Skr. 1982/83:103

Bilaga 2

Kommitté-berättelse 1983

Del II
Kommittédirektiv

Redaktionell anm.

Kommittéberättelsen är uppdelad i två delar.

Del I innehåller uppgifter om kommittéernas sammansättning, adress och telefonnummer, redovisning av lämnade betänkanden sedan föregående års berättelse, uppgifter om kommittéernas planering, kostnader samt register. I del I finns numera också en redovisning av fördelningen mellan män och kvinnor i kommittéer som redovisas i kommittéberättelsen. Sakregistren i del I och del II är fr o m 1982 års berättelse identiska.

Direktiv och tilläggsdirektiv utges löpande i en för hela regeringskansliet gemensam serie. Liksom departementspromemorior och betänkanden i SOU-serien sprids genom LiberFörlag.

Direktiv som getts ut i denna serie trycks på nytt en gång om året i del II. Där anges för varje direktiv omedelbart under rubriken numret i direktivserien. Uppgifter om direktiv och kommittéernas verksamhet under löpande år kan erhållas efter hänvändelse till justitiedepartementet (se del I Utdrag ur protokoll s 2 och 3)

Del II innehåller direktiv och tilläggsdirektiv som meddelats sedan redovisningen i 1982 års berättelse färdigställdes samt register. Direktiven är fr o m årets berättelse intagna i den ordning de numrerats i direktivserien. Direktiv i 1981 års serie som inte har redovisats tidigare i berättelsen redovisas först, därefter redovisas beslutade direktiv t o m den 25 november 1982 i 1982 års serie.

Direktiv som inte tidigare har redovisats i kommittéberättelsen 1981 års direktivserie

Skr. 1982/83:103
Dir. 1981:64

Åtgärder för att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik m. m.

Dir 1981:64

Beslut vid regeringssammanträde 1981-10-08.

Departementschefen, statsrådet Eliasson, anför.

Arbetsmarknadens funktionssätt

Den långsiktiga tendensen till förlängda arbetslöshetstider är ett oroväckande inslag på den svenska arbetsmarknaden. Denna utveckling är särskilt markant när det gäller kvinnliga arbetssökande. Ett annat oroande inslag är att behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser successivt har ökat. Ett tredje inslag i utvecklingen är att tillsättandet av lediga platser går trögare.

Det föreligger alltså en tendens till såväl ökade arbetslöshetstider som vakanstider. Det allvarliga är att denna tendens uppträtt under en period när samtidigt de arbetsmarknadspolitiska insatserna ökat kraftigt.

Denna utveckling tyder på att arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats trots ökade anpassningsfrämjande insatser.

En orsak till den här utvecklingen är att arbetsgivarnas anställningsbeslut mer och mer fått karaktären av ett långsiktigt investeringsbeslut. Detta leder till en mer ingående prövning av de arbetssökande i rekryteringsprocessen och medför en hårdare sortering av dessa. Det medför samtidigt att arbetssökande med relativt låg konkurrenskraft riskerar att ständigt ställas utanför anställningsflödet, med definitiv utslagning från arbetsmarknaden som yttersta konsekvens.

Det är därför angeläget att den arbetslöshet och utslagning som orsakas av strukturella förändringar eller av att den enskilde blivit mindre attraktiv på arbetsmarknaden motverkas. Det är även angeläget att samhället ges ökade möjligheter att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik. Det är också troligt att en del av den produktivitetsvinst som företagen gör genom en hård selektion vid rekrytering uppvägs av den förlust som det innebär att inte alla platser kan besättas. Både företagen och samhället bör därför ha intresse av att de samtidiga problemen med brist på arbetskraft och ökad arbetslöshet får en gemensam lösning. Såväl allmänmänskliga som statsfinansiella och samhällsekonomiska skäl talar härför.

Om insatserna för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt skall bli framgångsrika måste de även innefatta åtgärder som påverkar de arbetssökande att snabbare acceptera de lediga platser som faktiskt står till buds.

Det är därför viktigt att pressa ner den arbetslöshetstid som inte kan väntas

ge ett förbättrat placeringsresultat för den enskilde och sådan arbetslöshetstid som inte kan fyllas med ett aktivt arbetssökande.

Föredragandens överväganden

Många arbetssökande har begränsade möjligheter att anpassa sig till förändringar på arbetsmarknaden och söker därför arbete endast under vissa villkor och förutsättningar.

Det är därför viktigt att såväl arbetsgivare som arbetssökande får klart för sig vilka anspråk det är realistiskt att ställa och att kraven på anpassning till arbetsmarknaden inte blir så höga att vissa grupper ställs utanför arbetslivet. Om de som har sämre förutsättningar att anpassa sig till kraven skall få arbete måste vi i stället främja flexibiliteten hos dem som utan avgörande olägenheter kan ta på sig anpassningsuppgifterna. Detta är i första hand en angelägenhet för arbetsförmedlingen, vars främsta uppgift är att just främja anpassningen på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen förfogar också över en rad olika hjälpmedel för att öka den arbetssökandes möjligheter att söka och ta ett ledigt arbete. Dessa hjälpmedel blir emellertid otillräckliga om inte de arbetssökande är villiga att utnyttja dem i den utsträckning som erfordras.

I prop. 1980/81:126 (AU 1980/81:21, rskr. 1980/81:404) om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning har jag angett huvudlinjerna för den framtida arbetsmarknadspolitiken under 1980-talet.

Arbetslöshetsproblemen bör i första hand lösas inom ramen för de lediga platser som finns på arbetsmarknaden och insatserna måste inriktas på att förmå såväl arbetsgivare som arbetssökande att delta mer aktivt i arbetsmarknadens anpassningsprocess samt ta ett ökat ansvar för denna.

I detta syfte finns i den arbetsmarknadspolitiska propositionen åtgärder dels för att förmå arbetsgivarna att anpassa sin rekrytering till arbetssökande som finns på orten, dels för att förmå de arbetssökande att snabbare acceptera de lediga platserna. Det kan i detta sammanhang bl a gälla att söka åstadkomma attitydförändringar genom att t ex påverka arbetsgivarna att anställa kvinnor och män i otraditionella arbetsuppgifter liksom att förmå de arbetssökande att acceptera sådana uppgifter.

Det finns klara beröringspunkter mellan åtgärder som på ömse sidor syftar till att främja en snabbare anpassning på arbetsmarknaden. I propositionen aviserades därför att en utredning skulle tillsättas med uppgift att se över vissa frågor på båda dessa områden.

Jag återkommer nu till detta och förordar att en särskild utredare tillkallas för att utreda dessa frågor. Till ledning för utredarens arbete vill jag anföra följande.

Arbetsförmedlingens möjligheter att påverka arbetsgivarnas rekrytering av arbetskraft

Arbetsmarknaden utgörs av ett dynamiskt system med stora och ständiga flöden av arbetssökande och lediga platser. Varje år kommer ca 500 000 personer in på arbetsmarknaden och ungefär lika många lämnar den. Under ett år byter 500 000 personer arbetsgivare en eller flera gånger. Under ett år sker således närmare 1 000 000 anställningar. Det är genom att inverka på och underlätta dessa stora bruttoströmmar på arbetsmarknaden som arbetsmarknadspolitiken främst verkar.

Arbetsförmedlingen arbetar med flera olika instrument för att förmå arbetsgivarna att anställa sökande som de inte finner tillräckligt attraktiva. Av stor betydelse är naturligtvis den påverkan som arbetsförmedlingen utövar i sin normala platsförmedlingsverksamhet där det inte minst gäller att påverka arbetsgivarnas attityder när det gäller att anställa kvinnor inom mansdominerade arbetsområden och tvärtom. Arbetsförmedlingens möjligheter i detta sammanhang förstärks av jämställdhetslagens krav på aktiva rekryteringsåtgärder från arbetsgivarnas sida för att uppnå en jämn könsfördelning i olika typer av arbeten liksom av bestämmelserna i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen). Den senare lagen innehåller bl. a. vissa regler som syftar till att öka möjligheterna för äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga att behålla eller erhålla anställning på den öppna arbetsmarknaden. Lagen bygger i första hand på frivillig samverkan. Om inte överläggningar mellan arbetsförmedling, arbetsgivare och fackföreningar resulterar i samförståndslösningar kan emellertid arbetsmarknadsmyndigheterna meddela arbetsgivaren anvisningar om vilka åtgärder denne bör vidta.

Främjandelagen har hittills utnyttjats i mycket begränsad omfattning. Under de senaste åren har dock arbetsmarknadsverket intensifierat ansträngningarna att med stöd av lagen placera äldre och handikappade på den öppna arbetsmarknaden. Resultaten från denna intensifierade användning av lagen är positiva, men det måste understrykas att stora personalkrävande insatser har behövts, inte minst därför att arbetsgivaren ekonomiskt vinner på att i stället anställa arbetskraft som inte i samma utsträckning har begränsningar i sitt arbetsutbud och sin arbetsförmåga.

Problemen på arbetsmarknaden berör emellertid en betydligt större krets arbetssökande än de som kan beredas arbete med hjälp av främjandelagen.

I propositionen om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning skisseras ett nytt arbetsmarknadspolitiskt instrument – arbetsförmedlingskontrakt – med syftet att påverka arbetsgivarnas anställningspolitik utan omfattande subventioner och utan ingående förhandlingar mellan arbetsförmedling och arbetsgivare vid varje enskild anställning. Det skisserade systemet med arbetsförmedlingskontrakt består av två huvudelement.

1. En formell överenskommelse – kontrakt – mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och den enskilde arbetsgivaren, där arbetsgivaren förbinder sig att ge arbetsförmedlingen ett avgörande inflytande över rekryteringen till en viss andel av företagets vakanser.

2. Ett särskilt avgiftssystem att utjämna merkostnaderna för en ur samhällssynpunkt önskvärd rekryteringspolitik mellan sådana arbetsgivare som tecknar kontrakt och sådana som inte ingår i systemet. De arbetsgivare som tecknar kontrakt skulle t. ex. kunna påföras lägre arbetsgivaravgifter än övriga. En annan möjlighet är att de arbetsgivare som inte är med i systemet påföres en särskild avgift.

Utredaren bör ha i uppgift att närmare analysera effekterna av ett system med arbetsförmedlingskontrakt och göra en fördjupad studie av hur systemet praktiskt skulle kunna genomföras. Utredaren skall därvid beakta bl. a. följande.

För att kunna påverka arbetsgivarnas rekrytering bör arbetsförmedlingen ges ett avgörande inflytande över en bestämd andel av företagets nyanställ-

ningar. Denna andel måste bestämmas i en avvägning mellan de arbetsmarknadspolitiska ambitionerna och den frihet att bedriva en egen personalpolitik som arbetsgivaren måste tillförsäkras om systemet skall kunna bli attraktivt. En viss vägledning bör kunna fås från de överenskommelser som exempelvis länsarbetsnämnden i Jönköpings län gjort med större företag angående tillämpningen av främjandelagen.

Som jag redan nämnt skall arbetsförmedlingskontrakten ha en vidare syftning än främjandelagen och utredaren bör därför göra en bedömning av hur stor andel av rekryteringen som skall ingå i kontraktssystemet för att syftet med systemet skall kunna uppnås.

Målet måste vara att förmå så många arbetsgivare som möjligt att delta i systemet. Fördelarna för arbetsgivarna att delta i systemet bör därför vara så stora att en arbetsgivare normalt skall kunna tjäna på att teckna kontrakt. Graden av den fördel arbetsgivaren får med systemet måste fastställas med hänsyn till den andel av vakanserna som skall besättas av arbetsförmedlingen. Utredaren bör med utgångspunkt från sina överväganden rörande denna andel även analysera de merkostnader ett kontraktsföretag under olika förutsättningar kan åsamkas.

Utredaren bör vidare lämna förslag till utformning av regler när det gäller att bestämma vilka arbetssökande som arbetsgivaren förbinder sig att acceptera i samband med förmedlingens utnyttjande av kontraktet. En utgångspunkt bör vara att arbetsförmedlingen skall ha rätt att välja ut de platser – garantiplatser – som skall besättas. Utredaren bör i detta sammanhang överväga huruvida det finns anledning att vissa specialbefattningar bör undantas från dessa garantiplatser. En annan utgångspunkt bör vara att de av arbetsförmedlingarna anvisade arbetssökandena till garantiplatserna skall uppfylla de krav på yrkeskunskaper som är en direkt förutsättning för arbetets utförande. Förmedlingen bör däremot ges möjligheter att kunna motsätta sig krav på överkvalificering, bl. a. i fråga om mångårig erfarenhet och yrkesskicklighet. Proceduren vid tillsättning av garantiplatser måste vidare vara enkel. Arbetsgivaren bör dock ha en viss möjlighet att påverka rekryteringen till dessa garantiplatser. En sådan möjlighet kan nås genom att arbetsgivare t. ex. ges tillfälle att välja mellan ett mindre antal sökande som förmedlingen anvisar.

Kontrakten bör syfta till att förmå arbetsgivarna att bära en del av kostnaderna för en från samhällets synpunkt önskvärd anställningspolitik och därigenom minska behovet av särskilda insatser. Systemet bör däremot inte syfta till att låta vissa arbetsgivare överta övriga arbetsgivares sociala ansvar.

Utredaren bör särskilt uppmärksamma de gränsdragningsproblem som kan uppstå mellan utnyttjande av förmedlingskontrakten och andra förmedlingsinstrument, t. ex. främjandelagen.

Genom arbetsförmedlingskontrakt skulle arbetsförmedlingen ges ett effektivt övertalningsmedel när det bl. a. gäller att placera arbetssökande som arbetsgivare av någon anledning tvekar att anställa. Det gäller emellertid för förmedlingen att inte överutnyttja systemet, eftersom krav som arbetsgivarna uppfattar som oskäliga skulle kunna undergräva förtroendet för hela systemet. Därför är det inte heller lämpligt att försöka lösa alla arbetsmarknadsproblem med hjälp av kontraktssystemet. Kontraktet bör i första hand ses som en väg att allmänt underlätta förmedlingens arbete.

Ambitionen bör inte vara att med ett nytt system eliminera behovet av särskilda insatser i form av skyddad sysselsättning etc., men väl att minska detta behov. Kontrakten kan självfallet inte heller minska behovet av olika arbetsförberedande insatser.

När det gäller att avgränsa de sökande som bör ifrågakomma för utnyttjande av garantiplatser är arbetslöshetstiden ett exempel på ett urvalskriterium som kan övervägas. Utredaren bör därför belysa olika arbetssökandegruppers arbetslöshetstid.

När det sedan gäller utnyttjande av garantiplatser måste avvägningar också göras mellan strävandena att dels försöka sköta förmedlingsverksamheten med smidighet och i samförstånd med arbetsgivare, dels att hålla nere onödiga administrativa rutiner dels ock risken för att vissa arbetsgivare genom att utnyttja luckor i förmedlingens kontroll kommer billigare undan än andra mer ansvarsmedvetna arbetsgivare.

Utredaren bör vidare lämna förslag till regler för upprättande och uppsägning av kontrakt. En viktig fråga i detta sammanhang är hur kvalificering för kontrakten skall ske. Ett sätt är att kontrakt upprättas för alla arbetsgivare som önskar detta omedelbart vid anmälan. Kvalificering i form av utnyttjande av garantiplatser sker då i efterhand. Ett annat sätt kan vara att arbetsgivaren inträder i systemet när den första garantiplatsen utnyttjas av arbetsförmedlingen.

Om systemet skall kunna fungera krävs både att arbetsgivarna kan känna sig förvissade om en rättvis behandling och att förmedlingen vid behov verkligen är beredd att bryta kontrakten med omedelbar verkan. En godtycklig behandling av kontraktsföretagen kan underminera möjligheterna att teckna nya kontrakt. En släpphänt uppföljning av kontrakten kommer å andra sidan att göra dessa meningslösa. Det krävs därför dels klara riktlinjer för förmedlingens handlande, dels en möjlighet till prövning av förmedlingens krav.

Utredaren bör också ta upp frågan om vilka arbetsgivare som bör omfattas av kontraktssystemet. Det kan finnas skäl att begränsa systemet till företag över en viss storlek eftersom ett mycket stort antal små kontraktsföretag skulle kunna medföra en kraftig administrativ belastning för förmedlingen och avkastningen för varje enskilt kontrakt med små företag blir mycket begränsad samtidigt som företagets rekrytering blir svår att påverka.

Utredaren bör i sina överväganden i denna fråga väga praktiska hanteringsmässiga skäl att utesluta små företag mot risken att en alltför snäv avgränsning starkt begränsar utnyttjandet av systemet inom vissa näringsgrenar och yrkesområden och på lokala arbetsmarknader.

Utredaren bör även överväga hur ett system med arbetsförmedlingskontrakt eller motsvarande skall kunna tillämpas inom den offentliga förvaltningen.

Jag vill understryka att det här skisserade systemet med arbetsförmedlingskontrakt syftar till att påverka arbetsgivarna att bedriva en från samhällets synpunkt önskvärd rekryteringspolitik. Om utredaren i sitt arbete finner att detta syfte bättre nås med andra metoder bör utredaren föreslå sådana alternativa metoder. Oberoende av vilka metoder utredaren stannar för i sitt förslag skall en beräkning redovisas av vilken omfattning det här skisserade eller annat system som föreslås kan komma att få och vilka totala statsfinansiella konsekvenser förslaget leder till.

Översyn av bestämmelserna om rätt till ersättning vid arbetslöshet

En del av de ökade trögheterna på arbetsmarknaden brukar tillskrivas det faktum att de arbetssökande får allt mindre ekonomiskt utbyte av att byta anställning. Utvecklingen har gått i en riktning där det ekonomiska tillskottet av att byta arbete genomsnittligt har blivit mindre samtidigt som den ekonomiska påfrestningen som orsakas av arbetslöshet mildrats. De negativa effekter denna utveckling ger upphov till när det gäller arbetsmarknadens funktionsförmåga måste främst motverkas genom reglerna om rätt till ersättning vid arbetslöshet. En förutsättning för en generös ersättning vid arbetslöshet är att denna ersättning i sig inte försvårar bekämpandet av arbetslösheten.

Enligt min mening ger reglerna i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd en god grund för fasta tillämpningsnormer. Av förarbetena till den nämnda lagstiftningen framgår bl. a. att tidigare löneersättning eller utgående kassaersättning inte får vara avgörande för om de arbeten som erbjuds den arbetslöse skall anses lämpliga. Endast om den erbjudna lönen väsentligt understiger arbetslöshetsersättningen eller anställningsvillkoren är sämre än de som avtalsenligt gäller för arbetet inom det erbjudna yrkesområdet skall en arbetslös kunna vägra att anta ett arbete utan påföljd för ersättningsrätten.

Arbetslöshetsförsäkringen är inte heller avsedd att vara en yrkesförsäkring och bör alltså i den mån reglerna i lagen tillämpas strikt inte medverka till en onödig och improduktiv förlängning av arbetslöshetstiderna.

Det finns inga klara statistiska belägg för att en förändrad tolkning av reglerna för ersättning vid arbetslöshet påverkat utvecklingen i riktning mot minskad anpassningsbenägenhet. Det förhållandet att t. ex. industrin har problem att fylla sina vakanser trots att mycket stora resurser läggs ner på arbetsmarknadsutbildning och andra anpassningsfrämjande åtgärder kan dock vara ett uttryck för att reglerna för arbetslöshetsersättningen i många fall ges en allt för vid tolkning.

Företrädare för arbetsgivarna har i olika sammanhang framhållit att just detta är en orsak till rekryteringsproblemen. Enligt vad jag inhämtat har AMS uppmärksamheten riktad mot denna fråga. För egen del anser jag det vara svårt att statistiskt visa ett sådant orsakssamband, men det kan ändå finnas anledning att pröva problemställningen i ett vidare sammanhang. Den svenska arbetsmarknadspolitiken bygger bl. a. på att parterna på arbetsmarknaden deltar i och tar ansvar för genomförandet av olika åtgärder, vilket i sin tur förutsätter att de själva har intresse av en framgångsrikt genomförd arbetsmarknadspolitik. Oklarheterna kring arbetsförmedlingens möjligheter att anvisa arbetslösa till de lediga platserna måste därför undanröjas.

Det system med arbetsförmedlingskontrakt som skall utredas kan komma att förändra förutsättningarna för arbetsförmedlingen att skaffa fram arbetserbjudanden till arbetslösa. Förekomsten av garantiplatser innebär samtidigt en uppfordran till arbetsförmedlingen att besätta dessa platser. Därigenom aktualiseras även i detta sammanhang fråga om vilka arbeten som skall anses vara lämpliga för en viss arbetssökande.

Utredaren bör mot denna bakgrund se över tolkningen av reglerna om ”lämpligt arbete” för att säkerställa en i hela landet enhetlig praxis för

tillämpningen av lagens bestämmelser. Syftet bör vara att reglerna inte medför en förlängning av arbetssökandetiden. Självfallet måste i tillämpningen av bestämmelserna liksom hittills ges utrymme för hänsyn till den enskilde individens speciella förhållanden. Men det är viktigt att tillämpningen inte blir godtycklig eller oenhetlig. Det bör stå klart att de arbetssökande måste vara beredda att acceptera något av de arbeten som finns lediga på arbetsmarknaden om de har förutsättningar att ta dessa arbeten. Den som har svårigheter att flytta till en annan ort måste vara beredd till yrkesmässig rörlighet och att bredda sitt sökande till fler yrkesområden utan en föregående långvarig arbetslöshet. Om den arbetssökande vill hålla fast vid ett yrkesmässigt arbetsönskemål, bör den sökande i gengäld vara beredd att snabbt söka sig till de orter där det finns sådana arbeten eller i avvaktan på ett sådant ta ett tillfälligt arbete.

Utredaren bör inleda sitt arbete inom detta område med att kartlägga och beskriva nuvarande praxis när det gäller tolkningen av "lämpligt arbete" och härvid särskilt undersöka om det föreligger regionala eller av andra orsaker betingade systematiska skillnader i tolkningen. Vid denna kartläggning bör särskilt undersökas om de nuvarande administrativa rutinerna på arbetsförmedlingarna är enhetliga och möjliggör en effektiv uppföljning av de arbetserbjudanden den sökande fått. Med denna kartläggning som utgångspunkt bör utredaren sedan, om det finns anledning härtill, föreslå förändringar av reglerna.

Samarbete med andra utredningar m. m.

Utredaren bör arbeta i nära kontakt med den kommitté som ser över arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation.

Vidare bör utredaren samråda med den utredning som jag inom kort skall begära regeringens tillstånd om att få tillkalla och som skall finna metoder för en bättre samordning mellan arbetsmarknadsverkets anpassningsverksamhet, å ena sidan, samt skyddskommittéernas och företagshälsovårdens arbete, å den andra sidan.

Utredaren skall vidare bedriva sitt arbete i nära samarbete med parterna på arbetsmarknaden och andra berörda intresseorganisationer.

Utredarens överväganden och förslag bör redovisas under första halvåret 1983.

Slutligen vill jag förorda att vad chefen för budgetdepartementet den 13 mars 1980 har anfört i direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (dir. 1980:20) också skall gälla denna utredning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor rörande åtgärder för att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik och se över reglerna för rätt till ersättning vid arbetslöshet

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar
att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation

Dir 1981:65

Beslut vid regeringssammanträde 1981-09-10

Departementschefen, statsrådet Eliasson, anför.

Bakgrund

Arbetsmarknadspolitikens inriktning under 1980-talet

I prop. 1980/81:126 (AU 1980/81:21, rskr 1980/81:404) om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning anges de allmänna riktlinjerna för arbetsmarknadspolitiken under 1980-talet.

I propositionen fastslås vikten av att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och underlätta den ömsesidiga anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Vidare konstateras att det blir allt mer angeläget under 1980-talet att så långt möjligt lösa arbetslöshetsproblemen genom att utnyttja de lediga platser som finns på den öppna arbetsmarknaden.

I takt med att de arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammen har byggts ut har arbetsförmedlingen fått ökade administrativa uppgifter vilket fått negativa följder för det som skulle kunna betecknas som normal förmedlingsverksamhet. Att effektivisera och avdela tillräckliga resurser för platsförmedlingen och återge den dess centrala plats i det arbetsmarknadspolitiska arbetet är därför en förstahandsuppgift i ett program som syftar till att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden.

Hur väl platsförmedlingen lyckas med sin uppgift att främja anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft på arbetsmarknaden är bl. a. beroende av arbetssätt, organisation och resurser. Inom arbetsmarknadsverket har länge pågått ett utvecklingsarbete i syfte att effektivisera platsförmedlingen. Arbetsförmedlingens metodik, arbetsformer och organisation har under 1970-talet i olika hänseenden utvecklats och förbättrats. Behovet av individualiserade insatser för att placera sökande i arbete och att tillsätta platser har ökat samtidigt som arbetsförmedlingen har fått allt fler arbetsuppgifter i samband med att en rad nya hjälpmedel inom arbetsmarknadspolitiken har införts och byggts ut.

Platsförmedlingens arbetsformer och dess hjälpmedel

I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet pågick försöksverksamhet med en långtgående s.k. öppen förmedling som innebar en avsevärd

förändring och begränsning av den individuella platsförmedlingen. Till vissa delar ersattes den egentliga platsförmedlingen av självservice och tyngdpunkten i de individuella insatserna lades på arbetsförberedande åtgärder. Många sökande fick på egen hand ta del av tryckt platsinformation och man begränsade eller slopade olika åtgärder för registrering, anvisning av sökande, uppföljning och redovisning av den platsförmedlande verksamheten. Vid utvärderingen av försöksverksamheten bedömde huvudorganisationerna i AMS styrelse att rationaliseringen i alltför hög grad gått ut över den individuella platsförmedlingen och att den ogynnsamt påverkat resultatet av förmedlingens arbete. Efter förslag från AMS fastställde statsmakterna år 1973 (prop. 1973:1 bil. 13, InU 1973:3, rskr 1973:71) riktlinjer för arbetsförmedlingens organisation och arbetsformer. Därmed infördes s.k. modifierad öppen förmedling, vilket bl. a. innebar en återgång till ett mera regelmässigt inskrivningsförfarande.

Under år 1977 inleddes försök med fasta arbetsformer för individuell platsförmedling på flera förmedlingar. Sådana fasta arbetsformer är sedan år 1979 införda vid samtliga kontor. Syftet är att ge alla arbetssökande en individuellt anpassad service, stärka kontakterna med arbetsgivarna och systematisera olika arbetsmoment som tidigare har utförts på olika sätt vid olika kontor och av olika förmedlare.

En förutsättning för att arbetsförmedlingen på bästa sätt skall kunna fullgöra sina uppgifter är att förmedlingen har en så fullständig överblick som möjligt över platsutbudet. För att ge arbetsförmedlingen ökad information om tillgängliga vakanser beslutade riksdagen under våren 1976 att införa en lag (1976:157) om skyldighet att anmäla ledig plats till den offentliga förmedlingen (s.k. allmän platsanmälan). Sedan hösten 1980 är allmän platsanmälan införd i hela landet.

Ett viktigt led i ansträngningarna att effektivisera platsförmedlingen är den ökade användningen av modern datateknik (ADB) inom arbetsförmedlingen. På försök började år 1973 framställning av platslistor med hjälp av ADB. Under budgetåret 1976/77 inleddes försök med sökning och bevakningsmatchning av lediga platser via dataterminal. ADB-platslistor framställs sedan länge i hela landet och försöken med terminalbaserad sökning och bevakningsmatchning har utvidgats till ett stort antal förmedlingskontor.

Som ett led i försöken med ADB i förmedlingsarbetet har också en verksamhet med s.k. modellkontor startat under år 1980 i Södermanlands län. Syftet är att pröva en mer genomgripande användning av ADB-teknik inom platsförmedlingen. Alla förmedlingskontor inom en väl avgränsad arbetsmarknad får datatekniska hjälpmedel för alla eller flertalet funktioner inom platsförmedlingen och terminaler står till förfogande för alla som arbetar med platsförmedling. Riktlinjerna för hela försöksverksamheten med ADB i arbetsförmedlingen godkändes senast av riksdagen våren 1979 (prop. 1978/79:131, AU 1978/79:34, rskr 1978/79:304).

Arbetsförmedlingen har vidare under 1970-talet fått en mycket betydande personalförstärkning i huvudsak för att förstärka förmedlingsverksamheten. Emellertid har arbetsmarknadens parter upprepade gånger framfört sina krav på att platsförmedlingen måste ytterligare förstärkas och ges en mera central roll i arbetsmarknadspolitiken.

I december 1978 tillsatte AMS en arbetsgrupp för att se över platsförmedlingens organisation (PLOG). Arbetsgruppen lade år 1980 fram en

huvudrapport, Arbetsförmedlingens framtida organisation. AMS styrelse godkände i alla delar förslagen i rapporten och överlämnade den till regeringen.

Det övergripande syftet med PLOG:s förslag är att säkerställa utrymme för individuell platsförmedling. Det centrala i rapporten är förslaget om ändrad arbetsfördelning bland den handläggande personalen vid arbetsförmedlingen.

Jag har i årets budgetproposition anfört att jag ser AMS förslag om arbetsfördelning och arbetsmetoder i PLOG-utredningen som mycket viktiga, eftersom de lägger tyngdpunkten på den egentliga platsförmedlingen och därmed bidrar till en ytterligare effektivisering av platsförmedlingsarbetet. Jag har vidare anfört att förslagen bör genomföras så långt det är möjligt inom de medelsramar som anvisas.

Föredragandens överväganden

Arbetsförmedlingen skall använda sina resurser dels för att bedriva egentlig platsförmedling, dels för att administrera och föra ut i praktisk verklighet alla andra arbetsmarknadspolitiska medel som statsmakterna fattat beslut om. Det har enligt min mening varit en styrka i den svenska arbetsmarknadspolitiken att de olika åtgäderna varit samlade i en och samma myndighetsorganisation. Det har varit en förutsättning för den flexibilitet och slagkraft som arbetsmarknadspolitiken har visat inte minst i konjunkturnedgångar. Den i PLOG-utredningen föreslagna ansvarsfördelningen mellan platsförmedlare och arbetsvägledare bör emellertid medföra ett väsentligt steg i riktning mot en effektivare platsförmedling.

Med hänsyn till det ekonomiska läget måste emellertid förstärkningar av den platsförmedlande funktionen i huvudsak åstadkommas genom omfördelningar och effektiviseringar inom givna medelsramar. I propositionen om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning anmälde regeringen sin avsikt att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att undersöka förutsättningarna för att förstärka resurserna för platsförmedling genom att göra avgränsningar och omprioriteringar när det gäller arbetsmarknadsverkets totala arbetsuppgifter. Förslagen till förändringen skulle genomföras inom ramen för oförändrade resurser.

Jag förordar mot denna bakgrund att en kommitté tillkallas för att utreda dessa frågor och vill till ledning för denna kommittés arbete anföra följande.

Kommitténs uppgifter

Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde

AMS ansvarar för att arbetsmarknadspolitiken genomförs i enlighet med av riksdagen och regeringen fastställda mål och direktiv. AMS är vidare chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen och benämningen på den samlade organisationen är arbetsmarknadsverket.

I prop. 1980/81:126 om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning

framhöll jag att arbetsmarknadsverkets samlade uppgifter och de olika arbetsmarknadspolitiska instrumenten vuxit mycket kraftigt under 1970-talet. Bland de uppgifter som arbetsmarknadsverket idag har ansvar för finns uppgifter som i egentlig mening inte är arbetsmarknadspolitiska och andra uppgifter som ligger på gränsen mellan arbetsmarknadspolitik och andra politikgrenar.

Genom utbyggnaden av arbetsmarknadspolitiken har arbetsförmedlingens verksamhet blivit mycket mångfacetterad. Koncentrationen av krafterna på de centrala uppgifterna har härigenom försvårats. För att komma tillrätta med detta bör målsättningen för verksamheten vid arbetsförmedlingen vara så enhetlig och entydig som möjligt. Verksamheten bör styras utifrån klart angivna arbetsmarknadspolitiska mål och arbetsmarknadsmyndigheterna bör ej ges sådana utbildningspolitiska, socialpolitiska eller andra uppgifter som inkräktar på möjligheterna att nå dessa mål.

AMS har också i sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82 efterlyst en klarare ansvarsfördelning mellan arbetsmarknadspolitiken och andra politikområden samt ifrågasatt om vissa delar av verksamheten över huvud taget skall finnas kvar inom arbetsmarknadsverket.

Mot denna bakgrund bör kommittén inleda sitt arbete med att klarlägga arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. Därvid bör kommittén utgå ifrån att huvuduppgiften för arbetsmarknadspolitiken är att främja anpassningen mellan arbetssökande och lediga platser i syfte att upprätthålla full sysselsättning. Svaga gruppers behov av särskilt stöd för att erhålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall uppmärksammas. Här ingår att inrikta kvinnor på att söka sig utanför de traditionella kvinnoyrkena och att förmå arbetsgivarna, framför allt i industrin, att acceptera kvinnliga arbetssökande på uppgifter som idag domineras av män. Detsamma gäller arbetsmarknadspolitikens stabiliseringspolitiska uppgift att tillfälligt ge de arbetssökande meningsfull sysselsättning i ett konjunkturläge då det totala antalet arbetstillfällen inte räcker till för att sysselsätta hela arbetskraften.

Undersökning av om vissa av arbetsmarknadsverkets uppgifter kan flyttas till annan huvudman

Med utgångspunkt från en precisering av verkets huvuduppgifter bör kommittén ingående undersöka om det finns några arbetsuppgifter som helt eller delvis kan slopas eller föras över till annan huvudman. Ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och andra myndigheter bör klarläggas. Det finns gränsområden gentemot t. ex. utbildningspolitiken och socialpolitiken där arbetsmarknadsmyndigheterna i viss mån har ålagts uppgifter som inte i första hand är arbetsmarknadspolitiska. Klara avgränsningar i ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och andra myndigheter får naturligtvis inte hindra en nära samverkan mellan dessa. Genom en precisering av ansvarsförhållandena kan tvärtom bättre förutsättningar skapas för ett sådant samarbete. Kommittén bör särskilt studera vilka konsekvenser olika gränsdragningar i ansvarsfördelningen får för arbetsförmedlingens verksamhet.

För att få underlag för sina ställningstaganden bör kommittén analysera arbetsförmedlingens uppgifter och resursåtgången för olika aktiviteter.

Därvid bör särskilt samspelet med andra myndigheter belysas. I det sammanhanget kan även studeras vilka krav som ställs på arbetsförmedlingen från utomstående intressenter och organ utöver det löpande arbetet med arbetssökande och lediga platser. Genom punktvisa undersökningar på några orter kan utredningen få en konkret bild av vilka uppgifter arbetsförmedlingen i verkligheten har kommit att få på olika arbetsmarknader.

I sin anslagsframställnig för budgetåret 1981/82 har AMS givit exempel på verksamheter som helt eller delvis bör flyttas över från arbetsmarknadsverket till andra myndigheter. Det gäller bl. a. flyktingverksamheten, utplacering av vapenfria tjänstepliktiga i utbildning och investeringsfondernas administration.

Beträffande flyktingverksamheten har AMS anfört att arbetsmarknadsverket borde engageras först när det blir aktuellt att arbetsplacera flyktingarna. Uttagningen av flyktingar, deras omhändertagande i förläggningar efter ankomsten till landet etc. anser AMS inte vara en arbetsmarknadspolitisk angelägenhet. Statsrådet Andersson har den 20 november 1980 tillkallat en arbetsgrupp med uppgift att pröva frågan om huvudmannaskap för överföring och omhändertagande av flyktingar i Sverige. Arbetsgruppen beräknas slutföra sitt arbete under hösten 1981.

AMS har vidare föreslagit att vapenfriverksamheten borde administeras av annan myndighet.

Regeringen har tillsatt en utredning om vapenfriorganisationen (A 1979:5) som bl. a. har sett över frågan om huvudmannaskapet för verksamheten. Utredningen har slutfört sitt arbete under våren 1981 och betänkandet remissbehandlas f. n.

Jag räknar med att eventuella förändringar i dessa båda avseenden kan genomföras utan att denna kommittés arbete behöver avvaktas.

AMS har i anslagsframställningen också tagit upp frågan om ansvaret för anskaffning av pryoplatser åt skolan. Inslagen av yrkes- och arbetslivsorientering liksom praktik inom olika delar av utbildningsväsendet har ökat kraftigt under senare år. Det kommer att ställa ökade krav på ackvisition av praktikplatser. Enligt AMS finns skäl att ifrågasätta om den nuvarande ordningen för ackvisition av 100 000-tals platser för korta arbetslivskontakter i första hand i grundskolan är ändamålsenlig. Den förutsätter en rad tidskrävande kontakter mellan skola, arbetsförmedling och företag. Kommittén bör pröva om ifrågavarande verksamhet även i fortsättningen bör åvila arbetsförmedlingen eller om denna hantering av anskaffande av pryoplatser och de personalresurser som är engagerade för detta kan tas över av annan huvudman, i första hand skolan.

När det gäller investeringsfonderna har AMS påpekat att de tidigare använts i konjunkturpolitiskt syfte men att de nu kommit att användas som medel för allmän investeringsstimulans. Om denna förändrade inriktning skall bestå, anser AMS att frågan om överföring av de olika fondernas administration till annan myndighet bör prövas.

År 1979 godkände riksdagen systemet med investeringsfonder i företagen. Fonderna skulle i första hand användas som ett konjunkturpolitiskt medel men även kunna användas i regionalpolitiskt syfte för att stimulera långsiktiga investeringar av särskild betydelse för sysselsättningen och för utvecklingen av landets näringsliv. Fonderna kan alltså ses både som en

generellt verkande investeringsstimulans och som ett selektivt medel inom regional- och arbetsmarknadspolitiken. Jag anser att det är angeläget att finna former för en rationell handläggning och administration av investeringsfondsärendena. Kommittén bör behandla dessa organisatoriska frågor.

Näringshjälp enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966:368) kan utgå i form av bidrag eller lån till bl. a. handikappade för att börja eller i vissa fall fortsätta verksamhet som egen företagare. Stödformen har liten omfattning och andra arbetsmarknadspolitiska medel har visat sig mer effektiva för att ge arbete åt svårplacerade. I årets budgetproposition har jag aktualiserat frågan om huvudmannaskapet för denna hjälpform. Utredningar om näringshjälp, uppföljning, återkrav m.m. har i många fall inneburit omfattande administrativt arbete för arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder. Det kan ifrågasättas om stödets sysselsättningsskapande effekt motiverar den relativt omfattande administrativa hanteringen. Trots detta anser jag att det föreligger ett behov av det särskilda stöd som näringshjälpen utgör. Att helt avskaffa stödformen innebär att man avhänder sig en möjlighet till individanpassat stöd, som i det enskilda fallet kan vara den enda möjligheten att ge den sökande sysselsättning. Stödet har också visat sig ha en särskild betydelse i glesbygder. Emellertid anser jag mot bakgrund av den administrativa hantering som är förknippad med denna volymmässigt föga omfattande stödform att kommittén bör se över stödformen och även undersöka möjligheterna att föra över den til annan huvudman. Härvid kan särskilt erinras om administrationen av det särskilda glesbygdstödet.

Jag har här nämnt några exempel på arbetsuppgifter som helt eller delvis kan föras över till annan huvudman. Kommittén bör överväga om det finns flera områden som kan aktualiseras i detta sammanhang.

Riktlinjer för arbetsmarknadsverkets ansvar inom bl. a. utbildnings- och socialområdena

När det gäller ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsutbildning och övrig vuxenutbildning, skall arbetsmarknadsutbildningen utgöra ett komplement. Arbetsmarknadsutbildningen skall vara ett instrument i arbetsförmedlingens arbete med att passa samman arbetssökande och lediga platser. Däremot bör arbetsmarknadsutbildningen inte ta över ansvaret för att tillgodose grundläggande allmänteoretiska utbildningsbehov som primärt skall tillgodoses genom det reguljära utbildningsväsendet.

Det kan i detta sammanhang ifrågasättas om inte arbetsmarknadsutbildningen av olika skäl fått ett för vidsträckt ansvarsområde. Det kan i det praktiska arbetet på förmedlingarna vara svårt att få till stånd en sådan handläggning av ansökningar om arbetsmarknadsutbildning att det sker en styrning av arbetsmarknadsutbildningens inriktning och omfattning efter förändringarna i arbetsmarknadsläget, inte minst när det gäller att begränsa omfattningen i uppgående konjunkturer. Allmänheten betraktar ofta arbetsmarknadsutbildningen som en rättighet oavsett sysselsättningsalternativ. Arbetsmarknadsutbildningen kan också lätt uppfattas som ett attraktivt alternativ till vanlig vuxenutbildning eftersom utbildningsstödet är väsentligt förmånligare. Åtminstone en viss del av arbetsmarknadsutbildningen kan därigenom bli ett utbildningspolitiskt snarare än ett arbetsmarknadspolitiskt

medel. Detta kan leda till att arbetsförmedlingarna i viss mån blir sysselsatta med en utbildningsrekrytering som går utöver vad som är motiverat av arbetsmarknadspolitiska skäl. Kommittén bör pröva denna fråga och göra det i nära samarbete med kommittén (A 1980:02) för arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning (KAFU) samt föreslå riktlinjer för arbetsmarknadsverkets ansvar på utbildningsområdet. Vidare bör kommittén beakta vad kommittén (U 1978:04) om kommunal vuxenutbildning (KOMVUX) som inom kort skall framlägga sitt huvudbetänkande föreslår beträffande gränsdragningen mellan den kommunala vuxenutbildningen och vissa delar av arbetsmarknadsutbildningen. Jag vill i detta sammanhang också erinra om att svenskundervisningen för invandrare inom bl. a. arbetsmarknadsutbildningen ses över av SFI-kommittén (A 1978:07). Kommittén beräknas slutföra sitt arbete under år 1981.

Kommitténs arbete med dessa frågor bör dock inte innebära att angelägna förslag från andra utredningar som behandlar likartade frågor fördröjs.

Även inom det sociala området föreligger behov av ett klarläggande av ansvarsfördelnigen. Vårdinstitutioner och sociala myndigheter släpper enligt AMS i många fall ansvaret för enskilda alltför tidigt. Därför tvingas arbetsförmedlingen att lägga ner mycket stora resurser på arbetssökande som inte är tillräckligt rehabiliterade för att en arbetsplacering skall vara möjlig. Effekterna av förmedlingens insatser kan därför i praktiken ofta bli mycket små eller obetydliga. Förmedlingens arbete har här kommit att få viss karaktär av kurativ verksamhet. Kommittén bör belysa i vilken utsträckning förmedlingens resurser tas i anspråk för just sådana uppgifter.

Arbetsförmedlingens primära uppgift är platsförmedlingen som skall ge arbetssökande hjälp att få arbete och arbetsgivare hjälp att få arbetskraft. Men arbetsförmedlingen skall också medverka med arbetsförberedande åtgärder för sökande som behöver särskilt stöd för att få arbete. Detta kan t. ex. gälla nytillträdande på arbetsmarknaden, sökande i svåra omställningssituationer och arbetshandikappade. Sedan den 1 januari 1980 finns arbetsmarknadsinstitut inrättade inom arbetsmarknadsverket. Verksamheten vid instituten syftar till att pröva arbetshandikappades och yrkesobestämda personers förutsättningar för olika arbeten och genom vägledning och arbetsförberedande insatser medverka till att vederbörande får ett arbete. Arbetsmarknadsinstitutens resurser bör komma sådana sökande tillgodo som behöver fördjupad vägledning och mera omfattande förberedelser innan de kan ta steget vidare till arbete eller utbildning.

När det gäller sökande som behöver arbetsförberedande och yrkesrehabiliterande insatser behövs en nära samverkan med andra ansvariga myndigheter inom t. ex. sjukvård, socialvård, kriminalvård, sjukförsäkring etc. Det är naturligtvis angeläget att, innan arbetsförmedlingen kopplas in, den medicinska och sociala rehabiliteringen har genomförts så långt att förmedlingens och arbetsmarknadsinstitutens arbetsförberedande och platsförmedlande insatser kan leda till positiva resultat för den sökande. Det är emellertid också betydelsefullt att olika faser i rehabiliteringsprocessen samordnas på ett sådant sätt att inga besvärande väntetider eller avbrott uppstår, vilka kan leda till att behandlingsarbetet försvåras eller omintetgörs. Därför är det angeläget att en nära samverkan kommer till stånd mellan arbetsförmedlingen och andra berörda myndigheter, så att man får en ansvars- och arbetsfördelning som är rationell ur samhällsekonomisk

synpunkt och som tillgodoser individernas behov av kontinuitet i rehabiliteringsprocessen.

Vad jag här har anfört om behovet av samverkan och klarare ansvarsfördelning mellan olika myndigheter bör inte tolkas så att arbetsmarknadsverket kan frånsäga sig ett ansvar för dem som på grund av handikapp eller andra arbetshinder har svårigheter på arbetsmarknaden. Jag vill erinra om riksdagens ställningstagande (AU 1978/79:20, rskr 1978/79:186) till prop. 1978/79:73 om åtgärder för arbetshandikappade.

Kommittén bör mot bakgrund av vad jag här har redovisat ange riktlinjer för vad som är arbetsmarknadsverkets ansvar i dessa sammanhang och belysa avgränsningar gentemot uppgifter som bör falla på andra myndigheter.

Vid sin behandling av prop. 1980/81:126 uttalade riksdagens arbetsmarknadsutskott (AU 1980/81:21) bl. a. att det var angeläget att snabbt finna metoder för en bättre samordning mellan arbetsmarknadsverkets anpassningsverksamhet och skyddskommittéernas och företagshälsovårdens arbete. Jag kommer inom kort att föreslå regeringen att dessa frågor utreds.

Bland invandrarna finns många arbetssökande som har komplicerade hinder för en arbetsplacering. Det kan gälla bostadsproblem, brist på barntillsyn, bristande grundutbildning, sociala problem etc. Ett nära samarbete mellan arbetsförmedlingen och kommunerna är naturligtvis av stor betydelse för att dessa hinder skall kunna övervinnas. AMS har pekat på denna problematik i sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82 och framhållit att man från statsmakternas sida bör markera var gränsen går mellan arbetsmarknadsverkets och kommunernas ansvar. Kommittén bör även behandla denna fråga. Härvid bör utredningen samråda med invandrarpolitiska kommittén (A 1980:4).

I gränsområdet mellan näringspolitik, regionalpolitik och arbetsmarknadspolitik är behovet av samordning och samverkan stort. Klara avgränsningar i ansvarsfördelningen mellan olika politikgrenar är här i hög grad nödvändiga om den samlade politiken skall bli effektiv. Genom framväxten av helt nya selektiva åtgärder inom närings- och regionalpolitiken har flera organ blivit involverade i handläggningen av frågor med arbetsmarknadspolitisk anknytning. Kommittén bör överväga hur man på bästa sätt skall förena krav på samordning och samverkan med strävanden efter rationell arbetsfördelning på detta område.

I den nyligen framlagda industripolitiska propositionen (prop. 1980/81:130 s. 44–45) tar chefen för industridepartementet bl. a. upp frågan om ansvarsfördelningen mellan AMS och industriverket vad gäller handläggningen av de regionalpolitiska frågorna. Enligt vad jag har inhämtat avser chefen för industridepartementet att inom kort tillsätta en särskild utredare för att se över industriverkets organisation. I utredningsuppdraget ingår att bl. a. överväga lämpligheten av att föra över handläggningen av det regionalpolitiska stödet på central nivå från AMS till industriverket. Kommittén bör i samråd med denna utredare förutsättningslöst pröva denna fråga.

Allmänt skall översynen av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde syfta till att skapa en mer rationell ansvarsfördelning mellan verket och andra myndigheter och ge verket ökade möjligheter att koncentrera sina resurser på platsförmedling och de instrument i direkt anslutning till denna som är nödvändiga för att främja anpassningen mellan utbud och efterfrågan på

arbetskraft på arbetsmarknaden. Med utgångspunkt från kommitténs slutsatser när det gäller ansvarsfördelningsfrågan kan det finnas anledning att ändra statsmakternas föreskrifter om arbetsförmedlingens uppgifter och förmedlingsarbetets inriktning. Kommittén bör i så fall lägga fram förslag härom.

Effektivare resursutnyttjande inom arbetsmarknadspolitiken

En precisering av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde bör följas av en allmän genomgång av det arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammet i syfte att uppnå effektiviseringar. Även om ansvarsområdet begränsas något aterstår ett stort antal åtgärder som skall administreras genom arbetsmarknadsmyndigheterna. Det medför en administrativ hantering som kräver mycket betydande resurser och det är oundvikligt att detta inkräktar på utrymmet för egentlig platsförmedling.

Sådana förenklingar som kan underlätta den administrativa hanteringen bör därför vidtas och kommittén bör i detta sammanhang beakta erfarenheterna av de pågående försöksverksamheterna med ADB i platsförmedlingen. Vidare har nya åtgärder successivt tillkommit och omfattningen av de bestämmelser som den enskilde förmedlaren skall informera om och som han själv skall sätta sig in i har hela tiden ökat. Kommittén bör därför gå igenom åtgärdsuppsättningen i dess huvuddrag i syfte att förenkla bestämmelser och begränsa antalet enskilda åtgärder. Detta kan ske antingen genom sammanslagning av åtgärder med likartat innehåll eller genom utrensning av åtgärder som det i och för sig kan finnas motiv för men som är obetydliga i omfattning och därför kanske kostar mer att administrera än vad de ger i utbyte. Det är således en samlad genomgång av de olika stödformerna som behöver göras. Varje enskild åtgärd kan förefalla motiverad om man ser den isolerad, men sammantaget kan hanteringen av alla åtgärder – jämsides med det egentliga förmedlingsarbetet – bli för omfattande. Eftersom varje åtgärd då den infördes hade till syfte att lösa ett problem eller stödja en utsatt grupp bör det särskilt beaktas att förenklingar och sammanslagningar av olika stöd inte försvagar arbetsmarknadspolitikens möjligheter att angripa olika förekommande sysselsättningsproblem. Detta kräver avvägningar som inte enbart är av teknisk natur. Även denna uppgift är väl lämpad för kommittén.

Prioriteringen mellan olika åtgärder vid medelstilldelningen till arbetsmarknadsverket har också betydelse när det gäller arbetsmarknadspolitikens uppgift att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. I betydande utsträckning är de mindre resurskrävande åtgärderna samtidigt också mera ägnade att främja anpassningen på arbetsmarknaden. En omfördelning av resurser inom det arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammet bör därför övervägas. Den skulle kunna inriktas på en relativt större satsning på platsförmedlingen och dess anpassningsfrämjande hjälpmedel, dvs. i huvudsak innebära en omfördelning från åtgärder som ligger sent i åtgärdskedjan till åtgärder som ligger tidigt. En sådan omfördelning får dock självfallet inte ske på sådant sätt att det innebär en resursöverföring från svaga grupper till dem som har större konkurrenskraft på arbetsmarknaden.

Kommittén bör därför belysa hur en resursomfördelning kan åstadkommas och vilka konsekvenser den kan få för insatserna på arbetsmarknadspolitikens område och för de människor som berörs av dessa. De förslag till

resursomfördelning som kommittén kan komma att lägga skall utformas så att de totala kostnaderna hålls inom en given ram.

Även själva systemet för resursfördelning bör tas upp till prövning. Medelstilldelningen kännetecknas av att anslag ges till olika åtgärder och att det inte finns möjligheter till omfördelningar under löpande budgetår. En anslagstilldelningsteknik som möjliggjorde viss överföring av medel mellan de olika åtgärdsslagen skulle kunna medföra fördelar ur effektivitetssynpunkt. I princip borde man sträva efter att ge större möjligheter att välja olika åtgärdskombinationer för att lösa ett givet arbetslöshetsproblem. Kommittén bör undersöka förutsättningarna för att skapa en ökad flexibilitet i resursanvändningen där besparingar på en anslagspost i vissa fall skulle kunna överföras till mer angelägna ändamål.

Arbetsmarknadsverkets uppgifter varierar kraftigt med konjunkturen. Medelstilldelningen till arbetsmarknadsutbildning och sysselsättningsskapande åtgärder är i hög grad konjunkturanpassad och kan i betydande utsträckning utökas i ett svagt konjunkturläge. De personalmässiga resurserna utmärks emellertid inte av en sådan flexibilitet och är inte dimensionerade för att klara extrema belastningar i en djup lågkonjunktur. Kommittén bör pröva hur en ökad flexibilitet skall kunna åstadkommas även inom detta område. Härvid bör även förutsättningarna för att tillfälligt förstärka arbetsmarknadsverkets personalresurser studeras.

Huvudprinciper för arbetsmarknadsverkets organisation

Efter översynen av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och åtgärdsprogram bör kommittén undersöka vilka krav de föreslagna förändringarna ställer på organisationen. Kommittén bör ange huvudprinciperna för en organisationsförändring. Syftet med en organisationsöversyn är att få en rationellt uppbyggd organisation för arbetsmarknadsverket som är väl avpassad för de arbetsuppgifter som verket enligt kommittén skall ha och som främjar den prioritering mellan olika arbetsuppgifter som kommittén kommer att föreslå. I översynen bör bl. a. behandlas frågan om fördelningen av ansvar och uppgifter liksom samverkansformer inom verket mellan arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen. En utgångspunkt för övervägandena bör vara en ökad decentralisering av beslutsfattandet mellan de olika nivåerna i verkets organisation.

Vidare bör enhetsuppdelningen hos AMS centralt ses över. AMS har i augusti 1980 överlämnat en rapport från arbetsgruppen för översyn av AMS centrala organisation. Rapporten har tillstyrkts av AMS. I en särskild skrivelse har statskontoret framhållit att huvuddelen av rapportens förslag är nödvändiga att genomföra för att uppnå effektivitetsökningar. Rapporten bör därför ligga till grund för kommitténs arbete. Kommittén behöver emellertid inte känna sig bunden av de förslag som finns i rapporten. Jag har emellertid mot bakgrund av förslag i rapporten i årets budgetproposition förordat en viss provisorisk förändring i enhetsuppdelningen på AMS i avvaktan på kommitténs ställningstagande i denna fråga.

Genom de förändrade förutsättningar som kommitténs förslag kan komma att innebära för arbetsmarknadsverket kan det också vara lämpligt att kommittén ser över AMS styrelserepresentation. Offentliga arbetsgivares samarbetsnämnd (Oasen) har hos regeringen begärt att styrelsen utökas med

tre ledamöter som skall utses efter gemensamt förslag av statens arbetsgivarverk (SAV), Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Skrivelsen behandlas f.n. inom regeringskansliet. Utan hinder av detta bör emellertid kommittén se över hela representationen i AMS styrelse. En eventuell parlamentarisk representation i styrelsen bör även övervägas. I det sammanhanget vill jag erinra om vissa av Sverige ratificerade ILO-konventioner, i synnerhet konventionen (nr 88) om den offentliga arbetsförmedlingens organisation och konventionen (nr 150) om arbetsmarknadsförvaltning, dess roll, uppgifter och organisation. Det kan i sammanhanget också finnas anledning att uppmärksamma det arbete som förvaltningsutredningen (B 1977:01) bedriver på detta område.

Regeringen har uppdragit åt AMS att i samråd med statskontoret och i nära kontakt med berörda personalorganisationer se över administrationen och organisationen av beredskapsarbeten i styrelsens egen regi. Översynen skulle inte beröra egenregiverksamheten som sådan utan ta sikte på regionkontorens ställning i arbetsmarknadsverkets organisation. En särksild arbetsgrupp har genomfört översynen och AMS har i skrivelse till regeringen den 5 september 1980 anslutit sig till förslagen och överlämnat rapporten till regeringen. Enligt förslaget skall två regionkontor slås samman. Regionkontoret i Umeå läggs ner och verksamheten vid regionkontoret i Härnösand utvidgas till att även omfatta Västerbottens län. Antalet regionkontor minskas därigenom från sju till sex. Vidare föreslås en förändring i arbetsplatsorganisationen som ger en inte obetydlig inbesparing av huvudsakligen biträdestjänster och förrådsmän. Statskontoret har i ett samrådsyttrande ställt sig bakom förslagen i rapporten och jag har tidigare i prop. 1980/81:100 bil. 15 anfört att dessa frågor bör behandlas av denna kommitté. I översynsuppdraget ingick dock inte att utvärdera AMS egenregiverksamhet. Jag anser därför att kommittén bör förutsättningslöst pröva omfattningen av och formerna för AMS egenregiverksamhet.

Kostnadsramar

Som utgångspunkt för kommitténs arbete bör gälla att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Även i övrigt bör här i tillämpliga delar gälla de direktiv som regeringen har utfärdat till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (Dir. 1980:20).

Dessutom skall kommitténs kostnadsberäkningar kompletteras med förslag, idéer och uppslag som redovisar hur verkets verksamhet, sedan kommittén fastställt ansvarsområdet, skulle kunna bedrivas till 15 % lägre kostnader för den offentliga förvaltningen. I det sammanhanget bör kommittén också översiktligt belysa personalkonsekvenserna av sina förslag.

Jag vill också erinra kommittén om att en flyttning av arbetsuppgifter till annan huvudman eller annan begränsning i verkets ansvarsområde som kommittén kan komma att föreslå inte bara bör innebära en kostnadsöverföring utan också sådana effektivitetsvinster att kostnader för ifrågavarande

verksamhet kan minskas. Kommittén bör belysa detta samt även – så långt det är möjligt – dels ge förslag till på vilken ambitionsnivå verksamheten bör bedrivas hos den nye huvudmannen, dels särskilt beakta att förslagen inte bör innebära ökade kostnader för kommunerna.

När det gäller gränsdragningen till verksamhet som handhas av kommuner eller landstingskommuner bör kommittén också beakta vad chefen för kommundepartementet har anfört i direktiv (1981:42) om begränsning av statlig normgivning till kommuner och landstingskommuner.

Slutligen vill jag erinra om vikten av att kommittén tillvaratar och belyser alla möjligheter till besparingar och omprioriteringar.

Kontakt med andra kommittéer m.m.

Kommittén bör arbeta i nära kontakt med den utredning om åtgärder för att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik och förkorta arbetssökandetiderna som jag inom kort kommer att begära regeringens bemyndigande att få tillkalla.

Vidare bör kommittén i den mån kommittén kommer in på frågor som rör omplaceringsförordningen (1974:1006) samråda med statens arbetsmarknadsnämnd.

Kommittén bör vid arbetets början och vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda den tillfälle att framföra synpunkter.

Tidsram

Kommittén bör bedriva arbetet skyndsamt och bör ha slutfört sitt arbete senast under första halvåret 1984. Kommittén får om det så befinns lämpligt avge delbetänkande.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst tolv ledamöter med uppdrag att göra en översyn av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Samverkan i arbetsmiljö- och arbetsanpassningsfrågor

Dir 1981:66

Beslut vid regeringssammanträde 1981-11-05

Departementschefen, statsrådet Eliasson, anför.

I propositionen 1980/81:126 om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning behandlas bl. a. vissa frågor om arbetsmiljö och arbetsanpassning.

I propositionen konstateras att en vidgad samverkan behövs mellan arbetsmarknadsverkets anpassningsverksamhet och de arbetsmiljö- och arbetarskyddsansvariga organen. Enbart generella åtgärder räcker inte till om man i ökad utsträckning skall kunna förebygga utslagning och förhindra att handikapp uppkommer. Man måste i högre grad än f. n. få till stånd förebyggande individuella anpassningsåtgärder. Med hänsyn till problemens omfattning och karaktär kan sådana åtgärder inte i första hand vara en arbetsmarknadspolitisk uppgift. Arbetsmarknadsverkets anpassningsverksamhet har redan nu ansträngda resurser. Även med en kraftig utbyggnad av verksamheten kan arbetsmarknadsverket inte täcka en lika stor del av arbetsmarknaden som den befintliga organisationen för arbetsmiljö och arbetarskyddsfrågor. En mera samlad syn behövs på frågor som gäller arbetsanpassning. Den uppsplittring som finns mellan skyddsorganisation, anpassningsgrupp och samverkansorgan i medbestämmandefrågor försvårar en rationell behandling av frågor som rör arbetsanpassning och anställningsfrämjande åtgärder. En vidgad samverkan mellan arbetsmarknadsverket och den befintliga skyddsorganisationen ter sig därför mera ändamålsenlig. Det bör i första hand ta sig uttryck i att man söker samordna skyddskommittéernas och företagshälsovårdens arbete med arbetsmarknadsverkets anpassningsverksamhet.

Vid sin behandling av prop. 1980/81:126 uttalade riksdagens arbetsmarknadsutskott bl. a. att det var angeläget att man snabbt finner metoder för en bättre samordning mellan verksamhetsområdena. Den av historiska och organisatoriska skäl betingade uppdelningen mellan arbetsmiljöområdet och den arbetsmarknadspolitiska anpassningsverksamheten är enligt utskottet olycklig och leder till ett dåligt utnyttjande av de gemensamma resurserna.

Riksdagen har också beslutat om en parlamentarisk utredning av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation. Jag har nyligen fått regeringens bemyndigande att tillkalla en sådan kommitté. Enligt sina direktiv (Dir 1981:65) skall kommittén bl. a. undersöka förutsättningarna för att frigöra resurser för den egentliga platsförmedlingen genom avgränsningar och omprioriteringar när det gäller arbetsmarknadsverkets totala arbetsuppgifter. I utredningens uppdrag ingår att närmare klarlägga ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och andra myndigheter samt vilka konsekvenser olika gränsdragningar i ansvarsfördelningen kan få för arbetsförmedlingens uppgifter.

Det ter sig därför naturligt att en särskild utredare nu tillkallas för att närmare utreda frågor om samverkan och ansvarsfördelning när det gäller arbetsmiljö- och arbetsanpassningsfrågor. Utöver de grundläggande riktlinjer för detta arbete som dragits upp i prop. 1980/81:126 om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning och vid riksdagens behandling av denna vill jag anföra följande.

Nuvarande förhållanden

Under 1970-talet genomfördes i bred politisk enighet en omfattande reformering av den arbetsrättsliga lagstiftningen. Reformerna har tillsammans med den utveckling och förstärkning av resurserna hos arbetsmiljö- och arbetsmarknadsorganen som skedde under tidsperioden väsentligt förbättrat möjligheterna att stödja utsatta grupper på arbetsmarknaden.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) trädde i kraft den 1 juli 1978. I förhållande till tidigare arbetarskyddslagstiftning innebär arbetsmiljölagen en vidgning av arbetsmiljöbegreppet till att omfatta alla slag av hälso- och säkerhetsrisker – såväl fysiska som psykiska. En grundläggande föreskrift i lagen (2 kap. 1 § andra stycket) stadgar att arbetsförhållandena skall anpassas till människors förutsättningar i såväl fysiskt som psykiskt hänseende. I lagen finns också en bestämmelse (3 kap. 3 § andra stycket) om att det åligger arbetsgivaren att ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet.

På arbetsplatserna arbetar skyddskommittéer och skyddsombud med arbetsmiljöfrågorna. I slutet av år 1979 fanns nästan 11 800 arbetsställen med skyddskommitté. Antalet skyddsombud uppgår till ca 100 000. Företagshälsovården ingår som en integrerad del i skyddsverksamheten. Dess uppgift är i första hand förebyggande, men den skall också i viss mån fungera sjukvårdande och rehabiliterande. Omkring hälften av landets arbetstagare beräknas f. n. ha tillgång till företagshälsovård i någon form.

En människas arbetsförmåga påverkas i stor utsträckning av bl. a. arbetets art och organisation, arbetsplatsens utformning och andra arbetsmiljöfaktorer. Under senare år har man blivit alltmer uppmärksam på sambanden mellan vissa skador, sjukdomar etc. och olika faktorer i arbetsmiljön. Erfarenheterna från det nya informationssystemet för arbetsskador (ISA) visar att ensidiga eller ansträngande rörelser och arbetsställningar (belastningssjukdomar) misstänks svara för drygt hälften av de arbetssjukdomar som registrerades i informationssystemet under år 1979.

Också utredningen om hälso- och sjukvården inför 80-talet – HS 90 – tar i sitt betänkande (SOU 1981:1) Hälsorisker upp frågor som rör förhållandet arbetsmiljö – ohälsa och arbetslöshet – ohälsa. Utredningen betonar företagshälsovårdens betydelse i arbetsmiljöarbetet som anför bl. a. följande:

"Förhållanden i arbetsmiljön kan ha betydelse för sjukdomspanoramats utseende, oavsett i vilka variabler detta beskrivs. Hur stor andel av den totala sjukligheten som kan tillskrivas sådana förhållanden är mycket svår att fastställa. Det torde dock kunna fastställas, att förhållanden andra än rent arbetsmiljömässiga spelar en mycket stor roll. Samtidigt är det uppenbart att för vissa yrkeskategorier eller i vissa expositionssituationer är risken för skada, sjukdom och död mycket hög jämfört med ett lands genomsnittsförhållanden. Ett fåtal får bära höga kostnader i form av ohälsa för att vi andra skall leva komfortabelt."

Sjukpenningkommittén (S 1978:04) har likaså berört frågor om arbetsmiljöfaktorernas betydelse för sjukfrånvaron i sitt betänkande (SOU 1981:22) Sjukersättningsfrågor.

Arbetsmiljölagens syfte är att genom anpassning av arbetsförhållandena till människans förutsättningar – och därmed givetvis också begränsningar – så långt det är möjligt förebygga att skador eller förslitning uppkommer. Det gäller här såväl generella åtgärder som åtgärder för enskilda personers

arbetsplatser. Jag vill här understryka behovet av förebyggande åtgärder även för personer, vilkas särskilda förutsättningar medför behov av individuellt anpassade åtgärder. Detta kan t. ex. gälla när en arbetstagare med svagare muskelstyrka än genomsnittet behöver anpassningsåtgärder som går utöver de generella åtgärderna för att han eller hon på sikt skall kunna undgå en förslitningsskada. Som jag redan har framhållit bör åtgärder av detta slag som avser redan anställda kunna ingå som en del i skyddsarbetet på arbetsplatserna.

Sedan den 1 juli 1974 gäller *lagen (1974:12) om anställningsskydd* (LAS) och *lagen (1974:13) om anställningsfrämjande åtgärder* (främjandelagen). LAS ger ökad anställningstrygghet för arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Främjandelagen ger arbetsmarknadsverket befogenhet att aktivt arbeta för att äldre och arbetshandikappade skall kunna få och behålla en anställning. Lagstiftningen innebär långtgående skyldigheter för arbetsgivarna att genom omplaceringar och andra åtgärder underlätta för en arbetshandikappad anställd att ha kvar sin anställning. De skall också vidta åtgärder för att främja anställning av äldre och arbetshandikappade.

Som ett komplement till lagstiftningen finns ett omfattande arbetsmarknadspolitiskt åtgärdssystem. Det skall stimulera till anställning av arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga och bidra till att arbetet anpassas till den äldre och arbetshandikappade arbetskraftens förutsättningar. Exempelvis kan bidrag lämnas till speciella arbetstekniska hjälpmedel åt en handikappad arbetstagare eller till särskilda anordningar på arbetsplatsen, om anordningarna behövs för att en handikappad arbetstagare skall kunna utföra arbetet. Lönebidrag kan lämnas till en arbetsgivare som anställer en arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga med viss andel av lönekostnaden för den anställde.

Sedan början av 1970-talet har successivt skapats särskilda s. k. anpassningsgrupper med representanter för arbetsgivare, arbetstagare och arbetsförmedling. Anpassningsgruppernas verksamhet har behandlats i förarbetena till lagen om anställningsfrämjande åtgärder. Grupperna skall bl. a. påverka attityderna gentemot äldre och arbetshandikappade i arbetslivet och föreslå åtgärder för att underlätta för dessa grupper att få eller behålla en anställning. Hittills har ca 5 300 grupper inrättats.

Aktiviteten i anpassningsgrupperna är mycket skiftande. Detta har bl. a. påpekats av sysselsättningsutredningen, som i sitt delbetänkande (1978:14) Arbete åt handikappade konstaterar:

"I en stor del av grupperna – förmodligen en klar majoritet – är aktiviteten mycket liten. Sammanträden förekommer pliktskyldigast. Effekterna i form av både omplacerings- och inplaceringsverksamhet är tämligen blygsamma. En ytterligare kategori anpassningsgrupper fungerar förhållandevis väl när det gäller omplaceringsverksamheten i företagen, men sysslar däremot i liten eller ingen utsträckning med frågan om inplacering av arbetshandikappade. Ett litet antal anpassningsgrupper fungerar enligt de intentioner som finns för verksamheten."

Utredningen genomförde också en enkät hos länsarbetsnämnderna om tillämpningen av främjandelagen. Av denna framgick att lagens mera tvingande regler inte utnyttjas av nämnderna.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har därefter i oktober 1979 antagit ett handlingsprogram för arbete åt arbetshandikappade med syfte att aktivera

anpassningsgrupperna och få en effektivare tillämpning av främjandelagen. Den ökade aktivitet, som programmet ledde till, fick till följd att betydligt fler arbetshandikappade fick anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Genomförandet av handlingsprogrammet har också setts som ett genombrott för användningen av främjandelagen i förmedlingsarbetet. I sin redovisning av aktiviteterna för år 1980 anger AMS att 32 % av anpassningsgrupperna inte sammanträtt under året. Ca 27 % hade endast behandlat interna frågor medan återstående 41 % även tagit upp inplaceringsfrågor. Högst aktivitet uppvisades inom den kommunala sektorn, där ca 6 % av anpassningsgrupperna inte sammanträtt och ca 80 % behandlat inplaceringsfrågor. Inom statliga och privata sektorerna var aktiviteterna likartade, ca 35 % som inte sammanträtt och ca 37 % som även behandlat inplaceringsfrågor.

Arbetsförmedlingarna har i huvudsak inriktat sig på företag med rekryteringsbehov, där praktiska förutsättningar för inplacering av äldre och handikappade funnits. Detta är helt i linje med de riktlinjer som finns för anpassningsgruppernas arbete. Grupperna skall i första hand arbeta med inplaceringsärenden medan det interna anpassningsarbetet främst är en angelägenhet för arbetsgivare/personalorganisationer.

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) trädde i kraft den 1 januari 1977. Den är avsedd att främja arbetstagarnas medbestämmande över arbetsvillkoren i vidaste mening. MBL är en ramlagstiftning som förutsätter kollektivavtalsreglering. Lagen ger arbetstagarorganisationerna förhandlingsrätt i frågor som rör förhållandet arbetsgivare–arbetstagare. Den ger också arbetstagarnas fackliga företrädare rätt till information om företagets förhållanden, bl. a. sådana planerade förändringar i verksamheten som har betydelse för de anställda.

Frågor som gäller arbetsanpassning, omplacering eller nyrekrytering av t. ex. äldre och arbetshandikappade kan således också komma att behandlas inom ramen för medbestämmandelagstiftningen. I det tidigare nämnda delbetänkandet Arbete åt handikappade framhöll sysselsättningsutredningen bl. a. följande:

"Personalpolitiken, framför allt personalplanering och -rekrytering är av avgörande betydelse för att kunna lösa frågan om anställning av arbetshandikappade. Det är mycket svårt att i personalrekryteringen isolera frågor som rör de arbetshandikappades anställning från de övriga anställningsrutinerna. Det är inte heller önskvärt att ha en alltför långtgående särbehandling av de arbetshandikappade vid anställningen."

Utredningens uppdrag

De samverkansorgan som har utvecklats inom olika områden i arbetslivet har uppgifter som i viss utsträckning är överlappande. Exempel på detta är insatser för att anpassa arbetsförhållandena för dem som har funktionsnedsättningar eller för att förebygga arbetsskador och förslitningar genom arbetsmiljöåtgärder eller omplacering till arbetsuppgifter som är bättre lämpade för den enskilde arbetstagaren. Sådana frågor kan behandlas av skyddskommitté, anpassningsgrupp och inom ramen för medbestämmandearbetet. Detsamma gäller åtgärder för att underlätta rekrytering av äldre och arbetshandikappade arbetssökande.

I propositionen 1976/77:149 om arbetsmiljölag m. m. framhöll föredra-

ganden betydelsen av att få till stånd en god samordning mellan den lokala skyddsorganisationen och anpassningsgruppernas verksamhet. Det vore därför värdefullt om det bland ledamöterna i anpassningsgrupperna också ingår personer som tillhör den lokala skyddsorganisationen, eftersom man då kan få en mera enhetlig och allsidig bedömning av frågor som gäller anpassning av arbetet och arbetsmiljön till olika arbetstagares förutsättningar. Även planering av allmänna åtgärder för att främja nyanställning av arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga kan, enligt föredraganden, behöva bedömas av den lokala skyddsorganisationen. Liknande uttalanden har sedan gjorts i propositionen 1978/79:73 om åtgärder för arbetshandikappade.

Sedan arbetsmiljölagen nu varit i kraft några år finns det enligt min mening anledning att söka utvärdera hur samordningen mellan den lokala skyddsorganisationen och anpassningsgrupperna fungerat i praktiken. Redan nu förekommer samråd och samverkan såväl mellan arbetsmarknadsstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen som mellan länsarbetsnämnderna och yrkesinspektionen. Utredaren bör undersöka hur denna samverkan bör bedrivas så att man får en klarare ansvars- och arbetsfördelning mellan de organ som arbetar med anpassningsfrågorna.

Anpassningsgrupperna fullgör f. n. en viktig arbetsmarknadspolitisk funktion för att underlätta anställning av människor med nedsatt arbetsförmåga och som kontaktorgan mellan arbetsförmedling och företag. Samtidigt kan konstateras att de fortfarande i avsevärd utsträckning arbetar med omplaceringsfrågor och andra anpassningsåtgärder för redan anställda hos företagen.

Utredaren bör inrikta sitt arbete på att finna en sådan organisatorisk modell för arbetsfördelningen mellan skyddsorganisation och anpassningsgrupp att arbetsförmedlingens insatser i verksamheten i största möjliga utsträckning inriktas på frågor om inplacering av äldre och arbetshandikappade på arbetsplatserna. Frågor som gäller anpassningsåtgärder för redan anställda bör i huvudsak vara en angelägenhet för arbetsgivare och fackliga företrädare bl. a. inom ramen för skyddsverksamheten. Jag har redan understrukit behovet av förebyggande åtgärder även för personer, vilkas särskilda förutsättningar medför behov av invidiellt anpassade åtgärder. Utredaren bör undersöka om detta bör föranleda särskilda åtgärder.

Oavsett vilken organisatorisk lösning som utredaren kan komma att stanna för bör utredningsarbetet grundas på överväganden om hur anpassningsgruppernas anställningsfrämjande funktioner och funktionen som kontaktorgan skall kunna fullgöras, effektiviseras och renodlas. En markering av de platsförmedlande uppgifterna ligger också väl i linje med de riktlinjer som lämnats för arbetet inom den parlamentariska utredningen om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation. En av utgångspunkterna för denna är att arbetsmarknadsverket skall ges ökade möjligheter att koncentrera sina resurser på platsförmedling och på de instrument i direkt anslutning till denna som är nödvändiga för att främja anpassningen på arbetsmarknaden. Utredaren bör också bedöma vilken effektivitetsvinst som en sådan ändrad ansvarsfördelning mellan anpassningsgrupper och skyddsorganisation kan innebära. Utredaren bör också utreda de konsekvenser en annan arbetsfördelning mellan berörda organ kan få för behovet och inriktningen av den bidragsgivning till arbetsanpassning som nu sker via arbetsmarknadsverket. Jag vill i sammanhanget erinra om att den parlamen-

tariska utredningen av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation enligt sina direktiv också skall gå igenom den arbetsmarknadspolitiska åtgärdsuppsättningen i syfte att förenkla bestämmelser och begränsa antalet enskilda åtgärder.

Utredaren bör i enlighet med vad jag har anfört samråda med den parlamentariska utredningen om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation. På samma sätt bör utredaren i erforderlig utsträckning samråda med företagshälsovårdsutredningen (A 1976:01) och den särskilda utredaren med uppdrag att bl. a. utreda vissa frågor rörande åtgärder för att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik. Samarbetet med den sistnämnda utredningen skall bl. a. avse lämplig samordning mellan de anställningsfrämjande insatserna och de insatser som kan komma att ske med stöd av arbetsförmedlingskontrakt.

Utredaren bör under arbetets gång informera berörda arbetstagarorganisationer samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren bör redovisa sitt arbete senast den 31 december 1982.

Utgångspunkten för utredningsarbetet skall vara att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag (i detta inbegrips även inkomstsänkande förslag) läggs fram, måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. (Se direktiv 1980:20 till samtliga kommittéer enligt regeringsbeslut den 13 mars 1980). Utredningen bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel, som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda.

Med hänvisningar till vad jag nu har anfört hemställer jag

att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om samverkan i arbetsmiljö- och arbetsanpassningsfrågor,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna för utredningen skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Tilläggsdirektiv till statistikutredningen (E 1980:02)

Dir 1981:67

Beslut vid regeringssammanträde 1981-12-03

Departementschefen, statsrådet Wirtén, anför.

Enligt regeringsbeslut den 25 oktober 1979 tillkallades en kommitté med uppdrag att se över den statliga statistiken. Kommittén, som har antagit namnet statistikutredningen, har till huvuduppgift att med utgångspunkt i den befintliga statliga statistiken kartlägga behovet av statistik inom de skilda samhällsområdena. I direktiven (Dir 1979:133) framhålls att genomgången av statistiken om möjligt bör göras med hjälp av behovsmodeller och kriterier för effektivitets- och nyttoanalyser. Arbetet bör därvid syfta till en prioritering av statsfinansierad statistik inom och mellan skilda områden samt inbegripa en prövning av tänkbara prioriteringsprinciper. Kommittén skall enligt direktiven också se över de beslutsprocesser varigenom statistikens inriktning och omfattning fastställs. Därvid bör utarbetas metoder för en fortgående anpassning av statistiken till användarnas faktiska behov. Kommittén skall vidare överväga i vad mån det är lämpligt att överföra statsfinansierad statistik till att finansieras via uppdragsverksamhet. De allmänna strävandena att minska företagens och allmänhetens uppgiftsskyldighet skall beaktas. Sammanfattningsvis sägs i direktiven att utredningsarbetet bör styras av syftet att i en framtid präglad av knapphet på resurser tillgodose samhällets angelägna behov av statistik genom en effektiv avvägning mellan nytta och kostnader.

I prop. 1980/81:20 om besparingar i statsverksamheten framhölls i redovisningen vad gäller ekonomidepartementets verksamhetsområde att resultatet av kommitténs arbete bör ge statsmakterna förbättrade möjligheter att prioritera statsfinansierad statistik inom och mellan skilda områden och ge en grund för reella besparingar på statistikområdet.

Som ett led i strävandena efter besparingar i den offentliga verksamheten pågår f.n. inom regeringskansliet en allmän genomgång av de direktiv som lämnats för olika utredningsuppdrag. Syftet är att undersöka i vad mån det kan finnas anledning att komplettera givna direktiv med uppdrag att belysa hur berörd verksamhet skall kunna bedrivas till väsentligt lägre kostnader för den offentliga förvaltningen.

Som framgår av vad jag angett i det föregående följer visserligen av de lämnade direktiven för statistikutredningen, att utredningsarbetet kan förväntas ge en grund för reella besparingar inom den statliga statistikproduktionen. Vid den nämnda genomgången av kommittédirektiven har jag emellertid funnit att det skulle underlätta de framtida övervägandena om besparingar på statistikområdet, om statistikutredningen mera direkt belyste verkningarna av en väsentlig minskning av kostnaderna för den statliga statistikproduktionen. Jag föreslår därför att statistikutredningen ges i uppdrag att vid slutredovisningen av sitt arbete lämna sina synpunkter på vilka begränsningar av statistikproduktionen som enligt kommitténs mening i första hand borde ske för det fall att resurserna för den anslagsfinansierade statliga statistiken på kort sikt måste minskas med ca 20 procent. Jag vill understryka att syftet härmed är att få belyst vilka konsekvenser ett väsentligt resurssnålare alternativ för den statliga statistikproduktionen skulle medfö-

ra, men att jag inte har tagit ställning för att en sådan minskning av resurserna skall ske.

Jag hemställer att regeringen utvidgar statistikutredningens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Ekonomidepartementet)

Förmåner till värnpliktiga m. fl. under grundutbildning

Dir 1981:68

Beslut vid regeringssammanträde 1981-11-26.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Riksdagen biföll i skrivelse 1977/78:240 försvarsutskottets (FöU 1977/78:19) hemställan om en undersökning av unga värnpliktigas ekonomiska förhållanden.

Med anledning av riksdagens beslut uppdrog regeringen den 29 juni 1978 och den 11 januari 1979 åt överbefälhavaren att, med anlitande av statistiska centralbyrån, genomföra en undersökning av de värnpliktigas ekonomiska situation under grundutbildningen. Resultatet av undersökningen redovisades för regeringen i maj 1981.

Överbefälhavaren pekar i sin analys av undersökningen bl. a. på att det nuvarande värnpliktsförmånssystemet rymmer ett antal akuta problem och anser att man snarast bör ta ställning till dessa. Jag delar den uppfattningen och avser därför att, under våren 1982, i propositionen om inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling, föreslå vissa förändringar inom bl. a. familjebidragslagens område. Jag kommer här inte vidare att beröra dessa förslag.

Det nuvarande förmånssystemet

Enligt värnpliktslagen (1941:967, omtryckt 1969:378) är varje svensk man värnpliktig fr. o.m. det år då han fyller 18 år t. o. m. det år då han fyller 47 år. Värnplikten innebär en skyldighet att tjänstgöra inom det militära försvaret såväl i fred som krig. I fred genomgår den värnpliktige utbildning för krigsuppgiften. Utbildningen utgörs av grundutbildning och repetitionsutbildning. Grundutbildningens längd varierar från 227 dagar till 540 dagar. Repetitionsutbildning består av krigsförbandsövningar, särskilda övningar, fackövningar, särskilda fackövningar och mobiliseringsövningar.

En värnpliktig som inte finner det förenligt med sin övertygelse att bruka vapen mot andra människor kan enligt lagen(1966:413, ändrad senast

1981:418) om vapenfri tjänst få tillstånd att fullgöra vapenfri tjänst istället för värnpliktstjänstgöring. Tjänstgöringstiden för en vapenfri tjänstepliktig är totalt 420 dagar och delas, precis som värnpliktstjänstgöringen, upp på grundutbildning och repetitionsutbildning.

När en värnpliktig genomgår grundutbildning och repetitionsutbildning får han ekonomisk ersättning enligt ett särskilt förmånssystem. Systemet omfattar också de vapenfria tjänstepliktiga och de kvinnor som fullgör frivillig militär grundutbildning. Kostnaderna för förmånssystemet, exklusive kost och logi, beräknas uppgå till ca 900 milj. kr. för budgetåret 1981/82.

Förmånssystemet är utformat så att vissa ersättningar utgår till alla värnpliktiga medan andra typer av ersättningar är behovsprövade och endast ges till värnpliktiga som t. ex. på grund av sin familjesituation behöver ett särskilt ekonomiskt stöd under värnpliktsutbildningen.

Generella ersättningar regleras i värnpliktsförmånsförordningen (1976:1008, ändrad senast 1981:586). Bestämmelserna för behovsprövade ersättningar återfinns i familjebidragslagen (1978:520, ändrad senast 1981:419).

Enligt värnpliktsförmånsförordningen får en värnpliktig, när han genomgår grundutbildning, dagersättning med f. n. 17 kronor per dag t. o. m. 230 dagars tjänstgöring. Därefter får han 15 kronor per dag i tillägg till dagersättningen t. o. m. 300 dagars tjänstgöring. För tjänstgöring utöver 300 dagar utgör tillägget 30 kronor. När han rycker ut från grundutbildningen erhåller han ett utryckningsbidrag om 1 500 kr. För viss utbildning utbetalas också utbildningspremier.

En värnpliktig har för varje kalendermånad med minst sexton tjänstgöringsdagar under grundutbildning rätt till två fria resor till och från den plats inom landet där han är kyrkobokförd eller vistas stadigvarande eller annan plats inom landet, som kan nås med allmänt kommunikationsmedel. Vid viss tjänstledighet är den värnpliktige också berättigad till fri resa. Förutom dessa fria ledighetsresor har den värnpliktige möjlighet att för tio kronor i obegränsad omfattning utnyttja allmänna tåg-, buss- och båtförbindelser vart som helst i landet, de s. k. Vpl 10-resorna.

En värnpliktig som genomgår repetitionsutbildning erhåller dagpenning istället för dagersättning. Dagpenningen är lika stor som den värnpliktiges sjukpenning enligt den allmänna sjukförsäkringen, dock lägst 40 kronor per dag. Dagpenningen betalas ut av försäkringskassorna. Utöver dagpenningen utgår befattningspenning till värnpliktiga som tjänstgör som befäl.

Alla värnpliktiga har under såväl grundutbildning som repetitionsutbildning rätt till fri mat, fri inkvartering, fri utrustning och fri hälso- och sjukvård. De är vidare ekonomiskt skyddade vid skador under tjänstgöringen genom en särskild lagstiftning som anknyter till lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. De är också grupplivförsäkrade enligt i huvudsak samma grunder som statens arbetstagare. Om en värnpliktig avlider under tjänstgöringen lämnas begravningshjälp till hans dödsbo. Värnpliktiga som fullgör dykeritjänst, fallskärmstjänst och liknande erhåller särskilda ersättningar.

En värnpliktig kan efter behovsprövning få familjebidrag för att klara sin försörjning under tjänstgöringstiden. Familjebidrag, som också kan avse den värnpliktiges närstående, finns i fem olika former, nämligen familjepenning, bostadsbidrag, flyttningsbidrag, näringsbidrag och begravningsbidrag. Värnpliktiga som fullgör repetitionsutbildning kan inte få någon annan form

av familjebidrag än näringsbidrag.

Värnpliktiga som har försörjningsplikt mot barn och hustru eller sammanboende kan erhålla familjepenning. Familjepenning för barn är f. n. högst 570 kronor per månad och för hustru f. n. högst 1 290 kronor per månad. Bostadsbidrag kan erhållas med högst bostadskostnaden. Bidragets storlek är beroende av bostadens storlek, av familjens storlek och av vad som är att betrakta som normal hyra på orten. Begravningsbidrag betalas ut om den värnpliktiges maka eller barn avlider under tjänstgöringstiden.

Ärenden om familjebidrag handläggs av kommunens familjebidragsnämnd eller annan av kommunen bestämd kommunal nämnd. Kommuner som betalat ut familjebidrag har rätt till statsbidrag med 95 % av utbetalat belopp.

Överbefälhavarens fyra modeller för ett nytt förmånssystem

Överbefälhavarens undersökning av de värnpliktigas ekonomiska situation är genomförd som en statistisk urvalsundersökning i två omgångar. Vid ett första undersökningstillfälle kontaktades ca 4 500 värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga via en postenkät, innan de påbörjade sin grundutbildning. Andra gången genomfördes en enkät ute på tjänstgöringsställena ca två månader innan de skulle rycka ut. Överbefälhavaren redovisar, förutom den statistiska analysen, också fyra principiellt olika modeller till ett nytt värnpliktsförmånssystem. Modellerna innebär i korthet följande.

1. Bortfallen inkomst ersätts (motsvarande sjukpenningsystemet)
2. Försvaret ansvarar för den värnpliktiges försörjning och hans del i kostnader för barn och bostad, medan kommunen sörjer för familjen i övrigt
3. Värnpliktslön (lika lön för alla)
4. Värnpliktslön efter behov. Ett system som ger alla värnpliktiga samma standard (dvs. lönen anpassas efter den värnpliktiges försörjningsbörda)

Överbefälhavaren förordar modell 2.

Remissinstanser förordar ytterligare utredning av modellerna

Undersökningsrapporten har remitterats till trettio myndigheter och organisationer, varvid det framhölls att en särskild uppmärksamhet borde ägnas åt de olika förslagens ekonomiska konsekvenser. En tredjedel av remissinstanserna förordar modell 2 framför de andra modellerna. Fem remissinstanser anser att det nuvarande systemet är bättre än någon av modellerna. Ett flertal remissinstanser påpekar att modellerna inte är tillräckligt genomarbetade och att kostnaderna inte är så belysta att modellerna kan tjäna som underlag för ett principbeslut om ett nytt förmånssystem. En del instanser vill inte ta ställning till någon modell förrän dessa utretts vidare. Några remissinstanser förordar visserligen någon av modellerna, men anser att ytterligare utredning bör ske.

En parlamentarisk kommitté bör tillsättas

Jag delar uppfattningen att ett ställningstagande till modellerna kräver ytterligare utredning. En sådan utredning kan kräva vissa övergripande överväganden och ställningstaganden. Jag föreslår därför, efter samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet, att en parlamentarisk kommitté tillsätts för denna uppgift. Jag vill här ange några utgångspunkter för kommitténs arbete.

Utgångspunkter för ett nytt förmånssystem

Fullgörande av värnpliktstjänstgöring innebär med nödvändighet uppoffringar för den enskilde värnpliktige och hans familj. Ett grundläggande krav på ett förmånssystem är dock att den värnpliktige och hans anhöriga tillförsäkras rimliga ekonomiska förhållanden i samband med värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst. I fråga om värnpliktiga under repetitionsutbildning får detta krav anses vara uppfyllt genom dagpenningsystemet. Någon översyn av det systemet behövs därför inte.

Även om det stora flertalet av de värnpliktiga som genomgår grundutbildning är ensamstående och fortfarande bor hos sina föräldrar är ändå skillnaderna stora mellan olika värnpliktigas sociala och ekonomiska förhållanden. Detta gör att ett generellt förmånssystem av typen värnpliktslön eller dagpenning enligt sjukpenningsystemet ter sig mindre realistiskt. Inte heller utesluter någon av de redovisade modellerna behovet av selektiva åtgärder till stöd åt den värnpliktige och hans familj. Kommittén bör därför överväga system där generella och selektiva förmåner kombineras. Till sådana generella förmåner bör även i ett framtida förmånssystem höra naturaförmåner av olika slag såsom kost och logi under tjänstgöringen. Utredningen bör dock se över de ersättningar som en värnpliktig får när han på grund av sjukdom eller tjänstledighet inte kan utnyttja kosthållet vid förbandet.

Kostnaderna för de av överbefälhavaren redovisade principmodellerna varierar i hög grad mellan modellerna. Kommittén bör inrikta sitt arbete så, att dess huvudförslag till nytt förmånssystem i stort sett ligger inom nuvarande kostnadsram för värnpliktsförmåner. I översiktlig form bör även förslag inom andra kostnadsramar kunna redovisas.

Möjligheterna att samordna förmånssystemet med andra förekommande bidragssystem och ersättningsformer bör beaktas. Kommittén bör därvid samråda med andra pågående utredningar bl. a. avseende den allmänna försäkringen.

I överbefälhavarens redovisning framkommer uppfattningen att kommunerna genom socialtjänstlagen (1980:621) är skyldiga att bidra till den värnpliktiges och hans familjs försörjning. Mot denna bakgrund görs gällande att statens försörjningsansvar gentemot den värnpliktige och hans familj i vissa avseenden skulle kunna reduceras. Vissa remissinstanser har ifrågasatt denna uppfattning om kommunalt försörjningsansvar. Det är angeläget att kommittén klarlägger socialtjänstlagens innebörd i detta avseende.

I detta sammanhang bör kommittén formulera en principiell syn på hur kostnaderna för värnpliktsförmåner skall fördelas på olika huvudmän.

Reseförmåner utgör en stor andel av de sammanlagda kostnaderna för värnpliktsförmåner. Goda möjligheter att ta sig hem under helger och övningsuppehåll är av stor betydelse för de värnpliktiga. Av den värnpliktsekonomiska undersökningen framgår att många värnpliktiga, trots nuvarande generösa reseförmåner, har stora kostnader för sina resor. Kommittén bör därför kartlägga behovet av en eventuell förändring av resesystemet. Kommittén bör därvid utgå från att de värnpliktigas reseförmåner enbart skall syfta till att ge de värnpliktiga goda möjligheter att resa mellan tjänstgöringsstället och hemmet.

Kommittén bör vid sitt arbete beakta vad riksdagen anfört med anledning av motionen 1979/80:1136 (FöU 1979/80:13, rskr 1979/80:316) om översyn av familjebidragslagen.

Försvarskommitténs kommande slutbetänkande, särskilt avseende de värnpliktigas förmåner och utbildning, bör också beaktas.

Möjligheterna till förenklingar och kostnadsminskningar i förmånssystemets administration bör ägnas särskild uppmärksamhet.

I den mån kommittén föreslår medverkan från myndigheter utanför försvarsmakten skall de ekonomiska konsekvenserna för dessa myndigheter redovisas.

Förslag till nya författningar eller ändringar i gällande författningar som övervägandena ger anledning till bör också presenteras.

Utredningsarbetet bör bedrivas i sådan takt att överväganden och förslag kan redovisas senast den 1 oktober 1982.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter med uppdrag att utreda frågan om ett nytt förmånssystem för värnpliktiga m. fl. under grundutbildning,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter och sekreterare samt annat arbetsbiträde åt kommitén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag

---

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(FÖRSVARSDEPARTEMENTET)

Översyn av den eftergymnasiala skogliga utbildningen

Dir. 1981:69

Beslut vid regeringssammanträde 1981-12-10.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

Sedan lång tid tillbaka bedrivs skoglig utbildning på olika nivåer i statlig regi. År 1915 tillkom skogshögskolan varifrån utexaminerades jägmästare och forstmästare. Skogsmästarskolan startade år 1945. Utbildning för lägre tjänstemän med bevakande uppgifter tillkom på 1860-talet då statliga skogsskolor för utbildning av kronojägare och skogsbetjäning inrättades. Utbildningen av skogvaktare gavs år 1970 en ny inriktning varvid begreppen skogstekniker och skogsinstitut infördes. Dessa tre postgymnasiala utbildningsnivåer är numera inordnade i Sveriges lantbruksuniversitet.

Jägmästarlinjen är en högskoleutbildning som enligt utbildningsplanen syftar att ge de studerande de kunskaper, den ansvarsmedvetenhet och den kritiska skolning som fordras för att förvalta och utveckla naturresursen skog. De utexaminerade jägmästarna skall kunna ta ställning i biologiska, tekniska, ekonomiska och sociala frågor och ha förmåga att allsidigt värdera effekterna av olika åtgärder i skogsbruket. Det är bl. a. viktigt att de studerande får möjlighet att tillägna sig en ekologisk grundsyn samt att uppmärksamma skogen som miljöfaktor. Utbildningen skall ge en bred bas av kunskaper samt möjlighet till specialisering. De studerande skall ges tillfälle att utveckla förmågan att självständigt lösa problem, att söka och tillämpa kunskap, att samarbeta och ta ansvar. Efter examen skall jägmästaren kunna sköta befattningar inom skoglig förvaltning, utbildning och rådgivning samt andra områden där högre skoglig utbildning efterfrågas. Jägmästarutbildningen skall också ge behörighet till forskarutbildning inom den skogliga sektorn. Utbildningen är femårig och omfattar 200 poäng. Den utbildningsplan som nu gäller antogs år 1980.

Skogsmästarlinjen utgör det avslutande steget i en utbildningsgång som efter gymnasieskolan består av såväl utbildning som yrkesverksamhet. Skogsmästarutbildningen skall enligt utbildningsplanen syfta till att ge de studerande kunskaper och färdigheter inom skogsnäringens biologisk-ekologiska, tekniska och ekonomiska ämnesområden. Vidare skall utbildningen förbereda de studerande för befattningar dels i förvaltnings- och stabstjänst, undervisning och rådgivning inom skogsbruk där vidare utbildning än skogsteknikerutbildning är önskvärd, dels handha rörelse inom skogsbruk och angränsande näringar. Studietiden vid skogsmästarskolan är tre terminer och omfattar 60 poäng. Härtill kan komma två års praktik jämte genomgång av skogsteknikerutbildning eller motsvarande varvid den samlade utbildningen omfattar 120 poäng.

Skogsteknikerlinjen ger yrkesutbildning för arbetsledar-, planläggnings- och rådgivningsuppgifter inom skogsbruket och angränsande sektorer av näringslivet. Utbildningen kvalificerar till fortsatt utbildning på skogsmästarlinjen. Skogsteknikerlinjen omfattar kurser och specialarbete. De kurser som ingår är dels grundläggande som i matematik och kemi, dels tillämpade skogliga m. fl. ämnen. Skogsskötsel, skogsteknik och arbetsledning är viktiga delar av utbildningen. Sedan år 1979 är skogsteknikerlinjen en allmän högskolelinje inom lantbruksuniversitetet. Skogsinstituten har alltså upp-

hört som fristående utbildningsanstalter.

Den skogliga utbildningens roll i samhället är väl dokumenterad genom flera utredningar som genomförts de senaste tjugo åren. På grund av splittrat huvudmannaskap för de olika utbildningarna har någon samordning mellan dem inte kunnat åstadkommas. Sedan år 1979 är huvudmannaskapet för all eftergymnasial skoglig utbildning samlat inom Sveriges lantbruksuniversitet och en översyn av de skogliga utbildningarna pågår inom universitetet med utgångspunkt framför allt i de senast genomförda utredningarnas förslag.

I ett antal motioner till 1979/80 års riksdag togs olika skogliga utbildningsfrågor upp till behandling. Olika förslag till åtgärder framfördes. Jordbruksutskottet behandlade frågan under våren 1980 (mot. 1979/80:935, JoU 1979/80:44, rskr 1979/80:389). Utskottet ansåg det värdefullt att det framtida utbildningsbehovet inom den skogliga sektorn blev föremål för fortsatta överväganden från regeringens och berörda myndigheters sida. Utskottet konstaterade att utvecklingen inom skogsbruket kommer att leda till ett ökat behov av yrkesutbildad personal. Genom en övergripande och allsidig översyn av den skogliga eftergymnasiala utbildningen borde närmare underlag kunna erhållas för fortsatta överväganden i hithörande frågor. Enligt utskottets mening fanns det således skäl som talar för att en sådan översyn, förslagsvis med parlamentarisk förankring, kommer till stånd i lämpligt sammanhang. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Med hänsyn till vad riksdagen anfört bör en samlad och allsidig översyn av den skogliga eftergymnasiala utbildningen nu komma till stånd. Genom att de tre utbildningarna numera samlats under Sveriges lantbruksuniversitets huvudmannaskap underlättas en sådan översyn. Jag förordar att en särskild utredare tillkallas för ändamålet.

De krav som måste ställas på utbildningen förändras i takt med samhällsutvecklingen. En fortlöpande anpassning är därför nödvändig. I planeringen av skogsutbildningen bör hänsyn tas till den väntade samhällsutvecklingen och förändringar inom näringen liksom också kunskapsmaterialets utveckling. Härtill kommer den vetenskapliga utvecklingens stora betydelse för inriktningen av utbildningen. Vad jag nu har framhållit bör vara en utgångspunkt för utredarens arbete.

En huvuduppgift för utredaren bör vara att analysera behovet av utbildad skoglig personal och vilken utbildning som svarar mot detta behov. Förslagen bör grundas på bl. a. en samlad genomgång av arbetsuppgifterna och kraven på befattningshavarna i olika funktioner inom skogsnäringen och hos andra arbetsgivare. En av utgångspunkterna för analysen kan därvid vara redan gjorda utredningar.

I skilda sammanhang har behovet av tre nivåer på utbildningen ifrågasatts. Därvid har andra utbildningsmodeller diskuterats. Ett alternativ, som därvid framförts, är att inrikta den eftergymnasiala skogliga utbildningen på två utbildningsled genom sammanslagning av skogstekniker- och skogsmästarutbildningarna. Ett annat alternativ är att behålla de tre utbildningsleden, men ge skogsmästarlinjen ett utökat innehåll så att linjen blir en med jägmästarlinjen parallell, men mer yrkesinriktad högskolelinje. I det alternativet skulle jägmästarlinjen få en mer teoretisk/vetenskaplig och därmed också en mer specialiserad inriktning. Utredaren bör närmare analysera dessa och andra möjliga modeller samt redovisa konsekvenserna av dem.

Som jag redovisat i det föregående omfattar den eftergymnasiala utbildningen inom den skogliga sektorn f. n. tre allmänna högskolelinjer. Varje högskolelinje är uppdelad i kurser. Utbildningarna har i vissa hänseenden stora likheter såväl i de teoretiska som i de praktiska delarna. Ännu har emellertid samordning mellan dem skett endast i mindre utsträckning. Utredaren bör nu pröva om kurserna kan utformas så att en och samma kurs kan utnyttjas inom flera utbildningslinjer. Övervägandena bör härvid även avse om och i vilka delar det är möjligt och lämpligt att samordna studierna mellan korta och långa utbildningar. Samordningen bör bl. a. kunna syfta till att underlätta för elever från de kortare utbildningarna att fortsätta i de längre. I detta sammanhang bör utredaren också undersöka i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt med en samordning med kurserna vid den lantbruksvetenskapliga fakulteten. Möjligheterna att genom samordningen uppnå besparingar bör undersökas särskilt. Med hänsyn till att den skogliga utbildningen är lokaliserad till flera orter bör vidare eventuella regionalpolitiska effekter av förslagen belysas.

Det är en uppgift för styrelsen för Sveriges lantbruksuniversitet att planera utbildningen. Utredaren bör emellertid i samband med sin analys av utbildningsbehov och förslag till studieorganisation även lägga fram förslag om hur utbildningen bör utformas med avseende på huvudsakligt innehåll och inriktning. Beträffande innehållet bör särskild uppmärksamhet riktas mot sådana inslag i utbildningen som kan bidra till ett bättre utnyttjande av naturresursen skog i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Härvid bör också prövas om utbildningen bör tillföras nya ämnesområden, t. ex. energi- och miljöfrågor, utöver de i vilka undervisning f. n. meddelas. Förslagen i detta avseende bör mot bakgrund av det nämnda planeringsansvaret dock ges en principiell karaktär.

Med utgångspunkt i bl. a. redan gjorda undersökningar och vad övervägandena i övrigt kan föranleda bör utredaren även lägga fram förslag om dimensioneringen av antagningen till de olika skogliga utbildningslinjerna. Därvid bör beaktas den breddning av arbetsmarknaden som förutses kunna ske utanför det traditionella området för skogligt utbildade.

Vid en enskild skogsskola i Gammelkroppa, för vilken stiftelsen Värmlands och Örebro läns skogsskola är huvudman, bedrivs skogsteknikerutbildning. Utbildningen vid Gammelkroppa står numera under lantbruksuniversitetets tillsyn och fyller samma krav som utbildningen vid lantbruksuniversitetet i Bispgården och Värnamo. I sina överväganden bör utredaren i relevanta delar ta hänsyn till den utbildningskapacitet som Gammalkroppaskolan svarar för.

Det är från bl. a. rekryteringssynpunkt önskvärt att skogsbruket inkl. forskningen kommer att betraktas som ett naturligt arbetsfält för både män och kvinnor. I dag dominerar männen i de skogliga utbildningarna. Det övervägande antalet sysselsatta inom skogsbruket är män. Utredaren bör därför överväga lämpliga åtgärder som främjar en ökad rekrytering av kvinnor till de skogliga utbildningarna.

Utredaren bör i sitt arbete samråda med Sveriges lantbruksuniversitet. Även i övrigt bör utredaren arbeta i nära kontakt med utbildningsavnämarna och andra intressenter på det skogliga utbildningsområdet.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare (dir. 1981:30) med uppgift att se över utbildningens och forskningens uppgifter i strävandena att förbättra den svenska ekonomins utvecklings- och konkurrenskraft. Utredaren av den

eftergymnasiala skogliga utbildningen bör i erforderlig utsträckning samordna sitt arbete med nämnda utredning.

Regeringens direktiv (Dir. 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering och reformer skall gälla även denne utredare.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor rörande den eftergymnasiala skogliga utbildningen

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Decentralisering av utlänningsärenden och kortare handläggningstider

Dir 1981:70

Beslut vid regeringssammanträde 1981-12-10

Statsrådet Andersson anför.

Nuvarande handläggning av utlänningsärenden

Den nuvarande instansordningen för utlänningsärenden fastställdes senast av riksdagen i samband med beslutet om ny utlänningslag (prop. 1979/80:96, AU 1979/80:27, rskr 1979/80:378). Den innebär i korthet att en ansökan om uppehållstillstånd lämnas in utomlands hos en svensk utlandsmyndighet eller i Sverige hos polisen. Efter utredning vidarebefordras ärendet till statens invandrarverk (SIV). Under polisutredningen kan sökanden få ett offentligt biträde, som kan utveckla sökandens skäl. SIV beslutar om uppehållstillstånd skall beviljas. Om ansökningen avslås, beslutar verket om utvisning. Det beslutet kan överklagas genom besvär hos regeringen (arbetsmarknadsdepartementet).

Handläggningsordningen har utformats i syfte att tillförsäkra den enskilde en långtgående rättssäkerhet. De rättssäkerhetsgarantier som finns inbyggda i lagstiftningen och proceduren begränsar i viss mån möjligheterna till en snabb handläggning. Ett ärende som rör vederbörandes rätt att stanna i Sverige, främst asylärenden, kan därför ofta inte behandlas så fort som vore önskvärt.

Besvärsärendena har ökat i antal och svårighet; handläggningstiderna har förlängts

I takt med att invandringen till Sverige alltmer kommit att bestå av människor från avlägsna länder och att dessa allt oftare åberopar politiska skäl för att få stanna här, har ärendena blivit mer svårbedömbara, ställt krav på större kunskaper hos den handläggande personalen och blivit allt mer tidskrävande. Den allmänna besvärsrätten över SIV:s beslut om avlägsnande och verkställighet infördes år 1976. Under de år som gått sedan dess har antalet sådana ärenden ökat successivt. Detta har fått till följd att såväl polisen som SIV och regeringskansliet vid olika tidpunkter har haft alltför många ärenden som väntar på avgörande (ärendebalans), vilket i sin tur medverkat till att handläggningstiderna blivit oacceptabelt långa.

Kritik har ofta och med all rätt riktats mot de långa handläggningstiderna. Dessa varierar dock kraftigt beroende på ärendets karaktär. De allra flesta ärenden om upphållstillstånd leder inte till att frågan om avlägsnande aktualiseras utan avgörs snabbt av SIV. Det är i avlägsnandeärenden, oftast de med politisk bakgrund, som långa handläggningstider kan uppstå.

En rad åtgärder har genomförts under senare hälften av 1970-talet i syfte att förkorta handläggningstiderna. Utlännings- och rättshjälpslagstiftningen har reformerats. Krav på att uppehållstillstånd skall sökas och beviljas före inresa har nyligen införts. Såväl polisen som invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet har fått förstärkta resurser för handläggningen av dessa ärenden. Ett intensivt arbete bedrivs på flera håll i statsförvaltningen i syfte att åstadkomma en ytterligare förkortning av handläggningstiderna inom ramen för det regelsystem och den instansordning som nu gäller. Inom SIV övervägs t. ex. att ytterligare delegera rätten att fatta positiva beslut i vissa ärenden till polisen.

Problemen till följd av den stora mängden ärenden har varierat starkt över tiden och i olika skeden uppkommit på skilda håll i procedurens tre led. I korthet bör följande kunna slås fast ifråga om de nuvarande handläggningstiderna. Polisen behöver normalt mindre än två månader för att utreda och vidarebefordra ett avlägsnandeärende. Dessa ärenden avgörs av SIV i genomsnitt 5–6 månader efter utlänningens första kontakt med polisen, d. v. s. efter en handläggningstid hos verket av i genomsnitt ungefär fyra månader. En mindre andel av ärendena tar mycket lång tid.

Den övervägande delen av de utlänningar som utvisas av SIV överklagar besluten genom besvär hos regeringen. Delgivning och besvärstid omfattar normalt drygt en månad. Det tar, i en del fall efter remiss till SIV, i genomsnitt ca sex månader innan regeringen fattar beslut. Majoriteten av ärendena avgörs dock snabbare, efter ungefär fyra månader eller mindre. En relativt stor andel av ärendena tar mycket lång tid – ett år eller mer – bara i regeringskansliet. Efter slutligt beslut i fråga om rätten att stanna i Sverige tar det ytterligare ett antal veckor och ibland månader innan utlänningen antingen får sitt uppehållstillstånd eller beslutet om avlägsnande kan verkställas.

Långa handläggningstider ger allvarliga problem

De långa handläggningstiderna medför allvarliga problem för de sökande. En utdragen väntan på ärendets utgång med svårigheter att finna meningsfull sysselsättning och en successiv förstärkning av anknytningen till Sverige, t. ex. genom barnens skolgång, medför ofta stora påfrestningar för den enskilde. Långa handläggningstider medför även betydande kostnader för samhället. De väntande tillåts inte inneha anställning under väntetiden. Många av dem som väntar behöver därför stöd av samhället i form av socialhjälp och annan omsorg. Enligt det nya system som trädde i kraft år 1980 (SFS 1979:1120) ersätter staten kommunerna för den socialhjälp som betalas till utlänningar under väntetiden. Dessa kostnader uppgick år 1980 till ca 70 milj. kr. Till detta skall läggas direkta kostnader för samhället på en rad andra områden (tolkservice, sjukvård, skolundervisning, kurativa insatser etc.) samt indirekta kostnader på sikt, bl. a. för att reparera skador som psykiskt lidande under lång väntan i vissa fall kan ge upphov till.

Det är mot denna bakgrund nödvändigt att fortsätta arbetet med att förkorta handläggningstiderna. Frågan om regeringskansliets handläggning av utlänningsärenden utgör härvidlag ett särskilt problem. Sedan mitten av 1970-talet har antalet utlänningsärenden som handläggs inom arbetsmarknadsdepartementet ökat kraftigt. Trots att möjligheterna för regeringen att ompröva lagakraftvunna beslut inskränktes kraftigt fr. o. m. den 1 juli 1980 har det totala antalet inkomna ärenden på fem år mer än tredubblats, från ca 1 100 år 1976 till ca 3 500 år 1980. Ökningen beror till stor del på den generella besvärsrätten över SIV:s avlägsnandebeslut. Invandrarenheten har successivt förstärkts som en följd härav och nu är inom arbetsmarknadsdepartementet mer än 30 årsarbetskrafter huvudsakligen sysselsatta med utlänningsärenden i något avseende.

Behovet av att flytta besvärsärendena från regeringskansliet

Samtidigt som de långa handläggningstiderna i utlänningsärenden debatterats har man emellertid också diskuterat frågan om vilken myndighet som i sista instans bör pröva besvär över beslut om främst avlägsnande av utlänningar. Diskussionen har förts från rättsliga utgångspunkter, från lämplighetssynpunkter och, inte minst, från den utgångspunkten att större ärendegrupper i möjlig mån bör decentraliseras från regeringskansliet till förvaltningsmyndigheter. Diskussionen har bl. a. gällt möjligheterna att från regeringen flytta den större delen av utlänningsärendena, som nu är den största ärendegruppen i regeringskansliet. Frågan har fått särskild aktualitet mot bakgrund av att det ansvariga statsrådet tvingats avsätta allt längre tid för beredning av utlänningsärenden och att ärendena blivit betungande för berörda delar av regeringskansliet.

Utlänningslagkommittén behandlade i betänkandet (SOU 1977:28) frågan om att inrätta en särskild besvärsnämnd där flertalet av de ärenden som nu går till regeringen skulle avgöras slutligt. Kommittén ansåg att några rättsliga hinder inte förelåg mot att ett besvärsorgan inrättades. Majoriteten menade emellertid att lämplighetsskäl talade för att dittillsvarande ordning borde bibehållas, även om antalet besvärsärenden skulle bli dubbelt eller tre gånger så stort som då. Ordföranden och en ledamot reserverade sig och förordade inrättande av en nämnd. I propositionen (prop. 1977/78:90) framhölls att det

inte var uteslutet att välja den lösning som reservanterna hade föreslagit. Mot bakgrund av att generell besvärsrätt till regeringen hade införts så sent som år 1976 och då man först borde avvakta erfarenheterna av de nya bestämmelserna om att avlägsnande skulle beslutas i direkt samband med att upphållstillstånd vägrades, beslöt regering och riksdag (AU 1977/78:30, rskr 1977/78:202) emellertid att besvärsrätten till regeringen borde kvarstå.

Arbetet med decentralisering i allmänhet av ärenden från regeringskansliet pågår sedan mer än 15 år. Jag vill erinra om att föredraganden i propositionen (prop. 1965:65) om statsdepartementens organisation m. m. uttalade att det var angeläget att befria departementen från en stor mängd ärenden av löpande natur. Departementens uppgift var att värdera och bedöma utredningsmaterial, samordna och planera regeringens politik och utforma de viktigaste riktlinjerna. Även riksdagen underströk vikten av delegering och decentralisering (SU 1965:105, rskr 1965:295). Inom regeringskansliet bevakar såväl statsrådsberedningen som regeringens decentraliseringsdelegation frågan om delegering av beslutanderätt från regeringen till underordnade myndigheter. Jag vill slutligen erinra om att konstitutionsutskottet i sina granskningsbetänkanden vid upprepade tillfällen har påpekat vikten av att åstadkomma en minskning av ärendemängden hos regeringen.

De åtgärder som hittills har vidtagits för att göra handläggningen av utlänningsärenden i regeringskansliet smidig och snabb har inte räckt till för att bryta utvecklingen mot ökande ärendebalanser och längre handläggningstider. Erfarenheten visar att personaltillskott i regeringskansliet inte har gett motsvarande ökning av antalet avgjorda ärenden. Detta sammanhänger bl. a. med de begränsningar som beslutsordningen för regeringsärenden medför, t. ex. den strikt hierarkiska organisationen och de begränsade möjligheterna att delegera beslutanderätten. En så stor mängd löpande ärenden som det nu är fråga om tar tid ifrån angelägna samordnings- och planeringsuppgifter och är i planeringshänseende svårförenliga med den typ av verksamhet som är normal inom ett departement.

Besvärsordningen i utlänningsärenden bör skyndsamt ses över

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört om de alltför långa handläggningstiderna i utlänningsärenden, de svårigheter som ärendena medför i regeringskansliet samt den allmänna strävan att därifrån flytta ut löpande förvaltningsärenden, förordar jag att frågan om utformningen av besvärsordningen i utlänningsärenden skyndsamt ses över. En sådan översyn bör syfta till att finna en ordning som, utan att befogade rättssäkerhetskrav åsidosätts, möjliggör en snabb och effektiv handläggning och därmed kortare totala handläggningstider.

Beträffande den närmare inriktningen av dessa överväganden vill jag framhålla följande. En utgångpunkt bör vara att regeringen inte längre skall vara allmän slutinstans för besvär i utlänningsärenden. Emellertid bör även fortsättningsvis ärenden av prejudicerande betydelse eller annars av principiell eller i övrigt särskild vikt komma till regeringens prövning.

Med dessa utgångspunkter bör övervägas på vilket sätt besvär i merparten av de utlänningsärenden, som nu förs upp till regeringens prövning, lämpligen skall kunna föras och hur besvärsprövningen bör organiseras. Ett första alternativ är då att öppna möjlighet för att överklaga beslut om

avlägsnande hos en särskild besvärsnämnd för utlänningsärenden. I det sammanhanget är det viktigt att få belyst hur olika lösningar vad gäller uppgifter, sammansättning, intern beslutsordning etc. inom en besvärsnämnd påverkar möjligheterna att få till stånd en snabbare handläggning i högsta instans än f. n. Likaså bör övervägas frågan om hur och i vilken utsträckning ett begränsat antal ärenden av särskild vikt skall kunna komma till regeringens prövning. I detta hänseende kan jag hänvisa bl. a. till utlänningslagkommitténs betänkande (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden s. 115–116 och 137.

Inom ramen för översynen bör också kunna undersökas i vad mån man genom samordning med andra myndigheter i första instans kan nå rationaliseringsvinster och kortare handläggningstider genom att utredning och beslut får ett nära samband. Det är därvid av stor vikt att de praktiska konsekvenserna för verksamheten av en sådan decentralisering blir belysta. Jag tänker då bl. a. på eventuella svårigheter att nå en enhetlig praxis och på samspelet mellan den regionala och centrala nivån. Av särskilt intresse är därvidlag hur man utformar skyldigheten att överlämna svårare ärenden uppåt i organisationen.

Uppdraget till invandrarpolitiska kommittén

Den år 1980 tillkallade invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04) har tillsatts bl. a. mot bakgrund av behovet av att se över 1968 års riktlinjer för utlänningspolitiken (prop. 1968:142, SU 1968:196, rskr 1968:405). Kommittén, som har parlamentarisk sammansättning, har bl. a. i uppdrag att ge förslag till allmänna riktlinjer för regleringen av invandringen till Sverige. I direktiven framhålls att kommittén genomgående bör ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av åtgärder för att göra väntetiderna i utlänningsärenden så korta som möjligt. Kommitténs arbete vad gäller översynen av 1968 års riktlinjer för regleringen av invandringen bör enligt direktiven bedrivas skyndsamt. Enligt vad jag har inhämtat avser kommittén att avlämna ett delbetänkande om dessa frågor under andra halvåret 1982.

De frågor som jag nu har behandlat har alltså delvis nära samband med kommitténs uppdrag att ägna handläggningstiderna särskild uppmärksamhet. Jag anser det naturligt att även frågan om på vilket sätt utlänningsärendena bör flyttas från regeringskansliet behandlas i detta sammanhang. Jag förordar därför att kommittén ges tilläggsdirektiv med uppdrag att skyndsamt pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden med utgångspunkt från vad jag nu har anfört. Det bör vara möjligt att behandla dessa frågor särskilt utan att avvakta kommitténs slutliga ställningstaganden till nya riktlinjer för invandringspolitiken. Kommittén bör utgå från att en ny ordning vad gäller besvär över avlägsnandebeslut i utlänningsärenden bör träda i kraft senast den 1 januari 1983. För att möjliggöra nödvändigt organisationsarbete m. m. bör kommitténs förslag i dessa delar redovisas senast den 30 april 1982.

Utgångspunkten för utredningsarbetet skall vara att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl

genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Vidare skall kommittén redovisa hur eventuella resursöverföringar mellan myndigheter skall ske. En utgångpunkt är därvid att förslagen inte får leda till ökade förvaltningskostnader. Eventuella kommunalekonomiska konsekvenser av förslagen skall alltså beaktas och ett genomarbetat underlag som medger bedömningar i dessa avseenden skall redovisas. Utredningen bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda.

Kommittén bör vid arbetets påbörjande och vidare under arbetet informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation, med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor, och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Kommittén skall därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

Jag hemställer att regeringen utvidgar invandrarpolitiska kommitténs uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Ändrat bemyndigande vad gäller utredningen om översyn av lagstiftning om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia m. m.

Dir 1981:71

Departementschefen, statsrådet Molin, anför.

Regeringen bemyndigade den 30 oktober 1980 chefen för handelsdepartementet att tillkalla en särskild utredare (H 1980:4) med uppdrag att företa en genomgång av tillämpningen av lagen (1979:487) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia och en kartläggning av möjligheterna för Sverige att vidta åtgärder även på andra områden såsom överföring av teknologi (Dir 1980:86). Med stöd av detta bemyndigande har en utredare samt fyra sakkunniga och en sekreterare förordnats.

En hemställan från utredaren om entledigande har bifallits per den 1 november 1981.

Enligt min mening bör en översyn av det här slaget göras av en kommitté med flera ledamöter. Jag hemställer därför att bemyndigandet den 30 oktober 1980 ändras så

att en kommitté med högst sex ledamöter får tillkallas för uppdraget;

att en av ledamöterna får utses att vara ordförande;

att sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde får förordnas åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Handelsdepartementet)

Artificiella inseminationer

Dir 1981:72

Beslut vid regeringssammanträde 1981-12-03.

Departementschefen, statsrådet Petri, anför.

Bakgrund

Artificiell insemination (befruktning på konstlad väg) är en befruktningsmetod som under senare år har tilldragit sig allt större uppmärksamhet såväl i Sverige som utomlands. Tillgängliga uppgifter tyder på att det i Sverige f. n. föds mer än 200 barn om året vilka har kommit till genom artificiell insemination.

Artificiell insemination fyller ett behov för många som av någon anledning inte kan få barn på annat sätt. Som jag skall återkomma till i det följande medför dock verksamheten flera problem av såväl etisk som medicinsk och juridisk natur.

Sverige saknar – liksom de flesta andra länder – särskilda lagregler om artificiell insemination. Frågan om en lagreglering av verksamheten och dess effekter främst för barnet har tidigare diskuterats och utretts här (se SOU 1946:49 s. 64 och SOU 1953:9) utan att arbetet har lett till någon lagstiftning. Sedan några år tillbaka pågår i Europarådet ett arbete på att få till stånd en rekommendation för medlemsstaternas interna lagstiftning, men inte heller detta arbete har ännu lett till något slutligt resultat.

Våren 1980 anordnade Svenska Läkaresällskapets delegation för medicinsk etik ett symposium för att få framför allt de etiska och juridiska aspekterna vid artificiell insemination belysta (se Läkaresällskapets handlingar "Artificiell Insemination", band 89, häfte 3, årgång 1980). Delegationen har därefter i en skrivelse till justitieministern begärt en allsidig utredning av hela problemkomplexet och en rättslig reglering av inseminationsverksamheten. Behovet av lagstiftning har också understrukits i andra skrivelser till justitiedepartementet, bl. a. från Svensk Gynekologisk förening. Frågan har vidare aktualiserats genom motioner till riksdagen (mot 1980/81:909 och 1189), och den har på senare tid diskuterats allt livligare i den allmänna debatten.

Efter samråd med statsrådet Ahrland föreslår jag att frågan om artificiella inseminationer nu utreds och att uppdraget anförtros åt en särskild utredare.

Allmänt om uppdraget

Artificiell insemination görs i första hand med sperma från en anonym givare, s.k. givarinsemination. I mer begränsad omfattning används artificiell insemination med sperma från den mottagande kvinnans make, s.k. makeinsemination.

Utredaren bör i den utsträckning som det är möjligt kartlägga omfattningen av och formerna för artificiella inseminationer i Sverige. Med denna kartläggning som underlag bör utredaren ta ställning till om det behövs en reglering för själva verksamheten som sådan och hur en sådan reglering i så fall bör utformas. Av betydelse för detta ställningstagande är bl. a. de synpunkter av etisk och medicinsk natur som kan anläggas på en verksamhet av detta slag.

Utredaren bör vidare undersöka i vilken utsträckning de familjerättsliga regler som gäller i dag bör ändras, främst för att skydda de barn som har kommit till genom artificiell insemination. En allmän utgångspunkt bör vara att artificiell insemination får ske endast om barnet kan antas komma att växa upp under goda förhållanden. Utredaren bör också överväga vilka regler som kan behövas av hänsyn till givaren, kvinnan och i förekommande fall hennes make eller samboende.

Makeinseminationer o.d.

Om en gift kvinna föder ett barn, anses hennes make som far till barnet (1 kap. 1 § första meningen föräldrabalken). I fråga om makeinsemination är den rättsliga situationen därför förhållandevis oproblematisk. Det är sålunda klart att kvinnans make blir att betrakta som far även i rättslig mening till det barn som blivit följden av inseminationen. Problem med faderskapet uppstår dock, om mannens sperma har förvarats i en s.k. spermabank och används först efter hans död. Är kvinnan änka när barnet föds anses nämligen enligt lagen den avlidne maken som barnets far endast om barnet föds inom en sådan tid efter hans död att barnet kan vara avlat dessförinnan (1 kap. 1 § andra meningen föräldrabalken). Utredaren bör överväga om insemination med sperma från en avliden make över huvud taget bör få förekomma och hur i så fall de rättsliga problem som kan uppkomma bör lösas.

Den faktiska situationen för män och kvinnor som utan att vara gifta med varandra sammanlever under äktenskapsliknande förhållanden är i stort sett densamma som för gifta makar. Det finns därför skäl att överväga om inte artificiell insemination bör få förekomma också för en ogift kvinna med sperma från den man som hon bor tillsammans med. Den rättsliga situationen för ett barn vars mor inte är gift skiljer sig dock från den som gäller för ett barn till gifta föräldrar. Bl. a. måste faderskapet fastställas i en särskild ordning (1 kap. 3 § föräldrabalken). Med dagens regler är det dock oklart om det biologiska faderskap som är ett resultat av en artificiell insemination kan bekräftas juridiskt. En förutsättning för att artificiell insemination skall få ske i fråga om samboende par där mannen själv är givare bör vara att denne rättsligt anses som far till barnet.

Givarinseminationer

De problem som möter vid givarinsemination är delvis olika beroende på om kvinnan är gift eller ogift.

Är *kvinnan gift* bör en förutsättning för insemination vara att den äkta mannen har samtyckt till att åtgärden vidtas och till att han skall betraktas som far till barnet. Starka skäl talar för att den som har lämnat ett sådant samtycke inte skall kunna avsäga sig faderskapet till ett barn som har kommit till genom inseminationen. Den möjlighet som en gift man i dag har att föra talan om att han inte är far till ett barn som har fötts i äktenskapet bör därför inte finnas i fall då det är klart att barnet har avlats genom en insemination som den gifta mannen har samtyckt till. En talan om att denne inte är far får i dag föras också av barnet. Utredaren bör överväga om barnet bör ha kvar denna rätt. Frågan hänger delvis samman med frågan i vilken utsträckning uppgiften om att insemination har förekommit och de närmare omständigheterna kring den bör vara sekretessbelagda och i så fall i förhållande till vem. Jag återkommer till den frågan i ett följande avsnitt.

Ett alternativ kan vara att som krav för artificiell insemination ställa upp att kvinnans make före inseminationen adopterar det blivande barnet. En sådan lösning kräver ändring i de nuvarande adoptionsbestämmelserna, eftersom de inte tillåter adoption av ett ofött barn.

Är *kvinnan ogift* kan barnets ställning bli mera osäker. Frågan huruvida artificiell insemination bör få äga rum på en ogift kvinna bör därför bli föremål för särskilda överväganden.

Om kvinnan lever under äktenskapsliknande former tillsammans med en man kan det ligga nära till hands att tillåta artificiell insemination under förutsättning att den samboende mannen med bindande verkan tar på sig det juridiska ansvaret som far för barnet. En tänkbar möjlighet även i dessa fall är att kräva att mannen före inseminationen adopterar det blivande barnet, utan att modern för den skull förlorar sin rättsliga ställning som förälder till barnet.

Övrigt om utredningsuppdraget

En viktig fråga är vem som bör göra den sociala bedömningen av de blivande föräldrarnas lämplighet. Ett alternativ är att lägga denna uppgift på den som är ansvarig för inseminationen. Om utredaren väljer att ställa upp krav på att det blivande barnet adopteras, ligger det dock närmare till hands att prövningen görs av domstolar och socialnämnder. Oavsett vilken lösning som väljs är det angeläget att de blivande föräldrarna genom samhällets försorg förbereds på de sociala och psykologiska synpunkter som kan läggas på en artificiell insemination.

Andra frågor av mer administrativt slag är vilka formkrav som bör ställas på samtycken och andra handlingar som rör en artificiell insemination och var dessa lämpligen bör förvaras.

Utredaren bör redovisa kostnaderna för en reglerad inseminationsverksamhet och ge förslag till hur verksamheten skall finansieras. En utgångspunkt bör vara att kostnaderna skall betalas av dem som anlitar tjänsterna.

Utredaren bör kunna ta upp också andra frågor än dem jag nu har berört, t. ex. sådana som rör spermabanker, blandning av sperma från flera givare

och ekonomisk gottgörelse till givaren.

En viss anknytning till de artificiella inseminationerna har metoden att befrukta ägg utanför livmodern och därefter plantera in ägget i en annan kvinna. I den mån en sådan eller liknande verksamhet börjar förekomma i vårt land reser det ytterligare problem vid sidan av dem som tidigare har angetts, bl. a. av etisk art. Utredaren bör vara oförhindrad att i detta sammanhang behandla också frågor av detta slag.

Utredaren bör samråda med utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt, journalutredningen (S 1980:3) och kommittén (S 1981:03) om etiska, humanitära och sociala frågor m.m. kring hybrid – DNA – tekniken (Dir 1981:3). I den mån det är ändamålsenligt bör utredaren vidare samråda med företrädare för justitie- och socialdepartementen i de andra nordiska länderna. Utredaren bör i övrigt följa utvecklingen i andra länder och internationella organ.

I utredningsarbetet bör delta medicinsk och barnpsykologisk expertis samt företrädare för huvudmännen inom den allmänna sjukvården. Även i övrigt bör utredaren erhålla den experthjälp som behövs.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört nu hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om

Om kvinnan däremot lever ensam är det mera tveksamt om insemination bör tillåtas. Utredaren bör pröva denna fråga utifrån vad som kan antas vara förenligt med barnets bästa.

Sekretessfrågor

I dag förekommer insemination med en känd givare om denne är gift med kvinnan eller bor tillsammans med henne under äktenskapsliknande förhållanden. I övriga fall torde givaren i allmänhet vara anonym. En omdiskuterad fråga är om ett sekretesskydd bör finnas för uppgifter om honom och om det förhållandet att en insemination har ägt rum. Utredaren bör närmare analysera de skäl som kan anföras för och emot ett anonymitetsskydd och föreslå de åtgärder som kan finnas påkallade.

När det särskilt gäller frågan om sekretess i förhållande till barnet talar mycket för att barnet bör ha rätt att åtminstone få veta att det har kommit till genom artificiell insemination. Huruvida barnet också bör ha kunskap om vem som är givare är mera svårbedömt. Det finns en risk för att en sådan kunskap skulle störa relationerna mellan barnet och den rättslige fadern. Dessutom kan det kanske bli svårt att finna lämpliga givare, om de riskerar att deras identitet avslöjas.

Om utredaren kommer fram till att givaren – i vissa fall eller generellt – bör vara känd, får också övervägas hur faderskapet till barnet då bör regleras. Av lagstiftningen bör tydligt framgå att givaren inte rättsligt skall anses som barnets far, om någon annan har tagit på sig faderskapet med bindande verkan.

Medicinska aspekter m.m. på artificiell insemination

Ett ingrepp av typen artificiell insemination innefattar vissa risker för infektion eller andra komplikationer för kvinnan vilka även kan få konsekvenser för det blivande barnet. Metoden bör därför självfallet användas först efter sakkunnig prövning och under betryggande former. Det bör undersökas om särskilda kompetenskrav bör ställas upp för en rätt att utföra artificiella inseminationer. Vidare bör övervägas om åtgärden skall få utföras endast på sjukhus eller därmed jämförlig anstalt.

En annan fråga är vilken hänsyn som bör tas till släktskapsförhållandet mellan givaren och kvinnan. Klart är att insemination inte bör få förekomma med sperma från en släkting i rätt upp- eller nedstigande led eller från syskon till kvinnan. Utredaren bör överväga om det därutöver finns några medicinska, etiska eller andra liknande synpunkter som bör ha betydelse i sammanhanget, t. ex. arvsegenskaperna hos givaren och de blivande föräldrarna.

artificiella inseminationer,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Justitiedepartementet)

Statens industriverks framtida verksamhet och organisation m.m.

Dir 1981:73

Beslut vid regeringssammanträde 1981-11-12.

Chefen för industridepartementet, statsrådet Åsling anför.

Bildandet av statens industriverk

År 1973 beslöt statsmakterna att inrätta ett nytt verk – statens industriverk – som central myndighet för industri-, energi- och mineralpolitiska frågor (prop. 1973:41, NU 1973:54, rskr 1973:225). Verkets huvuduppgifter skulle vara:

- industripolitisk utredningsverksamhet,
- vissa uppgifter i samband med det statliga finansiella företagsstödet som tidigare handlades av kommerskollegium,
- statliga insatser för företagsservice, främst till de små och medelstora företagen,

- det säkerhetsinriktade arbete som tidigare utfördes av kommerskollegium,
- centrala myndighetsuppgifter på energipolitikens område,
- centrala myndighetsuppgifter i fråga om den statliga mineralpolitiken.

Industriverkets styrelse fick en allsidig sammansättning av företrädare för arbetsmarknadens parter, näringsliv och riksdag. Beslutet innebar att verket kom att bestå av fem enheter nämligen planerings- och utredningsbyrån, industriavdelningen, energibyrån, mineralbyrån samt administrativa byrån. Dessutom integrerades dåvarande statens institut för företagsutveckling i verkets organisation fr.o.m. budgetåret 1974/75 som en separat enhet, enheten för företagsutveckling.

Vidare knöts vissa myndigheter administrativt eller som underställda myndigheter till industriverket, liksom även vissa rådgivande organ av expertkaraktär.

Utvecklingen sedan år 1973

Under de år som har förflutit sedan industriverket bildades har förändringar beslutats eller föreslagits för flera delar av verksamheten.

Verksamhet och personal vid industriverkets enhet för företagsutveckling har övertagits av Stiftelsen Institutet för Företagsutveckling (SIFU) (prop. 1979/80:88, NU 1979/80:41, rskr 1979/80:274) fr.o.m. den 1 juli 1981.

Från industriverkets industriavdelning har frågor rörande explosiva och brandfarliga varor överförts till sprängämnesinspektionen som i samband därmed blev en självständig myndighet den 1 juli 1981. Vidare har hemslöjdsfrågor överförts till en självständig myndighet, nämnden för hemslöjdsfrågor den 1 juli 1981. Enligt vad jag har erfarit avser chefen för kommunikationsdepartementet att föreslå regeringen att framlägga förslag rörande vissa frågor om transport av farligt gods, som innebär att dessa ärenden skall överföras från industriverket till annan myndighet.

Beslut har fattats om ny myndighetsorganisation inom energiområdet (prop. 1980/81:90 bil. 1, NU 1980/81:60, rskr 1980/81:381). Beslutet innebär bl. a. att huvuddelen av verksamheten vid industriverkets energibyrå den 1 juli 1982 skall föras över till en ny central myndighet för energifrågor, statens energiverk. I fortsättningen kommer industriverket att handlägga frågor rörande energianvändningen inom industrin. Här ingår bl. a. viss utredningsverksamhet, rådgivning och information.

Vidare har beslut fattats om ny myndighetsorganisation inom mineralområdet (prop 1980/81:130, NU 1980/81:43 och 67, rskr 1980/81:349). Beslutet innebär att mineralbyrån vid industriverket överförs till annan myndighet. Organisationsförändringen beräknas bli genomförd under år 1982.

Även utanför industriverket har förändringar skett som påverkar verksamheten inom verket.

Inom industridepartementet har inrättats ett struktursekretariat med uppgift att i ett internationellt perspektiv arbeta med frågor av betydelse för industrins långsiktiga strukturella utveckling. Detta innebär att industridepartementets roll som beställare av utredningar m.m. har förstärkts, samtidigt som behovet har minskat av självständigt initierade utredningar av industriverket.

Sedan verket bildades har företagareföreningarna i länen ombildats till

regionala utvecklingsfonder. Fonderna har fått kraftigt ökade resurser. Detta innebär att möjligheterna att decentralisera verksamhet inom det industri- och regionalpolitiska fältet har ökat väsentligt.

Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag det vara befogat att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över industriverkets verksamhet och organisation. Till ledning för utredaren vill jag anföra följande.

Det statsfinansiella läget innebär att krav på besparingar och rationaliseringar i myndigheternas verksamhet fortlöpande kommer att ställas. Industriverkets verksamhet bör med anledning därav prövas förutsättningslöst. Vidare skall arbetet med decentralisering målmedvetet främjas i strävan att uppnå en effektivare samhällsförvaltning. Det bör i sammanhanget erinras om vad riksdagens arbetsmarknadsutskott har uttalat beträffande decentralisering inom statsförvaltningen (AU 1980/81:23).

Industriverkets verksamhet bör, efter det att möjligheterna till decentralisering och besparingar till fullo beaktats, inriktas mot dels verkställande uppgifter på central nivå, dels utredningsverksamhet med syfte att ge underlag för arbetet inom regeringskansliet.

Beträffande de *verkställande uppgifterna* skall utredaren beakta följande.

När industriverket inrättades behandlades frågan om att samordna de olika formerna av statligt, företagsinriktat finansiellt stöd inom ramen för en organisation. I betänkandet (SOU 1971:69) Näringspolitiken – ny verksorganisation, som utgjorde det huvudsakliga beslutsunderlaget när industriverket inrättades föreslogs i det syftet bl. a. att handläggningen av det regionalpolitiska stödet till näringslivet skulle föras över från arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) till det nya näringspolitiska verk som föreslogs. Remissopinionen var emellertid delad i denna fråga, varför någon sådan överföring inte genomfördes. Flera av de remissinstanser som var negativa till förslaget ansåg dock, att frågan borde tas upp till förnyad prövning när det pågående arbetet med riktlinjer för regionalpolitiken hade slutförts samt arbetsfördelningen mellan arbetsmarknads- och industridepartementen hade fastställts.

Efter år 1973 har riktlinjerna för regionalpolitiken successivt preciserats, senast genom riksdagsbeslut år 1979 (prop. 1978/79:112, AU 1978/79:23, rskr 1978/79:435). Vidare har arbetsfördelningen mellan arbetsmarknads- och industridepartementet förändrats så att de regionalpolitiska frågorna numera handläggs inom industridepartementet. Enligt min mening är tiden därför mogen att på nytt överväga om det är lämpligt att föra över handläggningen på central nivå av det regionalpolitiska stödet till näringslivet från AMS till industriverket. Det bör ankomma på utredaren att i samråd med utredningen (A 1981:65) om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation förutsättningslöst överväga denna fråga. Om utredaren kommer fram till att en överföring bör ske, bör också förslag lämnas på hur organisationsförändringen skall genomföras.

Utredaren bör vidare överväga i vad mån de ärenden om finansiellt företagsstöd i olika former som f.n. prövas av regeringen kan överföras till industriverket. Jag tänker därvid bl. a. på rekonstruktionsärenden i samband

med en akut ekonomisk kris i företag som har fått statligt kreditstöd. Vissa frågor om rekonstruktion av krisdrabbade företag behandlades i prop. 1980/81:130, kap. 11, NU 1980/81:64, rskr 1980/81:425) om industripolitikens inriktning m.m. Vad riksdagen därvid beslutade bör ligga till grund för utredarens överväganden i denna fråga. Om utredaren i samråd med utredningen om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation finner att ärenden om regionalpolitiskt stöd till näringslivet bör föras över från AMS till industriverket torde möjligheterna öka att lämna över beslutanderätt i rekonstruktionsärenden från regeringen till den centrala myndigheten, eftersom statens fordringar i sådana ärenden ofta hänför sig till både industripolitiskt och regionalpolitiskt kreditstöd.

När det gäller små och medelstora företag finns ofta de bästa kunskaperna på regional nivå. De regionala utvecklingsfonderna har i regel god kännedom om företag, företagare, produktidéer etc. Beslut på central nivå om finansiellt stöd till små och medelstora företag kan innebära tidsutdräkt och att tillgängliga resurser inte utnyttjas effektivt. Samtidigt kan de regionala organen i vissa avseenden sakna möjligheter till enhetlig bedömning och överblick beträffande bransch- och marknadsutveckling. Utredaren bör därför överväga vilka beslut om finansiellt stöd som f.n. fattas av statens industriverk som helt eller delvis kan överföras till den regionala nivån. Jag vill i detta sammanhang nämna att det inom regeringskansliet f.n. övervägs om de regionala utvecklingsfonderna kan utnyttjas i ökad utsträckning när det gäller regionalpolitiskt stöd till små och medelstora företag. Det står vidare utredaren fritt att i dessa sammanhang lämna förslag till förenklingar och samordning av de industripolitiska stödinsatserna.

Beträffande industriverkets verksamhet på *företagsserviceområdet* bör utredaren närmare överväga vilka uppgifter verket skall ha. Detta bör göras mot bakgrund av de förändringar av SIFU och de regionala utvecklingsfonderna som jag nyss har redogjort för. I anslutning till detta bör utredaren också överväga vilken roll verket skall spela gentemot de regionala utvecklingsfonderna. F.n. faller verkets uppgifter i detta avseende i huvudsak inom två områden. För det första utövas statens huvudmannaansvar för fonderna av industriverket. För det andra svarar industriverket för service till fonderna i frågor med anknytning till statlig näringspolitik.

Utredaren bör närmare precisera hur dessa uppgifter skall fullgöras i fortsättningen. Vissa frågor rörande de regionala utvecklingsfondernas verksamhet utreds f.n. av statens industriverk. Resultatet av detta arbete, som beräknas föreligga före utgången av år 1981, bör beaktas av utredaren.

När det gäller industriverkets *utredningsverksamhet* bör denna främst inriktas mot att förse regeringskansliet med underlag för dess arbete. Sådant underlag kan bestå dels av periodvis återkommande rapporter t. ex. underlag till långtidsutredningarna, dels av studier över specifika ämnen som på uppdrag kan utföras med kort varsel. Jag vill emellertid påpeka att industriverket är en bland flera instanser som regeringskansliet kan vända sig till vid behov.

Industriverkets utredningsverksamhet skall vidare ge underlag för verkets egna verkställande uppgifter.

Utredaren skall också undersöka om önskemål från externa intressenter såsom myndigheter, organisationer och näringsliv kan tillgodoses genom en ökad andel uppdragsfinansierad utredningsverksamhet. Utredaren skall

även överväga möjligheten att samordna industriverkets utredningsverksamhet med den regionalpolitiska utrednings- och prognosverksamhet som bedrivs inom ramen för länsplaneringen. Utredaren skall därvid även beakta i vilken utsträckning den initiering, samordning m.m. av regionalpolitisk forskning som sker inom ramen för expertgruppen (I 1979:E) för forskning om regional utveckling kan komma att beröras.

Industriverket har fr.o.m. hösten 1981 sina förvaltningslokaler på Liljeholmen i Stockholm. Utredaren skall undersöka vilka möjligheter till *administrativ samordning* som föreligger mellan verket och övriga till Liljeholmen lokaliserade myndigheter.

Utredaren skall mot bakgrund av vad jag har anfört lämna förslag till verksamhet vid och framtida organisation för statens industriverk samt redovisa vilka resurser som verket behöver för sin verksamhet. I den mån förslaget påverkar industriverket närstående organ skall detta redovisas.

Om utredaren under sitt arbete skulle finna att möjligheterna till besparingar och decentralisering av verkets uppgifter är så stora att ett bibehållande av statens industriverk som en självständig myndighetsorganisation bör ifrågasättas, skall detta omgående anmälas.

När förslagen redovisas bör också de författningsförslag som föranleds av ställningstagandena läggas fram.

Utredaren skall när utredningsarbetet börjar samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren skall därutöver informera berörda arbetstagare om utredningens arbete.

Utredaren skall med förtur överväga frågan om det är lämpligt att föra över handläggningen av det regionalpolitiska stödet till näringslivet på central nivå från AMS till industriverket. Därvid skall möjligheterna att överföra vissa ärenden om finansiellt företagsstöd i olika former som f.n. beslutas av regeringen till industriverket beaktas.

Utredaren skall därefter mot bakgrund av vad han har funnit behandla resterande delar av utredningsuppdraget.

Utredarens slutliga överväganden bör redovisas så att eventuella organisationsförändringar kan genomföras under år 1982.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för industridepartementet

att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågan om statens industriverks framtida verksamhet och organisation m.m.,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Tilläggsdirektiv till kollektivtrafikberedningen (K 1979:07)

Dir. 1981:74

Beslut vid regeringssammanträde 1981-12-22.

Chefen för kommunikationsdepartementet, Claes Elmstedt, anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 13 september 1979 tillkallades en beredning för den kollektiva tätortstrafiken (K 1979:07). Kollektivtrafikberedningen (KTB) har enligt sina direktiv (Dir. 1979:120) i uppgift att i samlade former närmare analysera behovet av nya trafiklösningar på kollektivtrafikområdet, att initiera, följa upp och utvärdera försöksverksamhet med nya trafiksystem, följa den nationella och internationella utvecklingen på området och pröva olika utvecklingsåtgärder för den kollektiva trafikförsörjningen i tätorter av olika struktur.

Beredningen är parlamentariskt sammansatt med åtta ledamöter. Till beredningen finns ett sekretariat. Beredningen är samlokaliserad med transportrådet (TPR). Beredningen har även ett nära samarbete med TPR:s verksamhet på kollektivtrafikområdet.

Beredningens verksamhet omfattar främst praktiskt inriktade demonstrationsförsök men har även inslag av utvecklingsarbete. Beredningen sysslar inte med stöd till forskning i gängse mening. Beredningens arbetsplan för budgetåret 1981/82 innehåller projekt som avser planering och samordning av trafiken, trafikens tillgänglighet och framkomlighet i gatunätet, fordon och anläggningar samt vissa övergripande frågor.

Beredningens framtida ställning har behandlats av transportforskningskommittén (K 1980:01) i betänkandet (Ds K 1981:5) Transportforskning–Organisation och Samverkan. Kommittén har bl. a. föreslagit att beredningen, transportforskningsdelegationen och en viss del av styrelsen för teknisk utveckling, sammanförs till en ny organisation benämnd transportforskningsstyrelsen. Beträffande KTB har kommittén förordat att sammanföringen senareläggs något år med hänsyn till beredningens pågående verksamhet.

Vid min anmälan tidigare denna dag till budgetpropositionen (prop. 1981/82:100, bil. 9) har jag redovisat mina förslag om transportforskningens framtida organisation, samverkansformer m. m. För beredningen innebär förslagen att den bibehålls två år, dvs. t. o. m. utgången av år 1983. En utvärdering av verksamheten bör då göras. Det blir därefter aktuellt att ta ställning till verksamhetens inriktning och omfattning på längre sikt liksom till hur den skall vara organiserad. Men jag anser inte att utvärderingen eller den ev. förändrade organisationen skall innebära något avbrott i pågående verksamhet. Beredningen bör sålunda vara oförhindrad att engagera sig i nya projekt som kan beräknas bli avslutade efter utgången av år 1983. Mitt förslag är vidare att beredningens verksamhet under denna tidsram utvidgas till att även omfatta kollektiv landsbygdstrafik. Mot denna bakgrund återkommer jag nu till frågan om en utvidgning av beredningens verksamhetsområde.

Kollektivtrafiken har under senare år ökat sin andel av transportarbetet. Bakom denna utveckling ligger bl. a. ökade drivmedelskostnader, lågprislinjen i taxesättningen och bildandet av ett gemensamt huvudmannaskap för

den lokala och regionala kollektivtrafiken. Det ökade intresset för kollektivtrafiken har främst kommit till uttryck i de större tätortsområdena. De omfattande och tidsmässigt koncentrerade arbetsresorna i dessa områden förutsätter också transportsystem med bl. a. stor kapacitet. Kollektivtrafiken har i dessa fall fördelar framför andra transportsystem. Kollektivtrafiken är vidare ett medel när det gäller att komma till rätta med miljöproblemen i tätorterna. En utvecklad kollektivtrafik kan också spara energi och investeringar i vägar och gator m. m.

Enligt min mening finns det från regional- och trafikpolitiska utgångspunkter lika stor anledning att ägna intresse åt landsbygdens trafikförsörjning. Erfarenheter från bl. a. beredningens verksamhet hittills visar också att många frågor inom kollektivtrafiken är gemensamma mellan tätort och landsbygd. Detta gäller både åtgärder som förbättrar nuvarande kollektivtrafik och nya former för trafiklösningar och trafiksystem. Den organisatoriska samordningen som skett av kollektivtrafiken till följd av riksdagens beslut om ett gemensamt huvudmannaskap för den lokala och regionala trafiken skapar vidare förutsättningar för ett helhetsperspektiv på trafik i såväl tätort som landsbygd. Jag ser det därför som naturligt att beredningens verksamhet vidgas till att omfatta all lokal och regional kollektiv persontrafik.

Beredningen bör mot denna bakgrund närmare analysera behovet av nya trafiklösningar samt initiera, följa och utvärdera försöksverksamhet med nya trafikformer anpassade till olika regioners förutsättningar.

Bland frågor som har särskild betydelse för landsbygdsområden är formerna för samverkan och samordning mellan olika transportföretag och transportmedel. Erfarenheten visar att det i många områden är ekonomiskt orealistiskt att grunda kollektivtrafiken på konventionell linjetrafik med buss. Detta gäller till stor del på landsbygden där resunderlaget är begränsat. För att ändå kunna uppfylla det trafikpolitiska målet om att människor och näringsliv i landets olika delar skall erbjudas en tillfredsställande trafikförsörjning kan därför andra trafikformer behöva utvecklas. På flera håll, både i utlandet och i Sverige, prövas också en rad mellanformer mellan konventionell busstrafik och privatbilism, som taxibuss, linjetaxi och samåkning. Beredningen bör utvärdera, initiera och vid behov själv genomföra försök med nya trafikformer och trafiklösningar i samarbete med bl. a. trafikföretag och huvudmän för den kollektiva länstrafiken. Beredningen bör i detta sammanhang samråda med delegationen för glesbygdsfrågor (I 1977:02).

Den ekonomiska situationen för staten, landstingskommuner och kommuner gör att något nämnvärt utrymme för nya kostnadskrävande åtaganden inte kan anses föreligga under de närmaste åren. Detta nödvändiggör att en utveckling av kollektivtrafiken främst bör finansieras med effektivitetsvinster och genom avgifter. En viktig uppgift för beredningen bör mot denna bakgrund vara att överväga olika former för kollektivtrafikens finansiering.

Forsknings- och utvecklingsfrågor på kollektivtrafikområdet handläggs även av transportforskningsdelegationen. I enlighet med vad som redan gäller för beredningens verksamhet förordar jag att den gränsdragning som nu gäller för tätortsfrågor även bör utsträckas till att gälla för landsbygdsfrågor. Detta betyder att FoU-projekt av tillämpningskaraktär på kollektivtrafikområdet bör handhas av beredningen.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen

utvidgar uppdraget till kollektivtrafikberedningen till att även omfatta frågor om den kollektiva landsbygdstrafiken.

Regeringen ansluter sig till föredragandens övervägande och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

Översyn av rättshjälpssystemet

Dir 1981:75

Beslut vid regeringssammanträde 1981-12-22

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Petri, anför.

Bakgrund

Rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429), RHL, utgår i fyra skilda former, nämligen som allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentligt biträde samt rådgivning.

Allmän rättshjälp lämnas i princip i varje rättslig angelägenhet där behov av sådant bistånd föreligger, om inte rättshjälp skall utgå i annan form. Det är därvid utan betydelse om angelägenheten skall prövas av domstol eller annan myndighet eller om det är fråga om en angelägenhet som inte handläggs vid någon myndighet. Den rättssökande skall efter förmåga själv bidra till kostnaderna (rättshjälpsavgift). Återstoden betalas av staten. Den lägsta rättshjälpsavgiften uppgår till 1,5 procent av basbeloppet (2 procent fr.o.m. den 1 januari 1982). Avgiften kan i vissa fall sättas ned eller efterges helt. Den viktigaste ersättningsgilla kostnaden är kostnaden för biträde.

Rättshjälp åt misstänkt i brottmål innefattar dels rätt till offentlig försvarare, dels annan rättshjälp (bl.a. rätt till ersättning för kostnad för bevisning). Någon rättshjälpsavgift betalas inte. Den som döms för brott kan dock åläggas att, inom vissa gränser, återbetala kostnaden för rättshjälpen.

Rättshjälp genom offentligt biträde kan lämnas i vissa i lagen särskilt angivna förvaltningsärenden, som rör den personliga rörelsefriheten eller den kroppsliga integriteten. I huvudsak gäller det mål och ärenden inom den psykiatriska sjukvården, den sociala vårdlagstiftningen, kriminalvården samt på utlänningslagstiftningens område. Ersättning till offentligt biträde betalas av allmänna medel. Någon återbetalningsskyldighet kan inte åläggas.

Rättshjälp kan slutligen utgå i form av *rådgivning*. Den rättshjälpsformen omfattar rådgivning och därmed jämförliga åtgärder i rättsliga angelägenheter under högst en timme. Rådgivning meddelas av advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå. Avgiften, som beror på konsultationens längd, är för år 1982 lägst 80 kr. och högst 340 kr. Avgiften kan sättas ned eller efterges. I så fall betalar staten kostnaderna för rådgivningen till den del de inte täcks av avgifterna.

Rättshjälpsreformen, som trädde i kraft år 1973, innebar en upprustning av samhällets rättshjälp och ett förbättrat rättsskydd för stora grupper av medborgare. År 1979 gjordes omfattande ändringar i lagstiftningen (SFS 1979:240), vilka trädde i kraft den 1 januari 1980. Ändringarna hade till syfte att effektivera de olika rättshjälpsformerna och förenkla rättshjälpssystemet. Reformen innebar bl.a. att beslutsbefogenheter i stor omfattning flyttades från de dåvarande sex rättshjälpsnämnderna dels till advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer, dels till ett stort antal myndigheter, främst domstolar, som handlägger de mål eller ärenden där rättshjälp kan bli aktuell.

Överflyttningen av beslutsbefogenheter har inneburit en betydande rationalisering. Antalet anställda hos rättshjälpsnämnderna har kunnat minskas med närmare hälften. Någon motsvarande ökning av antalet anställda hos domstolarna har inte skett. De påfrestningar som omorganisationen och det nya regelsystemet medfört har numera i allt väsentligt bemästrats, men vissa problem kvarstår.

Statens utgifter för rättshjälpen har ökat kraftigt under senare år. Från ca 60 milj. kr. för budgetåret 1973/74 har de stigit till ca 216 milj. kr. för budgetåret 1980/81. I syfte att begränsa kostnaderna för rättshjälpen höjdes nivån för rättshjälps- och rådgivningsavgifter fr.o.m. den 1 april 1981. Riksdagen har i dagarna med anledning av prop. 1981/82:28 beslutat om ytterligare avgiftshöjningar och vissa andra ändringar i RHL, påkallade främst av besparingsskäl.

När det gäller allmänhetens efterfrågan på de olika rättshjälpsformerna kan nämnas följande. Antalet ärenden om allmän rättshjälp kan för budgetåret 1980/81 beräknas till omkring 76 000. Rättshjälp åt misstänkt i brottmål förekom i omkring 45 000 fall. Antalet ansökningar om rättshjälp genom offentligt biträde uppgick till omkring 6 000. Det uppskattade antalet rådgivningsärenden var mellan 25 000 och 30 000. I omkring 16 000 av dessa sattes avgiften ned eller eftergavs helt.

Tillkallande av en kommitté

I samband med 1979 års ändringar i RHL uttalade riksdagen att en förnyad översyn av lagstiftningen borde komma till stånd sedan ytterligare erfarenheter vunnits av tillämpningen på området (JuU 1978/79:30, rskr 268). I prop. 1980/81:20 framhöll min företrädare att kostnadsutvecklingen inom rättshjälpen var sådan att det i det rådande statsfinansiella läget var påkallat att göra en allmän översyn av det allmännas åtaganden inom rättshjälpssystemet. Detta uttalande mötte inte någon erinran under riksdagsbehandlingen (JuU 17, rskr 65).

Även jag anser att inte minst den ekonomiska utvecklingen gör det angeläget att en grundlig översyn av rättshjälpen kommer till stånd. En sådan översyn behövs också för att i enlighet med vad riksdagen har uttalat göra en utvärdering av 1979 års reform och undanröja vissa probem som har visat sig i tillämpningen av RHL. Översynen av RHL har redan inletts i justitiedepartementet. Som nyss nämnts har på min hemställan regeringen för en tid sedan föreslagit vissa ändringar i RHL, betingade av främst besparingsskäl. Förslagen har, med något undantag, i dagarna antagits av riksdagen (JuU 1981/82:19, rskr 105).

Det sålunda inledda översynsarbetet fortsätter i departementet. Resultatet av detta arbete kommer att redovisas i en departementspromemoria tidigt nästa år. Avsikten är att det bl.a. skall föreslås ett nytt avgiftssystem samt ändrade regler för rättshjälp vid bodelning och vid tvister om fel i fastighet. Det finns emellertid åtskilliga frågor som rör rättshjälpen och som är av den karaktären att de lämpligen bör anförtros åt en kommitté med parlamentarisk förankring. Jag förordar därför att en sådan kommitté tillkallas för att se över rättshjälpssystemet.

Kommitténs uppdrag

Vid översynen får den grundläggande målsättningen för rättshjälpssystemet inte förloras ur sikte, nämligen att den enskilde skall ha möjlighet att tillvarata sina rättsliga intressen oberoende av sin ekonomiska situation. Rättshjälpen bidrar på det sättet till att främja principen om allas likhet inför lagen. Det finns emellertid anledning att undersöka vilka förändringar i rättshjälpslagstiftningen som kan göras för att öka effektiviteten och åstadkomma besparingar.

Såsom justitieutskottet uttalat i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1978/79:30 s. 45, rskr 268) bör kommittén ha frihet att överväga en total revidering av RHL. En begränsning ligger dock i kravet på att åstadkomma besparingar. Det är därför troligt att man måste behålla huvudprincipen att den rättssökande skall efter förmåga bidra till kostnaderna för rättshjälpen. Gör man det, blir utrymmet för radikala förenklingar av rättshjälpssystemet mera begränsat. Det är emellertid ändå av största vikt att kommittén undersöker varje möjlighet att göra systemet mindre arbetskrävande och enklare att handskas med.

När det gäller den närmare inriktningen av kommitténs arbete vill jag som exempel på angelägna frågor framhålla följande.

Allmän rättshjälp

En viktig fråga för kommittén att ta ställning till är tillämpningsområdet för institutet allmän rättshjälp och omfattningen av rättshjälpsförmånerna.

Allmän rättshjälp kan enligt huvudregeln beviljas fysisk person i varje rättslig angelägenhet, om han behöver sådant bistånd. Rättshjälpsformen allmän rättshjälp har alltså ett mycket vidsträckt tillämpningsområde. Vissa begränsningar har emellertid funnits alltsedan lagens tillkomst. Andra har tillkommit efter hand. Bl.a. har riksdagen i dagarna beslutat att allmän rättshjälp inte längre får beviljas i ärenden om äktenskapsförord, testamente och boskillnad efter gemensam ansökan. En huvuduppgift för kommittén blir att överväga var de ytterligare begränsningar av tillämpningsområdet som nu måste göras lämpligen bör sättas in. Den prioritering som krävs måste givetvis göras så att i första hand de mest angelägna behoven tillgodoses. Detta torde förutsätta en kartläggning av olika huvudtyper eller grupper av rättsliga angelägenheter vari frågan om allmän rättshjälp kan aktualiseras. Jag vill i detta sammanhang peka på några områden som påkallar särskild uppmärksamhet.

Rättshjälp i *förvaltningsärenden* har hittills beviljats mycket restriktivt.

Denna praxis, som har ett uttryckligt stöd i förarbetena till RHL, får ses mot bakgrund av den skyldighet att i skilda hänseenden gå allmänheten tillhanda som åvilar olika myndigheter. Även i fortsättningen bör allmän rättshjälp i förvaltningsärenden förekomma endast när speciella omständigheter påkallar det. Emellertid tyder vissa uppgifter på att de myndigheter som efter den 1 januari 1980 har fått befogenhet att bevilja allmän rättshjälp ofta anlägger en mer liberal syn vid tolkningen av RHL:s begränsningsregler än som tidigare gjordes av rättshjälpsnämnderna. Kommittén bör undersöka vilka åtgärder som kan vidtas för att återhållsamheten skall kunna vidmakthållas. Kommittén bör i detta sammanhang också uppmärksamma vilken utformning reglerna i förvaltningslagen (1971:290) om vägleднings- och serviceskyldighet kan komma att ges i framtiden.

En fråga som alltsedan RHL:s tillkomst tilldragit sig stor uppmärksamhet är i vilken utsträckning allmän rättshjälp skall kunna ges en *näringsidkare* när det gäller rättsliga angelägenheter som rör näringsverksamheten. År 1979 gjordes en försiktig utvidgning av möjligheten till rättshjälp i dessa fall. Riksdagen uttalade i samband därmed att utvecklingen på området borde följas med uppmärksamhet och att frågan borde tas upp till nya överväganden bl.a. från statsfinansiella synpunkter vid den kommande översynen av rättshjälpssystemet (JuU 1978/79:30 s. 49). Kommittén bör nu undersöka tillämpningen av regeln. Mot bakgrund av de riktlinjer för översynen som jag tidigare angett bör det övervägas om regeln bör göras mer restriktiv.

Vid reformen år 1979 togs under riksdagsbehandlingen upp frågor om förmånerna vid rättshjälp *i angelägenheter som behandlas utom riket*. Det uttalades att även denna fråga borde tas upp vid en kommande översyn. Kommittén bör undersöka regelns tillämpning och vid behov lägga fram förslag till ändringar. Härvid bör också uppmärksammas frågan om omfattningen av beslutad rättshjälp i situationer då en rättslig angelägenhet som behandlas i Sverige står i samband med rättsliga förfaranden utomlands (jfr NJA 1980 s. 346).

Avsikten är att i den departementspromemoria som nu är under utarbetande ta upp frågan om att inskränka rättshjälpen i tvister som rör fastigheter, i första hand fel i fastighet, under förutsättning att behovet av rättsligt bistånd kan tillgodoses genom rättsskyddsförsäkring. Kommittén bör gå vidare på den linjen och undersöka i vad mån *rättsskyddsbehovet kan tillgodoses i någon annan form* än genom allmän rättshjälp. Förutom rättsskyddsförsäkring kan här pekas på att medlemskap i en intresseorganisation redan i dag i vissa fall för med sig att medlemmarna kan få det rättsskydd som behövs i angelägenheter som rör organisationens verksamhetsområde.

Ett sätt att minska behovet av allmän rättshjälp kan vara att för vissa rättsliga angelägenheter ordna *förfarandet inom den berörda myndigheten* på sådant sätt att behovet av vägledning i rättsliga frågor åtminstone delvis kan tillgodoses därigenom. Härvid kan jämföras med den ordning som gäller beträffande vissa tvistemål om mindre värden vid allmän domstol. Det är emellertid inte självklart att det alltid blir billigare för samhället att lägga rådgivningsuppgifterna på myndigheten i stället för att låta en rättshjälpsfinansierad rådgivning skötas av advokater eller motsvarande. Det är heller inte säkert att uppgifterna kan tillgodoses lika bra av myndigheten som av en fristående rådgivare. I fråga om mål som handläggs vid tingsrätt kommer de aktuella frågorna att tas upp av rättegångsutredningen (Ju 1977:06) i ett

delbetänkande som läggs fram i början av år 1982. Kommittén bör, bl.a. på grundval av vad rättegångsutredningen kommit fram till, överväga om det är möjligt att minska samhällets totala kostnader genom att lägga över rådgivningsuppgifter på myndigheten i stället för att finansiera rådgivningen genom rättshjälpen.

I detta sammanhang vill jag också peka på de förslag till bl.a. vägledningsskyldighet för myndigheterna som förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09) har lagt fram i sitt delbetänkande (SOU 1981:46) Ändringar i förvaltningslagen. Förslagen övervägs f.n. inom departementet.

I syfte att förhindra missbruk av rättshjälpen finns i RHL en bestämmelse om att allmän rättshjälp inte får beviljas den som inte har ett *befogat intresse* av att få sin sak behandlad. Om allmän rättshjälp redan har beviljats men den rättssökande inte längre kan anses ha befogat intresse av att få saken prövad skall rättshjälpen upphöra. Dessa regler avser bl.a. att hindra att anspråk som framstår som oberättigade eller avser obetydliga ekonomiska värden jämförda med rättegångskostnaderna får drivas på det allmännas bekostnad. Vissa erfarenheter tyder på att reglerna mycket sällan tillämpas. Kommittén bör undersöka möjligheterna att göra intresseprövningen mer effektiv. Begränsningar i rättshjälpen bör också övervägas för vissa fall där det mot bakgrund av rättshjälpens karaktär av social lagstiftning inte framstår som rimligt att rättshjälp lämnas. Man kan bl.a. tänka sig att inskränka möjligheterna till rättshjälp när angelägenheten rör egendom av lyxkaraktär.

I detta sammanhang bör också uppmärksammas den inte ovanliga situationen att parter, av vilka åtminstone en har allmän rättshjälp, i en dispositiv tvist ger en uppgörelse formen av en förlikning trots att den helt eller till större delen är till den ena partens favör. Härigenom uppnår man att den part, som i realiteten förlorat målet, trots detta undgår skyldighet att ersätta statens kostnader för den vinnande partens rättshjälp (jfr NJA 1976 s. 259). Kommittén bör undersöka om det går att åstadkomma en ordning som – utan att betydande olägenheter av annat slag uppstår – ger domstolen möjlighet att *undersöka förlikningens verkliga innebörd* och på grundval därav fastställa återbetalningsskyldighet för rättshjälpskostnader.

Kommittén bör vidare överväga om *förmånerna vid allmän rättshjälp* är lämpligt utformade. Jag vill här särskilt peka på *utredningskostnader* (9 § andra stycket 2 och 3 samt 24 och 25 §§ RHL). Tillgänglig statistik visar att kostnaderna för utredningar har ökat starkt under senare år. Vissa uppgifter tyder på att parter i ökad utsträckning anlitar privata sakkunniga innan talan väcks. Rättshjälpsreformen år 1979 innebar i detta hänseende en utvidgad kostnadskontroll. Det kan dock ifrågasättas om denna kontroll motsvarar de krav som numera måste ställas. Kommittén bör undersöka frågan och lägga fram förslag som syftar till en förbättrad kostnadskontroll och även till besparingar. (Se i denna fråga även JuU 1981/82:19 s. 20.)

När det gäller frågan om den *rättssökandes eget bidrag* för att betala kostnaderna för rättshjälpen har, som tidigare nämnts, rättshjälps- och rådgivningsavgifterna successivt höjts. I den tidigare nämnda departementspromemorian kommer vidare att behandlas frågan om ett annorlunda utformat avgiftssystem som bl.a. innebär att en självrisk, räknad i procent på rättshjälpskostnaden, införs. Det finns emellertid ytterligare frågor rörande avgiftssystemet som kan behöva övervägas av kommittén. Det bör sålunda undersökas i vad mån *närståendes ekonomiska förhållanden* bör

kunna inverka på den rättssökandes rättshjälps- och rådgivningsavgift. Det kan t.ex. ifrågasättas om inte en makes eller en underhållsskyldig förälders ekonomi normalt bör inverka på bedömningen när avgiften fastställs för den rättssökande. En närliggande fråga som också bör granskas gäller möjligheterna att införa betalningsansvar för rättshjälpskostnader för parter som *utan rättshjälp driver en rättslig angelägenhet gemensamt med en person som beviljats allmän rättshjälp* (jfr NJA 1966 s. 270 och NJA 1975 s. 431).

Rättshjälpssystemets nuvarande uppbyggnad innebär att avgift bara tas ut en gång i varje angelägenhet oavsett om angelägenheten handläggs i flera domstolsinstanser eller både inom och utom rätta. Kommittén bör undersöka om det finns anledning att i stället införa en ordning som innebär att en *ny avgift skall betalas*, om rättshjälpen i en rättslig angelägenhet skall bestå även efter det att saken har avgjorts i första instans eller på motsvarande sätt behandlats i en första omgång.

I 31 § RHL ges beträffande mål och ärenden i domstol regler om *motparts ersättningsskyldighet för kostnad för allmän rättshjälp*. I 33 § föreskrivs om *fördelningen av den återbetalade ersättningen* mellan staten och den som haft allmän rättshjälp. Regleringen innebär, bortsett från vissa särbestämmelser, att de föreskrifter om rättegångskostnader som ges i lag skall tillämpas också i fråga om rättshjälpskostnaderna. Den som åläggs ersättningsskyldighet för rättshjälpskostnader skall i princip betala den del av kostnaderna som avser motpartens rättshjälpsavgift till denne och resten av kostnaderna till staten. Reglerna skall tillämpas i varje instans. Det innebär, att en part som vunnit i överrätt i en delfråga, t.ex. ett inhibitionsyrkande, blir berättigad att få tillbaka sin rättshjälpsavgift från motparten. Det kan ifrågasättas om inte den regeln leder till en omotiverat förmånlig behandling. Även om parten sedermera förlorar i huvudsaken, blir han inte skyldig att betala någon ny rättshjälpsavgift. Kommittén bör undersöka hur hithörande regler har kommit att fungera hos domstolarna. I den mån systemet visar sig vara mindre ändamålsenligt bör kommittén lämna förslag till förbättringar.

I mål och ärenden vid domstol fattar domstolen beslut om biträdesersättning, fastställer rättshjälpsavgift, beslutar om återbetalning till staten av rättshjälpskostnad och beslutar om fördelning av den återbetalade ersättningen mellan staten och den som haft allmän rättshjälp. Domstolen har då i allmänhet samma sammansättning som när den beslutar i själva saken. Kommittén bör undersöka om det skulle vara förenat med några fördelar att i dessa frågor eller i vissa av dem öppna möjlighet att överlåta åt *en av domstolens ledamöter*, exempelvis rotelinnehavaren, eller någon *tjänsteman vid domstolen att ensam fatta beslut*.

Rättshjälp åt misstänkt i brottmål

Rättshjälp åt misstänkt i brottmål innefattar dels rätt till offentlig försvarare enligt de bestämmelser som finns i bl.a. RB, dels annan rättshjälp åt misstänkt i brottmål, t.ex. ersättning för bevisning och för egen resa och uppehälle i samband med domstolsförhandling. Reglerna om offentlig försvarare innebär bl.a. att om den misstänkte på grund av sakens beskaffenhet eller något annat förhållande inte kan tillvarata sin rätt utan biträde skall offentlig försvarare förordnas för honom. Om den misstänkte är anhållen eller häktad skall offentlig försvarare förordnas om han begär det. När det finns anledning att döma den som är under 21 år till annan påföljd än

böter skall offentlig försvarare förordnas, om det inte är uppenbart att det inte behövs. I vissa militära mål finns också en presumtion för att offentlig försvarare skall förordnas, se 87 § militära rättegångslagen (1948:472).

Budgetåret 1979/80 uppgick statens kostnader för rättshjälp åt misstänkt i brottmål till drygt 58,5 milj. kr. Budgetåret 1980/81 steg kostnaderna till drygt 72 milj. kr. Ersättning till offentliga försvarare är kostnadsmässigt helt dominerande i denna rättshjälpsform.

När det gäller *förordnande av offentlig försvarare* har tillämpningen med åren blivit alltmera generös. Det är också i många fall angeläget att den enskilde får den hjälp som en offentlig försvarare utgör. Det finns emellertid skäl att överväga om inte en mer restriktiv reglering av rätten till offentlig försvarare i en del fall bör införas. Det kan sålunda ifrågasättas om det finns anledning att rutinmässigt förordna en offentlig försvarare vid vissa typer av brott eller, bortsett från fall när någon är anhållen eller häktad, så snart en begäran om det framställs. Kommittén bör undersöka om förutsättningarna för att förordna offentlig försvarare kan stramas åt utan att berättigade rättssäkerhetskrav sätts åt sidan.

Det kan också finnas anledning att i överrättsprocessen föra in ett *strängare rättegångskostnadsansvar* för en tilltalad som förlorar målet. De nuvarande reglerna i 31 kap. RB innebär att den tilltalade i allmänhet kan åläggas att till staten betala igen högst ett belopp som motsvarar det för honom gällande maximibeloppet enligt RHL. Detta gäller även om den tilltalade döms i flera instanser. Rättegångsutredningen kommer att ta upp frågor om tilltalades ansvar för rättegångskostnader i en senare etapp av sitt arbete. Kommittén bör efter samråd med rättegångsutredningen överväga dessa frågor.

Offentligt biträde

Tillkomsten av rättshjälpsformen rättshjälp genom offentligt biträde innebar att det skapades en väsentlig förstärkning av den enskildes rättsskydd för ärenden avseende den personliga rörelsefriheten eller den kroppsliga integriteten. Vid denna rättshjälpsform bidrar inte den enskilde till kostnaderna för rättshjälpen. Tillgången till offentligt biträde har förbehållits vissa i RHL särskilt angivna typer av ärenden. Huvuddelen av alla ärenden om offentligt biträde hänför sig f.n. till utlänningsområdet. Återstoden gäller i första hand mål och ärenden som regleras i den sociala och psykiatriska vårdlagstiftningen. Förutsättningarna i det enskilda fallet för att offentligt biträde skall få förordnas utgör en ytterligare begränsning. Ursprungligen gällde att offentligt biträde skulle utses för den som åtgärden avsåg, om det behövdes för att tillvarata hans rätt. Vid bedömningen av behovet skulle särskilt beaktas om i väsentligt hänseende motstridiga sakuppgifter hade lämnats under utredningen eller betydelsefulla sakförhållanden i övrigt var oklara.

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 1978 (SFS 1978:363), gjordes för utlänningsärendena den ändringen i den allmänna förutsättningen för offentligt biträde att biträde skall utses, om det ej måste antas att behov av biträde saknas. Den nya ordningen, som alltså innebär en presumtionsregel för förordnande av offentligt biträde, angavs i lagstiftningsärendet (prop. 1977/78:90 s. 677) vara en garanti för att rättssäkerheten skulle ökas och att handläggningstiderna skulle avkortas. Kostnadsökningen beräknades bli måttlig och väl uppvägas av de vinster som man antog skulle

göras genom förkortade handläggningstider.

I anledning av ett förslag i prop. 1979/80:1 om socialtjänsten har riksdagen beslutat att den presumtionsregel för biträdesbehov som infördes för utlänningsärenden skall tillämpas på hela området för offentligt biträde fr.o.m. den 1 januari 1982 (SoU 1980/81:15, rskr 130, SFS 1981:23).

Enligt min mening är det angeläget att också rättshjälpsformen rättshjälp genom offentligt biträde tas med vid avvägningen av hur tillgängliga resurser bäst skall användas. Kommittén bör därvid särskilt uppmärksamma *presumtionsregeln att offentligt biträde skall förordnas om det inte framgår att behov av biträde saknas*. Regeln, som alltså numera har införts på hela området för offentligt biträde, har hittills bara varit i tillämpning på utlänningsärenden. Erfarenheterna av regelns tillämpning bör undersökas. Det är exempelvis av intresse att granska vilken inverkan på handläggningstiderna som förekomsten av offentligt biträde har haft. Kommittén bör överväga om det går att införa en mer restriktivt utformad regel än presumtionsregeln utan att befogade rättsskyddsintressen åsidosätts. Eventuellt kan förutsättningarna för offentligt biträde vara olika på skilda områden och för olika grupper inom samma område. Detta gäller t.ex. utlänningsärenden, där rättssäkerhetsaspekten väger särskilt tungt i fråga om utlänningar som åberopar politiska skäl.

Rättshjälp genom offentligt biträde är helt kostnadsfri för den berörde. Det finns enligt min mening anledning att nu närmare överväga om denna ordning bör bestå. Kommittén bör därför *undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av att avgiftsbelägga* denna rättshjälpsform. Även ett införande av återbetalningsskyldighet bör övervägas. Därvid kan olika lösningar tänkas för skilda områden.

Kommittén bör även i övrigt granska området för offentligt biträde och komma med de förslag som granskningen föranleder.

Rådgivning

Genom reformen år 1979 ändrades rådgivningsinstitutet i viss utsträckning. I den mån kommitténs förslag i andra hänseenden nu får till följd att ändringar bör göras även såvitt gäller rådgivningsinstitutet bör kommittén föreslå ändringar också beträffande denna rättshjälpsform.

Övriga frågor

Genom de ändringar beträffande rättshjälpens organisation som genomfördes år 1979 anser jag att beslutsbefogenheterna mellan olika myndigheter har fått en i huvudsak ändamålsenlig fördelning. Det bör dock undersökas om fördelningen av beslutanderätten har lett till några påtagliga brister i kostnadskontrollen. Kommittén bör också granska om det i tillämpningen har uppstått några svårigheter vid *gränsdragningen mellan olika organs beslutsbefogenheter*.

En genomgående strävan i kommitténs arbete bör vara att åstadkomma en så *enkel och överskådlig men samtidigt effektiv reglering som möjligt*. Frågor om rättshjälp är massärenden som handläggs av ett stort antal myndigheter, advokater och biträdande jurister på advokatbyråer. För den praktiska tillämpningen är det bl.a. av kostnadsskäl nödvändigt med mer eller mindre generella riktmärken och schabloner. Regler som kräver att det i det enskilda

fallet skall tas hänsyn till ett flertal olika omständigheter bör i möjligaste mån undvikas.

Tidsplan, samråd m.m.

Kommitténs arbete bör bedrivas i samråd med domstolsverket och besvärsnämnden för rättshjälpen. Vidare bör kommittén, när det finns anledning till det, samråda med rättegångsutredningen (Ju 1977:06) och förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09). Kommittén bör även i övrigt ta kontakt med berörda myndigheter och organisationer. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt och, om kommittén finner det lämpligt, i etapper.

I de frågor som rör förhållandet mellan staten såsom arbetsgivare och de statsanställda bör kommittén vid arbetets påbörjande och vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Föredragandens hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter med uppdrag att se över rättshjälpssystemet,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringens beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Justitiedepartementet)

Översyn av bokdistributionen

Skr. 1982/83:103
Dir. 1981:76

Dir 1981:76

Beslut vid regeringssammanträde 1981-12-22

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Wikström, anför.

Bokförsäljningen under 1970-talet

Genom beslut den 17 mars 1965 upphävde näringsfrihetsrådet med verkan fr. o. m. den 1 april 1970 bokbranschens generella dispens från bruttoprisförbudet dvs. förbudet för en leverantör att binda en återförsäljare vid ett lägstpris. Samtidigt med införandet av fria bokpriser avskaffades det s. k. kommissionssystemet. Detta system innebar i princip att förlagen skickade minst ett exemplar av utgivna böcker till varje fullsorterad bokhandel. Dessa s. k. A-boklådor förband sig att ta emot böckerna i kommission, dvs. på förlagets ekonomiska risk, och sålde dem till ett fast, av förlaget fastställt pris. Förlagen utövade genom systemet etableringskontroll över fackbokhandeln och hade garantier för att i huvudsak alla nya titlar blev tillgängliga i varje A-bokhandel. Fackbokhandeln tillförsäkrades ensamrätt till försäljning av böcker över en viss prisgräns.

1970 års reform gjorde det möjligt att utan inskränkningar sälja för den öppna marknaden avsedda titlar också genom andra återförsäljare än bokhandeln. Reformen ledde vidare till att förlagens direktförsäljning via i regel förlagsägda bokklubbar ökade mycket kraftigt. Gemensamt för de nya försäljningskanalerna är ett jämfört med fackbokhandeln mindre sortiment vars titlar säljs i förhållandevis många exemplar och till ett lågt pris.

Den största förändringen i bokdistributionen under 1970-talet har bokklubbarna svarat för. Med relativt sett låga priser, direktreklam, postdistribution av böcker och i vissa fall introduktionserbjudanden som konkurrensmedel har dessa ökat sin marknadsandel från omkring 10 % år 1970 till omkring 30 % år 1980. Bokklubbarnas breda spridning har sannolikt ökat bokläsandet och i viss mån även fått nya grupper att börja läsa böcker. Denna åsikt framför t. ex. näringsfrihetsombudsmannen (NO) i sitt remissyttrande över 1980 års bokbranschutrednings slutbetänkande (Ds U 1981:5) Stöd till bokutgivning och bokförlag – en utvärdering.

Spridningen av böcker via andra försäljningsställen än bokhandlar har i huvudsak gällt varuhusen. Där säljs numera – ofta i särskilda bokavdelningar – framför allt den populära delen av allmänlitteraturen. Vissa varuhus har emellertid ställning som fullsorterad bokhandel. I begränsad omfattning säljs populär allmänlitteratur även genom annan detaljhandel och i pressbyrå-kiosker. Enligt NO:s nyss nämnda yttrande har även detta stimulerat konkurrensen, hållit ned prisstegringstakten samt ökat tillgängligheten och sannolikt också försäljningen av böcker.

Bokförsäljningen ökade kraftigt under 1970-talet. Den totala försäljningen av allmänlitteratur till konsumentvärde exkl. mervärdeskatt ökade från 418 milj. kr. kalenderåret 1970 till 1 340 milj. kr. budgetåret 1980/81. Med hänsyn tagen till förändringen i penningvärdet motsvarar detta en realökning på över 50 %.

Den ökade priskonkurrensen till följd av 1970 års reform har emellertid

också haft ogynnsamma effekter, i första hand för fackbokhandeln, övrig bokhandel på mindre och mellanstora orter samt för spridningen av kulturellt värdefull, men svårsåld litteratur. Det är fortfarande främst fackbokhandeln som håller denna litteratur i lager. Bokhandeln har emellertid i den nya situationen sett sig nödsakad att minska bredden på sitt sortiment, sin lagerhållning och sin service, vilket har gjort det svårare att få tag i svårsålda, men värdefulla böcker.

Bokhandelns lönsamhet har också påverkats av att kommunerna har funnit ekonomiska fördelar i att låta inköpen till folkbiblioteken och skolorna gå förbi den fullsorterade bokhandeln och göra en stor del av sina inköp via centrala inköpsorgan. Bokhandeln har därigenom gått miste om en säker och tidigare lönsam försäljning av betydande omfattning som medgav bred lagerhållning och hög servicegrad.

Gentemot varuhusens och bokklubbarnas lågprissatsningar har dessa bokhandelns traditionella konkurrensmedel – sortimentsbredd och hög servicenivå – visat sig vara otillräckliga. Därför har bokens pris kommit att få en allt större betydelse även i bokhandelns marknadsföring. Samtidigt har bokhandeln försökt möta den fria konkurrensen genom rationaliseringar av inköp och lagerhållning samt i många fall genom ett utökat sidosortiment av pappers- och kontorsvaror. Genom kedjebildningar har olika bokhandelsföretag också försökt stärka sin inköpsställning gentemot förlagen.

Trots dessa rationaliseringsåtgärder har bokhandeln mött allt större svårigheter att uppnå erforderlig lönsamhet, särskilt på mindre och medelstora orter. Flera bokhandlar på sådana orter har under 1970-talet lagts ned. De nyetableringar som under perioden i ungefär samma omfattning har kommit till stånd är nästan uteslutande förlagda till storstäderna och universitetsorterna. Till en del får denna utveckling inom bokhandeln – liksom på andra varu- och tjänsteområden – emellertid ses som en naturlig följd av bl. a. de befolkningsomflyttningar och förändringar av köpvanor som har inträffat.

Det fria prissystemet för böcker har således inneburit att allmänheten har fått ökade möjligheter att köpa en stor del av allmänlitteraturen till förhållandevis låga priser. Samtidigt har dock bokhandelns ställning, framför allt på mindre och medelstora orter, försvagats. Det har också blivit svårare för bokhandeln att tillhandahålla ett brett sortiment av kulturellt värdefull litteratur.

Den statliga litteraturpolitiken

Staten har sedan ett antal år tillbaka genom en aktiv litteraturpolitik velat främja en bokutgivning som präglas av mångfald och kvalitet och att böcker finns tillgängliga i olika delar av landet. Det statliga utgivningsstödet, som har ojämförligt störst betydelse i sammanhanget, infördes år 1975 (prop. 1975:20, KrU 1975:12, rskr 1975:201) och fick sin nuvarande form år 1978 (prop. 1977/78:99, KrU 1977/78:22, rskr 1977/78:274). Stödet har till syfte att skapa möjligheter till en bred och kvalitetsmässigt god utgivning av böcker oberoende av konjunkturbetingade omständigheter samt att ge förutsättningar för en utgivningsverksamhet hos många förlag av olika storlek. Stödet uppgår f. n. till 17,3 milj. kr. Ytterligare 8,4 milj. kr. utgår till olika ändamål på litteraturområdet, bl. a. till utgivning och distribution av prisbillig kvalitetslitteratur inom verksamheten En bok för alla.

Staten beviljar därutöver kreditgarantier för att underlätta tillkomsten av nya förlag och stödja kulturpolitiskt värdefulla mindre förlag som har tillfälliga ekonomiska problem. Därigenom har kunnat skapas en bättre balans i inflytande över utgivningen mellan stora och små förlag.

Statligt stöd till bokhandel infördes efter beslut av riksdagen år 1977 (prop. 1976/77:81, KrU 1976/77:39, rskr 1976/77:239) och utgår som investeringslån, avskrivningslån och kreditgarantier till enskilda bokhandelsföretag på företrädesvis mindre och medelstora orter samt som bidrag till Aktiebolagets Seelig & Co kompletteringslager och till utbildningsinsatser inom branschen. Bokhandelsstödet har efter en försöksperiod av fyra år utvärderats av en särskild utredare (U 1980:07), 1980 års bokbranschutredning. I huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag, (Ds U 1980:11) Samverkan i bokbranschen, förordade jag i 1981 års budgetproposition (prop. 1980/81:100 bil. 12) dels en förlängning av försöksverksamheten med kreditstöd med tre år, dels en större flexibilitet vid beviljandet av lånen. Dessutom föreslog jag införandet av ett särskilt distributionsstöd till bokhandeln speciellt inriktat på en spridning i fackbokhandeln av boktitlar med statligt litteraturstöd. Riksdagen beslöt i enlighet med regeringens förslag (KrU 1980/81:26, rskr 1980/81:299). De nya stödformerna tillämpas fr. o. m. innevarande budgetår.

Under medverkan av den särskilde utredaren har bokbranschens parter – Svenska bokförläggareföreningen samt Bok-, pappers- och kontorsvaruförbundet (Bopako) – enats om ett fortsatt fackbokhandelsavtal som i sin nya utformning trädde i kraft den 1 juli 1981. I avtalet regleras distributionen av den aktuella bokutgivningen till fackbokhandel genom ett särskilt s. k. abonnemangsåtagande, där staten genom det nyss nämnda distributionsstödet svarar för en del av förlagens rabatt till bokhandeln.

1980 års bokbranschutredning har även haft i uppdrag att utvärdera det statliga utgivningsstödet – framför allt systemet med fastställda maximipriser för litteraturstödda titlar – och kreditgarantierna till bokförlag. Utredningens slutbetänkande, (Ds U 1981:5) Stöd till bokutgivning och bokförlag – en utvärdering, överlämnades i juni 1981. I betänkandet konstateras att utgivningsstödet utifrån sitt syfte fungerat väl och bidragit till att upprätthålla en kvalitativt högtstående utgivning. Utredningen föreslår inga ändringar i reglerna för utgivningsstödet. I fråga om kreditgarantierna till förlag föreslås en ändrad handläggning av besluten samt vissa ändringar av villkoren för lånegarantierna. Förslagen har nyligen remissbehandlats.

Det aktuella läget på bokmarknaden

Trots de åtgärder som har vidtagits finns det påtagliga problem på bokmarknaden, särskilt vad gäller spridningen av kvalitetslitteratur. Problemen har under den senaste tiden blivit allt mer uppenbara. En minskad försäljning inom bokhandeln med ökade returer som följd och en klar tillbakagång även i bokförlagens direktförsäljning har medfört stora lager hos förlagen. Denna utveckling kan få allvarliga konsekvenser för bokutgivningen och många förlags existens kan anses hotad.

Den negativa utvecklingen på bokområdet hänger säkerligen delvis samman med den försämrade samhällsekonomin. Andra faktorer, såsom t. ex. ändrade strukturer inom bokdistributionen, kan dock ha stor betydelse. I den allmänna debatten har på senare tid ibland hävdats att de

nuvarande svårigheterna på bokmarknaden skulle kunna avhjälpas genom ett återinförande av fasta bokpriser. Andra debattörer har tolkat utvecklingen på bokmarknaden som en djupgående konsumtionskris som är gemensam för flertalet jämförbara länder oberoende av bokprissystem.

Inom delar av branschen har också förlagens prispolitik ifrågasatts, bl. a. utifrån nu gällande konkurrenslagstiftning. Bokhandelns branschorganisation, Bopako, och marknadsföringsorgan, Bokia AB, samt folkbibliotekens centrala inköpsorgan, Bibliotekstjänst AB, har i skrivelser till NO hävdat att förlagen diskriminerar bokhandeln resp. biblioteken jämfört med framför allt bokklubbarna. NO har nyligen i skrivelser till berörda förlag gjort den preliminära bedömningen att sådan diskriminering föreligger i båda fallen.

Företrädare för branschen har under den senaste tiden gett uttryck för en vilja att se över den nuvarande ordningen på bokdistributionens område. Samtidigt har vissa branschföreträdare emellertid förklarat att bokmarknadens regelsystem i hög grad är en konsekvens av konkurrensrättslig lagstiftning samt att hänsyn måste tas till branschens betydande kulturpolitiska åtaganden. Dessa omständigheter skulle motivera ett statligt initiativ till en sådan översyn.

Utredningsuppdraget

För egen del anser jag att branschens egna organ bör spela en aktiv roll när det gäller att överväga och besluta om eventuella förändringar i bokdistributionen. Mot bakgrund av det från kulturpolitisk synpunkt allvarliga läget på bokmarknaden och den oro som finns inom branschen finner jag det emellertid angeläget att en samlad översyn av bokbranschens marknads- och distributionsvillkor nu kommer till stånd. Jag förordar därför att staten tar initiativet till en sådan översyn. För denna uppgift bör tillkallas en kommitté där bl. a. branschens centrala organ och konkurrensrättsliga intressen bör vara företrädda.

Kommittén bör ha i uppgift att förutsättningslöst belysa utvecklingen inom bokdistributionen samt analysera dess orsaker. Kommittén bör därvid ägna uppmärksamhet åt vilka effekter som gällande konkurrensrättslig lagstiftning och dess tillämpning – framför allt i fråga om bruttoprisförbudet – kan ha haft för utvecklingen av den nuvarande strukturen inom bokdistributionen. Därutöver bör kommittén försöka kartlägga betydelsen av de skilda distributionskanalerna för böcker från olika typer av förlag samt för spridningen av olika litteraturkategorier. Vidare bör kommittén belysa i vilken utsträckning tillgången på kvalitetslitteratur i olika delar av landet kan ha påverkats av de tillämpade distributionsvillkoren.

Kommittén bör kunna lämna förslag till åtgärder som – inom ramen för en rationell bokdistribution – kan skapa en kulturpolitiskt gynnsammare struktur för en bred spridning av kvalitetslitteratur. Utgångspunkten för kommitténs arbete bör självfallet vara att huvudansvaret för bokmarknadens kommersiella villkor ligger hos branschen själv.

Det bör stå kommittén fritt att i sina överväganden och förslag inbegripa en alternativ utformning av de statliga ekonomiska insatser som f. n. förekommer på bokområdet. Kommitténs förslag om statliga ekonomiska åtaganden bör rymmas inom totalt sett oförändrade kostnadsramar.

Kommittén bör beakta vad som har anförts i regeringens direktiv (1980:20)

angående finansiering av reformer.

Förslagen bör vidare grundas på en från samhällssynpunkt motiverad sammanvägning av de kulturpolitiska, konsumentpolitiska och konkurrenspolitiska intressen som i ett visst avseende kan stå i motsatsförhållande till varandra. Kommittén bör vid utformningen av sina förslag beakta vad regeringen senare under detta riksmöte kommer att föreslå riksdagen i en särskild proposition om en ny konkurrenslag.

För att bereda kommittén tillräckligt handlingsutrymme förordar jag att 1980 års bokbranschutrednings förslag, (Ds U 1981:5) Stöd till bokutgivning och bokförlag – en utvärdering, jämte remissyttranden och med anledning av förslaget inkomna skrivelser överlämnas till den nya kommittén för att beaktas i dess arbete.

Uppslagsverkskommittén (U 1977:09) överlämnade i juni 1980 betänkandet (SOU 1980:26) Mot bättre vetande. I betänkandet behandlas förutsättningarna för en eventuell utgivning och marknadsföring av ett stort svenskt uppslagsverk. Såväl kommittén som en stor del av remissopinionen konstaterar ett stort utbildnings-, informations- och kulturpolitiskt motiverat behov av en sådan utgivning. Jag delar denna bedömning.

Uppslagsverkskommitténs förslag att staten borde åta sig ett väsentligt ekonomiskt ansvar för utgivningen och spridningen av ett stort uppslagsverk stöds av en knapp majoritet av remissopinionen. Förslaget är emellertid enligt min mening orealistiskt i det nuvarande statsfinansiella läget. Det bör således helt ankomma på förlagsbranschen att avgöra om man själv kan ta på sig det ekonomiska ansvaret för ett sådant projekt. Uppslagsverkskommittén har även anvisat möjligheten att staten lämnar ett s. k. immateriellt stöd för att underlätta utgivningen av ett uppslagsverk, framför allt vad gäller villkoren för en långsiktig marknadsföring. Enligt min mening kan det finnas skäl för sådana åtgärder. Utformningen av dessa behöver dock ytterligare övervägas. Jag förordar därför att även uppslagsverkskommitténs förslag i denna del jämte remissyttranden och i ärendet inkomna skrivelser överlämnas till den nya kommittén för att beaktas i enlighet med vad jag har anfört.

Kommittén bör kunna utföra sitt utredningsarbete i flera etapper om så bedöms ändamålsenligt. Frågor av direkt betydelse för bokdistributionen bör därigenom kunna behandlas med förtur.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utbildningsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att utreda frågor rörande bokdistributionen,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Direktiv som inte tidigare har redovisats i kommittéberättelsen 1982 års direktivserie

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:1

Ny myndighetsorganisation för landtransporter av farligt gods

Dir 1982:1

Beslut vid regeringssammanträde 1982-01-14

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Elmstedt, anför.

Propositionen om transport av farligt gods

I prop. 1981/82:94 om transport av farligt gods, som regeringen tidigare denna dag beslutat, läggs fram förslag om en ny myndighetsorganisation för landtransporter av farligt gods och om en ny författningsmässig reglering av transporterna.

Förslagen innebär i huvudsak följande.

Det myndighetsansvar för transport av farligt gods som i dag åvilar de s.k. produktkontrollmyndigheterna samt statens järnvägar bryts ut ur dessa och sammanförs till en enhet som förläggs till sjöfartsverket. Till den nya organisationen skall en delegation knytas. Delegationens uppgifter skall vara bl. a. att bistå med sakkunskap på de skilda områden som påverkar och påverkas av verksamheten transport av farligt gods, att medverka vid avvägningen mellan de olika transportgrenarnas intressen samt att biträda vid samordningen mellan transportslagen och vid den långsiktiga planeringen av verksamheten. En rådgivande nämnd med i huvudsak samma sammansättning och uppgifter som den nuvarande rådgivande nämnden vid industriverket skall bildas och knytas till den nya organisationen.

Den allmänna tillsynen över landtransporterna skall utövas av bl. a. tullen, polisen och yrkesinspektionen.

Den författningsmässiga regleringen av säkerheten vid transport av farligt gods med alla transportslag skall utgå från en enda lag, lagen om transport av farligt gods. Med stöd av lagen, som är en ramlag, avses regeringen bemyndiga sjöfartsverket och luftfartsverket att för respektive transportslag meddela de föreskrifter för transporterna som behövs från transportsäkerhetssynpunkt. Reglerna förutsätts i den utsträckning som är praktiskt möjlig och lämplig överensstämma med respektive transportslags internationella regelverk.

Det kommer att bli en av den nya organisationens viktigaste arbetsuppgifter att meddela föreskrifter enligt denna nya lag samt att ansvara för lagstiftningens tillämpning. I övrigt skall organisationen svara för vissa samordnings- och informationsfrågor på området. Bland de större uppgif-

terna kan slutligen nämnas deltagandet i det internationella samarbetet i frågor som gäller transport av farligt gods.

Jag anmälde vid min föredragning av propositionsärendet tidigare denna dag att jag avsåg att föreslå regeringen att bemyndiga mig att tillkalla en kommitté för att utreda den nya organisationens närmare utformning och behovet av nya detaljföreskrifter för vägtransporterna samt för att i förekommande fall utarbeta förslag till nya föreskrifter.

Jag återkommer nu till dessa frågor och förordar att denna kommitté tillkallas. Det är angeläget att den nya organisationen kan träda i funktion så snart som möjligt. Av tidsskäl bör därför kommittén tillkallas redan nu.

Kommittén bör arbeta efter följande riktlinjer.

Hur skall en ny organisation vara utformad?

Kommittén bör utarbeta ett detaljerat förslag till utformning av den nya organisationen. De principer som angetts i propositionen i fråga om organisation, arbetsuppgifter och resurser bör därvid vara utgångspunkten.

I propositionen har några organisatoriska problem särskilt framhållits. Jag syftar då på frågorna hur produktkontroll- och landtransportintressena skall tillförsäkras inflytande på verksamheten och hur och i vilken utsträckning landtransportfunktionen skall integreras i sjöfartsverkets verksamhet med transport av farligt gods samt frågorna om delegationens storlek och sammansättning.

Kommittén bör överväga dessa frågor i ett sammanhang.

Beträffande frågan om produktkontroll- och landtransportintressenas inflytande bör kommittén vara oförhindrad att överväga andra förslag till lösningar än dem som skisserats i propositionen.

Nya detaljföreskrifter för bl. a. vägtransporterna

Kommittén bör utreda i vilken utsträckning nu gällande, med stöd av produktkontrollförfattningarna, meddelade föreskrifter för transport av farligt gods på väg kan och bör utfärdas som föreskrifter också enligt den föreslagna lagen om transport av farligt gods. I de fall det behövs bör kommittén utarbeta förslag till nya föreskrifter.

Som tidigare nämnts förutsätts föreskrifterna enligt lagen om transport av farligt gods i princip komma att överensstämma med respektive transportslags internationella reglemente. För vägtransporternas del innebär detta att föreskrifterna skall ansluta till ADR (den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg) så långt det är praktiskt lämpligt. Innehållet i ADR överensstämmer med det i RID (det internationella reglementet om befordran av farligt gods med järnväg). De nuvarande föreskrifterna för nationella järnvägstransporter överensstämmer i sin tur till stora delar, dock inte helt, med RID:s. Kommittén bör vid arbetet med vägtransportföreskrifterna redigera dessa så att de kan läggas till grund för en modernisering och internationell anpassning också av föreskrifterna för järnvägstransporter.

Postbefordran är ett avtal om att inom en viss organisation till en viss taxa befordra postgods. Postverket anlitar olika transportmedel. Detta innebär att de säkerhetsföreskrifter som postverket meddelar berör alla transport-

slag. Kommittén bör utreda betydelsen av detta förhållande i samband med den nya lagens ikraftträdande samt i förekommande fall föreslå hur kompetenskonflikter kan lösas.

Tidplan m. m.

Kommittén bör redovisa sina förslag i organisationsdelen före utgången av juni 1982. Om arbetet med detaljföreskrifter inte kan redovisas samtidigt bör det i vart fall redovisas före utgången av oktober 1982.

Kommittén skall vid arbetets påbörjande och vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation, med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor, samt bereda dessa tillfälle att framföra synpunkter. Kommittén skall därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter med uppdrag att med utgångspunkt i de riktlinjer som anges i prop. 1981/82:94 om transport av farligt gods lämna förslag till ny organisation av myndighetsansvaret för landtransporter av farligt gods samt att utarbeta förslag till nya detaljföreskrifter för vägtransporter m. m.,

att utse en av ledamöterna att vara orförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

Tilläggsdirektiv till 1980 års underhållsutredning (Fö 1980:04)

Dir 1982:2

Beslut vid regeringssammanträde 1982-01-14

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 december 1980 tillkallade min företrädare statsrådet Krönmark en särskild utredare för att granska försvarets materielunderhåll. Utredaren har antagit namnet 1980 års underhållsutredning. I direktiven till utredningsmannen angavs att han i en första etapp skulle göra prognoser för freds- och krigsorganisationens framtida behov av materielunderhåll samt en samlad granskning av underhållskraven. Arbetet skulle leda fram till en principiell grundsyn på underhållsverksamhetens organisation och dimensionering. Områden där de största besparingarna bedömdes kunna göras, skulle anges. I en andra etapp skulle utredningsmannen precisera dimensioneringen och organisationen av underhållsresurserna mot bakgrund av regeringens ställningstaganden till den principiella grundsyn som den första utredningsetappen lett fram till.

Utredningsmannen har den 25 september 1981 överlämnat delbetänkandet (Ds Fö 1981:7) Försvarets materielunderhåll under 1980-talet. Betänkandet har remissbehandlats. Utredningsmannen lämnar vidare i sitt betänkande förslag till inriktning av den andra etappen. Han avser att i denna precisera försvarsmaktens underhållsresurser på olika nivåer, inklusive förvaltnings- och ledningsorganisationen för dessa resurser. Vidare avser han att pröva systemet och organisationen för materielförsörjning liksom formerna och organisationen för underhåll av helikoptrar och transportflygplan. Möjligheten till ytterligare besparingar kommer att undersökas.

Jag kan i väsentliga delar instämma i den principiella grundsyn på underhållsverksamhetens organisation och dimensionering som utredningsmannen har presenterat i sitt delbetänkande. Jag avser att i den kommande totalförsvarspropositionen närmare redovisa mina ställningstaganden till de förslag utredningsmannen har lämnat. Jag kan också i huvudsak godta utredarens förslag till inriktning av den andra etappen. Följande kompletterande direktiv bör emellertid lämnas.

Prognoser över underhållskostnadernas utveckling är en betydelsefull utgångspunkt för att bedöma den framtida inriktningen och möjliga besparingar. Utredaren bör därför överarbeta prognoserna från den första etappen och därvid ta hänsyn till den krigs- och fredsorganisatoriska inriktning som 1978 års försvarskommitté har föreslagit.

Avgränsningen mellan de av utredaren föreslagna nya begreppen främre resp. bakre underhållsnivå bör klarläggas närmare. Vidare bör formerna för styrning och uppföljning av materielunderhållet i detta sammanhang belysas.

Jag anser i likhet med utredaren att den tekniska utvecklingen gör det nödvändigt att se över organisationen för markteleunderhållet inom försvaret. I det fortsatta utredningsarbetet bör därför olika organisationsalternativ prövas. Vidare bör begreppet marktelemateriel preciseras. Utredningsarbetet i fråga om markteleunderhåll skall också innefatta överväganden och förslag om hur det verkställande underhållet av teleutrustning i de

för totalförsvaret gemensamma stabsplatserna bör genomföras. De speciella kraven på sekretess samt möjligheterna att snabbt övergå till krigsorganisation bör härvid beaktas vid val av underhållsleverantörer.

Hela den marina underhållsorganisationen bör allsidigt belysas i den andra utredningsetappen. När det gäller underhållet av flottans fartyg skall den av utredaren föreslagna centraliseringen till ostkustens örlogsbas på Muskö behandlas som ett alternativ. Därutöver skall belysas ett alternativ där fartygsunderhållet i större utsträckning förläggs till Karlskronavarvet. Underhållet vid ostkustens örlogsbas skall i det senare alternativet kunna upprätthållas på en nivå som gör det möjligt att dels upprätta en krigsverkstad som tillgodoser de operativa kraven, dels ge erforderligt stöd åt de fartygsförband som i fred baseras på ostkusten. I båda alternativen förutsätts en kraftig reducering av fredsresurserna för fartygsunderhåll på västkusten. Utredaren skall redovisa såväl de verksamhetsmässiga som de regionalpolitiska konsekvenserna av de olika alternativen. Utredaren bör också, i enlighet med 1978 års försvarskommittés förslag, pröva möjligheterna att tillföra Karlskronavarvet civila statliga nybyggnads- och underhållsprojekt genom en förbättrad samordning av de statliga beställningarna. Jag vill i sammanhanget erinra om vad riksdagen i sitt beslut den 2 juni 1981 (prop. 1980/81:131, NU 1980/81:63, rskr 1980/81:393) uttalade om Karlskronavarvet som ett marint nybyggnads- och underhållsvarv.

I direktiven till utredningsmannen angavs bl. a. att han under den andra etappen skulle tillvarata möjligheterna till besparingar genom samordning mellan försvaret och övriga samhällssektorer. Utredaren bör härvid pröva om nu tillämpade grunder för prissättning inom försvaret lägger hinder för en sådan samordning.

Utredningsmannen bör i fråga om den föreslagna samordningen och förvaltningen av flygplan och helikoptrar versionsvis, närmare överväga hur organisationen skall utformas och dimensioneras, bl. a. mot bakgrund av anskaffningen av nytt flygplanssystem.

Frågan om samordning av försvarsmaktens helikopterverksamhet bereds för närvarande inom regeringskansliet. Underhållsfrågorna utgör härvid en viktig del. Utredningsmannen skall successivt kunna ge chefen för försvarsdepartementet underlag i fråga om helikopterunderhållsfrågor.

Översynen av materielförsörjningen skall innefatta en prövning av milomaterielförvaltningarnas uppgifter och organisation. Behovet av ett särskilt centralförråd för specialreservdelar inom armén bör därvid särskilt övervägas ytterligare. Förslagen i dessa frågor bör kunna ligga till grund för organisations- och investeringsbeslut.

Jag hemställer att regeringen utvidgar det uppdrag som tidigare har lämnats till utredaren i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Försvarets behov av försöks- och provningsresurser

Dir 1982:3

Beslut vid regeringssammanträde 1982-01-21.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Nuvarande verksamhet

Inom försvarsmakten finns resurser för forskning, försök och prov med materiel för militära ändamål inom försvarets materielverk, försvarets forskningsanstalt och fortifikationsförvaltningen. Resurserna är uppbyggda för olika primära ändamål.

Inom försvarets materielverk organiseras resurser för provning fr. o. m. den 1 april 1982 till sin huvuddel i en för verket gemensam provningsavdelning inom huvudavdelningen för flygmateriel. Provningsresurserna är lokaliserade till Malmslätt, Karlsborg och Vidsel. Antalet anställda vid provningsavdelningen var år 1980 ca 580. Av dessa tjänstgjorde ca 315 personer i Malmslätt.

Inom försvarets forskningsanstalt finns vissa resurser inom bl. a. de spräng- och raketteknikska områdena, som till mindre del utnyttjas för provning åt försvarets materielverk, vid försöksstationen Grindsjön, Södertörn. Vid stationen sysselsätts ca 140 personer.

Inom fortifikationsförvaltningen är vissa resurser för försök och prov inom den fortifikatoriska forskningen lokaliserade till försöksstationen i Märsta. Vid stationen i Märsta sysselsätts ca 20 personer.

Tidigare utredningar

I betänkandet (Ds Fö 1981:2) Framtida militär flygindustri i Sverige har 1979 års militära flygindustrikommitté föreslagit principer för fördelning av uppgifter mellan försvarets materielverk och industrin. Kommitténs förslag beträffande provnings- och granskningsverksamheten innebär att försvarets materielverks provning och granskning bör gå ner kraftigt även vid en inhemsk utveckling av framtida stridsflygplan. De delar av verksamheten som bedrivs i Malmslätt bedöms minska kraftigt. Vidare bedöms verksamheten i Karlsborg och Vidsel minska så att avsevärda personalreduceringar måste göras även där. Det kan enligt kommitténs mening bli aktuellt att på sikt avstå från kontinuerlig drift av en av försöksplatserna för vapen- och robotutprovning. Betänkandet har remissbehandlats, varvid olika synpunkter har framförts på kommitténs förslag.

Industrigruppen JAS har i juni 1981 lämnat en offert om att utveckla och tillverka ett inhemskt JAS-plan. Industrigruppen har härvid utgått från vissa förutsättningar vad gäller att utnyttja statliga provningsresurser.

1978 års försvarskommittés arbetsutskott för fredsorganisationsfrågor uppdrog åt överbefälhavaren att utreda andra möjligheter att uppnå besparingsmålen än att avstå från kontinuerlig drift vid provplatsen i Karlsborg. Av överbefälhavarens utredning framgår bl. a. att beslut om provningsfunktionen inte bör tas förrän statsmakterna har fattat beslut om ersättning för det nuvarande flygplansystemet. I sin slutrapport (Ds Fö

1981:13) förordar arbetsutskottet en särskild utredning. Utskottet anser bl. a. att det av regionalpolitiska skäl inte är möjligt att avstå från kontinuerlig drift av en av provplatserna i Vidsel eller Karlsborg.

Utredarens uppdrag

Mot bakgrund av vad jag här har redovisat bör en särskild utredare tillkallas för att utreda försvarets samlade behov av fasta anläggningar för försök och prov med materiel för militära ändamål. En prognos bör göras över det framtida behovet av provningsresurser och förslag lämnas till hur verksamheten bör anpassas till detta. Olika åtgärder bör övervägas för att minska kostnaderna, bl. a. bör prövas om det är lämpligt att samordna resurserna hos förut nämnda försvarsmyndigheter, liksom mellan försvaret, förenade fabriksverken och industrin. Även samordningsmöjligheterna med provningsresurserna inom den civila statsförvaltningen bör prövas.

I utredningen bör särskilt prövas behovet av provplatser och deras lokalisering, framtida dimensionering och organisation m. m. Såväl försvarsekonomiska som regionalpolitiska konskevenser samt konsekvenserna för berörd personal bör belysas. Vidare bör formerna för och lämpligheten av en eventuellt ändrad framtida finansiering utredas.

Utredningsarbetet bör bedrivas så att överväganden och förslag kan redovisas senast det fjärde kvartalet 1982.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren bör därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare för att utreda och lämna förslag till framtida inriktning av försvarets försöks- och provningsverksamhet i enlighet med vad jag nyss har anfört,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Inrättande av en delegation för samordning av samhällsinformation

Dir 1982:4

Beslut vid regeringssammanträde 1982-02-11.

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

År 1971 antog statsmakterna vissa riktlinjer för samhällets informationsåtgärder (prop. 1971:56, FiU 1971:23, rskr 1971:182). Dessa riktlinjer innebar i korthet följande. Informationsåtgärder skulle ses som en integrerad del av myndigheternas verksamhet och som ett medel bland andra för att uppnå de mål som gäller för vederbörande myndighets verksamhet. Avgörande för om särskilda informationsåtgärder skulle väljas borde vara om dessa kunde antas vara det mest effektiva medlet med beaktande av resultat och kostnader. Planering och budgetering av informationsverksamhet borde därför ske samordnat med övriga åtgärder. Nämnden för samhällsinformation (NSI) inrättades i anslutning härtill den 1 juli 1971. Nämnden gavs i uppgift att verka för samordning av de offentliga organens informationsinsatser med utgångspunkt i medborgarnas samlade informationsbehov i syfte att samhällets resurser för samhällsinformation skulle utnyttjas effektivt. Nämnden skulle bl. a. fortlöpande hålla sig underrättad om myndigheternas och andra offentliga organs informationsplaner och ta de initiativ som nämnden fann nödvändiga med hänsyn till sin samordningsuppgift.

År 1979 lade statsmakterna i allt väsentligt fast de riktlinjer som dittills hade gällt för samhällsinformationen (prop. 1978/79:100 bil. 11, KU 1978/79:27, rskr 1978/79:221). Beträffande verksamheten vid NSI konstaterades att förutsättningarna för nämndens verksamhet delvis kommit att förändras under senare år. Den informationstekniska kunskapen inom statsförvaltningen befanns vara större än när nämnden inrättades. Särskilda tjänster för information hade inrättats vid flertalet större myndigheter. Myndigheternas resurser för informationsverksamhet hade ökat. I propositionen framhölls att det var en angelägen uppgift för nämnden att samordna de informationsinsatser som staten, landstingen och kommunerna gör. Samtidigt föreslogs att de medel som nämnden förfogat över för att stödja myndigheternas informationsprojekt successivt borde minskas i takt med att myndigheternas egna medel för informationsändamål ökades.

I propositionen (prop. 1980/81:20) om besparingar i statsverksamheten anmälde jag att verksamheten vid NSI skulle bli föremål för en översyn och att en avveckling av nämnden kunde övervägas.

Vid min anmälan till budgetpropositionen 1981 (prop. 1980/81:100, bil. 11) anförde jag att det översynsarbete som aviserats i besparingspropositionen bedrivits inom regeringskansliet. I propositionen föreslogs att nämnden för samhällsinformation borde avvecklas. Verksamheten vid nämnden borde kunna upphöra den 31 december 1981. Vissa funktioner som nämnden svarat för föreslogs ombesörjas av andra befintliga organ.

Jag framhöll emellertid att de principer för samhällets information till medborgarna som antagits av riksdagen senast i samband med behandlingen av 1979 års budgetproposition borde ligga fast. Vidare underströk jag att det inte minst av samhällsekonomiska skäl är viktigt att samhällets resurser för

information samordnas och därmed utnyttjas effektivt. En särskild delegation för samordning av samhällets information borde därför inrättas.

I delegationen skulle ingå företrädare för staten, landstingen och kommunerna. Delegationen borde bedriva sitt arbete som en försöksverksamhet under tre år och därefter lämna en rapport över försöksverksamheten. Delegationen skulle i sitt arbete ta till vara de erfarenheter som gjorts av NSI inom samhällsinformationen. Delegationen skulle därvid överväga hur det material som NSI har tagit fram skulle kunna hållas aktuellt och tillgängligt för myndigheterna. Vidare skulle delegationen undersöka möjligheterna att på ett enkelt och rationellt sätt förmedla erfarenheter dels mellan olika myndigheter, dels mellan forskare inom universitet och högskolor m. m. och myndigheterna. Antalet ledamöter i delegationen borde begränsas till ett fåtal. Till delegationen borde knytas ett mindre sekretariat.

Riksdagen beslutade i allt väsentligt enligt förslagen (KU 1980/81:20, rskr 1980/81:200). Riksdagen förutsatte att frågan om kansliresurser fortlöpande skulle bevakas, så att resurserna kunde anpassas till arbetsuppgifternas utveckling. Riksdagen framhöll vidare att erfarenheterna av samordningsarbetet borde utvärderas i god tid före treårsperiodens slut. Utvärderingen borde redovisas för riksdagen som underlag för ett ställningstagande till hur samordning m. m. av informationsverksamheten skall ombesörjas i framtiden.

En särskild delegation för samordning av samhällets information bör nu tillkallas. En allmän utgångspunkt för delegationens arbete bör självfallet vara de principer för samhällsinformation till medborgarna som antagits av riksdagen senast i samband med behandlingen av 1979 års budgetproposition. Delegationens arbete bör i övrigt vägledas av det riksdagsbeslut som jag nyss har redovisat. Härvid bör delegationen särskilt pröva möjligheterna att få till stånd en effektiv samordning dels av de statliga myndigheternas informationsverksamhet dels av information av gemensamt intresse för stat, kommun och landsting. Samordningen bör bl. a. syfta till att åstadkomma kostnadsbesparingar. Medborgarnas behov av information om sina rättigheter och skyldigheter bör ges förtur framför myndigheternas behov av att beskriva sin verksamhet.

Delegationen bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Delegationen bör bedriva sitt arbete som en försöksverksamhet under tre år. Erfarenheterna av samordningsarbetet bör utvärderas i god tid före treårsperiodens slut och redovisas till regeringen i en enkel rapport. Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för budgetdepartementet

att tillkalla en delegation med högst 7 ledamöter med uppdrag att verka för samordning av myndigheternas informationsverksamhet

att utse en av ledamöterna att vara ordförande

att besluta om sekreterare och annat biträde åt delegationen.

Vidare hemställer jag att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens övervägande och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Bankanknutna obligationsfonder

Dir. 1982:5

Beslut vid regeringssammanträde 1982-02-24

Chefen för ekonomidepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

Omfattningen av de statliga budgetunderskotten ställer stora krav på utformningen av statens upplåning. En väsentlig aspekt härvidlag är att söka få statens upplåning att i hög grad ske på annat sätt än genom upplåning i banksystemet. Genom att tillämpa placeringskrav för försäkringsbolagen och allmänna pensionsfonden har relativt stora belopp kunnat lånas upp från dessa institut. Någon mer betydande ökning av upplåningen från dessa försäkringsinrättningar torde dock inte kunna ske. Placeringskraven, som redan i dag har nått en nivå om 75 % för en stor del av dessa institut, kan således inte höjas i någon avsevärd grad. Den totala placeringskapaciteten hos försäkringsinstituten växer inte heller i samma takt som statens upplåningsbehov. Genom emissioner av framför allt sparobligationer och premieobligationer har en viss begränsad upplåning kunnat ske direkt hos hushållen.

En betydande del av statens upplåning har skett i det svenska banksystemet. En fortsatt omfattande statsupplåning i bankerna medför flera problem. Budgetunderskottens likvidiserande effekter kommer därigenom att fortsätta. Hittills har riksbanken lyckats förhindra att detta likviditetstillskott kunnat ligga till grund för en ytterligare stor likviditetstillväxt genom en omfattande bankutlåning.

Successiva höjningar av bankernas likviditetskrav har inneburit att bankernas utlåning till allmänheten kunnat hållas inom rimliga gränser. Fortsatta statliga budgetunderskott kommer dock snart att medföra att användningen av likviditetskrav inte längre får någon större effekt. Redan i dag uppgår likviditetskraven för de stora bankerna till 47 %. I den kreditpolitiska lagstiftningen har en gräns satts vid 50 %.

En ytterligare höjning av likviditetskraven för bankerna stöter dock inte enbart på legala problem. Ett alltför stort innehav av statsobligationer får också besvärande effekter på bankernas verksamhet och finansiella situation. Staten måste sträva efter att huvuddelen av dess upplåning sker i form av långfristiga, fast förräntade obligationer. Detta innebär emellertid att bankerna tvingas medverka till en mycket omfattande transformering av

ränterörlig inlåning, huvudsakligen av avista-karaktär, till fast förräntade placeringar. Bankerna blir härigenom extremt känsliga för ränteförändringar med mycket stora kast i lönsamheten. Detta begränsar också flexibiliteten i riksbankens penningpolitik.

Riksbanken har under 1981 mot denna bakgrund fört diskussioner med bankerna om olika sätt att öka försäljningen av statens värdepapper direkt hos företagen och hushållen. En väg, som riksbanken föreslagit, är att bankerna skulle inrätta särskilda obligationsfonder i vilka allmänheten skulle kunna förvärva andelar. Dessa obligationsfonder skulle administreras av bankerna men inte tillhöra dem och alltså inte tas upp i bankernas balansräkningar. Detta innebär att bankerna via fonderna skulle komma att agera som förmedlare av statsobligationer åt andelsägarna, dvs. allmänheten.

Skall det vara möjligt att i någon betydande omfattning sälja statsobligationer till allmänheten måste det skapas en väl fungerande institutionell ram. Detta är en nödvändig förutsättning oavsett formerna och villkoren för statsupplåningen.

En utgångspunkt måste vara att staten inte själv bygger upp en omfattande försäljningsorganisation utan att försäljningen till allmänheten sker genom bankerna. Det är också viktigt att allmänhetens uttag av inlåningsmedel för placering i statsobligationer inte förändrar dess kundförhållande till bankerna. Det är vidare angeläget att det är tekniskt lätt att sälja andelar och överföra pengar till andra konton i banken.

En förutsättning för att ett system med obligationsfonder skall få någon större omfattning är att det skapas tillräckliga incitament för bankerna att inrätta sådana fonder. Enligt vad jag erfarit från riksbanken skulle detta kunna ske genom att den förlust av inlåning och därmed minskad utlåningskapacitet, som en placering i fonder innebär, kompenseras genom en särskild avräkningsregel i fråga om likviditetskvoterna eller på annat sätt så att den enskilda bankens utlåningsmöjligheter inte minskar. Även andra metoder som ger ett likartat resultat kan tänkas.

Fondkonstruktioner som den här berörda faller i och för sig under definitionen på aktiefonder enligt aktiefondslagen (1974:931). Denna lagstiftning är huvudsakligen uppbyggd med tanke på en aktiehantering och karakteriseras av att ett särskilt aktiebolag, fondbolag, förvaltar fonden. Detta innebär att lagstiftningen inte passar för obligationsfonder av det slag som det här är fråga om. Visserligen finns det i nuvarande lagstiftning viss dispensmöjlighet. En fondkonstruktion som bygger på dispenser från gällande lagstiftning kan givetvis inte ses som en permanent lösning. Skall systemet med obligationsfonder kunna fungera på ett smidigt sätt bör lagstiftningen anpassas.

Jag anser därför att en särskild utredare bör tillkallas för att klarlägga vilka lagstiftningsåtgärder som bör vidtas för att möjliggöra en smidig uppbyggnad av särskilda obligationsfonder. Utredningsarbetet bör ske med utgångspunkt i den lagstiftning som gäller för aktiefonder.

Aktiefondslagens bestämmelser är i hög grad utformade för att skydda andelsägarna. Så t.ex. föreskriver lagen viss begränsning i en fonds innehav av aktier i ett och samma företag. Syftet med denna begränsning är att öka riskspridningen hos fonden. Något motsvarande behov finns inte när fråga är om placering i statens skuldförbindelser.

Enligt aktiefondslagen finns det dels ett fondbolag som förvaltar aktiefon-

den, dels en förvaringsbank som endast förvarar fondens tillgångar samt mottar inbetalningar och ombesörjer utbetalningar för fonden. När fråga är om en fond som skall placera sina tillgångar i statsobligationer föreligger inte några skäl för en sådan bodelning. Tvärtom kan det i ett sådant fall vara en fördel om banken aktivt kan svara för fondens verksamhet. Också i övrigt bör förenklingar övervägas i förhållande till vad som gäller för aktiefonder.

Under de diskussioner som förts mellan riksbanken och bankerna om obligationsfonder har berörts möjligheten av att bilda s. k. slutna fonder, dvs. fonder av en från början bestämd storlek och med ett fixerat antal andelar. Nuvarande lagstiftning medger inte någon sådan konstruktion av aktiefonderna. Utredaren bör undersöka möjligheten att tillåta slutna obligationsfonder.

Av konstruktionen med slutna fonder följer normalt att andelarna inte kan lösas in. Däremot kan de överlåtas till någon utomstående. Vare sig obligationsfonderna skulle bli öppna eller slutna aktualiseras frågan om allmänhetens placeringar i sådana fonder kan vara låsta under viss tid. Även denna fråga bör utredaren undersöka.

En förutsättning för att ett system med obligationsfonder skall kunna fungera väl är att allmänheten inte stöter på några praktiska problem som andelsägare. För andelsägaren bör en placering i en obligationsfond vara lika enkel som en insättning på ett normalt bankkonto. I de aktiefonder som i dag finns och som inte bygger på registrering av fondandelar, erhåller andelsägaren ett värdepapper – andelsbevis. Utredaren bör undersöka huruvida för de här avsedda fondernas del andelsbevis resp. registrering kan ersättas av något slags kontotillgodohavanden.

När det gäller lagstiftningstekniken skulle i och för sig speciella regler för obligationsfonder kunna arbetas in i aktiefondlagstiftningen. Sannolikt är dock en särskild lagstiftning att föredra. Utredaren bör vidare pröva om en obligationsfond av här tänkt slag är förenlig med nu gällande banklagstiftning.

Utredaren bör överväga om den kreditpolitiska lagstiftningen behöver förtydligas när det gäller möjligheten att kompensera bankerna för placeringar i obligationsfonderna på ett sådant sätt som riksbanken har angett.

Utredningen bör bedrivas skyndsamt. Utredaren skall enbart överväga de legala förutsättningarna för obligationsfonder och skall inte beröra de bakomliggande kreditpolitiska bedömningarna. Under arbetets gång uppkommer naturligen gränsfall mellan de rent legala frågorna och allmänna kreditpolitiska frågor. I sitt arbete bör utredaren samråda med kommittén (E 1980:03) om översyn av kreditpolitiken och den kreditpolitiska lagstiftningen samt med banklagsutredningen (Fi 1976:04).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för ekonomidepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om inrättande av obligationsfonder i enlighet med vad jag nu har angett,

att besluta om experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Ekonomidepartementet)

Internationella transporter

Dir: 1982:6

Beslut vid regeringssammanträde 1982-02-18

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Elmstedt, anför.

För Sverige är utrikeshandeln av mycket stor betydelse. Ca 30 % av vår BNP exporteras. En förutsättning för denna handel är att vi har tillgång till ett väl fungerande system av internationella transporter. I många avseenden ter sig emellertid den internationella transportutvecklingen i dag som problemfylld. En växande protektionism, stigande energipriser och införandet av ny teknik inom transportväsendet gör framtiden svårbedömd. Förhållandet kompliceras av att investeringar i transportväsendets fasta anläggningar, t. ex. hamnar, vägar, flygplatser, är mycket kostnadskrävande. De har som regel också lång livslängd.

I en sådan situation är inriktningen av det svenska agerandet när det gäller internationella transporter inte längre lika självklar som tidigare. Det är därför angeläget att söka analysera vilka problem som kan möta oss och därefter söka fastställa realistiska handlingsalternativ för en vidareutveckling av våra internationella transporter. I en inom kommunikationsdepartementet upprättad PM, dagtecknad 1981-12-21, behandlas översiktligt dessa frågor. I promemorians första avsnitt tecknas bakgrunden och vissa viktigare drag i den internationella utvecklingen. I ett andra avsnitt redogörs för hittillsvarande principer för svensk politik beträffande de internationella transporterna och i dag aktuella problem beträffande dessa. Vissa synpunkter lämnas också på vilken huvudriktning en svensk politik skulle kunna få för de internationella transporterna under 1980- och 90-talen.

Jag anser det viktigt att det arbete, som nu inletts och som återges i promemorian, förs vidare. En särskild utredare bör tillkallas för att ta fram underlag för framtida beslut av statsmakterna i fråga om de internationella transporterna.

Utredarens uppgift är att dels analysera de problem som i dag och längre fram kan väntas möta oss i fråga om de internationella transporterna, dels föreslå lämpliga åtgärder som sätter Sverige bättre i stånd att bemästra dessa problem. I detta sammanhang bör utredaren särskilt beakta möjligheterna till nordiskt samarbete.

Utredaren bör hålla nära kontakt med pågående utrednings- och förhandlingsarbete på det utrikeshandelspolitiska området.

Utredaren bör i huvudsak grunda sitt arbete på befintligt svenskt och internationellt tillgängligt material, som kan kompletteras genom kontakter med internationella organisationer, svenska och utländska myndigheter, forskningsinstitutioner, arbetsmarknads- och intresseorganisationer samt

transport- och industriföretag så att en allsidig belysning av problemområdet erhålls.

Utredaren bör redovisa resultatet av sitt arbete senast under andra halvåret 1983.

Utredaren bör beakta vad som anförts i direktiven (Dir 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommunikationsdepartementet

– att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera aktuella och förutsebara problem beträffande Sveriges internationella transporter och att lämna förslag till lämpliga åtgärder för att bättre bemästra dem,

– att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandes överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

Översyn av smittskyddsförfattningarna

Dir 1982:7

Beslut vid regeringssammanträde 1982-02-18

Statsrådet Ahrland anför.

Bestämmelser om skydd mot allvarliga smittsamma sjukdomar finns i smittskyddslagen (1968:231, ändrad senast 1981:581) och i smittskyddskungörelsen (1968:234). Lagen indelar sjukdomarna i allmänfarliga, veneriska och övriga smittsamma sjukdomar.

Nuvarande ansvarsförhållanden

Inom kommunerna bär i första hand hälsovårdsnämnden ansvaret för att erforderliga åtgärder vidtas till skydd mot smittsamma sjukdomar. Länsstyrelserna vakar över att dessa sjukdomar bekämpas i länen. Landstingen har genom en särskild smittskyddsläkare, distriktsläkare, distriktssköterskor samt infektionskliniker och mikrobiologiska laboratorier ansvaret för viktiga uppgifter inom smittskyddet. Inträffade fall av smittsamma sjukdomar rapporteras till bl. a. smittskyddsläkaren och statens bakteriologiska laboratorium. Högsta tillsynen över verksamheten utövas av socialstyrelsen. Styrelsen meddelar råd och anvisningar till ledning för hälsovårdsnämnderna. Vid sidan av de centrala smittskyddsförfattningarna finns några författningar som har nära anknytning till smittskyddslagen. Som exempel

kan nämnas karantänsförordningen (1975:1019), lagen (1956:294) om ersättning åt smittbärare och kungörelsen (1956:296) om ersättning av statsmedel i vissa fall vid ingripande i hälsovårdens intresse. Till lagen om ersättning åt smittbärare finns en tillämpningskungörelse. I de tre sistnämnda författningarna regleras vissa frågor om ersättning på grund av myndigheters ingripande med stöd av bl. a. smittskyddslagen.

Skäl för översyn

Socialstyrelsen, miljö- och hälsovårdsnämnden i Stockholms kommun och Riksförbundet för allmän hälsovård har i olika framställningar till regeringen aktualiserat frågan om en översyn av smittskyddsförfattningarna. Miljö- och hälsovårdsnämnden i Stockholm har påpekat att ansvarsfördelningen mellan olika berörda myndigheter behöver närmare preciseras särskilt när det gäller ansvaret för information i samband med epidemier.

Smittskyddet är i likhet med många andra områden inom den allmänna hälsovården föremål för en fortlöpande förändring. Nya rön i fråga om smittsamma sjukdomars orsaker och spridningsmönster innebär ofta ändrade förutsättningar för organisationen av samhällets beredskapsskydd.

I 1 § smittskyddskungörelsen anges 22 sjukdomar såsom allmänfarliga. Det kan ifrågasättas, om vissa av de uppräknade sjukdomarna numera behöver betraktas som allmänfarliga. Å andra sidan kan det finnas andra smittsamma sjukdomar som bör hänföras till gruppen allmänfarliga sjukdomar.

Vad jag nu anfört motiverar enligt min mening en samlad översyn av smittskyddsförfattningarna. För detta ändamål bör en särskild utredare tillkallas.

Utredarens uppdrag

Utredaren bör se över smittskyddslagen och angränsande författningar med hänsyn till det behov av skydd mot smittsamma sjukdomar som kan bedömas vara erforderligt.

Vissa olägenheter föreligger enligt socialstyrelsen med det nuvarande rapporteringssystemet. Det är angeläget att utredaren tar ställning till behovet av rapportering och även beaktar att rapporteringssystemet byggs upp så att det fyller sin viktiga funktion i bekämpningen av smittsamma sjukdomar. Behovet av anpassning av smittskyddslagens bestämmelser till närliggande lagstiftning t. ex. livsmedelslagen (1971:511) och epizootilagen (1980:369) bör beaktas.

Utredaren bör arbeta med den utgångspunkten att i smittskyddsförfattningarna också skall tas in föreskrifter om skyldighet för den som har att svara för skyddet mot smittsamma sjukdomar att under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att smittskyddet även under beredskapstillstånd och krig skall kunna fylla uppställda krav.

Under senare år har frågan om det är lämpligt att använda tvångsmedel för förebyggande och behandling av sexuellt överförda sjukdomar ofta debatterats. Jag anser att tiden nu är mogen att pröva frågan om det alltjämt finns ett behov av att särreglera de veneriska sjukdomarna. I detta sammanhang bör uppmärksammas att de sexuellt överförbara sjukdomarna är betydligt fler än de som regleras i smittskyddslagen.

Den uppgiftsfördelning mellan kommun, landstingskommun och de statliga organen på regional och central nivå som smittskyddslagen och kungörelsen bygger på har i allt väsentligt fungerat väl. Från vissa kommuners sida har dock ifrågasatts om det är lämpligt att kommunerna står som huvudmän för karantänsläkarna. Utredaren bör överväga denna fråga.

Det är vidare av värde att få belyst hur samarbetet mellan kommun, landsting och länsstyrelse i smittskyddsfrågor fungerar efter avvecklingen av länsläkarorganisationen den 1 juli 1981.

I min anmälan till propositionen (1981/82:97) om hälso- och sjukvårdslag m. m. berörde jag – med anledning av ett påpekande från lagrådet – frågan om att till smittskyddslagen föra över en bestämmelse om landstingens skyldighet att erbjuda vård vid smittsam sjukdom. Utredaren bör överväga detta. Jag diskuterade vidare frågan om att ur den nya lagstiftningen utmönstra vissa detaljbestämmelser om organisationen av hälso- och sjukvården. Jag var inte då beredd att avskaffa begrepp som distriktsläkare, öppen och sluten vård, sjukhus m. m. med hänsyn till att de förekommer i andra lagar, t. ex. smittskyddslagen. I enlighet med vad jag anförde i denna proposition bör förutsättningarna att avskaffa nämnda begrepp i den nya smittskyddslagen prövas.

I den nya lagen bör bestämmelser av detaljreglerande karaktär om möjligt undvikas. Sådana bestämmelser bör meddelas av socialstyrelsen efter bemyndigande av regeringen i den mån det behövs. Det bör understrykas att smittskyddslagen till sin karaktär är en tvångslagstiftning, dvs. åtgärder kan vidtas, vård och behandling meddelas etc. utan den enskildes samtycke. Behovet av rättssäkerhet måste därför tillgodoses i lagstiftningen.

I detta sammanhang bör nämnas att en särskild arbetsgrupp (Kn 1980:03) inom regeringskansliet har till uppgift att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet. Samråd bör ske med arbetsgruppen. I översynen bör även ingå en språklig och redaktionell överbearbetning. Det är viktigt att språket i en lag eller författning är klart och lättfattligt och detta är särskilt viktigt när bestämmelserna ofta måste tillämpas under pressande förhållanden.

Utredaren bör vara oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med uppdraget och som kan komma att aktualiseras under arbetets gång. I sitt arbete bör utredaren samråda med berörda statliga myndigheter samt Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. Utredaren skall vidare utgå ifrån vad som föreskrivs i direktiven (Dir. 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om allmän hälsovård

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över smittskyddsförfattningarna,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Socialdepartementet)

Ansvar och uppgifter inom socialstyrelsens beredskapsområde

Dir. 1982:8

Beslut vid regeringssammanträde 1982-02-24.

Statsrådet Ahrland anför.

Riksdagen har den 3 juni 1980 fattat ett principbeslut om socialstyrelsens framtida uppgifter och organisation (prop. 1979/80:6, SoU 45, rskr 386). I propositionen anförs att en decentralisering och förskjutning av ansvar och uppgifter från socialstyrelsen till sjukvårdshuvudmännen bör kunna komma till stånd beträffande beredskapsfrågor. Samtidigt bör socialstyrelsens uppgifter förändras mot mer övergripande samordningsfrågor.

Riksdagen har beslutat (prop. 1980/81:57, SoU 23, rskr 216) att det regionala ansvaret för ledningen av den civila hälso- och sjukvården i krig flyttas över från länsstyrelserna till sjukvårdshuvudmännen. Vidare slås fast att den civila hälso- och sjukvården i krig skall centralt under regeringen ledas av socialstyrelsen. Socialstyrelsen har fått rätt att i krig besluta om förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt i övrigt bestämma om de civila hälso- och sjukvårdsresursernas utnyttjande. Socialstyrelsen har därigenom fått vissa utvidgade uppgifter i krig.

Genom beslut den 25 juni 1981 har regeringen fastställt en ny organisation för socialstyrelsen att gälla fr. o. m. den 1 juli 1981. De olika fackenheterna inom styrelsen har därvid tilldelats ett ansvar för beredskapsfrågor som svarar mot resp. enhets ansvarsområde inom fredstida hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Vid socialstyrelsen skall tills vidare även finnas en byrå för beredskapsfrågor.

1978 års försvarskommitté har i sitt betänkande (Ds Fö 1981:14) Totalförsvaret 1982/1987 bl. a. behandlat frågan om programansvar för vissa delar av totalförsvarsfunktionen hälso- och sjukvården i krig samt även tagit upp socialstyrelsens uppgifter och ansvar för beredskapsfrågor. Ställningstaganden till dessa båda frågor har redovisats i prop. 1981/82:102, bil. 5 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling vad avser programmet hälso- och sjukvården samt socialtjänsten i krig. Föredraganden delar försvarskommitténs uppfattning att berörda myndigheter bör fortsätta att studera frågan om programansvar för vissa beredskapsfunktioner. Ställningstagandet vad avser socialstyrelsens uppgifter och

organisation innebär att en särskild utredare tillkallas för denna fråga. I propositionen anmäls också att ansvarsfördelningen mellan staten och sjukvårdshuvudmännen vad avser beredskapsfrågor bör prövas ytterligare.

Regeringen har den 8 mars 1979 uppdragit åt statens förhandlingsnämnd att förhandla med sjukvårdshuvudmännen om deras medverkan i hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap. Uppdraget gäller både sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär och s. k. varaktig sjukvårdsutrustning. Förhandlingar pågår.

Enligt tilläggsdirektiv (Dir. 1979:100) har utredningen om sjukvården i krig (USIK) i uppdrag att lägga fram förslag om utbildningen för personal inom totalförsvarets hälso- och sjukvård.

Mot denna bakgrund föreslår jag att en särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda frågan om socialstyrelsens beredskapsuppgifter och att lägga fram konkreta förslag i ämnet. Utredaren skall särskilt pröva möjligheterna för sjukvårdshuvudmännen att i större utsträckning ansvara för beredskapsfrågor som idag handläggs av socialstyrelsen. Utredaren skall dock inte behandla frågan om kostnadsfördelningen och formerna för att reglera ansvarsfördelningen mellan staten och sjukvårdshuvudmännen för beredskapsåtgärder.

Utgångspunkt för utredarens arbete skall vara dels riksdagens beslut med anledning av prop. 1979/80:6 om socialstyrelsens uppgifter och organisation vad avser beredskapsfrågor och prop. 1980/81:57 om hälso- och sjukvården i krig, dels den av regeringen fastställda nya organisationen för socialstyrelsen, dels vad jag anför i prop. 1981/82:102, bil. 5 samt riksdagens ställningstagande med anledning härav.

Utredningsarbetet bör bedrivas så att uppdraget kan slutredovisas i början av år 1983.

Utredaren bör samråda med socialstyrelsen, statens förhandlingsnämnd, landstingsförbundet, utredningen (S 1976:05) om sjukvården i krig samt med andra myndigheter och organisationer som berörs av uppdraget.

Det åligger den särskilde utredaren att under arbetets gång informera berörda personalorganisationer och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Det åligger därutöver utredaren att på lämpligt sätt informera berörda arbetstagare om utredningsarbetet.

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om hälso- och sjukvården i krig

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om beredskapsuppgifter m. m. inom socialstyrelsens verksamhetsområde,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Socialdepartementet)

Tilläggsdirektiv för utredningen (Jo 1980:05) om återvinning av dryckesförpackningar

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:9

Dir 1982:9

Beslut vid regeringssammanträde 1982-02-24.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 5 juni 1980 tillsatte jag en särskild utredare med uppgift att utreda frågor om återvinning av vissa dryckesförpackningar m. m. (Dir 1980:54). Utredaren har hittills lagt fram två delbetänkanden, nämligen i december 1980 (Ds Jo 1980:13) Återvinning av dryckesförpackningar och i september 1981 (Ds Jo 1981:8) Pant på vin- och spritbuteljer.

De frågor som tas upp i det förstnämnda betänkandet gäller främst återvinning av aluminiumburken och mina överväganden i dessa frågor kommer jag att redovisa för regeringen senare denna dag, då jag ämnar föreslå regeringen att besluta om en proposition i ärendet. Det senast framlagda betänkandet remissbehandlas f. n. Av utredningsarbetet återstår de i direktiven angivna allmänna frågorna om avgifter och andra styrmedel i fråga om dryckesförpackningar.

Under beredningen av betänkandet Återvinning av dryckesförpackningar har jag överlagt med företrädare för bryggerierna, handeln och PLM rörande möjligheterna att införa ett pantsystem för aluminiumburkar.

Vid överläggningarna som slutfördes den 2 februari 1982 har enighet uppnåtts om följande riktlinjer.

1. Från samhällets sida är utgångspunkten i fråga om åtgärder rörande dryckesförpackningar att åtgärderna skall vara ägnade att – med beaktande av bl. a. konsument- och arbetsmiljöaspekter – främja utvecklingen av förpackningsystem som är resurs- och energisnåla och som medför minsta möjliga olägenheter från nedskräpnings- och andra miljösynpunkter. Med denna utgångspunkt bedöms returförpackningar generellt vara att föredra framför engångsförpackningar. Aluminiumburken är acceptabel från samhällets synpunkt, om den återvinns till minst 75 %.

2. Näringslivsparterna förbinder sig att bygga upp ett pantsystem för aluminiumburkar som är så effektivt att återvinningen uppgår till minst 75 % under år 1985. Systemet införs under år 1983.

3. Ett särskilt pantbolag bildas för ändamålet av näringslivet. Staten blir ej delägare i pantbolaget men tillförsäkrar sig nödvändig insyn och kontroll.

4. Förpackningsavgiften hålls tills vidare oförändrad men slopas på samtliga förpackningar för öl och läskedrycker i samband med att pantsystemet sätts igång. Frågan om att införa en differentierad miljöavgift på dryckesförpackningar skall skyndsamt utredas. Uppdraget skall avse att utarbeta ett förslag till en avgift som skall ersätta förpackningsavgiften och som skall vara så utformad att den främjar förpackningsystem som är resurs- och energisnåla och som medför minsta möjliga olägenheter från miljösynpunkt, dvs. i princip skall endast engångsförpackningar beröras. Utredningsarbetet skall bedrivas så snabbt att politiska beslut om en miljöavgift bör kunna fattas under år 1983.

5. Regeringen är beredd att med näringslivsparterna diskutera en statlig medverkan till finansieringen av kostnaderna för pantsystemets införande.

6. Importerade aluminiumburkar skall behandlas lika med inhemska aluminiumburkar. Vid import av aluminiumburkar kommer därför en lika stor pantkostnad som den som åvilar inhemska burkar att tas ut av importören.

7. Från samhällssynpunkt är det angeläget att bibehålla ett returglassystem på dryckesmarknaden. Bryggerierna åtar sig att slå vakt om det nuvarande returglassystemet och att fortsätta det redan inledda arbetet med att utveckla ett bättre returglassystem.

Det i punkten 4 av riktlinjerna angivna uppdraget att utarbeta ett förslag till en differentierad miljöavgift bör lämnas till förevarande utredning. Jag anser att utredningen därvid bör ombildas till en kommitté med parlamentarisk förankring. Som framgår av riktlinjerna måste utredningsarbetet bedrivas skyndsamt. Förslag från kommittén bör om möjligt läggas fram före innevarande års utgång.

Vid miljöavgiftens utformning bör kommittén enligt min mening beakta att de båda pantsystemen för glasflaska resp. aluminiumburk får sådana villkor att de kan fungera på ett effektivt sätt samtidigt som utvecklingen på förpackningsområdet inte får hindras. Vidare måste självfallet beaktas de handelspolitiska aspekter som kan finnas i denna fråga.

Som en åtgärd för att stärka returglasets ställning på dryckesmarknaden förordades i betänkandet Återvinning av dryckesförpackningar att bryggerierna skulle gå över till att använda en lättare glasflaska och ett nytt backsystem i enlighet med de planer som förelåg i ett inom branschen bedrivet utvecklingsarbete. Jag har ansett denna fråga vara så betydelsefull från allmän synpunkt att jag tagit upp den vid de nämnda överläggningarna. Frågan behandlas i punkten 7 av riktlinjerna. Kommittén bör enligt min mening följa det aktuella utvecklingsarbetet som bedrivs i Svenska bryggareföreningens regi. Det bör ankomma på kommittén att lägga fram förslag om hur övergången till ett nytt returglassystem kan påskyndas.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv i enlighet med vad jag har förordat och bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla ytterligare högst tre ledamöter att jämte den tidigare utredaren ingå i kommittén.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Ökad decentralisering av personalutbildning i SIPU:s regi

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:10

Dir 1982:10

Beslut vid regeringssammanträde 1982-02-24.

Statsrådet Johansson anför.

Statens institut för personaladministration och personalutbildning (SIPU) inrättades den 1 juli 1979 (prop. 1978/79:133, AU 1978/79:30, rskr 1978/79:294) genom en sammanslagning av statens personalutbildningsnämnd (PUN) och vissa delar av statens personalnämnd (SPN), bl. a. SPN:s regionala organisation.

SIPU är central servicemyndighet för statliga myndigheter i frågor om personaladministrativ konsultation och personalutbildning. Verksamheten skall i huvudsak finansieras genom avgifter. SIPU har sju regionkontor. De finns i Umeå, Sundsvall, Karlstad, Göteborg, Malmö, Kalmar och Linköping.

Personalutbildningen måste utgå från myndigheternas och de enskilda anställdas behov och utgöra ett led i en fortlöpande personalutveckling. Ofta är utbildningsinsatser liksom övrig personalutveckling effektivast när de kan planeras och genomföras i nära anslutning till den dagliga verksamheten. Personalutbildningen är ett viktigt medel för att förbättra möjligheterna att få mer kvalificerade arbetsuppgifter och att öka tillfredsställelsen i arbetet. Utbildning, t. ex. i form av omskolning är också av stor betydelse som hjälpmedel att öka yrkesrörligheten vid förändringar och därigenom bidra till större anställningstrygghet. Det är därför angeläget att inte grupper av anställda ställs utanför på grund av att de av olika skäl, exempelvis problem med barntillsyn, inte kan delta i utbildning som är förlagd till annan ort och som innebär övernattning. Det är bl. a. ett jämställdhetskrav att personalutbildning så långt möjligt förläggs till tjänstgöringsorten eller dess närhet.

Det kan också finnas ekonomiska fördelar med att förlägga personalutbildning inom tjänstgöringsorten och under reguljär arbetstid. Internatutbildning på annan ort ställer sig oftast avsevärt dyrare för myndigheterna. Efter hand som decentraliseringen av statlig verksamhet fortsätter förändras också i vissa avseenden förutsättningarna för den statliga personalutbildningen och för SIPU:s regionala verksamhet.

En särskild utredare bör därför tillkallas med uppgift att se över och lämna förslag om en ökad decentralisering av den personalutbildning som SIPU bedriver. Utredaren skall därvid beakta SIPU:s marknadsförutsättningar.

SIPU bör ges bättre möjligheter att biträda och stödja myndigheterna på de orter där dessa har sin verksamhet. Utredaren bör därför också se över förutsättningarna att bättre anpassa SIPU:s regionala verksamhet till myndigheternas lokalisering. Olika former av regionala och lokala insatser bör kunna övervägas som ersättning för den nuvarande kontorsorganisationen. En viktig utgångspunkt för utredaren bör vara att SIPU:s regionala och lokala verksamhet skall kunna bedrivas effektivare och anpassas bättre till den efterfrågan på personalutbildning som vid olika tillfällen finns hos myndigheter som är lokaliserade utanför Stockholmsområdet.

Förslag bör även lämnas om lokaliseringen av SIPU:s centrala förvaltning. Utredaren bör därvid beakta kravet på effektivitet och SIPU:s ställning i förhållande till fackansvariga myndigheter.

Utredaren skall i sina förslag utgå från att SIPU:s verksamhet i huvudsak skall finansieras genom avgifter och att således full kostnadstäckning kan tas ut från de myndigheter som anlitar SIPU:s tjänster.

Utredaren bör, förutom tids- och kostnadsberäkningar, även göra beräkningar av besparingseffekter på olika sikt samt lämna förslag till hur förslagen skall genomföras.

Utredningsarbetet bör bedrivas i nära kontakt med SIPU och statskontoret. Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren bör arbeta skyndsamt så att förslag beträffande åtgärder föreligger före den 1 september 1982.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om arbets- och anställningsvillkor i allmän tjänst

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över och lämna förslag om en ökad decentralisering av den personalutbildning som SIPU bedriver samt att mot bakgrund av sina övriga överväganden lämna förslag om lokalisering av SIPU:s centrala förvaltning

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Samordning av vissa resurser vid lantbruksnämnderna, skogsvårdsstyrelserna och den lokala fiskeriadministrationen

Dir 1982:11

Beslut vid regeringssammanträde 1982-03-25.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

Lantbruksnämndernas huvuduppgift är att främja rationaliseringen inom jordbruket och trädgårdsnäringen samt den yttre rationaliseringen inom skogsbruket. Verksamheten omfattar bl. a. produktionsrådgivning, köp och försäljning av mark, finansiellt stöd samt prövning enligt jordförvärvslagen (1979:230) av förvärv av jordbruksfastigheter. Dessutom har

nämnden vissa andra uppgifter, bl. a. tillsyn över växtodling och husdjurssköts samt handläggning av vissa frågor om skördeskadeskyddet och om försöks- och kursverksamheten på jordbrukets område. Tre lantbruksnämnder handlägger även rennäringsfrågor.

Vid lantbruksnämnderna finns f. n. ca 1 350 anställda, varav 790 är fältarbetande personal och 560 administrativ personal. Nämndernas personalstyrka varierar från ca 100 i Norrbottens län till knappt 30 i Blekinge län. De flesta nämnderna har 50–60 anställda.

Lantbruksnämndernas nuvarande organisation beslöts år 1978 (prop. 1977/78:100 bil. 13, JoU 1977/78:12, rskr 1977/78:177). Vid varje lantbruksnämnd finns en företagsenhet, en produktionsenhet och en administrativ enhet. Vid vardera nämnden i Stockholms och Malmöhus län finns också en trädgårdsenhet. Lantbruksnämnderna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har rennäringsenheter. I lantbruksnämnden ingår lantbruksdirektören och åtta andra ledamöter. Fyra av ledamöterna, däribland ordföranden, utses av regeringen och fyra av landstinget eller, i Gotlands län, av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Med tre undantag är lantbruksnämnderna belägna i residensstäder. Lantbruksnämnderna i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Skaraborgs län ligger i Solna, Uddevalla resp. Skara. Lantbruksnämnden i Älvsborgs län har viss personal stationerad i Borås. Även i vissa andra län, särskilt de nordligaste, finns lokalt placerad personal.

Utom på trädgårdsområdet har varje lantbruksnämnd i allmänhet specialister för de uppgifter nämnden har att sköta. I fråga om rådgivning och handläggning av ärenden om ekonomiskt stöd till trädgårdsföretag är landet indelat i fem distrikt. F. n. finns sju län som helt saknar egen personal för trädgårdsfrågor. Denna verksamhet sköts där av personal vid andra nämnder. Beslut i trädgårdsärenden fattas dock av den nämnd inom vars område ärendet hör hemma. Annan länssamverkan förekommer i olika former mellan nämnderna i fråga om vissa specialistfunktioner inom t. ex. områdena växtskydd och bevattning.

I proposition 1981/82:122 om organisation och finansiering av djurens hälso- och sjukvård, m. m. har regeringen lagt fram vissa förslag som ger lantbruksnämnderna det regionala ansvaret för djurens hälso- och sjukvård.

Skogsvårdsstyrelserna är sedan den 1 juli 1981 statliga myndigheter (prop. 1980/81:136, JoU 1980/81:25, rskr 1980/81:295). De har till uppgift att verka för en ändamålsenlig utveckling av skogsnäringen. De har både myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet. Myndighetsuppgifterna utgör en dryg tredjedel av deras totala verksamhet. Dessa uppgifter består huvudsakligen av tillsyn av att skogsvårdslagen efterlevs, rådgivning och information i syfte att främja ett rationellt skogsbruk samt av förmedling av statligt stöd till skogsbruket. Uppdragsverksamheten, som omsluter ca 500 milj. kr., riktas till myndigheter, kommuner och skogsägare. Ca två tredjedelar av den har de senaste åren bestått i planering och ledning av skogliga beredskapsarbeten. Skogsvårdsstyrelserna bedriver också en omfattande produktion av skogsfrö och skogsplantor. Verksamheten omsätter mer än 100 milj. kr. per år och tillgodoser mer än hälften av skogsbrukets behov.

Antalet fast anställda i skogsvårdsstyrelserna uppgår till ca 2 300. Därtill kommer drygt 1 000 personer som är anställda i skogsvårdsstyrelsernas plantskolor. Skogsvårdsstyrelserna är vidare arbetsgivare för ett stort antal

beredskapsarbetare, de senaste åren 3 000–4 000.

Skogsvårdsstyrelsernas storlek varierar mellan de olika länen. Den största finns i Norrbottens län och den minsta i Malmöhus län. Vid skogsvårdsstyrelsen finns förutom en central länsorganisation också en lokal organisation, som består av distrikt med lokalt placerad personal. Antalet distrikt varierar från två i Malmöhus län till 29 i Norrbottens län och personalen på distrikt från fyra till 53. I skogsvårdsstyrelsen ingår länsjägmästaren och sex andra ledamöter. Ledamöterna utses i huvudsak enligt samma regler som ledamöterna i lantbruksnämnderna.

Med sex undantag är skogsvårdsstyrelserna belägna i residensstäder. Skogsvårdsstyrelserna i Kalmar, Blekinge, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs samt Västernorrlands län ligger i resp. Västervik, Ronneby, Lund, Uddevalla, Borås och Sollefteå.

Specialister inom skogsvårdsstyrelsernas fältverksamhet förekommer normalt inte. Med hänsyn till de flytande gränserna mellan t. ex. tillsyn enligt skogsvårdslagen (1979:429) och rådgivning är det inte möjligt att arbeta med enbart ett område. Skogsvårdslagstiftningen förutsätter för övrigt ett nära samband mellan dessa båda områden. Exempel på undantag härifrån är den personal som utför väg- eller dikningsprojektering eller rådgivning i arbetsteknik. Inte heller har det varit rationellt att göra en fullständig uppdelning av personalen på myndighetsuppgifter eller uppdragsverksamhet. En speciell tidredovisning utgör underlag för beräkningen av kostnaderna för olika tjänster.

Statens lokala fiskeriadministration omfattar fiskenämnderna, fiskeriintendentorganisationen, statens fiskodlingsanstalt i Älvkarleby, statens fiskeriförsöksanstalt i Kälarne samt statens fiskeriingenjör.

Fiskenämnderna, som finns i varje län, handlägger frågor om fiskerinäringen, fritidsfisket och fiskevården. Nämnderna svarar för vissa statliga åtgärder till stöd åt fisket samt för fiskestatistik och kursverksamhet. Vid fiskenämnderna finns f. n. sammanlagt ca 40 anställda. Fiskenämndens i Värmlands län område omfattar även hela Vänern och nämndens i Jönköpings län hela Vättern. Nämndens i Västmanlands län område omfattar även hela Mälaren och Hjälmaren. Fiskenämnderna är samlokaliserade med lantbruksnämnderna. Fiskenämnden består av fem ledamöter som utses av länsstyrelsen. Vid handläggning av ärenden som rör fisket i Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren finns särskilda regler om nämndens sammansättning.

Fiskeriintendenterna handlägger fiskeribiologiska uppgifter av kvalificerad art. De skall bl. a. samverka med fiskenämnderna inom distriktet samt lämna råd och anvisningar till dem i fiskeribiologiska frågor. I uppgifterna ingår också att göra undersökningar av och beskrivningar över fiskevatten, följa fiskets utveckling i sjöar och vattendrag som berörs av vattenbyggnadsföretag samt på begäran vara sakkunniga åt domstolar och andra myndigheter.

Fiskeriintendentorganisationen består av sju distrikt, som omfattar två eller flera län. Distrikten benämns övre norra, nedre norra, mellersta, övre södra, nedre södra, östra och västra distrikten. Intendentkontoren ligger i Luleå, Härnösand, Gävle, Örebro, Jönköping, Kalmar resp. Göteborg. I varje distrikt finns en fiskeriintendent som chef. I distrikten finns i övrigt 38 anställda, flertalet i de norra distrikten.

Som framgår av det föregående är lantbruksnämndernas och skogsvårds-

styrelsernas arbetsuppgifter olika. De riktar sig dock i stor utsträckning till samma målgrupper, nämligen ägare och brukare av jord och skog. I vissa frågor förekommer samverkan och samarbete regelmässigt mellan lantbruksnämnder och skogsvårdsstyrelser. Främst gäller detta i fråga om samtidig tillämpning av lagen om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen samt i fråga om åtgärder för yttre rationalisering. Även i vissa delar av arbetet med den regionalpolitiska och fysiska planeringen sker samråd. Dessutom anlitar lantbruksnämnderna på uppdragsbasis skogsvårdsstyrelserna för t. ex. skogsvärdering och vid förvaltningen av lantbruksnämndernas fastighetsinnehav.

Lantbruksnämnderna förser fiskenämnderna och deras personal med lokaler och administrativ service i den omfattning som krävs för att någon särskild kansliorganisation hos fiskenämnderna inte skall behövas. Från lantbruksnämndernas anslag betalas fiskenämndernas utgifter för resor, lokaler, expenser och administrativ service. Fiskerilån förvaltas och utbetalas av lantbruksnämnderna.

Av vad jag nyss anfört framgår att de regionala myndigheterna inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde har beröringspunkter i fråga om verksamhet, resurser och lokalisering. Detta har som jag har nämnt helt naturligt resulterat i samarbete och samverkan i olika former. Anslagen till de i det föregående nämnda myndigheterna uppgår f. n. till mer än 300 milj. kr. Det är givetvis angeläget att dessa medel används effektivt och att alla möjligheter tas tillvara för att åstadkomma besparingar inom myndigheterna. Dessa har också lyckats genomföra besparingar utan menlig inverkan på de centrala uppgifter som åligger dem. Det är enligt min mening angeläget att fortsätta den pågående omprövningen av befintliga verksamheter och arbetsrutiner.

Skogsvårdsstyrelsernas resurser har de senaste åren minskats. Genom att uppdragsverksamheten hittills har kunnat varieras i omfattning har nedskärningen av anslaget till myndighetsuppgifter inte inneburit alltför svåra problem. Även lantbruksnämndernas resurser har minskat. För att det skall bli möjligt att gå vidare i besparingsarbetet bör nya vägar prövas. Exempel på sådana är en utbyggd samverkan dels mellan de olika länsmyndigheterna i ett län, dels mellan länen.

Nämnvärda besparingar genom samverkan mellan de olika myndigheterna i ett län torde förutsätta organisationsförändringar. Det utredningsarbete som erfordras inför ett ställningstagande till sådana förändringar bör anförtros åt en särskild utredare.

Utredaren bör överväga förutsättningarna för att genom samverkan i olika former effektivisera användningen av de samlade resurserna för länsmyndigheterna under jordbruksdepartementet. Samverkan kan vara mer eller mindre långt gående. En utgångspunkt skall dock vara att lantbruksnämnderna och skogsvårdsstyrelserna består som länsorgan till lantbruksstyrelsen resp. skogsstyrelsen. Exempel på samverkan är samlokalisering och gemensamt utnyttjande av utrustning och administrativ service. Som jag framhöll i propositionen 1980/81:136 om skogsvårdsstyrelsernas organisation, m. m. är det främst på detta område som samordningsvinster bör kunna göras. De varierande förhållandena och behoven inom landet gör att olika lösningar beträffande sådan samverkan bör kunna förekomma i och mellan länen samt att genomförandet får anpassas till förhållandena i varje enskilt län. Av särskild vikt är att få noggrant belyst de praktiska och ekonomiska

konsekvenserna på kort och lång sikt liksom konsekvenserna för berörd personal. Även de tidsmässiga aspekterna eller takten i genomförandet av besparingsåtgärderna bör redovisas.

Lantbruksstyrelsen behandlade i sin anslagsframställning för budgetåret 1980/81 ett förslag från en inom verket tillsatt besparingsgrupp, vilket innebar sammanslagning av vissa nämnders kansliorganisationer. Styrelsen förde emellertid inte förslaget vidare med hänsyn till att frågan var komplicerad och hade återverkningar utanför lantbruksverket. Enligt min mening bör utredaren även närmare överväga den av styrelsen aktualiserade samordningen. Motsvarande överväganden bör göras i fråga om skogsvårdsstyrelsernas kanslifunktioner.

I fråga om den lokala fiskeriadministrationen vill jag erinra om att beslutet om den nuvarande organisationen skulle ses som ett provisorium i avvaktan på utredningar på fiskerinäringens och fritidsfiskets områden (prop. 1975/76:130, JoU 1975/76:39, rskr 1975/76:317). Utredningarna är nu genomförda. Statsmakterna tog redan år 1978 ställning till fiskeripolitiken (prop. 1977/78:112, JoU 1977/78:23, rskr 1977/78:272). Våren 1981 beslöt riksdagen om åtgärder för att främja fritidsfisket (prop. 1980/81:153, JoU 1980/81:29, rskr 1980/81:374). Förutsättningar föreligger således nu att pröva administrationens utformning. Utredaren bör därför överväga också denna fråga.

I detta sammanhang vill jag nämna att det inom lantbruksstyrelsen sedan våren 1981 pågår ett arbete avseende budgetåren 1982/83–1985/86 med syfte att undersöka och redovisa förslag till anpassning av lantbruksstyrelsens och lantbruksnämndernas arbetsvolym till de förväntade minskade resurserna under perioden. Enligt vad jag har inhämtat har också skogsstyrelsen påbörjat ett liknande arbete.

Jag förutsätter att utredaren utnyttjar möjligheten att anlita statskontoret för uppdragets genomförande.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall andra berörda centrala arbetstagarorganisationer med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren bör därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om samordning av vissa resurser vid lantbruksnämnderna, skogsvårdsstyrelserna och den lokala fiskeriadministrationen,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Utredning om konsumentombudsmannens ställning

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:12

Dir 1982:12

Beslut vid regeringssammanträde 1982-03-18.

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Molin, anför.

Riksdagen beslutade vid 1975/76 års riksmöte att de dåvarande myndigheterna konsumentombudsmannen (KO) och konsumentverket den 1 juli 1976 skulle föras samman i en organisation, konsumentverket, där generaldirektören tillika är KO (prop. 1975/76:34, NU 1975/76:14, rskr 1975/76:108, prop. 1975/76:159, NU 1975/76:63, rskr 1975/76:385, SFS 1976:429).

Med anledning av en motion vid 1980/81 års riksmöte uttalade näringsutskottet, att det var befogat att ta upp frågan om KO-ämbetets relation till konsumentverket till förnyad prövning. Utskottet ansåg att erfarenheterna från den femårsperiod under vilken den nuvarande ordningen hade gällt därvid borde utvärderas. Enligt utskottets mening borde regeringen föranstalta om att frågan om en självständig KO–funktion utreds och att resultatet av utredningen därefter redovisas för riksdagen (motion 1980/81:1870, NU 1980/81:50). Riksdagen beslutade i enlighet härmed (rskr 1980/81:408).

Jag förordar att en särskild utredare nu tillkallas för den av riksdagen önskade utredningen.

Utredaren bör utgå från statsmakternas beslut år 1972 om riktlinjer för konsumentpolitiken (prop. 1972:33, NU 1972:40, rskr 1972:225). Detta innebär att konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med uppgift bl. a. att söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov. KO:s uppgifter regleras i främst marknadsföringslagen (1975:1418) och lagen (1971:112) om förbud mot oskäliga avtalsvillkor. Denna lagstiftning bör också utgöra utgångspunkt för utredaren.

Utredaren bör i övrigt förutsättningslöst pröva KO:s ställning i förhållande till konsumentverket. Härvid bör naturligen uppmärksammas de motiv som låg till grund för 1975 års beslut om sammanslagningen. Erfarenheterna från tiden därefter bör sedan utvärderas.

Utredaren bör hålla nära kontakt med riktlinjekommittén (H 1979:04), som har till uppgift att göra en översyn av vissa konsumentpolitiska medel för producentpåverkan m. m. Utredaren bör vidare hålla kontakt med försäkringsverksamhetskommittén (E 1979:01) och banklagsutredningen (Fi 1976:04), vilka inom sina respektive uppdragsområden skall se över bl. a. myndighetstillsynen i olika avseenden.

Mot bakgrund av vad som sålunda framkommer bör utredaren pröva för- och nackdelar med nuvarande och alternativa lösningar beträffande KO:s ställning i förhållande till konsumentverket. Om utredaren finner att övervägande fördelar skulle stå att vinna med en förändrad ställning för KO, bör de närmare organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av detta redovisas. Utgångspunkten skall härvid vara, att en eventuellt ändrad organisation skall utformas så att berörd konsumentverksamhet kan bedrivas inom oförändrade totala anslag. Vidare erinras om de riktlinjer som gäller kommittéer och särskilda utredare (Dir. 1980:20).

Utredaren bör informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilka staten har

eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor om utredningsarbetet samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren skall därutöver informera berörda arbetstagare om utredarens arbete.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för handelsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare för frågan om konsumentombudsmannens ställning,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Handelsdepartementet)

Livsmedelsförsörjningens sårbarhet

Dir 1982:13

Beslut vid regeringssammanträde 1982-03-25.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

Sverige har under tiden efter andra världskriget genomgått stora och snabba förändringar. Utvecklingen till ett högindustrialiserat samhälle har möjliggjort en kraftig ökning av välståndet. Samhället har emellertid samtidigt blivit mera känsligt för störningar av olika slag inte endast i krig utan även i fred eller vid fredskriser. Det gäller inte minst på livsmedelsområdet.

I propositionen 1977/78:19 om nya riktlinjer för jordbrukspolitiken, m. m. uttalades att en god livsmedelsberedskap är en oundgänglig del av vårt totala försvar. Beredskapskraven skulle därmed ange en nedre gräns för produktionsmålet, som inte skulle få underskridas. Vid utformningen av produktionsmålet togs till utgångspunkt att nuvarande åkerareal skulle bibehållas. Ett överskott skulle i första hand utgöras av spannmål. Vidare betonades att mjölkproduktionen var av särskild betydelse för upprätthållandet av en god livsmedelsberedskap. Produktionen av mjölk och mjölkprodukter borde därför i stort sett motsvara konsumtionsbehovet. För övriga animalieprodukter skulle eftersträvas att balans i stort sett uppnås mellan produktion och avsättningsutrymme inom landet.

Livsmedelsindustrin liksom industrin i stort kännetecknas numera av stor specialisering och koncentration. Tillverkningsresurserna liksom råvarutillgångarna är ojämnt fördelade inom landet. Vissa försörjningsviktiga livsmedel tillverkas endast vid ett fåtal anläggningar. Särskilt stor är koncentrationen när det gäller försörjningen med jäst, margarinråvaror och margarin samt vissa förpackningar för konsumtionsfärdiga varor. Koncen-

trationen inom distributionsledet skapar också problem från beredskapssynpunkt.

Jordbruket är i mycket hög grad importberoende vad gäller vissa produktionsmedel. Inom livsmedelsindustrin är beroendet av importerade eller importberoende inhemskt tillverkade insatsvaror stort. Livsmedelssektorn som helhet är för sin verksamhet i stor utsträckning beroende av energi, datorteknik, transporter och personal i nyckelbefattningar. Vår livsmedelsförsörjning är sålunda i dag mycket sårbar.

Livsmedelsförsörjningens sårbarhet har delvis redan belysts genom vissa utredningar och studier. Riksdagen uttalade år 1979 i anledning av en motion, vari hemställdes om en utredning angående jordbruksproduktionens sårbarhet och försörjningsberedskapen i fråga om livsmedel, att det från jordbrukspolitisk synpunkt otvivelaktigt skulle vara av värde om man genom en samordning av gjorda undersökningar kunde få en mera övergripande analys av effekterna på livsmedelsberedskapen vid såväl långvariga avspärrningar som vid mera kortvariga störningar, exempelvis snöstorm och strömavbrott. Det borde ankomma på regeringen att avgöra huruvida detta borde ske genom en särskild utredning eller på annat sätt (JoU 1978/79:37, rskr 1978/79:418).

Som ett led i utredningsarbetet inför 1982 års försvarsbeslut har statens jordbruksnämnd i samarbete med bl. a. överstyrelsen för ekonomiskt försvar gjort en studie av produktionsomställningar inom jordbruket vid en längre avspärrning. Studien har bedrivits med syfte att överslagsmässigt kunna bedöma de fredstida kostnaderna för att säkerställa livsmedelsförsörjningen även vid långvariga avspärrningssituationer. Arbetet har koncentrerats på betydelsen av tillgång på kvävegödselmedel och bekämpningsmedel, eftersom en beredskapslagring av dessa produktionsmedel medför de största kostnaderna. Betydelsen för produktionsresultatet av tillgången till energi, maskiner, reservdelar, arbetskraft och utsäde har översiktligt belysts i studien. I studien har även belysts kraven på kosten under en avspärrning (kriskosten). Problem och behov av omställningar i förädlings- och distributionsleden har dock inte studerats i detta sammanhang.

Statens jordbruksnämnd och överstyrelsen för ekonomiskt försvar har vidare i samarbete med bl. a. transportrådet och försvarsmakten studerat de speciella problem som ett krig innebär för livsmedelsförsörjningen. Resultatet av denna studie har redovisats i rapporten Livsmedelsförsörjningen i krig. I rapporten anges vilka krav som bör ställas på livsmedelsförsörjningen i krig och inriktningen i stort av de beredskapsåtgärder som anses nödvändiga. Förslag och rekommendationer lämnas till åtgärder som bör vidtagas för att trygga livsmedelsförsörjningen i krig.

1978 års försvarskommitté har i sitt slutbetänkande (Ds Fö 1981:14) Totalförsvaret 1982/87 framhållit att åtgärder som syftar till att säkerställa den viktigaste försörjningen för individens överlevnad och samhällets funktion bör prioriteras. Det innebär enligt kommittén att försörjningsförmågan i första hand skall säkerställas för livsmedel, beklädnad, värme, hälso- och sjukvård samt härför erforderliga stödfunktioner i form av insatsvaror, arbetskraft, energi och transporter. Näringslivet är, framhåller kommittén, basen för det ekonomiska försvaret. Vid samhällets omställning till krig bör genomgripande förändringar i näringslivets struktur undvikas så långt möjligt. Nödvändiga förändringar på sikt av produktionen bör förberedas. Därvid bör inhemska råvaror om möjligt utnyttjas. Den allt dyrbarare

beredskapslagringen bör enligt kommittén så långt möjligt ersättas med andra alternativ. För de lager som alltjämt är nödvändiga bör ansvarsfördelningen mellan staten och näringslivet prövas.

Kommitténs förslag till inriktningen av livsmedelsprogrammet innebär att även långvariga störningar skall kunna klaras. Betydelsen av att kunna upprätthålla den regionala försörjningsförmågan betonas. Minimibehovet av bl. a. livsmedel måste enligt kommittén kunna tillgodoses med hög säkerhet i långvariga försörjningskriser. Gödselmedelsförsörjningen är betydelsefull för jordbruket. Kommittén vidhåller därför sin tidigare redovisade uppfattning om betydelsen av en inhemsk produktion av kvävegödselmedel. En viss lagring anses nödvändig vid sidan av inhemsk produktion och krisimport men det slutliga lagringsbehovet bör bestämmas först när den pågående utredningen om gödselmedelsförsörjningen är slutförd. Beredskapslagringen av gödselmedel bör enligt kommittén under budgetåret 1982/83 genomföras i stort enligt det förslag som redovisas i den av regeringen anvisade ekonomiska nivån.

Försvarskommittén har vidare framhållit att transporterna har särskild vikt för en tidig uppbyggnad och ett kontinuerligt upprätthållande av erforderlig regional försörjningsförmåga med bl. a. livsmedel. Kommittén konstaterar under programmet arbetskraft att brist på personal uppstår omedelbart efter mobilisering bl. a. inom sektorerna jordbruk, skogsbruk och livsmedelsindustri, dvs. områden som är viktiga för försörjningen. Ökad vikt bör enligt kommittén läggas vid planeringen för att tillgodose behovet av civil personal inom totalförsvarets prioriterade områden. Pågående studier för att närmare precisera behoven inom prioriterade områden bör snarast fullföljas så att de kan omsättas i konkreta åtgärder som höjer beredskapen inom arbetskraftsprogrammet.

Regeringen har i proposition 1981/82:102 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling byggt sina förslag på försvarskommitténs överväganden.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 25 juni 1981 tillkallade jag en särskild utredare med uppdrag att bl. a. överväga olika alternativ för försörjningen med gödselmedel och råvaror för tillverkning därav samt att redovisa alternativens effekter på vår livsmedelsberedskap liksom kostnaderna. Utredaren har också i särskilt sammanhang värderat effekterna för gödselmedelsförsörjningen av den försäljning av aktiemajoriteten i Supra AB till Norsk Hydro a. s. som genomfördes under hösten 1981. Utredaren har i februari 1982 avgett betänkandet (Ds Jo 1982:1) Att trygga försörjningen med kvävegödselmedel och ammoniak. Vissa av utredarens överväganden har legat till grund för förslagen i den nyssnämnda försvarspropositionen.

I detta sammanhang kan också nämnas att olika studier som tar upp samhällets sårbarhet och som berör livsmedelsförsörjningen har utförts bl. a. inom försvarsdepartementets sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom totalförsvaret samt inom sekretariatet för framtidsstudier.

Som framgår av den nu lämnade redogörelsen har på olika områden genomförts studier och utredningar ägnade att belysa problemen med livsmedelsförsörjningens sårbarhet. Undersökningarna har emellertid i regel inriktats på speciella delfrågor inom olika sektorer. Jordbruksnämnden konstaterar också i sin studie av produktionsomställningar inom jordbruket att fördjupande och bredare studier bör göras. Bl. a. bör de problem som kan

uppstå i förädlings- och distributionsledet närmare analyseras.

Mot bakgrund av vad jag har anfört föreslår jag att frågan om livsmedelsförsörjningens sårbarhet från olika synpunkter utreds. En särskild kommitté bör tillkallas för detta ändamål.

Utredningen bör omfatta hela den s. k. livsmedelskedjan, dvs. jordbruksproduktionen, trädgårdsodlingen och fisket, den industriella förädlingen och distributionen. En kartläggning av sårbarheten bör göras och överväganden ske av vilka anpassningar som i fredstid behövs för att förstärka försörjningstryggheten vid såväl långvarig avspärrning eller krig som mer kortvariga störningar i fredstid. De olika ledens beroende av stödfunktioner i form av energi av skilda slag, insatsvaror, maskiner, reservdelar, arbetskraft, transporter m. m. bör närmare analyseras. Åtgärder för att minska sårbarheten i dessa avseenden bör övervägas. I anslutning härtill vill jag nämna att frågan om den framtida utformningen av ransoneringssystemet för livsmedel kommer att tas upp i annat sammanhang.

Livsmedelsförsörjningens sårbarhet har i väsentlig grad sitt ursprung i bl. a. vårt ökade utlandsberoende, den tekniska utvecklingen, centraliseringssträvanden, utnyttjande av stordriftsfördelar och bl. a. härigenom ökad geografisk koncentration. Kommittén bör studera möjligheterna att minska sårbarheten genom att beredskapsaspekterna beaktas på ett tidigt stadium i produktions- och samhällsplaneringen. Om man vill minska de risker som sårbarheten medför, behöver olika slag av beredskapsåtgärder vidtas. Därför bör bl. a. samspelet mellan försörjningsansvariga myndigheter och de olika leden inom livsmedelsförsörjningen analyseras och övervägas. Samtidigt bör också beaktas förutsättningarna för import som är viktig från beredskapssynpunkt.

Företag och organisationer inom livsmedelsområdet som bedöms viktiga för försörjningen i krig är registrerade som K-företag i jordbruksnämndens företagsregister. K-registreringen innebär att olika myndigheter och företagen själva vidtar åtgärder för att de registrerade företagen skall kunna fortsätta sin försörjningsviktiga verksamhet även i krig. Som tidigare nämnts är inom vissa sektorer av betydelse för livsmedelsförsörjningen produktionen koncentrerad till ett eller ett fåtal företag. Det kan i sådana fall vara angeläget att i fredstid skapa förutsättningar för att företagsnedläggning eller ekonomiska stödåtgärder inte är de enda alternativ som står till buds när fråga om avveckling har uppkommit. Kommittén bör därför överväga åtgärder som kan ge ytterligare handlingsmöjligheter i sådana situationer.

Kommittén bör fortsätta det utredningsarbete som påbörjats genom jordbruksnämndens produktionsomställningsstudie. Därvid bör övervägas olika styrmedel och deras tillämpbarhet inom olika produktionsgrenar. Möjligheterna att genom inhemsk produktion ersätta importbortfall även av andra produktionsmedel än kvävegödselmedel, t. ex. energi, fodermedel, bekämpningsmedel, maskiner och reservdelar, bör studeras närmare. Därvid bör också uppmärksammas att nödvändiga kunskaper på berörda områden kan behöva säkras inom landet.

I propositionen 1981/82:106 om forskning m. m. har jag betonat att det är angeläget att livsmedelsforskningen ägnar beredskaps- och säkerhetsfrågorna ökad uppmärksamhet. Kommittén bör därför överväga vilka speciella behov av forskning som föreligger vid Sveriges lantbruksuniversitet och andra institutioner och vilka anpassningar som är önskvärda för att

försörjningstryggheten inom livsmedelsområdet därigenom skall kunna förbättras.

Kommittén bör i sina förslag i första hand söka välja lösningar som inte innebär ökade kostnader för berörda näringsgrenar. I den mån kostnadshöjande förslag läggs fram bör beräkningar av kostnaderna redovisas noggrant. I fråga om statliga åtaganden gäller de direktiv som utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (Dir 1980:20).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter med uppdrag att utreda livsmedelsförsörjningens sårbarhet,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna för kommittén skall belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Tilläggsdirektiv till föräldraförsäkringsutredningen (S 1980:08)

Dir 1982:14

Beslut vid regeringssammanträde 1982-04-01

Departementschefen, statsrådet Eliasson, anför.

Föräldraförsäkringsutredningen har den 29 maj 1980 fått regeringens uppdrag (Dir. 1980:53) att se över och utvärdera ersättningsreglerna inom föräldraförsäkringen liksom reglerna för rätt till ledighet för vård av barn m. m. Huvuduppgiften för utredningen är att göra en övergripande genomgång av de praktiska erfarenheterna av ersättnings- och ledighetsreglerna såväl från den enskildes synpunkt som från arbetsmarknads- och administrativa synpunkter. Utredningen skall i anslutning till redovisningen av genomgången lägga fram förslag till de regeländringar som översynen ger anledning till.

Med anledning av socialförsäkringsutskottets betänkande (SfU 1980/81:5, rskr 1980/81:3) om sjukpenning till gravida kvinnor har regeringen vidare uppdragit åt utredningen att utreda frågan om kompensation för inkomstbortfall för gravida kvinnor som av förebyggande skäl måste avstå från förvärvsarbete utan att något sjukdomstillstånd föreligger. Uppdraget går bl. a. ut på att kartlägga i vilka fall det är motiverat av medicinska skäl att göra uppehåll i förvärvsarbetet, i vilken utsträckning och på vad sätt ett inkomstbortfall i så fall skall täckas och i vad mån en arbetsgivares skyldighet

att omplacera gravida kvinnor till annat arbete skall utvidgas.

I betänkandet 1981/82:14 anför socialutskottet bl. a. angelägenheten av att åtgärder vidtas som förebygger att väntade barn skadas på grund av olika yttre faktorer. I många avseenden torde det enligt utskottet förhålla sig så att kvinnan och det väntade barnet har samma behov av skydd mot skaderisker och att deras intressen därför sammanfaller. På arbetsmiljöområdet torde det knappast ens undantagsvis föreligga några intressekonflikter mellan kvinnan och hennes väntade barn. Vad frågan här gäller är, fortsätter utskottet, närmast arbetarskyddsverkets och andra myndigheters möjligheter att ingripa mot faktorer i arbetsmiljön som inte är direkt farliga för arbetstagarens hälsa utan enbart innebär risk för fosterskador. En komplikation i sammanhanget är att sådana risker kan föreligga redan innan graviditeten kan konstateras. Utskottet understryker därför vikten av att arbetarskyddsverket utnyttjar de möjligheter som arbetsmiljölagen ger att vid behov ingripa mot farliga arbetsmiljöer för att åstadkomma ett tillfredsställande skydd mot fosterskador. Med hänsyn till frågans betydelse uttalar sig slutligen utskottet för att det närmare bör övervägas om arbetsmiljölagen kan ändras så att den klarare än f. n. ger uttryck för ett hänsynstagande till fostrets intressen.

Riksdagen beslöt (rskr 1981/82:61) att som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört.

Arbetarskyddsstyrelsen har den 18 februari 1982 antagit en kungörelse om medicinsk kontroll vid blyarbete vilken träder i kraft den 1 januari 1983. Dessa föreskrifter aktualiserar på nytt frågan om en utvidgad rätt till omplacering för gravida kvinnor samt rätt till ersättning för inkomstbortfall under graviditeten, när en omplacering inte kan ske.

Regeringen överlämnar den ifrågavarande riksdagsskrivelsen jämte utskottsbetänkande till föräldraförsäkringsutredningen och uppdrar åt utredningen att som ett led i uppdraget att utreda frågor om omplaceringsskyldighet m. m. ta upp frågan om behovet av förtydliganden av arbetsmiljölagen i fråga om skydd mot fosterskador. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt.

Tilläggsdirektiv till Utredningen (Fö 1978:05) Hälso- och sjukvård i försvaret (HSF)

Dir 1982:15

Beslut vid regeringssammanträde 1982-01-21

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Utredningen Hälso- och sjukvård i försvaret (HSF), som tillkallades efter ett av regeringen den 29 juni 1978 meddelat bemyndigande, har till uppgift att överväga vissa frågor och genomföra vissa överläggningar m. m. i samband med organisationsförändringar inom försvarsmaktens hälso- och

sjukvård i fred. För genomförande av uppdraget har tillkallats en särskild utredare.

Utredaren har i juni 1980 lämnat ett förslag för huvuddelen av flygvapnets förband om inrättande av ett antal deltidstjänster för försvarsanställda läkare. Regeringen har genom beslut i juni 1981 fastställt lönegradsplaceringen och inrättat tjänster för läkare vid flygvapnets flottiljer och skolor enligt bilaga till nämnda beslut.

I propositionen som låg till grund för riksdagsbeslutet 1978 om försvarsmaktens hälso- och sjukvård i fred uttalade min företrädare bl. a. att det med hänsyn till behovet av läkare för de värnpliktigas hälso- och sjukvård, rådgivning till förbandschef samt medverkan i utbildningen finns underlag inom försvarsmakten för att anställa läkare på hel- eller halvtid på vissa större garnisonsorter. På övriga platser, där arbetsuppgifterna är av mindre omfattning, borde man i stället sträva efter att tillgodose behovet av läkare genom samverkan med landsting och hälsoråd.

På de orter där det finns anledning att anställa läkare borde hel- eller deltidstjänster inrättas. Min företrädare pekade på svårigheten att exakt ange antalet tjänster, eftersom behovet av att inrätta tjänster är beroende av resultatet av förhandlingar om samverkan med landsting och hälsoråd. Han bedömde dock att det torde röra sig om ett tiotal heltidstjänster och ytterligare ett tiotal halvtidstjänster men betonade osäkerheten i denna bedömning.

Beträffande läkarmedverkan i mobiliserings- och krigsförberedelsearbetet anförde min företrädare i propositionen att på både högre och lägre regional nivå bör detta arbete till stor del kunna tillgodoses genom militärområdes- och militärkommandoläkarna. På lägre regional nivå bör återstående behov av medverkan i mobiliserings- och krigsförberedelsearbetet i allt väsentligt kunna tillgodoses av reservanställda och värnpliktiga läkare i samband med krigsförbandsövningar och särskilda befälsövningar.

Utredaren har i november 1981 anmält att utredningsarbetet har visat på betydande svårigheter att åstadkomma en lösning av de värnpliktigas hälso- och sjukvård genom samverkan med landsting och hälsoråd på det sätt som anges i propositionen. Han har därför funnit att den i propositionen bedömda lämpliga ramen för antalet försvarsanställda läkare bör vidgas. Utredaren föreslår att han medges handlingsfrihet att – bortsett från flyg- och navalmedicin – arbeta med en från 15 till ca 20 eller något därutöver utökad kvot av försvarsanställda läkare.

Utredaren har vidare under sina förbandsbesök funnit att det på många håll föreligger brister i mobiliserings- och krigsförberedelsearbetet till följd av att medicinsk rådgivare saknas vid förbanden för dessa uppgifter. Utredaren har därför föreslagit att ramen för uppdraget vidgas, så att han har handlingsfrihet att i särskilt påtagliga fall – förhållandena i Övre Norrlands militärområde framhålls som exempel – inrymma hänsyn till mobiliserings- och krigsförberedelsearbetet på i vart fall den lägre regionala nivån. Detta får då konsekvenser i fråga om antalet försvarsanställda läkare.

Utredningens direktiv bör mot bakgrund av vad jag nu har anfört kompletteras med en närmare precisering av det antal tjänster för försvarsanställda läkare som kan inrymmas inom uppdragets ram. Som utredaren har anfört, bör vid fullgörande av uppdraget även kunna vägas in hänsyn till att försvarsanställda läkare i viss begränsad omfattning skall kunna delta i mobiliserings- och krigsförberedelsearbetet på den lägre

regionala nivån. Utredningen bör i sina fortsatta överväganden kunna utgå från att antalet försvarsanställda läkare – bortsett från flyg- och navalmedicin- skall kunna uppgå till sammanlagt ett tjugotal heltidsanställda.

Jag hemställer att regeringen kompletterar utredningens direktiv i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Tilläggsdirektiv till skatteavräkningssakkunniga (B 1981:06)

Dir. 1982:16

Beslut vid regeringssammanträde 1982-04-15

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

Inledning

Skatteavräkningssakkunniga (B 1981:06) har fått i uppdrag (Dir. 1981:60) att se över bestämmelserna om avräkning av utländsk skatt i 24–28 §§ lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, SIL, och att behandla vissa därmed sammanhängande skattefrågor med internationell anknytning.

Det har visat sig att också andra bestämmelser på den internationella skatterättens område behöver ses över. I en departementspromemoria (Ds B 1981:10), Beskattning av verksamhet i utlandet m. m., har vissa sådana frågor nyligen behandlats. Huvudfrågan avser utformningen av reglerna för beskattning av rörelse- och fastighetsinkomster som svenska företag förvärvar utomlands. I promemorian föreslås relativt omfattande ändringar i dessa regler i syfte bl. a. att uppnå en ökad neutralitet vid beskattningen. Övriga frågor gäller beskattningen av utländska entreprenadföretag och utomlands bosatta fysiska personer som är verksamma i Sverige. I den delen föreslås ändringar som syftar till att anpassa de interna skattskyldighetsreglerna till dubbelbeskattningsavtalens bestämmelser.

Departementspromemorian har remissbehandlats. Remissinstanserna är i allmänhet positiva till förslagen. Invändningar görs dock från både principiella och tekniska utgångspunkter och i flera yttranden framhålls att ytterligare utredning behövs.

Med hänsyn till de erinringar som har gjorts vid remissbehandlingen bör promemorian inte omedelbart läggas till grund för lagstiftning. I stället bör vissa av de där behandlade frågorna utredas ytterligare. Eftersom skatteavräkningssakkunniga redan utreder frågor på den internationella skatterättens område är det lämpligt att lämna även den nu aktuella uppgiften till de sakkunniga. Jag föreslår alltså att skatteavräkningssakkunniga genom

tilläggsdirektiv får i uppdrag att ytterligare utreda förutsättningarna för lagstiftning på de områden som behandlas i departementspromemorian. De sakkunniga bör givetvis vara oförhindrade att ta upp frågor inom angränsande områden om det behövs med hänsyn till ställningstagandena i huvudfrågorna.

Promemorian och de synpunkter som har lämnats av remissinstanserna bör tjäna som utgångspunkt för utredningsarbetet. I det följande skall jag i korthet beröra några av de frågor som blir aktuella.

Rörelse i utlandet

I promemorian behandlas de problem som uppkommer när ett svenskt företag bedriver rörelse i utlandet i direktägd form, dvs. utan förmedling av ett utländskt dotterbolag eller någon annan utländsk juridisk person. Nuvarande regler skiljer mellan de fall då rörelsen i utlandet bara är en filial till en rörelse i Sverige och de fall då den bedrivs självständigt. I det förra fallet behandlas utlandsverksamheten som en del av rörelsen i Sverige, vilket bl. a. innebär att underskott får utnyttjas för avdrag enligt vanliga regler. I det senare fallet hänförs verksamheten i utlandet till en särskild förvärvskälla inom inkomstslaget kapital. Denna förvärvskälla omfattar även andra självständiga rörelser i utlandet och utomlands belägna fastigheter. Underskott i den särskilda förvärvskällan får inte räknas av mot inkomster av verksamhet som bedrivs i Sverige.

Huvudfrågan är om det är motiverat att även i fortsättningen göra skillnad mellan olika former av verksamhet i utlandet eller om man – som föreslås i promemorian – bör gå över till ett system som innebär att en rörelse beskattas enligt samma principer oberoende av om den bedrivs i Sverige eller utomlands. Utredningen bör ytterligare pröva argumenten för och emot de olika principlösningarna. Därvid bör utredningen beakta bl. a. önskemålet om neutralitet vid beskattningen, de berörda företagens behov av resultatutjämning samt de statsfinansiella effekterna och konsekvenserna för kommunernas beskattningsunderlag. Även de kontrolltekniska aspekterna bör – som jag strax skall återkomma till – tillmätas stor betydelse.

Stannar utredningen för en lösning som innebär att man alltjämt skall skilja mellan olika verksamhetsformer, är det naturligtvis angeläget att utredningen försöker precisera vilka kriterier som skall vara avgörande för gränsdragningen. Som påpekas i promemorian är de nuvarande begreppen filial och självständig rörelse oklara och det kan ifrågasättas om gränsdragningen är ändamålsenlig. Om utredningen i stället finner att den i promemorian förordade principlösningen är att föredra, måste särskilt övervägas om nuvarande förvärvskälleregler i 18 § kommunalskattelagen (1928:370), KL, bör göras direkt tillämpliga på utlandsfallen eller om – som några remissinstanser hävdat – särskilda begränsningar eller preciseringar behövs i dessa fall.

Fastigheter i utlandet

Som jag redan nämnt hänförs fastigheter i utlandet – liksom utomlands självständigt bedrivna rörelser – till en särskild förvärvskälla inom inkomstslaget kapital. I promemorian föreslås att nuvarande regler för fastigheter i utlandet i princip skall behållas oförändrade. Även enligt min mening talar

starka skäl för att behålla nuvarande ordning. Utredningen bör dock vara oförhindrad att pröva möjligheten att göra vissa generella undantag, t. ex. i fråga om fastigheter som har nära anknytning till en i Sverige bedriven näringsverksamhet.

Beskattningen när ett exemptavtal föreligger

I 74 § KL och 22 § SIL finns bestämmelser som reglerar rätten till underskottsavdrag i de fall där inkomsten av en viss verksamhet genom ett s. k. exemptavtal är undantagen från beskattning i Sverige. Bestämmelserna innebär att underskott på sådan verksamhet inte får dras av mot inkomster som är skattepliktiga i Sverige. Enligt ordalydelsen gör bestämmelserna inte någon skillnad mellan filialer och självständiga rörelser men – som påpekas i promemorian – har det hävdats att avdragsförbudet är tillämpligt bara på självständiga rörelser och således inte på filialer. Med denna tolkning skulle ett underskott på en filial i utlandet vara avdragsgillt trots att ett överskott på samma verksamhet inte beskattas i Sverige.

I promemorian föreslås att nuvarande regler ersätts med ett generellt förbud mot avdrag för kostnader som är hänförliga till en verksamhet vars avkastning genom ett exemptavtal är undantagen från beskattning i Sverige. Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget. Näringslivets organisationer anser emellertid att förslaget går för långt. Man har förordat ett modifierat avdragssystem efter förebilder i bl. a. Holland och Västtyskland. Ett sådant system innebär att avdrag för underskottet i princip medges men att avdraget återförs till beskattning ett senare år i den mån verksamheten då ger överskott och företaget har kunnat utnyttja underskottet för förlustutjämning i den andra staten.

Enligt min mening talar starka skäl för att avdrag för ett underskott på en viss verksamhet i princip bör vägras om ett överskott på samma verksamhet är undantaget från svensk beskattning. Det kan dock inte uteslutas att ett ovillkorligt förbud av det slag som har förordats i promemorian kan få besvärande konsekvenser för bl. a. vissa exportföretag. Med hänsyn till detta anser jag att utredningen bör ytterligare undersöka behovet av och förutsättningarna för att införa ett modifierat system enligt de riktlinjer som har angetts vid remissbehandlingen.

Dispensregler för rörelser och fastigheter i utlandet

Med tanke på vissa redan genomförda utlandsinvesteringar föreslås i departementspromemorian att regeringen genom dispens skall kunna göra de nya reglerna för beskattning av rörelse i utlandet retroaktivt tillämpliga vid den statliga taxeringen. Vidare föreslås att regeringen skall få möjlighet att medge att underskott på en utomlands belägen fastighet i särskilda fall får utnyttjas för avdrag på i princip samma sätt som om fastigheten hade varit belägen i Sverige. De remissinstanser som ställer sig avvisande till en omedelbar lagstiftning på grundval av promemorian har i allmänhet förordat att de problem som i vissa fall uppkommer vid en utlandsetablering i stället skall lösas genom dispensregler.

Oavsett om man behåller ett system som bygger på nuvarande principer eller inför nya regler som utformas enligt de i promemorian angivna riktlinjerna finns det således anledning att särskilt överväga behovet av

dispensregler som gör det möjligt att medge undantag från de generella bestämmelserna. Utredningen bör pröva frågan och då särskilt överväga hur dispensgrunderna bör preciseras och vilka hänsyn som kan behöva tas till bl. a. kommunernas beskattningsintresse.

Utländska entreprenadföretag

Dubbelbeskattningsavtalen innebär regelmässigt att Sverige får beskatta ett utländskt företags rörelseinkomst i den mån inkomsten härrör från ett här beläget fast driftställe. Platsen för ett entreprenadarbete brukar få betraktas som ett fast driftställe om arbetet har pågått en viss minsta tid. Nuvarande interna skattskyldighetsregler gör en annan avgränsning som kan leda till att Sverige i vissa fall inte kan utnyttja sin beskattningsrätt enligt avtalen. I syfte att bättre anpassa de interna reglerna till dubbelbeskattningsavtalen föreslås i promemorian en särskild föreskrift, som innebär att en entreprenadrörelse alltid skall anses bedriven i Sverige och därmed föranleda skattskyldighet här om det arbete som avser ett visst projekt och utförs här varar mer än sex månader. Föreskriften avses inte utesluta att skattskyldighet inträder även i vissa fall när arbetet har kortare varaktighet.

I likhet med det stora flertalet remissinstanser anser jag att en ändring av det slag som föreslås i promemorian är önskvärd. Vissa frågor bör dock utredas ytterligare. Det finns t. ex. anledning att överväga om den föreslagna anknytningen till ett bestämt projekt verkligen är lämplig och vilka principer som i så fall skall ligga till grund för bedömningen av vilka arbeten som ingår i ett och samma projekt. Vidare bör utredningen undersöka möjligheterna att närmare precisera förutsättningarna för skattskyldighet i de fall där arbetet har kortare varaktighet än sex månader.

Utomlands bosatta fysiska personer

Även i denna del syftar promemorieförslaget till att bättre anpassa de interna skattskyldighetsreglerna till dubbelbeskattningsavtalens bestämmelser. I princip innebär avtalen att en i det andra landet bosatt person som utför arbete i Sverige under en vistelse som varar mindre än ett halvår kan beskattas här om ersättningen antingen betalas av en arbetsgivare som har hemvist i Sverige eller som omkostnad belastar ett fast driftställe som arbetsgivaren har här i landet. Enligt nuvarande interna regler fordras – förutom att arbetet skall ha utförts i Sverige – att ersättningen har "uppburits härifrån". Innebörden av detta villkor är inte helt klar. Det är möjligt att bestämmelsen förhindrar beskattning i vissa fall där beskattningsrätt föreligger enligt avtalen.

I promemorian föreslås nya regler som innebär att löner och liknande ersättningar alltid skall anses uppburna härifrån i vissa situationer. I huvudsak överensstämmer förslaget med motsvarande avtalsbestämmelser. En viss utvidgning föreslås dock i förhållande till avtalen. Denna utvidgning har kritiserats av ett par remissinstanser.

För egen del kan jag i princip ansluta mig till promemorieförslaget. Med hänsyn till vad som har anförts vid remissbehandlingen bör utredningen dock överväga om vissa justeringar kan vara motiverade.

Kontrollfrågan

Hittills har jag uppehållit mig endast vid de materiella frågorna. Vid remissbehandlingen har emellertid även kontrollfrågan ägnats stor uppmärksamhet. Flertalet myndigheter har pekat på svårigheterna att upprätthålla en effektiv taxeringskontroll när en verksamhet är förlagd utomlands och har betonat vikten av att de nya reglerna utformas så att kontrollproblemen inte förvärras. När det gäller utländska entreprenadföretag som är verksamma i Sverige har man efterlyst bl. a. kompletterande regler om registrering och särskild deklarationsskyldighet. Med hänsyn till de speciella kontrollproblem som föreligger i fråga om verksamhet som bedrivs utomlands bör utredningen särskilt beakta kontrollaspekten när det gäller förslagen på det området. Som har påpekats under remissbehandlingen är det sålunda ytterst angeläget att nya regler om beskattningen av verksamhet i utlandet inte kan utnyttjas för ett ökat skatteundandragande över gränserna. Även beträffande övriga områden är det naturligtvis angeläget att utredningen noga beaktar kontrollaspekten och vid behov anvisar åtgärder som kan underlätta taxeringskontrollen i de fall som omfattas av utredningens förslag.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen meddelar skatteavräkningssakkunniga tilläggsdirektiv enligt de här angivna riktlinjerna.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Bestrålning av livsmedel

Dir 1982:17

Beslut vid regeringssammanträde 1982-04-29.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

Det har beräknats att en fjärdedel eller mer av världens livsmedel förstörs på grund av svinn, skadegörelse och förskämning. Man söker därför över hela världen efter förbättrade metoder att öka hållbarheten hos livsmedel. Bland de fysikaliska metoderna att öka hållbarheten har under lång tid behandling med joniserande strålning betraktats som en möjlig framkomstväg. En omfattande internationell forskning på området har bedrivits sedan 1940-talet. Även i Sverige har det förekommit forskning rörande s. k. strålkonservering även om den varit av begränsad omfattning. Intresset för metoden har varierat. Bland de länder som i dag visar stort intresse för metoden är flera att finna bland u-länderna. Apparatur finns i dag kommersiellt tillgänglig.

Med hänsyn till syftet med behandlingen kan bestrålning av livsmedel ske med varierande stråldoser. För att åstadkomma helt sterila produkter, helkonserver, krävs höga doser, som också ger förändringar i de flesta livsmedel. En förlängd hållbarhet, pastörisering, erhålls med medelhöga eller låga doser, som ger en reduktion men inte fullständigt avdödande av bakterier samt jäst- och mögelsvampar. En hämning av groning samt oskadliggörande av de flesta skadeinsekter erhålls med låga doser. Sedan länge arbetar man vid livsmedelsbestrålning uteslutande med låga eller medelhöga doser. Den strålning som används är röntgenstrålning, gammastrålning från radioaktiv källa eller elektronstrålning från speciella elektronacceleratorer. Alla tre strålslagen och de apparater med vilka de genereras används i mycket stor utsträckning i dag på sjukhusen för såväl röntgendiagnostik som strålbehandling av tumörer. För livsmedelsbehandling används i de flesta fall de två sistnämnda strålslagen.

Vidare används joniserande strålning i dag i kommersiellt sammanhang för att sterilisera förbandsmaterial, kirurgiska instrument o. d.

Frågan om bestrålning av livsmedel berörs i flera olika författningar.

Strålskyddslagen (1958:110) syftar till att ge skydd mot bl. a. joniserande strålning. I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet.

Enligt 11 § livsmedelslagen (1971:511) kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förbjuda eller föreskriva villkor för hantering eller införsel till riket av visst slag av livsmedel, om det är påkallat från hälso- eller näringssynpunkt.

I 16 § livsmedelslagen stadgas vidare bl. a. att livsmedel inte får saluhållas om det kan antas vara otjänligt som människoföda. I förarbetena till livsmedelslagen uttalade departementschefen (prop. 1971:61) att ett saluförbud bl. a. kan behövas i fall då man kan misstänka att visst livsmedel utsatts för joniserande strålning i för hög grad.

I 10 § livsmedelskungörelsen (1971:807) sägs att livsmedel inte får behandlas med joniserande strålning utan tillstånd av livsmedelsverket. Något sådant tillstånd har ännu inte lämnats. Nyligen har emellertid en importör av kryddor begärt tillstånd av livsmedelsverket att få använda joniserande strålning för reduktion av mikroorganismer i naturkryddor. Verket har beslutat att inte avgöra detta ärende förrän statsmakterna tagit ställning till de förslag, som den nu planerade utredningen kommer fram till.

Av det anförda framgår att frågor om bestrålning av livsmedel faller inom olika myndigheters ansvarsområden. Strålskyddsinstitutet är förvaltningsmyndighet enligt strålskyddslagen för ärenden om skydd mot joniserande och icke-joniserande strålning. Livsmedelsverket är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör livsmedel, i den mån handläggningen av sådana ärenden inte ankommer på annan statlig myndighet. Sveriges lantbruksuniversitet har till uppgift att planera, initiera och bedriva forskning inom livsmedelsområdet. Livsmedelsteknisk forskning och därmed sammanhängande industriell forskning stöds av styrelsen för teknisk utveckling (STU). Toxikologisk forskning och forskning kring riskfrågor stöds av de medicinska och naturvetenskapliga forskningsråden och är en väsentlig del av livsmedelsverkets verksamhet.

I arbetet med att utveckla metoder för strålbehandling av livsmedel och få till stånd ett internationellt godkännande av denna teknik har forskningen i

stor utsträckning gått ut på att undersöka om metoden är ofarlig och om giftiga ämnen uppstår i livsmedlen vid bestrålning. Under senare tid har ansträngningar gjorts för att få metoden internationellt godkänd. Det internationella organet för livsmedelshygien och livsmedelsstandard, WHO/FAO, Codex Alimentarius Commission, har utvecklat standard och rekommendationer för bestrålade livsmedel. Metoden med joniserande strålning av livsmedel i konserverande syfte godkändes sommaren 1981 formellt av de internationella organen FAO (FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisation), IAEA (Internationella atomenergiorganet) och WHO (Världshälsoorganisationen).

Diskussionen om bestrålning av livsmedel har tilltagit under senare år. Vid användning av gängse teknik för bestrålning av livsmedel blir de bestrålade produkterna inte radioaktiva. När radioaktiva ämnen används som strålkälla är källan så inkapslad att det bestrålade materialet inte skall kunna bli förorenat av det radioaktiva ämnet. För strålbehandling av livsmedel krävs apparatur och anläggningar som ställer stora krav på strålskyddet.

De invändningar som framförs mot bestrålning av livsmedel avser emellertid inte i första hand strålrisker utan befarade effekter på livsmedel som skulle kunna innebära risker för konsumenten.

Frågan om riskerna vid bestrålning av livsmedel behandlades i beredningen (Jo 1978:A) för livsmedels- och näringsfrågor under våren 1981.

I ett antal riksdagsmotioner till 1981/82 års riksmöte har motionärerna bl. a. yrkat att strålbehandlade livsmedel inte får produceras eller importeras så länge effekterna inte är tillräckligt klarlagda. Samtliga motionärer uttalar farhågor för att bestrålade livsmedel släpps fria på den svenska marknaden innan man är helt säker på att de är ofarliga för konsumtion.

Jordbruksutskottet har i ett betänkande (JoU 1981/82:2, rskr 1981/82:23) om bestrålning av livsmedel uttalat att starka skäl talar för att en allsidig och ingående utredning företas rörande effekterna av bestrålning av livsmedel för att tjäna till vägledning för den fortsatta utvecklingen på området. Innan resultatet av den föreslagna utredningen föreligger finns det enligt utskottets mening all anledning att bl. a. iaktta stor restriktivitet vid meddelandet av tillstånd till bestrålning av livsmedel i vårt land. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan att ge regeringen till känna vad utskottet anfört om utredning rörande effekterna av bestrålning av livsmedel m. m.

Enligt min mening bör en allsidig utredning rörande joniserande strålning av livsmedel i konserverande syfte nu komma till stånd. Jag förordar att en särskild utredare tillkallas för ändamålet.

Utredningen bör ske i två etapper. Utredningens första etapp bör utföras av utredaren tillsammans med experter med sakkunskap från skilda områden. I Sverige har forskning beträffande strålkonservering av livsmedel bedrivits i begränsad omfattning. Viss bevakning av utvecklingen internationellt sker bl. a. genom livsmedelsverket och STU. Det är därför angeläget att utredaren gör en granskning och utvärdering av det internationella forskningsläget och belyser på vilka delområden det i dag finns kunskap resp. saknas kunskap om strålbehandling av livsmedel. Effekter från toxikologisk, bakteriologisk och näringssynpunkt bör beskrivas.

Arbetet i den första etappen bör inriktas på att kartlägga och beskriva den inverkan av olika slag som bestrålning av livsmedel kan tänkas ha på hälsa och arbetsmiljö. Härvid är det av vikt att belysa hur livsmedlens egenskaper

och kvaliteter påverkas.

All bestrålning av livsmedel ger upphov till kemiska förändringar hos livsmedlen. Eftersom de kemiska reaktionerna inte kan dirigeras till de bakterieceller, mögelceller m. m. som man vill oskadliggöra kommer ett antal olika kemiska förändringar att uppträda i bestrålade livsmedel. Förändringarna bör beskrivas och värderas med hänsyn till mängd och natur.

Utredaren bör beskriva hur livsmedlens egenskaper påverkas av att vissa mikroorganismer slås ut vid strålbehandlingen. Exempelvis är det möjligt att tillväxt av sjukdomsframkallande bakterier gynnas genom att ofarliga bakteriestammar slås ut. Av intresse i det här sammanhanget är att kartlägga vilka följder som kan uppstå om vissa bakterier och insekter blir resistenta mot bestrålning.

Möjliga toxiska, genetiska och cancerframkallande effekter av strålbehandling av livsmedel bör kartläggas.

Utredaren bör även ta upp frågor som rör bestrålning av foder och foderprodukter i syfte att förebygga sjukdomar hos djur.

Utredaren är därutöver oförhindrad att i samband med det fortlöpande arbetet ta de initiativ som anses vara påkallade.

Utredaren bör redovisa första etappens arbete senast den 1 maj 1983.

Utredningsmaterialet skall läggas till grund för en andra etapp av utredningsarbetet som bör bedrivas av en parlamentarisk kommitté. Dess arbete skall syfta till att ge ett underlag för statsmakternas ställningstaganden i hithörande frågor. Därvid torde bl. a. få bedömas de handelspolitiska konsekvenserna av svenska särregler, märkningsregler och kontrollmöjligheter samt organisatoriska frågor. Till frågan om direktiv för denna senare etapp återkommer jag.

Det är viktigt att ett nära samarbete sker mellan utredaren och berörda myndigheter och organisationer.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor rörande bestrålning av livsmedel,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Ny myndighetsorganisation för vapenfriutbildningen

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:18

Dir. 1982:18

Beslut vid regeringssammanträde 1982-04-22

Departementschefen, statsrådet, Eliasson anför

I årets budgetproposition (prop. 1981/82: 100 bil. 15 s. 33 ff) föreslogs att en ny myndighet, nämnden för vapenfriutbildning, skulle inrättas i Karlstad för den del av vapenfriverksamheten som f. n. administreras av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Förslaget har godtagits av riksdagen (AU 1981/82: 21, rskr 1981/82: 216).

I propositionen anförs, att det bör uppdras åt en särskild organisationskommitté att vidta nödvändiga förberedelser för omlokaliseringen av AMS vapenfrisektion i enlighet med förslaget. Med hänsyn till att omlokaliseringen föreslås vara avslutad till årsskiftet 1982—1983 är det nödvändigt att arbetet bedrivs skyndsamt.

En särskild utredare med uppdrag att svara för arbetet med omlokaliseringen och inrättandet av den nya myndigheten bör nu tillkallas. Utredaren bör på grundval av vad som anförs i budgetpropositionen och vad som har framkommit vid riksdagens behandling av frågan förbereda de närmare beslut som behövs beträffande den nya myndighetens organisation och resurser.

Inom AMS vapenfrisektion har, sedan den nya vapenfrilagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1978, genomförts betydande organisatoriska förändringar för att åstadkomma en ändamålsenlig anpassning av verksamheten. Sektionen fick därtill två nya tjänster i januari 1979. Den nuvarande organisationen torde vara väl inarbetad vad avser arbetsrutiner och ärendehantering. Några mer omfattande förändringar i dessa avseenden torde sålunda inte vara nödvändiga. Utgångspunkten för utredaren bör därvid vara att anpassa den nuvarande verksamheten till den nya myndighetsformen.

Utredaren bör, utifrån de förutsättningar som anges i budgetpropositionen, lämna förslag till lokalfrågans lösning för den nya nämnden. Samråd bör i denna fråga ske med byggnadsstyrelsen och civilförsvarsstyrelsen.

Utredaren bör också utarbeta ett organisationsförslag för den nya myndigheten samt förslag till instruktion.

Vidare bör utredaren utarbeta konkreta förslag till hur en samordning kan ske med civilförsvarsstyrelsen när det gäller den nya myndighetens ekonomi- och personaladministration samt andra servicefunktioner samt hur kostnaderna mellan myndigheterna skall fördelas. Samråd bör ske med riksrevisionsverket när det gäller uppläggning av budgetering och ekonomiadministration.

De totala kostnaderna för den nya myndigheten får inte överstiga motsvarande, beräknade anslag för AMS handhavande av vapenfriverksamheten. Utgångspunkten för utredningsarbetet skall vara att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl

genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Vidare bör utredaren redovisa hur ev. resursöverföringar skall ske mellan AMS och den nya myndigheten. En utgångspunkt är därvid att förslagen inte får leda till ökade förvaltningskostnader. De kommunalekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag skall med andra ord beaktas och ett genomarbetat underlag som medger bedömningar i dessa avseenden skall redovisas. Utredningen bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel, som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda. Utredaren bör i berörda frågor samråda med civilförsvarsstyrelsen.

I övrigt bör utredaren föreslå sådana övergångslösningar och andra åtgärder som kan erfordras för att genomföra omlokaliseringen enligt regeringens förslag och riksdagens beslut med anledning därav.

Utredaren skall senast den 15 september 1982 redovisa preliminärt förslag till organisationen och kostnader för den nya myndighetens verksamhet under första halvåret 1983.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetsorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren bör därutöver informera berörda arbetstagare och vapenfria arbetsgruppen om utredningsarbetet. Utredaren bör vidare samråda med de myndigheter och andra officiella organ som berörs av hithörande förslag.

Utredaren bör kunna överlämna åt AMS, civilförsvarsstyrelsen och statskontoret att svara för vissa utredningar som kan behövas för uppdragets genomförande.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra det förberedelsearbete som behövs för omlokaliseringens genomförande så att nämnden för vapenfriutbildning skall kunna börja sin verksamhet den 1 januari 1983,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Översyn av tullagstiftningen

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:19

Dir 1982:19

Beslut vid regeringssammanträde 1982-04-15.

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Molin, anför.

1978 års tullagsutredare har till handelsministern överlämnat betänkandet (Ds H 1981:5) Grundlag och tullag.

Utredarens uppgift har enligt utfärdade direktiv (Dir. 1978:47) varit att göra en teknisk översyn av den tullagstiftning som varit i tillämpning sedan år 1974 i syfte bl. a. att vinna en förenklad, mer enhetlig ordning. Författningarna borde också ses över med beaktande av vad som enligt den nya regeringsformen gäller i fråga om bl. a. normgivningskompetens och delegering. Vid översynen borde också beaktas om erfarenheterna från tillämpningen av tullförfattningarna gav vid handen att ändringar behövdes på särskilda punkter.

I betänkandet diskuteras frågan om att utnyttja möjligheterna enligt regeringsformen att delegera beslutanderätten beträffande föreskrifter om tullar på införsel av vara. Enligt utredarens mening bör möjligheterna att delegera tillvaratas i vidaste utsträckning. Delegering bör sålunda gälla såväl regeringen som tullverket och avse tullbeloppen och angelägenheter av tullteknisk natur. Mot denna bakgrund redovisas i betänkandet förslag till nya tullförfattningar.

Med hänsyn till att det krävs ytterligare bearbetning och komplettering i fråga om förslagen finner jag det nödvändigt att ta upp frågan om det fortsatta arbetet rörande tullagstiftningen.

Den tekniska översynen av författningskomplexet bör fortsätta i stort sett enligt de direktiv som tidigare utfärdats. Översynen bör sålunda syfta till att vinna en förenklad och mer enhetlig ordning. Vid översynen bör också beaktas om erfarenheterna av tullförfattningarna ger vid handen att ändringar behövs på särskilda punkter. I detta sammanhang bör inom ramen för översynen prövas ett antal förslag till författningsändringar som generaltullstyrelsen har lagt fram i skrivelser till regeringen, i den mån de inte behandlas i annan ordning. Förslagen syftar till att förenkla reglerna och därigenom spara resurser såväl för trafikanterna som för tullverket. Vid översynen bör också kunna tas upp andra särskilda frågor om det behövs.

En fråga som åter bör övervägas är i vilken utsträckning det är lämpligt att utnyttja möjligheterna att delegera rätten att meddela föreskrifter om tullar från riksdag till regering och vidare till tullverket. När det gäller tulltaxan bör enligt min mening utgångspunkten vara att rätten att meddela föreskrifter om tullsatsernas storlek även i fortsättningen bör tillkomma riksdagen.

Bland de frågor som enligt de förut nämnda direktiven bör tas upp till prövning kan särskilt nämnas frågan om det fortfarande finns behov av bestämmelserna i 5 § tullförordningen. Enligt dessa kan regeringen förordna om att tull inte skall utgå för varuslag som icke eller endast i ringa omfattning tillverkas i Sverige. Också bestämmelserna om tullrestitution bör ses över, främst med syfte att uppnå en förenkling av reglerna.

Enligt gällande regler kan importörer som bedriver regelbunden importverksamhet åtnjuta kredit för betalning av tull och annan avgift. Vid

översynen bör övervägas om gällande bestämmelser behöver ändras. Det bör bl. a. belysas om det kan vara lämpligt att införa nya betalningsregler som innebär att en preliminär inbetalning av tull och annan avgift sker samtidigt som tulldeklaration lämnas.

För den angivna översynen bör en särskild beredningsgrupp tillkallas. Beredningsgruppen bör samråda med berörda myndigheter och organisationer samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Kommittéförordningen (1976:119) bör tillämpas på beredningsgruppen.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för handelsdepartementet

att tillkalla högst sex ledamöter i en beredningsgrupp för översyn av tullagstiftningen,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningsgruppen.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Handelsdepartementet)

Vissa frågor om beredskapslagring på energiområdet

Dir 1982:20

Beslut vid regeringssammanträde 1982-04-15

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Molin, anför.

I prop. 1981/82:102 bil. 3 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling anförde jag att jag avsåg att senare återkomma till regeringen på vissa särskilda punkter. Jag vill nu anmäla en av dessa frågor, nämligen frågan om bestämmande av s. k. oljeavgift.

Enligt lagen (1957:343) om oljelagring m. m. (omtryckt 1977:939, senast ändrad 1980:181) är säljare och förbrukare av större kvantiteter olja skyldiga att hålla lager av olja. Syftet med tvångslagringen är att trygga tillgången inom riket på olja för energiförsörjning vid avspärrning och krig. I den nyssnämnda propositionen redovisade jag den närmare innebörden av oljelagringsreglerna (bil. 3 s. 55 ff).

I fråga om oljeavgiften påpekade jag bl. a. att lagringsskyldig som försummar att hålla lager av den omfalttning och på det sätt som föreskrivs i förordningen (1957:344) om oljeavgift m. m. (senast ändrad 1973:1091) är skyldig att erlägga oljeavgift. Vidare skall oljeavgift erläggas av lagringsskyldig, om dispens erhålls från skyldigheten att hålla lager av olja eller att förvara oljelager i bergrum eller liknande.

Nuvarande grunder för uttagande av oljeavgiften, dvs. förhållandet mellan den kostnadsbaserade delen och det preventiva tillägget, godkändes av

riksdagen år 1973 (prop. 1973:204, FöU 1973:30, rskr 1973:394). Samtidigt bemyndigades regeringen genom ändring i 3 § oljeavgiftsförordningen att fastställa oljeavgifter för olika oljeslag och lagringsformer enligt de av riksdagen godkända grunderna. Oljeavgiften har därefter med hänsyn till kostnadsutvecklingen inom oljebranschen höjts vid olika tillfällen. I prop. 1981/82:102, bil. 3 s. 62, anmälde jag min uppfattning att oljeavgiften borde höjas ytterligare men utan ändring av nämnda grunder.

Efter den nya regeringsformens tillkomst har bemyndigandet utnyttjats med stöd av punkten 6 i övergångsbestämmelserna. Jag påpekade i propositionen att denna ordning i längden är otillfredsställande och att en översyn av formerna för fastställande av oljeavgiftens storlek borde genomföras.

För detta ändamål bör nu tillkallas en särskild utredare som i sitt arbete bör utgå från uttalandena i nämnda proposition. Inom denna ram bör utredaren således med utgångspunkt i den nya regeringsformen överväga och lämna förslag till ändrade former för oljeavgiftens bestämmande.

I propositionen (bil. 3 s. 70 och 72) anmälde jag också att jag avsåg att senare återkomma till regeringen även i fråga om förslag till lagstiftning rörande den i propositionen redovisade beredskapslagringen beträffande ångkol och naturgas. På min hemställan beslöt regeringen att bereda riksdagen tillfälle att ta del av vad jag hade anfört beträffande beredskapslagring av dessa energislag.

När riksdagens ställningstagande föreligger i dessa frågor avser jag att, om så erfordras, återkomma till regeringen med förslag på detta område, i form av kompletterande direktiv till utredaren. Även i övrigt kan det komma upp särskilda frågor som det är lämpligt att pröva inom utredningens ram.

Utredaren bör, om utredningsarbetet ger anledning till det, samråda med berörda myndigheter och organisationer samt ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

För utredarens arbete bör i tillämpliga delar gälla de direktiv som utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansieringen av reformer (Dir. 1980:20).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för handelsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor rörande beredskapslagring på energiområdet,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaden skall belasta elfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Handelsdepartementet)

Översyn av grunderna för den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten, m. m.

Dir 1982:21

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-06.

Chefen för kommundepartementet, statsrådet Boo, anför.

Svenska kyrkan består av 13 stift, där uppsikten över och ledningen av den kyrkliga verksamheten utövas av biskopen och domkapitlet, som är en statlig myndighet. Stiften är indelade i kontrakt. I varje kontrakt biträds biskopen i sin tillsynsuppgift av en kontraktsprost som han utser bland kontraktets ordinarie präster.

Basenheten för den kyrkliga verksamheten är församlingen. Riket var den 1 januari 1982 indelat i 2 564 territoriella församlingar, vartill kommer fem icke-territoriella.

Underlaget för den prästerliga tjänsteorganisationen i kyrkan är emellertid pastoratet, som kan bestå av en eller flera församlingar. Pastoratet utgör tjänstgöringsområde för en kyrkoherde. Utöver de fem icke-territoriella församlingarna som utgör egna pastorat, fanns det den 1 januari 1982 1 141 pastorat i riket. Indelningen i pastorat beslutas av regeringen enligt grunder som riksdagen har godkänt. För den församlingsvårdande verksamheten i pastoratet kan utöver kyrkoherdetjänsten vara inrättade en eller flera tjänster som komminister eller kyrkoadjunkt. Kyrkoherde- och kommministertjänsterna är ordinarie prästtjänster, medan kyrkoadjunktstjänsterna är icke ordinarie. Dessa s. k. församlingsprästtjänster inrättas genom beslut av regeringen enligt grunder som riksdagen har fastställt. Tjänstinnehavarna avlönas av pastoratet. Därutöver kan domkapitlet i pastoraten inrätta tjänster i befordringsgång som pastoratsadjunkt till det antal som oundgängligen fordras för att uppehålla den prästerliga verksamheten i stiftet. Pastoratsadjunkterna avlönas från kyrkofonden. Den 1 januari 1982 fanns det inrättade 1 145 kyrkoherdetjänster, 1 047 komministertjänster och 577 kyrkoadjunktstjänster. Ca 300 av dem är vakanta eller uppehålls av vikarier, i många fall pensionerade präster.

Utöver den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten finns det i stiften inrättade särskilda prästerliga tjänster som stifts- eller kontraktsadjunkter, vilka avlönas från kyrkofonden. De uppgår f. n. till drygt 90, varav närmare en tredjedel har inrättats för finskspråkigt församlingsarbete.

Grunderna för nuvarande prästerliga tjänsteorganisation

Till grund för den nuvarande territoriella pastoratsindelningen och den församlingsprästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten ligger beslut vid 1957 års riksdag (prop. 1957:153, SU 1957:175, rskr 1957:388). Enligt de riktlinjer som föreslogs i propositionen i ämnet och som riksdagen anslöt sig till genomfördes en riksomfattande pastoratsreglering den 1 januari 1962. Därefter har jämkningar i denna skett endast i enskilda fall genom att Kungl. Maj:t eller regeringen beslutat om ändring i pastoratsindelningen eller om inrättande eller indragning av prästerliga tjänster i ett pastorat, varvid alltjämt de år 1957 fastställda grunderna har tillämpats.

De i 1957 års proposition fastställda normerna för bestämmande av den prästerliga tjänsteorganisationen i ett pastorat grundar sig väsentligen på pastoratets folkmängdstal och areal samt tätortsgraden. Antalet prästtjänster i ett pastorat skall stå i viss relation till invånarantalet, varvid man räknar med ett större folkmängdstal per präst i tätort än i glesbygd. Pastoraten delas upp i tre grupper med olika folkmängdsserier för beräkning av underlag för inrättande av prästtjänster. Den första gruppen består av pastorat med mer än 90 % av befolkningen boende i tätort (i propositionen betecknade som F-ortspastorat), den andra gruppen av pastorat där mellan 70 och 90 % bor i tätort (E-ortspastorat) och den tredje gruppen av övriga pastorat, s. k. landsbygdspastorat. I princip bör ett pastorat ha lägst 2 000 invånare för att bestå som självständigt pastorat med egen kyrkoherdetjänst. Man räknar med att kyrkoherden ensam skall kunna betjäna en befolkning på upp till 5 000 invånare i ett F-ortspastorat, 3 500 invånare i ett E-ortspastorat och 3 000 invånare i ett landsbygdspastorat.

En ytterligare prästtjänst får inrättas i resp. pastorat, när folkmängdstalet väsentligen överstiger de nu angivna gränstalen. På samma sätt får flera tjänster undan för undan inrättas när folkmängden väsentligen överstiger de nya, allt glesare intervaller som anges i en tabell i propositionen (s. 30). Sålunda krävs för inrättande av en fjärde prästtjänst att folkmängden överstiger 24 000 i ett F-ortspastorat, 18 000 i ett E-ortspastorat och 13 500 i ett landsbygdspastorat. Normtalen i tabellen avses gälla för pastorat med måttlig areal. Hänsyn kan emellertid tas till att det behövs fler präster än vad folkmängdstalet i och för sig motiverar, om pastoratet är vidsträckt. Vid bedömningen får också kommunikationsförhållandena t. ex. med hänsyn till sjöar och skärgård och bebyggelsens spridning beaktas.

När det gäller frågan om vilka slags prästerliga tjänster som får inrättas i pastoraten utöver kyrkoherdetjänsten, så innebär de av riksdagen antagna grunderna (s. 32 i propositionen) att den ytterligare tjänst som kan få inrättas, när de ovan angivna folkmängstalen 5 000, 3 500 och 3 000 i resp. slag av pastorat har väsentligen överstigits, bör vara en kyrkoadjunktstjänst. När angivna tal överstigits med ca 50 % bör den kunna ombildas till en komministertjänst och när sedan gränstalen för inrättande av en tredje tjänst har passerats bör denna inrättas som en kyrkoadjunktur. I övrigt bör arbetsförhållandena beaktas. Så kan t. ex. förekomsten av självständig kyrkobokföringsskyldighet etc. i en annexförsamling motivera inrättandet av en komministratur. Därigenom kan också bostadsfrågan lösas på en ort där hyresmarknad saknas, eftersom tjänsterna som kyrkoherde och komminister i princip är förenade med rätt till tjänstebostad, vilket däremot inte är fallet med kyrkoadjunktstjänsterna.

Det bör vidare nämnas, att riksdagen år 1958 fastställde särskilda normer för inrättande av prästerliga tjänster för andlig vård vid sjukhusen (prop. 1958 A:67 och B:21, SU 1958 B:91, rskr 1958 B:121). Normerna ändrades genom riksdagsbeslut år 1980 (prop. 1979/80:152, KrU 1979/80:29, rskr 1979/80:357). De innebär nu att om det i ett pastorat finns en eller flera sjukvårdsinrättningar med tillhopa minst 1 200 vårdplatser, får en särskild komministertjänst för den andliga vården vid sjukhusen inrättas i pastoratet. Uppgår inte antalet vårdplatser i pastoratet till 1 200, skall man multiplicera vårdplatsantalet med tre i F-ortspastorat och med två i andra pastorat samt lägga samman det med pastoratets befolkningstal när man beräknar underlaget för tilldelningen av prästtjänster till pastoratet. Detsamma gäller

det antal vårdplatser som eventuellt överskjuter 1 200 i ett pastorat där en särskild komministertjänst har fått inrättas.

Övriga tjänster för församlingsvården

I församlingarna tjänstgör även kyrkomusiker. Enligt kyrkomusikerförordningen (1950:375, omtryckt 1973:681, ändrad senast 1978:877) utgör en församling som regel eget kyrkomusikerdistrikt, men regeringen kan besluta om annan distriktsindelning. Domkapitlet fastställer den typ av kyrkomusikertjänst – organist-, skolkantors- eller kyrkokantorstjänst – som skall vara inrättad i distriktet. Det kan också medge att en tjänst som biträdande kyrkomusiker får inrättas där det behövs eller att en orgelspelare får anställas för att fullgöra de kyrkomusikaliska uppgifterna där dessa är av ringa omfattning. Kyrkomusikerna avlönas av pastoratet. En särskild utredare har förordnats fr. o. m. den 15 december 1980 för att se över organisationen av kyrkomusikernas verksamhet, m. m. (Kn 1980:04, Dir. 1980:85).

Präst- och kyrkomusikertjänsterna i svenska kyrkan är statligt reglerade tjänster. Pastoraten svarar för kostnaderna för löner åt församlingspräster och kyrkomusiker och får för detta ändamål ta i anspråk nettoavkastningen av sina präst- och kyrkomusikerlönetillgångar – i allmänhet kyrklig jord och skog eller fonderade försäljningsmedel från sådan egendom – samt utdebiterade medel intill ett av regeringen årligen angivet öretal för skattekrona, f. n. 20 öre. Om dessa medel inte förslår, får pastoratet tillskott ur kyrkofonden för att täcka kostnaderna för präst- och kyrkomusikerlönerna. Storleken av ett sådant tillskott fastställs genom ett särskilt avräkningsförfarande mellan pastoratet och kyrkofonden. Förslag om att slopa detta avräkningsförfarande har lagts fram i prop. 1981/82:158 om kyrkofonden och ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan.

Vid sidan av de statligt reglerade tjänsterna som präst och kyrkomusiker kan andra tjänster vara inrättade för församlingsvården. I församlingarna kan sålunda finnas diakonitjänster och tjänster som församlingssekreterare eller församlingsassistent, församlingssyster, förskollärare, barntimmeledare eller fritidsledare. Sådana tjänster är kyrkokommunala tjänster som församlingarna själva beslutar om och bekostar med egna medel på samma sätt som i fråga om kyrkvaktmästare och kyrkogårdspersonal. Emellertid kan församlingarna genom samfällighetsbildning gå samman om tjänster av detta slag och på så sätt fördela kostnaderna.

För folkbokföringen och biträde med andra administrativa uppgifter kan det slutligen hos pastoraten eller i större samfälligheter finnas anställd personal för allmänna kontorsgöromål, särskilt för de kamerala uppgifterna.

Önskemål om reformer av nuvarande prästerliga tjänsteorganisation

Av det föregående har framgått att medan församlingar och pastorat fritt beslutar om inrättande av olika kyrkokommunala tjänster som de själva anser behövliga, så är inrättandet av präst- och kyrkomusikertjänster beroende av regeringens eller domkapitlens beslut. Kyrkomusikerorganisationen utreds f. n. av en särskild utredare. För den prästerliga tjänsteorganisationen gäller alltjämt de vid 1957 års riksdag fastställda grunderna som jag nyss har redogjort för.

Dessa har under årens lopp utsatts för kritik från kyrkligt håll, främst för att de inte har medgett en tillräckligt smidig anpassning till ändrade förhållanden. Som exempel på sådana kan nämnas den snabba framväxten av nya tätorter och bostadsområden med åtföljande stor inflyttning samt befolkningens ändrade fritidsvanor, som medför att folkmängden säsongvis ökar starkt på vissa orter.

Dessa förhållanden har bl. a. påtalats i framställningar från de allmänna kyrkomötena år 1968, 1970 och 1975. Framställningarna har emellertid lämnats utan åtgärd av regeringen.

Med anledning av väckta motioner begärde 1979 års allmänna kyrkomöte i skrivelse den 20 februari 1979, nr 16 (mot. 1979:11, 51 och 66, 2 TU 1979:6) en skyndsam översyn av gällande regler och normer rörande inrättande av prästtjänster. Utöver det tidigare åberopade behovet att inrätta nya tjänster i snabbt växande tätortsområden anförde kyrkomötet ett par nya omständigheter som borde beaktas. En ny situation hade inträtt för kyrkan som en följd av den arbetstidsförkortning som blivit en effekt av de senare årens lagstiftning på arbetslivets område. Enligt beräkningar inom Svenska kyrkans personalförbund innebar reformerna på detta område – dvs. närmast lagstiftningen om förlängd semester, ledighet för barnsbörd och vård av barn, tjänstledighet för studier och 40-timmars arbetsvecka – att det nuvarande antalet prästtjänster måste ökas med en femtedel, om den sammanlagda arbetsinsatsen skall kunna behållas oförändrad. En annan fråga som borde tas upp vid den begärda översynen är situationen i ett växande antal församlingar som under större delen av året rymmer många studerande som inte är kyrkobokförda på studieorten. Med hänsyn till det ökade antalet studerande – även vuxenstuderande – och de sociala problem som på senare tid blivit påtagliga i dessa grupper borde denna fråga bearbetas, ansåg kyrkomötet.

Svenska kyrkans personalförbund har i en skrivelse den 6 april 1981 till regeringen erinrat om den synnerligen omfattande arbetsrättsliga lagstiftning som har tillkommit sedan år 1957 och som förkortar arbetstiden för alla arbetstagare. Den har gjort grunderna för inrättande av prästtjänster högst föråldrade. Förbundet bifogade arbetstidsutredningar från några pastorat av olika typ, som visar att prästerna har i genomsnitt betydligt mer än 40 timmars arbetsvecka, samt hemställde om en utredning för att komma till rätta med problemen.

Också styrelsen för Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har i en skrivelse den 5 februari 1981 till regeringen hemställt om en utredning med uppgift att se över gällande principer för den församlingsprästerliga organisationen. Styrelsen är starkt medveten om de svårigheter som det nuvarande systemet orsakar och finner kritiken mot systemet förståelig. Styrelsen anser att antalet prästtjänster bör bestämmas för varje pastorat mot bakgrund av de arbetsuppgifter som faktiskt föreligger och för vilkas utförande det behövs prästerliga befattningshavare. Det är således inte självklart att det är lämpligast att anställa en församlingspräst för kyrkliga arbetsuppgifter. Diakonissor, familjerådgivare, psykologer och andra befattningshavare kan också medverka till att uppfylla målet för en differentierad församlingsvård. De lokala förhållandena och förutsättningarna i normalfallet bedöms bäst av berörda församlingar och samfälligheter. Inrättandet under senare år av ett stort antal kyrkokommunala tjänster i församlingarna har inneburit dels en standardökning av verksamheten inom

församlingsvården, dels otvivelaktigt också en rationalisering av församlingsprästernas verksamhet. Vid den begärda översynen bör man enligt styrelsen utreda effekterna av och möjligheterna till att för varje pastorat eller befattning bestämma prästtjänstens innehåll och arbetsuppgifter. Eventuellt kan de anges i ett visst antal veckotimmar.

I en skrivelse den 12 oktober 1981 till regeringen har Svenska kyrkans personalförbund anfört liknande synpunkter. Synen på de prästerliga arbetsuppgifterna har förändrats mycket under de sista årtiondena och gränserna mellan de arbetsuppgifter som utförs av kyrkokommunalt anställd personal har i flera hänseenden blivit flytande. Förbundet hemställer därför att regeringen låter utarbeta tidsenliga arbetsplaner som omfattar all personal med församlingsvårdande uppgifter. Sådana planer skulle ge domkapitel och pastorat en tidsenlig arbetsmodell för den församlingsvårdande verksamheten och ligga till grund för fastställande av slag och antal av kyrkliga tjänster i ett pastorat.

Som jag förut har nämnt är det endast präst- och kyrkomusikertjänsterna som i dag är reglerade i lag. 1975 års allmänna kyrkomöte har emellertid i skrivelse den 30 september 1975, nr 33, anmält att det för sin del har antagit ett förslag till lag om diakonat i svenska kyrkan (mot. 1975:33, KLU 1975:25). En sådan lag skulle leda till att diakonitjänsterna fick en fastare förankring i den kyrkliga organisationen i stift och församlingar. Frågan om förslagets fortsatta behandling hos regeringen har aktualiserats i skrivelser den 18 december 1975 från svenska kyrkans diakoninämnd och den 6 juli 1981 från Svenska kyrkans diakon- och diakonissförbund.

I ytterligare några skrivelser berörs mera begränsade problem som har samband med en översyn av grunderna för den prästerliga tjänsteorganisationen. Sålunda har dåvarande Svenska prästförbundet i en skrivelse den 2 maj 1978 och Stockholms domkapitel i en skrivelse den 16 mars 1979 gjort framställningar om att ett antal kyrkoadjunktstjänster i Stockholms stift omvandlas till komministertjänster för att få en bättre proportion mellan tjänster av olika slag i stiftet. Slutligen har kyrkofullmäktige i Göteborg i en skrivelse den 10 juni 1981 hemställt att en översyn av den prästerliga tjänsteorganisationen i landet också får omfatta bestämmelserna om evalveringstalet för sjukvårdsplatser som underlag för inrättande av prästtjänster.

Behovet av en översyn av tjänsteorganisationen i pastoraten

Frågan om en översyn av de för tjugofem år sedan fastställda grunderna för den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten har länge varit ställd på framtiden i avvaktan på resultatet av de utredningar som har pågått om mera genomgripande organisatoriska förändringar för svenska kyrkan. Under tiden har den nuvarande tjänsteorganisationen visat sig alltmer föråldrad och otillfredsställande.

Förändringar i befolkningsunderlaget i pastoraten har inte tillräckligt snabbt fått avspeglas i en motsvarande ökning eller minskning av antalet prästtjänster. Särskilt kännbart för den kyrkliga verksamheten har varit att man inte har kunnat hålla jämn takt med den befolkningsomflyttning och snabba utbyggnad av nya bostadsområden som har skett under de senaste årtiondena. Nuvarande principer har ofta lett till att en ny prästtjänst har fått

inrättas först efter det att hela befolkningen flyttat in i ett nytt bostadsområde. Kyrkan har då inte kunnat erbjuda de nyinflyttade sina tjänster när detta varit mest angeläget, dvs. just i det skede när nya sociala kontakter behöver upprättas. Samhället har därmed gått miste om svenska kyrkans medverkan bl. a. när det har gällt att erbjuda aktiviteter för barn och ungdom i de nya tätortsområdena.

Även andra ändringar i församlingsstrukturen ställer krav på en större flexibilitet i organisationen.

Enbart den förskjutning som sker i befolkningens ålderssammansättning i olika pastorat under en tjugofemårsperiod påverkar omfattningen och inriktningen av den prästerliga verksamheten. Invandringen får också konsekvenser för församlingsverksamheten. Det finskspråkiga församlingsarbete som nu i allmänhet bedrivs utanför den ordinarie församlingsprästerliga verksamhetens ram är exempel på detta.

Inte bara församlingsstrukturen utan också arbetsformerna i kyrkan har ändrats sedan år 1957. Då utgjorde alltjämt högmässa och aftonsång de huvudsakliga gudstjänsttillfällena i församlingarna. De senare årens utveckling på gudstjänstlivets område har medfört ett avsevärt rikare och mera varierat utbud av gudstjänster. Andra arbetsformer har också tillkommit som kräver ökade insatser från prästernas sida, t. ex. konfirmandundervisning i internatform och förberedande samtal i samband med dop, vigslar och jordfästningar. Medverkan i planeringsdagar i pastorat och kontrakt samt deltagande i fortbildning är nytillkomna tjänsteåligganden för prästerna. Å andra sidan har på många håll konfirmationsfrekvensen och efterfrågan på kyrklig vigsel sjunkit. Kyrklig medling i äktenskap torde numera vara ganska sällsynt. Det är därför svårt att bedöma om arbetsbördan för den enskilde prästen totalt sett har ökat eller minskat till följd av förändringar i den kyrkliga verksamheten.

Däremot kan man konstatera, att om man ser enbart till den arbetstidsförkortning i form av längre semester och ökat antal tjänstefria dagar, som prästerna har rätt till på grund av ändringar av anställningsvillkoren sedan år 1957, så innebär den fullt utnyttjad ett bortfall av arbetstimmar som motsvarar drygt 500 hela tjänster. Hänsyn har då inte tagits till de vidgade möjligheterna till tjänstledighet för studier, fackligt arbete, barns födelse och barntillsyn m. m. som har tillkommit efter år 1957. I praktiken visar det sig att många präster på grund av sin arbetssituation inte kan begagna sig av de rättigheter och den ökade fritid som arbetsrättsreformerna ger dem. Detta är desto allvarligare som prästernas familjesituation har förändrats under denna period. Mer än en tiondel av prästerna utgörs nu av kvinnor och de manliga prästernas hustrur är nu yrkesarbetande i en helt annan utsträckning än tidigare.

Å andra sidan förhåller det sig otvivelaktigt så att det är stor skillnad på prästernas arbetsbörda i pastorat av olika slag. Om prästtjänsterna inrättades med större hänsyn till de krav som de faktiska arbetsuppgifterna i de olika pastoraten ställer skulle det kunna medföra bättre arbetsförhållanden för prästerna över lag, utan att det totala antalet tjänster behöver öka.

En översyn av normerna för inrättande av prästerliga tjänster kan i dagsläget inte syfta till ett ökat antal prästtjänster. En reform med den målsättningen skulle f. ö. riskera att till stor del bli en reform på papperet, eftersom redan nu ca 300 befintliga prästtjänster är vakanta till följd av den sedan länge rådande prästbristen. Även om bättre arbetsbetingelser skulle

kunna stimulera rekryteringen till prästyrket, kan denna inte väntas täcka ett starkt ökat behov av präster på nya tjänster. Risken är då vid en utökad tjänsteorganisation, att man endast får en omflyttning av nuvarande tjänstinnehavare till de mest attraktiva tjänsterna med en snedfördelning inom den totala organisationen som följd.

Utgångspunkter för en översyn

En översyn av tjänsteorganisationen i pastoraten måste grunda sig på de väsentligt ändrade personalförhållanden som nu råder i kyrkan jämfört med läget år 1957.

Under senare år har ett stort antal lekmannatjänster inrättats i pastorat och församlingar. En redovisning av förhållandena i Lunds stift den 1 oktober 1980 visar, att där var inrättade 386 prästerliga tjänster. Vid samma tidpunkt fanns det i stiftet 55 heltids- och 19 deltidsanställda diakoner eller diakonissor, 72 heltids- och 30 deltidsarbetande församlingsassistenter eller församlingssekreterare samt 14 heltids- och 36 deltidsanställda i kyrkans barnarbete. Därtill kommer den form av barn- och ungdomsverksamhet som de drygt 300 kyrkomusikerna i samma stift bedriver genom mer än 350 barn- och ungdomskörer. Förhållandena är likartade i övriga stift. Man kan alltså konstatera att det i dag vid sidan av den rent prästerliga verksamheten i svenska kyrkan bedrivs en omfattande församlingsverksamhet genom andra tjänstemän, som till stor del är kyrkokommunalt anställda. Då har ändå inte beaktats det stora antalet arvoderade eller helt frivilliga medarbetare i församlingsarbetet. Enbart i Lunds stift utgjorde de vid den redovisade tidpunkten tillhopa nära 4 000, flertalet verksamma inom barn- och ungdomsverksamheten. Det framgår alltså att församlingsarbetet, åtminstone i de större församlingarna, är rikt differentierat och i betydande utsträckning bedrivs med hjälp av särskilt anställd personal med specialutbildning.

Med anställandet av specialutbildade lekmannamedarbetare i församlingarna har följt ett behov att ompröva prästens uppgifter i sammanhanget. Det ökade antalet kyrkokommunalt anställda avlastar arbete från prästerna på väsentliga punkter. Generellt gäller detta nog beträffande kyrkobokföringen, där man ofta också i ganska små pastorat numera har genomfört en centralisering av pastorsexpeditionerna och därmed möjliggjort anställande av biträdespersonal. I större kyrkliga samfälligheter, pastorat och församlingar är man i dag ofta väl tillgodosedd med medarbetare på kontorssidan och i kamerala uppgifter. Rätt mycket av det praktiskt-administrativa arbete som prästerna tidigare fick sköta ensamma slipper de nu. I den mån det dessutom i församlingarna finns medarbetare med särskild utbildning för barn- eller ungdomsarbete, studieverksamhet, uppsökande social verksamhet eller arbete inom sjukhuskyrkan, så innebär detta inte bara en avlastning av arbete från enskilda präster utan också en möjlighet till koncentration på de specifikt prästerliga arbetsuppgifterna i församlingen. En följd härav är att det under det senaste årtiondet i tidskriftsartiklar och biskopliga herdabrev och vid prästmöten har förts en ingående debatt inom kyrkan om prästens yrkesroll, dvs. vad som är prästens specifika funktion i församlingen, och i anslutning därtill också frågan om vilka krav på utbildning och specialkunskaper som den ställer i dag. Ett försök till en sammanfattning av den förda diskussionen har gjorts i skriften "Präst i Svenska kyrkan", ett

förslag till riktlinjer utgivna av biskopsmötet och Svenska kyrkans personalförbund år 1980. Förslaget har sedermera ytterligare bearbetats inom förbundet och biskopsmötet.

Samtidigt måste man ha klart för sig att förhållandena ter sig mycket olika i små pastorat och församlingar med begränsade ekonomiska och personella resurser och i stora samfälligheter, där församlingarna kan ha tillgång till specialutbildad personal av olika slag. Det bör dock uppmärksammas att en utbyggd kyrklig organisation på stifts- och kontraktsplanet kan ge möjligheter att bereda också de små enheterna tillgång till speciella tjänster.

Riktlinjer för utredningen

Utredningen bör ta sin utgångspunkt i en kartläggning av vilka arbetsuppgifter som skall anses höra till en kyrkoherdes och till övriga prästers speciella funktion i församlingen mot bakgrund av bl. a. den avlastning av uppgifter som har skett genom ökad lekmannamedverkan. Man kan här också anknyta till sådana tidigare försök som har gjorts i den riktningen, t. ex. i den förutnämnda undersökningen "Präst i svenska kyrkan".

Man har också försökt att på grundval av arbetstidsstudier beräkna tidsåtgången för de olika arbetsmoment som omfattas av de prästerliga tjänsteåliggandena. Utredningen bör överväga om sådana schabloniserade beräkningar av tidsåtgången för de prästerliga arbetsinsatser som krävs i ett enskilt pastorat kan utgöra ett tillfredsställande underlag för tilldelningen av prästtjänster i pastoratet. I varje fall bör en beräkningsmetod eftersträvas, som bättre än den nuvarande tar hänsyn till de olika arbetsuppgifter som följer av befolkningens åldersstruktur och andra speciella förhållanden i pastorat av olika karaktär. I det sammanhanget har utredningen att beakta behovet av särskilda tjänster för andlig vård vid sjukhus och vid omsorgsvårdens institutioner. Utredningen bör också överväga en möjlighet att med jämna mellanrum och vid uppkommande ledighet på en tjänst ompröva tjänsteorganisationen med hänsyn till ev. ändrade förhållanden i pastoratet.

I samband härmed aktualiseras frågan om relationen mellan ordinarie och icke ordinarie tjänster i den församlingsprästerliga organisationen. Utredningen har att utgå från att de ordinarie tjänsterna skall ersättas med extra ordinarie tjänster, såsom har skett beträffande det stora flertalet övriga statligt reglerade tjänster. Detta förutsätter ändring i gällande lagstiftning.

Av min tidigare redovisning av förekomsten av församlingsmedarbetare med annan specialutbildning än prästens framgår att den numera har en sådan omfattning att en utredning om tjänsteorganisationen i pastoraten inte bör begränsas till att avse enbart prästtjänsterna. Jag delar den av Svenska kyrkans personalförbund framförda meningen att en översyn bör innefatta även de kyrkokommunalt anställda medhjälparna i församlingsvården. Frågan om diakonins ställning i svenska kyrkan har länge varit olöst. Samtidigt kan man konstatera att diakonitjänsterna på många håll utgör ett viktigt komplement till prästernas arbetsinsatser i församlingarna. Jag finner det därför angeläget att utredningen överväger i vilka former sådana tjänster kan inrymmas i den kyrkliga tjänsteorganisationen och om de eventuellt kan utgöra alternativ till ytterligare prästtjänster i pastoraten utöver kyrkoherdetjänsterna. Därvid bör innehållet i diakonitjänster av olika slag närmare

preciseras. Därigenom skulle man också få en utgångspunkt för planering av utbildningen av diakoner och diakonissor med hänsyn till församlingarnas behov.

En klar tendens i kyrkolivet under senare år har varit att ge lekmännen och församlingens förtroendevalda ökat inflytande när det gäller att utforma riktlinjer för församlingens arbete. I utredningsarbetet bör därför undersökas om inte tjänsteorganisationen i pastoraten, som nu fastställs av regeringen enligt generella normer, i större utsträckning kan grundas på pastoratens och domkapitlens gemensamma överväganden utifrån egna bedömningar av de enskilda församlingarnas behov och de tillgängliga personalresurserna. Det skall också stå utredningen fritt att föreslå sådana tjänster i stift eller kontrakt som på lämpligt sätt kan utgöra en komplettering av eller ersättning för tjänster i de enskilda pastoraten.

Att helt överlämna åt pastoraten eller stiften att besluta om tjänsteorganisationen kan dock visa sig svårt med hänsyn till kravet på en rättvis och jämn fördelning av personalresurserna. Bl. a. av detta skäl bör det också i fortsättningen ankomma på kyrkoledningen i stiftet – biskop och domkapitel – att rekrytera och förordna präster till tjänst i församlingarna och fullgöra arbetsgivarfunktionen beträffande dem. Utredningen bör överväga hur diakonitjänsterna i detta sammanhang skall kunna infogas i den kyrkliga organisationen och vilka förpliktelser som bör följa av vigningen till diakon eller diakonissa. Frågan om vilka sekretessbestämmelser som bör gälla i deras verksamhet bör vidare uppmärksammas i detta sammanhang.

Utredningen skall beakta de direktiv som har utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (Dir. 1980:20). Detta innebär att en ny tjänsteorganisation i pastoraten måste hålla sig inom samma kostnadsram som den nuvarande. Organisationen måste utformas så att man har kontroll över kostnaderna. Det kan vara lämpligt att belysa verkningarna av utredningens förslag genom att i samverkan med domkapitlet och pastoraten i något lämpligt stift eller del av ett stift redovisa ett tänkt utfall av förslaget.

Vid sitt arbete bör utredningen beakta de förslag till vidgad användning av kyrkofonden i kostnadsutjämnande syfte som har lagts fram och den betydelse dessa får för tjänsteorganisationen i pastorat och församlingar.

Utredningen bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredningen bör därutöver informera berörda arbetstagare om utredningens arbete.

Samråd bör också under utredningsarbetet äga rum med kyrkomusikerutredningen (Kn 1980:04) och kyrkoberedskapskommittén (U 1976:09).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att utreda frågan om tjänsteorganisationen i pastoraten,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredningen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna för kommittén skall belasta femtonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

Tilläggsdirektiv till utredningen (Fi 1976:02) om beskattning av tjänstepensioner

Dir 1982:22

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-13

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

Inledning

År 1975 infördes nya beskattningsregler för pensionsförsäkringar och för arbetsgivares kostnader för att trygga anställdas pensionering (prop. 1975/76:31, SkU 20, rskr 132, SFS 1975:1347–1354). För att utreda en del frågor som inte hade lösts genom 1975 års lagstiftning tillkallades följande år en särskild utredningsman[1] (utredningen om beskattning av tjänstepensioner). Efter förslag av utredningen i tre delbetänkanden har ändringar i lagstiftningen genomförts dels år 1976 (prop. 1976/77:48, SkU 14, rskr 102, SFS 1976:1094–1101), dels år 1978 (prop. 1977/78:64, SkU 46, rskr 223, SFS 1978:187–189), dels år 1980 (prop. 1979/80:68, SkU 22, rskr 163, SFS 1980:71 och 72).

I de nämnda delbetänkandena har utredningen främst tagit upp vissa närmast tekniska frågor som har aktualiserats vid tillämpningen av 1975 års lagstiftning. De frågor som återstår enligt direktiven och vissa ytterligare frågor som väckts under utredningsarbetets gång har utredningen avsett att redovisa i sitt slutbetänkande. Under utredningsarbetets gång har det emellertid visat sig att reglerna om begränsningar i arbetsgivares avdragsrätt för kostnader för att trygga anställdas pensionering i vissa hänseenden medför stora problem i den praktiska tillämpningen. För att komma till rätta med dessa problem, som jag närmare kommer att beröra i det följande, krävs betydligt större ändringar i regelsystemet än vad som förutsattes när utredningsdirektiven kom till.

Jag har mot denna bakgrund gjort den bedömningen att utredningen bör ges tilläggsdirektiv. Innan jag går in på det uppdrag som nu bör lämnas utredningen skall jag kortfattat beröra principerna för arbetsgivares avdragsrätt för pensioneringskostnader.

[1] Beträffande utredningens direktiv se Kommittéberättelse 1977 Del II s. 86. ff.

Avdragsrätten enligt nuvarande regler

En arbetsgivare har rätt till avdrag för utbetald pension till tidigare anställda eller deras efterlevande. Några särskilda beloppsmässiga begränsningar för avdragsrätten för utbetalad pension finns inte.

En arbetsgivare har vidare rätt till avdrag för kostnader för att trygga framtida utbetalningar av intill avdragstillfället intjänad pension. Ett sådant tryggande kan ske genom betalning av premie för en tjänstepensionsförsäkring eller genom avsättning till en pensionsstiftelse eller ett särskilt konto i arbetsgivarens egna räkenskaper benämnt "Avsatt till pensioner". Avdragsutrymmet i fråga om kostnader för att trygga pensionsutfästelser är emellertid begränsat. Syftet med begränsningarna är att endast sådana pensionsutfästelser som har till syfte att tillgodose ett verkligt pensioneringsbehov skall få tryggas med obeskattade medel. Begränsningarna i avdragsrätten, som i huvudsak tillkom genom 1975 års lagstiftning innebär i korthet följande /se punkt 2 e av anvisningarna till 29 § kommunalskattelagen (1928:370)/.

Avdrag medges för kostnader för att trygga pensionsåtagande enligt allmän pensionsplan. Med allmän pensionsplan avses sådana allmänna grunder för pensionering av anställda och för tryggande av utfästelse om pension som på arbetstagarsidan godkänts av en organisation som enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet är att anse som en central arbetstagarorganisation. Om ett pensionsåtagande inte lämnats enligt allmän pensionsplan medges avdrag för kostnader för att trygga åtagandet om de utfästa förmånerna ryms inom vad som är sedvanligt enligt allmän pensionsplan i fråga om arbetstagare med motsvarande uppgifter. En absolut övre gräns finns också för de förmåner som får utgå enligt en i beskattningssammanhang godtagen allmän pensionsplan. Denna övre gräns anknyter till de förmåner som f. n. utgår enligt den vägledande allmänna pensionsplanen, ITP-planen.

De nyss beskrivna reglerna gäller i princip för alla former av tryggande, dvs. för försäkring, avsättning till stiftelse och kontoavsättning. En annan metod – den s. k. alternativregeln – för beräkning av avdragsutrymmet får emellertid i vissa fall tillämpas om en pensionsutfästelse tryggas genom försäkring. Har en arbetsgivare gjort ett åtagande enligt allmän pensionsplan men föreligger inte avdragsrätt enligt huvudregeln eller omfattas inte arbetstagaren av allmän pensionsplan medges arbetsgivaren avdrag för försäkringspremier med viss procent av den under beskattningsåret eller året före beskattningsåret utgivna lönen till den anställde.

De här beskrivna reglerna gäller för pensionsutfästelser som lämnats efter utgången av år 1975. Äldre och i de flesta fall mera förmånliga regler för beräkning av avdragsutrymmet får med vissa undantag tillämpas för utfästelser som lämnats skriftligen före nyss nämnda tidpunkt.

Tillämpningen av avdragsbegränsningen

Beräkningen av avdragsutrymmet för pensionsåtaganden enligt allmän pensionsplan torde inte medföra några större tillämpningsproblem. Däremot kan det vara förenat med stora problem att avgöra om ett pensionsåtagande ryms inom allmän pensionsplan. Det är sålunda svårt att jämföra förmåner som skall utgå enligt ett pensionsåtagande och förmåner som följer av allmän

pensionsplan när förmånerna enligt åtagandet avviker från planförmånerna.

En annan fråga som uppkommer vid tillämpningen av reglerna om avdrag för tryggande av åtagande som ryms inom allmän pensionsplan gäller efter vilka grunder man skall göra jämförelsen med en arbetstagare inom planområdet med motsvarande uppgifter. Det är ju förmåner för en sådan arbetstagare som skall vara normerande för förmånsnivån. Ett alternativ är att göra jämförelsen utifrån utgiven lön till den anställde. Det är emellertid inte givet att enbart lönen skall vara avgörande. Det kan i stället hävdas att jämförelsen skall avse den tjänsteställning som den anställde som fått utfästelsen har och motsvarande tjänsteställning i ett planansluten företag. Det är oklart vilken grund som bör tillämpas.

Även andra problem som det här saknas anledning att i detalj beröra uppkommer vid tillämpningen av de aktuella bestämmelserna.

Riktlinjer för utredningens arbete

Enligt min mening är det mot den skisserade bakgrunden uppenbart att en förenkling av reglerna om avdrag för tryggande av kostnader är angelägen. Utredningen bör ges i uppdrag att utarbeta förslag till nya regler som innefattar sådana förenklingar. För arbetet bör följande riktlinjer gälla.

Huvudsyftet bör, som nyss nämnts, vara att åstadkomma i den praktiska tillämpningen mera lättillämpade regler inom detta komplicerade beskattningsområde. Av detta följer att beräkningen av avdragsutrymme måste schabloniseras. En förebild för en sådan schablon finns i den nuvarande alternativregeln. Enligt min mening synes en framkomlig väg kunna vara att avskaffa de nuvarande reglerna om avdrag för tryggande av förmåner som ryms inom allmän pensionsplan och ersätta dem med regler som till sitt innehåll motsvarar den nuvarande alternativregeln. Enligt ett sådant system skulle avdrag medges med en viss kvotdel av utgiven lön till den anställde och någon jämförelse mellan förmånerna enligt utfästelsen och enligt allmän pensionsplan skulle inte behöva ske. Det bör påpekas att den schabloniserade avdragsberäkningen givetvis skulle tillämpas endast ifråga om löften som inte ingår i allmän pensionsplan.

Jag är självfallet medveten om att en sådan ingripande ändring i reglerna inte kan göras utan ingående överväganden av skilda slag. Enligt min mening bör emellertid utredningen pröva möjligheterna att införa ett sådant system. Utredningen bör ta fram ett underlag för ett ställningstagande i saken från statsmakternas sida.

När det gäller nivån för den schabloniserade avdragsrätten bör utgångspunkten vara att förmåner motsvarande förmånerna enligt ITP-planen allmänt sett bör kunna tryggas inom det schablonmässigt bestämda avdragsutrymmet. Att uppnå en exakt motsvarighet till avdragsrätten enligt ITP-planen är givetvis inte möjligt. Det måste godtas att avdragsutrymmet i vissa fall blir mindre och i andra fall större än vad som följer av planen. Utredningen är dock oförhindrad att föreslå särregler för speciella situationer t. ex. om en allmän schablonregel skulle leda till avsevärda försämringar i möjligheterna att trygga en pensionsutfästelse med obeskattade medel. Vid utformningen av förslaget måste emellertid också beaktas att detta inte får öppna möjligheter till avdrag för tryggande av förmåner som uppenbart ligger vid sidan av vad som kan anses som ett rimligt pensioneringsbehov. Jag

är medveten om att utredningen för att få en grund för sina ställningstaganden kan behöva genomföra relativt omfattande undersökningar av de effekter som olika lösningar får för tryggandet inom företag av olika storlek och med varierande ålderssammansättning bland de anställda.

Grundläggande för beräkningen av avdragsutrymmet bör givetvis liksom hittills vara att en civilrättsligt bindande utfästelse föreligger och att pensionsutfästelsen inte tidigare tryggats med avdragsrätt. Något avsteg från det nuvarande kravet på att pensionsskulden vid tryggande genom kontoavsättning skall vara kreditförsäkrad bör inte komma i fråga. Utredningen bör i första hand söka utforma en schablonregel som skall tillämpas generellt oberoende av tryggandeform.

Ett betydande problem i nuvarande regler är att pensionslöften lämnade skriftligen före den 1 januari 1976 inte behandlas enligt nuvarande regler utan följer äldre bestämmelser. Utredningen bör sträva efter att schablonregeln skall kunna generellt omfatta i vart fall löften som lämnats efter utgången av år 1975.

En annan fråga som utredningen får ta ställning till blir gränsdragningen mellan pensionsåtaganden som faller in under allmän pensionsplan och andra pensionsåtaganden. Gränsdragningen blir i ett system med en schabloniserad avdragsrätt för åtaganden som inte följer plan av större betydelse än vad som är fallet enligt nuvarande regler. Denna och liknande frågor måste givetvis beaktas i utredningsarbetet.

Med hänsyn till de problem som föreligger vid den praktiska tillämpningen av nuvarande regler är det angeläget att utredningsarbetet bedrivs skyndsamt. Samtidigt är jag medveten om frågornas komplicerade natur. Resultatet av utredningens arbete bör redovisas i sådan tid att det kan ligga till grund för ett ställningstagande från regeringen under hösten 1983.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen meddelar utredningen om beskattning av tjänstepensioners tilläggsdirektiv enligt de här angivna riktlinjerna.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Utredning om effekterna av att använda ordningsvakter för vissa bevakningsuppgifter i tunnelbanan i Stockholm

Dir 1982:23

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-06.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Petri, anför.

Den allmänna ordningen i tunnelbanan i Stockholmsområdet har alltsedan

tunnelbanans tillkomst under 1950-talet varit föremål för uppmärksamhet från skilda håll. Ordningsläget på vissa delar av tunnelbanenätet har tidvis varit mycket otillfredsställande och de våldstendenser som förekommit och alltjämt förekommer har i flera fall lett till att personer dödats eller skadats. Frågan om hur bevakningen i tunnelbanan skall utföras har bl. a. på grund av dessa förhållanden övervägts i olika sammanhang.

Uppgiften att övervaka allmän ordning i tunnelbanan är omfattande. Tunnelbanenätet i Storstockholmsområdet omfattar totalt över 100 kilometer. Av de 94 tunnelbanestationerna ligger 81 inom Stockholms polisdistrikt. Antalet resor med tunnelbanan beräknas till närmare 225 miljoner per år, vilket motsvarar ett genomsnitt av över 600 000 resor per dag. Under år 1981 gjordes nära 17 000 polisiära ingripanden i samband med tunnelbanebevakningen.

Upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet är en uppgift som i första hand ankommer på polisen enligt 2 § polisinstruktionen (1972:511). Fram till den 1 juli 1967 ombesörjdes emellertid övervakningen i tunnelbanan även av personal från Stockholms lokaltrafik (SL). Någon särskilt avdelad polisstyrka för tunnelbanebevakning fanns inte utan polismän från vaktdistrikten i Stockholms polisdistrikt skulle inom ramen för den vanliga övervakningsverksamheten även svara för ordningen i tunnelbanan.

Den 1 juli 1967 organiserades en särskild tunnelbanegrupp inom Stockholms polisdistrikt. Gruppen bestod till en början av ett 30-tal polismän men utökades successivt och omfattade år 1970 omkring 75 polismän. År 1975 var personalstyrkan omkring 150 polismän. Den 1 januari 1979 ombildades tunnelbanegruppen organisatoriskt och en särskild tunnelbanesektion bildades inom Stockholms polisdistrikt. Personalstyrkan uppgår f. n. till 163 polismän varav två poliskommissiarier, 21 polisinspektörer och 140 polisassistenter/polismän. Av de 140 polisassistent/polismanstjänsterna ingår dock endast 70 i tjänstetablå för tunnelbanesektionen. De återstående 70 utgörs av extra ordinarie polismän som tillhör ordningsavdelningens kader för vikariats- och förstärkningstjänstgöring. Sektionen ansvarar för bevakningen av hela tunnelbanenätet i Storstockholm, alltså även för de tunnelbanestationer som ligger i annat polisdistrikt, dock att bevakningen inte sträcker sig utanför spärrarna vid respektive station. Denna speciella utvidgning av jurisdiktionsområdet för Stockholms polisdistrikt är grundad på praktiska skäl. I de fall då polispatruller medföljer på tågen kan personalen utan inskränkningar göra de ingripanden som behövs även när tågen passerar genom ett annat polisdistrikt.

Under början av 1970-talet var polisens personalsituation framför allt i Storstockholmsområdet mycket otillfredsställande. Antalet vakanta tjänster var så stort att regeringen tillkallade en särskild utredningsman med uppdrag att utreda frågan om åtgärder för att förbättra polisens arbetsförhållanden i Stockholm (Ds Ju 1972:33). Vakanssituationen blev till sist så allvarlig att regeringen i november 1973 beslutade att polisen i Stockholm skulle avlastas vissa delar av den mer rutinbetonade tunnelbanebevakningen. Detta skedde genom att personal från Allmänna Bevaknings Aktiebolag (ABAB) övertog vissa av polisens stationära bevakningsuppgifter i tunnelbanan. ABAB:s pesonal svarar numera bl. a. för skyddet av de tjänstemän från SL som betjänar biljettspärrarna i närmare hälften av tunnelbanestationerna. Bevakningsuppgifterna är i övrigt begränsade till området närmast dessa

spärrar. All övrig ordningshållning i stationer och på tunnelbanetågen utförs av polismän.

Regeringsbeslutet från november 1973 innebar att rikspolisstyrelsen fick medge att disponibla s. k. vakansmedel för Stockholms polisdistrikt fick tas i anspråk för ersättning till ABAB för tjänstgöring vid tunnelbanestationer i Stockholm. Därvid fick högst 40 vaktmän disponeras samtidigt.

Medgivandet har därefter förlängts ett budgetår i taget. På grund av det dåliga ordningsläget i tunnelbanan utökades bemyndigandet i december 1978 till att omfatta högst 80 ordningsvakter samtidigt för tjänstgöring vid sådan tunnelbanestation som ingår i bevakningsområdet för Stockholms polisdistrikt. Även detta medgivande har förlängts ett budgetår i taget.

I den av riksdagen godtagna prop. 1979/80:122 om ordningsvakter och bevakningsföretag framhålls som en självklarhet att den grundläggande regeln bör vara att det är polisens huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Ordningsvakternas och bevakningsföretagens verksamhet måste dock under överskådlig tid ses som ett nödvändigt komplement till det skydd som det allmänna tillhandahåller genom polisen och andra organ. I det avsnitt av propositionen som behandlar ordningsvaktstjänstgöringen i tunnelbanan understryks att ordningsvakternas insatser aldrig får ses som en ersättning för utan endast som ett komplement till polisens. Där heter det vidare att det är allmänt omvittnat att den ökning som skedde år 1979 av antalet ordningsvakter fått positiva effekter, bl. a. så till vida som en nedgång av antalet tillbud med inslag av våld har kunnat noteras.

I propositionen uttalas emellertid också att de vunna erfarenheterna självfallet inte får tas till intäkt för att den rådande ordningen med ordningsvakter i tunnelbanan skall permanentas. En fortlöpande omprövning av behovet och omfattningen av denna sorts bevakning måste alltid äga rum. Det är mot den bakgrunden som man skall se mitt uttalande i årets budgetproposition (prop. 1981/82:100, bil. 5, s. 45) där jag förklarar att jag har för avsikt att föreslå regeringen att frågan vilken effekt bevakningen med ordningsvakter har haft och huruvida omfattningen kan anses stå i överensstämmelse med behovet av medverkan av ordningsvakter i tunnelbanan skall utredas. Jag anser att denna uppgift bör anförtros åt en särskild utredare.

En utgångspunkt för utredarens överväganden bör vara det totala behovet av ordningshållning och övervakning i tunnelbanan. F. n. får som nämnts högst 80 ordningsvakter samtidigt tjänstgöra vid tunnelbanestationerna. Utredaren bör analysera erfarenheterna av den bevakning som hittills förekommit och därefter ta ställning till den fortsatta omfattningen. I detta hänseende bör utredaren inhämta synpunkter från länsstyrelsen och berörda polisstyrelser i Stockholms län samt från SL. Även landstinget, berörda kommuner och andra intressenter bör ges tillfälle att lämna synpunkter på den nuvarande situationen.

Utredaren kommer att få tillgång till ett omfattande underlag från i första hand Stockholms polisdistrikt beträffande tunnelbanebevakningens omfattning och de ingripanden som görs i samband med övervakningen. Av särskilt intresse i sammanhanget är de ingripanden som görs av personal från ABAB.

Våldsanvändning och frihetsberövande är de yttersta åtgärderna för upprätthållande av allmän ordning. Eftersom de ordningsvakter som tjänstgör i tunnelbanan i allmänhet torde ha en sämre utbildning för sådana

åtgärder än polismän, bör utredaren särskilt studera omfattningen av dessa ingripanden mot person och om någon kritik härvidlag har framförts. Utredaren bör också närmare undersöka vilka positiva följder som bevakningen kan ha haft för resenärer och andra.

I budgetpropositionen har jag förklarat att det bör utredas vilken effekt bevakningen har haft. Jag är medveten om de svårigheter som finns när det gäller att mäta effekterna av övervakning i allmänhet. Dessa svårigheter föreligger naturligtvis även beträffande tunnelbanebevakningen. Det bör dock prövas om det är möjligt att beräkna hur stora polisiära resurser som sedan år 1974 har kunnat tas i anspråk för andra uppgifter till följd av att personal från ABAB har anlitats för tunnelbanebevakning. I sammanhanget måste givetvis också kostnaderna för den utförda bevakningen redovisas.

En väsentlig fråga för utredaren att besvara är vilka konsekvenserna blir för Stockholms polisdistrikt vid förändringar av antalet ordningsvakter som tjänstgör i tunnelbanan, såväl från ordningssynpunkt som ur ekonomisk synvinkel. Även det alternativet att bevakningen genom ordningsvakter helt esätts av övervakning med polismän bör belysas. Utredaren bör därvid särskilt undersöka i vilken mån den stationära bevakningen med ordningsvakter måste ersättas med liknande bevakning av polismän och vilka ekonomiska och arbetsmiljömässiga konsekvenser detta skulle få för polisen.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren bör redovisa resultatet av sitt arbete till regeringen senast den 1 november 1982.

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda behovet och effekterna av att använda ordningsvakter för vissa bevakningsuppgifter i tunnelbanan i Stockholm,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Justitiedepartementet)

Utredning om taxeringsförfarandet och skatteprocessen

Dir 1982:24

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-13.

Departementschefen, statsrådet Wirtén, anför:

1 Sammanfattning av direktiven

I dessa direktiv föreslås att en kommitté tillkallas för att utreda

1. det grundläggande taxeringsförfarandet och
2. förenklingar av de materiella beskattningsreglerna främst i fråga om löntagarbeskattningen samt
3. reglerna för skatteprocessen och
4. det allmännas processföring.

2 Behovet av en översyn

Allmänt

Vårt skattesystem uppfattas med rätta som komplicerat. De materiella bestämmelserna är många och inte sällan svårtillgängliga. De formella reglerna för beskattningsförfarandet är svåröverskådliga och verkar många gånger förvirrande för den som inte är specialist på saken. Systemet förbrukar stora resurser, både hos de skattskyldiga och hos skattemyndigheter och domstolar. Trots detta finns det ett utbrett missnöje med de resultat som uppnås; taxeringarna blir inte så rättvisa och likformiga som avsikten är. Ingen kan finna detta tillfredsställande.

Det finns en rad faktorer som förklarar varför vi har hamnat i denna situation. Det moderna samhället är komplicerat och det ekonomiska livet snabbt föränderligt. Olika delreformer inom skatteområdet har fogats till varandra utan att det alltid har varit möjligt att se till återverkningarna för systemet som helhet. Inte sällan söker man genom skatteregler uppnå flera olika mål som kan vara svårförenliga eller rent av delvis motstridande.

De krafter som drivit fram nuvarande situation upphör inte att finnas. Det är emellertid enligt min mening nu nödvändigt att komma fram till effektiva motåtgärder och att skapa motverkande krafter, som verkar för förenkling och ökad hänsyn till situationen för dem som skall praktiskt tillämpa de olika reglerna. Jag tänker här i första hand på de skattskyldiga, men också på dem som är verksamma på den fiskala sidan eller i domstolarna. I själva verket har alla parter i de flesta fall ett gemensamt intresse av att få klara och enkla regler och ett smidigt fungerande beskattningsförfarande. Krångel, tvister och utdragna processer skapar ömsesidig irritation och är inte till fördel för någon.

I det följande kommer jag att ta upp frågor som rör ett mycket viktigt led i de angivna förenklingssträvandena, nämligen en grundläggande översyn av taxeringsförfarandet och skatteprocessen. Det ligger därvid i sakens natur att den kritik som återges resp. de reformförslag som diskuteras oftast är formulerade ur den fiskala sidans perspektiv. Jag vill emellertid kraftigt

betona vad jag just sagt, nämligen att behovet av reformer för att få fram ett enklare och effektivare system är lika stort också sett från de skattskyldigas sida.

Det grundläggande taxeringsförfarandet

Förfarandet vid inkomst- och förmögenhetsbeskattningen har under de senaste decennierna varit föremål för en nära nog kontinuerlig översyn. Syftet har varit att finna former för ett enklare och effektivare beskattningsförfarande. Det är emellertid först på senare tid som en mer genomgripande reform har kunnat genomföras på området. Jag tänker på den reform som fr. o. m. 1979 års taxering har medfört en ny organisation och nya förfaranderegler för taxeringen i första instans (RS-reformen).

Den nya taxeringsorganisationen har haft vissa problem under de första åren. Bortsett från inkörningssvårigheter med anpassningen av ADB-stödet har det stora problemet varit att man endast i begränsad utsträckning har kunnat öka kontrollen av de svårgranskade deklarationerna.

Riksskatteverket (RSV) har nyligen påbörjat en översyn av det grundläggande taxeringsförfarandet dvs. framför allt verksamheten i taxeringsnämnderna. Som jag har uttalat i årets budgetproposition är det angeläget att ett sådant uppföljningsarbete kommer i gång. Det finns emellertid anledning att gå längre i en översyn av taxeringsförfarandet än vad som faller inom ramen för RS-reformen och RSV:s utredning.

Det kan till att börja med konstateras att det finns flera förklaringar till att RS-reformen inte fått önskad effekt. Utöver det faktum att antalet deklarationer har ökat markant i förhållande till utgångsläget vid reformens genomförande, har det visat sig att den effektiva arbetstiden per handläggare under taxeringsperioden blivit kortare än vad som kunde förutses. Ytterligare en viktig faktor som måste beaktas i sammanhanget är att det efter RS-reformens genomförande har införts en rad nya regler som i och för sig syftat till att uppnå effekter som varit önskvärda från materiell synpunkt, men som av olika skäl har komplicerat granskningsarbetet. Inte heller vid utformningen av den nyligen föreslagna inkomstskattereformen (prop. 1981/82:197) har det varit möjligt att helt undvika regler som medför att deklarationsgranskarna får ytterligare moment att beakta i sitt arbete.

De materiella beskattningsreglerna

Erfarenheterna hittills av RS-reformen har sålunda visat svårigheterna inom ramen för tilldelade resurser att nå målet att kraftigt öka kontrollen av deklarationer med invecklade inkomst- och förmögenhetsredovisningar, om man behåller och bygger vidare på nuvarande regelsystem. Detta gäller i vart fall om man skall upprätthålla hittillsvarande ambitionsnivå vid granskningen av samtliga deklarationer. Man kan inte heller fortsätta att bygga ut kontrollapparaten.

Det är viktigt, inte minst i nuvarande statsfinansiella läge, att sträva efter ett skattesystem och ett beskattningsförfarande som är billigare och effektivare från granskning- och kontrollsynpunkt. Ett sätt att minska resursåtgången i granskningsarbetet är att göra de materiella reglerna enklare. Särskilt angeläget för den praktiska hanteringen är det att uppnå förenklingar som rör ett stort antal deklarationer, dvs. i första hand

löntagardeklarationerna. Härigenom kan resurser frigöras för kontroll av de mera komplicerade deklarationerna. Förenklingar av detta slag är givetvis mycket angelägna också från de skattskyldigas synpunkt. Enklare materiella regler gör det lättare att fullgöra deklarationsskyldigheten och banar vägen för att begränsa denna för vissa grupper.

Ett första steg i sådan förenklande riktning togs förra året i och med införandet av avdragsbegränsningar i fråga om de s. k. arbetsresorna. I samband med inkomstskattereformen är avsikten att gå vidare på denna väg. Man har sålunda bl. a. föreslagit ett till 1 000 kr. förhöjt schablonavdrag för personer med arbetsinkomst och förslag om att avdragen för premier för kapitalförsäkringar och för de s. k. frivilliga periodiska understöden avskaffas. Dessa förslag bör bidra till en enklare hantering av en stor del av deklarationsmaterialet, vilket i sin tur bör förbättra möjligheten att fördjupa kontrollen av de svårkontrollerade deklarationerna. Det är enligt min mening nödvändigt att man i det fortsatta arbetet för att reformera taxeringsförfarandet håller fast vid denna inriktning på förenklingar.

Jag kommer alltså fram till att det behövs en översyn av taxeringsförfarandet som inte omfattar bara de delar som har berörts av RS-reformen utan som också syftar till en förenkling av löntagarbeskattningen och de materiella beskattningsregler som hänger samman särskilt med denna. Det är enligt min mening lämpligt att dessa frågor ses över i ett sammanhang. Utformningen av de materiella reglerna påverkar valet av beskattningsförfarande och omvänt kräver en viss typ av beskattningsförfarande att de materiella reglerna utformas på ett visst sätt. Den helhetsbedömning som här måste ske görs bäst inom ramen för en och samma utredning.

Skatteprocessen

Beskattningsförfarandet är i behov av en översyn också i ett annat avseende. Jag tänker på de regler som styr skatteprocessen, främst i länsrätterna. Mycket har gjorts i reformväg under den senaste tioårsperioden när det gäller själva organisationen av den dömande verksamheten. De tidigare beslutsorganen i andra instans, prövningsnämnderna, ombildades sålunda i början av 1970-talet till förvaltningsdomstolar–länsskatterätter. År 1979 bröts länsskattereätterna och övriga förvaltningsdomstolar på länsplanet ut från länsstyrelserna och slogs ihop till de nuvarande helt fristående länsrätterna.

Även reglerna för besvärs- och beslutsförfarandet har ändrats under denna tioårsperiod. Bl. a. har besvärstiderna förlängts samtidigt med den förlängning av taxeringsperioden som gjordes i samband med RS-reformen. Vidare har gränserna vidgats för länsrättens avgörande av taxeringsmål med ensamdomare. Det bör också påpekas att man år 1965 införde en rätt för skattemyndigheterna att genom ett enkelt förfarande vid sidan av domstolarna rätta taxeringsfel och att denna rätt därefter utvidgats i flera omgångar, senast genom lagstiftning åren 1980 och 1981 (prop. 1980/81:69, SkU 1980/81:15, rskr 1980/81:62 och prop. 1981/82:19, SkU 1981/82:17, rskr 1981/82:53).

Trots åtgärder av nu angivet slag och trots resursförstärkningar till länsrätterna och länsstyrelsernas besvärsenheter har antalet oavgjorda mål i länsrätterna ökat markant under tioårsperioden. Efter 1979 års länsrättsreform har visserligen läget förbättrats, men väntetiden för att få ett mål

avgjort är dock fortfarande alltför lång på många håll vilket vållar olägenheter inte minst för de skattskyldiga. Detta är inte acceptabelt.

En arbetsgrupp inom RSV (ÖBO-gruppen) har lagt fram en rapport, Förenkla taxeringsprocessen (juni 1981), med principförslag till åtgärder för att komma till rätta med de nyss angivna problemen. Förslaget avses främst utgöra ett underlag för fortsatta utredningsinsatser. ÖBO-gruppen konstaterar i sin rapport att det inte är möjligt att enbart genom rationaliseringar eller resursförstärkningar klara av balansproblemen. Gruppen anser att man måste ändra grundförutsättningarna för verksamheten och lägger fram förslag om förenklingar i det formella regelsystemet. Förslagen innebär bl. a. att besvär till länsrätten skall ges in till den lokala skattemyndigheten i stället för till domstolen, att taxeringsintendenten skall få rätt att besluta i besvärsärenden när parterna är överens och att besvärstiderna skall förlängas och göras gemensamma för alla parter. Gruppen framhåller också att det är angeläget att en översyn görs av de materiella beskattningsreglerna i syfte att förenkla dessa. Enligt gruppen kan stora förenklingar uppnås redan med relativt små ingrepp i det materiella regelsystemet.

Rapporten har remissbehandlats. Remissinstanserna är överens om att det behövs genomgripande ändringar för att förbättra skatteprocessen. Meningarna är emellertid delade när det gäller vilka närmare åtgärder som bör vidtas. Den allmänna uppfattningen är att frågorna bör utredas vidare. De flesta remissinstanserna understryker också behovet av att de materiella reglerna förenklas och att en utredning görs också i detta avseende. Många efterlyser ett samlat grepp på frågorna om förfarandet i taxeringsnämnden resp. länsrätten. Justitieombudsmannen (JO) P-E Nilsson har utvecklat sitt remissyttrande över ÖBO-gruppens rapport i en särskild rapport, "Den långsamma skatteprocessen", där främst förhållandena i länsrätterna diskuteras.

I fråga om aktuella utredningar rörande skatteprocessen bör också nämnas en enkät som justitiedepartementet har gjort hos förvaltningsdomstolarna sommaren 1980. Enkätmaterialet behandlar bl. a. frågan, om skatteprocessen även för framtiden skall vara en beloppsprocess samt frågor om utredningsskyldighet, domförhet m. m.

Jag har redan i samband med 1980 års utvidgning av det förenklade rättelseförfarandet (prop. 1980/81:69 s. 5) uttalat att mer ingripande åtgärder för att effektivera och förenkla skatteprocessen bör övervägas inom ramen för en kommande grundlig översyn av området. Jag delar alltså den uppfattningen som kommit till uttryck i ÖBO-gruppens rapport samt remissyttrandena och enkätsvaren, nämligen att reglerna om skatteprocessen bör göras till föremål för fortsatt utredningsarbete. Utformningen av dessa regler är direkt beroende av hur man utformar det grundläggande taxeringsförfarandet. Jag anser därför att dessa frågor bör utredas i ett sammanhang.

Det allmännas processföring

Nära samband med de hittills behandlade spörsmålen har frågan om det allmännas processföring i skattemål. Man har på senare år kunnat konstatera att antalet besvär på taxeringsintendentens initiativ har minskat kraftigt. Detta är inte tillfredsställande. ÖBO-gruppens utredning har omfattat arbetsformer, organisation m. m. vid länsstyrelsernas besvärsenheter samt

RSV:s roll vid processföringen. Dessa frågor bör utredas vidare i syfte att stärka det allmännas insatser på processområdet.

Slutsats

Jag föreslår alltså att en kommitté tillsätts med uppgift att utreda dels det grundläggande taxeringsförfarandet och de därmed förknippade materiella beskattningsreglerna, särkilt i fråga om löntagarbeskattningen, dels skatteprocessen främst i länsrätterna, dels det allmännas processföring i skattemål.

Jag skall här närmast beskriva huvuduppgifterna för kommittén. Därefter berör jag vissa särskilt brådskande frågor som enligt min mening bör lösas utanför kommittén. Slutligen drar jag upp de närmare riktlinjerna för kommitténs arbete.

3 Kommitténs huvuduppgifter

Jag har inledningsvis antytt att man måste sträva efter ett system som gör det möjligt att hantera den stora massan av taxeringar på ett enklare sätt än i dagens system. En möjlighet kan vara att slopa nuvarande deklarationsskyldighet för vissa grupper av skattskyldiga och i stället införa någon form av försäkran om att inkomsterna är i enlighet med lämnade kontrolluppgifter. Även andra system är tänkbara. Gemensamt för de olika systemen är att de kräver förenklingar av de materiella beskattningsreglerna, främst då av dem som gäller inkomst av tjänst. En första huvuduppgift för kommittén blir därför att försöka finna *ett förenklat system för löntagarbeskattningen* som avlastar taxeringsförfarandet. Det ankommer på kommittén att belysa olika möjligheter och att lämna ett förslag i ämnet.

Den andra huvuduppgiften blir att utforma det grundläggande *taxeringsförfarandet i första instans*. Kommittén bör här ha till uppgift att ompröva även vissa centrala principer för det nuvarande systemet. En viktig fråga som kommittén bör pröva är taxeringsnämndernas roll i ett framtida system och då särskilt om man för framtiden skall ge tjänstemännen utökade befogenheter i taxeringsnämndsarbetet. En annan huvudfråga gäller vilka regler som skall gälla för omprövning och rättelse inom taxeringsnämnden eller skattemyndigheterna. Här kommer bl. a. ÖBO-gruppens förslag om beslut av taxeringsintendenten m. m. in i bilden. Besvärstiderna och de därmed förknippade frågorna om eftertaxering och extraordinära besvär skall också ses över.

Den tredje stora uppgiften blir att se över *reglerna för skatteprocessen*, dvs. förfarandet i länsrätterna, kammarrätterna och regeringsrätten. Även på detta område skall kommittén ta upp vissa principiellt viktiga frågor som jag senare återkommer till.

Slutligen skall kommittén utreda *det allmännas processföring*. Hit hör bl. a. frågorna om RSV:s roll i den framtida processen och om organisationen av den processförande verksamheten i länen.

Jag skall strax närmare ange vissa riktlinjer för kommitténs arbete. Kommittén bör emellertid vara oförhindrad att ta upp *andra frågor* än de som direkt anges. Det finns sålunda många värdefulla synpunkter och förslag att ta vara på i det utredningsmaterial som har kommit fram under senare tid, bl. a. i remissyttrandena över ÖBO-gruppens förslag och i svaren på justitiedepartementets enkät.

4 Uppgifter som bör lösas utanför kommittén

Uppdraget till den av mig föreslagna kommittén får givetvis inte medföra att det läggs en förlamande hand över det arbete som bedrivs av myndigheter och andra organ i syfte att förbättra beskattningsförfarandet. Tvärtom är det angeläget att gemensamma ansträngningar görs för att snabbt undanröja olika problem som finns på de nu aktuella områdena. Jag vill kort peka på några sådana punkter.

Skattekontrollen

Ett område där det behövs snabba åtgärder är kontrollen av deklarationer med komplicerade inkomst- och förmögenhetsredovisningar. Den behöver förbättras bl. a. genom ett ökat antal taxeringsrevisioner. Jag har tidigare nämnt att RSV har påbörjat en översyn av taxeringsarbetet i första instans. Detta arbete skall givetvis fortsätta och bör kunna förväntas leda till förslag om förbättringar som tjänar det angivna syftet.

Inom RSV pågår också arbete med att få fram en plan för hur kontrollresurserna skall kunna utnyttjas på bästa sätt. I det arbetet kommer man bl. a. in på frågan om ambitionsnivån vid granskningen. Även på detta område bör det finnas möjlighet att uppnå snara förbättringar som gagnar den kvalificerade kontrollen. Jag vill här också erinra om den satsning på sådan kontroll som görs i årets budgetproposition. Enligt förslaget tillförs nämligen länsstyrelserna 10 milj. kr. för kvalificerad revisionsverksamhet.

Det finns således goda förutsättningar att skattekontrollen skall förbättras på kort sikt. Ett villkor för detta är dock att de materiella reglerna inte fortsätter att bli allt mer komplicerade.

Jag vill särskilt betona att detta gäller även i fråga om sådana regelkomplex som inte aktualiseras för annat än begränsade grupper av skattskyldiga och som således inte i första hand kan sägas sammanhänga med frågan om en förenklad löntagarbeskattning. En strävan måste genomgående vara att nedbringa det antal moment som krävs för att från givna primäruppgifter få fram beskattningsunderlaget. Det är också angeläget att primäruppgifterna kan tas fram på ett så enkelt och entydigt sätt som möjligt. De skattskyldiga och skattemyndigheterna har här ett gemensamt intresse och jag vill förutskicka att jag senare denna dag kommer att föreslå regeringen att utfärda direktiv till samtliga skattekommittéer och sådana kommittéer vars förslag har konsekvenser på skatteområdet. Direktiven avses innebära bl. a. att förenklingsaspekten skall beaktas särskilt vid utformningen av förslagen. Det skall vidare ankomma på kommittéerna att särskilt redogöra för de kontrolltekniska frågor som är förknippade med framlagda förslag. Redogörelsen skall avse bl. a. tillämpningsproblem, kontrollmetoder och resursåtgång.

Skatteprocessen

På det processuella området bör åtgärder övervägas för att minska väntetiderna i länsrätterna.

I detta syfte kommer jag inom kort att föreslå regeringen att RSV och domstolsverket skall få i uppdrag att snabbutreda ÖBO-gruppens förslag att besvär till länsrätten skall ges in till den lokala skattemyndigheten i stället för

till domstolen. Detta förslag har tillstyrkts av nästan alla remissinstanser. Även vissa andra närliggande frågor bör utredas i det sammanhanget. Målet bör vara att de nya reglerna skall kunna tillämpas fr. o. m. 1983 års taxering.

ÖBO-gruppen har lagt fram förslag om hur ett nytt rättelseinstitut bör utformas. Som jag senare skall återkomma till, bör dessa förslag vidareutvecklas av kommittén. Det bör emellertid som det har påpekats under remissförfarandet finnas möjlighet att göra en provisorisk lösning inom ramen för gällande rättelseinstitut, nämligen genom en ytterligare utvidgning av rättelseförfarandet enligt 72 a § taxeringslagen (1956:623), TL. Möjligheterna härtill kommer att utredas inom budgetdepartementet. Detta arbete bedrivs med målsättningen att en utvidgning av rättelseinstitutet skall kunna tillämpas redan vid årets taxering.

5 Riktlinjer för kommitténs arbete

Allmänt

Det är en mycket omfattande uppgift som läggs på kommittén. Med hänsyn till frågornas stora vikt är det angeläget att arbetet bedrivs skyndsamt. Flera av frågorna hänger nära ihop med varandra. Det kan därför vara lämpligt att lägga upp utredningsarbetet så att kommittén delas in i arbetsgrupper, som utreder olika frågor parallellt. Även med en sådan uppläggning av utredningsarbetet bör kommittén inrikta sig på att lösa sitt uppdrag i etapper. En första etapp kan lämpligen omfatta löntagarbeskattningen och beskattningsförfarandet i första instans. Kommittén bör lägga fram ett förslag i den delen före utgången av år 1983.

I detta sammanhang vill jag ta upp en fråga som rör den särskilda projektgrupp (ÖTF-projektet) som inom ramen för RSV:s uppföljning av RS-systemet har i uppdrag att göra en översyn av det grundläggande taxeringarbetet. Gruppen har redan initierat förenklingar till 1982 års taxering, bl. a. i fråga om vissa underrättelseskyldigheter. Ändringar har också gjorts av vissa rutiner för granskningsarbetet, beslutsredovisningen och terminalarbetet. Genom försöksverksamhet och studier av verksamheten vid 1982 års taxering gör gruppen en probleminventering och genomför dessutom en deklarationsundersökning på 1981 års material liknande den som riksrevisionsverket (RRV) gjorde i fråga om 1979 års deklarationsmaterial. Gruppens uppdrag omfattar också att utveckla förslag om ändringar av de materiella beskattningsreglerna.

Som framgått av vad jag nu har sagt ligger gruppens arbetsområde nära det som kommittén har att behandla. De undersökningar som gruppen redan har gjort och det material som den har tillgängligt torde vara av stort värde för kommitténs möjligheter att driva sitt arbete snabbt. Efter samråd med RSV föreslår jag därför att de av gruppens arbetsuppgifter som omfattas av kommitténs uppdrag överförs till kommittén.

Beträffande speciellt frågan om förenklingar och schabloniseringar av de materiella beskattningsreglerna vill jag i sammanhanget framhålla följande. Kommitténs uppgift är främst att föreslå sådana ändringar som är direkt betingade av en önskan att uppnå ett system för förenklad löntagarbeskattning. Kommittén bör emellertid också allmänt bilda sig en uppfattning om vilka materiella regler som vållar de största problemen i taxeringsnämnderna

och i skatteprocessen. RRV:s undersökning ger en rätt god bild av förhållandena i taxeringsnämnderna. Denna undersökning behöver emellertid kompletteras och utvidgas till att avse även länsrätterna. På grundval av det material som sålunda hämtas in har utredningen att överväga lämpliga åtgärder. Det kan gälla ändringar av de materiella reglerna i sak men också ändrade formkrav eller beviskrav för tillämpningen av de materiella reglerna. Givetvis skall kommitténs överväganden i denna del begränsas till sådana regler som har visat sig vålla mer betydande problem vid tillämpningen. I den mån frågorna är föremål för utredning i annan ordning eller en reform bedöms kräva omfattande utredningsarbete, kan det vara lämpligt att kommittén nöjer sig med att redovisa sina erfarenheter i saken till vederbörande utredningsorgan eller till regeringen.

Det grundläggande taxeringsförfarandet

Syftet med en förenklad löntagarbeskattning bör vara bl. a. att man i princip skall slippa att göra någon manuell granskning av inkomstförhållandena för den stora majoriteten av skattskyldiga. Målet bör vara att de berörda skattskyldiga inte skall behöva lämna någon deklaration eller också skall denna vara så enkel att den bara behöver göras till föremål för ett enkelt registreringsförfarande.

Det är av största vikt för taxeringsförfarandets effektivitet att granskningsresurserna kan inriktas på skattskyldiga med mer invecklade inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Jag förutsätter att dessa inkomsttagare även fortsättningsvis skall vara skyldiga att lämna självdeklaration enligt i huvudsak samma mönster som i dag. Frågan är emellertid om man beträffande dessa deklarationer för framtiden behöver behålla principen att alla skall granskas manuellt på samma sätt varje år och att taxeringarna skall beslutas i taxeringsnämnden.

Resurserna medger inte utrymme för en noggrann granskning av varje deklaration. Vissa deklarationer underkastas bara en formell granskning för att man på så sätt skall få tid för en mera ingående kontroll av andra deklarationer. Så har det alltid varit. Under senare år har man emellertid på försök utvecklat ett system enligt vilket granskningen skall bedrivas i mera planmässiga former (s. k. varvad granskning). Statsmakterna har också i samband med genomförandet av RS-reformen slagit fast principen att taxeringsnämnden, när ett fel upptäcks i en deklaration har rätt att underlåta avvikelse om denna skulle avse endast mindre belopp (65 § TL). Det är fråga om en kodifiering av praxis som har gjorts för att granskningen skall kunna inriktas på väsentligheter. Kommittén bör överväga vilka riktlinjer som bör gälla i framtiden för granskning- och kontrollarbetet. Övervägandena i denna del bör avse också fördelningen av deklarationsmaterialet och granskningsresurserna på regional resp. lokal nivå.

I fråga om taxeringsbesluten gäller f. n. att taxeringsnämndens ordförande har rätt att ensam besluta i vissa fall bl. a. om avvikelse inte görs eller om saken är uppenbar. Efter införandet av tjänstemannagranskning är det i regel tjänstemannen som tar initiativ till en avvikelse från självdeklarationen. I praktiken är det ibland också så att tjänstemännen, i fall av uppenbara fel, av praktiska skäl sänder ut underrättelser om avvikelser innan ordföranden får tillfälle att granska deklarationerna. Föredragningen av ärenden inför fullsutten nämnd begränsas i praktiken ofta till fall där den skattskyldige har

motsatt sig en ändring eller begärt omprövning av ett beslut.

Mycket talar för att tiden nu är mogen för en genomgripande formell nyordning på detta område så att det även formellt är tjänstemännen som beslutar i normalfallen och att nämndens prövning inskränks till fall där en omprövning har begärts av den skattskyldige eller där det annars finns särskilda skäl för en granskning av nämnden. Kommittén bör pröva denna fråga.

En annan viktig fråga är taxeringsperiodens längd. Man kommer då också in på frågorna om när taxeringsbesluten skall föreligga och vilka möjligheter det skall finnas att ompröva eller rätta besluten inom ramen för det grundläggande taxeringsförfarandet. I detta sammanhang vill jag erinra om ÖBO-gruppens förslag till nya rättelseinstitut som jag tidigare har nämnt och som enligt en så gott som enig remissopinion bör övervägas ytterligare i samband med en grundlig översyn av skatteprocessen. Jag delar den uppfattning som remissorganen har gett uttryck för och anser att detta skall ingå i kommitténs uppdrag.

Målet för kommitténs arbete i denna del bör vara att länsrätterna inte skall behöva kopplas in i andra fall än de där det föreligger en verklig tvist mellan det allmänna och den enskilde i en beskattningsfråga. Kommittén bör pröva olika vägar för att åstadkomma detta. Här står två intressen mot varandra.

Det finns å ena sidan, såväl för det allmänna som för den enskilde, ett välmotiverat intresse av att taxeringsbesluten i normalfallen står fast efter en förhållandevis kort tid. Från olika synpunkter är det önskvärt att taxeringsbesluten meddelas fortlöpande under taxeringsåret och att besvärstiderna i princip anknyter till när besluten meddelas. Härigenom undviker man åtskilliga av de olägenheter i form av ojämn arbetsbelastning hos skattemyndigheterna och länsrätterna som det nuvarande systemet medför. En sådan lösning kräver omfattande ändringar i nuvarande system. Bl. a. är den beroende av vad kommittén kommer fram till i sina överväganden om taxeringsperiodens längd och de effekter i fråga om taxeringsnämndens möjligheter till omprövning av taxeringsbesluten som skulle bli följden.

Å andra sidan finns det enligt min mening mycket som talar för att man bör ha möjlighet att ompröva eller rätta de grundläggande taxeringsbesluten under en förhållandevis lång tid. Ett exempel på en sådan ordning utgör mervärdeskattesystemet. Enligt detta kan besluten ändras under en sexårsperiod på initiativ både av den skattskyldige och av det allmänna. Kommittén bör undersöka om mervärdeskattens besluts- och omprövningssystem kan användas också på den direkta skattens område. I kommitténs överväganden om ett sådant system bör också ingå utformningen av reglerna om besvärstidens längd och av möjligheterna att ändra besluten genom eftertaxering eller annars i extraordinär ordning.

Kommitténs uppgift blir alltså att göra en avvägning mellan intresset av att efter en förhållandevis kort tid ha ett slutgiltigt beslut i första instans och de fördelar som kan ligga i en längre omprövningsperiod.

Förenklad löntagarbeskattning m. m.

Ett förenklat system för löntagarbeskattningen bör som jag har nämnt bilda grundvalen för den reform av det grundläggande taxeringsförfarandet som kommittén skall utarbeta.

Det förenklade systemet skall således främst gälla beskattningen av tjänsteinkomst, dvs. löntagarna och pensionärerna. Det skall vara enklare än det nuvarande bl. a. i den meningen att det skall vara lättare att förstå för de skattskyldiga och kräva en mindre omfattande uppgiftsskyldighet från deras sida. Men det skall också vara enklare att tillämpa för myndigheterna så att resurserna i ökad omfattning kan inriktas på svårgranskade deklarationer.

Som jag nyss har nämnt är det nödvändigt att uppnå en förenklad hantering av det stora flertalet normala taxeringsärenden för att resurserna för granskning och utredning skall kunna inriktas på de mer komplicerade fallen. Endast på så sätt kan skattekontrollen fås att fungera på ett godtagbart sätt. Mot denna bakgrund är det tydligt att det är ett starkt önskemål att så stora grupper som möjligt skall kunna föras in i ett förenklat system. Samtidigt är det givet att det också finns gränser för vad som är acceptabelt i fråga om schabloniseringar och förenklingar i skilda avseenden. Det är kommitténs uppgift att belysa dessa avvägningsfrågor och att framlägga konkreta förslag. Utgångspunkten måste emellertid vara den jag angivit, nämligen att ge förutsättningar för en väsentlig omprioritering av skatteförvaltningens resurser i fråga om deklarationsgranskning m. m.

Kommittén bör till att börja med undersöka vilka förenklingar som bör göras av de materiella beskattningsreglerna. Det är givetvis främst avdragsreglerna under inkomst av tjänst som behöver reformeras om man vill förenkla löntagarbeskattningen. Men även vissa andra regler, t. ex. i fråga om de allmänna avdragen, kan behöva ändras för att systemet skall bli effektivt. I det sammanhanget bör kommittén underrätta sig om de överväganden i fråga om bl. a. förvärvsavdraget som görs inom ensamföräldrarkommittén (S 1977:16) och familjeekonomiska kommittén (S 1979:06).

När det gäller avdragen under inkomst av tjänst ligger det närmast till hands att – efter mönster från åtskilliga andra länder – tänka sig att gå vidare på vägen med ett förhöjt schablonavdrag för att på så sätt fånga in större grupper. Det måste emellertid i sammanhanget uppmärksammas att den lösning i fråga om schablonavdraget som valts i det förut nämnda förslaget till inkomstskattereform innebär att vissa kostnader fortfarande ligger utanför. Hit hör kostnader för resor till och från arbetet, resor i tjänsten och kostnader för dubbel bosättning. I fråga om dessa poster föreligger av olika skäl särskilda förhållanden som måste beaktas vid försöken att finna förenklingar. När det gäller arbetsresorna vållas svårigheterna bl. a. av att de yttre förutsättningarna i fråga om val av bostad, arbetsplats och trafikmedel är så olika för olika grupper och i olika regioner. I fråga om kostnader vid resor i tjänsten och dubbel bosättning är det bl. a. de särskilda bestämmelserna om skattefrihet för sådana ersättningar till statligt anställda som komplicerar bilden. I det sammanhanget är emellertid det utredningsarbete som bedrivs av traktamentsbeskattningssakkunniga (B 1978:02) av stort intresse och kommittén bör underrätta sig om detta.

Ett uppenbart problem när det gäller ett förhöjt schablonavdrag är att det, i varje fall på kort sikt, torde vara svårt att undvika att det uppstår ett skattebortfall för det allmänna. Kommittén bör undersöka vilka möjligheter som kan finnas att uppnå besparingar genom att slopa ytterligare avdrag eller genom att begränsa avdragsrätten till kostnader som överstiger ett visst belopp. Jag vill erinra om att ett steg i den senare riktningen tagits i fråga om

just kostnaderna för arbetsresor. Med sådana lösningar måste emellertid uppmärksammas det problem som ligger i att löntagare kan gå miste om en avdragsrätt som bibehålls för andra kategorier skattskyldiga.

Kommittén bör enligt vad jag sagt sträva efter att minimera det nettobortfall av skatteunderlag som reformerna i fråga om avdragsreglerna kan innebära. Likväl är det enligt min bedömning mest realistiskt att räkna med att det inte helt går att komma ifrån ett sådant bortfall. Kommittén bör i så fall redovisa vilka krav som detta kan ställa på inkomstförstärkningar från annat håll, t. ex. genom ändringar i inkomstskatteskalan. Det bör emellertid inte vara kommitténs uppgift att direkt förorda någon finansiering.

Förenklingarna i det materiella regelsystemet är avsedda att ge förutsättningar att gå vidare och införa ett särskilt system för löntagarbeskattningen. Ett sådant system kan utformas på i huvudsak två olika sätt.

Enligt det ena systemet tillgodoförs en löntagare redan vid källbeskattningen alla de avdrag som han är berättigad till enligt en schablon eller ett särskilt beslut om jämkning. Någon omprövning av avdragen efter inkomstårets utgång skall normalt inte äga rum och någon taxering av löntagarna sker inte heller. Det är alltså fråga om ett system med vad man brukar kalla definitiv källskatt. Ett exempel på ett sådant system är den svenska sjömansskatten. System av i princip motsvarande slag tillämpas i mera generell form i bl. a. Storbritannien och Västtyskland.

Enligt det andra systemet görs i princip inga ändringar i fråga om källskatten och taxeringsförfarandet. Däremot schabloniseras de materiella beskattningsreglerna och deklarationsskyldigheten förenklas. Ett sådant system tillämpas i bl. a. Danmark. Där gäller i huvudsak att den som har haft bara "A-indkomst", dvs. lön, pension eller andra tjänsteinkomster, bankräntor och/eller en förmögenhet på högst 50 000 Dkr. kan avge en förklaring om detta på första sidan av deklarationsblanketten och därmed har han fullgjort sin deklarationsskyldighet. Han tillförs då automatiskt ett "lönmodtagerfradrag" efter viss procent av inkomsten, dock högst 3 200 Dkr.

Enligt min mening finns det anledning att särskilt noga pröva om man kan finna en lämplig lösning för svenska förhållanden efter förebild i det danska systemet. En sådan lösning synes ligga väl i linje med de regler och rutiner som tillämpas f. n. och den bör därför inte möta några större tekniska eller administrativa problem. Jag vill dock framhålla att arbetsgivares och andras kontrolluppgiftslämnande blir än viktigare i det här skisserade systemet än den är i dag. Ökade kontrollinsatser på detta område ger också möjlighet till effektivare granskning av de arbetsgivaruppgifter som ligger till grund för debitering av socialavgifter. I kommitténs uppdrag ingår därför att föreslå eventuella ändringar av uppgiftspliktens omfattning, av påföljder för underlåtenhet att lämna kontrolluppgift etc., som kan krävas i ett sådant system. Denna arbetsuppgift gränsar till det område som utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen (USS) har att utreda. Kommittén skall därför i denna fråga arbeta i nära samråd med nämnda utredning.

Skatteprocessen

Som jag tidigare har nämnt har skatteprocessen och främst då länsrätternas verksamhet diskuterats i justitiedepartementets enkät, i ÖBO-gruppens rapport och i JO:s rapport. En förenkling av de materiella skattereglerna och

en reform av det grundläggande taxeringsförfarandet är visserligen ägnad att minska antalet tvister som behöver föras vidare och därigenom att korta ner väntetiderna i länsrätterna. Emellertid finns det under alla omständigheter anledning att belysa också vissa frågor om skatteprocessen i förvaltningsdomstolarna.

En fråga som berördes i justitiedepartementets enkät gäller skatteprocessens inriktning och omfattning. Skatteprocessen har alltsedan 1800-talet haft karaktär av en beloppsprocess vars föremål är de taxerade beloppen, inte de avdrags-, skattepliktsfrågor m. m. som parterna åberopar. I praktiken gestaltar sig skatteprocessen dock i vår tid ofta som en sakprocess. Särskilt om rättelse- och omprövningsinstituten utvidgas finns det emellertid anledning att överväga att ta konsekvenserna av utvecklingen och införa en formlig sakprocess, där domstolens prövning och befattning med saken inskränks till just den fråga som överklagandet gäller. Från domstolshanteringen skulle som regel försvinna bl. a. uträkningen av den taxerade och beskattningsbara inkomsten. Domstolens uppgift blir därmed mera renodlat att slita en tvist mellan det allmänna och den skattskyldige.

Kommittén bör dock vid övervägandet av denna fråga särskilt beakta de svårigheter som ligger i att man i en sakprocess inte torde kunna föra in nya grunder som ändrar processföremålet. Detta innebär allmänt sett givetvis väsentliga förändringar av parternas roller i skatteprocessen och kan ge upphov till ytterligare processer rörande samma års taxering. Det medför också ett behov av ändrade administrativa föreskrifter på flera områden bl. a. i fråga om sammanföring av mål.

Nära samband med denna fråga har möjligheterna att införa motsvarigheter till instituten deldom och fastställelsedom i skatteprocessen. Sådana frågor har diskuterats i enkäten och av JO. Andra processuella frågor, som har tagits upp, är frågor om intervention, besvärsrätt för tredje man, inhibition och förtursregler.

I detta sammanhang bör nämnas att BRÅ:s promemoria (PM 1982:1) Skattebrott och Skattemål innehåller vittgående förslag om integrering av skatteprocessen och brottsmålsförfarandet när det gäller skattebrottmål. Promemorian är f. n. under remissbehandling från justitiedepartementets sida. När remissbehandlingen har avslutats får det övervägas om kommittén skall ta sig an också de frågor som tas upp i promemorian.

En annan fråga som togs upp i justitiedepartementets enkät gällde domstolarnas officialprövning och utredningsskyldighet. Det är uppenbart att man här måste beakta att den skattskyldige i allmänhet själv för sin talan och att de aktuella bestämmelserna är gemensamma för processen i förvaltningsdomstolarna.

Vad gäller domförhetsreglerna har regeringen föreslagit (prop. 1981/82:190) att gränsen för ensamdomarbehörigheten i taxeringsmål i länsrätt höjs till 2 500 kr. Kommittén bör överväga om det finns anledning att höja denna gräns ytterligare eller om systemet med ensamdomare på annat sätt bör vidgas.

Med utgångspunkt i småmålslagen kan det finnas skäl att överväga begränsningar i rätten att fullfölja målen från länsrätten till kammarrätten. Genom att införa ett krav på prövningstillstånd när det gäller mindre omfattande skattemål kan kammarrätternas handläggning av de mer kvalificerade målen påskyndas. Jag vill erinra om att småmålslagen innehåller en möjlighet till ändringsdispens. I sammanhanget vill jag också

erinra om att rättegångsutredningens (Ju 1977:06) arbete också berör småmålsförfarandet. Kommittén bör därför hålla sig underrättad om de överväganden rättegångsutredningen gör i detta hänseende.

En viktig uppgift för kommittén blir även att anvisa hur den nuvarande floran av olika besvärsregler och besvärstider skall kunna reduceras.

Även om de frågor som jag nu har berört så gott som uteslutande avser inkomsttaxeringsmål bör kommitténs översyn omfatta även skatteprocessen när det gäller de indirekta skatterna.

Det allmännas processföring i skattemål m. m.

Reformer i de avseenden som jag tidigare har berört bör kunna få en mycket positiv inverkan på förutsättningarna för det allmännas processföring i skattemålen. Kommittén bör emellertid överväga också åtgärder som är mera direkt inriktade på att förbättra processföringen.

Sedan 1970-talets början har stora ändringar skett i taxeringsintendenternas arbetsuppgifter. Skattelagstiftningen har kraftigt omdanats. Reglerna har blivit svårare och en mängd nya ärendegrupper har tillkommit. Förvaltningsrättsreformen och inrättandet av förvaltningsdomstolarna har också ökat kraven på det allmännas representanter i skatteprocessen. Någon ordentlig översyn av processföringsområdet har emellertid inte skett på mycket länge. Jag delar ÖBO-gruppens uppfattning att tiden nu är mogen för en sådan översyn.

Kommittén bör förutsättningslöst pröva hur det allmännas processföring i skattemål av olika slag skall organiseras. En fråga som bör belysas är om man närmare bör integrera den processförande verksamheten och taxeringsarbetet. Kommittén bör också överväga om det är lämpligt att föra ut delar av processverksamheten till lokal nivå. Kommittén bör med andra ord diskutera den nuvarande uppdelningen av den fiskala verksamheten på en taxeringsenhet och en besvärsenhet resp. på regional och lokal nivå.

Kommittén bör också ta upp de allmänna ombudens ställning även när det gäller mervärdeskatt och andra indirekta skatter. Som ÖBO-gruppen har framhållit kan det finnas anledning att avskaffa de allmänna ombuden och inordna ombudsfunktionerna direkt i länsstyrelsernas skatteavdelningar.

Processföringen i högsta instans måste ägnas särskild uppmärksamhet. Det är nämligen en viktig uppgift för taxeringsintendenterna att medverka till att rättspraxis utvecklas genom att föra mål till regeringsrätten. Det finns ett stort behov av att utveckla och samordna denna processföring. ÖBO-gruppen pekar på möjligheten att ge RSV samma roll på det skatteprocessuella området som riksåklagaren har på brottmålssidan.

Jag håller med ÖBO-gruppen om att frågan om RSV:s ställning på det processförande området bör ingå i översynen. I likhet med ÖBO-gruppen anser jag att man bör stärka RSV:s roll på detta område. Kommittén bör bl. a. undersöka om lösningen med s. k. riksintendenter är lämplig och bör vidareutvecklas. Man bör också pröva i vilken utsträckning lösningen för åklagarväsendet kan vara av intresse även för den fiskala processföringen. Frågan om förhållandet mellan skattechefer och riksintendenter måste behandlas, liksom andra frågor om RSV:s och skattechefernas roller i processföringen och dessa organs inbördes relationer.

I uppdraget skall också ingå att utreda om riksintendenternas talerätt bör utvidgas. Enligt nuvarande regler är denna begränsad till visst mål eller vissa

grupper av mål. Det kan finnas skäl att överväga exempelvis om riksintendenterna bör ha en mera generell rätt att föra talan i mål som berör flera län. Kommittén bör i detta sammanhang också undersöka om den talerätt som taxeringsintendenterna har enligt nuvarande regler bör utsträckas också till mål utanför det egna länet. Därvid kan det visa sig lämpligt att kommittén gör en totalöversyn av forumreglerna för taxeringsprocessen.

Kommittén bör också ta upp de övriga frågor som ÖBO-gruppen har aktualiserat och som syftar till att stärka det allmännas processföring. Jag tänker bl. a. på möjligheterna att ge taxeringsintendenten rätt att begära ett förhandsbesked i en skattefråga enligt de principer som i dag gäller för de skattskyldiga. Vidare bör kommittén ta upp motsvarande fråga på den indirekta beskattningens område.

Utöver vad jag tidigare har anfört angående finansiering av reformer i fråga om löntagarbeskattningen bör kommittén beakta vad som anförts i de direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (Dir 1980:20) som regeringen beslutade den 13 mars 1980. Direktiven innebär att kommitténs förslag bör hållas inom ramen för oförändrad resurstilldelning. Om kostnadskrävande förslag läggs fram, måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet.

Kommittén bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för budgetdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att se över taxeringsförfarandet och skatteprocessen,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde till kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Tilläggsdirektiv till utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt

Dir 1982:25

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-06.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Petri, anför.

Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet den 15 mars 1977 en kommitté för att utreda frågan om en förstärkning av barns rättsliga ställning. Kommittén antog namnet utredningen om barnens rätt.

Enligt direktiven (Dir. 1977:25) skulle utredningens uppgift allmänt vara att undersöka i vilka fall och på vilka sätt barns intressen och behov borde tillgodoses bättre än f. n. genom föreskrifter som – huvudsakligen inom ramen för lagstiftningen i övrigt – särskilt tog sikte på barnens rätt. Utredningsuppgifterna ansågs inte behöva preciseras närmare. Utredningen borde enligt direktiven i en första etapp inrikta sitt arbete på att mera diskussionsvis presentera olika uppslag och förslag till lösningar, gärna i form av alternativ.

Sedan utredningen i ett första delbetänkande (SOU 1978:10) föreslagit att ett förbud mot aga av barn togs in i föräldrabalken, något som också genomfördes den 1 juli 1979 (prop. 1978/79:67, LU 11, rskr 190, SFS 1979:122), föreslog utredningen i ett andra delbetänkande (SOU 1979:63) omfattande ändringar i föräldrabalkens regler om vårdnad, umgänge och överlämnande av barn. Efter sedvanlig remissbehandling har en del av förslagen lagts till grund för förslag till ny lagstiftning om vårdnad och umgänge m. m. (prop. 1981/82:168). Vissa av utredningens förslag ansågs dock behöva övervägas ytterligare. Det gällde bl. a. frågan om talerätt och representanter för barn i mål om vårdnad m. m. I propositionen angavs att utredningen genom tilläggsdirektiv borde få i uppdrag att fullfölja arbetet i dessa delar.

Jag avser nu att föreslå sådana tilläggsdirektiv. I detta sammanhang vill jag även ta upp en del andra frågor som har uppmärksammats i riksdagen eller regeringskansliet och som också de lämpligen bör övervägas av utredningen. Till en del ligger dessa frågor utanför utredningens nuvarande uppdrag.

Talerätt och representanter för barn i mål om vårdnad m. m.

I betänkandet SOU 1979:63 lade utredningen fram olika förslag om talerätt för barn i mål om vårdnad m. m. och om representanter för barn i form av barnombud eller en särskild barnombudsman (se betänkandet s. 137–144 och 152–156). Ytterligare förslag och synpunkter fördes fram under remissbehandlingen (se prop. 1981/82:168 bil. 3 avsnitt 7 och 8).

Som jag nämnde i propositionen (se s. 20 och 42) kräver dessa olika förslag vidare bearbetning. Utredningen bör ges i uppdrag att fullfölja detta arbete. Utredningsarbetet bör härvid inte vara begränsat till vårdnadsfrågor utan

också gälla talerätt och representanter för barn i andra frågor, t. ex. beträffande underhåll. Jag vill emellertid erinra om vad som sägs i tilläggsdirektiven (Dir. 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansieringen av reformer.

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:25

Utredningen bör i denna del samråda med rättegångsutredningen (Ju 1977:06).

Barns rättsliga ställning enligt socialtjänstlagen m. m.

Utredningen bör med beaktande av vad som kommer fram vid arbetet med frågan om talerätt m. m. för barn i mål om vårdnad också överväga hur barns rättsliga ställning kan stärkas i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1981:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (jfr SoU 1979/80:44 s. 103 ff, rskr 385). Jag vill i detta sammanhang nämna att utredningen har för avsikt att behandla den rättsliga ställningen i övrigt för barn som stadigvarande vårdas och fostras i ett annat hem än det egna (jfr SoU 1980/81:26 s. 3). Detta arbete rör såväl barnets behov av skydd mot flyttningar mellan olika hem som fosterföräldrarnas roll.

Utredningen bör i denna del samråda med socialberedningen (S 1980:07).

Förmynderskap och godmanskap

År 1974 reformerades bestämmelserna om förmynderskap och godmanskap (prop. 1974:142, LU 38, rskr 404). De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1976.

Under slutet av år 1981 behandlade riksdagen ett par motioner om bl. a. omyndighetsförklaring, utseende av god man samt arvode till förmyndare och gode män (mot. 1979/80:23 och 1980/81:1192). Under lagutskottets behandling av motionerna inhämtades yttranden från ett antal myndigheter och organisationer. Flera av dessa remissinstanser kritiserade i skilda delar de nuvarande bestämmelserna, som ansågs oklara och inte ge de tillämpande myndigheterna tillräcklig vägledning. Utskottet fann för sin del att det nu kunde vara motiverat med en närmare utvärdering av 1974 års reform, främst för att kartlägga de problem som yppat sig i tillämpningen. Enligt utskottet borde bl. a. undersökas i vad mån skyddet för sjuka eller handikappade personer kunde behöva förstärkas (LU 1981/82:4). Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet sålunda anfört om en utvärdering av reglerna om förmynderskap och godmanskap (rskr 1981/82:7). Det kan tilläggas att riksdagen nyligen har behandlat ytterligare en motion om omyndighetsförklaring (se mot. 1981/82:523, LU 34). Lagutskottet har förklarat sig utgå från att också de frågor som tagits upp i den motionen kommer att belysas vid utvärderingen.

Jag föreslår att utredningen om barnens rätt nu ges i uppdrag att företa den utvärdering av reglerna om förmynderskap och godmanskap som riksdagen har begärt. I anslutning till detta uppdrag bör till utredningen också överlämnas följande handlingar som har kommit in till regeringen eller justitiedepartementet och som rör detta lagstiftningsområde, nämligen

1. skrivelse den 5 februari 1980 från Stockholms överförmyndarnämnd med hemställan om översyn av 18 kap. 3 § föräldrabalken,
2. skrivelse den 17 oktober 1980 från datainspektionen om avisering av omyndighetsförklaring, m. m.,
3. skrivelse den 18 november 1981 från Ystads kommun om arvodering till förmyndare och god man, samt
4. kopior av yttranden den 17 och 19 februari 1982 från socialstyrelsen till riksdagens ombudsmän om utlåtande från läkare i ärende om förordnande av god man.

Utredningen bör vidare ytterligare överväga de frågor om skydd för barns egendom som utredningen har tagit upp i en till justitiedepartementet ingiven promemoria den 1 juli 1981.

I prop. 1981/82:168 om vårdnad och umgänge m. m. diskuterades ett förslag av utredningen om att man i vårdnadsreglerna skulle samla samtliga de bestämmelser som gäller i fråga om det juridiska ansvaret för ett barns personliga angelägenheter och slopa den anknytning till förmynderskapsreglerna som finns i dag när vårdnaden anförtros åt någon annan än barnets föräldrar. Detta förslag ansågs emellertid innebära sådana sakliga förändringar som behövde diskuteras ytterligare, vilket borde ske inom ramen för den allmänna översyn av lagstiftningen om förmynderskap och godmanskap som jag nyss berörde. I enlighet med vad som uttalades i propositionen (s. 20) bör även detta uppdrag anförtros åt utredningen.

Utredningen bör dessutom ges i uppdrag att på nytt överväga om det går att hitta ett bättre uttryck för det juridiska ansvaret än vårdnad för att markera skillnaden mot den faktiska vården om ett barn (prop. 1981/82:168 s. 21).

Utredningen bör kunna ta upp också andra frågor om förmynderskap och godmanskap än dem jag nu har berört, t. ex. sådana som har internationell anknytning.

Adoption

I prop. 1980/81:112 om samtycke och tillstånd till adoption behandlades en del frågor om adoption som ansågs böra övervägas av utredningen om barnens rätt. En sådan fråga var om man borde avskaffa den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 5 § första stycket föräldrabalken om att den som är under 16 år får adopteras utan eget samtycke, om det kan antas skada honom eller henne att bli tillfrågad (se prop. s. 7). En annan fråga var om socialnämnden borde ha möjlighet att ge ekonomiskt stöd till fosterföräldrar även efter det att de har adopterat ett fosterbarn (se prop. s. 10). Ytterligare en fråga gällde sådana adoptioner av utländska barn som av olika skäl inte fullföljs (se prop. s. 10, 14 f, 53 och 55). Det ansågs vidare lämpligt att utredningen övervägde frågan om Sverige skulle tillträda 1965 års Haagkonvention om behörig myndighet, tillämplig lag och erkännande av beslut rörande adoption (se prop. s. 10). Slutligen borde utredningen diskutera om det, bl. a. från systematisk synpunkt, fanns anledning att i ett större sammanhang se över adoptionsbestämmelserna i 4 kap. föräldrabalken, däribland frågan huruvida de åldersgränser som nu gäller är lämpliga (se prop. s. 10). Dessa uttalanden i propositionen lämnades utan erinran av

riksdagen (LU 1980/81:17, rskr 255).

Utredningen bör nu ges i uppdrag att behandla dessa frågor. Enligt min mening bör utredningen vara oförhindrad att ta upp också andra frågor om adoption. Utredningen bör vidare följa det arbete rörande internationella adoptioner som kan komma att äga rum inom Förenta Nationerna.

I detta sammanhang bör utredningen även ges i uppdrag att undersöka om det behövs lagändringar för att stärka den rättsliga ställningen för barn som utan att adopteras kommer till Sverige och saknar familjerättslig anknytning här (jfr JO:s ämbetsberättelse 1979/80 s. 250 ff samt mot. 1981/82:668 och 669).

Skydd för ofödda

Med anledning av olika riksdagsmotioner om lagstiftning till skydd för ofödda m. m. uttalade riksdagen år 1981 att en kartläggning borde komma till stånd beträffande fall då en gravid kvinna befinner sig i en sådan situation att hon kan tänkas förbise eller inte inse riskerna för det väntade barnet av att hon handlar eller underlåter att handla på visst sätt. Enligt riksdagen borde man därvid analysera de problem som är förknippade med en lagstiftning till skydd för fostrets intressen i sådana fall. Även den blivande faderns roll borde uppmärksammas i sammanhanget. Riksdagen överlät åt regeringen att bestämma formerna för arbetets bedrivande (SoU 1981/82:14, rskr 61).

Enligt min mening bör denna uppgift anförtros åt utredningen om barnens rätt. Det bör påpekas att uppdraget inte avser frågor som hänför sig till abortlagen, fosterdiagnostiken eller arbetsmiljöområdet.

Utredningen bör i denna del samråda med socialberedningen och utredningen (Ju 1981:04) om artificiella inseminationer.

Äktenskap med minderåriga

Med anledning av en riksdagsmotion (mot. 1979/80:155) om åtgärder för att begränsa äktenskap med minderåriga uttalade riksdagen år 1980 att man borde undersöka de fall då ansökan om tillstånd för den som är under 15 år att ingå äktenskap har getts in till länsstyrelserna. I samband med denna undersökning borde man enligt riksdagen också belysa i vad mån utländska flickor bosatta i Sverige ingår äktenskap tidigare än svenska flickor vare sig invandraräktenskapen ingås i hemlandet eller här i landet. Riksdagen uttalade slutligen att förslag borde läggas fram till sådana åtgärder som kunde vara påkallade. Det fick enligt riksdagen ankomma på regeringen att bestämma formerna för utredningsarbetets bedrivande (LU 1980/81:2, rskr 141).

Jag föreslår att även detta uppdrag anförtros åt utredningen om barnens rätt. Utredningen bör i denna del samråda med invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen utvidgar utredningens uppdrag i enlighet med vad jag nu har förordat.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Justitiedepartementet)

Tilläggsdirektiv till datadelegationen

Dir 1982:26

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-13

Departementschefen, statsrådet Wikström anför.

Genom beslut den 13 mars 1980 bemyndigade regeringen statsrådet Johansson att tillkalla en datadelegation med uppgift att bl. a. utarbeta förslag till principer och riktlinjer för datateknikens utveckling och användning i samhället, samt att överväga i vilken form andra åtgärder bör sättas in från statens sida för att trygga en positiv utveckling av datoranvändning i samhället.

Datadelegationen föreslog i en rapport (Ds B 1981:20) – Samordnad datapolitik – att allmänheten skulle ges möjlighet till utbildning i datafrågor genom bl. a. studieförbunden. Delegationen framlade i rapporten även vissa förslag till hur denna breda allmänutbildning skulle läggas upp och finansieras.

Regeringen har i en proposition (1981/82:123) om samordnad datapolitik, bil. 3, föreslagit att riksdagen skulle anvisa 10 milj. kr. till bred utbildning i datafrågor. Jag har därvid anfört följande: Det finns enligt min mening flera olika vägar att gå fram på för att åstadkomma denna breda utbildning till allmänheten. Studieförbunden, kommundepartementets referensgrupp för folkrörelsefrågor, forskningsrådsnämnden och utbildningsradion bör samtliga kunna spela en mycket aktiv roll i sammanhanget. Det handlar bl. a. om att framställa utbildningsmaterial men framför allt att sprida kunskaper och information och arrangera utbildning.

Efter samråd med statsrådet Johansson föreslår jag att regeringen uppdrar åt datadelegationen att utarbeta och lämna förslag till regeringen om riktlinjerna för en sådan satsning på utbildning om datafrågor till allmänheten. Jag finner det angeläget att denna utbildning omfattar såväl elementära kunskaper i datateknik som användningen av tekniken och konsekvenserna av denna användning. Åtgärderna skall helt rymmas inom tillgänglig medelsram om 10 milj. kr.

Kommittén skall redovisa sitt förslag senast den 15 juni 1982.

Jag hemställer att regeringen utvidgar datadelegationens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemsställan.

(Utbildningsdepartementet)

Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående kontroll och förenklingsfrågor vid reformer på skatteområdet

Dir 1982:27

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-13.

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

Jag har tidigare denna dag bemyndigats att tillkalla en kommitté med uppgift att se över taxeringsförfarandet och skatteprocessen. Kommittén skall bl. a. söka skapa ett enklare och effektivare förfarande i första instans och särskilt föreslå ett förenklat system för löntagarbeskattningen. Ett viktigt skäl för detta är att man härigenom vill söka åstadkomma bättre förutsättningar för att öka kontrollen av de svårgranskade deklarationerna. För att nå detta mål är det emellertid nödvändigt att bestämmelser och administrativa rutiner inte utvecklas i en från kontrollsynpunkt komplicerande riktning. Mot den bakgrunden finner jag att de kommittéer och särskilda utredare som f. n. arbetar på reformer som berör skatteområdet bör få ytterligare riktlinjer för sitt arbete. Därigenom kan undvikas att förslag till regler presenteras vilkas genomförande motverkar de förenklingar och effektiveringar av taxeringsfunktionärernas granskningsarbete som är nödvändiga för att nå det redovisade målet för taxeringsförfarandet.

Utgångspunkten bör vara att i alla förslag som läggs fram särskilt beakta möjligheterna till förenklingar och effektiveringar av kontrollarbetet. Kommittéerna bör noga redogöra för de kontrolltekniska konsekvenserna av lämnade förslag och redovisade underlag för bedömningar i detta avseende. Kommittéerna bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de effekter som förslagen kan medföra i form av resursåtgång och i fråga om kontrollmetoder för granskningsorganisationen. Förslagen bör ta hänsyn till tillämpningsproblem som kan uppstå för myndigheterna. Ofta torde detta förutsätta att åtminstone utkast görs till de blanketter som skall användas vid redovisning och kontroll. Om förslag läggs fram som kräver särskilda kontrollåtgärder bör samtidigt visas hur förenklingar av kontrollarbetet kan åstadkommas.

De förutsättningar för utredningsarbetet som jag nu redovisat bör gälla för samtliga kommittéer på skatteområdet samt för kommittéer vilkas förslag får konsekvenser på detta område. Om en kommitté av särskilda skäl inte anser sig kunna uppfylla nu nämnda krav skall den så snart som möjligt anmäla detta till det statsråd till vars ansvarsområde den hör. Vad som har sagts nu gäller även särskilda utredare. Det ankommer på regeringen att pröva om undantag i något särskilt fall kan medges.

Jag hemställer att regeringen beslutar att kommittéerna och de särskilda utredarna genom departementens försorg ges till känna vad jag anfört i detta ärende.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Tilläggsdirektiv till 1980 års företagsskattekommitté (B 1979:13)

Dir 1982:28

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-13

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

Bakgrund

Rörelse, jordbruk och annan näringsverksamhet kan bedrivas i olika företagsformer. De viktigaste är enskild firma, enkelt bolag, handelsbolag och aktiebolag.

Civilrättsligt gäller att handelsbolag och aktiebolag är juridiska personer som kan förvärva egna tillgångar och ådra sig skulder. Det motsatta gäller för enskilda firmor och enkla bolag. I skattehänseende går den väsentliga skiljelinjen mellan å ena sidan aktiebolaget och å andra sidan de övriga företagsformerna. Ett aktiebolag är ett särskilt skattesubjekt och bolagets vinster beskattas i princip först hos bolaget och sedan – när de delas ut – hos aktieägarna. Ett eventuellt underskott i aktiebolagets verksamhet påverkar inte beskattningen av ägarnas övriga inkomster. Varken handelsbolaget eller det enkla bolaget är något skattesubjekt utan verksamhetens över- eller underskott fördelas mellan delägarna. Även i den enskilda firman påverkar verksamhetens resultat direkt ägarens beskattning.

1980 års företagsskattekommitté (B 1979:13) skall enligt sina direktiv (Dir 1979:106) bl. a. se över beskattningsreglerna för handelsbolag. I direktiven anges att kommittén bör ha stor frihet att pröva olika metoder vid utformningen av ett nytt skattesystem för handelsbolag. En väg sägs vara att göra handelsbolaget till ett skattesubjekt. En annan lösning, som nämns i direktiven, är att behålla nuvarande huvudprinciper men införa begränsningar i delägarnas möjligheter att med verkan i skattehänseende utnyttja underskott i bolagets verksamhet.

I den av regeringen nyligen avlämnade propositionen om reformerad inkomstbeskattning (prop. 1981/82:197) föreslås bl. a. en särskild begränsning av det skattemässiga värdet av underskottsavdrag utöver vad som följer automatiskt av sänkta marginalskatter. Fr. o. m. år 1985, dvs. när reformen avses vara fullt genomförd, skall ett underskott minska skatten med högst omkring 50 %. Detta gäller även i de högre inkomstlägen där skatten på en inkomstökning är större än 50 %. I propositionen föreslås att högre marginalskatt än omkring 50 % skall tas ut endast om inkomsten överstiger den s. k. brytpunkten vid sexton basenheter (motsvarande 110 400 kr. år 1982).

Uppdelning mellan privat ekonomi och näringsverksamhet

För personer med inkomster högre än brytpunkten innebär de nya reglerna bl. a. att en inkomstökning kan belastas med upp till 80 % i skatt medan en ökning av ett underskottsavdrag minskar skatteuttaget med högst

omkring 50 % av avdragsbeloppet. Sådana personer kommer att få ett intresse av att föra över avdrag från den förvärvskälla som ger underskott till en förvärvskälla som visar överskott. Likaså kan det vara fördelaktigt att föra över intäkter från en vinstgivande till en förlustbringande verksamhet.

Utrymmet för obehörig överföring av avdrags- eller intäktsposter torde vara störst i fråga om räntor. En person söker exempelvis hänföra räntekostnader avseende en villafastighet eller annan privat egendom till sin rörelse eller till sitt jordbruk. I 44 § kommunalskattelagen (1928:370) finns visserligen regler om i vilken förvärvskälla räntekostnader skall redovisas. Dessa regler är emellertid, bl. a. därför att en enskild persons företagsförmögenhet och privatförmögenhet inte utgör två klart avgränsade egendomsmassor, svåra att tillämpa och kontrollera.

Av det anförda framgår att gränsdragningen mellan de tillgångar och skulder som tillhör näringsverksamheten och näringsidkarens privata tillgångar och skulder kommer att få avsevärd ökad betydelse när skattereformen är genomförd. Mot bl. a. denna bakgrund uttalades i den promemoria som låg till grund för propositionen (Ds B 1981:16, Reformerad inkomstbeskattning), att det kunde finnas anledning att försöka skapa ett system där företagsförmögenheten i den enskilda firman hålls åtskild från ägarens privata förmögenhet. Tanken är alltså att sätta ett "staket" kring företagsförmögenheten, varvid t. ex. uttag från densamma inte skall kunna ske utan skattekonsekvenser.

En skattemässig uppdelning mellan en persons privata ekonomi och en av honom bedriven näringsverksamhet ter sig som ett djupgående ingrepp i dagens ordning och kräver tämligen ingående undersökningar. I promemorian föreslogs därför att denna uppgift borde anförtros åt 1980 års företagsskattekommitté. Att utarbeta förslag till förbättringar och förtydliganden inom ramen för dagens principer borde däremot uppdras åt kommittén (B 1980:05) om underskottsavdrag, KUSK.

För egen del vill jag först konstatera att man vid utformningen av ett regelsystem som syftar till att minska risken för obehörig sammanblandning av näringsverksamhet och den privata ekonomin kan välja mellan två huvudalternativ. Det ena är att med bibehållande av den nuvarande kopplingen mellan näringsverksamhetens resultat och ägarens egen taxering se över reglerna för inkomstberäkningen. En sådan översyn skulle i första hand gälla förvärvskällebegreppets innebörd och rätten till kvittning mellan förvärvskällor med överskott och förvärvskällor med underskott. Samtidigt kunde det övervägas att begränsa utrymmet för t. ex. olika former av stimulansavdrag och skattekrediter. Det andra huvudalternativet är att behandla varje enskild firma – och även enkla bolag och handelsbolag – som ett särskilt skattesubjekt. Ägarens taxering skulle i detta fall i princip vara oberoende av näringsverksamhetens resultat. I stället skulle – i likhet med vad som gäller i fråga om aktiebolag – ägaren inkomstbeskattas för vad han tillgodogör sig av tillgångarna i näringsverksamheten.

Enligt min uppfattning är det naturligt att den kommitté som har att ta ställning till om ett handelsbolag bör vara ett särskilt skattesubjekt också behandlar frågan om det är önskvärt och möjligt att i skattehänseende på ett mer genomgripande sätt skilja mellan näringsverksamhet och ägarens privata ekonomi. Som föreslagits i den nämnda promemorian bör således företagsskattekommitténs utredningsuppdrag utvidgas till att omfatta denna uppgift. Utrymmet för kvittning mellan olika förvärvskällor och därmed

sammanhängande frågor kan däremot ses som en del av de generella problemen med underskottsavdrag. Dessa frågor bör ses över av KUSK.

Utformningen av en staketmetod

Jag övergår nu till att något beröra efter vilka riktlinjer företagsskattekommitténs arbete med en staketmetod för enskilt bedriven näringsverksamhet bör utföras. Ett grundläggande spörsmål är om denna näringsverksamhet skall inkomstbeskattas och vilken skatteskala som i så fall bör gälla. Så länge ägaren löpande tillgodogör sig verksamhetens överskott skall givetvis ingen dubbelbeskattning ske. Fråga är emellertid vad som skall gälla för ett överskott som sparas. Därvid gäller å ena sidan att en beskattning av själva näringsverksamheten kan leda till att överskottet beskattas två gånger, vilket talar för att en sådan beskattning måste hållas på en mycket låg nivå. Å andra sidan kan en låg – eller en helt slopad – beskattning av näringsverksamheten framstå som alltför förmånlig jämfört med andra företagsformer och även öppna möjligheter till missbruk. Om ägaren inte behöver göra några uttag från näringsverksamheten skulle nämligen ett överskott inte alls eller blott till en mindre del träffas av skatt. Investeringar av olika slag skulle därigenom kunna finansieras med obeskattade medel. Detta skulle i sin tur kräva regler som effektivt förhindrar att ägaren – eller någon anhörig – skattefritt tillgodogör sig den i näringsverksamheten ackumulerade förmögenheten. Kommittén bör i detta sammanhang belysa bl. a. de skattemässiga konsekvenserna av lån från och belåning av näringsverksamheten samt vad som bör gälla om ägaren överlåter verksamheten eller om denna tillfaller ny ägare genom exempelvis arv.

Ett sätt att undvika såväl dubbelbeskattning som de problem som är förenade med en alltför låg beskattning av näringsverksamheten kan vara att införa ett avräkningssystem. Ett sådant system innebär att ett överskott i näringsverksamheten visserligen träffas av skatt men att denna skatt tillgodoräknas ägaren när denne senare skall taxeras för de uttagna överskottsmedlen. Den sammanlagda beskattningen blir därigenom inte högre än om ägaren omedelbart har tillgodogjort sig det i näringsverksamheten uppkomna överskottet. Kommittén bör belysa skillnaden mellan ett sådant avräkningssystem och en ordning av det slag jag förut skisserat och redovisa de förslag som föranleds av jämförelsen.

Utformningen av de regler som skall gälla för själva näringsverksamheten påverkas avsevärt av frågan i vad mån verksamheten skall anses utgöra ett självständigt skattesubjekt. Det är t. ex. givet att åtskilliga av de nuvarande bestämmelserna om stimulansavdrag och uppbyggnad av skattekrediter kan avvaras om skatteuttaget i näringsverksamheten är lågt eller obefintligt. Detsamma gäller vissa av de bestämmelser som tar sikte på periodiseringen av inkomster och utgifter. Kommittén måste också reglera de skattemässiga konsekvenserna av att egendom förs över staketet, dvs. från näringsverksamheten till ägaren eller omvänt. Därvid synes ledning i första hand böra hämtas från de regler som gäller mellan ett fåmansägt aktiebolag och bolagets företagsledare. Utgångspunkten bör sålunda vara att utbetalningar till ägaren minskar skatteunderlaget i näringsverksamheten samtidigt som ägaren beskattas för dessa belopp. Motsvarande bör i princip gälla om näringsverksamheten belastas med utgifter för naturaförmåner, exempelvis

fri bostad, kost eller bil. En återbetalning av ett av ägaren tidigare tillskjutet belopp synes dock rimligen inte böra utlösa någon beskattning.

En konsekvens av det nu skisserade systemet är, som tidigare antytts, att näringsverksamhetens resultat inte i sig påverkar ägarens taxering. Det kan dock finnas anledning att i särskilda situationer frångå denna princip. Jag syftar t. ex. på det fallet att ägaren tillskjuter medel för att täcka en i näringsverksamheten uppkommen förlust. Kommittén bör överväga om ägaren i sådana situationer skall kunna få avdrag för tillskjutet belopp. En annan fråga som kommittén bör ta ställning till är i vad mån tillgångar och skulder i näringsverksamheten bör påverka ägarens förmögenhetsbeskattning.

Ett system som bygger på att enskild näringsverksamhet i skattehänseende behandlas som en från ägarens privatekonomi skild enhet ger upphov till åtskilliga problem av kontroll- och uppbördsteknisk natur. Systemet förutsätter exempelvis att samtliga transaktioner mellan ägaren och näringsverksamheten bokförs på ett tillförlitligt sätt. Kommittén bör redovisa de ändringar i taxeringslagen (1956:623), bokföringslagen (1976:125) och jordbruksbokföringslagen (1979:141) som föranleds av kommitténs förslag. Ställning måste också tas till på vilket sätt preliminär skatt skall erläggas för den inkomst som skall beskattas i näringsverksamheten eller hos ägaren. En härmed sammanhängande fråga är om ägaren skall redovisa uttagna vinstmedel som inkomst av tjänst eller som inkomst av den aktuella näringsverksamheten. Frågan kan ha betydelse bl. a. vid beräkningen av socialavgifter och för den skattemässiga behandlingen av dessa.

Av vad jag anfört i det föregående följer att det föreligger ett samband mellan företagsskattekommitténs utvidgade utredningsuppdrag och det arbete som utförs av KUSK. Det kan därför finnas anledning för dessa kommittéer att samordna utredningsarbetet, t. ex. vad gäller insamling och bearbetning av taxeringsstatistik. Kommittéerna bör vidare hålla varandra underrättade om gjorda ställningstaganden som bedöms vara av intresse för den andra kommittén. Jag vill slutligen nämna att frågan om att göra enskilt bedriven näringsverksamhet till en självständig enhet i skattehänseende utförligt behandlats i en bilaga till realbeskattningsutredningens betänkande (SOU 1982:2, bil. 2). Som anges i denna bilaga har utredningsförslag med liknande inriktning lagts fram i andra nordiska länder. Företagsskattekommittén bör ta del av detta material samt de remissyttranden som avges med anledning av bilagan.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar det uppdrag som tidigare har lämnats till företagsskattekommittén i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Tillträdesskydd

Dir 1982:29

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-13

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Begreppet tillträdesskydd m. m.

Grundläggande föreskrifter för säkerhetsskyddet inom statsförvaltningen finns i förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter. Föreskrifter för verkställigheten av förordningen samt allmänna råd och råd i särskilda fall om säkerhetsskydd meddelas av överbefälhavaren och rikspolisstyrelsen. I säkerhetsskyddet ingår vad som brukar kallas tillträdesskydd.

Tillträdesskyddet skall hindra att obehöriga får tillträde till anläggningar, områden, fartyg, flygplan och andra ställen som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt eller där verksamhet som har betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt bedrivs. Syftet bakom tillträdesskyddet är dels att förhindra sabotage och annan skadegörelse, dels att utestänga obehöriga från hemlig information.

När det gäller tillträdesskyddet lade den s. k. skyddsområdesutredningen år 1966 fram förslag rörande skydd av totalförsvarets anläggningar mot landsskadlig verksamhet. På grundval av utredningens förslag utfärdade Kungl. Maj:t kungörelsen (1967:10) om skyddsområden m. m. I anslutning därtill meddelade Kungl. Maj:t föreskrifter om rätt för utlänning och utländskt fartyg att uppehålla sig inom skyddsområden och kontrollområden. Dessa bestämmelser ersattes år 1976 av regeringens förordning (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden. Genom denna förordning inskränks utlänningars och utländska fartygs rätt att uppehålla sig inom ett tiotal avsnitt av våra gräns- och kustområden där det finns viktiga försvarsanläggningar.

I ett kontrollområde får med vissa begränsningar utlänningar och utländska fartyg vistas utan tillstånd under tre månader per kalenderår. För medborgare i de övriga nordiska länderna gäller ingen sådan tidsgräns. I ett skyddsområde får – med vissa begränsade undantag – utlänningar och utländska fartyg inte uppehålla sig utan tillstånd. Dispens från bestämmelserna kan efter ansökan lämnas av försvarsområdesbefälhavaren. Medgivande till bosättning i ett skydds- eller kontrollområde lämnas av länsstyrelsen. Föreskrifter om tillsynen av skydds- och kontrollområdena har meddelats av rikspolisstyrelsen.

Vissa anläggningar har ett ännu mera omfattande skydd. Detta regleras främst i lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. (skyddslagen). Skyddslagen ger regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, vederbörande militära befälhavare möjlighet att utfärda förbud för obehöriga bl. a. att beträda anläggningar, inrättningar, fartyg, luftfartyg eller områden som tillhör eller utnyttjas av försvarsväsendet, att av eller inom sådana anläggningar m. m. ta fotografier eller göra avbildningar eller beskrivningar eller att där inneha sprängämnen (1 §). I fråga om

anläggningar, inrättningar, fartyg, luftfartyg eller områden, som eljest är av betydelse för försvarsväsendet, får regeringen eller enligt regeringens bemyndigande vederbörande länsstyrelse utfärda sådant förbud. Detsamma gäller beträffande kärnkraftanläggningar och andra anläggningar som avses i 2 § atomenergilagen (1956:306) (2 § första stycket). Vid krig eller krigsfara får förbudet utsträckas också till anläggningar m. m. som är av betydelse för folkförsörjningen (2 § andra stycket).

Krigsmän, polismän och s. k. skyddsvakter som bevakar skyddsföremål enligt skyddslagen får under vissa förhållanden kroppsvisitera eller omhänderta personer som överträder förbud som har meddelats med stöd av lagen. Krigsmännen och skyddsvakterna har dessutom enligt närmare föreskrifter i lagen samma befogenhet som polismän att gripa personer misstänkta för spioneri, sabotage m. m. (11 § skyddslagen). Ytterligare vissa särskilda bestämmelser om befogenheter för bevakningspersonalen finns i den nämnda paragrafen.

Kritik mot lagstiftningen

Den lagstiftning som nu har redovisats har kritiserats i olika sammanhang. Det har t. ex. satts i fråga om inte systemet med skydds- och kontrollområden numera har fått mera begränsat värde som lämpligt skydd mot främmande underrättelseverksamhet. Man har bl. a. hänvisat till att den tekniska utvecklingen har öppnat möjlighet till avancerad fjärrspaning.

Lagstiftningen behandlades i riksdagsmotionen 1978/79:866 (Anna Lisa Lewén-Eliasson m. fl.). Enligt motionärerna hade bestämmelserna om kontroll- och skyddsområden blivit särskilt uppmärksammade till följd av båtsportens framväxt. En konflikt mellan de militära intressena och andra intressen låg enligt motionärerna nära till hands inom t. ex. ett så naturskönt och för fritidsfolket lockande område som Stockholms skärgård. De förmodade att motsvarande i betydande grad gäller även skyddsområdena utanför Göteborg, i Blekinge, på norra Gotland och utefter Norrlandskusten. Motionärerna hävdade att det inte sällan sätts i fråga om dessa restriktioner för utlänningar längre har samma betydelse för skyddet av våra försvarsanläggningar som tidigare. En avancerad teknik erbjuder, enligt motionärerna, ändå främmande makt möjligheter att samla önskad information. Motionärerna framhöll att de inte ville sätta i fråga vår plikt och rätt att med lämpliga åtgärder skydda anläggningar som är av vikt för totalförsvaret mot otillbörlig insyn. En avvägning borde emellertid ske så att inte enskilda personers rörelsefrihet inskränktes mer än vad som var sakligt motiverat. Motionärerna ansåg det därför vara angeläget att undersöka om gällande bestämmelser kunde ges en mera begränsad räckvidd.

I yttrandet över motionen anförde försvarsutskottet följande (FöU 1979/80:1):

"De regler som i dag begränsar utlänningars rörelsefrihet inom skydds- och kontrollområden tillkom efter ett omfattande utredningsarbete i mitten av 1960-talet. De har därefter inte ändrats i något väsentligt avseende. De myndigheter som har yttrat sig i frågan har ansett att de intresseavvägningar som reglerna vilar på i stort sett är riktiga även i dag. Myndigheterna anmäler emellertid samtidigt att de anser det befogat med vissa ändringar i föreskrifterna. Det gäller t. ex. i fråga om områdens omfattning samt tillåtna

vattenfarleder och ankar- och förtöjningsplatser. Förenklingar av bestämmelserna har också framhållits som angelägna.

Motionärerna pekar på båtsportens snabba utveckling som en faktor som gjort restriktionerna för utlänningars och utländska fartygs tillträde till vissa skärgårdsavsnitt särskilt påtagliga. Rikspolisstyrelsen berör denna utveckling ur en annan aspekt som förtjänar uppmärksammas, nämligen behovet att kunna kontrollera utländska fritidsbåtar i våra farvatten.

Den ökade invandringen till vårt land är en annan fråga som måste beaktas i sammanhanget. Den har medfört att personer med utländskt medborgarskap i stor utsträckning blivit permanent bosatta här. Det finns en strävan att i så stor utsträckning som möjligt jämställa sådana utlänningar med svenska medborgare. I vad mån dessa strävanden kan, utan att säkerhetskravet åsidosätts tillgodoses även i bestämmelserna om skydds- och kontrollområden bör närmare övervägas. Invandrarverket har nyligen aktualiserat frågan i en skrivelse till överbefälhavaren.

Enligt remissinstansernas uppfattning kan ändringar i här behandlade bestämmelser ske fortlöpande när så behövs. Sådana ändringar har gjorts i viss utsträckning. Enligt vad utskottet inhämtat pågår f. n. inom försvarsstaben en översyn av överbefälhavarens tillämpningsföreskrifter. Utskottet anser att denna översyn bör vidgas och även gälla möjligheterna att tillgodose de i motionen och av invandrarverket anförda önskemålen beträffande bestämmelserna om skydds- och kontrollområden.

En strävan bör vara att med utgångspunkt i säkerhetsskyddet utforma bestämmelserna så att de i minsta möjliga utsträckning inskränker den enskildes rörelsefrihet. De bör också göras lätta att tillämpa. Även lagen (1940:358) med bestämmelser till skydd för försvaret, som är tillämplig även på svenska medborgare, bör beröras av översynen och samordnas med bestämmelserna om skydds- och kontrollområden."

Utskottet hemställde att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört om översyn av bestämmelserna om skydds- och kontrollområden. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1979/80:13).

Också mot skyddslagen har det riktats invändningar. Totalförsvarets säkerhetsutredning (TSU), som lämnade sitt betänkande år 1968, anförde således att bl. a. skyddslagen och bevakningskungörelsen (1940:383) borde moderniseras och arbetas om i syfte att skapa bättre möjligheter att samordna tillträdesskyddet inom totalförsvaret. Under remissbehandlingen av betänkandet underströks behovet av en översyn av bestämmelserna i fråga.

Den i det föregående redovisade föreskriften i skyddslagen om skydd för kärnkraftanläggningar m. m. infördes genom en lagändring år 1978 (prop. 1977/78:138, NU 1977/78:62, rskr 1977/78:330). I propositionen tog föredragande statsrådet upp frågan om skyddslagens tillämpning på anläggningar över huvud taget där sabotagekänslig verksamhet förekommer. Med hänvisning till att en översyn av skyddslagen övervägdes av cheferna för justitie- och försvarsdepartementen förklarade föredraganden att han inte var beredd att ta ställning till vissa förslag till generella lösningar av frågan som hade framförts under remissbehandlingen av den s. k. Aka-utredningen. Frågorna om fysiskt skydd vid sabotagekänsliga anläggningar i allmänhet borde enligt föredraganden kunna tas upp i det sammanhanget.

Efter att ha samrått med chefen för justitiedepartementet, chefen för handelsdepartementet och statsrådet Andersson anser jag att uppgiften att se

över bestämmelserna om tillträdesskydd bör lämnas till en särskild utredare.

Uppdraget

Det finns ingenting som tyder på att underrättelseverksamhet och annan säkerhetshotande verksamhet riktad mot vårt land har minskat under senare år. Tvärtom talar mycket för att detta slags verksamhet har ökat i omfattning och att allt effektivare metoder kommer till användning.

Spioneri, sabotage osv. kan åstadkomma mycket allvarliga skador på vårt totalförsvar eller på annat sätt minska förmågan hos detta att stå emot angrepp utifrån. Det är mot denna bakgrund av avgörande betydelse att vi har ett så effektivt skydd som möjligt mot säkerhetshotande verksamhet av alla slag.

Enligt min uppfattning är systemet med skydds- och kontrollområden ett verksamt medel bland flera när det gäller att bekämpa verksamhet som hotar vår säkerhet. En annan sak är att teknikens utveckling, möjligheterna att till rimliga kostnader bevaka områdena m. m. kan föranleda att den nuvarande områdesindelningen bör ändras. Denna fråga bör vara en av uppgifterna för utredaren.

Utredaren bör också undersöka tillämpningen av de nuvarande bestämmelserna för att se om avvägningen mellan de säkerhetsmässiga kraven och t. ex. friluftslivets behov behöver regleras på ett annat sätt än f. n. En särskild fråga som bör belysas är om personer med utländskt medborgarskap men födda här i landet eller bosatta här sedan länge kan likställas med svenska medborgare i större utsträckning än hittills i fråga om rätten att röra sig fritt inom landet.

Jag vill framhålla att utredarens förslag inte med nödvändighet måste innebära att de nuvarande skydds- och kontrollområdenas utsträckning minskar. Övervägandena kan också leda till att områdena blir större eller flera än f. n.

Som jag har angett i det föregående gäller skyddslagen i fred i princip endast för objekt som tillhör eller utnyttjas av försvarsväsendet eller som är av betydelse för försvarsväsendet. Det enda undantaget från den regeln är kärnkraftanläggningar och andra anläggningar som avses i 2 § atomenergilagen (1956:306). Skyddslagen, som kom till innan den nuvarande totalförsvarsprincipen hade utvecklats, har tolkats så att utanför lagens tillämpningsområde i fred faller alla anläggningar som inte har en direkt betydelse för det militära försvarets verksamhet. Lagen omfattar således inte vattenkraftanläggningar, anläggningar för energidistribution, vattentäkter, sjukhus, flygplatser m. m.

Den internationella terrorismen erbjuder exempel på att angrepp också riktas mot objekt som inte har militär betydelse. Syftet har då varit att genom hot om förstörelse av egendom som t. ex. har stor betydelse för vitala samhällsfunktioner eller vars förstörande på något annat sätt kan åstadkomma stor skada för samhället förmå detta att ge efter för terroristernas krav. Det har i olika sammanhang efterlysts möjligheter att bereda sådana anläggningar samma skydd som de rent militära objekten.

Utredaren bör belysa möjligheterna att utvidga bestämmelserna till att omfatta anläggningar av det slag som nu har berörts. Däremot behöver

utredaren inte undersöka om nuvarande skyddsföremål har något skyddsvärde. Uppgifter i det hänseendet har överbefälhavaren nyligen redovisat till regeringen.

En annan fråga gäller vilken personal som skall svara för bevakningen. Riksdagens ombudsmän (JO) har ägnat denna fråga uppmärksamhet med anledning av en händelse i Södermanland i april 1979, då två polismän besköts och sårades av hemvärnsmän som bevakade ett militärt förråd. JO uttalade som sin åsikt att det saknas författningsmässigt stöd för att i normal fredstid ta hemvärnsmän i anspråk för bevakning av skyddsföremål enligt skyddslagen.

Nuvarande bestämmelser i skyddslagen förutsätter att militär personal i fred bevakar militära skyddsföremål. I sin operativa planläggning har överbefälhavaren utgått från att sådana bevakningsuppgifter skall anförtros hemvärnets personal under ett mobiliseringsskede och andra skeden av skärpt försvarsberedskap. Redan av detta skäl bör de författningsmässiga hindren som JO har ansett föreligga undanröjas. Utredaren bör dock gå ett steg till och undersöka om det finns behov av att använda hemvärnet för bevakningsändamål även under normala fredsförhållanden, t. ex. inom ramen för den utbildning som skall fullgöras av hemvärnsmannen.

Utredaren bör beakta att det i frågor om tillträdesskydd är viktigt med dispensregler som ger utrymme för en nyanserad tillämpning av föreskrifterna. Det är också viktigt att dispensfrågorna handläggs snabbt och effektivt. Utredaren bör undrsöka om befogenheten att ge dispens kan lämnas till lokala myndigheter i större omfattning än f. n. Även i övrigt bör utredaren se efter att regelsystemet är ändamålsenligt med hänsyn till nuvarande förhållanden.

Utredaren bör lägga fram förslag till de författningar som behövs.

Uppdraget berör flera områden inom totalförsvaret. Det får ankomma på utredaren att ta de kontakter med myndigheter, andra utredningar osv. som bedöms erforderliga.

En utgångspunkt för statliga utredningar är enligt tilläggsdirektiv (Dir. 1980:20) till samtliga statliga kommittéer och utredare att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade ekonomiska resurser inom det område som förslagen avser. Dessa utgångspunkter skall gälla också de förslag som utredaren lägger fram i denna fråga.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över reglerna om tillträdesskydd,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Tilläggsdirektiv till kommittén (B 1980:05) om underskottsavdrag

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:30

Dir 1982:30

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-13

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

Bakgrund

Kommittén (B 1980:05) om underskottsavdrag, KUSK, skall enligt sina direktiv (Dir 1980:11) se över reglerna om rätten till underskottsavdrag vid inkomsttaxeringen och föreslå lämpliga begränsningar.

Utgångspunkten för detta utredningsuppdrag var naturligen de gällande reglerna om underskottsavdrag m. m. och de problem som dessa kunde anses ge upphov till. Det förslag till reformerad inkomstbeskattning (prop. 1981/82:197) som nu framlagts inverkar i olika hänseenden väsentligt på förutsättningarna för utredningsuppdraget.

Propositionsförslaget innebär bl. a. att det skattemässiga värdet av underskottsavdrag begränsas kraftigt. Fr. o. m. år 1985, dvs. när reformen avses vara fullt genomförd, kommer enligt förslaget ett underskott att minska skatteuttaget med högst 50 % (vid 30 % kommunal skattesats).

För det stora flertalet inkomsttagare blir detta en automatisk följd av de marginalskattesänkningar som reformen innefattar; förslaget innebär att högre marginalskatt än 50 % skall tas ut endast för inkomster överstigande sexton basenheter (den s. k. brytpunkten, motsvarande 110 400 kr. år 1982). För de högre inkomsternas del, där skatten på en inkomstökning alltså är större än 50 %, begränsas underskottens skattemässiga värde till denna nivå genom en särskilt utformad avdragsbegränsning. Tekniskt åstadkommes denna genom att den statliga inkomstskatten delas i två delar, grundbelopp och tilläggsbelopp. Grundbelopp beräknas för alla, men tilläggsbelopp endast för inkomstdelar över brytpunkten. För grundbeloppet gäller nuvarande regler om underskottsavdrag helt oförändrade, medan vid beräkning av tilläggsbelopp i princip inga underskottsavdrag medges.

Det nu redovisade förslaget bör bl. a. få till följd att intresset för transaktioner där skattelättnader till följd av underskottsavdrag i dag är en väsentlig drivkraft minskar eftersom skattelättnaden blir mycket mindre. Enligt min mening kan man emellertid inte hävda att problemen kring underskottsavdragen därmed helt försvinner. Det finns t. ex. fortfarande anledning att undersöka i vad mån mer långtgående åtgärder behöver vidtas mot vissa slag av underskottsavdrag. Vidare medför det framlagda reformförslaget att en del ytterligare frågor bör behandlas. Enligt min mening bör därför KUSK få tilläggsdirektiv enligt följande.

Utgångspunkten för KUSK:s överväganden bör vara de förhållanden som gäller sedan den aktuella skattereformen genomförts.

Förvärvskällornas utformning

I de ursprungliga direktiven för KUSK diskuteras bl. a. utformningen av de olika förvärvskällorna och vilken betydelse detta har för underskottsav-

dragens vidkommande. Genom reformförslaget får denna fråga ökad vikt. Eftersom en särskild begränsning av underskottsavdragen skall gälla för inkomster över brytpunkten blir det nämligen i dessa fall av betydligt större intresse till vilken förvärvskälla som en intäkt eller utgift rätteligen hör. Det bör alltså diskuteras i vad mån indelningen i och den närmare utformningen av olika förvärvskällor kan behöva ändras även med hänsyn till de nya avdragsreglerna.

Vid en sådan översyn blir det inte bara en fråga om vart olika intäkter eller utgifter skall höra. Översynen måste även ta sikte på de grundläggande reglerna rörande förvärvskällebegreppet. Den nuvarande regleringen av denna sak bör alltså omprövas. Som exempel på några hithörande frågor kan nämnas om en jordbruksfastighet skall kunna ingå i rörelse eller om en byggmästares rörelse och fastighetsinnehav skall kunna utgöra en enda förvärvskälla. I översynen ingår även att undersöka i vad mån något av de nuvarande inkomstslagen kan undvaras för framtiden genom att i stället få redovisas inom ett annat inkomstslag. Med tanke på dessa frågors betydelse bör de utredas med förtur.

En särskild fråga som hänger samman bl. a. med förvärvskällornas utformning gäller möjligheterna att begränsa rätten till avdrag för privata ränteutgifter där dessa inte utgör underskottsavdrag. Vissa tillgångar som ingår i en näringsverksamhet används samtidigt privat. En ränteutgift som belöper på en sådan tillgång har då i princip delvis karaktär av privat levnadskostnad och borde då också ge samma skattemässiga effekter som en privat ränteutgift utan samband med näringsverksamheten. För vissa i praktiken vanligen förekommande fall, i första hand jordbrukets bostäder samt bilar som redovisas i näringsverksamheten och samtidigt också utnyttjas privat, har lösningar föreslagits redan i propositionen. KUSK bör givetvis vara oförhindrad att pröva om dessa, i ljuset av de mer allmänna övervägandena, kan behöva modifieras i ett eller annat hänseende. Den nyss nämnda frågan har också en mer praktisk aspekt.

En ränteutgift för en skuld som avser den skattskyldiges personliga levnadskostnader hör normalt hemma i förvärvskällan kapital. För t. ex. en rörelseidkare kan det då för att undvika ett underskott i den förvärvskällan vara frestande att i stället försöka göra ränteavdraget i rörelsen och alltså kunna kvitta det mot rörelseinkomsterna. Visserligen finns det regler i 44 § kommunalskattelagen (1928:370), KL, som närmare anger i vilken förvärvskälla olika ränteavdrag skall göras. Dessa regler torde emellertid inte alltid vara lätta att hantera i praktiken, bl. a. eftersom man i det enskilda fallet kan möta särskilda utredningsproblem. En uppgift för KUSK bör därför bli att söka skapa klarare regler för ränteutgifternas fördelning.

KUSK bör även behandla de förslag till undantag från avdragsbegränsningen (kvittningsförbudet) som har lagts fram. Dessa motiveras direkt av det nuvarande sättet att avgränsa olika förvärvskällor. Villaägarens rätt att kvitta underskott från fastigheten mot kapitalinkomster har fått införas på grund av att det i vissa situationer kan bero på tillfälligheter i vilket inkomstslag redovisningen skall ske. Det andra undantaget från kvittningsförbudet innebär att man för att inte försvåra köp eller andra förvärv av familjeföretag infört en rätt att räkna av ränta som hänför sig till skuld för förvärvet mot överskott från näringsverksamheten. Beroende på vilken företagsform det är fråga om kan ränteunderskottet komma att kvittas mot tjänsteinkomst, nämligen om företaget är ett aktiebolag, eller mot rörelse-

eller fastighetsinkomster om verksamheten drivs i direktägd form eller genom handelsbolag.

KUSK bör undersöka om ytterligare undantag från kvittningsförbudet kan visa sig motiverade, med tanke på andra situationer än de nyss nämnda där dagens regler om förvärvskälleuppdelning kan ge ett olämpligt resultat, eller t. ex. med tanke på situationen för nystartade verksamheter. Alternativt kan det visa sig att ändrade regler för avgränsningen av olika förvärvskällor kan göra det möjligt att helt eller delvis avvara undantagen.

KUSK bör alltså ta upp sådana frågor som rör omfattningen av olika förvärvskällor, liksom utrymmet för kvittning mellan skilda sådana. Däremot bör det vara en uppgift för 1980 års företagsskattekommitté (B 1979:13) att studera den principiellt betydligt mer omvälvande förändring som nämns i departementspromemorian, nämligen möjligheten att skapa ett system där man för näringsidkare upprätthåller en skattemässig gräns mellan den privatekonomiska sfären och näringsverksamheten. Självfallet har dock dessa frågor sådana beröringspunkter som motiverar ett nära samarbete mellan de båda kommittéerna.

Förlustutjämningsreglerna

Avdragsbegränsningen innebär att förlustavdrag på samma sätt som underskottsavdrag skall vägras vid beräkning av underlaget för tilläggsbelopp. I stället öppnar propositionsförslaget en särskild möjlighet att just i fråga om tilläggsbeloppet utjämna över- och underskott i en näringsverksamhet mellan olika år. Närmare bestämt innebär förslaget att ett underskott av jordbruk, rörelse eller konventionellt taxerad annan fastighet vid beräkning av underlag för tilläggsbelopp får avräknas från överskott som uppstår i samma förvärvskälla inom de sex närmast följande åren.

I propositionen har konstaterats att den föreslagna särskilda avräkningsregeln för äldre underskott inte helt kan samordnas med vad som gäller för förlustavdrag. Likväl är det klart att en del av de praktiska och principiella frågor som uppkommer torde vara likartade. Eftersom erfarenheterna från dagens regler om förlustutjämning är att de utgör en betydande komplikation i det praktiska taxeringsarbetet, bör därför KUSK få i uppdrag att se över dessa frågor i syfte att finna så smidiga former som möjligt för tillämpningen. En fråga som t. ex. bör kunna prövas är om det skulle innebära en förenkling att ha en ordning där alla underskott skall fastställas vid den taxering där de uppkommer oavsett att de kanske först kan utnyttjas vid en senare taxering i form av förlustavdrag resp. särskild avräkning vid bestämning av underlag för tilläggsbelopp.

Underskottsavdragen vid den kommunala beskattningen

I samband med remissbehandlingen av förslaget till avdragsbegränsning vid den statliga taxeringen har man från vissa håll tagit upp frågan om de avdragsbegränsningar som sedan gammalt gäller vid den kommunala beskattningen. Vad som därvid åsyftats är det förhållandet att en kvittning av underskott i en förvärvskälla mot överskott i en annan förutsätter att de två förvärvskällorna enligt reglerna om rätt beskattningsort är att hänföra till samma kommun. När detta villkor inte är uppfyllt, dvs. när den skattskyldige saknar inkomst i den kommun där underskottet uppkommer, blir det

skattemässiga värdet långt mindre än eljest. Någon gång kan denna effekt uppfattas som positiv, t. ex. när fråga är om jordbruksfastigheter med passiva ägare bosatta på annat håll. Oftare är emellertid situationen sådan att den kommunala avdragsbegränsningen får effekter som ter sig svårförklarade och delvis direkt olämpliga. Betydelsen av dessa effekter har också ökat i takt med att de kommunala skattesatserna höjts och en allt större del av den samlade inkomstskatten förts över på den kommunala delen.

Ett vanligt förekommande fall där den kommunala avdragsbegränsningen aktualiseras är det när en person förvärvar en fritidsfastighet och tar upp lån för denna. Ligger då fastigheten inte i hemortskommunen, så betyder det i de flesta fall att ett underskott på grund av låneräntorna inte kan utnyttjas vid kommunaltaxeringen. En annan vanlig situation är att en rörelseidkare bedriver sin rörelse i en annan kommun än där han är bosatt. Har han då ett eget hem som är belånat, så kan ett uppkommande underskott inte kvittas kommunalt mot rörelseinkomsten. I betänkandet (SOU 1981:95) Tillväxtkapital har vidare utredningen angående de små och medelstora företagens situation påtalat att nuvarande regler om den kommunala avdragsbegränsningen kan försvåra riskkapitalanskaffning t. ex. genom försäljning av patenträttsandelar eller andelar i kommanditbolag.

Inte minst besvärande är att det många gånger blir skilda beskattningsresultat i situationer som materiellt ter sig likadana. Om rörelseidkaren i exemplet således i stället drivit sin verksamhet i aktiebolagsform skulle inga kvittningsproblem föreligga eftersom såväl inkomst av tjänst som inkomst av kapital beskattas i hemortskommunen. Om innehavet av fritidsbostaden arrangeras i form av en bostadsrättsförening skall medlemmarnas ränteavdrag göras i hemortskommunen och uppkommande underskott kan då kvittas. Huruvida kvittning av ett visst underskott är möjlig eller ej kan också påverkas helt överraskande genom ändringar i den kommunala indelningen. Vidare är det också väl känt att avdragsbegränsningen i fastighetsfallen kan sättas ur spel t. ex. av makar genom att endast ena maken står som fastighetsägare medan andra maken står för räntebetalningarna på lånen.

Jag kan för egen del instämma i att det finns goda skäl att ifrågasätta den kommunala avdragsbegränsningen. I och för sig kan det visserligen sägas att begränsningen ger uttryck för ett grundläggande drag i den kommunala beskattningens uppbyggnad, vilket gör att en ändring framstår som ett principiellt sett mycket långtgående ingrepp. Det får dock konstateras att utvecklingen i flera avseenden försvagat de principiella argumenten i sammanhanget. Genom tillkomsten och utbyggnaden av systemet för kommunal skatteutjämning har också en situation uppstått där de allra flesta kommuners faktiska inkomster inte primärt bestäms av det egna skatteunderlaget utan av det samlade skatteunderlaget i riket. Jag vill också påpeka att redan sådana ändringar i förvärvskälleindelningen som KUSK enligt vad jag förut sagt skall pröva får återverkningar även i fråga om avdragsbegränsningen kommunalt. Man kommer således redan där in på dessa frågor.

Enligt min mening bör mot denna bakgrund KUSK ges i uppdrag att närmare studera vad ett slopande – helt eller delvis – av den kommunala avdragsbegränsningen skulle betyda och att framlägga de förslag som kommittén finner motiverade. Därvid måste givetvis belysas förutom beskattningseffekterna i de enskilda fallen också återverkningarna på de kommunala skatteinkomsterna.

Vissa begränsningar i uppdraget

Jag vill slutligen ta upp en fråga som gäller vissa begränsningar i det uppdrag som från början givits KUSK. I de ursprungliga direktiven sägs att de underskottsavdrag som härrör från egnahem i huvudsak bör lämnas utanför utredningsarbetet.

I tidigare sammanhang (prop. 1980/81:118) har jag pekat på att det finns en rad frågor inom bostadsbeskattningens område där nya överväganden är påkallade. Även samspelet mellan beskattnings- och finansieringsreglerna inom bostadsområdet måste därvid prövas. En genomgripande översyn av bostadsbeskattningen och systemet för bostadssubventioner bör därför komma till stånd och när nu klarhet föreligger om skattereformens innehåll bör detta arbete inledas så snart som möjligt. Jag avser därför att, efter överläggningar med chefen för bostadsdepartementet, inom kort begära regeringens bemyndigande att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté i detta syfte. Vissa frågor som enligt de ursprungliga direktiven ingår i KUSK:s arbetsområde bör då lämpligen föras över till denna nya kommitté. Hit hör frågor som rör bostadshus på jordbruksfastighet, reparation av hyreshus samt konsekvenserna i skattehänseende av s. k. ägarlägenheter i flerbostadshus.

Som framgått av vad jag nu har anfört finns det ett nära samband mellan de nya uppgifter som KUSK bör få och det arbete som skall utföras inom 1980 års företagsskattekommitté. Motsvarande gäller i förhållande till den blivande kommitté som skall behandla bostadsbeskattningsfrågor. De nu angivna kommittéerna bör givetvis i möjligaste omfattning samordna sitt arbete.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv i enlighet med vad jag har förordat.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Utredning om förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och medbestämmandelagen

Dir 1982:31

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-27

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Eliasson, anför.

Tryckfrihetsförordningen (TF) bestämmelser om varje svensk medborgares rätt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst är av fundamental betydelse för

säkerställandet av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. En viktig del av det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet avser utgivarens befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll.

Vid tillkomsten av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet kom dessa grundlagsfästa tryckfrihetsprinciper till uttryck på det sättet att medbestämmandelagens tillämpningsområde begränsades. I 2 § medbestämmandelagen (MBL) finns således en bestämmelse av följande lydelse:

2 § Arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål undantages från lagens tillämpningsområde såvitt avser verksamhetens mål och inriktning.

Innebörden av detta undantag har behandlats i lagens förarbeten (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 210, 328 ff, 472, 526 ff; InU 1975/76:45 s. 24 f och bil. 6 s. 82). Frågor kring lagens tillämpningsområde har också berörts i rättspraxis (jfr AD 1981 nr 22). Utanför MBL:s tillämpningsområde faller också frågor som inte rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Spörsmålet om MBL:s tillämpningsområde har härefter behandlats i riksdagsmotionen 1980/81:1810 av Bertil Fiskesjö m. fl. I den motionen återges inledningsvis ett avsnitt ur ett yttrande av konstitutionsutskottet till dåvarande inrikesutskottet vid behandlingen av regeringens proposition om MBL, i vilket konstitutionsutskottet uttalade sig om betydelsen av undantagsregeln i 2 § för massmedieföretagen. Därefter erinrar motionärerna om de grundläggande rättigheter som TF ger bl. a. utgivaren. Motionärerna återger också ett uttalande ur förarbetena till TF, enligt vilket dess regler gäller "oavsett om innehållet i en tryckt skrift framstår som ett egentligt yttrande av den som författar skriften eller som ett meddelande eller fortspridande av en upplysning". Motionen utmynnar i omdömet att det föreligger oklarhet om tolkningen av 2 § MBL i förhållande till TF. Motionärerna begär därför att riksdagen skall hos regeringen anhålla om utredning i syfte att undanröja oklarheter i förhållandet mellan TF och MBL.

Riksdagens arbetsmarknadsutskott har vid beredningen av ärendet inhämtat yttrande från konstitutionsutskottet och sänt motionen på remiss till arbetsdomstolen, Svea hovrätt, juridiska fakulteten i Uppsala samt ett antal tidningsutgivar- och arbetsmarknadsorganisationer.

Konstitutionsutskottet (KU 1981/82:1 y) yttrade, efter att ha erinrat bl. a. om det huvudsakliga innehållet i 5 kap. 3 § TF och 2 § MBL, att det med hänsyn till att det i motionen aktualiserade problemet inte hade blivit närmare belyst i förarbetena till 1976 års arbetsrättsreform och att viss oklarhet förefaller råda på området, det enligt utskottets åsikt kunde finnas anledning att utreda frågan närmare. Arbetsmarknadsutskottet kom till samma resultat (AU 1981/82:2). Utskottet sade sig dela konstitutionsutskottets uppfattning att det finns anledning att utreda hur lagreglerna förhåller sig till varandra i det av motionärerna påtalade hänseendet. Utskottet hemställde att riksdagen måtte med bifall till motionen som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört om utredning av förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och lagen om medbestämmande i arbetslivet. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1981/82:40).

Den av riksdagen åsyftade utredningen bör nu komma till stånd. Särskilt bör då analyseras hur långt de arbetsrättsliga reglerna i MBL sträcker sig i olika hänseenden med tanke på de i grundlag fastlagda principerna för tryckfriheten. Jag anser det lämpligt att arbetet utförs av rättslig expertis på de områden som berörs av utredningsämnet. Utredarna bör i sitt arbete hålla kontakt med yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10) samt på lämpligt sätt ta del av erfarenheter från arbetsmarknadsparterna på massmedieområdet och andra berörda organisationer.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla tre särskilda utredare för att verkställa utredning om förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och medbestämmandelagen,

att utse en av utredarna att vara sammankallande,

att besluta om arbetsbiträde åt utredarna.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Tilläggsdirektiv till traktamentsbeskattningssakkunniga (B 1978:02)

Dir 1982:32

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-27

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

Traktamentsbeskattningssakkunniga (B 1978:02) fick i januari 1978 i uppdrag att se över reglerna om beskattning av traktamenten m. m. Utredningsuppdraget innebär enligt direktiven (Dir 1978:9) att kommittén inte bara skall företa en genomgripande översyn av beskattningsreglerna för traktamenten och resekostnadsersättningar utan även vara oförhindrad att ta upp en del närliggande frågor. Sålunda sägs att kommittén bl. a. bör pröva frågan om beskattning av olika slags reseförmåner som medges utan att fråga är om tjänsteresor i vanlig mening. Härmed avses enligt direktiven fria eller prisnedsatta resor som arbetsgivare, särskilt inom resesektorn, tillhandahåller anställda och uppdragstagare samt deras familjer. I vissa fall medges sådana reseförmåner även då det inte föreligger något anställningsförhållande. F. n. är vissa sådana reseförmåner skattefria enligt en särskild bestämmelse i kommunalskattelagen (1928:370). Enligt direktiven talar rättviseskäl för att man skattemässigt bör behandla dessa förmåner efter samma principer som gäller för naturaförmåner i övrigt och alltså göra dem skattepliktiga i den mån deras värde är någorlunda betydande och möjligt att fastställa med tillfredsställande säkerhet.

Efter vad jag har inhämtat avser kommittén att inom kort avge förslag i

fråga om traktamenten m. m., medan den ännu inte har tagit ställning i de nyssnämnda frågorna. Enligt min mening finns det anledning att utvidga kommitténs uppdrag i dessa delar till att avse en mer allmän översyn av beskattningen av naturaförmåner. På senare tid har nämligen den skattemässiga behandlingen av olika naturaförmåner för främst löntagare kritiserats i vissa avseenden. Bortsett från några enstaka regler i skatteförfattningarna är denna skattefråga huvudsakligen reglerad genom anvisningar som riksskatteverket, RSV, utfärdar (senast RSV Dt 1981:30). Enligt dessa delas förmånerna in i tre grupper. En grupp utgörs av sådana förmåner som inte bör anses skattepliktiga eftersom de främst är av trivselkaraktär. En andra grupp avser sådana förmåner vilkas skatteplikt beror av värdet och här går en gräns vid 600 kr. Den tredje gruppen består av förmåner som alltid bör anses skattepliktiga eftersom de är att jämställa med lön eller annan kontant ersättning.

Tillämpningen av nuvarande regler har gett upphov till åtskilliga problem. Det är inte ovanligt att man försöker utnyttja reglerna för att undgå eller få lindrigare skatt. Vidare förekommer betydande värderings- och kontrollsvårigheter. RSV har under hänvisning till detta i en skrivelse den 26 juni 1981 till budgetdepartementet hemställt att reglerna ses över av en parlamentariskt sammansatt utredning. Vidare har skatteutskottet i år (SkU 1981/82: 60) framfört samma önskemål med anledning av motionsyrkanden.

Enligt min mening är de problem som uppkommer vid beskattningen av naturaförmåner av sådan omfattning att det finns anledning att tillmötesgå kraven på en närmare översyn av reglerna. Frågan har sådant samband med den del av traktamentsbeskattningssakkunnigas uppdrag som redovisats ovan att uppgiften bör anförtros denna kommitté.

Jag hemställer att regeringen utvidgar det uppdrag som tidigare har lämnats kommittén i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Översyn av viss skattekredit, m. m.

Dir 1982:33

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-27

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

I prop. 1981/82:201 har regeringen föreslagit olika åtgärder för att minska den statliga kreditgivningen när det gäller vissa indirekta skatter. Förslagen innebär att bestämmelserna om inbetalning av skatterna på bensin, olja och fasta bränslen ändras så att den genomsnittliga kredittiden för de skattskyldiga minskar med tio dagar fr. o. m. den 1 januari 1983. Vidare har regeringen föreslagit att rätten till avdrag för ingående mervärdeskatt som tas ut vid kreditimport skall inträda tidigast när en av tullverket utfärdad

tullräkning har mottagits av den skattskyldige. Denna åtgärd innebär att avdraget kommer de skattskyldiga till godo i genomsnitt 23–24 dagar senare än som nu är fallet. Slutligen har regeringen också föreslagit att råolja, som nu är belagd med mervärdeskatt, görs skattefri i syfte att eliminera de ränte- och likviditetsfördelar som beskattningen innebär.

Det är som jag har framhållit i den nämnda propositionen angeläget att vidta dessa åtgärder. I dagens statsfinansiellt ansträngda läge är det också viktigt att den statliga kreditgivningen vid skatteuppbörd m. m. ses över. Jag har därför i propositionen förutskickat att jag under våren 1982 skulle föreslå regeringen att dessa förhållanden utreds allsidigt. Jag avser nu att ta upp denna fråga.

I prop. 1981/82 anförde jag bl. a. följande.

"De indirekta skatterna betraktas vanligen som skatter på omsättningen eller konsumtionen av de skattepliktiga objekten. Av praktiska skäl tas skatterna ut hos ett förhållandevis litet antal skattskyldiga företag, som oftast förutsätts vältra över skatterna framåt på sina kunder.

Skatterna kan av olika skäl inte betalas in till statskassan i samband med varje skattepliktig transaktion och knappast heller dagligen eller annars med mycket korta intervaller. Det är i stället i praktiken nödvändigt att fastställa vissa inte alltför korta perioder för vilka de skattskyldiga skall redovisa skatten i en deklaration. Dessutom måste man tillåta en viss frist mellan redovisningsperiodens slut och deklarationsdagen för att ge de skattskyldiga möjlighet att upprätta deklarationen.

Nu tillämpade redovisningsperioder och betalningsfrister varierar från skatt till skatt och kan också variera för en och samma skatt beroende på t. ex. storleken av den skatt som skall betalas in varje gång eller storleken på den skattepliktiga omsättningen.

Den händelse som utlöser skyldighet att redovisa skatt är oftast leveransen av ett skattepliktigt objekt. Ibland gäller i stället att det är betalningen för en skattepliktig leverans som utlöser redovisningsskyldigheten.

Eftersom de skattskyldiga redovisar skatt för bestämda redovisningsperioder och med en betalningsfrist efter periodens utgång kan man säga att statsverket beviljar dem en kredit med betalningen av skatten. Samtidigt gäller att ett visst arbete uppstår för de skattskyldiga genom skatteredovisningen. Skattekrediterna kan därför ses som en betalning för arbetet med uppbörden.

Frågan om de skattskyldiga faktiskt får någon skattekredit eller inte beror också, i de fall redovisningsskyldigheten inträder vid leveransen, på vilken kredit de skattskyldiga ger sina kunder. Vid kontantaffärer får den skattskyldige disponera över skattebeloppet till dess det skall redovisas till statsverket. Den räntefördel han därigenom uppnår kan han använda t. ex. för att sänka sina priser eller öka sin vinst."

Till vad jag nu har återgett vill jag lägga att den kredit som statsverket ger de skattskyldiga vid skatteuppbörd måste finansieras genom en statlig upplåning, som har blivit en allt tyngre post i statsbudgeten och som har bidragit till ett ökat underskott. Det är därför mycket angeläget att den statliga kreditgivningen på skatteområdet ses över i syfte att eliminera omotiverade likviditets- och ränteförmåner för de skattskyldiga.

Jag anser att en utredare nu bör tillkallas för att se över dessa frågor. Utredarens uppdrag bör i första hand omfatta de indirekta skatterna. Översynen bör omfatta även de statliga betalningsrutiner som tillämpas på

andra områden än skatteområdet liksom hanteringen av de till statskassan inbetalade skatterna m. m.

I mervärdeskateutredningens (Fi 1971:05) uppdrag ingår bl. a. frågan om kontantmetoden för redovisning av mervärdeskatt i sin helhet bör slopas (jfr. SkU 1978/79:52, s. 40–41). Denna fråga bör därför inte behandlas av utredaren.

Utredaren bör samråda med utredningar vilkas uppdrag berör det nu aktuella utredningsuppdraget. Till dessa utredningar hör mervärdeskatteutredningen, skatteindrivningsutredningen (B 1981:02) och socialavgiftsutredningen (S 1981:04).

Utredaren bör dessutom samråda med beredningsgruppen för översyn av tullagstiftningen (H 1982:02). I direktiven (Dir. 1982:19) anför föredragande departementschefen statsrådet Molin bl. a. att enligt gällande regler kan importörer som bedriver regelbunden importörverksamhet åtnjuta kredit för betalning av tull och annan avgift. Vid översynen bör övervägas om gällande bestämmelser behöver ändras. Det bör bl. a. belysas om det kan vara lämpligt att införa nya betalningsregler som innebär att en preliminär inbetalning av tull och annan avgift sker samtidigt som tulldeklarationen lämnas.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. Förslag i fråga om mervärdeskatt och punktskatter bör redovisas före utgången av år 1982. I samband därmed skall utredaren lämna förslag till inriktning av ett fortsatt arbete. Utredaren bör under sitt arbete ha kontakt med berörda organisationer och sammanslutningar av skattskyldiga.

Utredaren skall i sin redovisning ange besparingarna för statsverket av olika åtgärder. I redovisningen skall ett tekniskt underlag för förkortning av kredittider för föreslagna ändringar i uppbördssystem m. m. lämnas. De ekonomiska effekterna för såväl statsverket som andra berörda intressenter bör belysas. Såväl engångseffekter i samband med omläggningen som långsiktiga ränteeffekter skall redovisas. Ränteeffekten bör beräknas utifrån statens utlåningsränta.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för budgetdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över nuvarande statliga kredittider, m. m.,

att besluta om experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Administration av bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl.

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:34

Dir 1982:34

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-03.

Chefen för bostadsdepartementet, statsrådet Friggebo, anför.

Nuvarande ordning

Bostadsbidragen till barnfamiljer och sådana hushåll utan barn som inte är berättigade till kommunalt bostadstillägg till folkpension administreras nu av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna. De kommunala bostadstilläggen till folkpension administreras av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Tidigare utredningar

Frågan om vilket organ som skall administrera bostadsbidragen till barnfamiljer har övervägts av flera kommittéer. Redan år 1967 föreslog familjepolitiska kommittén i sitt betänkande (SOU 1967:52) Barnbidrag och familjetillägg att stödet till barnfamiljernas bostadskostnader skulle ingå i ett nytt bidragssystem som skulle administreras av försäkringskassorna. Detta bidragssystem infördes dock inte. I ett senare betänkande (SOU 1972:34) Familjestöd föreslog samma kommitté att administrationen av de dåvarande bostadstilläggen skulle föras över till försäkringskassorna.

Frågan togs även upp av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna i betänkandet (SOU 1975:51–52) Bostadsförsörjning och bostadsbidrag liksom av byggadministrationsutredningen i betänkandet (SOU 1976:26) Bostadsverket. Båda dessa utredningar fann att starka skäl talade för att administrationen av bostadsstödet till barnfamiljerna m. fl. fördes över till försäkringskassorna. Dåvarande bostadsministern framhöll dock i prop. 1975/76:146 med förslag till ändrade regler för bostadsbidrag att frågan var beroende av en prövning av datorkapaciteten hos riksförsäkringsverket.

Aktuella överväganden

Utredningen av ADB inom den allmänna försäkringen m. m. anför i sitt slutbetänkande (SOU 1981:24) Socialförsäkringens datorer att en överföring av bostadsstödet inte nämnvärt påverkar datorkapaciteten.

Socialpolitiska samordningsutredningen anser i betänkandet (SOU 1979:94) En allmän socialförsäkring bl. a. att försäkringskassorna bör få hand om administrationen av en allmän socialförsäkring. Utredningen anser vidare att en samordning på det administrativa planet är så angelägen att den bör inledas redan innan reglerna för olika bidragsformer görs mer enhetliga.

Åtskilliga remissinstanser har tillstyrkt socialpolitiska samordningsutredningens förslag att en allmän socialförsäkring skall administreras helt av försäkringskassorna. Av dem som är kritiska mot förslaget har ett par uttryckt en allmän tveksamhet mot att föra över alltför många bidragsformer

till ett och samma organ. Några har invändningar mot att vissa bidragsformer skall föras över till försäkringskassorna. Dessa invändningar hänger i allmänhet samman med en negativ inställning till att bidragsformen i fråga skall ingå i en allmän socialförsäkring. Sådana invändningar har framförts bl. a. i fråga om bostadsstödet. Socialpolitiska samordningsutredningens förslag bereds f. n. i regeringskansliet.

Bostadsbidragskommittén (1979:01) har bl. a. i uppdrag att utreda vilket organ som bör administrera bostadsbidragen. Kommittén skall överväga denna fråga mot bakgrund av sina förslag beträffande bidragsregler och administrativa rutiner. Kommittén har konstaterat att dess överväganden beträffande bidragsregler och administrativa rutiner inte påverkar ställningstagandet till frågan om kommunerna eller försäkringskassorna bör administrera bidragen. Kommittén har i skrivelse till mig föreslagit att andra aspekter på denna fråga utreds i särskild ordning.

Den särskilde utredarens uppdrag

Mot den här beskrivna bakgrunden föreslår jag att en särskild utredare tillkallas. Utredarens huvuduppgift bör vara att närmare belysa och bedöma de aktuella förutsättningarna för en överföring till försäkringskassorna av administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. Härvid skall särskilt belysas vilka personalkonsekvenser en sådan överföring kan ha för kommunerna, länsbostadsnämnderna och bostadsstyrelsen samt försäkringskassorna. Utredaren skall också redovisa vilken inverkan på kommunens möjligheter att fullgöra sina uppgifter på bostadsförsörjningens område som en sådan överföring kan ha. Av särskild vikt är att utreda eventuella rationaliseringsvinster samt att belysa vilka resurser som frigörs hos kommunerna och i vilken mån dessa kan tas i anspråk hos försäkringskassorna samt vilka kostnadskonsekvenserna blir för staten, kommunerna och socialförsäkringssystemet. Utredaren skall även redovisa hur dessa kostnader skall finansieras om han föreslår att försäkringskassorna skall överta administrationen. Utredaren skall vidare belysa i vad mån de förslag som bostadsbidragskommittén inom kort väntas lägga fram kan bedömas påverka administrationskostnaderna. Om utredaren finner att övervägande skäl talar för en förändrad administration bör samtidigt klarläggas hur beslut skall fattas i enskilda ärenden och vilken besvärsordning som skall gälla. Utredaren bör också överväga hur kommunerna bör ges inflytande på stödets utformning.

I fråga om formerna och tidpunkten för en eventuell överföring av bidragsadministrationen till försäkringskassorna bör samråd ske med riksförsäkringsverket, bostadsstyrelsen, Försäkringskasseförbundet och Svenska kommunförbundet.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Tidsplan

Utredningsarbetet skall bedrivas så att ett betänkande föreligger senast den 15 november 1982.

Föredragandens hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för bostadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om ändrat administrativt organ för bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl.,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Bostadsdepartementet)

Översyn av den flygtekniska forskningen i Sverige

Dir 1982:35

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-10.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Nuvarande resurser för flygteknisk forskning

Inom det flygtekniska området finns forskningsresurser främst vid flygtekniska försöksanstalten (FFA), försvarets forskningsanstalt (FOA), tekniska högskolan i Stockholm (KTH) och en del industriföretag.

FFA är den centrala instansen för uppdragsfinansierad forskning, provning och service inom de flygtekniska områdena. Förutom den uppdragsfinansierade forskningen och studierna, som helt dominerar verksamheten, bedriver FFA egen, främst grundläggande forskning av allmän flygteknisk karaktär. FFA är organiserad på en aerodynamisk avdelning, en hållfasthetsavdelning, en teknisk avdelning och ett kansli. Anstalten sysselsätter f. n. ca 240 personer. Hos FFA finns låghastighets-, transsoniska och supersoniska vindtunnlar, som har anskaffats under 1940-, 1950- och 1960-talen.

FOA engageras främst i de tidiga skedena i systemplaneringen av ett flygplansprojekt. Antalet anställda vid FOA uppgår till ca 1 200, varav ca 80 årsanställda är exklusivt inriktade mot flygvapensystem.

Vid KTH bedrivs inom institutionen för flygteknik en särskild uppdragsverksamhet, som sysselsätter ca 25 personer. För denna verksamhet

disponeras en låghastighetstunnel och en flygsimulator, vilka anskaffades på 1960-talet.

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) har fattat beslut om ett treårigt ramprogram för stöd till civil flygteknisk forskning vid FFA och KTH under budgetåren 1981/82–1983/84. STU har vidare genom sitt vetenskapliga råd under år 1981 med hjälp av svensk och utländsk expertis genomfört en utvärdering av den vetenskapliga kvaliteten av svensk flygteknisk forskning inom områdena aerodynamik, flygmekanik och hållfasthetslära.

Den flygtekniska forsknings- och utvecklingsverksamheten inom industrin finns vid Saab-Scania AB i Linköping och Volvo Flygmotor AB i Trollhättan. Det senare företaget disponerar vindtunnlar för bl. a. det supersoniska fartområdet. Dessa anskaffades under 1950-talet.

Riktlinjer för forskningen

Inriktningen av den flygtekniska forskningen i Sverige lades fast av riksdagen år 1968 (prop. 1968:109, SU 124, rskr 282), varvid framhölls att det är betydelsefullt att teknisk-vetenskaplig forskning och utveckling kan bedrivas inom områden som är viktiga för totalförsvaret.

I prop. 1981/82:102 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling framhålls bl. a. att det är angeläget med en kvalificerad flygteknisk forskning inom sådana områden som aerodynamik, material- och strukturforskning, samt att den svenska flygtekniska forskningen inte enbart bör bedrivas inom områden som är viktiga för totalförsvaret utan även inom områden som är viktiga för den civila flygtekniken. Vidare föreslås att uppdragsverksamheten vid institutionen för flygteknik vid tekniska högskolan i Stockholm förs över till flygtekniska försöksanstalten. Riksdagen har i huvudsak godkänt dessa riktlinjer (FöU 1981/82:18, rskr 1981/82:374).

Utredarens uppdrag

Mot bakgrund av vad jag här har redovisat anser jag efter samråd med chefen för industridepartementet att en särskild utredare bör tillkallas för att gör en översyn av den samlade flygtekniska forskningen i Sverige.

Utredaren bör härvid utgå från den långsiktiga inriktning av verksamheten vid svensk flygindustri som angivits i prop. 1979/80:117 om vissa anslagsfrågor (s. 26–27) och prop. 1981/82:102 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta inriktning (s. 111–112, 125).

En utgångspunkt är vidare den av STU verkställda utvärderingen av svensk flygteknisk forskning som refererats i det tidigare.

En ytterligare utgångspunkt för utredarens arbete bör vara att verksamheten vid flygtekniska försöksanstalten även fortsättningsvis skall vara i huvudsak uppdragsfinansierad med full kostnadstäckning. En av utredarens huvuduppgifter blir därmed att hos olika intressenter undersöka det bedömda framtida behovet av flygteknisk forskning.

Ställningstagandena till flygteknisk forskning har effekter också på mycket lång sikt. Utredaren bör därför göra en översyn av den långsiktiga inriktningen av den flygtekniska forskningen i Sverige avseende såväl militär och civil flygplansverksamhet som robotverksamhet utifrån alternativa

antaganden beträffande inriktning och omfattning av svensk flyg- och robotindustri på lång sikt.

Den flygtekniska forskningens samband med den grundläggande flygtekniska utbildningen, liksom sambandet med produktutvecklingen inom industrin, bör värderas. Sambandet mellan tillgång på kvalificerad personal, forskningsresurser och forskningsmiljö bör vidare värderas.

Utredaren bör kartlägga behoven i Sverige av flygteknisk forskning till stöd för utveckling, produktion och användning av militär och civil flygmateriel. Viktiga framtida forskningsområden bör klarläggas och den lämpligaste avvägningen mellan dem belysas. Utredaren bör pröva inom vilka teknikområden och till vilken omfattning som kunnande och materiella resurser bör finnas i Sverige. Inriktningen och omfattningen av forskningen inom områdena aerodynamik, flygmekanik, hållfasthet och flygsystemteknik bör särskilt prövas. Vidare bör avvägningen mellan experimentell och teoretisk forskning prövas. En översyn av vindtunnelverksamheten bör göras mot bakgrund av att en anskaffning av en ny transsonisk vindtunnel inte har kommit till stånd.

Mot bakgrund av den långsiktiga inriktning av den flygtekniska forskningen som utredaren föreslår bör den nuvarande organisationen och lokaliseringen av den flygtekniska forskningen prövas. Härvid bör särskilt möjligheterna till ett närmare samarbete mellan universitet och högskolor, försöks- och forskningsanstalter samt industrin beträffande forsknings- och provningsanläggningar prövas. Utredaren bör även kunna överväga andra former för flygtekniska försöksanstaltens verksamhet. Om industrins behov av flygteknisk forskning bedöms ha tillräcklig livskraft och långsiktighet bör t. ex. förutsättningarna prövas för att driva verksamheten med delat ansvar för stat och industri.

Utredaren bör slutligen pröva möjligheter och begränsningar av ett ökat långsiktigt internationellt samarbete på detta område även ifråga om kapitalkrävande forskningsutrustningar.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren bör därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

Utredningsarbetet bör bedrivas så att överväganden och förslag kan redovisas senast under det fjärde kvartalet 1982.

Jag vill avslutningsvis erinra om direktiven den 13 mars 1980 (Dir 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer m. m.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till framtida inriktning av svensk flygteknisk forskning i enlighet med vad jag nyss har anfört

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Organisationskommitté för närradioverksamhet

Dir 1982:36

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-19.

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Wikström anför.

I proposition 1981/82:127 om närradioverksamhet föreslår regeringen att nuvarande lagstiftning om försöksverksamhet med närradio ersätts av en särskild närradiolag. Vidare föreslås en närradionämnd ersätta den nuvarande närradiokommittén vid årsskiftet 1982/83.

För att förslaget, om riksdagen godtar det, ska kunna genomföras vid avsedd tidpunkt, bör visst organisationsarbete inledas redan nu. En organisationskommitté bör därför tillkallas för att precisera nämndens arbetsuppgifter och arbetsformer samt bedriva det praktiska förberedelsearbete som behövs för att nämnden ska kunna påbörja sin verksamhet vid årsskiftet 1982/83.

I propositionen föreslås att nämndens arbetsuppgifter bör vara att ansvara för den fortsatta utbyggnaden och därvid besluta om tillstånd, att pröva indragning av tillstånd, att fastställa tidsscheman samt redovisa erfarenheter och föreslå eventuella kompletteringar och förändringar av närradions regelsystem. Nämnden bör också, under en uppbyggnadsperiod för närradion, svara för viss information och rådgivning i närradiofrågor. På sikt bör sådana uppgifter emellertid kunna övertas av en ev. riksorganisation för närradioföreningarna.

När det gäller efterhandsgranskningen av närradioprogram skall nämnden svara för kontroll av att reglerna för programverksamheten efterlevs, d. v. s. reklam- och sponsringsförbuden och förbudet mot centralproducerat material. Det bör också ankomma på nämnden att följa verksamheten i övrigt, i synnerhet när det gäller ett eventuellt behov av ytterligare etiska regler.

Organisationskommittén bör med utgångspunkt i vad som anges i propositionen om närradioverksamhet utarbeta förslag till organisation av närradionämnden.

Organisationskommittén bör senast den 1 september 1982 lämna det underlag som fordras för regeringens beslut om nämndens medelsanvändning under tiden 1/1 –30/6 1983. Vidare bör kommittén lägga fram förslag till anslagsframställning för nämndens verksamhet budgetåret 1983/84. Organisationskommittén bör även utarbeta det underlag som kan behövas vid förhandlingar om personalens anställnings- och arbetsvillkor, samt anställa den personal vid nämndens kansli som inte förordnas av regeringen.

Organisationskommittén bör i övrigt vidta de praktiska åtgärder som krävs

för att nämndens arbete ska kunna ta sin början vid årsskiftet 1982/83. Kommitténs arbete skall i sin helhet vara avslutat senast den 31 januari.

Kommittén skall vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer om i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utbildningsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att utarbeta organisationsförslag för närradionämnden och därmed sammanhörande frågor

att utse en av ledamöterna att vara ordförande

att besluta om sakkunniga experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Utvärdering av system för förmånlig kreditgivning till u-länder

Dir 1982:37

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-17.

Chefen för utrikesdepartementet, statsrådet Ullsten, anför.

Systemets nuvarande utformning

Ett system för att kombinera gåvobistånd med sedvanlig exportfinansiering infördes vid årsskiftet 1980/81. Systemet var avsett att utnyttjas som ett instrument för svensk biståndspolitik. Syftet var att erbjuda u-länder krediter på förmånliga villkor vid import av varor och tjänster från Sverige. Därmed skulle finansieringskostnaden för mottagarlandet minska och belastningen på landets betalningsbalans lindras. Systemet skulle vara selektivt.

Systemet för förmånliga u-landskrediter behandlas i budgetpropositionerna för 1980/81 (prop. 1979/80:100, bil. 6, UU 1979/80:20, rskr 1979/80:276), 1981/82 (prop. 1980/81:100, bil. 6, UU 1980/81:20, rskr 1980/81:268) och 1982/83 (prop. 1981/82:100 bil. 6, UU 1981/82:20, rskr 1981/82:269) samt i propositionerna 1980/81:41 om förmånlig kreditgivning till u-länder (UU 1980/81:16, rskr 1980/81:122) och 1981/82:27 om medel för särskilt förmånlig kreditgivning till u-länder (UU 1981/82:12, rskr 1981/82:69). En förordning (SFS 1981:357) om särskilt förmånlig kreditgivning har utfärdats. Vidare har

tillägg gjorts till förordningarna med instruktion för beredningen för internationellt tekniskt samarbete (BITS) och exportkreditnämnden (EKN).

Tidigare har u-länderna för sin import från Sverige varit hänvisade till sedvanlig exportfinansiering via bank med statsstödd refinansieringsmöjlighet i AB Svensk Exportkredit (SEK). Mottagarländerna för bilateralt svenskt gåvobistånd har kunnat finansiera varor och tjänster från Sverige med bundna eller obundna gåvomedel i form av s. k. importstöd inom ramen för det landprogrammerade biståndet. I och med de nya krediterna tillskapades en alternativ finansieringsform.

För att inte skapa onödig ny byråkrati konstruerades systemet så att erbjudanden om förmånlig u-landskredit som regel förmedlas via de företag och banker som förhandlar om betalningsvillkoren med köparen. Någon mer omfattande belastning på u-landsadministrationen behöver därför inte uppstå.

Finanseringen utformas i Sverige med hjälp av EKN och SEK. Dessa institutioner har till uppgift att för statens räkning handlägga ärenden om garanti i samband med export respektive tillhandahålla statsstödd exportfinansiering.

De u-länder som kan komma ifråga för förmånlig u-landskredit är de med vilka Sverige redan har bilateralt biståndssamarbete och andra u-länder vars utvecklingspolitik ligger i linje med de svenska biståndspolitiska målsättningarna.

Förmånliga u-landskrediter kan enbart medges för inköp av svenska varor och tjänster avsedda för utvecklingsfrämjande ändamål, i första hand kapitalvaror, konsulttjänster och entreprenadarbeten. Kreditansökningar prövas av EKN efter samråd med BITS. Projektens utvecklingseffekt prövas av styrelsen för internationell utveckling (SIDA) för u-länder som Sverige har långsiktigt utvecklingssamarbete med och av BITS för andra u-länder. Vid tillstyrkande anger BITS också förmånlighetsgrad för krediten, uttryckt i form av s. k. gåvoelement, beräknat enligt norm fastställd av utvecklingskommittén (DAC) inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

Enligt den s. k. consensus-överenskommelsen till vilken 22 OECD-länder anslutit sig har minimiräntor för exportkreditgivningen till olika typer av länder uppsatts. Undantag medges endast för biståndskrediter med ett gåvoelement om minst 25 %. I praktiken har i Sverige sedan november 1981 gåvoelementet fastlagts vid denna nivå. Vid ett givet gåvoelement kan dock viss flexibilitet erhållas genom att lånets löptid, amorteringsfria tid och räntesats tillåts variera.

Kostnaden för förmånliga u-landskrediter belastar både biståndsanslaget och industridepartementet. Anslaget för förmånliga u-landskrediter, som för budgetåret 1982/83 uppgår till 300 milj. kr, belastas med ett belopp som motsvarar gåvoelementet, dvs den diskonterade skillnaden mellan normala SEK-villkor enligt de s. k. consensus-reglerna och de villkor som gäller för förmånliga krediter. Industridepartmentet ersätter SEK för hela den faktiska kostnaden, dvs. skillnaden mellan SEKs upplåningsränta och de förmånliga villkoren. Avräkning sker sedan mellan industri- och utrikesdepartementen för gåvoelementsdelen varigenom industridepartementets kostnad begränsas till skillnaden mellan SEK:s upplåningsränta och consensusvillkoren.

I prop. 1980/81:41 förutskickades att en utvärdering av systemet skulle göras efter två år. Denna skulle innefatta en översyn av berednings- och beslutsordningen för förmånliga u-landskrediter och utreda eventuella behov av ytterligare riktlinjer för systemets tillämpning. En sådan utredning bör nu tillsättas.

Systemets syfte

Sverige har generellt motsatt sig bruket av subventioner för att stimulera exporten och har alltid i internationerlla sammanhang strävat efter en allmän minskning av bruket av exportsubventioner. En risk med exportsubventioner är att den svenska industrin i viss utsträckning riktas in på export som ej förmår täcka sina egna kostnader. Sveriges betalningsbalansproblem kan endast lösas genom export som betalar sina faktiska kostnader. En annan risk är att affärer som skulle kunna finansieras kommersiellt eller via SEK utan förmånlig kredit kan komma att omfattas.

Det nuvarande systemet har dock införts främst av biståndspolitiska skäl. I propositionen 1980/81:41 anges att syftena med systemet är att mobilisera ökade resurser för u-ländernas utvecklingssträvanden, att bidra till att öka u-ländernas möjlighet att uppträda som handelspartners gentemot svenska företag, att ge u-länder en reell möjlighet att välja svenska leverantörer och att underlätta en övergång från gåvobistånd till andra finansieringsformer.

Systemet med förmånliga krediter skulle göra det möjligt att selektivt stödja insatser i u-länder också utanför kretsen av programländer. För programländerna skulle förmånliga krediter kunna utgöra ett komplement till det traditionella biståndet.

Utredningen bör studera hur systemets nuvarande utformning och tillämpning svarar mot dess uppsatta mål och syften.

Systemets administration

Den handläggningsordning som nu gäller involverar ett antal parter. Vid utvärderingen bör möjligheterna att förenkla beslutsprocessen i formellt hänseende undersökas i avsikt att åstadkomma en smidig samordning av de intressen de olika parterna har att företräda. Handläggningsordningen bör återspegla de mål som uppsatts för systemet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas de beslut som enligt nuvarande ordning skall fattas av regeringen. Utredningen bör bl. a. studera i vilken utsträckning sådana beslut kan delegeras till underlydande myndigheter.

En viktig fråga i beredningsprocessen är vilken ambitionsnivå som bör eftersträvas i granskningen av projektens utvecklingseffekt. Denna granskning görs f. n. av SIDA när det gäller programländerna och av BITS angående andra länder. Granskningen är idag inte särskilt djupgående. Endast i undantagsfall torde man inom BITS och SIDA ha tid och kapacitet att djupare analysera utvecklingseffekterna av de föreslagna projekten. Utredningen bör diskutera huruvida projektgranskningen bör fördjupas och i vilka fall och hur detta bör göras. Samtidigt bör det undvikas att handläggningen görs mer tidskrävande. Möjligheten att genom parallellfinansiering med internationella finansiella institutioner erhålla en granskning

utförd av den medfinansierande institutionen och möjligheterna att anlita utomstående konsulter bör också studeras.

Huvudansvaret för bedömningen av ett projekts lönsamhet och finansieringsmöjligheter faller på de berörda företagen och deras uppdragsgivare i u-länderna. Företagen har ett självklart och naturligt intresse att så långt som möjligt minska sina egna risker och öka andelen förmånliga krediter. Mottagarlandet har samma intresse. Det är därför nödvändigt att svenska bistånds- och kreditmyndigheter gör en noggrann granskning med utgångspunkt från svenska biståndspolitiska och samhällsekonomiska mål. Utredningen bör överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att dels på sikt stärka de handläggande institutionernas projekt- och kreditbedömningskapacitet, dels säkerställa en tillfredsställande samordning. I förlängningen härav finns anledning diskutera möjligheterna att få till stånd ett rimligt uppföljningsmaskineri i första hand inom BITS och SIDA och mer löpande utvärdering av erfarenheterna av kreditgaranterade affärer.

Omfattning av förmånlig kreditgivning

Det är uppenbart att intresset för förmånliga u-landskrediter är i snabb tillväxt. Såväl bland mottagarländerna som inom näringslivet har erfarenheterna av och kunskaperna om systemet med förmånliga krediter vuxit. Inom Exportrådet har flera företagsgrupper särskilt inriktat sig på projekt lämpliga för biståndsfinansiering, både via importstöd och förmånliga krediter.

Vid utgången av april förelåg 28 tillstyrkta och aktuella kreditärenden. Dessa krediter uppgick till 705 milj. kr. med ett gåvoelement av 106 milj. kr. 9 ärenden hade lett till bindande kontrakt. Vid utgången av 1982 förutses ett hundratal tillstyrkta kreditansökningar.

Utredningen bör söka bedöma inom vilka branscher, sektorer eller marknader som förmånliga krediter skulle ha störst verkan både vad gäller utvecklingseffekt och deras långsiktiga effekter på handelsutbytet. Enligt beräkningar av BITS skulle för de länder med vilka Sverige har avtal om breddat samarbete närmare en fjärdedel av importen från Sverige kunna komma att finansieras med förmånliga krediter under 1982/83 om nuvarande mönster består. Det kan finnas anledning att diskutera konskvenserna av en sådan utveckling på längre sikt. Ett problem som särskilt bör beaktas är risken att en mottagare eller sektor bibringas intrycket att man kan påräkna denna typ av finansiering för praktiskt taget all import från Sverige. Utredningen bör överväga behovet av tak eller kriterier för prioriteringar för dessa krediter avseende både enskilda länder och sektorer. Ett besläktat problem är att vid stark tillväxt av kreditvolymen inom en viss sektor vissa större svenska företag kan komma att uppfattas som särskilt gynnade. Man bör också undersöka möjligheten att prioritera insatser i anslutning till projekt som finansieras av multilaterala organisationer och där en svensk kredit skulle öka möjligheterna till fördjupat samarbete med dessa.

Kostnadsfördelningen mellan industridepartementet och biståndslagen

Kostnaderna för de förmånliga krediterna är avsevärda. Utöver anslaget på biståndsbudgeten tillkommer kostnaderna för SEK-systemet som bärs av industridepartementet. Dessa senare kostnader ökar ju större skillnaden blir mellan SEK:s upplåningsränta och consensus-räntan. Vid nuvarande höga

ränteläge uppskattas att kostnaderna för SEK-delen är av samma storleksordning som biståndsdelen. En förväntad höjning av consensus-räntorna skulle dock skifta över en större del av bördan på biståndsanslagen. Till dessa kostnader bör läggas kreditriskerna som i ökad utsträckning kommer att bäras av biståndsanslaget. Totalt kan subventionselementet av en given affär med nuvarande regler och ränteläge uppgå till ca hälften av kontraktsbeloppet. Utredningen bör diskutera den nuvarande subventionsnivån, med hänsyn taget till de mål som uppsatts för systemet, kostnadsfördelningen och dess redovisning, och presentera härav föranledda förslag. Det är nödvändigt att systemet är så konstruerat att kostnaderna för olika typer av krediter klart framgår och kan vägas mot de fördelar, såväl för mottagare som för den svenska leverantören, som en given kredit förväntas leda till.

Kreditvärdigheten hos mottagarländerna

Ett växande problem är den bristande kreditvärdigheten och återbetalningsförmågan hos många u-länder där den ekonomiska situationen nu är så prekär att EKN ej kan ge några garantier. Beslutet har fattats att från budgetåret 1982/83 låta alla förmånliga krediter till programländer garanteras mot biståndsanslaget. Denna praxis kommer att innebära att EKN:s verksamhet delas upp i två delar; en med garantigivning på i princip försäkringsmässiga grunder och en där skaderisken bärs av biståndsanslaget och där EKN endast svarar för administrationen. Detta senare förfarande som tidigare endast berört krediter till två länder, båda programländer, bör analyseras och förslag till riktlinjer för det fortsatta bruket av biståndsgaranterade u-landskrediter presenteras. Särskilt de långsiktiga effekterna av att en växande del av biståndsbudgeten intecknas för skaderegleringar under längre tid bör analyseras.

En annan fråga där någon fast praxis ännu ej utvecklats är i vilken utsträckning villkor bör ställas om att gåvoelementet skall avräknas mot vederbörande landram vid kreditgivning till programländer. I ett fall, Tanzania, beslöts att låta finansiera köparens förskottsbetalning ur landramen. I en affär med Bangladesh beslöts att halva gåvoelementet skulle avräknas mot landramen.

I samband härmed bör utredningen diskutera bruket av avtal om ramkrediter. I ett fall, som avser ett programland, Moçambique, har överenskommelse slutits om en ram för förmånliga krediter. Mot de uppenbara fördelarna för mottagaren av en kredit bör ställas nackdelen att anslagsmedel binds under längre tid utan någon garanti för att de kommer till användning och därigenom undanhålls andra u-länder som är berättigade att erhålla denna typ av krediter.

I detta sammanhang kan det finnas skäl att undersöka om man ej istället för att låta landramen finansiera gåvoelementet av den förmånliga krediten borde återinföra någon form av rena biståndskrediter för de minst kreditvärdiga programländerna. Därigenom skulle sådana krediter få en mer renodlad biståndskaraktär.

Övriga områden

En fråga som för närvarande är föremål för diskussion inom DAC gäller en skärpning av avgränsningen mellan biståndsverksamhet och exportfrämjan-

de. DAC-sekretariatets synsätt överensstämmer nära med principerna för det svenska systemet och utredningen bör följa det pågående arbetet i DAC och analysera de förslag som läggs fram. Ett svenskt huvudintresse härvidlag är att enighet kan åstadkommas om ett fungerande system som minimerar bruket av bistånd som konkurrensmedel.

Utredningen bör uppmärksamma avvägningen av de förmånliga krediterna och olika former och instrument för exportstöd. Kontakt bör fortlöpande hållas med övriga pågående utredningar inom närbesläktade områden inom andra departements områden.

Anledning kan också finnas att överväga riktlinjer, med beaktande av gällande SEK-regler, för i vilken utsträckning utländska komponenter, reservdelar eller tjänster kan finansieras inom ramen för ett projekt.

Utredningens primära uppgift är alltså att utvärdera det nuvarande systemet med förmånliga krediter och att undersöka i vad mån detta kan rationaliseras. Härvid bör jämförelser med system med likartade syften i vissa andra länder göras. De förslag till förändringar som utredningen kan komma att lämna bör åtföljas av förslag till ändrade instruktioner för de berörda myndigheterna. Skulle utredningsarbetet ge vid handen att det svenska systemets syften bättre skulle nås i modifierade former även i andra avseenden än vad ovan anförts, bör sådana former undersökas och förslag till ändringar framläggas.

Som en utgångspunkt för utredningsarbetet skall gälla att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade administrativa resurser inom det område som förslaget avser. Kostnadsberäkningar skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå, även sådana som uppstår utanför statsbudgeten.

Utredningsarbetet skall vara slutfört före 1 juli 1983.

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utrikesdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera systemet med förmånlig kreditgivning till u-land och utreda om ett nytt system bör införas för sådan kreditgivning,

att besluta om sekreterare, referensgrupp och annat biträde till utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaderna skall belasta utredningsanslaget under anslaget III C2. Bilateralt utvecklingssamarbete.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Översyn av lagstiftningen om officiell provning m. m.

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:38

Dir 1982:38

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-03.

Chefen för industridepartementet, statsrådet Åsling anför:

Riksdagen antog år 1972 (prop. 1972:54, NU 1972:38, rskr 1972:199) riktlinjer för bl. a. organisationen av officiell provning och kontroll. Avsikten med riktlinjerna var att åstadkomma klara ansvarsförhållanden, ett effektivt utnyttjande av resurser och garantier för att verksamheten bedrivs opartiskt.

Riktlinjerna preciserades år 1974 (prop. 1974:162, NU 1974:52, rskr 1974:349) genom lagen (1974:896) om riksprovplatser m. m. Enligt denna lag skall s. k. officiell provning utföras vid riksprovplats, om ej annat är särskilt föreskrivet. Med officiell provning avses sådan teknisk provning, kontroll eller besiktning som är föreskriven i lag eller annan författning och som inte är egenkontroll.

Med egenkontroll menas kontroll som någon utan krav på opartiskhet hos den provande utför eller låter utföra i egen verksamhet på eget ansvar. Ibland förekommer att en myndighet föreskriver att en sådan kontroll skall ske, s. k. föreskriven egenkontroll, vilken alltså trots att den inte är frivillig faller utanför den officiella provningen. Officiell provning förutsätter ett provningstvång, där den som är underkastad tvånget skall vända sig till ett utomstående organ för att få provningen utförd.

Riktlinjerna för den officiella provningsverksamheten innebär bl. a. att det skall organiseras ett system med riksprovplatser, vilka tillsammans skall täcka landets behov av officiell provning. Ansvaret för den officiella provningen skall fördelas så att varje objektområde hänförs till en bestämd riksprovplats. Riksprovplatserna skall var och en inom sitt sakområde representera nödvändig sakkunskap. Det måste vidare vara fristående från kommersiella och andra intressen på ett sådant sätt att deras opartiskhet inte kan sättas i fråga.

Statens provningsanstalt har som central förvaltningsmyndighet ansvaret för de organisations- och samordningsåtgärder som behöver vidtas.

Lagen om riksprovplatser m. m. är inte tillämplig på sådan officiell provning som bedrevs vid lagens ikraftträdande den 1 januari 1975. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan emellertid förordna att lagen skall tillämpas också på sådan provning. Ärenden om utseende av riksprovplats bereds enligt kungörelsen (1974:898) om riksprovplatser m. m. av statens provningsanstalt, som därvid skall samråda med föreskrivande myndighet. Beslut om utseende av riksprovplats fattas regelmässigt av regeringen. De nuvarande riksprovplatserna finns angivna i förordningen (1977:608) om provning enligt lagen (1974:896) om riksprovplatser m. m.

Enligt riksprovplatslagen skall en riksprovplats kunna antas utföra officiell provning på ett opartiskt sätt. Vad detta innebär har utvecklats i förarbetena till lagen (prop. 1974:162 s. 7 ff). Där slås fast att ansvaret för den officiella provningen inom ett visst objektområde bör ligga på en enda riksprovplats, bl. a. av det skälet att konkurrens i samband med officiell provning skulle

kunna innebära att kommersiella värderingar riskerar att inverka på sådant sätt att tilltron till provningarnas kvalitet minskar. Vidare anges att höga krav måste ställas på att en riksprovplats är opartisk och oberoende. De bedömningar som måste göras innan ett organ utses till riksprovplats avser bl. a. dess ägarförhållanden, beslutordning, vinstintressen och verksamhet vid sidan av officiell provning.

Regelsystemet bygger på att ett samspel äger rum mellan provningsanstalten, den föreskrivande myndigheten och provande organ. De föreskrivande myndigheterna har var och en inom sitt område ansvaret för skyddet av liv, hälsa och egendom. I sina föreskrifter anger myndigheterna vilka krav som skall vara uppfyllda på egenskaper hos produkter och anläggningar. Tillverkare, leverantörer osv. får därmed en skyldighet att se till att dessa krav uppfylls. Myndigheten kan också föreskriva att någon form av provning eller kontroll skall ske av att kraven är uppfyllda innan produkten får användas. Detta blir av naturliga skäl särskilt aktuellt om brister kan medföra allvarliga skador. Eftersom rättsligt bindande och generellt tillämpbara föreskrifter ges i författningsform, blir det då fråga om officiell provning, såvida inte den föreskrivna kontrollen får ske som egenkontroll. Det bör understrykas att det är de föreskrivande myndigheterna som – inom ramen för vad som gäller enligt lagar och förordningar på området – förfogar över om provning skall ske och vilka egenskaper som skall provas. De måste härvid göra en avvägning mellan å ena sidan behovet av provning och annan kontroll och å andra sidan kostanderna för kontrollen och andra faktorer som talar emot kontroll. De är också principiellt den föreskrivande myndigheten som har att avgöra om de uppställda kraven är uppfyllda, dvs. om produkten skall godkännas eller inte. En annan sak är att detta av praktiska skäl kan överlåtas åt det provande organet, vilket särskilt förekommer då det av provningsresultatet lätt kan ses om kravet är uppfyllt.

I det nu sagda ligger att varken provningsanstalten eller de provande organen förfogar över om viss officiell provning skall komma till stånd eller inte. Provningsanstaltens ansvar gäller tillhandahållandet och samordningen av provningsresurser och tillsynen över provningsverksamheten. Syftet med 1972 och 1974 års riksdagsbeslut var bl. a. att komma till rätta med den splittring av provningsverksamheten som konstaterats föreligga på många områden. Enligt de nya reglerna har inte längre de föreskrivande myndigheterna huvudansvaret för att det finns provningsmöjligheter tillgängliga i den utsträckning som krävs på grund av dessa föreskrifter. Ett av skälen för att inrätta riksprovplatser har varit att man mera samlat vill täcka det behov av provningsresurser som föranleds av flera myndigheters föreskrifter. Av naturliga skäl kräver detta ett smidigt samarbete mellan myndigheterna. Provningsanstalten har att i sin samordnande verksamhet samråda med de föreskrivande myndigheterna, som i sin tur i god tid bör informera provningsanstalten om vilka provningsbehov nya eller ändrade föreskrifter kan medföra.

Enligt riksprovplatslagen finns möjlighet till undantag från huvudregeln att officiell provning skall utföras vid riksprovplats. Förutsättningen är att i föreskrifter om provning detta särskilt anges. Undantagsbestämmelsen öppnr en möjlighet att vid införande av viss officiell provning skapa en speciell ordning för provningen. Detta förutsätts ske endast om speciella skäl påkallar det.

Vid sidan av riksprovplatssystemet har provningsanstalten enligt riksprovplatslagen möjlighet att meddela auktorisation för visst organ att utföra provning som inte är officiell. Auktorisationen innebär en prövning av att organet har kompetent personal och lämplig utrustning för den provning auktorisationen gäller. Däremot prövas inte frågan om organet intar en fristående ställning gentemot kommersiella och andra intressen, dvs. dess opartiskhet. Med hänsyn härtill kan auktorisation f. n. inte meddelas för officiell provning ens om provningen enligt särskilt föreskrift skall utföras annorstädes än vid riksprovplats. Under auktorisationstiden kontrolleras fortlöpande att kompetenskravet alltjämt uppfylls. Ett organ som fått auktorisation kallas auktoriserad provplats. Bestämmelserna har hittills tillämpats i mycket begränsad omfattning. Endast på två områden finns auktoriserade provplatser. Innan provningsanstalten utvidgar auktorisationssystemet till ett nytt område görs en bedömning av behovet av ett sådant system på området från allmän synpunkt samt av vilka fordringar som bör ställas för auktorisation om möjlighet till sådan införs.

Erfarenheterna av lagstiftningen under de år den har varit i kraft och systemet med riksprovplatser byggts ut har visat att regelsystemet i stort sett är ändamålsenligt. Det hindrar dock inte att det kan behöva ändras i vissa avseenden mot bakgrund av problem och praktiska behov som framkommit under tillämpningen. Statens provningsanstalt har fortlöpande anmält sådana frågor och smärre regeländringar har också skett. Det finns emellertid vissa frågor som jag anser bör belysas och jag anser att detta bör ske genom en översyn av utformningen av lagstiftningen om riksprovplatser. För detta ändamål bör en särskild utredare tillkallas.

En fråga som uppstått i anslutning till lagens tillämpning är lämpligheten av den nuvarande avgränsningen av området för officiell provning. I detta begrepp innefattas f. n. inte sådan provning och kontroll som sker efter förelägganden i enskilt fall. Till denna kategori hör t. ex. sådana kontrollåtgärder som sker efter förelägganden från yrkesinspektionen eller som sker som ett led i godkännandeförfarandet för kärnkraftanläggningar. Dessa kontrollmoment utförs ändå till stor del vid riksprovplats. Liknande gränsdragningsproblem finns inom ramen för den kontroll som sker inom byggnadsområdet.

Ett annat problem som tagits upp i flera sammanhang har varit lagens hinder mot att bedriva officiell provning utanför riksprovplatser. Som redovisats i prop. 1981/82:121 (s. 9 ff) har företagshälsovårdsutredningen (A 1976:01), i delbetänkande (Ds A 1981:1) Mät- och laboratorieresurser för bättre arbetsmiljö, föreslagit att ett auktorisationssystem för laboratorie- och mättekniska företag införs inom ramen för lagstiftningen om riksprovplatser. Vidare har både utredningen och statens provningsanstalt föreslagit att lagen ändras så att det blir möjligt att låta officiell provning ske även vid auktoriserade provplatser. Riksrevisionsverket (RRV) har nyligen genomfört en granskning av föreskrifter för provning och kontroll. Inom ramen för detta projekt har verket bl. a. pekat på möjligheten att föra över delar av den officiella provningen för hissar och vågar till auktoriserade organ. Näringsfrihetsombudsmannen (NO) har i skrivelse till regeringen bl. a. kritiserat den nuvarande lagstiftningen ur konkurrenssynpunkt.

Vid min redovisning av företagshälsovårdsutredningens förslag i prop. 1981/82:121 anförde jag bl. a. att den av utredningen och provningsanstalten

föreslagna lagändringen har stor principiell vikt då den innebär ett avsteg från gällande ordning att officiell provning skall ske vid riksprovplats. Utredningens förslag har motiverats av bl. a. ekonomiska skäl men jag anförde att frågan om en lagändring också borde övervägas mot bakgrund av konsekvenserna i fråga om grunderna för det nuvarande regelsystemet.

Svenska Industritjänstemannaförbundet (SIF) har i skrivelse till regeringen tagit upp vissa frågor kring konsekvenserna för företag och personal som berörs då en riksprovplats utses eller provningsplikten inom ett objektområde utvidgas genom en ändring i myndigheters föreskrifter. SIF har, med utgångspunkt i regleringen av personalfrågorna vid tillkomsten av AB Statens Anläggningsprovning frågat om liknande regler kommer att tillämpas i framtida liknande fall.

Utredaren bör med utgångspunkt i de hittills vunna erfarenheterna av riksprovplatssystemet göra en genomgång av de nämnda frågorna och av de problem och behov i övrigt som framkommit vid tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen. Vad gäller auktoriserade provningsorgan bör särskilt belysas dessas roll inom provningsverksamheten samt övervägas om det är möjligt att låta officiell provning bedrivas av auktoriserade organ. Vid denna prövning bör de ekonomiska aspekterna i provningen vägas mot det grundläggande syftet med lagstiftningen. Utredaren bör föreslå de förändringar i lagen och anslutande författningar han bedömer påkallade. I den mån även annan lagstiftning berörs av utredarens arbete bör han vara oförhindrad att även föreslå ändringar i denna.

Utredningsarbetet bör bedrivas så att det kan redovisas före den 1 juli 1983.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för industridepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av lagstiftningen om officiell provning m. m.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat bitråde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Provplanläggning m. m. med anledning av 1982 års totalförsvarsbeslut angående civilförsvaret och kommunerna

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:39

Dir 1982:39

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-17.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Tidigare utredningar

Under senare år har frågan om en ändrad uppgiftsfördelning och ökad samordning mellan staten och kommunerna när det gäller civilförsvarsuppgifterna ägnats en betydande uppmärksamhet. På uppdrag av regeringen har civilförsvarsstyrelsen studerat möjligheterna till en närmare samordning. Resultatet av studierna är redovisade i civilförsvarsstyrelsens perspektiv- och programplaner, vilka har utgjort underlag för bl. a. 1978 års försvarskommittés (Fö 1978:02) och dess särskilda expertgrupps (CK-gruppens) överväganden och förslag.

CK-gruppen

CK-gruppen har i rapporter (Ds Fö 1980:4 och Ds Fö 1981:10) till försvarskommittén redovisat sina överväganden och förslag rörande kommunernas roll inom totalförsvaret när det gäller civilförsvarets verksamhet. Gruppen har ansett det möjligt och lämpligt att kommunerna åläggs ansvar för all civilförsvarsverksamhet som enligt nuvarande bestämmelser statlig lokal civilförsvarsmyndighet skall svara för under civilförsvarsberedskap (krig).

I samband med sina överväganden angående fördelningen av ansvaret för civilförsvarsplanläggningen i fred mellan länsstyrelse och kommun framhåller CK-gruppen bl. a. att nuvarande planläggning för civilförsvaret kännetecknas av hög detaljeringsgrad på många områden. Detta beror till viss del på civilförsvarsstyrelsens anvisningar. Delar av planläggningen, t. ex. mobiliseringsplanläggningen för civilförsvarsorganisationen, måste vara tämligen detaljerad om ett snabbt agerande i krigssituationer skall kunna säkerställas. Detaljeringsgraden får dock enligt CK-gruppens mening inte vara sådan att planerna blir svåra att hålla aktuella i fred och svårhanterliga för verkställarna av planerna vid krigsorganisering av civilförsvaret. En förenkling av vissa verkställighetsplaner är därför önskvärd. Detta bedöms kunna ske utan att effektiviteten i ett verkställighetsskede försämras. Gruppen förutsätter att den planläggning av civilförsvarsverksamheten som kan bli aktuell för kommunerna att ombesörja i fredstid kommer att utformas med beaktande av dessa synpunkter.

CK-gruppen anser vidare att kommunernas planläggning av civilförsvarsverksamhet så långt som möjligt bör integreras med kommunernas fredsverksamhet och utföras av de befattningshavare hos kommunerna som

blir verkställare av planerna vid beredskap och i krig. Planläggningen skulle härigenom komma att handhas av den personal som bör vara bäst förtrogen med förutsättningarna för verksamheten. Genom en sådan tillämpning nås effektivitet genom att civilförsvarsverksamheten i detta sammanhang förankras i kommunernas förtroendemannaorgan och olika verksamhetsgrenar.

Som 1978 års försvarskommitté framhåller i sitt betänkande (Ds Fö 1981:1) Säkerhetspolitiken och totalförsvaret leds verksamheten på lokal nivå under beredskap och i krig av ett flertal civila myndigheter och organisationer samt av lokala militära chefer. Kommunerna har därför en viktig roll för den samverkan och samordning som krävs för ömsesidigt bistånd och för att de olika lokala organens insatser skall kunna ges en enhetlig inriktning. Enligt CK-gruppens mening måste detta beaktas vid överväganden om fördelningen av ansvaret i fred mellan länsstyrelserna och kommunerna i fråga om planläggning och andra beredskapsåtgärder.

CK-gruppen anser att det inte är möjligt att utan föregående provplanläggning slutligt fastställa en lämplig ansvarsfördelning mellan länsstyrelserna och kommunerna i fråga om planläggning av civilförsvarsverksamhet och att beräkna kostnaderna härför. Gruppen anser därför att en sådan planläggning bör genomföras i ett par län. Provplanläggningen bör samordnas med av 1975 års skyddsrumsutredning föreslagen planläggning avseende skyddsplanen och med kommunernas övriga beredskapsplanläggning enligt lagen om kommunal beredskap. Syftet med provplanläggningen bör även vara att åstadkomma en samlad syn på kommunernas uppgifter inom totalförsvaret och på utformningen av en för kommunernas samtliga totalförsvarsuppgifter samordnad beredskapsplanläggning.

1975 års skyddsrumsutredning

1975 års skyddsrumsutredning (Fö 1975:03) föreslår att varje kommun skall upprätta en skyddsplan, vari bl. a. nuvarande skyddsrumsplan skall ingå (Ds Fö 1980:7 och 1981:8). Skyddsplanen skall ange dels de åtgärder som skall vidtas i fred genom att skyddsrum byggs i skyddsrumsorterna, dels de olika åtgärder som kan vidtas vid beredskap och i krig för att förbättra befolkningsskyddet i hela kommunen. Sådana åtgärder kan vara att ställa i ordning skyddade utrymmen, dvs. enklare skydd än skyddsrum, omflyttning av befolkningen m. m. Dessutom innehåller skyddsplanen förberedelser för den information som måste ges för att den i varje läge lämpligaste skyddsåtgärden skall kunna vidtas. Skyddsplanen består således enligt skyddsrumsutredningen av tre samverkande delar nämligen skyddsrumsplanen, planen för beredskapsåtgärder och informationsplanen.

Skyddsrumsutredningen behandlar utförligt skyddsplanens innehåll och utformning liksom ansvarsfördelningen mellan bl. a. kommunerna och länsstyrelserna vid planens upprättande och vidmakthållande. Utredningen anser emellertid att skyddsplanens införande bör föregås av en provplanläggning i ett antal kommuner, varvid fortsatta överväganden kan ske rörande skyddsplanens innehåll och ambitionsnivå. Verksamheten bör samordnas med av CK-gruppen föreslagen provplanläggning. Liksom CK-gruppen anser skyddsrumsutredningen att den kommunala beredskapsplanläggningen enligt lagen om kommunal beredskap bör beaktas i samband med provplanläggningen. Slutligen anser skyddsrumsutredningen att kom-

munen skall ersättas med statsmedel för skäliga kostnader som den åsamkas i samband med skyddsplaneringen och för de förberedelser som är förenade med denna. Grunderna för att bestämma ersättningen bör tas fram i samband med den föreslagna provplanläggningen.

1978 års försvarskommitté

1978 års försvarskommitté biträder i sitt slutbetänkande (Ds Fö 1981:14) Totalförsvaret 1982/87 CK-gruppens och skyddsrumsutredningens förslag i fråga om provplanläggningen. Kommittén framhåller att den ändrade ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna kommer att påverka den nuvarande administrationen av civilförsvarsverksamheten, särskilt på regional nivå. Hur uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelse och kommun skall vara i fred bör bestämmas på grundval av ingående undersökningar av vad som från effektsynpunkt är gynnsammast för olika områden av civilförsvarsverksamhet. Av betydelse är också de riktlinjer som kommer att läggas fast för utvecklingen av samhällets fredstida räddningstjänst.

Försvarskommittén föreslår sålunda att en provplanläggning genomförs för att få ytterligare underlag för en slutlig uppgiftsfördelning mellan länsstyrelse och kommun. I samband härmed bör planläggningsarbetet tidsstuderas och förslag till bestämmelser om ersättning till kommunerna utarbetas. En kommitté bör tillsättas med uppgift att leda provplanläggningen och lägga fram successiva förslag.

Försvarskommittén anser att det är viktigt att den ändrade ansvarsfördelningen på lokal nivå, dvs. att kommunerna bör ta över ansvaret för ledningen i krig av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå, samt att arbetet med skyddsplanerna och uppbyggnaden av hemskyddsorganisationen genomförs på stor bredd och så snabbt som möjligt sedan erfarenheterna av provplanläggningen och av den försöksutbildning av hemskyddsorganisationen som genomförs under budgetåret 1982/83 väl har bearbetats.

Föredragandens överväganden och förslag

Enligt beslut av riksdagen skall kommunerna med början senast under budgetåret 1984/85 ta över ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman härmed. Övertagandet skall samordnas med att hemskyddsorganisationen införs och med att arbetet med skyddsplaner påbörjas i kommunerna (prop. 1981/82:102 bil. 2, FöU 1981/82:18, rskr 1981/82:374).

Förberedelserna för att genomföra riksdagens beslut i fråga om civilförsvaret och kommunerna är omfattande och berör olika intresseområden. Bl. a. bör aktuell utveckling på olika samhällsområden beaktas och kommunal erfarenhet utnyttjas. Som jag anmält i totalförsvarspropositionen bör en provplanläggning genomföras före budgetåret 1984/85. Jag föreslår därför att en kommitté tillkallas för detta ändamål.

Jag anser att det beslut som riksdagen nyligen har fattat om att kommunerna skall ta över ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman härmed utgör en viktig grund för att alla medborgare skall kunna bli påtagligt engagerade i totalförsvaret. Genom nyssnämnda kommunala

ansvar för civilförsvarsverksamheten erhåller nämligen denna den samhällsanknytning som bör skapa bättre förutsättningar än för närvarande för medborgarna i kommunerna att aktivt delta i behandlingen av den egna kommunens civilförsvarsfrågor.

Som framgår av det föregående har riksdagens beslut i fråga om civilförsvaret och kommunerna föregåtts av ett omfattande utredningsarbete. De förslag till bl. a. fördelning av ansvar mellan länsstyrelserna och kommunerna för planläggning m. m. i fred samt den författningsreglering som därvid har redovisats behöver emellertid prövas praktiskt innan slutliga bestämmelser utfärdas. Uppdraget till kommittén bör därför vara att med utgångspunkt i den inriktning av civilförsvarsverksamheten som framgår av prop. 1981/82:102 bilaga 2 leda provplanläggningen samt att överväga och lämna förslag om

- fördelningen av ansvaret mellan länsstyrelserna och kommunerna för olika planer och andra därmed sammanhängande beredskapsåtgärder i fred när det gäller såväl civilförsvarsverksamheten inom den enskilda kommunen som den kommungränsövergripande civilförsvarsverksamheten,
- hur ledningen av den kommungränsövergripande civilförsvarsverksamheten bör organiseras,
- innehåll och utformning av de olika planerna för civilförsvarsverksamheten,
- erforderliga författningsbestämmelser för genomförande av riksdagens beslut i fråga om civilförsvaret och kommunerna,
- regler som bör gälla för ersättning till kommunerna för deras civilförsvarsverksamhet i fred.

Kommitténs uppdrag består alltså av två delar, nämligen tekniska planläggningsfrågor samt frågor av mera organisatorisk, juridisk och ekonomisk art.

Kommunernas och länsstyrelsernas planeringsuppgifter i fred

Fördelningen av planeringsarbetet i fred mellan länsstyrelserna och kommunerna bör bestämmas på grundval av vad som från beredskaps- och effektivitetssynpunkt är mest ändamålsenligt för olika slag av civilförsvarsverksamhet bl. a. med hänsyn till dess sammanhang med annan totalförsvarsverksamhet. Provplanläggningen bör därför utföras med utgångspunkt i en samlad syn på kommunernas ansvar för ledningen i krig av kommunernas samtliga uppgifter inom totalförsvaret.

Civilförsvarsplanläggningens utförande

Den nuvarande civilförsvarsplanläggningen är främst reglerad genom föreskrifterna i civilförsvarslagen (1960:74), civilförsvarskungörelsen (1960:377) och skyddsrumsförordningen (1979:90) samt genom anvisningar som civilförsvarsstyrelsen har utfärdat med stöd av nyss nämnda författningar. För skyddsplanen finns inga bestämmelser utfärdade. Skyddsrumsutredningen har emellertid utförligt behandlat skyddsplanens innehåll och utformning samt ansvarsfördelningen mellan kommun och länsstyrelse vid planens upprättande och vidmakthållande. Det åligger kommunerna enligt lagen (1964:63) om kommunal beredskap att redan i fredstid förbereda sig

genom planläggning för att kunna fullgöra sina krigstida uppgifter. Beredskapsplaner finns i alla kommuner. Kommittén bör lämna förslag till bestämmelser som bör gälla för kommunens civilförsvarsplanläggning i fred. Kommittén bör också överväga och föreslå principer som bör gälla för utformningen av en för kommuns alla totalförsvarsuppgifter samlad redovisning av förefintliga planer. Det är härvid angeläget att civilförsvarsplanläggningen på den kommunala nivån så långt möjligt integreras med nuvarande kommunala beredskapsplanering.

Den civilförsvarsplanläggning, som kommittén finner att kommunerna bör utföra, bör anpassas till hur den kommunala verksamheten och planeringen fungerar i fred. Största möjliga enkelhet bör eftersträvas. För varje plan bör finnas ett klart angivet syfte. Samma terminologi som används i andra kommunala sammanhang bör så långt möjligt utnyttjas. Samtidigt måste planeringen för den kommunala verksamheten i en krigsmiljö anpassas till de krav som denna ställer. Detta kan medföra att kommunerna i den fredstida planeringen för civilförsvarsverksamheten, på samma sätt som för närvarande gäller för skyddsrumsplaneringen, får bindande föreskrifter från statliga myndigheter. Kommittén bör ägna särskild uppmärksamhet åt denna fråga. Vidare bör ambitionerna i de förslag till civilförsvarsplanering, som kommittén anser att kommunerna bör ansvara för i fred, anpassas till de ekonomiska resurser som kan beräknas stå till förfogande inom civilförsvarsramarna för ersättning till kommunerna för detta ändamål. Förekommande säkerhetsskyddsproblem bör också uppmärksammas i sammanhanget.

Provplanläggning i Malmöhus och Kopparbergs län

Provplanläggningen bör genomföras i Malmöhus och Kopparbergs län. Kommittén bör träffa överenskommelse om medverkan i provplanläggningen med erforderligt antal kommuner. Antalet bör bl. a. av kostnadsskäl begränsas till vad som bedöms nödvändigt för att kunna belysa såväl den planläggning som bör ankomma på den enskilda kommunen som den planläggning som avser den kommungränsövergripande civilförsvarsverksamheten.

Kommitténs uppgifter bör avgränsas att gälla ansvarsfördelningen mellan kommunerna och länsstyrelserna. De ev. relationer som kan finnas med civilbefälhavarna bör beskrivas men inte utredas närmare. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt den planläggning som kan erfordras för ledning av den kommungränsövergripande civilförsvarsverksamheten i krig.

Författningsreglering

Både CK-gruppen och skyddsrumsutredningen har lämnat förslag till ändringar och kompletteringar av berörda författningar. Kommittén skall lämna de förslag beträffande författningar som bedöms erforderliga.

Regler för ersättning till kommunerna

Även om ledningen i krig förs över till kommunerna bör dock enligt försvarskommitténs förslag civilförsvaret även i fortsättningen ses som en statlig angelägenhet. Kommittén anser därför att kostnaderna för civilförsvarets krigsorganisation liksom för de fredstida förberedelserna i princip bör

betalas av staten. Som framgår av totalförsvarspropositionen ansluter jag mig i huvudsak till försvarskommitténs förslag men anser att slutlig ställning till ansvarsfördelning m. m. bör tas när resultatet av provplanläggningen föreligger. Kommittén bör därför belysa de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av de förslag som kommittén lägger fram i fråga om kommunernas medverkan i planläggning och andra förberedelser i fred för civilförsvarsverksamheten. Kommittén bör även överväga och föreslå vilka regler som bör gälla för ersättning till kommunerna för deras civilförsvarsproduktion i fred, dvs. utförande av ny civilförsvarsplanläggning, vidmakthållande av tidigare utförd planläggning samt andra beredskapsförberedelser som direkt hänger samman med planläggningen för civilförsvarsverksamheten i krig. Reglerna bör vara enkla att tillämpa. Kommittén bör beakta vad som sägs i direktiven den 25 juni 1981 (Dir. 1981:42) om begränsning av statlig normgivning till kommuner och landstingskommuner.

Övriga bestämmelser för kommittéarbetet

Det står kommittén fritt att ta upp även andra frågor än här berörda som kan vara av särskild betydelse och som kommittén finner bör undersökas i samband med provplanläggningen.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt för att göra det möjligt att genomföra riksdagens beslut i fråga om civilförsvaret och kommunerna med början senast under budgetåret 1984/85. Kommitténs arbete bör därför bedrivas så att det kan redovisas senast den 1 november 1983.

Utredningsarbetet bör genomföras i samverkan med berörda myndigheter och organisationer. Kommittén får överlämna åt civilförsvarsstyrelsen, statens brandnämnd och riksnämnden för kommunal beredskap samt länsstyrelserna i Malmöhus och Kopparbergs län att svara för de utredningar som kan behövas för kommitténs räkning.

Kommittén skall då arbetet påbörjas och under arbetets gång informera berörda personalorganisationer och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Chefen för kommundepartementet avser att senare denna dag föreslå regeringen att bemyndiga honom att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågan om en samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten. Kommittén bör samverka med denna kommitté.

Jag har i de av mig nu berörda frågorna samrått med cheferna för budget- och kommundepartementen.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag ovan har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att behandla frågor som har samband med genomförandet av 1982 års totalförsvarsbeslut angående civilförsvaret och kommunerna i enlighet med vad jag nyss har anfört,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna för kommittén skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag. Kostnaderna för ersättning till kommunerna för deras arbete i samband med provplanläggningen kommer att betalas av medel som står till civilförsvarsstyrelsens förfogande.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

De handikappades situation på arbetsmarknaden

Dir 1982:40

Beslut vid regeringssammanträde 1982-05-19.

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Eliasson, anför.

Inledning

Svenskt näringsliv har under de senaste decennierna genomgått en snabb strukturomvandling, som rest stora krav på människornas förmåga till anpassning i arbetslivet. Förändringarna har skapat svårigheter särskilt för människor med olika arbetshandikapp. Samtidigt har målet för samhällets sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik vidgats från att gälla förverkligande av full sysselsättning till rätten till arbete åt alla.

Mot den bakgrunden har en rad olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder byggts ut för att stödja personer med arbetshandikapp. Under främst 1970-talets senare del inriktades åtgärderna alltmer på att de svagaste grupperna skulle kunna få eller behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Det statliga stödet till särskilda anordningar på arbetsplatserna, särskilda arbetstekniska hjälpmedel och arbetsbiträde förstärktes. Även näringshjälpen – stöd till äldre, medelålders och handikappade för att starta eget företag – förbättrades.

Som en följd av förslagen i propositionerna om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m. (1977/78:30) och om åtgärder för arbetshandikappade (1978/79:73) bildades år 1980 stiftelseorganisationen för skyddat arbete, Samhällsföretag. Samtidigt samordnades den yrkesinriktade rehabiliteringen under statligt huvudmannaskap och kostnadsansvar.

För den yrkesinriktade rehabiliteringen skapades en enhetlig organisation – arbetsmarknadsinstitut (AMI) – som svarar för den verksamhet som tidigare bedrevs vid arbetspsykologiska institut, kommunala institut för arbetsprövning och arbetsträning samt den likartade verksamheten inom arbetsmarknadsutbildningen. Anställning med lönebidrag ersatte den 1 juli

1980 de tidigare formerna arkivarbete/musikerhjälp och halvskyddad sysselsättning.

Samhällsföretagsgruppen bildades bl. a. för att få en jämnare tillgång till skyddat arbete i olika delar av landet, större enhetlighet, konkurrensfördelar genom samordnad upphandling och marknadsföring och bättre utnyttjande av resurserna. Samhällsföretag tog över ansvaret för verkstäderna för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och vissa former av hemarbete. Verksamheten var tidigare splittrad på ett 100-tal huvudmän – främst landstingskommuner, primärkommuner och staten.

Förutom de nämnda direkta stödåtgärderna för att förbättra de handikappades möjligheter att få ett arbete har den reformerade arbetsmiljölagstiftningen, införandet av främjandelagen och annan arbetsrättslig lagstiftning samt inrättandet av anpassningsgrupperna bidragit till att stödja de arbetshandikappades ställning på arbetsmarknaden.

De ovan redovisade stödåtgärderna har nu verkat i några år. Erfarenheterna har i stort sett varit goda. Till följd av bl. a. utvecklingen på arbetsmarknaden har det ansetts nödvändigt att se över vissa av regel- och stödsystemen.

En särskild kommitté (A 1981:02) arbetar f. n. med en översyn av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation. En annan (A 1981:03) har i uppdrag att utreda frågor om åtgärder för att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik och förkorta arbetssökandetiderna m. m. En särskild utredare (A 1981:04) har också tillkallats med uppdrag att utreda frågor om samverkan i arbetsmiljö- och arbetsanpassningsfrågor.

Även bland de direkta stödåtgärderna till handikappade har i vissa avseenden översynsbehov framkommit.

I tilläggsbudget 111 (prop. 1981/82:125) för budgetåret 1981/82 anmälde jag min avsikt att föreslå regeringen att en särskild utredare skulle utses för att se över regelsystemet för lönebidragen. Syftet med översynen skulle främst vara att förenkla de svåröverskådliga och komplicerade reglerna. Vidare borde lönebidragen bli än mer effektiva och användbara hjälpmedel för att bereda arbetshandikappade sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden. Ett mera överskådligt bidragssystem och en minskning av antalet specialregler borde kunna öka möjligheterna att informera om stödet och därmed intressera arbetsgivare för att anställa sökande som inte utan stöd kan få arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Samhällsföretag fick i juni 1981 regeringens uppdrag att genomföra en kartläggning och en begränsad översyn av verksamheten inom stiftelseorganisationen för skyddat arbete. I december 1981 avlämnade stiftelsen rapporten begränsad översyn av Samhällsföretagsgruppen. Rapporten innehåller en kartläggning och förslag till kostnadsbesparande och resultatförbättrande förändringar av verksamheten inom ramen för gällande arbetsmarknadspolitiska och sociala mål. Rapporten behandlar också de anställdas möjligheter till övergång till den reguljära arbetsmarknaden. Härvid föreslås mål för antalet övergångar de närmaste åren och vissa åtgärder för att uppnå detta.

Vid riksdagens behandling av 1982 års budgetproposition (prop. 1981/82:100, AU 1981/82:21, rskr 1981/82:216) behandlades i ett antal motioner frågor bl. a. rörande Samhällsföretagsgruppens verksamhet. Den hittills begränsade övergången från företagsgruppen till den reguljära arbetsmark-

naden har uppmärksammats liksom frågan om anställning med lönebidrag som alternativ till anställning inom Samhällsföretag.

Arbetsmarknadsutskottet konstaterade att en av målsättningarna i Samhällsföretags verksamhet är att arbetet för de arbetshandikappade skall kunna leda till rehabilitering och helst en anställning på den reguljära arbetsmarknaden.

Ett viktigt mål för sysselsättningspolitiken är att undanröja olika förvärvshinder så att arbete kan erbjudas alla som vill delta i arbetslivet. Detta ställer enligt utskottet stora krav på samhälle och näringsliv. Samhällsföretag är ett instrument för att erbjuda handikappade arbete. Utskottet framhöll att politikens huvudinriktning bör vara att i största möjliga utsträckning ge de handikappade sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden. Medel för att uppnå detta är enligt utskottet dels främjandelagen (1974:13), dels bidrag till arbetsgivare som anställer handikappade. Utskottet konstaterade att hithörande frågor aktualiseras i den av mig planerade utredningen om lönebidragen och i den redan genomförda översynen av Samhällsföretagsgruppen.

Utskottet framhöll vidare att antalet arbetssökande med handikapp som f. n. inte kan erbjudas arbete emellertid är betydande – trots de åtgärder som vidtas. I slutet av januari 1982 var antalet kvarstående sökande med arbetshandikapp drygt 24 000. Mot den bakgrunden bör arbetet med att placera handikappade på den reguljära arbetsmarknaden göras mera effektivt. Enligt utskottets uppfattning finns det ett uttalat behov av att närmare utreda de handikappades möjligheter på arbetsmarknaden i stort. En särskild parlamentarisk kommitté borde därför tillsättas för detta uppdrag.

Bland de frågor som bör studeras nämner utskottet en differentiering av lönebidragens storlek med hänsyn till handikappets art och svårighet samt åtgärder som syftar till att underlätta de arbetshandikappades övergång från Samhällsföretag till den reguljära arbetsmarknaden.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Utredningsuppdraget

En kommitté bör nu tillsättas med uppdrag att utreda dels reglerna för lönebidraget, i enlighet med vad jag anförde i tilläggsbudget 111 (prop. 1981/82:125), dels de arbetshandikappades möjligheter till arbete på arbetsmarknaden i stort i enlighet med vad riksdagen uttalat vid behandlingen av 1982 års budgetproposition (AU 1981/82:21, rskr 1981/82:216).

Kommittén bör belysa effektiviteten i det nuvarande åtgärdssystemet sammantaget såväl som varje stödform för sig. Förslag bör lämnas om hur eventuella brister kan avhjälpas. Frågan om förenklingar av lönebidragsreglerna bör härvid prövas med förtur.

I den översynsrapport rörande organisationen för skyddat arbete som stiftelsen Samhällsföretag lade fram för regeringen våren 1982 föreslogs åtgärder för att stimulera en ökad övergång av anställda till den reguljära arbetsmarknaden. Dessa förslag bör nu särskilt prövas av kommittén. Kommittén bör härvid även analysera och precisera ansvarsförhållandet vad gäller dessa åtgärder mellan arbetsförmedlingen och Samhällsföretagsgruppen.

Kommittén bör vidare, mot bakgrund av den rådande ungdomsarbetslösheten, även se över vilka åtgärder som behövs för att handikappade ungdomar som lämnar grundskolan och gymnasieskolan skall vinna inträde på arbetsmarknaden.

Kommittén bör samråda med kommittén (A 1981:02) om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation, med kommittén (1981:03) om åtgärder för att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik m. m. samt med utredaren (1981:04) för frågor om samverkan i arbetsmiljö- och anpassningsfrågor.

En utgångspunkt för utredningsarbetet skall vara att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Detta innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Vidare bör, så omsorgsfullt som möjligt, belysas de effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel, som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda. (Se direktiv 1980:20 till samtliga kommittéer enligt regeringsbeslut den 13 mars 1980).

Förslag om ändringar av nuvarande regler för anställning med lönebidrag bör även omfatta ett alternativ som innebär besparingar. Därvid bör utredaren också göra bedömningar angående alternativa kostnader som uppstår om anställning med lönebidrag inte kommer till stånd.

Förslagens konsekvenser för statens möjligheter att förutse och styra kostnadsutvecklingen vad gäller lönebidrag skall redovisas.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst 9 ledamöter med uppdrag att utreda frågan om de handikappades situation på arbetsmarknaden,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande samt

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna för kommittén skall belasta tolfte huvudtitelns kommitté-anslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:41

Dir 1982:41

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-17

Chefen för kommundepartementet, statsrådet Boo, anför.

Nuvarande ordning

Civilförsvarets uppgift är att i krig skydda och rädda liv och egendom. De civilförsvarsuppgifter som berörs i detta sammanhang kan preciseras till förvarning och alarmering, utrymning, omflyttning och inkvartering, anordnande av skyddsrum, mörkläggning, räddning, brandsläckning, upptäckande och utmärkning av farliga områden, sanering och liknande skyddsåtgärder samt förläggning och bespisning av nödställda. Civilförsvarsuppgifterna i krig kan även indelas i tjänstegrenar för ledning, skydd och räddning. Under fredstid planläggs verksamheten, byggs skyddsrum, anskaffas och förrådshålls materiel, utbildas personal osv.

Civilförsvarsstyrelsen utövar under regeringen den centrala ledningen av civilförsvaret och är central förvaltningsmyndighet för civilförsvaret. På regional och lokal nivå handhas civilförsvarsuppgifterna av civilbefälhavarna och länsstyrelserna samt till viss del av kommunerna.

Samhällets fredstida räddningstjänst består av allmän räddningstjänst och olika former av särskild räddningstjänst. Den allmänna räddningstjänsten omfattar ingripanden vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge. Särskild räddningstjänst avser åtgärder vid olyckor i atomanläggning samt sjöräddningstjänst och fjällräddningstjänst. Till särskild räddningstjänst kan också hänföras flygräddningstjänst, vägburna sjuktransporter samt ambulansflygtjänst.

Ansvaret för den allmänna räddningstjänsten ligger på varje kommun inom dess område. I vissa situationer skall dock länsstyrelsen överta ledningen för räddningstjänsten. Det gäller sådana nödlägen som kräver så omfattande räddningsåtgärder att ett särskilt ledningsorgan behövs för samordning av räddningstjänsten eller för samordning av räddningstjänsten med annan verksamhet. Länsstyrelsen skall vidare se till att den allmänna räddningstjänsten inom länet är tillfredsställande ordnad.

Statens brandnämnd har som central förvaltningsmyndighet tillsynen över den allmänna räddningstjänsten inom riket. Nämnden skall också verka för samordning av olika grenar av samhällets räddningstjänst. Till nämnden är knutna dels ett utbildningsråd, dels en särskild ledningsgrupp för utbildning och övning av personal i beredskapsorganisationen för kärnkraftsolyckor. Vidare fullgör nämnden sekretariats- och kansliuppgifterna för rådet för räddningstjänst.

En kommun skall under beredskapstillstånd och krig, i de hänseenden i vilka kommunen är verksam för dem som är bosatta i kommunen, utöva verksamhet även till förmån för annan som uppehåller sig där. Motsvarande skyldigheter gäller för landstingskommunerna inom dessas verksamhetsområden. Skyldigheten att lämna bistånd gäller om biståndet inte skall

tillgodoses av civilförsvaret eller annan än kommunerna. Biståndet skall i första hand avse bostad och uppehälle samt erforderlig vård och tillsyn. Den befolkning som har lämnat sin bostad och uppehåller sig i kommunen skall registreras genom dennas försorg. Kommuner och landstingskommuner varifrån utrymning sker skall bistå kommuner och landstingskommuner där befolkning från utrymningsområdet inkvarteras i större omfattning. Det åligger kommunerna och landstingskommunerna att redan i fredstid förbereda sig för att kunna fullgöra sina uppgifter i krig. Förberedelserna redovisas i särskild plan.

För att handlägga vissa centrala samordningsuppgifter rörande den kommunala beredskapsplanläggningen inrättades genom Kungl Maj:ts beslut den 9 juni 1967 riksnämnden för kommunal beredskap. Nämnden består av företrädare för civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, länsstyrelserna, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Förslag om samordning

Frågan om en sammanslagning av civilförsvarsstyrelsen och statens brandnämnd till en ny myndighet har aktualiserats både av 1978 års försvarskommitté (Fö 1978:02) och av räddningstjänstkommittén (Kn 1979:01). Frågan har också uppmärksammats under det arbete som har bedrivits för att förbättra den fredstida utbildningen i räddningstjänst.

1978 års försvarskommitté föreslår i sitt slutbetänkande (Ds Fö 1981:14) Totalförsvaret 1982/87 att kommunerna ges ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten i krig på den lokala nivån. Med detta följer enligt kommittén ett visst planläggningsansvar i fred. Enligt försvarskommittén bör kommunerna successivt med början senast under budgetåret 1984/85 ta över ansvaret. Övertagandet bör samordnas med att hemskyddsorganisationen införs och med att arbetet med skyddsplaner påbörjas i kommunerna. Försvarskommittén föreslår att en kommitté (delegation) tillsätts med uppgift att genomföra en provplanläggning och lägga fram successiva förslag till åtgärder som föranleds av den ändrade ansvarsfördelningen på lokal nivå för civilförsvarsverksamheten i krig. Vidare föreslår försvarskommittén att en kommitté tillsätts med uppgift att närmare överväga om en sammanslagning av civilförsvarsstyrelsen, statens brandnämnd och riksnämnden för kommunal beredskap bör komma till stånd och att i så fall lämna förslag härom.

Räddningstjänstkommittén har i sitt betänkande (SOU 1981:82) Samhällets räddningstjänst framhållit att strävandena att integrera civilförsvaret och räddningstjänsten i fred är ett av de bärande inslagen i förslaget till en effektivare räddningstjänst. En sådan utveckling förutsätter enligt kommittén att det både i fred och ofred också sker en samordning inte bara lokalt och regionalt utan även på central nivå. Att bilda en ny myndighet genom att sammanföra statens brandnämnd och civilförsvarsstyrelsen är enligt räddningstjänstkommitténs mening en angelägen åtgärd. Kommittén föreslår att en organisationskommitté snarast tillkallas för att närmare utreda uppgifter, medel och organisation för ett nytt centralt räddningstjänstverk och för att utarbeta en plan för genomförandet av den nya organisationen. Räddningstjänstkommittén pekar på att utredningen bör omfatta en bedömning av vad

som skall krävas av verket i freds- och krigsorganisationen. Med hänsyn till de stora fordringar som skall ställas på fredsräddningstjänsten är det enligt kommittén naturligt att denna del av verksamheten kommer att sätta sin prägel på organisationen. Enligt kommittén måste dock samtidigt beaktas de krav som krigsorganisationen kan komma att ställa på den nya myndigheten. I syfte att stimulera en effektiv samverkan mellan den allmänna räddningstjänstens och de särskilda räddningstjänstformernas organ anser kommittén att det särskilt bör övervägas vilka åtgärder för samordning som fordras mellan det nya verket och övriga statliga myndigheter.

Räddningstjänstkommitténs betänkande har remissbehandlats. Förslaget om att en organisationskommitté snarast tillkallas för att närmare överväga om ett nytt centralt räddningstjänstverk bör bildas har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Flera remissinstanser anser att en gemensam organisation bör främja effektiviteten i arbetet. Från något håll framhålls att en sammanföring även bör innebära vissa kostnadsbesparingar.

I departementspromemorian (Ds Kn 1981:24) Utbildning i räddningstjänst m m framhålls det att en samordning av räddningstjänstutbildningen och civilförsvarsutbildningen skulle innbära ett bättre utnyttjande av lärarna och en ökad möjlighet till gemensamt utnyttjande av anläggningarna. Utbildningen bör därför enligt promemorieförslaget samordnas och viss räddningstjänstutbildning decentraliseras till civilförsvarets utbildningsanläggningar. Den föreslagna decentraliseringen förutsätter dock enligt promemorian att frågan om en samordning mellan statens brandnämnd och civilförsvarsstyrelsen har avgjorts av statsmakterna. Det är nämligen från praktisk synpunkt olämpligt att skapa regionala utbildningsorganisationer utan gemensam huvudman. De tänkta samordningsvinsterna kan inte heller tillvaratas i någon högre grad förrän efter en total samordning. Enligt promemorieförslaget måste därför decentraliseringen anstå och utbildningen inom statens brandnämnds utbildningsenhet tills vidare i huvudsak bedrivas i nuvarande former.

1982 års totalförsvarsbeslut

I propositionen (1981/82:102 bil. 2) om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling anför föredraganden att han i likhet med försvarskommittén anser att kommunerna med början senast under budgetåret 1984/85 bör ta över ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman härmed. För att få ytterligare underlag för en slutlig uppgiftsfördelning mellan länsstyrelserna och kommunerna bör enligt föredraganden en provplanläggning genomföras. Föredraganden konstaterar att både försvarskommittén och räddningstjänstkommittén har föreslagit att en kommitté tillsätts med uppgift att närmare överväga om en sammanslagning av civilförsvarsstyrelsen, statens brandnämnd och riksnämnden för kommunal beredskap till en ny myndighet bör komma till stånd. För egen del framhåller föredraganden att han är övertygad om att samordningsvinster går att uppnå inom området räddningstjänst i krig och fred. Han anmäler att frågan om samordningen av den fredstida räddningstjänsten med den verksamhet som civilförsvarsstyrelsen har ansvar för f. n. bereds inom regeringskansliet samt

att han avser att föreslå regeringen att uppdra åt försvarets rationaliseringsinstitut att närmare studera vissa frågor, bl. a. utveckling, anskaffning, redovisning, förrådshållning och underhåll av civilförsvarets materiel i syfte att uppnå effektivitetsvinster. Enligt föredraganden behöver även systemet för inskrivning, registrering, krigsplacering m. m. av civilförsvarspliktiga studeras närmare.

Enligt beslut av riksdagen (FöU 1981/82:18, rskr 1981/82:374) skall kommunerna med början senast under budgetåret 1984/85 ta över ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman härmed. Övertagandet skall samordnas med att hemskyddsorganisationen införs och med att arbetet med skyddsplaner påbörjas i kommunerna. Riksdagen har vidare godtagit föredragandens uttalande att samordningsvinster går att uppnå genom en sammanslagning av civilförsvarsstyrelsen, statens brandnämnd och riksnämnden för kommunal beredskap samt hänvisat till att frågan om samordning av räddningstjänsten i krig och fred bereds i regeringskansliet.

Föredragandens överväganden och förslag

Jag vill erinra om att regeringen tidigare denna dag har bemyndigat chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att behandla frågor som har samband med genomförandet av 1982 års totalförsvarsbeslut angående civilförsvaret och kommunerna. Jag tar nu upp frågan om samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten.

Till en början kan jag konstatera att räddningstjänstkommitténs förslag om ett centralt räddningstjänstverk har fått ett positivt mottagande. Förslaget förväntas uppenbarligen leda till samordningsvinster. Enligt min mening kan det vara förenat med praktiska fördelar om en samordning av den centrala ledningen för den fredstida räddningstjänsten och för civilförsvarsverksamheten kommer till stånd. Den samordning av civilförsvarsverksamheten och den kommunala verksamheten som i enlighet med riksdagens beslut sker under de närmaste åren talar dessutom i denna riktning. En samordning av den centrala myndighetsfunktionen på räddningstjänstområdet bör kunna leda till rationaliseringsvinster, t. ex. i fråga om materielanskaffning, förrådshållning, forskning och utveckling samt utbildning liksom ifråga om användning av civilförsvarspliktiga. Sådana vinster kan enligt vad som har framkommit genom räddningstjänstkommitténs arbete leda både till besparingar och förbättringar av räddningstjänstens effektivitet. Det arbete som skall utföras genom försvarets rationaliseringsinstituts försorg i fråga om materielanskaffning, inskrivning av civilförsvarspliktiga m. m. bör också kunna ge underlag för rationaliseringsåtgärder. För kommuner och länsstyrelser innebär en samordning på central nivå en förenkling. Den översyn av utbildningen i räddningstjänst som nyligen har företagits har visat nödvändigheten av att åstadkomma en samordning av brandnämndens utbildning med civilförsvarsutbildningen. Det är alltså ett starkt krav, bl. a. i besparingssyfte att pröva möjligheterna att samordna den centrala ledningen för den fredstida räddningstjänsten och för civilförsvarsverksamheten. Konsekvenserna av en sådan samordning har emellertid inte närmare utretts.

Jag avser att inom kort föreslå regeringen att för riksdagen redovisa den framtida inriktningen av samhällets räddningstjänst. Riksdagen har nyligen fattat beslut om inriktningen av civilförsvarsverksamheten. De krav som ställs på den framtida räddningstjänsten i fred och krig gör det angeläget med effektivitetshöjande åtgärder genom samordning av verksamheten. Ett utredningsarbete bör därför påbörjas för att pröva förutsättningarna för en samordning av verksamheten på central nivå, belysa konsekvenserna av en sådan samordning och ange principerna för hur den bör komma till stånd. Jag förordar att en kommitté nu får i uppdrag att utreda dessa frågor.

Ett kommunalt ansvar för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman härmed kan antas i avsevärd mån komma att påverka också den verksamhet som nu bedrivs av länsstyrelsernas försvarsenheter. Kommittén bör närmare analysera vad dessa förändringar får för konsekvenser för verksamheten på central nivå. Resultatet av analysen bör ligga till grund för kommitténs överväganden. Vad gäller den fredstida räddningstjänsten vill jag erinra om att statens brandnämnds uppgifter i dag är att som statens sakkunnigorgan lämna råd i fråga om allmän räddningstjänst till länsstyrelser, kommuner och enskilda samt att genom försöks- och utvecklingsarbete främja räddningstjänsten. Brandnämnden har också till uppgift att bedriva utbildningsverksamhet samt att verka för samordning av olika grenar av samhällets räddningstjänst. En uppgift med ökad tyngd i framtiden blir den som gäller samordningen av samhällets räddningstjänst. I övrigt utgår jag från att verksamhetens omfattning inte kommer att förändras i nämnvärd grad. Däremot måste verksamheten inriktas på att följa utvecklingen på området. Kommittén bör mot bakgrund härav bedöma hur de fredstida centrala räddningstjänstuppgifterna kan fullgöras i en ny central organisation. Samtidigt bör det klaras ut hur relationerna skall vara mellan den centrala nivån å ena sidan och civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunerna å den andra. Det bör beaktas att kommunernas ansvar för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman härmed leder till att den centrala civilförsvarsverksamheten i framtiden måste liksom redan sker i fråga om den fredstida räddningstjänsten bedrivas i samarbete med Svenska kommunförbundet. Kommittén bör överväga formerna för detta samarbete. I utredningsarbetet bör även ingå att överväga i vad mån decentraliseringen av den nuvarande civilförsvarsverksamheten och samordningen mellan denna verksamhet och räddningstjänsten kan leda till besparingar på den centrala nivån. Kommittén bör alltså utreda vilka samordningsvinster som beräknas kunna uppkomma och ange vilka förutsättningar som dessa grundas på.

En utgångspunkt för utredningsarbetet bör vara att grunden för organisationen är en väl fungerande fredsmässig verksamhet. Detta är, som jag ser det, en förutsättning för att även krigsorganisationen skall bli effektiv. Vid en samordning av den centrala verksamheten bör enligt min mening största möjliga samordnings- och effektivitetsmässiga vinster eftersträvas. Det är angeläget att besparingar kan göras även på detta område. Bl. a. bör försvarets rationaliseringsinstitut kunna utnyttjas för att ta fram underlag för utredningsarbetet. Även om vinsterna torde bli störst för den fredsmässiga verksamheten både för civilförsvaret och för räddningstjänsten, anser jag att krigsorganisationen också bör kunna ha fördel av den starkare anknytning till

motsvarande fredsmässiga verksamhet som en samordning skulle medföra. Detta står i överensstämmelse med den tillämpade totalförsvarsprincipen. Genom samordningen bör enligt min mening en omställning från fred till krig kunna förenklas vilket har stor betydelse från beredskapssynpunkt. Det är väsentligt att det planerande och förberedande arbetet för en krigssituation inte eftersätts vid en samordning av verksamheten. Kommittén bör särskilt överväga hur en gemensam central ledning skall organiseras för att kunna tillgodose dessa krav.

I departementspromemorian Utbildning i räddningstjänst m. m. framhålls att rationaliseringsvinster troligen skulle kunna göras genom en samordning av räddningstjänstutbildningen med, förutom civilförsvarsutbildningen, annan likartad utbildning. Detta är emellertid ett omfattande och långsiktigt arbete. Frågan bör enligt promemorieförslaget tas upp i ett fortsatt samordningsarbete. Kommittén bör överväga formerna för ett sådant arbete.

Räddningstjänstkommittén föreslår att det bildas en central samordnings- och informationsfunktion vid användningen av speciella resurser för räddningstjänst i samband med olyckor av större omfattning eller vid olyckor som fordrar insatser av mer exklusiva räddningstjänstresurser. Remissinstanserna är i huvudsak positiva till detta förslag. SOS Alarmering AB (SOSAB) anser att en av dess större centraler bör få uppgiften, om en sådan central skall inrättas. Det är enligt min mening angeläget att möjligheterna att i samarbete med SOSAB upprätta en central informationsfunktion för räddningstjänsten övervägs. Detta får inte innebära att en ny central organisation eller SOSAB ges en operativ roll vid räddningsinsatser. Jag vill tillägga att en av förutsättningarna för långt gående samordning mellan den fredstida och den krigstida räddningstjänsten måste vara ett alarmeringssystem som är så uppbyggt att det kan tillgodose kraven såväl i fred som i krig. Härvid spelar i fred SOSAB med dess länsalarmeringscentraler en betydelsefull roll. För alarmeringen av civilbefolkningen i krig finns ett särskilt system. Erforderlig samordning mellan de fredstida och de krigstida alarmeringsfunktionerna måste säkerställas. Det bör åligga utredningen att i nära samarbete med SOSAB studera dessa frågor.

Vad gäller planläggningen i fred av civilförsvarsverksamheten, är det angeläget att denna så långt möjligt integreras i den kommunala beredskapsplaneringen. Provplanläggningen torde visa hur detta lämpligen kan ske. För att handlägga centrala samordningsuppgifter i fråga om planläggningen fordras i än högre grad än f. n. en funktion motsvarande den som nu ankommer på riksnämnden för kommunal beredskap. Det torde finnas flera olika möjligheter att få en ändamålsenlig ordning för samordning av planläggningen. I utredningsuppdraget bör ingå att överväga denna fråga.

En näraliggande fråga är den skyldighet som enligt lagen (1981:1216) om kyrklig beredskap åligger de kyrkliga kommunerna. Dessa skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de under beredskapstillstånd och krig skall kunna fullgöra sina uppgifter. De uppgifter som fullgörs av riksnämnden för kommunal beredskap när det gäller den kommunala beredskapsplanläggningen handhas nu på det kyrkliga området av kyrkoberedskapskommittén (U 1976:09). Enligt min mening finns det skäl att överväga om inte de planläggningsuppgifter som rör de kyrkliga kommunernas beredskap bör på riksplanet samordnas med motsvarande uppgifter för den övriga kommunala beredskapsplaneringen.

Utredningsarbetet bör genomföras parallellt och i nära samarbete med kommittén med uppdrag att behandla frågor som har samband med genomförandet av 1982 års totalförsvarsbeslut angående civilförsvaret och kommunerna. Det bör bedrivas så skyndsamt att ett principförslag angående samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten kan läggas fram senast under oktober 1983. Kommittén bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Kommittén bör beakta direktiven den 13 mars 1980 (Dir 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Jag har i detta ärende samrått med cheferna för försvars- och budgetdepartementen.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att utreda frågan om en samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta femtonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

Formerna för statens stöd till arkeologiska undersökningar m.m.

Dir 1982:42

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Wikström, anför.

1 Bakgrund

1.1 Fornminneslagens bestämmelser m.m.

Fasta fornlämningar är förhistoriska minnesmärken såsom gravar och gravfält, boplatser, domarringar, resta stenar osv. men även anläggningar från historisk tid som övergivna boplatser och arbetsplatser, märkliga färdvägar, broar, ruiner av borgar, slott, kyrkor etc.

Lagskyddet för fasta fornlämningar har lång hävd i vårt land. Fornlämningarna uppfattas som en gemensam egendom vilket har givit lagskyddet servitutskaraktär. Utgångspunkten är att fornlämningarna i huvudsak skall bevaras för framtiden. Särskild vikt läggs därför vid samråd mellan dem som planerar att utnyttja mark med fornlämningar och de antikvariska myndigheterna. Samrådet skall ske för att man i största möjliga utsträckning skall kunna undvika att fornlämningar behöver beröras eller skadas. Också markägarens rätt att utnyttja marken är underordnad önskemålet att skydda och bevara fornlämningarna.

Det är emellertid ofrånkomligt att fornlämningar kan behöva tas bort för att ge möjlighet till förändringar av markens nyttjande. Enligt 6 § fornminneslagen (1942:350) får tillstånd lämnas att rubba, förändra eller ta bort en fornlämning, när denna medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. En avvägning skall således göras mellan intresset att bevara fornlämningen och det hinder denna utgör för den tänkta nya användningen av marken.

Borttagande av fasta fornlämningar kan innebära att kulturhistoriska värden och kunskaper förstörs. För att minska förlusten och för framtiden ta till vara informationsinnehållet i fornlämningen föregås ett borttagande som regel av en vetenskaplig undersökning. Hur omfattande denna undersökning bör vara och hur den bör genomföras bedöms utifrån vetenskapliga kriterier. Härav följer att det inte finns någon direkt relation mellan det ingrepp som ett företag vållar och omfattningen av en erforderlig undersökning. Vilken undersökning som behöver göras beror i stället på fornlämningens art och betydelse.

Om det med anledning av ett allmänt eller större enskilt arbetsföretag som berör en fast fornlämning erfordras, att en särskild undersökning av fornlämningen företas eller att särskilda åtgärder vidtas för att bevara den, skall enligt 9 § fornminneslagen kostnaden för detta åvila företaget, om det inte på grund av särskilda förhållanden är obilligt. Det är således den för vars skull fornlämningen tas bort som i första hand får bedöma om fördelen att få fornlämningen avlägsnad är så stor att den motiverar kostnadsåtagandet för undersökningen. Fornminneslagens regler om kostnadsansvar kan därmed sägas vara en del av lagens skyddssystem genom att de främjar en omsorgsfull

planering ägnad att minska behovet av att undersöka och ta bort fasta fornlämningar.

Lagskyddet för fornlämningarna ställer särskilda krav på ägare och brukare av mark med fornlämningar. Redovisningen av synliga eller på annat sätt till läge bestämbara fornlämningar på den ekonomiska kartan och i viss omfattning också i andra officiella kartverk syftar till att ge markens ägare och brukare den nödvändiga informationen om fornlämningarnas läge och utsträckning. Våra kartor har därmed en stor betydelse för fornlämningsskyddet. Sedan år 1969 förs uppgifter om fornlämningar också in i fastighetsregistret.

Underlaget för fornlämningsredovisningen på de officiella kartorna och i fastighetsregistret är riksantikvarieämbetets fornlämningsregister. Medan kartorna och fastighetsregistret innehåller endast uppgift om de fornlämningar som klart kan identifieras och bedömas till sin art omfattar fornlämningsregistret även andra fornlämningar. Dessa redovisades inte vid den första kartgenerationens upprättande, eftersom deras exakta utsträckning då inte kunde bestämmas. Exempel är boplatser och äldre kulturlager. Dessutom innehåller registret uppgifter om fyndplatser och lämningar av mindre betydelse för kartredovisningen.

Vid den nu pågående revideringen av den ekonomiska kartan redovisas också boplatser. På grund av kartskalan har kulturlagren i tätorter ännu inte kunnat redovisas på detta sätt. För att förbättra informationen om förekomsten av kulturlager i första hand i de medeltida städerna inleddes år 1972 en genomgång av arkivalier och uppgifter om äldre undersökningar. År 1976 redovisades för ca 90 kommuner en översikt av de områden inom de medeltida städerna där kulturlager kan förekomma. Fördjupade studier om medeltidsstäderna pågår inom forskningsprojektet Den tidiga urbaniseringsprocessens konsekvenser för nutida planering (Medeltidsstaden). Hittills föreligger rapporter för 27 städer. Rapporterna skall ge berörda fastighetsägare bättre upplysning om förekomst av fornlämningar och också bilda underlag för kommunal och statlig planering.

1.2 Den arkeologiska undersökningsverksamhetens utveckling

Vid tillkomsten av 1942 års fornminneslag och under hela 1940-talet utfördes de arkeologiska undersökningar som förorsakades av markexploatering i stor utsträckning inom ramen för det löpande kulturminnesvårdsarbetet. Arbetet gjordes av tjänstemän vid riksantikvarieämbetet och statens historiska museum samt vid länsmuseerna och vissa kommunala museiinstitutioner.

När markexploateringen under 1950- och 1960-talen gav anledning till en ökad undersökningsverksamhet organiserades arbetena på annat sätt. Fr.o.m. år 1967 har riksantikvarieämbetets arkeologiska undersökningar utförts som regelrätta uppdrag med en av riksrevisionsverket godkänd taxesättning.

Det kan nämnas att regeringen den 18 mars 1982 har uppdragit åt riksantikvarieämbetet att se över formerna för finansieringen av sin uppdragsverksamhet.

Undersökningarna sker nu enligt självkostnadsprincipen vilket innebär att företagen förutom fält- och rapportkostnader också betalar riksantikvarie-

ämbetets administration av verksamheten. För att inte taxesättningen skall leda till att vissa enskilda företag belastas med alltför höga kostnader har ämbetets anslag till vård och underhåll av fornlämningar och kulturhistoriskt värdefulla byggnader budgeteras med hänsyn till möjligheten att ge bidrag till sådana företag.

Kostnadsansvaret enligt 9 § fornminneslagen beror i första hand på gränsdragningen mellan, å ena sidan, allmänt eller större enskilt arbetsföretag och, å andra sidan, övriga arbetsföretag. I andra hand är kostnadsansvaret beroende av billighetsregeln i 9 §. Besluten enligt 9 § har enligt en vid riksantikvarieämbetet bildad praxis kommit att innebära en subventionering av undersökningskostnaderna, dvs. i allmänhet ej full kostnadstäckning. För budgetåret 1981/82 har riksantikvarieämbetet avsatt ca 400 000 kr. för sådan subventionering.

Huvuddelen av de arkeologiska undersökningarna i samband med arbetsföretag utförs av riksantikvarieämbetets undersökningsverksamhet (tidigare Uppdragsverksamheten). På Gotland svarar riksantikvarieämbetets Gotlandsundersökningar (RAGU) för uppdragsundersökningar.

I några län har länsmuseerna byggt upp en egen bas för att kunna åtaga sig uppdragsundersökningar inom sitt verksamhetsområde. I Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner är det i stället de kommunala museerna som utför de flesta arkeologiska undersökningarna. Flera kommuner med medeltida städer har också byggt upp särskild sakkunskap inom sina museiinstitutioner för att själva kunna klara stadsarkeologiska undersökningar i de äldre tätorterna. Detta gäller t. ex. Lund.

Tvist i anslutning till arkeologisk undersökning kan f.n. prövas såväl genom besvär i administrativ ordning som vid domstol. Talan vid domstol kan föras utan inskränkning i tid.

Samhällsutvecklingen och de konsekvenser denna har för markanvändningen ger den yttre ramen för utvecklingen av den arkeologiska undersökningsverksamheten. Den förbättrade kunskap om fornlämningarna och deras samhällsbakgrund, som fornminnesinventeringen och undersökningsverksamheten leder fram till, ger tillsammans med resultatet av den totala arkeologiska och därtill anknytande forskningen de vetenskapliga utgångspunkterna för undersökningarna.

Efterkrigstidens markexploateringar har ofta varit storskaliga och föregåtts av omsorgsfull planering. Avvägningen mellan exploateringsintressena och fornlämningsintresset har kunnat ske i en fortlöpande diskussion i denna planeringsprocess. Ett sådant arbetssätt har skapat gynnsamma betingelser för en långsiktig planering av undersökningsverksamheten och en mer problemsökande undersökningsmetodik. Det ökade intresset för en bebyggelse- och samhällshistoriskt inriktad arkeologi har vidare inneburit att spåren efter bosättningar och olika näringsfång har ägnats större uppmärksamhet. Vissa fornlämningstyper har som en följd härav uppmärksammats mer än tidigare. Eftersom dessa inte på samma fullständiga sätt som gravanläggningar och andra fornlämningar med synliga märken ovan jord har förtecknats i riksantikvarieämbetets fornlämningsregister har kompletterande inventeringar ofta varit nödvändiga inslag i företagens planering. Nya metoder för att lokalisera t. ex. boplatser så att dessa kan uppmärksammas tillräckligt tidigt har också utvecklats eller prövas f. n. Då det kan vara svårt att genom t. ex. arkivgenomgång, ytinventering och fosfatunder-

sökningar klarlägga boplatsers och kulturlagers omfattning och struktur kan samtidigt regelrätta provundersökningar behöva utföras för att bedöma behovet eller omfattningen av vetenskapliga undersökningar i samband med borttagande av fornlämningarna.

I motsats till vad som gäller för undersökningar som orsakas av arbetsföretag har kostnadsansvaret för inventering och prospektering som syftar till att klarlägga förekomst av fast fornlämning i första hand åvilat de kulturminnesvårdande myndigheterna och museerna. Exploateringsföretag eller kommuner har dock i många fall åtagit sig kostnader också för sådana arbeten när det har funnits omedelbara behov att förbättra planerings- och bedömningsunderlaget.

Jämsides med den vetenskapligt motiverade utvecklingen av undersökningsverksamheten har ansträngningar gjorts för att rationalisera och effektivisera olika arbetsmoment. På fältarbetssidan har man t. ex. genomfört en omfattande mekanisering med minskat behov av grovarbetskraft som följd. Denna utveckling och i än högre grad utvecklingen inom byggbranschen har medfört att den arkeologiska undersökningen numera i princip alltid organiseras som en helt fristående del av arbetsföretaget.

Utvecklingen mot allt större och tyngre maskiner för schaktningsarbeten och sådana krav från samhällets sida som är en följd av arbetsmiljöhänsyn och nya tekniska lösningar för vatten- och avloppssystem m. m. har också påverkat ingreppens art och omfattning och därmed behovet av arkeologiska undersökningar. I äldre stadskärnor innebär t. ex. ledningsgrävningarna i dag mycket stora ingrepp och leder därför till betydligt mer omfattande arkeologiska undersökningar än tidigare.

Konsekvenserna av de arkeologiska undersökningskostnaderna för byggandet och för boendekostnaderna har sedan mitten av 1960-talet vid ett flertal tillfällen aktualiserats i form av motioner till riksdagen och skrivelser till regeringen. En översiktlig beskrivning av de förslag till åtgärder som i olika sammanhang har framförts ges i budgetpropositionen 1982 (prop. 1981/82:100 bil. 12 s. 95-97).

Med anledning av ett antal motioner uttalade 1979/80 års riksmöte, med hänvisning till förslag av kulturutskottet (KrU 1979/80:12, rskr 1979/80:51) att det fanns anledning att se över möjligheterna att underlätta för arbetsföretagen att finansiera de arkeologiska undersökningarna och eventuella åtgärder i övrigt som kan komma i fråga. Enligt utskottet borde översynen präglas av en strävan att väga olika intressen mot varandra. Utskottet framhöll vidare att någon saklig försämring av det skydd fornlämningarna f. n. åtnjuter inte får komma i fråga.

Sedan regeringen i budgetpropositionen 1982 har redovisat vissa åtgärder för att begränsa de aktuella kostnadsproblemen har riksdagen ånyo uttalat sig för att en särskild översyn skall komma till stånd (KrU 1981/82:21, rskr 1981/82:230).

2 Utredningsuppdraget

Synen på de fasta fornlämningarna som en gemensam tillgång har lång hävd i vårt land. Fornlämningarna är en viktig och för alla tillgänglig del av kulturarvet. Det är därför angeläget att de bevaras i den utsträckning som det är möjligt. Samtidigt finns det angelägna allmänna och enskilda intressen

som kan motivera att fornlämningar tas bort. För att den information som fornlämningarna kan ge i största möjliga utsträckning skall kunna tas till vara, är det ett allmänt intresse att erforderliga arkeologiska undersökningar föregår borttagandet. En allmän uppslutning kring ett sådant synsätt synes föreligga.

Utvecklingen av forskningen och undersökningsmetoderna har medfört att de kulturminnesvårdande myndigheterna har kunnat medverka till ett bättre underlag för bedömning av vad som bör bevaras för framtiden och vilka utgångspunkter som bör gälla för undersökningsverksamheten.

Både undersökningsmetodiken och kunskapen om olika fornlämningsformer har sålunda förändrats sedan den nuvarande fornminneslagen trädde i kraft. Genom att förekomsten av fornlämningar och behovet av undersökningar har kunnat beaktas på ett tidigt stadium i olika planeringssituationer har en rimlig avvägning mellan intresset att bevara fornlämningar och andra allmänna och enskilda intressen kunnat göras. Enligt riksantikvarieämbetets bedömning har kostnaderna för de arkeologiska undersökningarna också i allmänhet kunnat inrymmas i arbetsföretagens totalkostnad utan att detta inneburit någon allvarligare belastning eller gett några negativa konsekvenser för planering och byggande. En fortlöpande rationalisering av undersökningsverksamheten har också bidragit till att ökningen av undersökningskostnaderna har kunnat hållas tillbaka.

Förhållandena är emellertid mycket olikartade. Vissa arbetsföretag har fått vidkännas kostnader som både i absoluta tal och i relation till den totala kostnaden för arbetsföretaget framstår som höga. Detta har lett till att rådande fördelning av kostnadsansvaret har satts i fråga. Ibland är det nästan omöjligt att undvika att fornlämningar berörs i samband med förnyelse av befintlig bebyggelse eller vid nyexploatering. Detta gäller t. ex. inom delar av äldre städer och inom andra sedan gammalt exploaterade fornlämningsområden. Det kan också vara svårt att före en undersökning bedöma vissa fornlämningars omfattning och art, vilket skapar osäkerhet vid planering och ekonomiska ställningstaganden. Undersökningskraven kan därtill vara olika höga med hänsyn till bedömningen av det vetenskapliga värdet.

Av dessa skäl är det motiverat att se över möjligheterna att underlätta för arbetsföretagen att finansiera arkeologiska undersökningar. En särskild utredare bör därför tillkallas med uppgift att överväga frågan om undersökningarnas finansiering. Utgångspunkten för utredningsarbetet skall enligt min mening vara att fornminneslagens huvudprincip för kostnadsansvar för arkeologiska undersökningar bibehålls. Huvudregeln bör alltså vara att exploatören skall stå för kostnaden. Genom att exploatören ges ett kostnadsansvar skapas förutsättningar för att exploateringen av mark med fornlämningar begränsas. Denna huvudprincip kan dock inte tillämpas undantagslöst. Särskilda hänsyn kan t. ex. behöva tas när fast fornlämning påträffas i jordbruket eller vid smärre tillbyggnader av bostadshus. Därför innehåller fornminneslagen bestämmelser som gör det möjligt för staten att i vissa fall överta undersökningskostnaden. Utredaren bör redovisa hur lagens bestämmelser vid beslut om bidragsgivning i praktiken har tillämpats i vad avser gränsdragningen mellan å ena sidan allmänt eller större enskilt arbetsföretag och å andra sidan övriga arbetsföretag. Utredaren bör vidare lämna förslag till riktlinjer för billighetsprövning enligt fornminneslagen samt föreslå de ändringar av lagen som kan följa härav.

Vid bedömning av effekterna av arbetsföretagens kostnadsansvar och behovet av stöd från samhällets sida måste också frågan om markvärdet för fastigheter med fornlämningar beaktas. Det har gjorts gällande (3 LU 38:1964) att förekomsten av en fast fornlämning bör verka sänkande på markpriset. Om en sådan sänkning kan utverkas vid markförvärv kan den inskränkning i förfoganderätten som lagskyddet innebär eller den ekonomiska belastning, som en eventuell framtida undersökning ger, kompenseras. Sambandet markvärde-taxeringsvärde är således av intresse och bör belysas av utredaren. I denna fråga bör utredaren samråda med riksskatteverket.

Det är viktigt att bearbetningen av undersökningsresultaten organiseras så att resultaten kan utnyttjas effektivt inom hela undersökningsverksamheten. Utredare bör lägga fram erforderliga förslag härom. I detta sammanhang bör utredaren också beakta förutsättningarna för en fortlöpande utveckling och effektivisering av undersökningsmetoderna. Utredaren bör vidare bedöma hur statens och arbetsföretagens insatser skall vägas mot varandra när det gäller planeringen av undersökningarna och bearbetningen av resultaten samt kunskapsåterföringen.

Mot bakgrund av de ställningstaganden och övriga överväganden som nyssnämnda frågeställningar kan föranleda bör utredaren närmare klarlägga behovet av och formerna för statligt stöd till arkeologiska undersökningar. Om utredarens förslag kan föranleda merkostnader för staten ankommer det på utredaren att lämna förslag till finansiering.

För att hänsyn skall kunna tas till fornlämningarna vid fysisk planering av arbetsföretag bör kunskapen om fornlämningsförekomsterna vara lätt tillgänglig. Redovisningen av fornlämningarna på den ekonomiska kartan har visat betydelsen av ett gott kunskapsunderlag. Utredaren bör redovisa vilka informationssystem som f. n. finns inom kulturminnesvården, i de officiella kartverken och i anslutning till den fysiska planeringen och fastighetsregistreringen samt föreslå de förbättringar, som kan vara påkallade av hänsyn till den kommunala planeringen och till köpare, kreditinstitut m. fl. Utredaren bör i dessa frågor samråda med statens planverk och lantmäteriverket.

Den fysiska planeringens betydelse för samordningen mellan olika samhällssektorers intressen och mellan allmänna och enskilda intressen gör det särskilt angeläget att informationen om fornlämningar på grundkarta och i planer av olika slag är enhetlig och utformad så att den tillgodoser markägarnas och kulturminnesvårdens intressen. Utredaren bör studera om kulturminnesvårdens informationssystem behöver kompletteras med hänsyn till önskemål och behov inom den fysiska planeringen.

Utredaren bör även studera om det finns behov av mer speciella informationsinsatser för svårbedömda fornlämningsförekomster, t. ex. områden med förhistoriska boplatser, kulturlager från historisk tid m. m. Frågan om kostnadsansvar för sådana insatser bör också övervägas.

I utredningsförslaget bör ingå behövliga författningsförslag.

Om utredarens förslag i här berörda avseenden bedöms leda till kostnader skall även för dessa finansieringsförslag lämnas.

Förutom vad som här har framförts rörande förslagens finansiering bör utredaren beakta vad som sägs i direktiven (Dir. 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansieringen av reformer.

Särskilt skall uppmärksammas att kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Utredaren bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel, som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda.

Utredarens förslag bör redovisas för regeringen senast vid utgången av februari 1984.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utbildningsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda formerna för statens stöd till arkeologiska undersökningar m.m.,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandes överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Tilläggsdirektiv till oljeersättningsdelegationen (I 1979:01)

Dir 1982:43

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24

Statsrådet Eliasson anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 11 januari 1979 tillkallade det statsråd som hade förordnande att föredra ärenden som rör energipolitik en delegation för solvärme och bränslen som kan ersätta olja. Delegationen har antagit namnet oljeersättningsdelegationen. Delegationen fick enligt sina direktiv (Dir 1979:2) till uppgift att närmare studera de tekniska, miljömässiga, ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för att öka utnyttjandet av solvärme och bränslen som kan utgöra alternativ till olja i landets energiförsörjning samt att lämna förslag till undanröjande av hinder för oljeersättning. I direktiven angavs att delegationens arbete i en första etapp skulle bedrivas till utgången av april månad 1981.

Utöver de ursprungliga direktiven erhöll delegationen 1979 tre uppdrag av regeringen, nämligen att sammanställa och redovisa bedömningar av förutsättningarna för att utnyttja kol i Sverige, att utreda möjligheterna att finansiera investeringar i energiteknik som syftar till att snabbt minska oljeberoendet och att utreda olika system för import och distribution av kol. Resultatet av arbetet med dessa uppdrag har redovisats i rapporterna (Ds I 1979:9) Förutsättningar för ökad kolanvändning i Sverige,

(Ds I 1979:17) Finansiering av energiteknik för oljeersättning och (Ds I 1980:15) Import och distribution av kol. Delegationen har vidare som resultat av sitt arbete enligt de ursprungliga direktiven lämnat betänkandena (Ds I 1980:19) Introduktion av alternativa drivmedel, (Ds I 1980:23) Program för oljeersättning och (Ds I 1980:10) Förutsättningar för ökad användning av solvärme i Sverige.

I prop. 1980/81:90 om riktlinjer för energipolitiken (bil. 1 s. 329–358, 518–520) lade regeringen fram förslag till riktlinjer för en omorganisation av förvaltningsmyndigheter och vissa andra organ inom energiområdet. Dessa riktlinjer innebar bl. a. att en myndighet för framför allt energitillförselfrågor, i propositionen kallad statens energiverk, skulle inrättas. Oljeersättningsdelegationens arbetsuppgifter och resurser skulle enligt propositionen föras över till den nya energimyndigheten.

Förslagen i propositionen innebar vidare att den nya energimyndigheten i samråd med andra berörda myndigheter skulle svara för samordning, närmare planering och uppföljning av det program för oljeersättning som föreslogs. I propositionen föreslogs vidare en plan för introduktion av alternativa drivmedel. Den nya energimyndigheten föreslogs få ansvaret för att närmare planera och leda genomförandet av introduktionsplanen. I avvaktan på att energiverket inrättas borde enligt propositionen oljeersättningsdelegationen på motsvarande sätt svara för dessa uppgifter. Den 26 mars 1981 erhöll delegationen tilläggsdirektiv (Dir 1981:24) i överensstämmelse härmed.

Riksdagen beslutade (NU 1980/81:60, rskr 1980/81:381) i maj 1981 att statens energiverk skulle inrättas den 1 juli 1982.

I lagen (1979:439) om kommunal energiplanering infördes våren 1981 en bestämmelse om att det i varje kommun senast den 1 juli 1982 skall finnas en av kommunfullmäktige beslutad plan för att minska oljeanvändningen i kommunen. Planerna förutsätts enligt prop. 1980/81:90 bli sammanställda och analyserade av statens energiverk, som enligt den organisationsplan som regeringen redovisade i prop. 1981/82:100 bil. 17 skall innehålla en enhet för frågor om kommunal energiplanering.

Regeringen tillsatte hösten 1981 en kommitté, 1981 års energikommitté (I 1981:08), för att säkra kärnkraftens avveckling och ett fortsatt minskat oljeberoende. Enligt direktiven (Dir 1981:62) skall kommittén utnyttja bl. a. statens energiverks resurser för särskilda utredningar. Enligt organisationsplanen skall energiverket innehålla en enhet för utredningar om el- och värmeförsörjning.

I prop. 1980/81:49 om stöd för åtgärder för att ersätta olja, m. m. lade regeringen fram förslag till stöd för åtgärder för att snabbt minska oljeberoendet. I propositionen angavs att stödsystemet bör utvärderas vid en tidpunkt när tillräckliga erfarenheter finns som underlag för att bedöma om inriktningen bör ändras. Härvid bedömdes att en sådan utvärdering lämpligen borde föreligga i slutet av den första treårsperioden av verksamheten, dvs. under år 1983. Riksdagen beslutade i december 1980 (NU 1980/81:19, rskr 1980/81:100) att det av regeringen föreslagna stödinstrumentet skulle införas. Riksdagen beslutade vidare att en särskild fond, i propositionen benämnd oljeersättningsfonden, skulle inrättas. Fonden finansieras med en avgift på olja, f. n. 37 kr. per kubikmeter.

Den 22 april 1982 beslöt riksdagen (NU 1981/82:28, rskr 1981/82:246) att

upphäva det tidigare beslutet om inrättandet av statens energiverk. Riksdagen uttalade samtidigt att verksamheten inom energiverket bör startas den 1 juli 1983.

Med anledning härav vill jag anföra följande.

Riksdagens beslut innebär att de uppgifter som skulle ha utförts av statens energiverk från den 1 juli 1982 måste utföras av befintliga organ till dess att energiverket inrättas. Jag förordar att oljeersättningsdelegationen ges i uppdrag att fullgöra vissa av dessa uppgifter.

Delegationen bör fortsätta sitt arbete i huvudsak enligt gällande direktiv. Delegationen bör härvid bl. a. leda och samordna arbetet med oljeersättningsprogrammet och den av riksdagen antagna planen för introduktion av alternativa drivmedel. Bl. a. bör frågan om teknisk upphandling inom oljeersättningsområdet belysas närmare. En lägesrapport om arbetet med drivmedelsfrågorna bör lämnas till regeringen senast den 15 oktober 1982.

Inom ramen för sitt arbete med oljeersättningsprogrammet bör delegationen i nära samverkan med statens industriverk analysera de kommunala planerna för att minska oljeanvändningen i kommunerna och redovisa förslag till initiativ som erfordras för att målen i planerna skall nås. Därvid bör också redovisas förslag till hur arbetet med att minska oljeanvändningen i kommunerna bör drivas vidare. En rapport härom bör lämnas till regeringen senast den 1 februari 1983.

Delegationen bör vidare bistå 1981 års energikommitté med vissa av de uppgifter och en del av det utredningsarbete som statens energiverk skulle ha svarat för inom området el- och värmeförsörjning. Arbetet kan härvid startas inom oljeersättningsdelegationen för att avslutas inom energiverket när detta har inrättats.

Delegationen bör genomföra en utvärdering av stödet till åtgärder för att ersätta olja m. m. Vid utvärderingen bör redovisas vilka effekter som stödet från oljeersättningsfonden har fått för arbetet med att ersätta olja och spara energi, särskilt under 1980-talet. Även mer långsiktiga effekter av stödet bör anges översiktligt. Erfarenheterna av det regelsystem som gäller för stödet bör bearbetas. Eventuella förslag till förändringar bör redovisas. Förslag till behov av medel för verksamheten efter år 1983 bör redovisas. Resultatet av utvärderingen bör föreligga senast den 15 april 1983. Utvärderingen bör utföras i samråd med delegationen (I 1980:08) för uppbyggnad av en oljeersättningsfond.

Jag hemställer att regeringen utvidgar oljeersättningsdelegationens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag E 1. Central förvaltning på energiområdet: Förvaltningskostnader och E 2. Central förvaltning på energiområdet: Utredningar m. m. och information.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Tilläggsdirektiv till energisparkommittén (I 1974:05)

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:44

Dir 1982:44

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24

Statsrådet Eliasson anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 25 oktober 1974 tillkallade det statsråd som hade förordnande att föredra ärenden som rör energipolitiken sakkunniga att svara för planeringen och biträda vid genomförandet av en energisparkampanj vintern 1974/75. De sakkunniga, som antog namnet energisparkommittén, har genom tilläggsdirektiv den 18 juni 1975 fått sitt uppdrag förlängt och utvidgat till att omfatta bl. a. samordning av och stöd till myndigheternas information om energisparande vid sidan av egna informationsåtgärder. Kommittén har vidare i uppdrag att i samråd med statens industriverk fortlöpande följa energikonsumtionens utveckling och, när det är motiverat, offentligt redovisa sina bedömningar. En annan uppgift för energisparkommittén är att efter samråd med byggnadsstyrelsen lämna föreskrifter för statliga energisparledares arbete och att samordna rapporteringen angående energihushållningsarbetet inom de statliga myndigheterna.

Kommitténs informationsarbete är inriktat på att utarbeta informationsmaterial om energihushållning och att stimulera bl. a. kommuner, organisationer och företag att verka för att allmänheten, företag m. fl. genomför energihushållande åtgärder.

Riksdagen beslutade våren 1981 om riktlinjer för en omorganisation av myndigheterna inom energiområdet (prop. 1980/81:90 bil. 1, NU 1980/81:60, rskr 1980/81:381). Enligt detta beslut skulle en central myndighet, statens energiverk, med uppgifter inom det energipolitiska området inrättas den 1 juli 1982. Verkets uppgifter skulle avse framför allt energitillförselområdet men även övergripande och samordnande uppgifter inom energihushållningsområdet.

Energiverket skulle enligt riktlinjerna utgöra en sammanhållen statlig informationsfunktion inom energiområdet. En del av verksamheten skulle vara att samordna och stödja informationsinsatser vid myndigheter som arbetar med energihushållningsfrågor. För att bistå verket med samordning av bl. a. information skulle till verket knytas ett energihushållningsråd. Rådet skulle bestå av företrädare för berörda myndigheter och vissa berörda organisationer.

En stor del av den informationsverksamhet som hittills har bedrivits av energisparkommittén skulle ingå i energiverkets arbetsuppgifter. Grundprincipen för ansvarsfördelningen avseende den sektorinriktade informationen inom energihushållningsområdet skulle vara att ansvaret åvilar de myndigheter som inom resp. energianvändningssektor arbetar med energihushållning. Avsikten var att energisparkommittén skulle upphöra när energiverket inrättades den 1 juli 1982.

I årets budgetproposition har regeringen lagt fram förslag om närmare riktlinjer för och organisation av statens energiverk (prop. 1981/82:100 bil. 17 s. 78–96). Riksdagen har inte framfört några erinringar mot de delar av förslagen som rör informationen inom energihushållningsområdet. Däremot

beslutade riksdagen (NU 1981/82:28, rskr 1981/82:246) att upphäva sitt beslut från år 1981 om inrättande av statens energiverk den 1 juli 1982. Beslutet innebär att inrättandet av verket skjuts upp ett år.

Med anledning härav vill jag anföra följande.

Energisparkommittén bör fortsätta sitt arbete i huvudsak enligt gällande direktiv till dess att energiverket påbörjar sin verksamhet.

Ansvaret för den sektorinriktade information inom energianvändningsområdet som energisparkommittén har bedrivit bör emellertid från den 1 juli 1982 åvila de myndigheter som har sektoransvar inom energianvändningsområdet. Till dessa hör bostadsstyrelsen, transportrådet och statens industriverk. Konsumentverket bör därutöver fr. o. m. nämnda tidpunkt svara för den konsumentinriktade energitekniska provning som kommittén hittills har bedrivit. Därmed kan verksamheten i denna del i allt väsentligt bedrivas på det sätt som dessa myndigheter har planerat och förberett sig för. Energisparkommitténs uppgift att samordna och stödja berörda myndigheters energiinformation får därmed större betydelse än f. n.

En viktig uppgift inom energianvändningsområdet för energiverket kommer att bli att följa upp och ompröva det samlade energihushållningsprogram som statsmakterna beslutade om våren 1981 (prop. 1980/81:90 bil. 1, NU 1980/81:60, rskr 1980/81:381). Enligt riktlinjerna för programmet bör statsmakterna ompröva programmet omkring år 1985. Underlag för omprövningen skall utarbetas av statens energiverk. Energisparkommittén bör förbereda och inleda arbetet härmed. Arbetet bör bedrivas i nära samarbete med de myndigheter som har uppgifter inom energihushållningsprogrammet och med delegationen (Bo 1978:03) för frågor om energihushållning i befintlig bebyggelse.

Energisparkommittén bör bedriva sitt arbete så att en överföring av kommitténs uppgifter till energiverket underlättas.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen fastställer energisparkommitténs uppdrag på det sätt som jag har angett i det föregående.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag E 1. Central förvaltning på energiområdet: Förvaltningskostnader och E 2. Central förvaltning på energiområdet: Utredningar m. m. och information samt den reservation som vid utgången av budgetåret 1981/82 kan finnas under anslaget A 3. Kommittéer m. m. och som avser medel som beräknats för energisparkommittén.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Tilläggsdirektiv för organisationskommittén (I 1981:04) för statens energiverk m. fl. organ inom energiområdet (OKE)

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:45

Dir 1982:45

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24

Statsrådet Eliasson anför.

I prop. 1980/81:90 om riktlinjer för energipolitiken (bil. 1 s. 329–358, 518–520) lade regeringen fram förslag till riktlinjer för en omorganisation av förvaltningsmyndigheter och vissa andra organ inom energiområdet. Dessa riktlinjer innebar i korthet följande.

En myndighet för framför allt energitillförselfrågor – i propositionen kallad statens energiverk – skulle inrättas. Denna myndighet föreslogs få den dubbla uppgiften att dels genomföra statsmakternas intentioner inom stora delar av energiområdet, dels fortlöpande lämna statsmakterna underlag för energipolitiska ställningstaganden.

Vid sidan härav föreslogs den nya organisationen omfatta ytterligare två organ. Det ena skulle ha hand om huvuddelen av den verksamhet som f. n. bedrivs av delegationen (I 1980:08) för uppbyggnad av en oljeersättningsfond, dvs. att handlägga ärenden enligt förordningen (1980:1085) om stöd för åtgärder för att ersätta olja, m. m. Detta organ kallas i det följande oljeersättningsfonden. Det andra organet, fortsättningsvis benämnt energiforskningsnämnden, skulle ha hand om långsiktiga och övergripande uppgifter vad gäller energiforskning. Riksdagen beslutade (NU 1980/81:60, rskr 1980/81:381) i maj 1981 att statens energiverk och energiforskningsnämnden skulle inrättas den 1 juli 1982.

Regeringen bemyndigade i mars 1981 det statsråd som hade förordnande att föredra ärenden som rör energipolitiken att, med utgångspunkt i de riktlinjer för organisationen inom energiområdet som hade föreslagits i den nämnda propositionen, tillkalla en organisationskommitté med uppgift att lämna förslag till detaljutformningen av den nya organisationen (Dir 1981:23). Kommittén har antagit namnet organisationskommittén för statens energiverk m. fl. organ inom energiområdet (OKE).

OKE har under hösten 1981 överlämnat anslagsframställning och förslag till principorganisation för statens energiverk, oljeersättningsfonden och energiforskningsnämnden. OKE har också överlämnat förslag till detaljorganisation, till instruktioner samt till göromålsbeskrivningar för tjänster vid dessa organ. OKE har därutöver överlämnat rapporten (Ds I 1981:23) Lokalisering av energimyndigheterna.

OKE:s förslag i organisationfrågan innebar bl. a. att oljeersättningsfonden skulle bli en myndighet och att en nära samverkan skulle ske mellan energiverket och fonden.

Regeringen följde i budgetpropositionen 1982 (prop. 1981/82:100 bil. 17 s. 78–96, 104–110) OKE:s förslag i sistnämnda fråga. Regeringen föreslog sålunda att riksdagen skulle godkänna att en myndighet med uppgift att ha hand om stöd för att ersätta olja, m. m. skulle inrättas den 1 juli 1982.

Riksdagen beslutade den 22 april 1982 (NU 1981/82:28, rskr 1981/82:246) att ändra tidpunkten för inrättandet av statens energiverk till den 1 juli 1983.

Vidare hemställde riksdagen hos regeringen om förslag till organisation av statens energiverk och oljeersättningsfonden enligt de riktlinjer som förordas i motion 1981/82:1609. Dessa riktlinjer innebär bl. a. att oljeersättningsfonden skall föras in i den centrala energimyndigheten.

Vid sin behandling av prop. 1981/82:151 om åtgärder mot försurningen uttalade jordbruksutskottet (JoU 1981/82:35) i fråga om administrationen av det i propositionen föreslagna stödet till anordningar för att minska svavelutsläppen vid eldningsanläggningar att utskottet utgår från att regeringen i samband med det av riksdagen beställda organisationsförslaget även tar upp frågan om hur detta stöd skall handläggas.

När det gäller energiforskningsnämnden beslutade riksdagen den 28 maj 1982 (NU 1981/82:30, rskr 1981/82:356) i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen (prop. 1981/82:100, bil. 17 s. 190 ff). Det innebär att energiforskningsnämnden kommer att inrättas och påbörja sin verksamhet den 1 juli 1982.

Med anledning av riksdagens beslut vill jag anföra följande.

Riksdagens beslut medför att större delen av den nya organisationen på energiområdet skall träda i kraft ett år senare än vad som tidigare hade beslutats. Besluten innebär vidare att ett underlag skall tas fram som medger en omprövning av oljeersättningsfondens ställning. Jag förordar att OKE nu får i uppdrag att dels ta fram ett sådant underlag, dels i övrigt förbereda omorganisationen med utgångspunkten att den nya organisationen skall påbörja sin verksamhet den 1 juli 1983.

OKE har som tidigare nämnts föreslagit att oljeersättningsfonden skall bli en myndighet. OKE bör nu mot bakgrund av riksdagens beslut lämna förslag till hur oljeersättningsfonden kan föras in i statens energiverk. Utgångspunkten bör härvid vara de riktlinjer för organisationen av statens energiverk som föreslogs i nämnda budgetproposition. OKE bör också redovisa hur handläggningen av det nämnda stödet till anordningar för att minska svavelutsläppen kan administreras samt vilka resurser som behövs för detta ändamål.

Med utgångspunkt i organisationsförslaget bör OKE senast den 1 oktober 1982 lägga fram anslagsframställning för budgetåret 1983/84 avseende statens energiverk. Härvid bör även de budgetmässiga konsekvenserna av en organisation där oljeersättningsfonden utgör en egen myndighet redovisas.

OKE har inom ramen för sitt hittillsvarande arbete påbörjat en verksamhet som syftar till att, i avvaktan på att slutlig ställning kan tas i lokaliseringsfrågan, flytta huvuddelen av energimyndigheterna tillfälligt till Liljeholmen i Stockholm. Den flyttning som OKE har planerat bör genomföras för berörda organ. Riktpunkten bör vara att flyttningen skall ha ägt rum senast den 1 oktober 1982.

Utöver vad jag nu har anfört bör OKE till den 30 juni 1983 fullgöra uppgifter i samband med förberedelserna för den nya organisationen. Tidigare givna direktiv bör härvid gälla i tillämpliga delar.

Jag hemställer att regeringen utvidgar organisationskommitténs uppdrag i enlighet med vad jag har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Tilläggsdirektiv till kapitalvinstkommittén (B 1979:05)

Dir. 1982:46

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

Begränsning av utredningsuppdraget

Kapitalvinstkommittén (B 1979:05) har ett omfattande uppdrag (Dir. 1979:27 och Dir. 1980:10). Bl. a. skall kommittén göra en översyn av stora delar av realisationsvinstbeskattningen. Kommittén skall också utreda olika metoder för att lindra eller eliminera dubbelbeskattningen av aktiebolagens utdelade vinstmedel.

Kommittén har behandlat vissa frågor med förtur. För någon månad sedan överlämnades betänkandet (Ds B 1982:6) Reavinst på bostadsrätter. Tidigare har kommittén lagt fram betänkandet (Ds B 1980:10) Stimulans av aktiesparandet. Det betänkandet innehöll förslag till provisoriska lättnader i dubbelbeskattningen av aktieutdelningar.

Enligt direktiven återstår alltjämt ett omfattande utredningsarbete inom två områden. Kommittén skall ompröva reglerna för beskattning av aktievinster och vinster på vissa andra slag av värdepapper. Vidare skall kommittén belysa effekterna av olika slag av system med permanenta lättnader i dubbelbeskattningen.

En aktieägare kan få avkastning på sitt innehav i form av både utdelning och värdestegring. Beskattningen av utdelningar och aktievinster kan således sägas ha ett sakligt samband. Det kan därför vara en fördel om hela problematiken även fortsättningsvis ses över av samma kommitté. Mot detta står att de båda uppgifterna var för sig är så arbetskrävande att kommittén svårligen kan behandla dem parallellt. Med hänsyn härtill och då det är angeläget att statsmakterna så snart som möjligt får ett underlag för beslut bör kommittén befrias från en av sina uppgifter. Kommittén bör enligt min mening i fortsättningen helt inrikta sig på realisationsvinstbeskattningen. Jag kommer senare i dag att föreslå regeringen att en särskild utredare tillkallas för att fortsätta arbetet med dubbelbeskattningsfrågorna.

Realisationsvinstreglerna

Kapitalvinstkommittén bör som jag nyss nämnt inrikta sitt arbete på översynen av aktievinstreglerna och reglerna om realisationsvinstbeskattning i övrigt av värdepapper, andelar o. d. För detta utredningsarbete bör de riktlinjer som drogs upp i 1979 års direktiv gälla. Det finns emellertid anledning att nu peka på ytterligare en fråga utöver de som angavs i dessa direktiv.

Den fråga jag har i tankarna gäller gränsdragningen mellan inkomster och kapitalvinster, närmare bestämt vid värdestegring på obligationer och andra skuldebrev. Enligt nuvarande lagstiftning och praxis anses en sådan värdestegring normalt utgöra en kapitalvinst. Den beskattas således enligt realisationsvinstreglerna. I vissa fall har dock ändringar i kapitalvärdet på obligationer e. d. ansetts utgöra ränta och rättsläget är således något oklart.

På en punkt har avsteg gjorts i lagstiftningen från den nyss nämnda huvudregeln om att förändringar i kapitalvärdet behandlas enligt realisationsvinstreglerna. Efter riksdagens beslut år 1979 (SkU 1979/80:10, rskr 61, SFS 1979:1057) gäller nämligen i fråga om s. k. bankcertifikat (särskilda obligationer med en löptid om högst ett år) att skillnaden mellan inköpspris och vad som erhålls vid avyttring eller inlösen alltid skall behandlas som ränta. En sådan lösning har ansetts nödvändig för att bankcertifikaten över huvud taget skall kunna fylla sin avsedda funktion på penningmarknaden.

Från vissa håll har man nu förespråkat ytterligare åtgärder för att i vissa situationer behandla realiserade värdeförändringar som ränta. Med det stora upplåningsbehov som kan förutses på kapitalmarknaden under kommande år, är det, har man menat, ytterst angeläget att bredda denna och att intressera nya kategorier av placerare för att köpa även mer långfristiga obligationer. En förutsättning för detta är emellertid att det är fråga om en likvid placering, som kan avvecklas om medlen behövs för andra ändamål. En fungerande andrahandsmarknad behövs således och för detta anses skattereglernas utformning ha mycket stor betydelse. Ett förslag som framförts är t. ex. att kursvinster eller -förluster under den inledande tvåårsperioden av ett innehav, dvs. då en realisationsvinst enligt nuvarande regler är fullt ut skattepliktig, skall behandlas som ränta.

Vad jag nu sagt gäller i första hand frågan om beskattningen vid jämförelsevis korta innehav. Vissa problem i fråga om gränsdragningen mellan ränta och kapitalvinst har emellertid också kommit att uppmärksammas vid längre innehav.

Under senare tid har det således förekommit att det ställs ut skuldebrev som löper med låg ränta eller utan ränta, men som i gengäld emitteras till en kurs som betydligt understiger det nominella beloppet. Avsikten med denna utformning är tydligen att söka utnyttja att avkastning i form av värdestegring skattemässigt behandlas, inte som ränta, utan som kapitalvinst med därav följande skattefrihet efter fem år. Det kan emellertid hävdas att en på sådant sätt uppkommen avkastning i själva verket utgör en ränteinkomst. I skattedomstolarna prövas f. n. en del fall av detta slag och jag skall givetvis inte föregripa domstolarnas prövning av saken. Det kan emellertid redan nu konstateras att det här rör sig om ett fält där skattefrågorna är komplicerade och där man kan tänka sig olika bedömningar beroende t. ex. på hur villkoren i skuldebrevet utformas och på om det rör sig om förvärv av nyemitterade skuldebrev eller av tidigare emitterade skuldebrev.

Ytterligare en fråga bör nämnas i sammanhanget. I syfte att öka möjligheterna att sälja statens värdepapper direkt till företag och hushåll har riksbanken föreslagit att bankerna skall inrätta särskilda obligationsfonder. Utredningen (E 1982:01) om obligationsfonder har nyligen avgivit betänkandet (Ds E 1982:1) Lagstiftning om obligationsfonder med förslag om lagstiftning för sådana fonder. I betänkandet framhålls att vissa beskattnings-

frågor aktualiseras i sammanhanget, men att utredningen har ansett sig förhindrad att inom ramen för sina direktiv närmare penetrera dessa. De frågor som tagits upp i betänkandet synes i huvudsak ha samband med avvägningen mellan beskattning av löpande inkomst och realisationsvinstbeskattning.

Det bör enligt min mening ankomma på kapitalvinstkommittén att se över frågan om gränsdragningen mellan inkomst och kapitalvinst i de fall jag nu har berört. En målsättning för arbetet bör vara att söka åstadkomma lösningar som å ena sidan underlättar strävandena att få till stånd en smidigt fungerande obligationsmarknad men som å andra sidan inte öppnar möjligheter till oberättigade skattelättnader genom speciella konstruktioner. Vidare gäller givetvis här liksom i fråga om aktievinstreglerna att stor vikt måste fästas vid att reglerna skall vara enkla att tillämpa såväl för de skattskyldiga som för skattemyndigheterna.

Jag hemställer att regeringen bestämmer uppdraget till kapitalvinstkommittén i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Utredning om beskattningen av aktiebolagens utdelade vinster

Dir. 1982:47

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

Bakgrund

Genom tilläggsdirektiv tidigare i dag har kapitalvinstkommittén (B 1979:05) befriats från den del av utredningsuppdraget som gäller dubbelbeskattningen av utdelade bolagsvinster. Jag förutskickade i det sammanhanget att jag avsåg att föreslå regeringen att en särskild utredare tillkallas för ändamålet och jag återkommer nu till den frågan.

Kapitalvinstkommittén har haft i uppgift att undersöka förutsättningarna för ett bolagsskattesystem där dubbelbeskattningen av utdelade vinster lindras eller elimineras (Dir. 1980:10). Både metoden med avdrag för utdelning (differentierad bolagsskatt) och avräkning skulle studeras. Beträffande båda metoderna skulle företagsekonomiska och samhällsekonomiska effekter belysas och skattetekniska lösningar anvisas. Utredningsarbetet skulle inte mynna ut i förord för någon av metoderna. Kommittén förutsattes inte heller ta ställning till om dubbelbeskattningen skulle elimineras helt eller bara delvis.

Ett så omfattande utredningsarbete måste med nödvändighet ta tid att utföra. I 1980 års direktiv underströks vikten av att snabbt få till stånd en stimulans av aktiesparandet. Kommittén fick därför också i uppdrag att föreslå provisoriska lättnader i dubbelbeskattningen. Kommittén föreslog att lättnaden skulle genomföras i aktieägarledet i form av en reducerad skatt på utdelningsinkomster. Vid departements- och riksdagsbehandlingen gjordes vissa ändringar. De regler som slutligen antogs (prop. 1980/81:39, SkU 12, rskr 97, SFS 1980:1047) innebär att fysiska personer (och vissa dödsbon) får en skattereduktion om 30 % av utdelningsbeloppet. Vissa begränsningar gäller dock. Utdelningsbelopp till den del de överstiger 7 500 kr. för ensamstående och 15 000 kr. sammanlagt för gifta berättigar inte till skattereduktion. Utdelningar från icke börsnoterade aktiebolag är också undantagna. Reglerna tillämpas första gången vid 1982 års taxering.

Dubbelbeskattningsfrågorna har aktualiserats också för andra kategorier av företag än börsbolagen. Riksdagen har således nyligen beslutat om nya skatteregler för icke börsnoterade aktiebolag (prop. 1981/82:191, SkU 65, rskr 368, SFS 1982:336). Sådana bolag skall i fortsättningen få göra avdrag med 70 % av den lämnade utdelningen. Även här finns vissa begränsningar. Så är t. ex. avdraget maximerat till 700 000 kr. Särskilda undantag gäller för utdelning som lämnas till bl. a. närstående bolag. Vidare kommer ett förslag om de kooperativa föreningarnas beskattning att remitteras till lagrådet efter sommaren. Avsikten är att föreningarna skall få göra avdrag för den utdelning som lämnas på insatserna (den s. k. insatsräntan). Inom den kooperativa sektorn skall således utdelad vinst bli föremål för beskattning bara en gång (enkelbeskattning).

Jag har nu uppehållit mig vid åtgärder som direkt tar sikte på dubbelbeskattningen och som därför här har ett omedelbart intresse. Det fortsatta reformarbetet inom andra delar av skatteområdet påverkar också utredningsarbetet. Sänkningen av marginalskatterna under de närmaste åren är ett exempel. Av betydelse är också arbetet inom 1980 års företagsskattekommitté (B 1979:13). Som en följd av skattereformen har denna kommitté helt nyligen fått tilläggsdirektiv (Dir. 1982:28). Kommittén skall bl. a. undersöka möjligheterna att upprätta ett "staket" kring enskild näringsverksamhet. Metoden bygger bl. a. på principen att ägaren skall beskattas för verksamhetens överskott först när medel förs över staketet till hans privata ekonomi. I det sammanhanget aktualiseras de problem som följer med dubbelbeskattningen.

Under de senaste åren har villkoren för aktiesparandet förbättrats. Aktiemarknaden har vitaliserats, nyemissionerna har ökat och bättre förutsättningar skapats för industriell expansion. De provisoriska lättnaderna i dubbelbeskattningen får antas verksamt ha bidragit till de positiva effekterna. Det är viktigt att arbetet med att konstruera permanenta lättnader fortsätter. Siktet bör vara inställt på att ett system av permanent karaktär skall kunna tas i bruk så snart som möjligt. Det fortsatta utredningsarbetet, som mot denna bakgrund bör bedrivas mer målinriktat än som förutsatts i 1980 års direktiv, kan lämpligen ske genom en särskild utredare.

Utredarens uppdrag

Ramen för utredarens arbete bör vara 1980 års direktiv. Arbetet bör emellertid nu inriktas på att visa hur ett system med fullt genomförd enkelbeskattning av utdelade bolagsvinster lämpligen bör utformas. Uppläggningen innebär bl. a. att utredaren inte behöver behandla de särskilda problem som uppkommer vid en partiell lättnad i dubbelbeskattningen. Det är dock självfallet av värde om utredaren pekar på i vilken utsträckning andra lösningar måste väljas om dubbelbeskattningen bara delvis elimineras.

Utredaren bör i sitt arbete utgå från att principen om enkelbeskattning skall gälla för alla aktiebolag. En enkelbeskattning för de icke börsnoterade aktiebolagen skulle ytterligare förbättra deras möjligheter att dra till sig externt riskkapital. Utredaren bör dock pröva om det finns behov av några särregler, t. ex. för fåmansägda aktiebolag som lämnar utdelning till företagsledaren och personer som står denne nära.

Under senare tid har uppmärksamheten alltmer riktats på skatteadministrationens arbetssituation. I direktiv till samtliga kommittéer inom skatte- och avgiftsområdet har framhållits att de administrativa effekterna av alla förslag måste övervägas noga (Dir. 1982:27). Naturligtvis gäller detta också förslag i fråga om dubbelbeskattningen. Teoretiskt mer fullgångna lösningar kan få stå tillbaka för regler av mer schablonartad karaktär. För utredarens del innebär detta bl. a. att enkelbeskattning av utdelad vinst skall ses mer som ett riktmärke än som något som måste uppnås i varje enskilt fall. Detta innebär i sin tur att utredaren får överväga även andra lättnader på aktieägarnivå än avräkning.

Det är angeläget att utredningsarbetet bedrivs med stor skyndsamhet så att ett betänkande kan redovisas så snart som möjligt. Med en sådan målsättning för det fortsatta arbetet är det uppenbart att alla aspekter på problematiken inte kan belysas så fullständigt som förutsatts i 1980 års direktiv. Utredaren bör ha frihet att göra de prioriteringar som följer av den nya uppläggningen av utredningsarbetet. Betänkandet och den efterföljande remissbehandlingen bör ge en god grund för den fortsatta hanteringen av frågan.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för budgetdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om beskattningen av aktiebolagens utdelade vinster,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Den framtida organisationen samt ansvars- och uppgiftsfördelningen av läkares vidareutbildning och viss efterutbildning av hälso- och sjukvårdspersonal

Dir 1982:48

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-30

Statsrådet Ahrland anför.

I. Läkares vidareutbildning

Allmän bakgrund

Enligt lagen (1960:408) om behörighet att utöva läkaryrket skall den som inom riket avlagt läkarexamen och som vill få legitimation som läkare gå igenom allmäntjänstgöring (AT). Av tillämpningskungörelsen till nämnda lag framgår att allmäntjänstgöringen omfattar ett år och nio månader. Den fullgörs med sex månader inom allmän kirurgi, sex månader inom allmän internmedicin, tre månader inom allmän psykiatri eller barn- och ungdomspsykiatri samt sex månader inom allmänläkarvård. Prov avläggs i allmän kirurgi, allmän internmedicin och psykiska sjukdomar.

Legitimation som läkare meddelas av socialstyrelsen.

Den som vill få specialistkompetens skall efter legitimation som läkare genomgå vidareutbildning, som består av viss huvudutbildning samt sidoutbildning inom verksamhetsområden som är av betydelse för den sökta kompetensen.

Socialstyrelsens uppgifter och organisation

Riksdagen har på grundval av propositionen 1979/80:6 (SoU 45, rskr 386) fattat beslut om den principiella uppbyggnaden av socialstyrelsens framtida uppgifter och organisation. Detaljutformningen av organisationen har handlagts av en särskild organisationskommitté. Socialstyrelsens nya organisation har genomförts den 1 juli 1981.

Den nya organisationen har inneburit bl. a. att de uppgifter som tidigare låg på den särskilda nämnden för läkares vidareutbildning (NLV) lagts direkt på socialstyrelsen. Socialstyrelsen har med anledning härav inrättat en rådgivande expertnämnd för läkares vidareutbildning (NLV).

Det åligger således numera socialstyrelsen att anordna dels prov för läkare som fullgör allmäntjänstgöring, dels systematisk undervisning med kunskapsprov för läkare som går igenom specialistutbildning. Socialstyrelsen meddelar också beslut om godkänd allmäntjänstgöring samt bevis om specialistkompetens.

I prop. 1979/80:6 erinrades om att socialstyrelsens personal- och utbildningsplanering beträffande läkararbetskraften har kommit att få en central betydelse för att på längre sikt påverka hälso- och sjukvårdens omfattning och inriktning. Grunden för denna planering lades år 1969 i samband med

den då genomförda reformeringen av läkarnas vidareutbildning. Systemet omfattar både kvantitativa och kvalitativa synpunkter på den framtida läkarutvecklingen.

I propositionen framhölls vidare att genomförandet av vidareutbildningen i stor utsträckning borde kunna regionaliseras och att en anknytning till regionsjukvårdsnämnderna därvid borde övervägas. På sikt borde en anslutning av vidareutbildningen till resurser inom det ordinarie utbildningsväsendet eftersträvas. Även beslutanderätten i fråga om bevis om godkänd AT och bevis om specialistkompetens borde kunna decentraliseras. Socialstyrelsen förutsattes dock även i fortsättningen svara för inriktningen av innehållet i läkares vidareutbildning och anpassa planeringen av verksamheten till rådande och förväntat behov av specialistkompetenta läkare. Enligt föredraganden borde socialstyrelsen i samråd med berörda parter utarbeta former för den framtida vidareutbildningen i enlighet med de angivna riktlinjerna. Socialutskottet och riksdagen ansåg dock att en sådan förändring ifråga om genomförandet av vidareutbildningen av läkare kunde ske först om det fortsatta utredningsarbetet visade att en decentralisering kunde ske utan att utbildningens kvalitet försämrades.

Organisationskommitténs förslag

Organisationskommittén för socialstyrelsen har därefter på regeringens uppdrag utrett frågan om den framtida utformningen av läkares vidareutbildning. Kommittén har lagt fram sina överväganden och förslag i betänkandet "Ansvars- och uppgiftsfördelning m. m. för läkares vidareutbildning" (Ds S 1981:5). Utgångspunkten i kommitténs arbete har varit att övergripande planering och tillsyn skall utgöra en uppgift för socialstyrelsen, medan själva genomförandet av vidareutbildningen skall kunna regionaliseras, om kvaliteten på utbildningen därigenom inte försämras.

Kommitténs förslag avser såväl allmäntjänstgöring som fortsatt vidareutbildning.

Allmäntjänstgöring. Kommittén föreslår att socialstyrelsen utfärdar anvisningar för uppläggning och innehåll av allmäntjänstgöringen. Socialstyrelsen skall vidare svara för provkonstruktion och rättning. Administrativa uppgifter som hänger samman med proven samt registrering av tjänstgöring och provresultat bör däremot föras över till sjukvårdshuvudmännens regionala nivå och läggas på de regionala samverkansnämnderna. Kommittén har även övervägt att föra över ansvaret till högskolan men har med nuvarande ordning för legitimering föredragit de regionala samverkansnämnderna. Om legitimationsansvaret i framtiden skulle föras över till utbildningshuvudmännen kunde kommittén tänka sig att ett samlat ansvar för kontroll och registrering av allmäntjänstgöringen lades på högskolan.

Kommittén föreslår vidare att socialstyrelsens prövning av godkänd allmäntjänstgöring och utfärdande av bevis härom upphör. Uppgiften att betala ut rese- och traktamentsersättningar till deltagare i proven föreslås bli överförd till sjukvårdshuvudmännen som bör få medel för detta genom ett centralt avtal.

Fortsatt vidareutbildning. Enligt förslaget skall socialstyrelsen ha det övergripande ansvaret för att ange mål och inriktning för vidareutbildningen.

Styrelsen skall också ge ut anvisningar för uppläggningen av utbildningen. Det faktiska genomförandet av undervisningen bör liksom vad som föreslås för AT kunna decentraliseras. Kommittén har konstaterat att syftet med den fortsatta vidareutbildningen är att efter grundutbildning och legitimation bibringa läkarna de praktiska erfarenheter och kunskaper som behövs för att som specialist utöva yrket. Tyngdpunkten i vidareutbildningen är lagd på den praktiska tjänstgöringen. Även den systematiska undervisning som ges under vidareutbildningen skall ha praktisk inriktning. Mot denna bakgrund har kommittén förordat att administration och driftansvar för den fortsatta vidareutbildningen förs över till sjukvårdshuvudmännen på regional nivå. Kommittén har som skäl för att avvisa ett överförande till högskolan pekat på att vissa sjukvårdspolitiskt prioriterade områden såsom långtidssjukvård och allmänläkarvård är svagt förankrade i högskolan. Kommittén har alltså funnit det naturligt – framförallt med hänsyn till den anknytning som finns till den praktiska sjukvårdstjänstgöringen – att lägga ansvaret för utbildningens genomförande på sjukvårdshuvudmännen på regional nivå, dvs. på de regionala samverkansnämnderna och deras kanslier.

Strävan bör enligt kommittén vara att sprida kursutbudet över regionerna. Undervisningen bör bestå av dels ett centralt styrt i huvudsak obligatoriskt kursutbud och dels ett regionalt utbud. Härigenom bör de f. n. höga rese- och traktamentskostnaderna kunna nedbringas, särskilt genom att antalet resor över regiongränserna minskas.

Kommitténs förslag innebär således att ett stort antal uppgifter läggs på de regionala samverkansnämnderna. Dessa skall samordna planeringen av regionala aktiviteter, svara för samordning gentemot efterutbildning och högskola samt utföra vissa administrativa uppgifter. Samverkansnämnderna har hittills endast inrättats i ett fåtal regioner. Nämndernas huvuduppgift rör regionsjukvårdens ekonomiska förhållanden och uppbyggnad. Nämnderna består som regel av politiker från regionernas landsting. Nämnderna har inte ställning som kommunalt beslutsorgan utan är närmast ett samrådsorgan på frivillig bas.

Kommittén föreslår även att ett regionalt beredningsorgan inrättas för vidareutbildningen med företrädare för sjukvårdshuvudmännen, allmänläkarvården, de fackliga organisationerna och högskolan.

Kommittén beräknar att dess förslag innebär en besparing på ca 2,1 milj. kr. eller 7 % av kostnaderna för verksamheten.

Enligt kommitténs bedömningar innebär de framlagda förslagen på sikt möjligheter till förbättringar av vidareutbildningens kvalitet.

Förslagen beräknas kunna genomföras successivt under tiden t. o. m. år 1985.

Remissyttranden

Kommitténs förslag har remissbehandlats. *Socialstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ)* – som hört de medicinska fakulteterna – *Landstingsförbundet* och *Sveriges läkarförbund* har yttrat sig över förslaget.

Socialstyrelsen och *Landstingsförbundet* är i huvudsak positiva till att föra över ansvaret för vidareutbildningens genomförande till sjukvårdshuvudmännens regionala nivå. Landstingsförbundet påpekar dock att regionala

samverkansnämnder ännu inte finns inrättade över hela landet, men menar att förslaget kan genomföras stegvis. Även *socialstyrelsen* anser att kommitténs genomförandeplan är för forcerad. Styrelsen anser att kontrollen över AT även fortsättningsvis bör ligga kvar hos socialstyrelsen. Vidare uttrycker styrelsen farhågor över att en alltför kraftig regionalisering av vidareutbildningen kan påverka kvalitén negativt. Fördelen med en centralt fastlagd systematisk undervisning är att regionala skillnader utjämnas. Enligt socialstyrelsens mening bör de centrala ämnesexpertgrupperna bibehållas. En nationell planering av vidareutbildningen behövs enligt socialstyrelsen även fortsättningsvis.

Både *UHÄ* och *Sveriges läkarförbund* är negativa till att ansvaret för vidareutbildningens genomförande förs över till de regionala samverkansnämnderna. *Läkarförbundet* anser att förslaget inte ger några garantier för kvalitén och befarar att en omfattande och tidsödande regional administrativ utbyggnad kommer att bli följden av kommitténs förslag. Förbundet anser vidare att en nationell överblick är ett kvalitetskrav som måste ställas och kan inte acceptera förslaget om regionala ämnesexpertgrupper. *UHÄ* anser att de regionala samverkansnämnderna saknar kompetens för de föreslagna uppgifterna. Ytterligare överväganden krävs med utgångspunkt i en lösning av frågan i samverkan mellan sjukvårdshuvudmännen och utbildningshuvudmännen. *UHÄ* framhåller att ämnena långvårdsmedicin och allmänläkarvård är väl förankrade i högskolan. Motsvarande synpunkter förs fram av de olika fakulteterna som dessutom direkt förordar att ansvaret för vidareutbildningen läggs på de medicinska fakulteterna. Samma uppfattning har företrädare för medicinarutbildningen i landet fört fram vid en uppvaktning för hälsovårdsministern.

II. Efterutbildning av hälso- och sjukvårdspersonal

Allmän bakgrund

Socialstyrelsen bedriver omfattande kurs- och konferensverksamhet för personal som är anställd av de kommunala vårdhuvudmännen. De direkta kostnaderna för verksamheten betalas från olika anslag under socialhuvudtiteln. Därutöver avsätter socialstyrelsen interna resurser för att planera, leda och administrera verksamheten. För efterutbildning av viss sjukvårdspersonal finns ett särskilt anslag under femte huvudtiteln. Från detta anslag bekostas viss efterutbildning av läkare, barnmorskor, kuratorer, sjukgymnaster och arbetsterapevter m. fl. samt viss kompletterande utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal med utländsk utbildning, som har för avsikt att arbeta i Sverige.

För läkare finns bl. a. under anslaget för läkares vidareutbildning sedan några år särskilda medel för efterutbildningsverksamhet.

Socialstyrelsens uppgifter och organisation

I prop. 1979/80:6 om socialstyrelsens uppgifter, organisation m. m., som i här ifrågavarande delar bifallits av riksdagen, anförde föredragande statsrådet under Extern kursverksamhet bl. a. att utbildning av fortbildningskarak-

tär för personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården i första hand borde vara ett ansvar för huvudmännen och att socialstyrelsen i princip inte borde bedriva extern kursverksamhet. En fortsatt decentralisering och avveckling av styrelsens externa kursverksamhet borde därför genomföras. I vissa fall borde socialstyrelsen dock övergångsvis kunna ges ett ansvar för att utbildning kom till stånd, t. ex. i de fall formella behörighets- och kompetenskrav finns fastställda, vilka kräver en kompletterande utbildning. Föredragande statsrådet förutsatte dock att socialstyrelsen såg över sina rutiner för sådan utbildning så att den kunde samordnas med lokal och regional utbildningsverksamhet och därmed kunde genomföras på ett smidigt sätt utan onödig central administration.

Organisationskommitténs förslag, m. m.

Socialstyrelsen har med anledning av riksdagens ställningstagande under våren 1980 sett över sin externa kursverksamhet. Mot bakgrund av denna översyn har organisationskommittén för socialstyrelsen i sitt till regeringen överlämnade förslag till ny organisation av socialstyrelsen lagt fram följande förslag beträffande den externa kursverksamhet, som bekostas under anslaget Efterutbildning av viss sjukvårdspersonal, m. m.: Ansvaret för den kursverksamhet som bedrivits vid nämnden för utländsk medicinalpersonal (NUM) och som avser sjuksköterskor, barnmorskor, arbetsterapevter och sjukgymnaster förs över till utbildningshuvudmännen och inordnas i den kommunala högskolan. Ansvaret för NUMs kurser för läkare i svenska medicinalförfattningar förs över till landets socialmedicinska institutioner, medan ansvaret för kunskapsprov för läkare med utländsk examen även fortsättningsvis bör ligga på socialstyrelsen. Kurserna i svenska språket för utländsk personal bedrivs även fortsättningsvis vid kursverksamheten i Uppsala. Ansvaret för efterutbildning av tandläkare med utländsk examen förs i sin helhet över till utbildningshuvudmännen. Ansvaret för de ämnesfördjupande kurser för sjukgymnaster och arbetsterapevter som anordats av socialstyrelsen förs över till utbildningshuvudmännen och inordnas i den kommunala högskolan i enlighet med de intentioner som kommit till uttryck i prop. 1978/79:197 om vårdutbildning inom högskolan m. m.

Kommittén har vidare föreslagit att motsvarande delar av det under socialdepartementets huvudtitel upptagna anslaget Efterutbildning av viss sjukvårdspersonal m. m. förs över till utbildningsdepartementets huvudtitel.

När det gäller övriga kurser under anslaget bör strävan vara att föra över ansvaret i första hand till sjukvårdshuvudmännen.

Förslaget torde enligt kommittén kunna genomföras budgetåret 1982/83. Socialstyrelsen bör vidta erforderliga åtgärder för att den avveckling och decentralisering som föreslås kommer till stånd.

Regeringen har genom beslut den 26 juni 1981 fattat beslut om socialstyrelsens nya organisation i huvudsaklig överensstämmelse med organisationskommitténs förslag. Vidare har regeringen beslutat att NUM skall upphöra att gälla fr. o. m. den 1 juli 1981.

Socialstyrelsen har i en särskild promemoria den 22 oktober 1981 närmare beskrivit den nämnda kursverksamheten.

Inom nämnden för läkares vidareutbildning har en särskild ledningsgrupp utrett frågan om läkares efterutbildning. Utredningen har avlämnat rapporten "Läkares efterutbildning – principiella riktlinjer". Rapporten har remissbehandlats och NLV har därefter med eget yttrande överlämnat rapporten till regeringen. Utredningen och NLV förordar ett visst statligt ansvar för efterutbildningen av läkare. Framförallt försöksverksamhet, utveckling och samordning bör enligt rapporten vara statliga uppgifter. En samordning med läkares vidareutbildning anses fördelaktig ur flera olika synpunkter.

Organisationskommittén för socialstyrelsen har i det tidigare nämnda förslaget rörande ansvarsfördelning m. m. för läkares vidareutbildning pekat på möjligheterna att samordna det regionala vidareutbildningsutbudet med olika efterutbildningsaktiviteter. Kommittén har emellertid betonat att det måste vara sjukvårdshuvudmännen som skall ta ansvar för efterutbildningen såväl ekonomiskt som i övrigt.

III. Överväganden

Innan slutlig ställning tas till frågan om hur läkares vidareutbildning bör vara organiserad i framtiden och om fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter för denna verksamhet bör ytterligare överväganden ske. Även frågan om hur ansvaret för viss efterutbildning av läkare och annan hälso- och sjukvårdspersonal bör vara fördelat i framtiden bör övervägas ytterligare.

Jag föreslår därför att en särskild utredare tillkallas för ändamålet. Utredaren bör i sitt arbete samråda med de myndigheter och organisationer som hon anser vara berörda. Vidare bör samråd ske med 1981 års behörighetskommitté (S 1980:11).

Utredaren bör med utgångspunkt i vad som anförts om läkares vidareutbildning i prop. 1979/80:6 om socialstyrelsens uppgifter och organisation, m. m., socialutskottets betänkande häröver, organisationskommitténs förslag till ansvars- och uppgiftsfördelning m. m. för läkares vidareutbildning samt yttranden i ämnet förutsättningslöst överväga hur den framtida vidareutbildningen av läkare lämpligen bör vara organiserad. Utredaren bör i sitt förslag redovisa för- och nackdelar med olika tänkbara lösningar. I sammanhanget bör också övervägas statens roll i det framtida ansvaret för läkares efterutbildning.

Den särskilda utredaren bör även lägga fram förslag till hur ansvaret för viss efterutbildning av hälso- och sjukvårdspersonal som f. n. bekostas under anslaget G 14. Efterutbildning av viss sjukvårdspersonal, m. m. praktiskt skall kunna föras över till annan huvudman. För denna del av uppdraget bör utredaren utgå från vad som sägs i prop. 1979/80:6, organisationskommitténs förslag samt en inom socialstyrelsen upprättad PM om verksamheten. Utredaren bör så långt som möjligt överväga möjligheterna att förlägga det nationella ansvaret för den efterutbildning som rör hälso- och sjukvårdspersonal med utländsk utbildning till lämpliga lokala institutioner i landet.

Utredaren bör i sitt förslag lägga fram planer för genomförandet av de olika delarna av uppdraget.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda personalorganisationer och bereda dem tillfälle att

framföra synpunkter. Utredaren bör därutöver informera de arbetstagare som hon anser vara berörda av utredningsarbetet.

Som en utgångspunkt för den särskilda utredarens arbete skall gälla att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Även i övrigt bör de direktiv gälla som utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (Dir. 1980:20).

Utredningen bör bedrivas skyndsamt.

IV. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om sjukvårdsväsendet

att tillkalla en särskild utredare för att ytterligare överväga frågan om hur läkares vidareutbildning bör vara organiserad i framtiden m. m.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Socialdepartementet)

Kommunernas och landstingskommunernas medverkan i en samordnad exportverksamhet

Dir 1982:49

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24.

Chefen för kommundepartementet, statsrådet Boo, anför.

De samhällsekonomiska problemen är betydande. En rad åtgärder krävs för att komma till rätta med de ekonomiska balansproblemen. Utvecklingen av handels- och bytesbalansen är därvid av stor betydelse. Alla möjligheter bör tas till vara för att öka den svenska exporten. Såväl staten som kommuner och landstingskommuner kan spela en aktiv roll i detta sammanhang.

Frågan om industrins möjligheter att på exportmarknaden sälja hela system – fabriker, transportanläggningar etc. – har alltmer blivit uppmärksammad under senare år. Starkt bidragande skäl härtill är att detta slags sammansatta produkter efterfrågas mer än tidigare bl. a. i samband med industrialiseringsprocessen i utvecklingsländerna och den ökade köpkraften

hos de oljeproducerande staterna. Svensk industri har därvid visat sig ha goda förutsättningar att konkurrera internationellt. Vår välutbildade arbetskraft och utvecklade industriella teknik är av stor betydelse.

Frågan om kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att tillsammans med näringslivet medverka i samordnad exportverksamhet har aktualiserats i olika sammanhang. Flera omständigheter motiverar ett aktivt deltagande från kommuners och landstingskommuners sida i en sådan verksamhet. Vid export av hela system är det i allmänhet inte enbart den grundläggande investeringen som efterfrågas. Beställaren vill därtill ofta köpa därmed sammanhängande utrustning, service etc. I stor utsträckning finns kunnandet om dessa frågor hos kommuner och landstingskommuner. De kan därför bidra med att exportera kommunala tjänster av olika slag som en del av ett fullständigt system. På samma sätt finns hos kommunerna och landstingskommunerna erfarenheter av hur driften av vissa typer av anläggningar skall organiseras och administreras. Även detta kunnande kan i vissa fall utnyttjas som en del i ett exportprojekt.

Kommunerna och landstingskommunerna kan också spela en viktig roll i marknadsföringen av system. Vid mycket stora exportprojekt är det väsentligt att svensk industri kan hänvisa till en referensanläggning. När det gäller försäljning av anläggningar av en typ som de svenska samhällsorganen utnyttjar i den egna verksamheten, kan kommunerna och landstingskommunerna bidra genom att ställa referensobjekt till förfogande.

En nära samverkan mellan kommunerna, landstingskommunerna och näringslivet i exportfrågor är således väsentlig. Vissa initiativ har redan tagits på detta område. Ett exempel är stiftelsen Swecare Foundation som på statligt initiativ bildades år 1978. Stiftelsen har till ändamål att främja export av svenskt hälsovårdskunnande i form av integrerade hälsovårdssystem eller delar därav, anläggningar eller utrustning samt drift och underhåll av anläggningar. Huvudmän är Landstingsförbundet samt konsultföretag och institutioner med nära anknytning till hälso- och sjukvården. På sjukvårdsområdet har Landstingsförbundet tagit initiativ till att ett bolag bildats med uppgift att samordna och marknadsföra sjukvårdshuvudmännens export av sjukvårdstjänster. Andra exempel utgör Sveriges exportråds s. k. branschprojekt som berör kommunernas verksamhetsområden. Denna exportsamverkan gäller exempelvis avfallshantering och brand/katastrofförsvar. Bl. a. har utbildningsinsatser rörande brandteknologi exporterats till vissa utvecklingsländer. Det förekommer också att enskilda kommuner och landstingskommuner tagit olika initiativ för att främja svensk export.

Riksdagen behandlade våren 1981 frågan om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m. m. (prop. 1980/81:171, NU 1980/81:58, rskr 1980/81:426). Genom riksdagsbeslutet ställdes medel till förfogande för utveckling av tjänsteexport på det statliga området. Sveriges exportråd fick ett utökat bemyndigande att leda den statliga exportfrämjande verksamheten. I konsultexportutredningens betänkande (SOU 1980:27) Statligt kunnande till salu, som låg till grund för propositionen, framhålls att en närmare undersökning bör göras om förutsättningarna för export av kommunala tjänster. Det är också enligt min mening angeläget att nu överväga denna fråga. Flera hinder av formell och praktisk natur har hittills försvårat en framgångsrik exportsamverkan mellan kommunerna och näringslivet. En särskild utredare bör därför tillkallas för att överväga möjligheterna till

export inom olika kommunala och landstingskommunala områden.

En fråga som särskilt bör övervägas är innebörden av de kommunalrättsliga reglerna om kommunernas och landstingskommunernas kompetens såvitt gäller kommunal medverkan i exportverksamhet. De kommunala organen får enligt gällande rätt inte bedriva annan verksamhet än sådan som tillgodoser ett allmänt till kommunen eller landstingskommunen knutet intresse. Direkt medverkan i exportprojekt torde i de flesta fall ha en sådan inriktning att verksamheten ligger utanför det kommunala kompetensområdet. Utredaren bör analysera dessa problem. Förslag bör läggas fram som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att engagera sig i exportfrämjande verksamhet på olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden.

Formerna för samverkan mellan kommunerna, landstingskommunerna och näringslivet när det gäller exportverksamhet bör tas upp i utredningsarbetet. Erfarenheterna av nuvarande samarbete bör läggas till grund för utredarens ställningstaganden. Det är därvid väsentligt att den kunskap som finns på olika håll om näringslivets förutsättningar och den kommunala sektorns arbetsvillkor tas till vara. Utredaren bör särskilt beakta utvecklingen på den statliga sektorn och den exportfrämjande roll som exportrådet har i sammanhanget. Utredaren bör även överväga om särskilda insatser behövs i ett inledande skede för att stimulera en exportsamverkan mellan kommunerna, landstingskommunerna och näringslivet.

I detta sammanhang kan det finnas anledning att uppmärksamma frågan om teknikupphandling och produktutveckling. Landstingsförbundet och Styrelsen för teknisk utveckling (STU) har bildat en stiftelse som har till ändamål att stödja landstingskommunerna i dessa frågor. Svenska kommunförbundet och STU har också etablerat samarbete när det gäller upphandling av tekniska produkter som förekommer inom den kommunala förvaltningen. Utredaren bör studera erfarenheterna av detta samarbete samt undersöka möjligheterna till ökad samverkan mellan den kommunala sektorn och näringslivet i teknikupphandlingsfrågor.

Regeringen har den 13 mars 1980 beslutat om direktiv (Dir 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare om finansiering av reformer. Vad som sägs i dessa gäller för utredaren. Utredaren har också att beakta vad som sägs i direktiven den 25 juni 1981 (Dir 1981:42) om begränsning av statlig normgivning till kommuner och landstingskommuner.

Utredningsarbetet bör bedrivas så att det kan slutredovisas under år 1984.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga möjligheterna för kommunal och landstingskommunal medverkan i en samordnad exportverksamhet,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta femtonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

Bromma flygplats

Dir. 1982:50

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-30.

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Elmstedt, anför.

Riksdagen beslutade den 17 december 1980 att Linjeflyg AB:s Fokkertrafik på Bromma flygplats skall överföras till Arlanda. Tidpunkten för utflyttningen fastställdes av riksdagen våren 1981 till andra halvåret 1983.

I likhet med vad riksdagen har uttalat anser jag att Bromma bör behållas som flygplats inom ramen för de miljövillkor som regeringen fastställt i beslut den 9 oktober 1980. Jag vill också erinra om riksdagens bedömning år 1977 att det krävs två trafikflygplatser i Stockholmsregionen. Enligt min mening har ingenting framkommit som förändrar denna bedömning.

Mot den här bakgrunden anmälde jag i prop. 1981/82:98 om vissa luftfartspolitiska frågor att jag avser ta upp överläggningar med berörda kommunala intressenter för att klarlägga förutsättningarna att bibehålla Bromma som flygplats i ett längre tidsperspektiv samt i anslutning därtill frågan om vilken typ av flygtrafik och dess omfattning som kan bedrivas på Bromma. Särskilt bör därvid beaktas Brommas funktion i ett sammanhållet sekundärnät trafikerat med en lämplig flygplanstyp som klarar de uppställda miljökraven. Överläggningarna bör också avse fördelningen av kostnaderna för flygplatsens drift på olika intressenter. Även kommunens planer vad gäller disponeringen av marken vid Bromma och i vad mån detta kan innebära restriktioner eller förhindra Brommas användning som flygplats bör tas upp. Riksdagen hade inget att erinra mot vad jag anförde i propositionen (TU 1981/82:28).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta upp överläggningar med Stockholms kommun och Stockholms läns landsting om Bromma flygplats,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

Kommunikationsdepartementet

Tilläggsdirektiv till utredningen om den statliga rekreations- och turistpolitiken (Jo 1979:07)

Dir 1982:51

Beslut vid regeringssammanträde 1982-07-22.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 28 juni 1979 tillkallade dåvarande chefen för jordbruksdepartementet en särskild utredare med uppgift att utreda frågan om den statliga rekreations- och turistpolitiken. Enligt direktiven har utredningen, som antagit namnet turist- och rekreationspolitiska utredningen, TUREK, haft till uppgift att ge underlag för en samlad rekreationspolitisk bedömning, däri inbegripet en bedömning av vilka insatser som erfordras för att skapa jämlikhet i fråga om människors möjligheter att utnyttja den ökade fritiden. TUREK har i delbetänkandet (SOU 1981:28) Turism och friluftsliv: Det centrala myndighetsansvaret, redovisat sina överväganden i fråga om det centrala myndighetsansvaret för turism och friluftsliv.

På grundval av TUREK:s överväganden förelade regeringen riksdagen under våren 1982 förslag om vissa administrativa förändringar på rekreationsområdet. Riksdagen beslöt dock avvakta med ställningstagande i organisationsfrågan till dess TUREK:s underlag för ställningstagande till en samlad rekreationspolitik föreligger (prop. 1981/82:100, KrU 1981/82:19, rskr 1981/82:218).

Den informationsinsamling och kartläggning av rekreations- och turistpolitiken som enligt direktiven skulle utföras av TUREK är nu i huvudsak genomförd. Beredningen för samordning av statens insatser för turism och rekreation – rekreationsberedningen – redovisar inom kort på regeringens uppdrag dels utvecklingsprogram för de primära rekreationsområdena, dels bedömningar av dessa program utifrån ett riksperspektiv. Vidare har fritidsboendekommittén (Bo 1978:01) i sitt slutbetänkande (SOU 1982:23) Fritidsboende redovisat förslag rörande fritidsboendets utveckling och beträffande statligt stöd till anläggningar för rekreation m. m. Jag vill i detta sammanhang även nämna att jakt- och viltvårdsberedningen (Jo 1977:04) har i uppdrag att se över verksamheten på jakt- och viltvårdsområdet. Huvudbetänkandet beräknas kunna redovisas vid årsskiftet 1982/83. Dessa arbeten ger sammantaget ett erforderligt underlag som gör det möjligt att fullfölja utredningsuppdraget. Den framtida turist- och rekreationspolitiken bör enligt min mening ha bredast möjliga politiska förankring. Mot denna bakgrund bör TUREK därför ges tilläggsdirektiv samt i fortsättningen arbeta i parlamentarisk form.

År 1975 beslutade riksdagen (prop. 1975:46, CU 1975/76:2, rskr 1975/76:46) om planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism. Den därvid antagna inriktningen för rekreations- och turistpolitiken utgick från bl. a. sociala målsättningar, geografiska förutsättningar och behov av viss administrativ samordning. TUREK har enligt sina direktiv att belysa dessa aspekter. De förutsättningar på vilka riksdagens beslut grundades har dock delvis förändrats. Den ekonomiska utvecklingen har försämrat förutsättningarna för att skapa finansiellt utrymme för statliga

insatser för rekreation och turism beträffande exempelvis boendeanläggningar och friluftsliv. Det statliga stöd som utgått har främst koncentrerats till områden där regionalekonomiska eller sysselsättningspolitiska skäl motiverat insatser för rekreationsanläggningar. Stödet har ofta omfattat bidrag till anläggningar på långt avstånd från de tätast befolkade områdena i landet. För konsumenterna har å andra sidan t. ex. lågprissatsningar i inrikestrafiken dock underlättat utnyttjandet av sådana anläggningar.

Utöver de förutsättningar som angavs i TUREK:s direktiv (Dir. 1979:81) har utvecklingen vidare medfört att allt högre krav måste ställas på goda möjligheter till rekreation och friluftsliv i anslutning till bostadsorten (närrekreation). Bl. a. ökade energikostnader innebär en ökad betydelse för närrekreation. Denna utveckling återspeglas också i de förslag som fritidsboendekommittén lämnat i sitt slutbetänkande.

Mot bakgrund av dessa ändrade förutsättningar har jag funnit att kommittén nu bör ges i uppdrag att göra en översyn av hur de mål och medel som anges i 1975 års rekreationspolitiska beslut skall anpassas till de ändrade förutsättningarna och lägga fram erforderliga förslag.

I denna översyn bör redovisas bl. a. konsekvenserna av en användning av fritiden som i ökad utsträckning inriktas mot närrekreation. Kommittén bör utforma sina förslag så att det blir möjligt att ta slutlig ställning till lämplig organisation för den statliga administrationen av rekreations- och turistfrågorna. Mot bakgrund av de ändrade ekonomiska förutsättningarna bör förslag lämnas till åtgärder som bättre tillvaratar möjligheterna att på ett meningsfullt sätt utnyttja fritiden. Ansvarsfördelningen mellan samhälle och folkrörelser m. fl. bör belysas.

Kommittén bör vidare studera turistnäringens utvecklingsmöjligheter. Turism främjar småföretagande och är av regionalpolitisk betydelse. Regioner med mindre väl utvecklad näringsverksamhet har ofta goda förutsättningar för turism.

Kommittén bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Kommittén skall därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

Det är viktigt att nära samarbete sker mellan kommittén och berörda myndigheter, kommittéer och organisationer.

Kommittén bör redovisa sitt arbete senast den 1 november 1983.

Regeringens direktiv (Dir. 1980:20) till statliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer omfattar denna kommitté.

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen meddelar utredningen om den statliga rekreations- och turistpolitiken tilläggsdirektiv i enlighet med vad jag har förordat.

Vidare hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla högst fyra ledamöter att ingå i utredningen om den statliga rekreations- och turistpolitiken,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Översyn av 10 kap. 5 § regeringsformen

Dir 1982:52

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Petri, anför.

Behovet av en översyn

Under de senaste decennierna har samarbetet på det internationella planet utvidgats alltmer. Detta samarbete bedrivs på olika nivåer och i skilda former. I samarbetet förekommer ofta att Sverige och andra stater ingår överenskommelser som innebär att de avtalsslutande staterna blir bundna av förpliktelser gentemot varandra. Överenskommelser kan också ingås med mellanfolkliga organisationer. Bestämmelser om hur Sverige ingår överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer finns i 10 kap. regeringsformen (RF, omtryckt 1979:933).

En överenskommelse som Sverige har ingått med en annan stat eller en mellanfolklig organisation binder endast Sverige som stat och blir vanligen inte utan vidare rättsligt bindande inom landet. För att överenskommelsen skall kunna tillämpas av svenska myndigheter krävs därför normalt att överenskommelsen genom ett beslut här i landet införlivas med vår interna rättsordning. Ett vanligt sätt att åstadkomma detta är att överenskommelsens bestämmelser ges motsvarigheter i en svensk lag eller annan författning (den s.k. transformationsmetoden). Ett annat sätt att införliva en internationell överenskommelse med vår inhemska rättsordning är att det i en lag eller annan författning föreskrivs att den internationella överenskommelsen skall gälla som svensk rätt (den s.k. inkorporationsmetoden). I detta fall brukar den internationella överenskommelsen kungöras tillsammans med den svenska författningen.

Beslutas ändringar i de överenskommelser som Sverige har ingått, uppkommer det vanligen inte några särskilda svårigheter när det gäller Sveriges anslutning till ändringarna. I vissa situationer kan det emellertid uppstå problem. I det alltmer utbyggda internationella samarbetet på många områden är det knappast möjligt att vid ändringar i ett fördrag alltid upprätthålla kravet på att ändringarna blir bindande bara för de konventionsstater som godkänner dessa. Man kan därför emotse en utveckling där

det alltmer kommer att införas möjligheter att göra ändringar i en överenskommelse genom majoritetsbeslut som blir bindande också för de övriga konventionsstaterna. Detta gäller framför allt på sådana områden som kommunikationsområdet, där ändringar inte sällan är av mera teknisk än politisk natur, men också t.ex. i vissa fall på civilrättens område.

Om Sverige deltar i internationellt samarbete i den nu angivna formen, kan landet alltså bli bundet av ett beslut som har fattats mot Sveriges vilja. Sverige kan då inte underlåta att införa den beslutade ändringen i landets interna rättsordning, eftersom Sverige annars skulle bryta det åtagande landet har gjort i den grundläggande överenskommelsen. Ger överenskommelsen Sverige möjlighet att säga upp denna innan ändringen träder i kraft, kan Sverige visserligen undgå att göra sig skyldigt till ett brott mot konventionsåtagandet. Verkningarna av att Sverige lämnar samarbetet kan emellertid då vara så negativa för landet att det i praktiken inte föreligger någon valmöjlighet, utan Sverige måste acceptera ändringen. Kan Sverige över huvud taget inte träda från sitt konventionsåtagande innan ändringen träder i kraft, är Sveriges handlingsutrymme inskränkt i ännu högre grad. Statsmakterna blir folkrättsligt förpliktade att införa ändringen i svensk rätt.

Man kan sålunda konstatera att Sverige genom internationellt samarbete i vissa former – åtminstone i praktiken – överlåter åt utländska organ att fatta beslut som binder Sverige folkrättsligt och som därför måste införlivas i vår interna rättsordning. Denna typ av internationellt samarbete förekommer redan och kan väntas få ökad användning, särskilt på områden där många stater deltar i samarbetet och där det knappast är praktiskt möjligt att godta att ändringar i den grundläggande överenskommelsen blir bindande bara för de konventionsstater som godkänner dessa. Internationella överenskommelser av det slag som nu har berörts är emellertid inte förutsedda i RF:s bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt till utländska organ.

RF bygger på principen att föreskrifter som är bindande här i landet skall beslutas av svenska offentliga organ, i första hand riksdagen och regeringen och i andra hand kommuner och förvaltningsmyndigheter (8 kap. RF). Också finansmakten är förbehållen svenska organ, främst riksdagen (9 kap. RF). På liknande sätt utgår regleringen i RF från att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter skall handhas av svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 § samt 11 kap. 1 och 6 §§ RF). RF tillåter emellertid att sådan kompetens som här har nämnts överlåts till utländska organ. Bestämmelser om sådan kompetensöverlåtelse finns i 10 kap. 5 § RF.

Enligt första stycket i 10 kap. 5 § RF kan beslutanderätt, som enligt RF tillkommer riksdagen, regeringen eller något annat i RF angivet organ, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolkliga organisationer för fredligt samarbete eller till mellanfolkliga domstolar. I fråga om överlåtelse till en mellanfolklig organisation gäller det villkoret att Sverige skall vara eller skall bli anslutet till organisationen. Beslutanderätt i vissa frågor får inte alls överlåtas. Det gäller frågor om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag. Vidare gäller förbud mot att överlåta frågor om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF. Angående formen för beslut om överlåtelse gäller reglerna om stiftande av grundlag (se 8 kap. 15 § RF). Kan ett beslut i sådan ordning inte avvaktas, beslutar riksdagen genom ett beslut som kräver kvalificerad majoritet: minst 5/6 av de röstande och minst 3/4 av riksdagens ledamöter.

Andra stycket rör sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte enligt RF tillkommer riksdagen, regeringen eller något annat i RF angivet organ. Sådana uppgifter kan överlåtas till andra stater, till mellanfolkliga organisationer samt till utländska och internationella inrättningar och samfälligheter. Beträffande beslut om sådan kompetensöverlåtelse krävs kvalificerad majoritet, här 3/4 av de röstande. Beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF kan inte anses tillämpliga i det fallet att Sverige genom att ingå en internationell överenskommelse i praktiken, om än inte formellt, överlåter åt ett utländskt organ att fatta beslut som blir bindande här i landet helt enkelt därför att Sverige inte – eller endast med svårighet – kan avstå från att införliva beslutet med landets interna rättsordning. Det betyder att det krav på särskild beslutsordning som uppställs i paragrafens första stycke inte gäller i en situation som i realiteten knappast skiljer sig från de fall som omfattas av detta krav. Det finns därför anledning att överväga om tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § RF bör vidgas så att de nu angivna situationerna eller vissa av dem jämställs med de situationer där rätt att besluta föreskrifter som är direkt bindande här i landet överförs till ett internationellt organ.

Vidare kan konstateras att 10 kap. 5 § RF alltsedan sin tillkomst har gett upphov till vissa tolkningssvårigheter. Första stycket i 10 kap. 5 § RF stämmer i stort sett överens med tredje stycket i 81 § 1809 års regeringsform, vilket infördes 1964–65 (prop. 1964:140 s. 101–135, KU 1964:19 s. 60–62 och prop. 1973:90 s. 362–364). Av uttalanden i samband med tillkomsten av den tidigare grundlagsbestämmelsen framgår att tvekan redan då kunde anses råda om vilka konstitutionella befogenheter som kunde överlåtas (se prop. 1964:140 s. 117–122). De uttalanden som gjordes vid tillkomsten av 10 kap. 5 § RF (prop. 1973:90 s. 362–364) kan inte sägas ha undanröjt de oklarheter som funnits tidigare. I samband med att det andra stycket i 10 kap. 5 § RF kom till uttalades tvekan också om förhållandet mellan paragrafens båda stycken (se prop. 1973:90 bil. 3 s. 229–230).

Bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF har tillämpats vid Sveriges tillträde till 1970 års konvention om patentsamarbete och 1973 års europeiska patentkonvention samt vid Sveriges tillträde till den europeiska övervakningskonventionen. I båda ärendena fördes en omfattande diskussion om tolkningen av 10 kap. 5 § RF (prop. 1977/78:1 del A s. 148–152, 495–496 och 528–531, LU 1977/78:10 s. 63–64 och 66–67 samt prop. 1978/79:3 s. 40, 86–91 och 96–99, JuU 1978/79:12 s. 11 och 14–16). Det finns anledning att räkna med att problem med tillämpningen av paragrafen kommer att uppstå också i framtiden. Det är lämpligare att dessa problem behandlas vid en samlad översyn av bestämmelserna än att man i varje enskilt ärende tvingas föra omfattande diskussioner om hur dessa skall förstås.

Med hänvisning till det anförda förordar jag att bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF ses över.

Utredningsuppdraget

En översyn av 10 kap. 5 § RF bör utgå från att grundtankarna bakom bestämmelserna inte skall rubbas. Det bör alltså också fortsättningsvis gälla särskilt stränga krav vid överlåtelse av de centrala konstitutionella befogen-

heterna och något mindre stränga krav vid överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i övrigt. Överlåtelse av konstitutionella befogenheter i annat än begränsad omfattning eller till andra organ än dem som nämns i paragrafens första stycke bör inte komma i fråga. Inte heller bör någon ändring göras i fråga om till vilka Sverige kan överlåta mindre centrala rättskipnings- och förvaltningsuppgifter. Kravet på beslut i den ordning som gäller för ändring av grundlag eller med kvalificerad majoritet bör vara kvar. Inte heller bör själva beslutsformerna i övrigt ändras.

Vad översynen bör gälla är för det första om tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § RF kan utvidgas så att paragrafen blir tillämplig också i de fall Sverige ingår en internationell överenskommelse som i praktiken innebär att beslutanderätt överlåts till ett utländskt organ eller åtminstone i vissa av dessa fall. Är en sådan utvidgning möjlig, ligger det närmast till hands att den sker på sådant sätt att bestämmelserna i första stycket om överlåtelse av normgivningskompetens blir tillämpliga. En särskild fråga är därvid hur man skall avgränsa tillämpningsområdet för ett tillägg till 10 kap. 5 § RF.

En fråga som kommer upp i sammanhanget gäller i vilken form en beslutad ändring i den internationella överenskommelsen skall införlivas med vår inhemska rättsordning. Skall statsmakterna vid varje tillfälle formellt ta ställning till ändringen och fatta ett eget beslut? Eller skall statsmakterna redan när den grundläggande överenskommelsen införlivas med svensk rätt föreskriva att senare ändringar automatiskt skall ha giltighet här i landet (jfr t.ex. kungörelsen 1974:748 om internationell järnvägstransport)? Det är möjligt att statsmakterna i fråga om varje överenskommelse bör kunna välja den metod som är lämpligast. Det bör i så fall undersökas vilka riktlinjer som bör vara vägledande vid valet.

En fråga som kan tas upp i detta sammanhang är om internationella överenskommelser som införlivas i svensk rätt genom inkorporationsmetoden alltid skall kungöras på samma sätt som svenska författningar eller om det i undantagsfall är lämpligare med en annan ordning.

Den andra huvudfrågan som bör utredas är om man kan utforma bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF så att man motverkar uppkomsten av sådana tolkningssvårigheter som paragrafen hittills har gett upphov till.

En fråga som därvid bör utredas är vad som ligger i uttrycket "beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ". Att uttrycket avser så centrala statsfunktioner som riksdagens beslut om lagstiftning, beskattning och budgetreglering samt regeringens befogenhet att styra riket är klart (se prop. 1973:90 s. 363). Vidare hör hit högsta domstolens och regeringsrättens befogenheter att meddela resning och återställa försutten tid. Det finns emellertid fall där det inte står lika klart att man har att göra med en sådan konstitutionell befogenhet som avses i 10 kap. 5 § första stycket RF. En undersökning av innebörden av 10 kap. 5 § RF förutsätter att man går igenom regeringsformens bestämmelser och klargör i vilka fall de reglerar sådana konstitutionella befogenheter som inte kan överlåtas på annat sätt än med iakttagande av föreskrifterna i paragrafens första stycke.

En särskild fråga som bör diskuteras är vad som bör gälla, om en överlåtelse av en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift på ett icke-svenskt organ får till konsekvens att högsta domstolen eller regeringsrätten inte kan bevilja resning eller återställande av försutten tid i de ärenden som omfattas av överlåtelsen. Eftersom uppgiften att bevilja resning eller återställande av

försutten tid är en uppgift som tillkommer högsta domstolen och regeringsrätten enligt RF, torde en sådan överlåtelse – även om den i och för sig faller under 10 kap. 5 § andra stycket RF – falla också under 10 kap. 5 § första stycket. I varje fall torde detta bli fallet, om inte högsta domstolen eller regeringsrätten trots överlåtelsen behåller sina befogenheter enligt RF. Det kan ifrågasättas om det vid RF:s tillkomst var meningen att första stycket skulle få ett så vidsträckt tillämpningsområde.

När paragrafens tillämpningsområde undersöks, bör de problem tas upp som diskuterades i samband med Sveriges tillträde till övervakningskonventionen och lagstiftningen i anslutning därtill. Därvid bör undersökas under vilka förutsättningar man kan anse att ett visst ställningstagande från svensk sida endast innebär en avgränsning av de svenska offentliga organens verksamhet och alltså inte någon överlåtelse av uppgifter till utlandet. När det gäller överlåtelser av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter bör det utredas om 10 kap. 5 § alltid är tillämplig eller om det finns ett utrymme för att överlåta mindre betydelsefulla uppgifter på något annat sätt än i den ordning som anges i grundlagsbestämmelsen. Saknas en sådan möjlighet, bör det undersökas om ett sådant utrymme kan vara motiverat. Det bör också övervägas om man kan justera lagtexten i 10 kap. 5§ RF så att den direkt tar sikte också på det fall som var aktuellt i ärendet om tillträde till övervakningskonventionen, nämligen att riksdagsbeslutet i sig inte innebär någon kompetensöverlåtelse utan endast ger någon myndighet möjlighet att i det enskilda fallet få en uppgift överförd till utlandet. Utgångspunkten bör därvid vara att paragrafen skall tillämpas i sådana fall.

Skulle det visa sig att andra frågor med anknytning till 10 kap. 5 § RF bör behandlas i detta sammanhang, bör också dessa frågor kunna tas upp i utredningsarbetet.En sådan fråga är vilka finansiella åtaganden som en internationell överenskommelse kan medföra och som kan innebära överlåtelse av finansmakt till ett utländskt organ.

Det utredningsuppdrag som jag nu har förordat innebär väsentligen en rättslig undersökning av nuvarande ordning och olika möjligheter att komma till rätta med eventuella brister i gällande regler. Jag förordar därför att utredningen uppdras åt en särskild utredare. Om det under utredningsarbetet visar sig att det kan bli aktuellt att ändra grundlagens föreskrifter, bör utredningen ges en parlamentarisk förankring.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av 10 kap. 5 § RF,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Justitiedepartementet)

Tilläggsdirektiv till utredningen av vissa frågor om beredskapslagring på energiområdet (H 1982:01)

Dir 1982:53

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-30

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Molin, anför.

I beslut vid regeringssammanträde den 15 april 1982 bemyndigades jag att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor om beredskapslagring på energiområdet (Dir. 1982:20). Jag anmälde därvid att jag avsåg att återkomma till regeringen angående utredningsuppdraget när riksdagens ställningstagande förelåg till regeringens förslag rörande principer för beredskapslagring av ångkol och naturgas (prop. 1981/82:102 bil. 3).

Med överlämnande av försvarsutskottets betänkande 1981/82:18 (rskr 1981/82:374) har riksdagens talman anmält att riksdagen har bifallit vad utskottet hemställt. Av utskottets betänkande framgår att utskottet anser att en beredskapslagring på dessa områden snarast bör komma till stånd enligt de principer som anges i propositionen.

Mot denna bakgrund bör den särskilde utredaren nu få i uppdrag att utforma och senast under år 1983 lämna förslag till lagstiftning rörande beredskapslagring av ångkol och naturgas och därvid beakta vad som anförts i prop. 1981/82:102 bil. 3 (s. 69-72).

I remissyttranden över 1980 års oljelagringskommittés slutbetänkande (Ds H 1981:2) Kol, uran och gas för kristid lämnar vissa remissmyndigheter, bl.a. kammarrätten i Stockholm, förslag till hur lagstiftningen rörande beredskapslagring av ångkol och naturgas bör utformas. Därvid ifrågasätts om det inte vore ändamålsenligt att samla lagstiftningen rörande beredskapslagring av olja, kol och naturgas till en lag.

Utredaren bör överväga och lämna förslag till de åtgärder som utredaren finner lämpliga mot bakgrund av vad remissinstanserna anfört i denna fråga.

Jag hemställer att regeringen utvidgar det uppdrag som tidigare har lämnats till utredaren i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans framställning.

(Handelsdepartementet)

Översyn av det löpande oljelagringsprogrammet, m.m.

Dir 1982:54

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-30

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Molin, anför.

Bakgrund

I propositionen om riktlinjer för energipolitiken (prop. 1980/81:90 bil. 3) anfördes bl.a. att - med anledning av det kommande försvarsbeslutet och osäkerheter om den framtida energikonsumtionen och energitillförseln samt om de kommersiella lagrens storlek - en översyn av det löpande oljelagringsprogrammet borde vidtas före utgången av år 1983.

Riksdagen lämnade vad som anförts utan erinran (FöU 1980/81:21, rskr 1980/81:281).

I propositionen om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling (prop. 1981/82:102) lämnades vissa förslag inom programmet Energi. Bl.a. föreslogs att lagringsprogrammet skulle förlängas med två år och att det skulle vara avslutat senast vid utgången av år 1986.

Riksdagen lämnade vad som anförts utan erinran (FöU 1981/82:18, rskr 1981/82:374).

I prop. 1981/82:102 anfördes vidare att vissa särskilda frågor skulle tas upp senare, nämligen frågan om förslag till lagstiftning rörande beredskapslagring av ångkol och naturgas, frågan om bestämmande av s.k. oljeavgift, frågan om bestämmelserna för beräkning av den s.k. basmängden, frågan om åtgärder för att skapa flexibilitet i gasuppvärmda byggnader samt frågan om storleken på beredskapslagren av kärnbränsle.

Jag vill mot denna bakgrund nu anföra följande.

I beslut vid regeringssammanträde den 15 april 1982 bemyndigades jag att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda bl.a. frågan om bestämmande av s.k. oljeavgift (Dir. 1982:20).

Tidigare denna dag har regeringen på mitt förslag beslutat att samme utredare även skall ha i uppdrag att utforma och lämna förslag till lagstiftning rörande beredskapslagring av ångkol och naturgas (Dir. 1982:53).

För översynen av det löpande oljelagringsprogrammet och övriga här redovisade, återstående frågor föreslår jag att en särskild utredare tillkallas. Denne bör även behandla vissa andra frågor inom oljelagringsområdet, till vilka jag återkommer. Till ledning för utredarens arbete vill jag anföra följande.

Basmängdsberäkningen

Enligt lagen (1957:343) om oljelagring m.m (omtryckt 1977:939, senast ändrad 1980:181) är säljare och förbrukare av större kvantiteter olja skyldiga att hålla lager av olja. Syftet med tvångslagringen är att trygga tillgången inom riket på olja för energiförsörjning vid avspärrning och krig. Utgångspunkten för beräkningen av den mängd olja som en lagringsskyldig skall hålla i lager är den mängd han har sålt eller förbrukat under viss, i bestämmelserna fastlagd tid, den s.k. basmängden.

Bestämmelserna om beräkning av tvångslagrens storlek kan medföra att nytillkommande lagringsskyldiga med ökad försäljning resp. förbrukning missgynnas i förhållande till tidigare lagringsskyldiga, då dessa t.o.m. år 1978 erhöll finansiellt stöd, t.ex. genom den då existerande beredskapslagringsavgiften eller genom statliga ränte- och amorteringsfria lån för lagerutbyggnaden.

1980 års oljelagringskommitté (Dir. 1979:150) har i sitt slutbetänkande (Ds H 1981:2) Kol, uran och gas för kristid, övervägt hur man skall kunna lindra bestämmelserna för nytillkommande lagringsskyldiga och lagringsskyldiga med ökad försäljning resp. förbrukning. För återförsäljare föreslår kommittén att ett generellt tillstånd till inlagring av olja hos annan lagringsskyldig medges, om den totala försäljningen uppgår till högst 40 000 m^3 olja per år. För lagringsskyldiga förbrukare föreslår kommittén ingen ändring av gällande regler.

Sättet för beräkning av tvångslagrens storlek kan som ovan nämnts medföra att nytillkommande lagringsskyldiga med ökad försäljning resp. förbrukning missgynnas i förhållande till tidigare lagringsskyldiga. Bestämmelserna medför emellertid också att företag med minskande försäljning eller förbrukning åläggs en lagringsskyldighet som överstiger vad den aktuella verksamheten motiverar. Denna s.k. eftersläpningseffekt har blivit allt mer märkbar på grund av ändringarna i energianvändningens struktur. Eftersläpningen i lagringsskyldigheten kan också bli ekonomiskt betungande, t.ex. vid övergång från olja till andra energislag. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar har möjlighet att ge dispens från lagringsskyldighet men kan i här beskrivna fall inte alltid ge detta. Ett generellt dispensmedgivande i sådana fall innebär en ej önskvärd urholkning av försörjningsberedskapen.

Utredaren bör lämna förslag till de regler som bör gälla för oljehandelsföretag med en försäljningsvolym upp till 40 000 m^3 per år. Utredaren bör vidare undersöka möjligheterna att lindra verkningarna av lagringsskyldigheten för företag med ökad eller minskad försäljning eller förbrukning av olja, däribland företag som går över från användning av olja till användning av andra energislag. Denna senare fråga bör utredas skyndsamt.

Gasuppvärmda byggnader

ÖEF har i sitt remissyttrande till regeringen över 1981 års oljelagringskommittés slutbetänkande framhållit att gaseldade uppvärmningsanläggningar innebär en betänklig svaghet i oljeförsörjningsberedskapen, då de inte omfattas av lagen (1981:599) om utförande av eldningsanläggningar för fast bränsle. ÖEF föreslår att frågan utreds och åtgärder vidtas som kan skapa sådan flexibilitet även i gasvärmda byggnader som krävs för andra uppvärmningsanordningar.

I prop. 1981/82:102 bil. 3 biträdde regeringen ÖEF:s förslag och ansåg att frågan borde prövas i samband med översynen av löpande oljelagringsprogram.

Utredaren bör mot denna bakgrund redovisa möjliga åtgärder för att inför kriser ha en tillfredsställande beredskap för gasuppvärmda byggnader.

Lagring av kärnbränsle

I prop. 1981/82:102 bil. 3 uttalades vidare att den nuvarande lageruppbyggnaden av kärnbränsle bedömdes vara tillräcklig. Regeringen framhöll dock att det fanns anledning att i samband med översynen av oljelagringsprogrammet åter pröva beredskapslagrens storlek.

Utredaren bör utföra denna prövning.

Oljelagrens förvaring och förläggning

Enligt 8 a § oljelagringslagen är den som för år 1977 ålagts skyldighet enligt 8 § andra eller tredje stycket beträffande förvaring eller förläggning av lager även därefter skyldig att hålla dessa lager om inte annat särskilt föreskrivs. Denna lagring avser väsentligen krigsreserven.

Bestämmelsen innebär att lagringsskyldig, som tillkommit efter år 1977, inte åläggs sådan lagring. Vidare har ett antal företag som ålagts sådan lagring senare upphört att vara lagringsskyldiga, vilket medfört brist i lagerhållningen. Strukturella förändringar inom oljebranschen kommer att resultera i att ytterligare lagringsmängder bortfaller. En omfördelning mellan berörda lagringsskyldiga av denna lagring bör därför övervägas. Utredaren bör pröva denna fråga och lägga fram förslag till lämplig lösning för att möjliggöra att krigsreserven bibehålls i föreskriven omfattning.

Oljekondensverkens lagringsskyldighet

Regeringen får enligt 7 § andra momentet oljelagringslagen förordna om andra grunder för beräkning av basmängd för ångturbin- och gasturbinanläggningar (oljekondensverk) än som gäller generellt. Senast genom beslut den 1 april 1982 har regeringen i form av kompletterande föreskrifter rörande beredskapslagring av olja fastställt särskilda beräkningsgrunder för dessa anläggningar. Med hänsyn till å ena sidan den numera kraftigt minskade oljeförbrukningen för produktion av elkraft med åtföljande minskad lagringsskyldighet för oljekondensverken och å andra sidan det ökade behov av oljebaserad elkraft som kan föreligga i ett krisläge bör en annan metod för beräkning av kondensverkens lagringsskyldighet utarbetas. Utredaren bör lägga fram förslag härtill.

Översyn av oljelagringsprogrammet

Betydande osäkerhet råder på den internationella oljemarknaden. Pågående strukturförändringar inom näringslivet medför ovisshet beträffande framtida användning, lagerhållning m.m. av olja inom landet. Detta kan komma att ställa krav på justeringar av nu löpande oljelagringsprogram.

Översynen av oljelagringsprogrammet skall vara vidtagen före utgången av år 1983. Det är angeläget att regeringen har en så aktuell uppfattning om läget på oljemarknaden som möjligt när detaljerade direktiv för översyn av löpande oljelagringsprogram skall lämnas. Under hösten föreligger bl.a. resultatet av utredningen om utvecklingen på de internationella energimarknaderna (Dir. 1981:8). Jag avser mot denna bakgrund att återkomma senare till regeringen med förslag till kompletterande direktiv till utredaren.

Regeringen beslöt vid regeringssammanträde den 15 april 1982 som tidigare nämnts att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda vissa frågor om beredskapslagring på energiområdet (Dir. 1982:20). Den nu föreslagne utredaren bör samråda med denne, främst då det gäller rättsliga och författningsmässiga frågor. Jag vill här särskilt fästa uppmärksamheten på nödvändigheten av samråd vid utformningen av reglerna för basmängdsberäkning. Utredaren bör i övrigt, om utredningsarbetet ger anledning till det, samråda med berörda myndigheter och organisationer samt bereda dessa tillfälle att framföra synpunkter.

För utredarens arbete gäller de direktiv som utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansieringen av reformer (Dir. 1980:20).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för handelsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att pröva det löpande oljelagringsprogrammet, m. m.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaden skall belasta elfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Handelsdepartementet)

Utredning om beredskaps- och fredskrislagring

Dir 1982:55

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-30

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Molin, anför.

Vid anmälan till proposition om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling (prop. 1981/82:102, bilaga 3, s. 27) anförde jag att jag avsåg att återkomma till regeringen med förslag om en utredning om beredskaps- och fredskrislagring. Jag anhåller nu om att få ta upp denna fråga.

Bakgrund

Mål och medel för det ekonomiska försvaret

Det ekonomiska försvaret syftar till att skapa försörjningsberedskap inför kriser och krig. Försörjningsberedskapen bygger väsentligen på det fredstida

samhällets resurser och förmåga till anpassning och omställning vid olika krissituationer. *Näringslivets* resurser är basen vid planeringen av försörjningsberedskapen. Kompletterande beredskapsåtgärder krävs emellertid för att en tillfredsställande försörjningsberedskap skall kunna upprätthållas. Dessa åtgärder omfattar bl. a. säkerställande av inhemsk produktion, förberedelser för omställningar, ransonering, krisimport, utveckling av substitut samt beredskaps- och fredskrislagring. *Lagring* är således ett av flera sätt att trygga försörjningsberedskapen.

Den svenska självförsörjningsgraden har minskat under de senaste decennierna. Industrin har i växande grad blivit beroende av en snabb och ostörd tillförsel av importerade råvaror, halvfabrikat, komponenter och reservdelar. De kommersiella lagren av dessa varor hos näringslivet har minskat i en strävan att reducera kostnaden för bundet kapital. Strukturförändringarna inom näringslivet har också lett till allt färre och större produktionsenheter samt en alltmer specialinriktad produktion. En sådan utveckling ställer ökade krav på beredskapsåtgärder från samhällets sida bl. a. i form av beredskapslagring.

En strävan i planeringen inom det ekonomiska försvaret är att finna alternativ till en kostnadskrävande beredskapslagring. Vissa viktiga insatsvaror måste dock beredskapslagras för att överbrygga en övergång till inhemsk försörjning. För andra saknas inhemska substitut varför de måste beredskapslagras. Strukturomvandlingen inom näringslivet medför också att alltmer förädlade varor liksom reservdelar och komponenter kan behöva lagras. Lagring bedöms sålunda fortfarande vara en nödvändig och betydelsefull beredskapsåtgärd.

Nuvarande ordning

Beredskapslagring i statlig regi har förekommit sedan slutet av 1930-talet. Beredskapslagringen har under de senaste decennierna fortlöpande byggts ut i takt med samhällsutvecklingen.

Med undantag för större delen av oljelagringen har den statliga lagringsverksamheten *finansierats* över statsbudgeten med avseende på såväl investeringar som driftkostnader. Den lagring av råolja, oljeprodukter och vissa petrokemiska råvaror som staten genomfört under senare år har finansierats genom en särskild beredskapsavgift via den s. k. oljelagringsfonden. I prop. 1981/82:102 (bilaga 3, s. 44 f.) föreslogs att systemet med finansiering över oljelagringsfonden skulle upphöra fr.o.m. 1 juli 1982. Riksdagen godtog detta förslag (FöU 1981/82:18; rskr 1981/82:374). Därmed kommer all finansiering av den statliga lagringsverksamheten att ske över statsbudgeten.

Lagring för krig, avspärrning och fredskriser har – med undantag för oljeområdet – hittills skett väsentligen i statens regi genom i första hand *överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF)*. ÖEF lagrar ett stort antal varor, såväl råvaror som halvfabrikat och insatsvaror, till ett återanskaffningsvärde som vid utgången av budgetåret 1980/81 beräknades till närmare 7 miljarder kr., varav ca 4,5 miljarder avsåg lager av råolja och oljeprodukter. För budgetåret 1981/82 har för driften av beredskapslagren beräknats totalt drygt 400 milj. kr. varav för kapitalkostnader ca 365 milj. kr. Lagringen sker till större delen i förrådslokaler och anläggningar som disponeras av ÖEF. ÖEF

har dessutom ett stort antal avtal med företag om lagring och omsättning av varor.

Statens jordbruksnämnd (JN) svarar för försörjningsberedskapen inom livsmedelsområdet och därmed för beredskapslagringens omfattnig inom detta område. Beredskapslagringen av brödsäd och oljekraftfoder handhas av Svensk Spannmålshandel, Ekonomisk Förening enligt ett avtal med JN. Lagringen av livsmedel sker huvudsakligen enligt avtal med Svenska Lagerhusaktiebolaget, som ingår i Statsföretag AB. JN har dessutom några lagringsavtal direkt med livsmedelsföretag. Lagring av gödsel- och bekämpningsmedel handhas av ÖEF på uppdrag av JN.

Socialstyrelsen (SoS) svarar för försörjningsberedskapen inom sjukvårdsområdet och därmed för beredskapslagringens omfattning inom området. Lagring av läkemedel och viss sjukvårdsmateriel genomförs av ÖEF på uppdrag av SoS. Vidare pågår försök med lagring av viss sjukvårdsmateriel direkt hos sjukvårdshuvudmännen. Syftet med försöken är att pröva en beredskapslagring av materiel så nära förbrukarna som möjligt. Sera och vacciner lagras av statens bakteriologiska laboratorium på uppdrag av SoS.

Särskild *tvångslagring* hos näringslivet – tidigare i förening med statliga finansieringsbidrag – tillämpas på oljeområdet enligt lagen (1957:343) om oljelagring m. m. Importörer och vissa större säljare och förbrukare av oljeprodukter är skyldiga att hålla beredskapslager. Av statsmakterna fastställda lagringsmål fördelas mellan de lagringsskyldiga i proportion till deras försäljning respektive förbrukning under en preciserad basperiod. Vissa kvantiteter skall hållas i skyddade utrymmen eller lokaliserade till plats som ÖEF bestämmer. Den totala investeringskostnaden för oljelagringsprogrammen 1958–1976 uppgick till drygt 2 miljarder kr. i löpande priser. Under perioderna 1958–1962 och 1963–1969 utgick statligt bidrag med 60 respektive ca 50 % av investeringskostnaden i form av ränte- och amorteringsfria lån vilka avskrivs med 5 % per år. Återstående kostnader för oljebranschen finansierades prisvägen, fr.o.m. 1963 genom att en beredskapslagringsavgift togs ut av konsumenterna och tillfördes en inom branschen särskilt inrättad stiftelse. Lagringsskyldiga skall lämna vissa uppgifter om sina lagerinnehav till ÖEF som är tillsynsmyndighet. Uppgifterna lämnas under straffansvar. Vid åsidosättande av lagringsskyldigheten utgår särskild oljeavgift. ÖEF kan enligt lagen vid vite ålägga en försumlig att uppfylla lagringsskyldigheten.

Det bör i detta sammanhang upprepas att vid sidan av tvångslagringen lagrar staten i egen regi råolja och oljeprodukter.

Sedan år 1976 kan ÖEF med stöd av *lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap* ålägga företag att mot ersättning delta i lagrings- och omsättningsverksamhet. Lagen föreskriver att näringsidkare, som i icke obetydlig omfattnig förbrukar sådan för folkförsörjningen viktig vara som staten håller i lager för att utnyttjas när krig eller krigsfara råder eller när tillförsel av varor till riket minskar av annan anledning, kan åläggas att dels till staten upplåta befintligt lagerutrymme eller plats för uppförande av sådant utrymme, dels inköpa vara från sådant lager, om det behövs för omsättningen av varulagret.

Till *problemen* med den nuvarande lagringsverksamheten hör att den är kostnadskrävande både på investerings- och driftsidan. Risk finns att varor blir inkuranta om de inte omsätts tillräckligt ofta. Vidare kräver utvecklingen

inom näringslivet en fortlöpande anpassning av lagrens innehåll till ändrade produktions- och marknadsmässiga förutsättningar för att inte lagrade varor skall bli inaktuella för sitt ändamål. Dessa förhållanden ställer stora krav på de beredskapsansvariga myndigheternas planering liksom på administration och hantering av varulagren.

Tidigare behandling av frågan om ansvaret för lagringen

I direktiven till försörjningsberedskapsutredningen (H 1971:1) angavs bl. a.:

"Vad som i första hand bör övervägas är avvägningen mellan produktionsåtgärder och beredskapslagring samt fördelningen av ansvaret i dessa sammanhang mellan staten och näringslivet. Utredningen bör bl. a. innefatta en analys av för- och nackdelar i olika avseenden av statliga företagsengagemang som ett medel att trygga försörjningsberedskapen på utsatta varuområden. Det bör vidare övervägas inom vilka för vår försörjningsberedskap viktiga varuområden eller sektorer av vårt näringsliv som förändrade beredskapsmetoder och finansieringssätt är lämpliga och möjliga."

Försörjningsberedskapsutredningen (FBU) fann i sitt slutbetänkande (SOU 1975:57) Varuförsörjning i kristid att beredskapslagringen för avspärrning och krig är säkerhetspolitiskt betingad och därför bör bekostas av staten. Däremot menade FBU att näringslivet skulle få påtagliga fördelar av en fredskrislagring varför en utökning av lageruthålligheten för sådana kriser borde åstadkommas genom att alla företag med en förbrukning över en viss nivå skulle åläggas att hålla lager motsvarande minst fredsförbrukningen under en viss tid som skulle fastställas för varje vara. Miniminivån skulle väljas så att den för berörda företag gemensamma lagerökningen kvantitetsmässigt motsvarade den statliga fredskrislagringen. Som ekonomisk kompensation förordade FBU skattemässig lagernedskrivning till noll, statliga kreditgarantier för lagerinvesteringar samt avskrivningslån för erforderliga lagerutrymmen.

Flertalet remissinstanser som behandlade frågan var tveksamma till FBU:s förslag.

I prop. 1975/76:152 med förslag till åtgärder för försörjningsberedskapen anfördes att förslaget hade vissa nackdelar. Det framhölls att olika industrier som regel numera är så beroende av varandra att lagring hos ett företag eller en bransch kommer att gynna hela landets industri liksom samhället i övrigt. Det ansågs även svårt att fastställa rimliga, lämpliga och rättvisa minimilagernivåer hos olika företag, vilket är en förutsättning för att minsta tillåten lageruthållighet skall kunna bestämmas. Finansieringen av de statliga fredskrislagren av petrokemiska insatsvaror, syntetiskt gummi och ändlösa syntetiska garner föreslogs ske genom en höjning av den särskilda beredskapsavgiften på oljeprodukter. Frågan om huruvida varorna skulle lagras centralt eller hos de förbrukande företagen borde avgöras från fall till fall med beaktande av såväl beredskapsmässiga som ekonomiska faktorer.

FBU hade vidare föreslagit att regeringen i särskild lag skulle få bemyndigande att ålägga företagen att medverka vid den fysiska lagringen och vid omsättningen av de statliga lagren. Staten skulle härvid helt och hållet

stå för uppkommande kostnader. Åläggandet skulle tillgripas endast i de undantagsfall överenskommelse inte kunde uppnås på annat sätt. Den typ av lagring FBU i första hand avsåg var lagring av reservdelar och maskinförnödenheter men även av andra varor av låg lagringsbeständighet eller avpassade till produktionen hos visst företag.

Regeringen anslöt sig till FBU:s syn på denna punkt (prop 1975/76:152). Samtidigt betonades att ÖEF:s egen beredskapslagring skedde till låga kostnader varför endast ett mindre antal varor skulle bli aktuella för lagring hos företagen. Vissa varor – inte minst på det petrokemiska området – ansågs dock ha sådan begränsad lagringsbeständighet att lagring hos företag vore att föredra. Dessutom ansågs det att vissa varor av säkerhets- och miljöskäl borde lagras nära platsen för förbrukningen. Därför borde företag kunna åläggas att upplåta lagerutrymme eller plats för sådant utrymme för beredskapslagring av insatsvaror samt att omsätta beredskapslagrade insatsvaror. Lagringskostnader och merkostnader vid omsättning skulle ersättas av staten. Ställning togs dock ej till frågan om beredskapslager av reservdelar och maskinförnödenheter.

Riksdagen beslutade i enlighet härmed och antog den av regeringen föreslagna lagen. Lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap trädde i kraft den 1 juli 1976.

Förslag om översyn av lagringsverksamheten

Mineralpolitiska utredningen har i sitt i april 1980 överlämnade slutbetänkande (SOU 1980:12) Mineralpolitik lämnat förslag som syftar till att förbättra försörjningen med mineralråvaror. Förslagen innebär bl a att de statliga fredskrislagren av legeringsmetaller bör utökas till att omfatta tre månaders import. Utredningen anförde att målet för fredskrislagringen bör värderas från i första hand rent ekonomiska utgångspunkter till skillnad från målet för den traditionella beredskapslagringen som berör bl. a. det nationella självbestämmandet.

1978 års försvarskommitté anförde i sitt i februari 1981 överlämnade delbetänkande (Ds Fö 1981:1) att det närmare borde övervägas om staten eller näringslivet bör ha ansvaret för den lagringsverksamhet som alltjämt är nödvändig. Kommittén ansåg att olika alternativ bör prövas. Ett sådant skulle kunna vara att finna incitament för förbrukande företag i näringslivet att helt eller delvis åta sig ansvaret för fredskrislagringen. Ett annat skulle kunna vara att oberoende av lagringens avsedda syften, ålägga staten lagringsansvar för varor av allmän förbrukningskaraktär. Lagringen av varor av mer specifik natur skulle åläggas de enskilda företag som förbrukar varorna. Den av kommittén förordade inriktningen av försörjningsberedskapen, med förslag till ett aktivare engagemang från näringslivets sida, gjorde det enligt kommittén särskilt angeläget att finna lämpliga former för fördelningen av ansvaret för bl. a. lagringsverksamheten mellan staten och näringslivet. Hithörande frågor borde därför enligt kommittén ägnas ökad uppmärksamhet i det fortsatta planeringsarbetet.

Riksrevisionsverket (RRV) har i april 1981 i sin rapport över granskningen av anskaffningsverksamheten vid ÖEF behandlat frågan om lagring i ÖEF:s egen regi eller köp av tjänsterna inköp, lagerhållning och försäljning. RRV

ansåg att det i många fall kunde föreligga möjligheter till betydande kostnadsbesparingar om ÖEF köpte effektueringsfunktionen som tjänster från externa leverantörer. I sitt yttrande till RRV i anledning av granskningsrapporten framhöll ÖEF att det är viktigt att frågan om lagring i egen regi eller hos näringslivet utreds ytterligare. ÖEF anförde vidare att lagringen hos företag har vissa påtagliga nackdelar och svagheter. Bl. a. pekade ÖEF på riskerna för minskad kommersiell lagring och otillbörligt förfogande samt på osäkerheten beträffande lagerdisposition vid t. ex. konkurs.

1980 års oljelagringskommitté har i sitt i augusti 1981 överlämnade slutbetänkande (Ds H 1981:2) Kol, uran och gas för kristid föreslagit att systemet med tvångslagring utvidgas till att omfatta importörer, säljare och förbrukare av ångkol och naturgas, huvudsakligen i enlighet med de principer som gäller för tvångslagringen av olja. Beträffande kärnbränsle föreslog kommittén att i första hand kraftindustrins planerade utbyggnad till år 1982 av reservlagret genomförs. I ställningstagandena till kommitténs förslag i prop. 1981/82:102 (bilaga 3, s. 69–73) har regeringen i huvudsak anslutit sig härtill. Riksdagen har inte haft någon erinran mot vad som anförts i propositionen i denna del (FöU 1981/82:18; rskr 1981/82:374).

ÖEF framhöll i augusti 1981 i programplanen för det ekonomiska försvaret att frågan om fördelningen av ansvaret för beredskapslagringen mellan staten och näringslivet borde bli föremål för en mer inträngande analys samt att ÖEF avsåg att inkomma med förslag till direktiv för en allsidigt sammansatt kommitté med uppgift att studera frågan närmare. Försvarskommittén har i sitt slutbetänkande (Ds Fö 1981:14) biträtt ÖEF:s förslag och förordat att utredningen genomförs skyndsamt.

Riksdagens näringsutskott har i maj 1982 i sitt betänkande (NU 1981/82:41, s. 19 samt NU 1981/82:49) över del av prop. 1981/82:123 om samordnad datapolitik jämte motioner anfört följande.

"Utskottet finner det angeläget att ett beslutsunderlag utarbetas för åtgärder som syftar till ett godtagbart nationellt fysiskt och teknologiskt oberoende på halvledarområdet. Detta beslutsunderlag bör omfatta dels frågor förknippade med en egen produktion, dels lagringsfrågor, dels frågor som gäller lösningar via det internationella handelsmönstret. Underlaget bör avse förhållanden och krav som förutses omkring år 1990. Lösningar på nordisk basis bör särstuderas. Regeringen bör ombesörja att ett dylikt beslutsunderlag utarbetas av berörda myndigheter och i samarbete med användande och tillverkande företag. Bland myndigheter m m som kan komma att beröras av detta arbete vill utskottet nämna statens industriverk, STU, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, kommerskollegium, datadelegationen (B 1980:03) och sårbarhetsutredningen (Fö 1981:02). Det bör ankomma på regeringen att dra upp de närmare riktlinjerna för arbetet. Någon särskild utredning om 'ett embryo till en komponentindustri i Sverige' synes inte erforderlig."

Utskottet föreslog att riksdagen skulle göra ett uttalande till regeringen av angiven innebörd. Riksdagen har anslutit sig till utskottets förslag (rskr 1981/82:379).

Riksdagens försvarsutskott har i maj 1982 i sitt betänkande (FöU 1981/82:18, s. 128) om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling framhållit i vad avser frågan om lagringsverksamheten

att vissa fördelar skulle kunna vara förknippade med att ge näringslivet ett större ansvar för lagringen. Enligt utskottet borde därvid självklart eftersträvas ett system som innehåller positiva sidor också för näringslivet. Utskottet ansåg i likhet med vad som yrkats i vissa motioner att den föreslagna utredningen borde komma till stånd snarast. Riksdagen har anslutit sig till utskottets förslag (rskr 1981/82:374).

Vissa internationella jämförelser

Internationella jämförelser visar att frågan om ansvaret för beredskapslagringen lösts olika i skilda länder. På oljeområdet har många länder statliga, strategiska lager. Därutöver ställs ofta krav på beredskapslagring i oljehandelns regi.

Norge har för andra varor än oljeprodukter en ordning med bl a statliga lån och lånegarantier för extra råvarulager hos produktionsplanlagda företag samt bidrag till ränte- och försäkringskostnader.

I *Finland* övervägs för närvarande en fredskrislagring i företagens regi. Avsikten är att stimulera till frivillig, kontrollerad extralagring genom ekonomiska incitament såsom statliga kreditgarantier och fördelaktiga skatteregler för avskrivning.

I *Schweiz* sker all lagring i näringslivets regi. Genom s. k. frivillig beredskapslagring kan, inom vissa preciserade varuområden, företagen frivilligt ansluta sig till ett beredskapslagringssystem. Genom avtal förbinder sig företaget då att beredskapslagra viss minimikvantitet. Finansiering sker genom upplåning på den ordinarie kapitalmarknaden till ränta som till följd av statlig kreditgaranti är låg samt genom tillämpning av förmånliga skatteregler för avskrivning. Vid kris kan företaget disponera upp till hälften av sitt eget extra lager. Genom s. k. tvingande beredskapslagring kan som villkor för importlicens gälla att berört företag håller visst beredskapslager. För varje bransch finns i detta senare fall en speciell fond för täckande av omkostnaderna för lagerhållningen. Fonderna byggs upp genom avgiftsuttag hos konsumenterna.

Särskilda statliga program för lagring av strategiska råvaror finns i bl. a. USA och Frankrike. Andra länder, exempelvis Storbritannien, saknar sådana program.

Inom OECD:s högnivågrupp för råvaror har nyligen gjorts en enkät i medlemsländerna om hur dessa löst de organisatoriska och finansiella problemen vid lagringen av strategiska råvaror.

Vissa pågående utredningar m. m.

Statens industriverk har i en sammanfattande rapport (SIND 1981:5) Elektronikindustrin i Sverige (Del 7) berört frågan om försörjningsberedskapsåtgärder, bl. a. möjligheterna till lagring inom elektronikområdet. Rapporten är föremål för remissbehandling.

F. n. pågår eller igångsätts vissa utredningar m. m. som har intresse i sammanhanget.

Regeringen har tidigare i dag beslutat om tilläggsdirektiv till utredningen om vissa frågor om beredskapslagring på energiområdet (Dir 1982:20). Utredningen skall enligt tilläggsdirektiven utarbeta lagförslag m. m. beträf-

fande lagring av naturgas och ångkol (Dir 1982:53). Vidare har regeringen tidigare i dag beslutat om direktiv för den översyn av det löpande oljelagringsprogrammet som skall göras till år 1983 (Dir 1982:54). I samband med denna översyn skall beredskapslagringen av kärnbränsle prövas.

Inom livsmedelsområdet har regeringen med beslut den 25 mars 1982 fastställt direktiv för en utredning som skall studera livsmedelsförsörjningens sårbarhet (Dir 1982:13). Utredningen skall bl. a. studera samspelet mellan myndigheter och näringsliv.

Regeringen har vidare den 10 juni 1982 utfärdat förordning (1982:517) om beredskapslån och beredskapsgaranti. Förordningen innebär bl. a. att lån och garantier kan utnyttjas för att finansiera lagerhållning hos företagen.

Med beslut den 17 juni 1982 har regeringen i regleringsbrev för ÖEF för budgetåret 1982/83 beräknat medel för försöksverksamhet med lagring i företagens regi inom kemiområdet.

Tidigare har nämnts den försöksverksamhet som pågår inom sjukvårdsområdet med ökad lagring i sjukvårdshuvudmännens regi samt de studier som görs inom OECD.

Utredningens uppdrag

Tillkallande av en särskild utredare

I prop. 1981/82:102 (bilaga 3, s. 26 f.) anfördes bl. a. följande.

"Beredskapslagring är alltjämt en viktig uppgift inom det ekonomiska försvaret. Jag anser det väsentligt att ÖEF ständigt strävar efter att hålla sina lager så aktuella som möjligt och inte tvekar att sälja ut sådant som inte längre behövs i samma kvantiteter som tidigare eller över huvud taget. Det är viktigt att ÖEF ständigt tillser att lagren sköts på ett så effektivt och ekonomiskt sätt som de speciella förhållandena medger.

Staten har ett övergripande ansvar för att samhället fungerar och befolkningens primära behov kan tillgodoses vid krig och avspärrning. Härutöver har staten funnit det önskvärt att vid fredskriser genom viss lagring och andra åtgärder så långt möjligt söka upprätthålla normal fredsstandard samt undvika stöningar i viktiga samhällsfunktioner. Det bör dock vara angeläget för företagen själva att i sin ordinarie verksamhet så långt möjligt söka tillgodose kundkretsens behov av varor i samtliga krislägen. Även då skall företagen om möjligt upprätthålla sin kommersiella verksamhet. Det är mot den bakgrunden inte på förhand givet hur ansvaret för beredskaps- och fredskrislagringen skall fördelas mellan staten och näringslivet.

Jag anser det i likhet med ÖEF och försvarskommittén angeläget att närmare utreda om inte lagringsverksamheten skulle kunna ytterligare förbättras genom att näringslivet fick ett större ansvar på detta område. Såväl ekonomiska som administrativa skäl kan tala härför. Lagren torde också kunna hållas mer aktuella och bättre anpassas till strukturförändringar i samhället.

Samtidigt är det angeläget att eventuella lagringsuppgifter inte försämrar näringslivets internationella konkurrenskraft eller medför komplicerade kontrollproblem.

Jag anser det väsentligt att undersöka hur andra länder har agerat på detta område för att vi i Sverige skall kunna dra nytta av deras erfarenheter. Ett tillfälle har yppat sig i OECD där högnivågruppen för råvaror på inte minst

svenskt initiativ f. n. studerar vissa tekniska aspekter på strategisk lagring av råvaror."

Mot bakgrund härav bör nu tillkallas en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor rörande beredskaps- och fredskrislagring.

Utredningens närmare inriktning

Utredningen skall i sitt arbete utgå från de mål och den inriktning i stort för det ekonomiska försvaret som anges i 1982 års försvarsbeslut (prop. 1981/82:102, FöU 1981/82:18, rskr 1981/82:374). Utredningen skall särskilt beakta de krav på försörjningssäkerhet som gäller för de s. k. oundgängliga behoven.

Utredningen skall utvärdera erfarenheter av nuvarande ordning för lagringsverksamheten och överväga alternativa former för beredskaps- och fredskrislagring. Därvid skall särskilt studeras möjligheterna till en utvidgad lagring i näringslivets regi. Fördelar och nackdelar av beredskapsmässig, ekonomisk och administrativ karaktär med en utvidgad lagring i näringslivets regi bör utredas. Det torde vara ändamålsenligt att särbehandla lagring som avses för de oundgängliga behoven p. g. a. de särskilda krav som måste ställas i samband med denna lagring.

En risk vid beredskaps- och fredskrislagring hos företagen är att företagen minskar sina normala kommersiella lager. Utredningen bör i sitt arbete bedöma risken för en minskad kommersiell lagring och möjligheten att motverka en sådan utveckling.

En risk av likartad karaktär är att lagersvinn genom t. ex. obehörigt förfogande kan uppkomma. Denna risk bör beaktas av utredningen liksom de åtgärder som kan behövas för att säkra lagrens innehåll.

I det fall företagen ombesörjer och bekostar lagringen, vilket är fallet beträffande tvångslagringen på oljeområdet, äger företagen själva lagren och kan – t. ex. vid avveckling av rörelsen – fritt disponera över dessa oavsett om de finansierats med egna medel eller genom statliga bidrag och avskrivningslån. Frågan om dispositionsrätten till sådana lager prövades av 1980 års oljelagringskommitté som inte kom fram till någon annan tolkning av gällande bestämmelser. Även vid statlig lagring hos företagen är statens dispositionsrätt osäker, t. ex. vid konkurser. Utredningen bör särskilt studera dessa problem och lämna förslag till erforderliga åtgärder för att trygga samhällets disposition över försörjningsviktiga lagertillgångar.

Vid lagring hos företagen kan olika regler tänkas för företagens rätt till lagerdisposition i fredskriser respektive vid krig och avspärrning. Lagrens tillgänglighet i krislägen kan vara avgörande för företagens villighet att delta i ett lagringssamarbete av beredskapskaraktär. Utredningen bör därför pröva villkoren och formerna för disposition av de varor som beredskaps- och/eller fredskrislagras hos företagen.

En beredskaps- och/eller fredskrislagring hos företagen kan rubba konkurrensförhållandena mellan olika företag inom landet liksom mellan inhemska och utländska företag på hemmamarknaden och på exportmarknaderna. De konkurrensmässiga effekterna av en utökad lagring, frivillig eller tvångsmässig, hos företagen bör därför särskilt uppmärksammas. Också olika alternativs förenlighet med våra handelspolitiska åtaganden bör prövas.

I utredningsarbetet bör kartläggas inom vilka viktiga varuområden utanför oljeområdet som en ändrad ordning för lagring kan vara lämplig. Särskilt bör beaktas möjligheterna att lagra komponenter och reservdelar.

Utredningen bör överväga olika alternativ för *finansiering* av en eventuellt utökad beredskaps- och/eller fredskrislagring hos näringslivet. Därvid bör prövas om det är lämpligt införa ekonomiska lättnader i form av t. ex. statliga kreditgarantier för investeringar i varulager, statliga lån för lagerutrymmen, ändrade skatteregler eller en mer direkt statlig finansiering. En annan finansieringsform är avgiftsuttag i senare användningsled av det slag som har tillämpats på oljeområdet, eventuellt med avgifterna slussade via särskilda branschfonder. Även avgiftsuttag i importledet för t. ex. råvaror bör studeras. Olika finansieringsformer skall analyseras mot bakgrund av de statsbudgetmässiga, konkurrensmässiga, handelspolitiska och administrativa konsekvenserna.

Utredningen bör syfta till att finna former som möjliggör en rationell ansvarsfördelning för nödvändig beredskaps- och/eller fredskrislagring utan att beredskapens effektivitet eftersätts. En utgångspunkt skall härvid vara att föreslagna åtgärder ej leder till ökade samhällsekonomiska kostnader eller medför administrativt svårhanterliga lösningar. Utredningen bör därutöver redovisa besparingsmöjligheter som kan uppstå genom en mer rationell lagringsverksamhet.

Utredningen bör lägga fram förslag till sådana författningar som kan behövas.

För utredningens arbete skall gälla de direktiv som utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansieringen av reformer (Dir 1980:20).

Utredningens genomförande

Utredningsarbetet bör bedrivas i nära samverkan med ÖEF och övriga berörda myndigheter. Utredningen bör samråda med andra pågående utredningar m. m. som är av betydelse i sammanhanget. Berörda organisationer m. fl. bör beredas tillfälle att framföra synpunkter.

Utredningen bör göra sådana internationella jämförelser som kan anses motiverade.

Utredningen bör lämna förslag senast i början av år 1984.

Föredragandens hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för handelsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor rörande beredskaps- och fredskrislagring och

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringens beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Handelsdepartementet)

Samordning och uppföljning av arbetet med att genomföra strukturförändringar inom det militära försvarets fredsorganisation m.m.

Dir. 1982:56

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Stort samordnings- och uppföljningsbehov

Riksdagen har med anledning av prop. 1981/82:102 bil. 2 den 4 juni 1982 beslutat (FöU 1981/82:18, rskr 374) om långtgående förändringar under 1980-talet av försvarets fredsorganisation. Åtgärderna är ett led i det omfattande besparingsprogram som riksdagen har beslutat för det militära försvaret. Förutom de strukturbetingade åtgärderna skall ett omfattande rationaliseringsarbete genomföras. Under försvarsbeslutsperioden 1982/83–1986/87 skall totalt ca 2 400 milj. kr. sparas.

De åtgärder inom fredsorganisationen som följer av riksdagens beslut innebär att ett stort antal genomgripande förändringar måste ske på relativt kort tid. De kommer att beröra flertalet myndigheter och alla nivåer inom försvarsorganisationen. Ett stort antal fredsförband skall dras in, minskas, omlokaliseras eller organiseras om. Mark och anläggningar skall avvecklas. Nedskärningarna inom arméns och marinens fredsorganisation är koncentrerade till en treårsperiod 1984–87. Nedskärningarna inom flygvapnet skall ske främst under 1980-talets senare hälft. Ett stort antal försvarsanställda kommer att behöva omplaceras till nya arbetsgivare inom försvaret eller till civila myndigheter m.m.

Fram till år 1986/87 skall vidare antalet anställda vid de s.k. gemensamma myndigheterna minskas med närmare 1 000. Den nya organisationen av de centrala staberna har nyligen trätt i kraft. Fr.o.m. sommaren 1982 inleds vidare den omorganisation av den högre regionala ledningsnivån (Milo 82) som riksdagen beslutade om 1980. Härutöver genomförs de indragningar och omlokaliseringar som är föranledda av tidigare riksdagsbeslut. Jag vill vidare erinra om de organisatoriska konsekvenserna av de sammanslagningar av myndigheter inom samma garnison som chefen för armén har aktualiserat.

Jag kan således konstatera att början och mitten av 1980-talet kommer att kännetecknas av genomgripande förändringar på alla nivåer. Alla försvarsgrenar och myndigheter kommer att beröras i någon utsträckning. Det är tveksamt om någon tidsperiod de senaste decennierna har innehållit så

många organisationsförändringar som de kommande åren. Detta förhållande framhävs ytterligare av att försvarets organisation under de närmaste tio åren skall minska med ca 6 000 anställda. Inom försvarets s.k. gemensamma myndigheter skall antalet anställda minska med mer än en femtedel. Vidare måste ett synnerligen ambitiöst rationaliseringsarbete drivas kontinuerligt under hela 1980-talet om 1982 års försvarsbeslut skall kunna förverkligas. Detta rationaliseringsarbete kommer att beröra samtliga myndigheter i försvarsorganisationen. Den nya befälsordningen skall börja tillämpas 1983. Dessutom skall ca 10 000 fler värnpliktiga inkallas och utbildas jämfört med överbefälhavarens plan (varav ca 7 000 under programplaneperioden 1982/83–1986/87).

Erfarenheterna från tidigare fredsorganisatoriska förändringar visar att det måste finnas en stark ledning om de uppsatta besparingsmålen skall kunna nås. Vidare torde ett stort antal nya eller icke förutsedda problem dyka upp i samband med genomförandet av de nu beslutade förändringarna. Mot bakgrund av omfattningen av de förestående förändringarna och erfarenheterna av de tidigare, gjorde försvarskommitténs arbetsutskott för fredsorganisationsfrågor (FK 78/FRO) följande uttalande i sin slutrapport (Ds Fö 1981:13) Utvecklingen av försvarets fredsorganisation under 1980-talet:

"Utgångspunkten för verksamheten blir riksdagens beslut våren 1982. Ett snabbt förverkligande härav förutsätter att särskilda åtgärder vidtas som möjliggör en effektiv styrning och uppföljning av verksamheten mot de uppställda målen.

En särskild fredsorganisationsdelegation bör därför bildas inom regeringskansliet. Den bör främst svara för samordning av de föreslagna åtgärderna inom regeringskansliet."

Ett uttalande med motsvarande innbörd gjordes i prop. 1981/82:102 (bil 2 s. 92) om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling varvid jag anförde bl.a. följande:

"Utgångspunkten för regeringens och myndigheternas fortsatta åtgärder blir riksdagens beslut med anledning av vad jag har förordat. Ett förverkligande av besluten förutsätter att särskilda åtgärder vidtas för att effektivt leda och följa upp arbetet. Därför bör enligt utskottet en särskild fredsorganisationsdelegation bildas inom regeringskansliet. Den bör svara för erforderlig samordning inom regeringskansliet. Jag delar utskottets mening att en särskild fredsorganisationsdelegation bör tillsättas inom regeringskansliet för att bl.a. följa myndigheternas arbete med organisationsändringarna. Jag avser återkomma till regeringen angående formerna för en sådan delegation.

Jag har i det föregående angett vissa tidpunkter när de förordade organisationsändringarna bör vidtas. Jag vill emellertid inte utesluta att det framgent kan visa sig uppstå praktiska förutsättningar att vidta vissa åtgärder tidigare och därmed påskynda besparingsutfallet. Sådana möjligheter bör enligt min mening tas till vara. Motsatsen kan givetvis också inträffa, dvs., det kan visa sig nödvändigt att genomföra en åtgärd något senare än vad som nu planeras. De tider som anges för organisationsändringarna bör därför ses som riktvärden. Den delegation som nyss har nämnts bör noga följa denna fråga. Det ankommer på regeringen att precisera tidpunkter för organisationsändringarna."

Särskild delegation för samordningsarbetet

Det återstår enligt min mening åtskilligt planläggnings- och detaljarbete för att de åtgärder som föreslagits skall kunna genomföras och de beräknade besparingarna hämtas in. Flera frågor måste övervägas ytterligare. Ansvaret för att under regeringen leda genomförandet ligger på överbefälhavaren. En viss del av arbetet kommer dock att behöva bedrivas inom försvarsdepartementet.

Enligt min mening bör en särskild delegation tillkallas för att i regeringskansliet samordna arbetet samt följa myndigheternas åtgärder med att genomföra de förändringar som riksdagen har beslutat. Delegationen bör ägna uppmärksamhet åt att tidsplaner för verksamheten utarbetas och att principfrågor tidigt identifieras och blir behandlade. Vidare bör möjligheterna att nå det uppsatta besparingsmålet ägnas uppmärksamhet. Resultatet av myndigheternas arbete behöver således följas för att vid behov kunna påverka arbetet så att den inriktning som riksdagen lagt fast kan fullföljas.

Delegationen bör således vara ett organ för att samordna arbetet i försvarsdepartementet och regeringskansliet i övrigt samt följa myndigheternas åtgärder i fråga om de beslutade organisationsförändringarna. Delegationen skall emellertid inte fatta beslut i sakfrågor och således inte överta myndigheternas eller regeringens skyldighet att förhandla eller informera enligt lagen (1976:500) om medbestämmande i arbetslivet eller medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S). Delegationen bör dock självfallet arbeta i nära kontakt med berörda pesonalorganisationer. För detta ändamål bör en särskild samverkansgrupp bildas med representanter från personalorganisationerna för att säkerställa att de frågor som är av betydelse för det fortsatta arbetet blir tillräckligt belysta.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla högst nio ledamöter att ingå i en delegation för samordning inom regeringskansliet samt för att följa arbetet med att genomföra de strukturförändringar inom försvarets fredsorganisation som riksdagen har beslutat om,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt delegationen.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna för delegationen skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Utredning om försvarets gemensamma myndigheter m.m.

Dir 1982:57

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Besparingsarbetet inom försvarets gemensamma myndigheter

Krigsförband inom det militära försvaret förs samman i delprogram. Delprogrammen läggs samman till program efter två olika modeller. Den ena modellen ger avvägningsprogram och den andra organisatoriska huvudprogram. Indelningen i organisatoriska huvudprogram återspeglar ansvarsförhållandena i försvarets fredsorganisation. Det militära försvaret indelas i fred i fem organisatoriska huvudprogram, nämligen

Huvudprogram 1. Arméförband
Huvudprogram 2. Marinförband
Huvudprogram 3. Flygvapenförband
Huvudprogram 4. Operativ ledning m.m.
Huvudprogram 5. Gemensamma myndigheter m.m.

Huvudprogrammet 5. Gemensamma myndigheter m.m. omfattar f.n. följande centrala myndigheter:

Myndighet	*Lokaliseringsort(er)*
Försvarets civilförvaltning	Karlstad, Stockholm
Försvarets sjukvårdsstyrelse	Karlstad
Fortifikationsförvaltningen	Eskilstuna, Stockholmsområdet, Kristianstad, Skövde, Strängnäs, Karlstad, Östersund, Boden
Försvarets materielverk	Stockholm, Karlstad, Linköping m.fl.
Försvarets forskningsanstalt	Stockholm, Karlstad, Linköping, Nynäshamn, Umeå
Försvarets radioanstalt	Stockholm
Värnpliktsverket	Karlstad, Kristianstad, Göteborg, Solna, Östersund, Boden
Försvarets rationaliseringsinstitut	Stockholm
Försvarshögskolan	Stockholm
Militärhögskolan	Stockholm
Försvarets förvaltningsskola	Solna
Försvarets läromedelscentral	Stockholm
Krigsarkivet	Stockholm
Statens försvarshistoriska muséer	Stockholm, Karlskrona, Linköping
Försvarets datacentral	Stockholm, Arboga, Karlstad, Kristianstad, Östersund

Förutom den personal som finns vid försvarets radioanstalt är antalet anställda inom huvudprogrammet, omräknat till personår, drygt 6 800.

I juni 1980 lämnade överbefälhavaren sin perspektivplan del 2 (ÖB 80) till regeringen. I planen beskrevs försvarsmaktens utveckling i olika avseenden med utgångspunkt i tre ekonomiska nivåer. För var och en av de tre nivåerna (de s.k. handlingsvägarna) föreslogs en långsiktig inriktning av försvarets fredsorganisation.

1978 års försvarskommitté lade i betänkandet (Ds Fö 1981:1) Säkerhetspolitiken och totalförsvaret fast riktlinjerna för kommitténs behandling av försvarets fredsorganisation. Härvid anfördes att kommitténs överväganden rörande de fredsorganisatoriska förändringarna borde utgå från att minst de reduceringar som överbefälhavaren föreslog i handlingsväg 2 skulle genomföras. Vad gäller centrala och högre regionala staber och gemensamma myndigheter borde också övervägas ytterligare reduceringar av det slag och den omfattning som överbefälhavaren föreslog i handlingsväg 3.

Frågan om dessa ytterligare reduceringar vid de gemensamma myndigheterna övervägdes av kommitténs arbetsutskott för fredsorganisationsfrågor (FK 78/FRO). I sin slutrapport (Ds Fö 1981:13) Utvecklingen av försvarets fredsorganisation under 1980-talet anförde arbetsutskottet bl.a. följande:

"Utskottets uppfattning är dock att en kraftigare minskning av de centrala myndigheterna än till av överbefälhavaren uppställda mål bör kunna ske. Utskottet delar emellertid myndigheternas uppfattning att det underlag som ett beslut om fortsatta minskningar nu måste grundas på inte är tillräckligt allsidigt och genomarbetat. Vid bestämmande av myndigheternas personalramar måste rimliga garantier finnas att ramarna kan inrymma huvuddelen av den kompetens som krävs för att respektive myndighet skall kunna lösa sina uppgifter. Vid varje myndighet finns en omslagspunkt vad gäller personalstyrka där ytterligare minskningar inte längre blir lönsamma. Var dessa omslagspunkter ligger kan utskottet nu inte uttala sig om.

Under senare år har ett stort antal utredningar resulterat i betydande förändringar av flertalet s.k. gemensamma myndigheter. Förändringarna har genomförts av varje enskild myndighet utan att frågor om sambandet mellan myndigheterna, eventuella omflyttningar av uppgifter eller sammanslagning av myndigheter ägnats särskilt intresse.

Eftersom varje myndighet har redovisat sina synpunkter var och en för sig utan samråd sinsemellan har utskottet inte alls fått dessa möjligheter belysta. Beslutsunderlaget är därför ofullständigt inte bara vad gäller varje enskild myndighet utan kanske framför allt därigenom att den totala överblicken saknas.

– – –

Enligt utskottets mening bör en kommitté tillsättas snarast. Möjligheterna till samordning och/eller sammanslagning av nuvarande myndigheter bör utredas i syfte att uppnå en högre rationalitet i verksamheten. Även möjligheterna till samordning/sammanslagning med likartad verksamhet utom försvaret bör därvid övervägas. Utredningen bör drivas så att förslag kan föreligga senast i samband med 1987 års försvarsbeslut."

Slutrapporten överlämnades i november 1981 till 1978 års försvarskommitté för att ligga till grund för kommitténs slutliga ställningstagande till fredsorganisationens utformning och inriktning av det fortsatta besparingsarbetet inom försvaret. Försvarskommittén delade därvid i sitt slutbetänkande (Ds Fö 1981:14) Totalförsvaret 1982/87 den uppfattning som arbetsutskottet hade beträffande besparingsåtgärderna inom huvudprogram 5. Gemensamma myndigheter m.m.

I propositionen 1981/82:102 (bil. 2) om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling anslöt sig regeringen till försvarskommitténs förslag till besparingsåtgärder beträffande huvudprogrammet 4. Operativ ledning m.m. och huvudprogrammet 5. Gemensamma myndigheter. När det gäller den fortsatta inriktningen av personalminskningar och besparingar vid de gemensamma myndigheterna anförde jag bl.a. följande i propositionen:

"Flertalet myndigheter inom huvudprogrammet har av statsmakterna ålagts att minska sin personal. I visst fall är kravet på reduceringar betydande. Jag anser dock att det är nödvändigt att ytterligare överväga möjligheterna att minska antalet anställda och därmed begränsa kostnaderna. Alla möjligheter att åstadkomma besparingar måste tas till vara. Härvid behövs en mer samlad syn på myndigheternas uppgifter m.m. än vad som varit möjligt att åstadkomma under det besparingsarbete som hittills mest har inriktats på varje myndighet för sig. Det är angeläget att övrigt utredningsarbete som berör de aktuella myndigheternas organisation och uppgifter samordnas. Jag ansluter mig till kommitténs uppfattning att man bör pröva att minska personalen inom huvudprogram 5. Gemensamma myndigheter m.m. i större omfattning än vad överbefälhavaren har föreslagit. Möjligheterna att uppnå detta genom en ytterligare samordning mellan myndigheterna inom huvudprogram 5 och mellan dessa myndigheter och myndigheter utanför försvaret bör därvid särskilt övervägas. Försvarskommitténs förslag att låta en särskild kommitté se över möjligheterna till en sådan samordning kan enligt min mening vara en lämplig åtgärd.

– – –

Vid tidigare fredsorganisationsändringar har de förutsatta personalminskningarna kunnat genomföras genom naturlig avgång och med utnyttjande av en effektiv omplaceringsverksamhet. Enligt min mening bör strävan vara att även genomföra de nu aktuella organisationsändringarna på detta sätt. Personalfrågor i samband härmed bör behandlas av försvarets personalnämnd och andra berörda instanser. De erfarenheter som har vunnits genom tidigare och pågående organisationsändringar bör tas till vara och kan bidra till att underlätta situationen för den personal som kan komma att beröras. Jag vill dessutom erinra om att förhandlingar pågår mellan parterna på arbetsmarknaden om ett nytt trygghetsavtal.

Med hänsyn till vad jag tidigare har anfört om nödvändigheten av att uppnå de kostnadsminskningar som bl.a. motiverar mina förslag till ändringar i fredsorganisationen, kan jag inte helt utesluta att personal som inte godtar skäliga erbjudanden om annan anställning kan behöva sägas upp på grund av arbetsbrist."

De personalminskningsmål som regeringen föreslog i avvaktan på resultatet av ytterligare besparingsundersökningar framgår av följande sammanställning:

Myndighet	Högsta antal anställda (personår) 1981/82	Högsta antal anställda (personår) 1986/87	Högsta antal anställda (personår) 1991/92	Minskning t.o.m. 1991/92
Försvarets civilförvaltning	200	180	180	20
Försvarets sjukvårdsstyrelse	74	63	60	14
Fortifikationsförvaltningen[1]	892	795	750	142
Försvarets materielverk[2]	3 523	2 920	2 470	1 053
Försvarets forskningsanstalt[3]	1 206	1 080	1 000	206
Värnpliktsverket	372[4]	350	350	22
Försvarets rationaliseringsinstitut	93	69	60	33
Övriga myndigheter[5]	491	460	410	81
Summa[5]	6 851	5 917	5 280	1 571

[1] Avser anslaget F 3. Fortifikationsförvaltningen (exkl. personal vid förvaltningens forskningsenhet).
[2] Inkl. personal vid förvaltningskontoret vid huvudavdelningen i Karlstad.
[3] Avser anslaget F 5. Gemensam försvarsforskning (inkl. personal vid fortifikationsförvaltningens forskningsenhet).
[4] Inkl. 21 personår för värnpliktskontoret för marinen.
[5] Exkl. försvarets radioanstalt, försvarets gymnasieskola och försvarets läromedelscentral.

Riksdagen har den 4 juni 1982 fattat sina beslut angående utformningen av försvarets fredsorganisation (FöU 1981/82:18, rskr 374) med anledning av totalförsvarspropositionen (prop. 1981/82:102 bil. 2). När det gäller frågan om personalminskningar och kostnadsreduceringar inom huvudprogrammet 5. Gemensamma myndigheter m.m. har riksdagen beslutat i enlighet med regeringens förslag. Riksdagens beslut innebär således att antalet anställda inom de gemensamma myndigheterna skall minska med drygt 1 500 fram t.o.m. 1991/92.

Vid behandling av totalförsvarspropositionen uttalade riksdagen att antalet militär- och civilområden liksom andra organisationsfrågor kan tas upp i samband med fortsatta besparingssträvanden t.ex. inför ett kommande försvarsbeslut.

Utgångspunkter för ytterligare besparingar

Enligt min mening måste försvarets s.k. gemensamma myndigheter under 1980-talet få verka med de organisatoriska och personella förutsättningar som nu lagts fast. På sikt måste dock övervägas fortsatta förändringar för att få en ännu mer kostnadseffektiv organisation. Beslut om sådana ändringar bör kunna ingå i 1987 års försvarsbeslut och förverkligas under 1990-talet.

Jag kan konstatera att det råder samstämmighet mellan överbefälhavaren och statsmakterna om strävandena att söka uppnå långtgående besparingar och personalminskningar vid de gemensamma myndigheterna. Jag anser

emellertid att statsmakterna nu inte disponerar ett tillräckligt allsidigt underlag för att på sikt kunna föreslå ytterligare besparingsåtgärder utöver dem som nu är beslutade. Ett sådant vidgat beslutsunderlag måste därför utarbetas. Detta bör enligt min mening ske genom en särskild utredning och utgå från de överväganden och förslag som redovisades i prop. 1981/82:102 (bil. 2 sid 77–79).

Jag anser att utgångspunkten således skall vara att på sikt uppnå mer långtgående besparingar bl.a. genom att ytterligare samordna verksamheten och resurserna mellan försvarets gemensamma myndigheter. Möjligheterna att samla uppgifter av likartad karaktär eller som fordrar likartad kompetens till en eller ett mindre antal myndigheter än f.n. bör särskilt studeras. Vidare bör utredningen överväga och lämna förslag till sådan verksamhet som i ett mer långsiktigt perspektiv kan bedrivas i andra former med en lägre ambitionsnivå och därmed till lägre kostnader än f.n., eller helt utgå. Frågan om ytterligare delegering av beslutsbefogenheter bör uppmärksammas och beaktas i övervägandena om detta kan leda till minskat personalbehov.

Försvarets forskningsanstalt intar i viss mån en särställning bland de aktuella myndigheterna bl.a. genom sin karaktär av gemensamt organ för totalförsvaret. Jag har i prop. 1981/82:102 slagit fast att försvarsforskningen bör ha en i princip likvärdig ställning i förhållande till de olika totalförsvarsmyndigheterna. Detta hindrar inte att samordning av enskilda delar av verksamheten med andra myndigheter kan prövas.

Frågan om antalet militär- och civilområden bör också förberedas jämsides med arbetet ifråga om de gemensamma myndigheterna.

Utredningen bör även klarlägga inom vilka områden som en bättre samordning kan nås mellan försvarets gemensamma myndigheter och myndigheter utanför försvarsdepartementets verksamhetsområde. Därvid bör bl.a. övervägas om arbetsuppgifter kan föras över från en sektor till en annan för att på så sätt möjliggöra personalinskränkningar och andra kostnadsreduceringar inom statsförvaltningen.

Personalminskningarna måste vara balanserade i förhållande till uppgifts- och ambitionsförändringarna så att inte bristande personalresurser ersätts med varaktigt engagerade konsulter eller genom liknande åtgärder. Det är angeläget att detta förhållande särskilt uppmärksammas under utredningsarbetet.

Ett utredningsarbete av det här slaget bör enligt min mening bedrivas parallellt med – och i viss mån med beaktande av – det kommande perspektivplanearbetet inom främst försvarsmakten. Utredningen måste även skaffa sig en överblick över och god kännedom om de utredningar och förberedelser som f.n. pågår vid berörda myndigheter med anledning av de nu gällande personalminskningsmålen. Det är också enligt min mening nödvändigt att utredningen följer det översynsarbete som bedrivs – eller kommer att bedrivas – vid myndigheter utanför försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Jag bedömer att det arbete som måste bedrivas blir omfattande och komplicerat, om de intentioner som uttalats av försvarskommittén och regeringen skall kunna förverkligas. Arbetet bör därför bedrivas i etappform med en successiv avrapportering, så att regeringen och berörda myndigheter kan följa utredningsarbetets gång. Därigenom skapas möjligheter för regeringen att fortlöpande inrikta utredningen och samordna dess arbete

med de riktlinjer som kommer att ligga till grund för den övriga försvarsplaneringen.

Jag anser att det inledande arbetet av både tids- och kostnadsskäl bör genomföras av en särskild utredare. Den första etappen som främst kommer att bestå av planläggning, underlagsinsamling, idéskapande och problemformulering och andra åtgärder av förstudiekaraktär bör avrapporteras under första halvåret 1983. Därefter bör utredningens arbetsinriktning kompletteras och preciseras genom tilläggsdirektiv. Jag är inte nu beredd att ta ställning till och föreslå i vilken form som det fortsatta utredningsarbetet bör bedrivas. Jag vill inte utesluta att resultatet kan få omfattande personal-, regional- och sysselsättningspolitiska konsekvenser. Det kan därför finnas skäl som talar för att den senare delen av utredningsarbetet bör ske inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté, t.ex. den kommitté som skall förbereda 1987 års försvarsbeslut.

Åtskilliga av de berörda myndigheterna har större eller mindre delar av sin verksamhet lokaliserad utanför Stockholmsområdet. Utredaren bör därför i sitt arbete beakta vad riksdagen vid skilda tillfällen uttalat beträffande den offentliga sektorns roll i regionalpolitiken.

Utredaren bör vid arbetets början och under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga möjligheterna dels till strukturförändringar och ytterligare kostnadsreduceringar inom försvarets s.k. gemensamma myndigheter, dels till ökad samordning med övriga statliga myndigheter

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs

Dir. 1982:58

Beslut vid regeringssammanträde 1982-01-28

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Eliasson, anför.

Gällande ordning

Lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs (ändrad senast 1979:344) trädde i kraft den 1 januari 1971. Lagen innebär att staten svarar för betalning av de anställdas fordringar hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs. De fordringar som omfattas av lönegarantin är lönefordringar och andra ersättningar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979), pensionsfordringar med förmånsrätt enligt 12 eller 13 § i samma lag och vissa konkurskostnader. Beträffande lön och annan ersättning på grund av anställning gäller garantin endast fordringar som har förfallit till betalning senare än ett år innan konkursansökningen gjordes och vidare under en uppsägningstid av högst sex månader. För fordringar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen är garantin maximerad till ett belopp som motsvarar tolv basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Garantibeloppen betalas ut av länsstyrelserna. Förfarandet för prövningen av lönegarantifordringar är annars olika för ordinära resp. mindre konkurser.

I en ordinär konkurs utgår betalning endast för fordringar som har bevakats i konkursen. Konkursförvaltaren har därvid att utreda och pröva anspråken. Förvaltaren skall snarast efter konkursbeslutet underrätta länsstyrelsen om fordringar på lön under uppsägningstid, om fordringen enligt förvaltarens bedömande är klar. Underrättelse bör under samma förutsättningar lämnas även om andra fordringar som omfattas av garantin. I övrigt skall underrättelse lämnas när en fordran har blivit utdelningsgill. Samtidigt som förvaltaren lämnar underrättelse till länsstyrelsen om en klar fordran skall förvaltaren bevaka den för arbetstagarens räkning.

I mindre konkurser ankommer det på kronofogdemyndigheten att utreda och pröva lönegarantianspråk. Den i konkursen utsedde förvaltaren skall anmäla kända löne- eller pensionsskulder till kronofogdemyndigheten. För konkursdomaren föreligger en skyldighet att sända underrättelse till kronofogdemyndigheten, om det finns anledning anta att fordran som omfattas av garantin kan göras gällande.

Lönegarantin finansieras genom en arbetsgivaravgift. Avgiften, som ursprungligen var 0,02 procent av lönesumman, har höjts successivt. Sedan den 1 januari 1979 utgår den med 0,2 procent av avgiftsunderlaget.

Lönegarantilagen har ändrats vid flera tillfällen. Således har det maximala beloppet för betalning enligt lönegarantin höjts upprepade gånger. Från början var garantin begränsad till tre basbelopp. F.n. uppgår garantin, som jag tidigare har nämnt, till ett belopp motsvarande tolv basbelopp när det gäller fordringar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen, dvs. fordringar på lön och annan ersättning samt förfallna pensionsfordringar. När det gäller fordringar på framtida pension omfattar lönegarantin numera

dessa utan någon beloppsbegränsning. Anledningen till dessa höjningar har i huvudsak varit de omkastningar i företrädesordningen mellan olika slag av fordringar som har gjorts och som har medfört att andra fordringar har fått företräde till utdelning i konkursen framför löne- och pensionsfordringar (se prop. 1971:107, InU 18, rskr 221, prop. 1971:178, LU 26, rskr 353 och prop. 1975/76:12, LU 5, rskr 115). År 1975 företogs också vissa ändringar i lönegarantisystemet. Ändringarna syftade främst till att få till stånd snabbare utbetalningar från garantin (prop. 1975/76:19, InU 25, rskr 119). Slutligen ändrades lönegarantilagen år 1979 som en följd av den nya ordningen för handläggning av mindre konkurser (prop. 1978/79:105, LU 19, rskr 309).

Under de första åren som lönegarantin gällde höll sig utbetalningarna av lönegarantimedel på en relativt låg och konstant nivå. Därefter ökade emellertid utbetalningarna kraftigt. Efter en inte oväsentlig minskning under budgetåret 1979/80 har under det sist förflutna budgetåret en kraftig ökning åter ägt rum. Utvecklingen framgår av följande sammanställning, som också redovisar de belopp som har återbetalats i form av utdelning i konkurs.

Budgetår	Utbetalade belopp (milj. kr.)	Återbetalade belopp (milj. kr.)
1971/72	19,5	2,7
1972/73	24,0	7,5
1973/74	27,2	7,8
1974/75	24,3	8,5
1975/76	60,3	10,6
1976/77	134,4	10,6
1977/78	294,6	31,4
1978/79	335,5	24,1
1979/80	249,5	31,4
1980/81	461,4	46,8

Under andra halvåret 1981 har utbetalningarna uppgått till 201,7 milj. kr.

Utredningens uppgifter

Systemet med en statlig lönegaranti vid konkurs har varit i kraft i ungefär tio år. Lönegarantireformen har inneburit en väsentlig trygghetsfaktor för de arbetstagare som drabbas av en arbetsgivares konkurs. Det är självfallet angeläget att systemet fungerar tillfredsställande och att alla åtgärder som kan vidtas för att förbättra systemet kommer till stånd.

Även om erfarenheterna av lönegarantisystemet är i huvudsak goda, har under årens lopp aktualiserats en rad frågor och problem som motiverar att lönegarantin nu utvärderas och ses över. Denna uppgift bör anförtros åt en särskilt tillkallad utredare. Jag går nu över till att peka på några frågor som har berörts i olika sammanhang och som enligt min mening bör utredas och belysas närmare.

En första sådan fråga är att utbetalningarna från lönegarantin har ökat anmärkningsvärt under de senaste åren. Visserligen finns det faktorer som åtminstone delvis kan förklara denna utveckling. En orsak bör givetvis vara den stora ökningen av antalet konkurser som har inträffat. Andra omständigheter av betydelse är att arbetstagarna har fått längre uppsägningstider genom införandet av lagen (1974:12) om anställningsskydd, att maximibeloppet successivt har höjts så att det numera utgör tolv basbelopp

samt att löne- och pensionsfordringar genom ändringar i förmånsrättslagen har fått en sämre förmånsrätt till utdelning i konkurs jämfört med vissa andra fordringar. Det har emellertid också påståtts att de ökade utbetalningarna från lönegarantin skulle bero på att det genom direkta oegentligheter och bristande kontroll skulle förekomma att utbetalningar sker felaktigt från lönegarantin. Denna fråga har berörts bl.a. i riksdagen (se mot. 1977/78:1004, LU 1978/79:19, rskr 1978/79:309) och har uppmärksammats även i det arbete med frågor rörande ekonomisk brottslighet som på regeringens uppdrag utförs av brottsförebyggande rådet (jfr justitieutskottets betänkande 1980/81:21). Bland förfaranden som har uppmärksammats kan nämnas konstruerandet av s.k. personalbolag och anställning av närstående på mycket förmånliga villkor.

Vidare har det påtalats att lönegarantin har kommit att få en annan användning än den som ursprungligen var tänkt (se bl.a. Ds A 1979:7). Lönegarantin har således medfört att konkurs många gånger framstår som ett förmånligt sätt inte bara för avveckling av ett företag som befinner sig på obestånd utan även för rekonstruktion av sådana företag genom att lönegarantin betalar en stor del av konkursboets driftskostnader för tiden efter konkursen. Det har också gjorts gällande att lönegarantin kan bidra till att göra konkurs till en förmånligare åtgärd för rekonstruktion än andra alternativ, såsom exempelvis ackord. I de fall där konkursalternativet väljs har konkursförvaltaren möjligheter att utnyttja det anstånd som lönegarantin medför för att undersöka olika alternativ att överlåta verksamheten till nya ägare. Detta kan i vissa fall vara angeläget från arbetsmarknads-, industri- eller regionalpolitiska synpunkter.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört bör utredaren undersöka om lönegarantin snedvrider valet av form för rekonstruktion av företag och, om så visar sig vara fallet, föreslå hur en snedvridning skall kunna undvikas. Enligt min mening är det vidare angeläget att de bakomliggande orsakerna till den ökning i utbetalningarna från lönegarantin som har förekommit närmare klargörs och analyseras så att man får ett underlag för att bedöma om kontrollen behöver göras effektivare eller om andra åtgärder behöver vidtas. Vid sina överväganden bör utredaren hålla i minnet att det alltid är en avvägningsfråga i vilken omfattning olika kontrollåtgärder bör sättas in och att kontrollapparaten inte bör vara vidlyftigare och dyrare än att den är ekonomiskt motiverad.

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående gäller olika regler om hanteringen av lönegarantiärendena beroende på huruvida konkursen handläggs som en ordinär eller mindre konkurs. Fr.o.m. den 1 januari 1980 har omfattande ändringar av bestämmelserna om konkursförvaltning och tillsynen över konkursförvaltning genomförts. Bl. a. har ordningen för handläggning av mindre konkurser närmats till handläggningsformen i ordinära konkurser. En viktig nyhet därvid är att förvaltare så gott som alltid skall förordnas även i mindre konkurser. Vidare utövas tillsynen över förvaltningen numera i samtliga konkurser av kronofogdemyndighet i egenskap av tillsynsmyndighet.

De nu redovisade ändringarna i reglerna om förvaltning i konkurser öppnar möjligheter att tillskapa en enhetligare ordning för handläggningen av lönegarantiärenden. Det bör därför ingå i utredningsuppdraget att undersöka om inte prövningen av alla sådana ärenden kan anförtros

exempelvis konkursförvaltarna. En fråga som därvid särskilt måste uppmärksammas är att en ordning tillskapas som motsvarar den materiella prövning som kronofogdemyndigheterna f.n. gör. I det sammanhanget ligger det också nära till hands att överväga om inte kronofogdemyndigheternas tillsynsbefogenheter i lönegarantiärenden skulle kunna förstärkas. Mot bakgrund av den diskussion som har förekommit om länsstyrelsernas medverkan som utbetalningsmyndighet i fråga om lönegarantin bör utredaren vidare undersöka om detta är en lämplig ordning eller om utbetalningarna bör handhas av någon annan myndighet.

En annan fråga som jag har uppmärksammat och som har beröring med ordningen för utbetalningen av lönegarantimedel är att det råder en viss osäkerhet om hur långt utbetalningsmyndighetens skyldigheter sträcker sig när det gäller att granska och rätta fel i utbetalningsbesked som konkursförvaltare lämnar till länsstyrelsen. Enligt min mening bör utbetalningsmyndigheten eller en tillsynsmyndighet med större befogenheter ha möjligheter att företa en materiell prövning och rätta till felaktigheter i dessa ärenden. Det är otillfredsställande att det råder osäkerhet på en så viktig punkt och frågan bör därför utredas närmare för att klarare regler skall kunna tillskapas.

År 1975 vidtogs en rad ändringar i lönegarantisystemet i syfte att nedbringa handläggningstiderna och därmed påskynda utbetalningarna från lönegarantin. Erfarenheterna visar emellertid att det, trots dessa ändringar, kvarstår en del problem när det gäller utbetalningen av lönegarantimedel. Det är framför allt konkursförvaltarna som upplever svårigheter i de fall då företag med tillgångar och med rörelsen i full drift går i konkurs. Problemet är att förvaltaren i konkursens inledningsskede har svårt att bedöma i vad mån man vågar använda konkursboets tillgångar för utbetalning av lönerna. Får förvaltaren inte göra det, är det svårt att fortsätta rörelsen. Önskemål har förts fram att konkursförvaltaren skall ges möjlighet att rekvirera lönemedel från länsstyrelsen eller förskottera lönerna ur konkursboet. I den praktiska tillämpningen har det förekommit att man har varit tvungen att tillgripa lösningar som delvis går vid sidan av den ordning som gällande lagstiftning anvisar för att klara av de här problemen. Utredaren bör mot denna bakgrund även gå närmare in på denna fråga.

Enligt 12 § förmånsrättslagen och 13 § lagen om anställningsskydd gäller en avräkningsregel som innebär att från uppsägningslönen och därmed också från lönegarantin skall avräknas lön som arbetstagaren under uppsägningstiden har förvärvat i annan anställning som han skäligen har bort godta. Under senare tid har det i olika sammanhang påstått att arbetstagare som under uppsägningstid uppbär lönegarantimedel skulle vara ovilliga att ta tillgängligt lämpligt arbete. Frågan har nyligen behandlats i riksdagen. I enlighet med vad som därvid uttalades (AU 1980/81:3) bör det ingå i utredningsuppdraget att undersöka hur ifrågavarande regler fungerar i praktiken. Visar det sig att det finns behov av ändringar i reglerna, t.ex. en skyldighet för den som uppbär lönegarantimedel att vara anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen, bör utredaren lägga fram förslag till sådana. En utgångspunkt vid översynen av dessa regler bör vara att de skall tillämpas på samma sätt som bestämmelserna om lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. En fråga som i detta sammanhang också bör prövas är om avräkning bör ske

även med inkomst av rörelse och ålderspension. Dessutom bör utredaren belysa hur reglerna om arbetstagarinflytande i samband med driftsinskränkningar och nedläggningar har kommit att påverka lönegarantin.

Enligt 11 § lönegarantilagen tillkommer rätten till betalning i princip endast arbetstagaren och exempelvis inte den som har förvärvat lönefordringen från honom. Tidigare fanns bara ett undantag från denna regel. Detta undantag, som fortfarande gäller, innebär att garantin omfattar även lönefordran som efter konkursbeslutet har överlåtits till arbetstagarens fackliga organisation eller till en fond i vars förvaltning organisationen deltar. Efter 1975 års ändringar i lönegarantilagen täcker garantin också bl.a. facklig medlemsavgift under förutsättning att avgiften före konkursen har innehållits men inte betalats ut av arbetsgivaren. Syftet med ändringen var att förhindra att arbetstagaren blir tvingad att betala sin medlemsavgift två gånger. Enligt gällande regler skall vidare länsstyrelserna vid utbetalning av garantibelopp fullgöra arbetsgivarens skyldigheter endast i fråga om skatteavdrag, beslut om införsel eller utmätning i lön och kontrolluppgifter för inkomsttaxeringen. Någon skyldighet att medverka vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter som avser tiden efter konkursen föreligger däremot inte. Denna fråga har uppmärksammats i en motion i riksdagen (mot. 1977/78:614). I sitt av riksdagen godkända betänkande (AU 1978/79:5) har arbetsmarknadsutskottet uttalat att utskottet utgår från att också denna fråga tas upp till prövning i samband med en kommande översyn av lönegarantisystemet. Mot denna bakgrund bör frågan ingå i utredningsuppdraget.

Slutligen vill jag peka på att det har förekommit vissa komplikationer i den praktiska tillämpningen av lönegarantin i fall med internationell anknytning. Det har framför allt varit frågan om situationer då konkurs har inträffat i Sverige och arbetstagarna har sysselsatts utomlands eller konkurs inträffat utomlands och arbetstagarna har varit sysselsatta i Sverige. Även dessa komplikationer bör uppmärksammas av utredaren.

Vid uppdragets fullgörande bör utredaren samråda med de myndigheter och organisationer samt andra utredningar som berörs av uppdraget. Utredaren bör vidare undersöka vilka erfarenheter som man har i andra länder av lagstiftning inom förevarande område.

Utredaren bör dessutom vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dessa tillfälle att framföra synpunkter.

Om utredaren föreslår ändringar av gällande ordning, bör förslagens kostnadskonsekvenser analyseras. Eventuella förslag bör utarbetas med beaktande av vad dåvarande chefen för budgetdepartementet den 13 mars 1980 har anfört i direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (dir. 1980:20). Utredaren bör särskilt uppmärksamma de möjligheter att göra besparingar som kan finnas.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar
att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Utvärdering av en svensk miljökvalitetsredovisning

Dir 1982:59

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-30.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

Miljödatanämnden (Jo 1974:A) har sedan år 1974 bedrivit ett utvecklingsarbete rörande miljöinformation. Ett projekt inom ramen för denna verksamhet har gällt en försöksverksamhet med att utveckla en redovisning av den svenska miljökvaliteten. Syftet har varit att ge en bred översikt när det gäller miljösituationen och miljöutvecklingen i landet.

I proposition 1981/82:48 om upprättande av en toxikologisk informationsservice, m. m. anförde jag följande:

"För egen del ser jag det som värdefullt att ett försök till miljökvalitetsredovisning initierats av nämnden. Innan redovisningen lagts fram och utvärderats anser jag det dock inte möjligt att ta ställning till frågorna om behovet av en fortsatt verksamhet med en särskild svensk miljökvalitetsredovisning, den närmare utformningen av verksamheten eller förhållandet mellan en sådan redovisning och myndigheternas normala informationsverksamhet. Dessa frågor bör därför tas upp i ett senare sammanhang".

Som resultat av projektet har en provutgåva med titeln "Blågul miljö" utkommit i juni 1982. Provutgåvan har tillkommit under medverkan av ett stort antal experter och ett särskilt publikationsråd med representanter för olika delar av miljövårdsarbetet i landet.

Den föreliggande provutgåvan bör nu utvärderas. En särskild utredare bör enligt min mening tillkallas för denna uppgift.

Utredaren bör mot bakgrund av utvärderingen av provutgåvan bedöma behovet av en fortlöpande redovisning av miljökvaliteten. Därvid bör också den närmare inriktningen och utformningen av en fortsatt verksamhet övervägas. Vidare bör utredaren studera förhållandet mellan en sådan redovisning och annan publikations- och informationsverksamhet på miljövårdsområdet och belysa de samlade kostnaderna för verksamheten. Utredaren skall därvid också beakta vad som anförts i regeringens direktiv (1980:20) angående finansiering av reformer.

Utredaren bör senast den 15 oktober 1982 lämna en plan över utredningsarbetets uppläggning. Arbetet bör redovisas senast den 1 maj 1983.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla en särskild utredare för att göra en utvärdering av den svenska miljökvalitetsredovisningen,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Utredning om återkallelse av farliga varor

Dir 1982:60

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-30.

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Molin, anför.

Bakgrund

Produktsäkerhet har ägnats stor uppmärksamhet i vårt land. Lagstiftning riktad mot farliga varor finns på en rad områden. Den tar delvis sikte på att skydda speciella grupper, såsom konsumenter och arbetstagare. Delvis avser den mera allmänna intressen, t. ex. på miljövårdsområdet. Som exempel på sådan lagstiftning kan här nämnas läkemedelsförordningen (1962:701), livsmedelslagen (1971:511), lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor, marknadsföringslagen (1975:1418) och arbetsmiljölagen (1977:1160).

Företagens produktutveckling är givetvis av grundläggande betydelse för att uppnå en större produktsäkerhet. Flera myndigheter är också engagerade i arbetet med produktsäkerhet. Till dem hör socialstyrelsen, livsmedelsverket, produktkontrollnämnden, naturvårdsverket, marknadsdomstolen, konsumentverket/KO och arbetarskyddsstyrelsen. Det bör vidare framhållas att det internationella erfarenhetsutbytet om produktsäkerhet är av stor vikt.

Det hittills bedrivna arbetet med produktsäkerhet har till främsta ändamål att förhindra att farliga varor kommer ut på marknaden. Möjligheterna till ingripande i syfte att avlägsna en sådan vara från marknaden, sedan varan väl har försålts till den som slutligen skall använda eller förbruka den, är däremot i flera hänseenden oreglerade. De myndigheter som har ansvar för produktsäkerhet tar dock ofta initiativ också i fråga om varor som redan har nått den slutlige användaren.

Frågan om återkallelse av farliga varor som ett komplement till gällande

lagstiftning om produktsäkerhet har på senare tid aktualiserats i olika sammanhang. Jag vill här inledningsvis beröra vad som i dessa sammanhang brukar innefattas i begreppet återkallelse.

Av den debatt som har förekommit, framför allt den konsumentpolitiska, kan utläsas att man med återkallelse normalt avser att en näringsidkare erbjuder sig att ta tillbaka sålda varor, t. ex. genom att köpa dem åter eller låta varorna gå i avräkning mot annan leverans eller i samband med att köpet hävs. Vanligen synes man härutöver med återkallelse närmast tänka sig ett författningsreglerat förfarande, som innebär att en myndighet kan ålägga en näringsidkare att erbjuda sig att ta tillbaka de farliga varorna. I diskussionerna kring ett sådant förfarande brukar vidare förutsättas, att det skall kunna utnyttjas också för vad som kan vara mindre långtgående ingripanden. Som exempel kan nämnas åläggande att rätta till säkerhetsbrister i redan sålda varor eller att gå ut med information om hur köparen skall undvika vissa faror. Vanligtvis brukar man också förutsätta, att en tillämpande myndighet skall kunna ålägga näringsidkaren att på lämpligt sätt underrätta köparna om att en åtgärd av nu nämnt slag är aktuell. För enkelhetens skull kommer jag i det följande att använda begreppet återkallelse för att täcka hela det här beskrivna fältet av åtgärder.

Framställningar i frågan m. m.

Konsumentverket har i skrivelse till handelsdepartementet våren 1979 föreslagit att en utredning om återkallelse av farliga produkter tillsätts.

För att effektivare skydda den som förvärvat produkter med undermåliga säkerhetsegenskaper mot att skadas bör enligt konsumentverkets mening skyldighet införas för tillverkare, importörer, grossister eller senare säljled att erbjuda konsumenter som förvärvat en farlig produkt antingen att mot återbetalning lämna tillbaka produkten eller att få den kompletterad eller ändrad så att risken reduceras eller att få den utbytt mot en produkt utan säkerhetsdefekt. På motsvarande sätt bör en näringsidkare vara skyldig att återta varor som har distribuerats till senare led i försäljningskedjan eller att byta ut dem mot produkter utan säkerhetsdefekt. När det gäller skaderisken torde det få krävas att denna är kvalificerad för att förordnande om återkallelse skall kunna ske.

Företagen ifråga bör enligt konsumentverkets mening vara skyldiga att – i sådana fall där man inte har möjlighet att spåra köparen eller senare säljled individuellt – ge omfattande publicitet åt erbjudanden om återtagande, justering etc.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har våren 1981 rekommenderat medlemsländerna att bl. a. överväga lagstiftning på området.

Uppdraget

Behovet av åtgärder

Enligt min mening är tiden nu mogen att överväga frågan om lagstiftning för att möjliggöra återkallelse av farliga varor. För uppgiften bör en kommitté tillkallas.

Kommittén bör till en början närmare kartlägga innebörden av gällande rätt på olika produktområden i nu aktuellt hänseende samt undersöka vilka utomrättsliga förfaranden som tillämpas. Jag vill i sammanhanget påminna om att konsumentköplagen (1973:877) under vissa förutsättningar ger en konsument rätt att häva köp av en farlig vara. På bl. a. arbetar- och miljöskyddsområdena kan användningen av en farlig vara förbjudas.

Som ett nästa steg bör kommittén granska de praktiska erfarenheterna från hittillsvarande arbete hos de myndigheter som övervakar produktsäkerhet. Härutöver bör kommittén söka bedöma tänkbara kommande situationer, där farliga varor skulle kunna nå ut på marknaden. Härvid bör man kunna utgå från att den under senare tid utbyggda regleringen för produktsäkerhet leder till färre situationer där farliga varor kommer ut på marknaden.

Utifrån dessa överväganden bör kommittén ta ställning till om nuvarande ordning behöver kompletteras med någon form av återkallelse av farliga varor. Kommittén bör här inte vara bunden av någon bestämd tolkning av begreppet utan kunna pröva olika alternativ – t. ex. hävning av köpet, rätt till ersättningsvara eller reparationsåtagande – och kombinationer av sådana. Också sådana informationsålägganden som jag nyss har nämnt bör övervägas. I ett nytt system är det sannolikt lämpligt att tillämpande myndigheter får möjlighet att välja den åtgärd, som med hänsyn till graden av farlighet hos varan m. m., bedöms som lämplig.

Kommittén har härvid givetvis att noga pröva bl. a. kostnader och övriga konsekvenser för konsumenter och företag av ett förfarande med återkallelse liksom behovet av rimliga planeringsförutsättningar för berörda näringsidkare.

Regelsystemet m. m.

Finner kommittén att någon form av återkallelsesystem bör inrättas har kommittén att överväga utformningen av ett sådant system. Om lagstiftning befinns vara nödvändig bör kommittén lämna förslag därtill.

En huvudfråga blir då att avgränsa de områden inom vilka återkallelse skall kunna ske. Behovet kan variera mellan olika områden beroende på vem som är köpare eller förbrukare. Frågan om ett återkallelsesystem har hittills framför allt diskuterats som ett konsumentpolitiskt medel. För varugrupper där en obligatorisk förhandskontroll av produkter sker, t. ex. beträffande läkemedel, kan behovet se annorlunda ut än för områden utan sådan förhandsgranskning. Generellt synes det lämpligt att ett system av detta slag skulle få tillämpas på områden där försäljningsförbud beträffande farliga varor kan meddelas. Också där användningsförbud har meddelats skulle ett återkallelseförfarande kunna ha betydelse.

Särskilda överväganden bör ägnas åt tjänstesektorn. Därvid bör uppmärksammas de särskilda frågor, som kan uppkomma på grund av att en tjänst ofta består av två led, nämligen dels tillhandshållande av material i form av exempelvis reservdelar, dels utförande av arbete. Det kan därför bli aktuellt att överväga om någon form av återkallelse bör kunna gälla inte bara försålda varor utan även produkter som efter det att de har reparerats e. d. har blivit farliga till följd av det sätt på vilket reparationen etc. har utförts. Konsumenttjänstutredningen har i sitt betänkande (SOU 1979:36) Konsumenttjänstlag uppmärksammat frågan om produktsäkerhet på tjänsteområdet. På grundval av betänkandet bereds f. n. inom justitiedepartementet frågan om lagstiftning rörande konsumenttjänster.

En annan viktig fråga är hur kvalificerad farligheten skall vara för att återkallelse skall bli aktuell. En naturlig utgångspunkt för denna bedömning bör kunna vara de kriterier som gäller för föräljningsförbud, t. ex. enligt 4 § marknadsföringslagen. Man får dock beakta att ett återkallelseförfarande i sin mest ingripande form kan bli mycket dyrbart. Av bl. a. det skälet bör kommittén överväga om tröskeln för återkallelse – i varje fall i dess mest ingripande form – bör sättas högre än för försäljningsförbud. Liknande överväganden kan bli aktuella om områden där användningsförbud kan meddelas skulle anses böra kompletteras med regler om återkallelse. Det kan vidare vara så att olika åtgärder bör vidtas vid olika grader av säkerhetsbrister. Genom att mer ingripande former av återkallelse på detta sätt skulle begränsas till att avse särskilt farliga varor kan man förmodligen också säkerställa att förfarandet får den uppmärksamhet hos konsumenterna, som krävs för att det skall bli effektivt.

Om ett återkallelseförfarande blir aktuellt uppstår frågan om vem eller vilka som skall kunna åläggas att återkalla. Härvid kan man å ena sidan hävda att det är naturligt att lägga en sådan skyldighet på tillverkaren. Å andra sidan kan också senare led, t. ex. detaljhandeln, från praktiska synpunkter vara lämpliga. Företag kan ha upphört, bytt ägare eller på annat sätt fått en ny skepnad, vilket kan påverka möjligheterna till återkallelse. Företag i utlandet kan medföra särskilda problem. Kommittén bör överväga dessa frågor liksom de regressfrågor och andra civilrättsliga spörsmål som kan uppstå i anslutning därtill. I sammanhanget bör nämnas att frågan om regress mellan näringsidkare är aktuell även inom ramen för konsumentköpsutredningens (Ju 1977:13) uppdrag. Jag erinrar vidare om att riktlinjekommittén (H 1979:04) bl. a. har till uppgift att pröva om förbud mot saluhållande enligt 4 § marknadsföringslagen bör kunna riktas inte bara mot den som slutligt saluhåller vara till konsument utan också mot tidigare säljled.

Ytterligare ett problem som kommittén måste ta ställning till blir inom vilken tidsrymd som en eventuell återkallelse skall kunna aktualiseras. Av uppenbara skäl kan man inte ha en i tiden obegränsad möjlighet att föreskriva återkallelse. Här kan olika lösningar tänkas. Den enklaste skulle innebära att återkallelse under alla förhållanden måste beslutas inom en viss tid från försäljning eller marknadsföring. En alternativ lösning kan vara att låta tidsfristens längd påverkas av sådana omständigheter som graden av ovarsamhet från berörda företags sida, överträdelse av eventuella försäljningsförbud, varans eller farlighetens natur etc. Kommittén bör här inte bindas vid någon speciell lösning. Jag vill dock framhålla att det naturligtvis är mycket angeläget att en reglering på det här området blir så enkel och

tydlig som syftena kan medge, bl. a. med hänsyn till de stora ekonomiska värden som här kan beröras och behovet av rimliga planeringsförutsättningar i näringslivet.

Situationer kan tänkas där en vara har prövats av en myndighet och befunnits inte böra beläggas med försäljningsförbud, varefter t. ex. nya rön angående varans säkerhetsegenskaper senare leder till motsatt bedömning. Kommittén bör särskilt pröva de frågor som uppkommer vid ett återkallelseförfarande i sådana situationer.

Återkallelse kan komma att avse mycket stora ekonomiska värden. Kommittén bör därför överväga, om det bör sättas någon form av gräns för hur stora kostnader ett företag får åsamkas till följd av en återkallelse. Detta spörsmål har uppenbarligen ett nära samband med frågan om ett mera generellt produktansvar. Den senare frågan har behandlats i produktansvarskommitténs betänkande (SOU 1979:79) Produktansvar II, som år 1979 överlämnades till justitiedepartementet. Den är vidare aktuell bl. a. inom de europeiska gemenskaperna. Kommittén bör beakta utvecklingen på det området.

Frågan om återkallelse har som jag tidigare nämnt även tagits upp av OECD. I några av medlemsländerna, bl. a. USA, tillämpas sedan lång tid tillbaka ett återkallelsesystem. Kommittén bör ta del av de utländska erfarenheterna.

När det gäller det amerikanska systemet vill jag erinra om att det där finns en särskild skyldighet för tillverkare, distributörer och detaljhandlare att rapportera till ansvarig myndighet när de får information om att en vara inte följer utfärdade säkerhetsnormer eller är defekt, så att en väsentlig säkerhetsrisk föreligger. Kommittén bör överväga om sådana regler bör ingå även i ett eventuellt svenskt återkallelsesystem.

Jag vill i detta sammanhang peka på att ett återkallelsesystem kan, beroende på dess utformning m. m., medföra handelspolitiska implikationer. Kommittén bör noga beakta de handelspolitiska aspekterna på frågan om återkallelse.

Vidare bör kommittén ta ställning till de praktiska frågor som har samband med effektiviteten i ett återkallelsesystem, bl. a. frågan om möjligheterna att nå konsumenterna med ett meddelande om återkallelse.

Organisation och resurser

Om kommittén finner en reglering på området påkallad uppkommer också frågan om organisation av verksamheten. Jag vill framhålla att bl. a. resursskäl talar för att de myndigheter som inom en viss sektor f. n. har ansvaret för produktsäkerhetsfrågor också utnyttjas för uppgifter i en utbyggd produktsäkerhetsreglering. Frågor om t. ex. försäljningsförbud och återkallelse kan av naturliga skäl komma att aktualiseras samtidigt och grundas på väsentligen samma underlag, vilket också talar för en nära anknytning till den hittillsvarande organisationen för produktsäkerhetsfrågor. Samtidigt är det viktigt att notera, att ett beslut om återkallelse griper in mycket påtagligt i civilrättsliga förhållanden. Som jag tidigare har anfört torde de ekonomiska konsekvenserna för berörda företag i vissa lägen kunna bli mycket stora. Av bl. a. dessa skäl torde det ligga nära till hands att medge

överprövning av ett återkallelsebeslut, något som inte alltid är medgivet när det gäller frågor om försäljningsförbud. Ett krav som måste ställas är dock att förfarandet organiseras så, att det medger snabba ingripanden.

När det gäller resurser vill jag framhålla att ingripanden med stöd av en eventuell ny reglering på detta område under alla förhållanden måste antas bli sällsynta. Vidare görs redan i dag, som jag har anfört i det föregående, insatser i syfte att få företag att ta tillbaka farliga varor. Man bör därför räkna med att tillämplingen av en ny reglering kommer att dra endast mycket små myndighetsresurser, vilka väsentligen redan har avsatts. Kostnader uppstår härutöver för företag och konsumenter men uppkommer givetvis även vid återkallelse på frivillig grund.

Kommittén bör i sitt arbete samråda med bl. a. konsumentköpsutredningen.

För kommittén gäller regeringens direktiv till samtliga utredare och kommittéer om finansieringen av reformer (Dir 1980:20).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för handelsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att utreda frågan om återkallelse av farliga varor,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Handelsdepartementet)

Utredning om dödsbegreppet

Dir 1982:61

Beslut vid regeringssammanträde 1982-07-22

Statsrådet Ahrland anför.

I Sverige är dödsbegreppet av tradition knutet till hjärtslag och andning. När andningen har upphört och hjärtat har slutat att slå betraktas i allmänhet människan som död. I lagstiftningen finns dock inte någon definition av begreppet död.

Dödsbegreppet har vid flera tillfällen diskuterats i riksdagen. Det har i motioner framförts önskemål om utredning av dödsbegreppet. Dessa har dock avstyrkts. När frågan togs upp i riksdagen år 1974 uttalade riksdagen (SoU 1974:31) att de problemställningar av skiftande natur som är förbundna med sjukvård i livets slutskede borde bli föremål för en allsidig översyn. Utgångspunkten borde vara att vården ges ett sådant innehåll att allmänhetens förtroende för sjukvården inte rubbas.

Införande av ett nytt dödsbegrepp är enligt utskottet av utomordentligt stor betydelse från rättslig synpunkt. Det påverkar också villkoren för

transplantationskirurgin. En lösning förutsätter inte bara att – som numera är fallet – hjärndöd kan diagnostiseras med full säkerhet utan även att de med dödsbegreppet förknippade juridiska och etiska frågorna noga har övervägts. Allmänhetens inställning måste enligt utskottet tillmätas stor betydelse.

Utskottet framhöll vidare att det är angeläget att förutsättningar för transplantationsoperationer är gynnsamma. I samband med en översyn av frågor om sjukvård i livets slutskede kunde det finnas skäl att även granska tillämpningen av socialstyrelsens cirkulär rörande diagnos och behandling vid totalt och oåterkalleligt bortfall av hjärnfunktionerna (MF 1973:29) och i övrigt kartlägga problemen inom transplantationskirurgin.

Efter bemyndigande av regeringen tillkallade dåvarande chefen för socialdepartementet i november 1974, sakkunniga för att utreda "Vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede", SLS-utredningen. Utredningen fick inga särskilda direktiv, men som utgångspunkt för arbetet skulle ligga socialutskottets betänkande (SoU 1974:31).

Dödsbegreppet kom åter upp till debatt vid 1975 års riksdag. I sitt betänkande (SoU 1975:8) framhöll socialutskottet att införande av ett hjärndödsbegrepp otvivelaktigt skulle vara av stor betydelse för möjligheten att transplantera vissa organ, t. ex. lever och bukspottkörtel, samt ge förutsättningar att förbättra resultaten vid exempelvis njurtransplantationer. Utskottet ansåg emellertid att man inte endast av detta skäl kunde vidta en så vittgående åtgärd som att ändra det dödsbegrepp som av ålder knutits till hjärta och andning. Utskottet poängterade åter att frågan är av utomordentligt stor betydelse från rättslig synpunkt och inte kan lösas utan att de med dödsbegreppet förknippade juridiska och etiska spörsmålen noga har övervägts. Man borde därför enligt utskottet söka andra utvägar för att tillgodose transplantationskirurgins behov av goda villkor än att ändra dödsbegreppet. En möjlighet, som enligt utskottets mening kunde förtjäna närmare prövning, vore att genom ändring i transplantationslagen skapa förutsättningar för tillvaratagande av organ och annat biologiskt material innan hjärtverksamheten upphört ifall då det – på det sätt som angivits i cirkulär (MF 1973:29) – konstateras att givarens hjärnfunktioner totalt och oåterkalleligt bortfallit.

Utskottet föreslog att utredningen skulle överväga en sådan lösning. Förutsättningen skulle vara att betryggande garantier för rättssäkerheten kunde uppställas och att särskilda regler som garanterar hänsynstagande till givarens anhöriga kunde införas. Utskottet förmodade att en lagstiftning i enlighet med det anförda skulle kunna vinna allmänhetens förståelse.

Utredningen inriktade sig, i överenskommelse med socialutskottets intentioner, på att finna en lösning som kunde tillgodose transplantationskirurgins behov utan att dödsbegreppet ändrades.

Det problem som utredningen har sett som sin uppgift att lösa är om man genom ändring i transplantationslagen kan skapa förutsättningar för överföring av organ från personer med totalt och oåterkalleligt bortfall av hjärnfunktionerna även om cirkulationen alltjämt upprätthålls på konstlad väg. Om det kan ske skulle kvaliteten på de erhållna organen närma sig den som erhålls vid överföring från levande givare. Om inte en sådan lösning går att finna skulle risk föreligga att en fortsatt utveckling av transplantationsverksamheten hindras eller fördröjs.

Att utredningen trots detta inte velat föreslå ett lagreglerat hjärndödsbegrepp beror till stor del på argumenteringen i de nämnda betänkandena från socialutskottet 1974:31 och 1975:8. Att ändra det dödsbegrepp som av ålder knutits till hjärta och andning, bör enligt utskottets mening inte komma ifråga. De skäl som talat mot införandet av hjärndödsbegreppet har framför allt varit av juridisk och psykologisk natur. Utskottet har bl. a. framfört att ett legalt fixerat dödsbegrepp skulle kunna få svåröverblickbara juridiska konsekvenser och har uppenbarligen varit tveksamt till om en ny innebröd av dödsbegreppet skulle accepteras av en vidsträckt opinion.

Utredningen har således ansett att införandet av ett hjärndödsbegrepp inte är ett oavvisligt krav för att transplantationskirurgin skall utvecklas på önskvärt sätt. Behovet av en författningsmässig reglering av dödskriterierna förfaller därmed.

Utredningen har föreslagit en komplettering av transplantationslagens första paragraf med innebörden att "med avliden jämställs i transplantationslagen person med totalt och oåterkalleligt bortfall av hjärnfunktionerna även om hjärtverksamheten alltjämt upprätthålls på konstlad väg".

I syfte att säkerställa en samordnad utveckling av transplantationsverksamheten har utredningen föreslagit att ingrepp enligt transplantationslagen endast skall få utföras i den omfattning och på det sätt socialstyrelsen medger och efter det att frågan underställts regeringen.

Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande SOU 1980:48 har merparten av remissinstanserna varit negativa till utredningens förslag om tillägg till transplantationslagen. I flera fall har man i stället förordat att ett hjärndödsbegrepp införs.

Ett flertal av remissinstanserna anser att grunderna för dödförklaring måste frikopplas från villkoren för hur transplantationskirurgin skall förbättras. Dödskriterierna bör enligt dessa remissinstanser vara sådana att de i första hand möjliggör en riktig behandling av den döende människan medan effekterna för transplantationskirurgin måste komma i andra hand.

Flera remissinstanser har framhållit att de inte kan acceptera att begreppet "jämställd med avliden" införs. Dödsbegreppet måste vara entydigt ett antingen-eller. Några remissinstanser anser att utredningen inte tillräckligt har beaktat de juridiska konsekvenserna av sitt förslag.

SLS-utredningen hade inte i uppdrag att förutsättningslöst utreda konsekvenserna av olika dödsbegrepp. Man såg, som tidigare nämnts, som sin uppgift att finna en lösning som kunde tillgodose transplantationskirurgins behov utan att ändra dödsbegreppet.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att en särskild utredare nu bör få i uppdrag att förutsättningslöst utreda om nuvarande dödsbegrepp bör bibehållas eller om ett hjärndödsbegrepp bör införas. Utredaren bör kartlägga behovet och följderna av ett eventuellt ändrat dödsbegrepp.

Många juridiska konsekvenser är knutna till dödens inträde. En viktig uppgift för utredaren blir att kartlägga de juridiska, medicinska och etiska konsekvenserna av olika dödsbegrepp.

Stor vikt måste läggas vid att människornas förtroende för hälso- och sjukvården inte rubbas. Etiska frågeställningar måste därför tillmätas stor betydelse.

Socialutskottet har hävdat att den allmänna opinionen inte är mogen för

ett nytt dödsbegrepp. SLS-utredningen, liksom socialutskottet, konstaterar dock att man i dag med full säkerhet kan ställa diagnosen hjärndöd. Med hjärndöd menar man då totalt och oåterkalleligt bortfall av hjärnfunktionerna. Om hjärta och andning kan upprätthållas med hjälp av bl. a. respirator så stannar hjärtat ändå vanligen efter några få dagar.

Det är av stor vikt att folk i allmänhet får klart för sig att tillstånd där vissa hjärnfunktioner – tillfälligt eller permanent – fallit bort är något annat än hjärndöd. En sådan vetskap är av grundläggande betydelse för att kunna ta ställning till om ett nytt dödsbegrepp skall införas eller ej.

I uppdraget bör också ingå att överväga om dödsbegreppet bör regleras i lag eller om det även i fortsättningen bör anses i huvudsak vara en medicinsk fråga.

Hjärndödsbegreppet tillämpas i dag i många länder, med eller utan lagstiftning. Utredaren bör ta del av erfarenheter från dessa länder.

Om ett hjärndödsbegrepp skulle införas skulle detta troligen inte medföra att man helt övergav det konventionella dödsbegreppet. I praktiken skulle man säkerligen i flertalet fall även i fortsättningen betrakta upphörandet av andningen och hjärtaktiviteten som det avgörande kriteriet för att en människa är död. Utredaren bör överväga om och i så fall vilka praktiska åtgärder som skulle kunna uppstå härigenom.

Jag erinrar om regeringens allmänna tilläggsdirektiv för kommittéer (Dir. 1980:20).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden som rör hälso- och sjukvårdsfrågor

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om nuvarande dödsbegrepp bör bibehållas eller om ett hjärndödsbegrepp bör införas,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringens ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Socialdepartementet)

Utredning av vissa massmediefrågor

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:62

Dir 1982:62

Beslut vid regeringssammanträde 1982-07-22

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Wikström anför.

1 INLEDNING

I årets budgetproposition (prop. 1981/82:100 bil. 12 s. 149) uttalade jag att en kommitté bör tillkallas för att följa utvecklingen på massmedieområdet under de närmaste åren och bedöma vilka konsekvenser ianspråktagandet av ny teknik kan få i olika avseenden. Jag föreslår att denna kommitté nu tillkallas.

En av flera viktiga frågor för kommittén att behandla är vilka konsekvenser ianspråktagande av ny teknik kan få för såväl radion och televisionen som andra massmedier. Nuvarande avtal mellan staten och Sveriges Radio AB resp. programföretagen inom koncernen löper ut den 30 juni 1986. Kommittén bör därför även ses som ett led i förberedelserna inför arbetet med att utforma nya avtal.

1.1 Massmediernas roll

Massmedierna är av grundläggande betydelse för en fungerande demokrati. Ett omfattande flöde av information från olika och sinsemellan oberoende källor ger medborgarna bättre förutsättningar att bilda sig en uppfattning och ta ställning i olika frågor. Genom självständiga massmedier utsätts åtgärder av myndigheter och olika maktgrupper i samhället för en fortlöpande granskning, som tvingar dessa att motivera sitt handlande inför allmänheten. Den som vill sätta igång en debatt eller skapa opinion i en fråga kan finna kanal för sina åsikter och den som anser sig angripen kan försvara sig.

En vidsträckt yttrande- och informationsfrihet är en nödvändig förutsättning för att massmedierna skall kunna fungera så som jag har angett. Genom regler i regeringsformen garanteras friheten att på olika sätt meddela upplysningar eller uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att ta del av andras meningar eller att inhämta och ta emot upplysningar. Inskränkningar i dessa friheter får bara göras om vissa särskilt viktiga skäl föreligger. Tryckfrihetsförordningen och lagstiftning som anknyter till denna, främst radioansvarighetslagen, innehåller regler för yttrandefriheten i tryckt skrift samt i radio och TV. Yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10) har till uppgift att lägga fram förslag om en gemensam grundlagsreglering av yttrandefrihetsfrågorna i olika medier.

Yttrande- och informationsfriheten räcker emellertid inte ensamma till för att massmedierna skall kunna fungera så som de bör i ett demokratiskt samhälle. Massmedierna måste också ha reella förutsättningar att fungera så att de verkligen ger uttryck för den mångfald av olika åsikter och meningsriktningar som finns i samhället. Existensen av många oberoende

informationskanaler är en viktig förutsättning för att en nyhet eller åsikt skall bli allmänt känd även om den är obekväm.

Vid sidan av nu nämnda funktioner, som är centrala element i den demokratiska processen, har massmedierna väsentliga uppgifter på kulturområdet. De fungerar som viktiga kanaler för förmedling av olika konstnärliga uttrycksformer. Många människor får sin viktigaste kontakt med musik, teater, konst och litteratur genom massmedierna. Dessa erbjuder därmed också möjligheter för artister, författare och andra konstnärer att föra fram sina verk till en bred publik.

Statens roll i förhållande till press, radio och TV är tvåfaldig. Staten har genom yttrande- och tryckfrihetslagstiftningen skapat förutsättningar för att massmedierna fritt skall kunna fullgöra sina uppgifter. Vidare strävar staten efter att, utifrån de speciella förutsättningar som gäller inom varje område, möjliggöra en sådan mediestruktur att bredd och mångfald kan upprätthållas. Däremot gäller statens avsvar för medierna självfallet inte innehållet i de budskap som förmedlas.

Sverige har sedan gammalt en omfattande dagspress, där olika åsiktsriktningar är företrädda. Under 1950- och början av 1960-talet hotades emellertid denna struktur genom att en mängd tidningar lades ned. Utvecklingen föreföll vara på väg mot en situation där endast en tidning skulle överleva på nästan varje utgivningsort. För att förhindra en sådan utveckling och för att bevara bredden och mångfalden inom pressen lämnar staten sedan år 1969 stöd i olika former till dagspressen. Avsikten med dessa är att förbättra ekonomin för de tidningar som är i underläge på marknaden och att underlätta startande av nya tidningar. För tidningar på annat språk än svenska, för organisationstidskrifter och för kulturtidskrifter finns också statligt stöd.

I sitt betänkande (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen konstaterade dagspresskommitten (B 1978:01) att presstödet i stort har fungerat som avsett. Enligt kommitten hade dagspressen sett helt annorlunda ut i dag om inte stödet hade införts.

På radioområdet är situationen en annan än för tidningarna. Etableringsmöjligheterna har hittills varit starkt begränsade eftersom tillgängligt frekvensutrymme i etern inte tillåtit mer än ett fåtal rikstäckande kanaler. Detta har varit ett centralt skäl för att låta radio- och TV-verksamheten bedrivas av endast ett begränsat antal företag. De företag som fått statsmakternas uppdrag att i allmänhetens tjänst svara för radio- och TV-sändningar har ålagts att sörja för stor variation, mångfald och hänsyn till olika åsiktsriktningar och befolkningsgrupper i sitt utbud och garanterats avsevärd frihet från påtryckningar från olika håll.

Denna modell, den s.k. public service-modellen, är ett viktigt medel för att Radio- och TV-verksamheten skall ge olika delar av befolkningen en likvärdig tillgång till bl.a. information och kultur.

De programföretag till vilka regeringen upplåter rätten att sända radio- och TV-program skall utöva denna rätt enligt vad som föreskrivs i radiolagen (1966:755) och i särskilda avtal mellan staten och programföretagen. Av radiolagen följer att programföretagens sändningsrätt skall utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i radio och TV. Vidare följer av lagen att det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors

lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet skall hävdas i programverksamheten.

Programföretagen är sammanförda i en koncern, Sveriges Radio (SR). De olika företagen inom koncernen är Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Riksradio AB (RR), Sveriges Lokalradio AB (LRAB) och Sveriges Utbildnigsradio AB (UR). I de avtal som dessa företag har med staten fastläggs bl.a. principerna om mångfald och kvalitet i programverksamheten. Radionämnden har till uppgift att genom efterhandsgranskning övervaka att programföretagen följer gällande riktlinjer.

Under senare år har inslagen av lokal och regional verksamhet ökat inom radio- och TV-området bl.a. genom tillkomsten av lokalradion år 1975. Också distriktsverksamheten inom SVT byggs ut successivt.

Sedan våren 1979 bedrivs försöksverksamhet med närradio. Närradions uppgift är att vara ett språkrör för det lokala föreningslivet. Föreningarna har i detta sammanhang egen sändningsrätt och svarar självständigt för programverksamheten. Riksdagen har nyligen (prop. 1981/82:127, KrU 1981/82:29, rskr 1981/82:362) beslutat att denna verksamhet ges fastare former.

Enligt min mening fyller såväl närradion som lokalradion en viktig funktion för information, samhällsbevakning och debatt. De utgör därför ett värdefullt komplement till pressen.

1.2 Något om den tekniska utvecklingen

Den tekniska utvecklingen har under senare tid skapat en rad nya möjligheter att överföra information på långa avstånd samt att lagra och komma åt information. Samtidigt som den nya tekniken har blivit allt mer förfinad har apparaterna i många fall kunnat göras lätthanterliga och förhållandevis billiga. Denna utveckling kan väntas fortsätta.

Tekniken att med hjälp av satelliter överföra radio- och TV-program används sedan länge för att föra över program mellan olika radio- och TV-företag. Den utveckling som ligger framför oss innebär att denna teknik allt mera kommer att utnyttjas för programöverföringar direkt till det enskilda hushållet. F.n. finns i flera västeuropeiska länder planer på att sända upp direktsändande satelliter. Det gäller också Sverige och de övriga nordiska länderna. När dessa planer realiseras kommer man under senare delen av 1980-talet att inom stora delar av Sverige kunna ta in program från olika europeiska länder.

Kabel-TV-system förekommer i dag på flera håll i Europa, i Sverige dock endast i begränsad omfattning. På grund av satellitutvecklingen och genom den nya tekniken med optiska fiberkablar har dock intresset ökat för att etablera kabelsystem. Ett sådant intresse har bl.a. redovisats från televerket. Kabelsystem baserade på optiska fibrer är, enligt verket, ett viktigt led i en långsiktig utveckling mot ett landstäckande s.k. bredbandigt telenät. Genom att kapaciteten i fiberoptiska kabelnät blir avsevärd kan näten användas för många olika typer av informationsöverföring. Om kabelöverföring utnyttjas för TV-distribution blir det möjligt att sända program i flera TV-kanaler än vad frekvenstillgången i etern medger.

Kabelsystem kan också användas för andra typer av informationsöverföring, t.ex. redaktionellt producerad text eller information som lagras i

databaser. Även annan bildöverföring än TV-distribution kan till rimliga kostnader bli möjlig på detta sätt.

Tillkomsten av lätthanterliga apparater för inspelning och återgivning av ljud och bild har redan fått påtagliga konsekvenser. Ljudkassettbandspelarna har avsevärt ökat spridningen av inspelad musik. Genom videogramtekniken har motsvarande möjligheter öppnats för rörliga bilder.

Den elektroniska kommunikationstekniken har en starkt internationell prägel. Utveckling av nya tekniska lösningar och produkter pågår inom länder med en avancerad industri på detta område. Allt flera länder tar också i bruk den nya tekniken.

Detta kommer med all säkerhet att få effekter också på vårt land. Detta gäller i särskilt hög grad när direktsändande TV-satelliter tas i bruk. De program som sänds från sådana satelliter kommer även om de främst är avsedda för det sändande landets befolkning, att kunna tas emot också utanför landets gränser. Det kommer också att vara möjligt att genom kabelteknik sprida programmen utanför satelliternas räckvidd. Den nya tekniken kommer förmodligen också att utnyttjas på helt nya områden.

Den kommunikationstekniska utvecklingen är också av betydande industripolitiskt intresse. Det är mycket angeläget att den svenska elektronikindustrin även framgent får förutsättningar att finnas med i det främsta ledet vid utvecklingen av nya kommunikationssystem och utvecklandet av internationellt konkurrenskraftiga produkter på detta område.

Teknikutvecklingen, som i och för sig kan komma att leda till många förbättringar, kan emellertid också få negativa återverkningar för de massmedier som f. n. spelar huvudrollen som förmedlare av information, opinionsbildning och kultur. I en sådan situation är det angeläget att såväl regler och villkor för utnyttjande av den nya tekniken som massmediepolitiska åtgärder i övrigt ges en sådan utformning att massmediernas väsentliga funktioner kan fullgöras även i fortsättningen.

2 KOMMITTÉNS ARBETSUPPGIFTER

2.1 Vissa utgångspunkter

Under de senaste åren har en rad olika utredningar behandlat olika delar av massmedieområdet. Av dessa har dagspresskommittén och radiorättsutredningen (U 1979:05), videogramutredningen (U 1977:05), närradiokommittén (U 1978:11), informationsteknologiutredningen (U 1978:12) och datadelegationen (B 1980:3) redovisat sina uppdrag.

Var och en av de nämnda utredningarna har från sina speciella utgångspunkter lagt fram förslag om olika mediepolitiska åtgärder.

Ingen har dock haft till uppgift att beakta de samlade effekterna av den snabba tekniska utvecklingen för mediestrukturen i stort. Enligt min mening är det emellertid mycket angeläget att vi snarast skaffar oss en helhetssyn på denna utveckling och dess effekter på massmedierna. Den nya kommittén bör därför bedriva sitt arbete med en sådan utgångspunkt. Kommittén bör givetvis utnyttja det underlag som finns i de tidigare nämnda utredningarnas betänkanden.

Tidigare erfarenheter har visat att nya tekniska lösningar på massmedie-

området i begynnelsen främst erbjuder nya sätt att sprida samma innehåll som tidigare. Så småningom, när de nya möjligheterna har hunnit bli utforskade, uppkommer nya innehållsformer och användningsområden som är typiska för den nya tekniken.

I ett inledande skede, när de rent tekniska möjligheterna kan urskiljas, bemöts det nya ofta med skepsis eller misstro. Det kan synas överflödigt att satsa resurser på något som främst framstår som nya sätt att ge spridning åt ett innehåll som redan förmedlas på annat sätt.

Enligt min mening måste man vara öppen för att de nya tekniska lösningarna inte enbart kan tillgodose människors behov av nyheter, konstnärliga upplevelser och underhållning på samma sätt som nuvarande massmedier. Jag vill särskilt peka på den möjlighet till tvåvägskommunikation som de nya medierna erbjuder. Härigenom skapas förbättrade förutsättningar för informationssökning och kontakt mellan människor över stora avstånd och därmed också för kontakt och informationsutbyte inom mindre grupper.

Grundläggande för kommitténs arbete bör vara att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet skall råda i massmedierna. Utgångspunkten måste alltid vara att inskränkningar i yttrande- och informationsfriheten endast bör göras om det finns särskilt starka skäl för detta. Med detta menar jag inte bara att en så långt möjligt oinskränkt frihet bör råda att genom massmedierna meddela och ta del av upplysningar och åsikter, utan också att det bör finnas praktiska möjligheter att utnyttja dessa friheter. Först då finns möjlighet för olika åsiktsriktningar att komma till tals, och för att massmedierna kan tillgodose skilda behov och önskemål. Yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10) väntas lägga fram sina förslag under år 1982. Kommittén bör beakta utredningens principiella synpunkter och statsmakternas ställningstagande till dess förslag.

En utbyggnad av kabel-TV-system kan leda till att vi får fler kanaler än f. n. för TV-överföring. Programutbudet kan, om så bedöms önskvärt, ökas genom att program från nya sändare distribueras i kabelnätet. En sådan utveckling leder till förbättrade förutsättningar att utnyttja yttrandefriheten. En utgångspunkt för kommittén bör därför vara att kommande tekniska möjligheter till ett större programutbud också skall utnyttjas.

I bedömningen av vilka konsekvenser den tekniska utvecklingen kan väntas få bör kommittén studera såväl vilka möjligheter de tekniska nyheterna själva kan föra med sig som vilka följderna kan bli för våra nuvarande massmedier. Mot bakgrund av en helhetssyn på massmediestrukturen bör kommittén överväga vilka åtgärder som behövs för att massmedierna skall kunna fullgöra sin uppgift att erbjuda allmänheten ett rikt och varierat informations- och kulturutbud.

Kommittén bör också belysa effekterna av den tekniska utvecklingen för folkrörelsernas möjligheter till opinionsbildning och verksamhet och försöka beskriva de framtida konsekvenserna.

I propositionen (1981/82:123) om samordnad datapolitik (bil. 1, s. 19) redovisas de rekommendationer vad gäller nya medier som avgivits av datadelegationen i rapporten (DsB 1981:20) Samordnad datapolitik. Föredragande statsråd anser att dessa rekommendationer (nr 12-14) innehåller väsentliga utgångspukter vid bedömningen av de samhällsåtgärder som kan behöva vidtas för att åstadkomma en socialt önskvärd användning av nya

medier som t. ex. teledata. Kommittén bör beakta dessa utgångspunkter i sitt arbete.

Vid utformningen av förslag till åtgärder bör kommittén beakta att möjligheterna till nya statliga utgiftsåtaganden f. n. är utomordentligt begränsade. Jag hänvisar till de av regeringen den 13 mars 1980 beslutade direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (Dir. 1980:20).

Mot bakgrund av vad jag har anfört kan kommitténs arbetsuppgifter hänföras till tre större områden. En uppgift är att belysa vilka effekter den tekniska utvecklingen kommer att få på den nuvarande massmediestrukturen och mot bakgrund av en sådan belysning överväga olika mediers roll och funktioner. En andra uppgift är att undersöka olika användningsområden för ny teknik, främst kabel-TV-systemen. En tredje uppgift blir att överväga vilka förändrade regler och andra åtgärder som erfordras med hänsyn till ny teknik och nya användningar. Dessutom bör kommittén ges vissa andra uppgifter som jag återkommer till i det följande.

2.2 Effekter på massmediestrukturen

Fortsatta tekniska förändringar på masskommunikationsområdet kan leda till förändrade förutsättningar för våra nuvarande massmedier. Ett exempel på en sådan förändring är införandet av TV i Sverige. Det nya mediet övertog en del av den roll som filmen tidigare haft. Biografernas publik minskade kraftigt, vilket ledde till ett minskat antal biografer och minskade möjligheter till självfinansiering för filmproduktion. I våra dagar kan videogrammen leda till liknande effekter såväl för filmen som för TV. Möjligheten till direktmottagning av sändningar från satelliter och kabel-TV kan förändra förutsättningarna för en televisionsverksamhet i landet. Nya sätt att sprida skrivna meddelanden av olika slag kan få konsekvenser för tidningar och tidskrifter.

Kommittén bör därför söka klarlägga vilka effekter den tekniska utvecklingen kan komma att få för våra nuvarande massmedier, främst tidningar och tidskrifter samt radio.

I fråga om utvecklingens effekter för tidningar och tidskrifter bör kommittén begränsa sig till att ange verkningarna i deras huvuddrag samt peka på områden där ett fördjupat utredningsarbete behövs.

När det gäller radio och TV bör kommittén göra en mer ingående analys. Det är uppenbart att utvecklingen av de elektroniska kommunikationsmedierna kan komma att kraftigt påverka förutsättningarna för de nuvarande radio- och TV-företagens verksamhet och uppgifter.

Innebörden av vad som brukar kallas public-service-modellen är bl. a. att programverksamheten skall präglas av hänsyn till skilda smak- och intresseriktningar hos publiken. En följd av detta är att en stor del av programmen i radio och TV vänder sig till ganska begränsade grupper.

En ökad tillgång på program som sänds från andra än företag inom Sveriges Radio-koncernen är i och för sig positivt eftersom det kan leda till att variationen i utbudet ökar ytterligare. Resultatet kan emellertid också bli ett större antal program som främst vänder sig till en stor, allmän publik. I en sådan situation är det angeläget att den variation, mångfald och kvalitet som kännetecknar det nuvarande utbudet kan bibehållas. Kommittén bör avge

förslag om på vilket sätt man kan säkerställa ett utbud av sådan karaktär i en situation där det finns betydligt flera programkanaler än i dag och där företagen inom Sveriges Radio-koncernen inte svarar för utbudet ensamma.

Frågan om vilka krav som kan ställas på radio- och TV-företag i allmänhetens tjänst hänger nära samman med frågan om finansieringsmöjligheterna för verksamheten. F. n. finansieras radio- och TV-verksamhetens drift- och investeringskostnader huvudsakligen med mottagaravgifter. Undantag utgör utbildningsprogramverksamheten och programverksamheten för utlandet som finansieras över statsbudgeten. Avtalen mellan staten och programföretagen innehåller förbud mot kommersiell reklam mot vederlag i programmen och mot sändning av s. k. sponsrade program. Avsikten med dessa regler är bl. a. att programföretagen skall stå fria i förhållande till såväl staten som olika intressegrupper.

Under de senaste åren har Sveriges Radio-koncernen genomfört dels ett rationaliseringsprogram, dels ett reformarbete. Rationaliseringen har hittills skett inom ramen för en minskad resurstillgång om 2 % per år efter kompensation för kostnadsstegringar. För reformer har disponerats ett påslag av 2,3 % per år. Det kombinerade rationaliserings- och reformprogrammet har enligt min mening varit framgångsrikt och bör leda till effektivare hushållning med tillgängliga resurser.

Vissa skäl talar för att kostnaderna för radio- och framför allt TV-verksamhet kan komma att stiga i framtiden. Så kan t. ex. nya och vidgade distributionsmöjligheter befaras leda till konkurrens och därmed en prisstegring för sändningsrätter till attraktiva program. För idrottsevenemang av internationellt intresse har en sådan prisstegring redan konstaterats. TV-företagen har mött konkurrens från andra företag som distribuerar upptagningar med hjälp av ny teknik, såsom videogram, kabel-TV och betal-TV. Redan nu finns tecken på en liknande utveckling också för inköpta program och för delar av TV:s egenproduktion.

Samtidigt kan den tekniska utveckling som berörts i det föregående komma att ställa ökade krav på radio- och TV-verksamhet av public-service-typ, t. ex. ökade krav på den egna programproduktionen.

Kommittén bör utifrån vad jag nu anfört redovisa sin översiktliga bedömning av resursbehoven för en radio- och TV-verksamhet av public service-karaktär och hur detta resursbehov skall kunna tillgodoses. Därvid måste naturligtvis alla möjligheter till rationaliseringar och besparingar beaktas. Om nya resurser bedöms som eforderliga kan dessa som hittills anskaffas genom höjda mottagaravgifter. Alternativt kan kompletterande inkomstmöjligheter utnyttjas.

Utrymmet för höjningar av mottagaravgiften är sannolikt begränsat. De privata utgifterna för tidningar, tidskrifter, radio, TV och fonogram har behållit en i stort sett oförändrad andel av hushållens totala utgifter under 1970-talet. Man kan befara att en ökning av radio- och TV-kostnaderna för hushållen skulle leda till minskade utgifter för tidnings- och tidskriftsprenumerationer, vilka skulle kunna bli till nackdel för det totala infcrmationsflödet i samhället. Vidare kan ny medieteknik komma att konkurrera om hushållens resurser. Kommittén bör göra en bedömning i vad mån ett eventuellt ökat resursbehov kan tillgodoses genom höjning av mottagaravgiften, bl. a. med hänsyn till effekterna för andra medier.

Om kommittén bedömer att det kan bli aktuellt att ta i anspråk kompletterande inkomstkällor för att få till stånd en radio- och TV-verksamhet med önskvärd bredd och kvalitet, bör kommittén redovisa olika möjligheter i det avseendet.

Som exempel på kompletterande inkomstkällor kan nämnas särskild avgift vid försäljning av radio- och TV-apparater, betal-TV och sekundärutnyttjande av programmaterial i form av böcker, fonogram och videogram. Jag återkommer till dessa frågor längre fram.

De frågor som jag här har tagit upp måste diskuteras innan utformningen av den fortsatta grunden för verksamheten vid Sveriges Radio-koncernen kan övervägas. Efter det att kommittén har redovisat resultatet av sitt arbete med dessa frågor kommer regeringen att ta ställning till i vilka former det fortsatta arbetet inför upphörandet av nuvarande radioavtal skall bedrivas.

2.3 Utnyttjande av kabel-TV m. m.

Kabelsystem för överföring av elektronisk information som är byggda på tekniken med optiska fibrer kommer att få betydligt större kapacitet än dagens system. Härigenom ökar möjligheterna kraftigt att till en rimlig kostnad samtidigt kunna erbjuda olika slags tjänster. Kabelnäten kan samtidigt användas för t. ex. ett stort antal TV- och radiokanaler, telefontrafik och datatrafik. Möjligheten att sända kodad information och att utnyttja tvåvägskommunikation öppnar möjlighet till helt nya användningar. Kabelsystemen kan vidare användas för att överföra evenemang från t. ex. en idrottsarena eller möteslokal till andra lokaler där programmet kan mottas. Kabelsystemen ökar också de praktiska förutsättningarna att ta emot satellit-TV och att etablera betal-TV.

Eftersom det kan antas att kabel-TV kommer att få stor betydelse för möjligheterna att ta emot satellitsändningar finns det anledning att i detta sammanhang kort redovisa läget i fråga om kommunikationsssatelliter. Av kommunikationssatelliter finns två huvudtyper, nämligen telekommunikationssatelliter och rundradiosatelliter. De förra är avsedda för att föra över t. ex. telefonsamtal, telex och televisionsprogram som inte är avsedda att mottas direkt av allmänheten.

Rundradiosatelliter sänder signaler som är avsedda att mottas direkt av allmänheten. De kallas därför också direktsändande satelliter. Vid en internationell konferens i Genève år 1977 fördelades frekvenser och satellitpositioner för de europeiska staterna. Frågan om en nordisk rundradiosatellit (NORDSAT) behandlas f. n. i en s. k. studiefas i vilken Finland, Island, Norge och Sverige deltar. Riksdagen har nyligen också godkänt riktlinjer för det fortsatta arbetet med Tele-X, en försökssatellit, som kan användas för försök med såväl telekommunikationer som överföring av program i två TV-kanaler. I flera europeiska länder finns planer på uppsändning av direktsändande rundradiosatelliter vid åttiotalets mitt.

Televerket har nyligen i en promemoria (1982-02-12) redovisat hur verkets engagemang i utbyggnad av kabel-TV-nät skulle kunna utformas i framtiden. Enligt promemorian skall televerket starta förberedelser för att möjliggöra en utbyggnad av kabel-TV-nät inom de orter där underlag för en sådan utbyggnad föreligger. Utbyggnaden bör kunna genomföras under en femårsperiod med början år 1985-86. I promemorian sägs att kabel-

TV-verksamheten bör bedrivas enligt affärsmässiga grunder där varje avgränsat nät skall bära sina egna kostnader. En kraftig satsning på fiberoptik bör ske i samarbete med svensk industri för att möjliggöra att utbyggnad av basnäten med denna teknik kan ske så snart som möjligt. De orter där en uppbyggnad av kabel-TV-nät anses vara kommersiellt motiverad är i första steget de ca 250 orter som har mer än 4 000 invånare. Dessa omfattar 2,3 milj. hushåll eller 2/3 av samtliga hushåll. I promemorian förutsätts dels att televerket inte självt producerar program utan endast distribuerar dem vidare, dels att utbudet från Sveriges Radio-koncernen alltid skall distribueras.

Motsvarande planer har inte presenterats från annat håll. Men det kan naturligtvis inte uteslutas att också andra intresenter är beredda att engagera sig i en kabelutbyggnad. Några hinder för detta föreligger inte.

Enligt vad jag inhämtat överväger f. n. yttrandefrihetsutredningen vilka etableringsregler som skall gälla för kabel-TV. Kommittén bör därför t. v. inte behandla denna fråga. Det är dock angeläget att den håller sig nära informerad om yttrandefrihetsutredningens arbete på denna punkt. I stället bör kommittén inrikta sitt arbete på hur de nya distributionsmöjligheterna som öppnar sig genom uppbyggnad av kabelnät med optisk kabel skall utnyttjas och de särskilda problem som överföring av satellitförmedlade program kan leda till. Vid sina bedömningar bör kommittén försöka utnyttja de erfarenheter som kommer fram i svenska och utländska försök med den nya teknikens användning.

En principiell fråga av stor betydelse är vilken täcknigsgrad som bör eftersträvas vid en utbyggnad av kabelnät. I televerkets promemoria förutsätts att utbyggnaden skall starta i de tätorter där ett marknadsmässigt underlag föreligger. Enligt televerkets synsätt skall varje kabelnät bära sina egna kostnader. Innebörden av detta torde vara att kostnaden för den enskilde abonnenten kommer att variera med anläggningens omfattning och med bebyggelsens karaktär och att många hushåll av kostnadsskäl inte kommer att kunna anslutas till något kabelnät. För mottagning av satellit-TV finns givetvis alternativet att enskilda hushåll skaffar en egen eller en för flera gemensam parabolantenn. I vilken utsträckning detta sker blir beroende av bl. a. kostnadsnivån. I ett sådant utbyggnadsalternativ måste man utgå från att eterdistribution av de vanliga radio- och TV-programmen även i framtiden kommer att vara den enda distributionsformen för en betydande del av hushållen.

Ett annat alternativ för utbyggnaden är att man från början går in för att uppnå en i det närmaste fullständig täckning med en flerkanalig överföring som bygger på kabelteknik eller andra tekniska lösningar. I ett sådant alternativ skulle i princip alla hushåll efter en uppbyggnadsperiod kunna ta emot sändningar såväl via etern som genom kabelöverföring.

Kommittén bör bedöma vilket av dessa alternativ som bör gälla som målsättning för kabel-TV-utbyggnaden i Sverige. För båda alternativen har givetvis frågan om samordning med andra användningssätt stor betydelse. I totalalternativet är det också viktigt hur kostnaderna för utbyggnaden fördelas.

Frågan om utnyttjandet av kabelsystemen för överföring av TV-program rymmer flera viktiga problem som bör behandlas av kommittén. En fråga gäller om programmen från Sveriges Radiokoncernens företag alltid

skall distribueras, en annan är hur kanalutrymmet skall fördelas om anspråken är större än det tillgängliga utrymmet. Andra betydelsefulla frågor är om ägaren till ett kabelnät skall ha rätt att hindra viss programdistribution över nätet och om ägaren skall ha rätt att själv bedriva programverksamhet.

I den tidigare nämnda promemorian från televerket omnämns olika användningsområden för kabel-TV. Enligt promemorian kommer kabelsystemen att ge bättre kvalitet på bild och ljud, ett ökat programutbud, möjlighet för mottagning av satellit-TV, möjlighet för distribution av lokala program, möjlighet att distribuera betal-TV samt möjlighet för tvåvägskommunikation. Ytterligare användningsområden är tänkbara.

Det är framför allt de fyra sistnämnda möjligheterna som innebär principiella nyheter i förhållande till nuvarande distributionsformer.

Ett kabelnät skulle kunna utnyttjas för samhällsinformation och föreningsmeddelanden, men också för mera ambitiös programverksamhet med lokal inriktning.

I ett mångkanaligt kabelnät kan en eller flera kanaler också utnyttjas för att sända program som vänder sig till mindre grupper, som inte behöver vara geografiskt begränsade. Exempel är program på invandrarspråk samt program som är avsedda för handikappade.

Videogramutredningen diskuterar i sitt slutbetänkande möjligheten att kombinera medieverkstäder, där enskilda skulle kunna göra videoprogram, med distribution genom lokala distributionsnät. Denna utredning föreslår också en verksamhet med distribution av videogram från biblioteken där bl. a. lokala kabelnät skulle utnyttjas.

Kabelsystemens möjligheter till tvåvägskommunikation kan utnyttjas på olika sätt. Ett sätt är aktiv informationssökning, dvs. teledata. Jag behandlar text-TV och teledata i det följande. Ett annat sätt är att använda kabelnäten vid t. ex. vuxenutbildning.

När det gäller frågan om betal-TV återkommer jag längre fram.

Gemensamt för de användningsområden jag här har nämnt är att de är i stort sett oprövade, åtminstone i Sverige. Omfattande satsningar har initierats i flera länder, bl a Västtyskland, Frankrike och England, med en klar industripolitisk inriktning. Om möjligheten att utnyttja kabelsystemen på dessa sätt skall kunna tillmätas någon betydelse vid bedömningen av om och i vilken omfattning man bör bygga ut kabelsystem i vårt land, krävs mera kunskap. Det bör bli kommitténs uppgift att ta fram mera kunskap. Härvid bör kommittén utnyttja de erfarenheter som föreligger från tidigare försök i Sverige och från de försök som har gjorts eller som pågår i andra länder. Mot bakgrund av dessa erfarenheter bör kommittén bedöma behovet av praktiska försök i Sverige. I prop. 1981/82:123 (s. 41) behandlade föredraganden behovet av ett särskilt försök med teledata i hushåll.

Televerket har anmält sin avsikt att starta provnät för bl. a. kabel-TV på två orter. Avsikten från verkets sida är att snarast skaffa praktiska erfarenheter som kan ligga till grund för bl. a. utvecklingsinsatser hos svensk industri. Televerkets prov kan erbjuda ett lämpligt tillfälle att också praktiskt pröva olika nya användningsområden för kabel-TV-nät.

Kommittén bör därför så snart en värdering av erfarenheterna av hittills utförda försök gjorts komma in till regeringen med en plan för vilka ytterligare praktiska försök som bör utföras i Sverige. En sådan plan bör

upprättas i samråd med televerket, konsumentverket, delegationen för datafrågor (B 1980:3), Sveriges Radio, Svenska Filminstitutet, pressens organisationer samt övriga intressenter.

Kommittén bör särskilt uppmärksamma att en försöksverksamhet som innefattar användningssätt som inte ryms inom nuvarande regelsystem kan kräva beslut av regeringen eller ny lagstiftning. Kommittén bör i samband med att en plan för försöksverksamheten presenteras också avge förslag om de regeländringar som behövs.

2.4 Rättsliga frågor

En utbyggnad av kabelsystem med stor kapacitet i Sverige skulle innebära en ökning av distributionskanalerna för radio och TV och därigenom vidga yttrandemöjligheterna. Om kabel-TV skall tas i anspråk för ett differentierat programutbud måste de rättsliga regler som f. n. gäller för radio- och TV-verksamheten ses över i olika avseenden. Kommittén bör göra en sådan översyn.

En central fråga är vem som skall ha rätt att sända radio- och TV-program. Radiorättsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1981:19) Översyn av radiolagen föreslagit att regeringens medgivande skall krävas för rätt att sända ljudradioprogram, televisionsprogram eller stillbilder från radiosändare i Sverige, om programmen eller bilderna är avsedda att mottas direkt av allmänheten. Vid användningen av trådsändare skall enligt förslaget krävas regeringens medgivande för att sända ljudradioprogram eller televisonsprogram om programmen kan mottas direkt av allmänheten i bostäder. Innebörden av förslaget är att, liksom idag, radio, TV och text-TV, som sprids via etern, skall omfattas av radiolagens tillståndskrav, medan varken teledata, som distribueras över telenätet, eller trådsändningar till t. ex. samlingslokaler skall kräva tillstånd enligt radiolagen.

Radiorättsutredningens förslag utgår från att valet av distributionsform kan förutses för olika slag av information. En utbyggnad av kabelsystem kommer att leda till en situation där distributionsformen antagligen inte kan användas som ett säkert kriterium för att avgränsa olika radiorättsliga begrepp. Den nya kommittén bör därför åter pröva frågan om hur radiolagen bör vara utformad i en situation där kabeldistribution blir vanlig. Jag förordar att radiorättsutredningens betänkande jämte remissyttranden överlämnas till kommittén.

En utbyggnad av mottagningsstationer för satellitsändningar väcker också en rad frågor av rättslig art. Utredningen bör därför belysa de rättsliga konsekvenserna i olika avseenden av en sådan utbyggnad. Därvid bör utredningen utgå från att program från direktsändande satelliter fritt får tas emot såväl i individuella antenner som i centralantenner och i det senare fallet över kabel vidareförmedlas till hushållen. Kommittén bör undersöka vilka problem med avseende främst på radiorätt, upphovsrätt och internationella överenskommelser som uppstår härigenom. Kommittén bör vidare överväga framtida förutsättningar för mottagning och vidaresändning över kabelnät till allmänheten av TV-signaler från telekommunikationssatelliter i fast trafik.

En annan fråga som kommittén bör behandla gäller vem som skall anses ha de yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för utländska TV-sändningar som

distribueras i centralantennanläggningar eller kabelnät i vårt land.

Med hänsyn till den väntade utvecklingen på satellitområdet och dess inverkan på frågorna om kabel-TV bör kommittén lägga fram sina förslag i denna del i sådan tid att eventuell lagstiftning kan träda i kraft minst ett år innan den första reguljära västereuropeiska rundradiosatelliten börjar sina sändningar.

2.5 Övriga frågor

2.5.1 Betal-TV

Betal-TV bygger på att signalerna distribueras i kodad form och endast kan mottas av den som är försedd med en avkodare. Härigenom blir det möjligt att ta ut avgift för varje program som visas. Betal-TV förekommer framför allt i USA, där antalet abonnenter uppgår till 17-18 miljoner hushåll, men planeras också i Kanada och Storbritannien. Signalerna kan distribueras över etern eller via kabel. För etersändningarna kan man använda antingen markstationer eller satelliter.

SVT har aktualiserat tanken på att införa betal-TV i Sverige.

Kommittén bör överväga frågan om en verksamhet med betal-TV skall byggas upp i Sverige och belysa olika principiella frågeställningar. En grundläggande fråga gäller hur betal-TV skulle förhålla sig till radio- och TV-företagens uppdrag att fungera som företag i allmänhetens tjänst med skyldighet att svara för ett allsidigt programutbud. En annan viktig fråga är givetvis vilka kostnader och intäkter som kan förutses.

2.5.2 När-TV

I direktiven för närradiokommittén (U 1978:11) ingår att kommittén skall bedriva försöksverksamhet med när-TV. Försöksverksamheten med kabeldistribuerad när-TV förekommer på två orter. Närradiokommittén avser att behandla när-TV i ett kommande betänkande.

Närradiokommitténs uppdrag avslutas vid årsskiftet 1982/83 då den nya närradionämnden träder i funktion. Det bör ankomma på den nya kommittén att i samverkan med närradionämnden överväga formerna för en fortsatt försöksverksamhet med när-TV. Dessa överväganden bör också omfatta de tekniska distributionsformerna.

2.5.3 Text-TV, teledata

Text-TV och teledata betecknar olika metoder att överföra text och enkla bilder.

Text-TV utnyttjar den vanliga TV-signalen och kan tas emot av var och en med lämplig TV-apparat. Av tekniska orsaker är den textmängd som samtidigt kan sändas begränsad till ca 800 "sidor" per kanal. Text-TV används dels för att textsätta TV-program, dels för att sända meddelanden som är oberoende av TV-programmen. Riksdagens beslut med anledning av 1982 års budgetproposition (prop. 1981/82:100 bil. 12, KrU 1981/82:18, rskr 1981/82:201) innebär att verksamheten med text-TV under innevarande avtalsperiod för Sveriges Radio skall bedrivas av SR:s programbolag inom

befintliga ramar och lyda under SR:s regelsystem. En sådan lösning föreslogs av informationsteknologiutredningen i betänkandet (SOU 1981:45) Nya Medier - text-TV, teledata.

Teledata möjliggör sökning och överföring av information som finns lagrad i databaser. Överföringen sker f. n. genom telenätet och kapaciteten är i princip obegränsad. I fråga om teledata föreslog informationsteknologiutredningen, som behandlade teledata för allmänheten, i sitt nyssnämnda betänkande att etableringsrätten skulle vara fri men att reklam inte skulle få förekomma. En minoritet i utredningen reserverade sig mot förslaget om reklamförbud.

Informationsteknologiutredningen diskuterade (s. 144) om man borde föreslå särskilda regler för den användning av text-TV som innebär överföring av meddelanden som är fristående från TV-programmen. Denna kan sägas ha en funktion som i vissa hänseenden liknar teledatas och tidningars. Skälen till att utredningen avstår från att föreslå sådana särskilda regler är att det på nuvarande tekniska utvecklingsnivå skulle stöta på praktiska svårigheter. Det är svårt att i lagstiftningen skilja text-TV-sändningar från vanliga TV-sändningar eftersom de överförs med hjälp av den vanliga TV-signalen. Vidare är kapaciteten begränsad och intresset för att omgående ta det nya mediet i bruk var enligt utredningens mening ringa.

Dessa förutsättningar kan emellertid förändras genom den tekniska utvecklingen. Kapaciteten kan ökas på olika sätt, t. ex. genom en ny TV-kanal för text-TV, genom förändringar i mottagarna, genom att kabel-TV utnyttjas eller genom satellitöverföring. I så fall kommer kanske skillnaden mellan text-TV och teledata att minska och därmed anledningen att behandla dessa båda medier på olika sätt.

Mot bakgrund av de nya tekniska förutsättningarna bör kommittén ånyo prova vilka regler som bör gälla dels för teledata till allmänheten, dels för text-TV efter utgången av nuvarande avtalsperiod. Prövningen bör göras mot bakgrund av de totala effekter för nyhetsförmedling, debatt och samhällsbevakning som kan väntas bli följden av en utbyggnad av här avsedda medier. Jag förordar att informationsteknologiutredningens betänkande jämte remissyttranden överlämnas till kommittén.

2.5.4 Vissa videogramfrågor

Videogramutredningen har i sitt nyssnämnda betänkande behandlat frågan om distribution av Sveriges Radios program i videogramform. Själv har jag i olika sammanhang gett uttryck för uppfattningen att det är av stor vikt att den omfattande programbank som finns hos Sveriges Radio kommer ut på videomarknaden.

Videogramutredningen diskuterade tämligen ingående problem som hänger samman med videogramdistribution från SR. Utredningen ansåg att huvudregeln bör vara att endast program som redan sänts i svensk TV skall kunna distribueras som videogram, men att i vissa fall också program som är avsedda att framdeles sändas i TV bör kunna göras tillgängliga som videogram. Vidare anfördes att program som radionämnden funnit strida mot radiolag eller radioavtal endast efter särskild prövning bör distribueras till allmänheten som videogram. Utredningen betonade slutligen att åtgärder

måste vidtas för att hindra att SVT:s programsättning i den etersända verksamheten påverkas av hänsyn till vilka program som bäst kan säljas på videogrammarknaden.

Därefter skisserade utredningen tre olika modeller för verksamheten:

1. Programbolagen svarar själva för videogramdistributionen.
2. Ett nytt företag för videogramdistributionen upprättas inom SR.
3. Ett nytt företag med folkrörelseanknytning för videogramdistribution upprättas utanför SR. Ett sådant företag skulle också kunna svara för övrig distribution av videogram av god kvalitet, exempelvis film från Svenska filminstitutet.

Utredningen tog inte ställning till förmån för någon av de tre modellerna men påpekade att videogramdistributionen kan kompletteras med distribution av fonogram och därmed beröra också riks- och lokalradiobolagens verksamhet.

I prop. 1981/82:111 om vissa filmfrågor m. m. betonade jag att regering och riksdag bör pröva frågan om hur spridningen av dessa videogram skall bedrivas innan verksamheten ges permanenta former. Kommittén bör belysa fördelar och nackdelar med olika sätt att organisera verksamheten och framlägga förslag om hur ett permanent engagemang på videogramområdet för SVT och UR bör organiseras. Då det emellertid som jag nyss har anfört är angeläget att TV-program snarast blir tillgängliga i videogramform bör emellertid SVT och UR tills vidare fortsätta nuvarande försöksverksamhet med distribution i mindre omfattning i egen regi av sina program i avvaktan på kommitténs förslag och ställningstagandena därtill. Erfarenheterna härav kan bidra till att ge underlag för en permanent lösning.

3 KOMMITTÉNS ARBETSSÄTT

Kommittén bör bedriva sitt arbete skyndsamt, bl. a. med hänsyn till att avtalen mellan staten och radio- och TV-företagen löper ut den 30 juni 1986 och kommitténs arbete bör ses som ett led i förberedelserna inför utgången av avtalen.

Som jag tidigare har angett bör kommittén beträffande vissa frågor lägga fram förslag i delbetänkanden. Kommittén bör vara oförhindrad att, om så bedöms lämpligt, även i andra fall lägga fram förslag i särskilda delbetänkanden. Arbetet bör - vad gäller de frågor som jag redovisat - vara slutfört den 1 september 1984.

Kommittén bör följa utvecklingen inom berörda områden i andra länder, samt inom olika internationella organ.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utbildningsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter med uppdrag att utreda vissa massmediefrågor,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitels kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Utredning om förmåner m. m. vid frivillig försvarsverksamhet

Dir 1982:63

Beslut vid regeringssammanträde 1982-07-08.

Departementschefen, statsrådet Gustafsson, anför.

Det nuvarande förmånssystemet

F. n. finns ett tjugotal frivilligorganisationer med olika försvarsfrämjande uppgifter. Till frivilligförsvaret hänförs i detta sammanhang även hemvärnet som organisatoriskt ingår i armén.

Frivilligförsvaret kompletterar värnpliktsförsvaret. Frivilligverksamheten bedrivs enligt kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet. Av bestämmelserna framgår bl. a. att frivilligorganisationerna i samråd med myndigheterna leder försvarsupplysnings- och rekryteringsverksamhet och sådan utbildning som inte anordnas av någon myndighet samt medverkar vid sådan utbildning av frivillig personal som leds av myndigheter. Vidare svarar frivilligorganisationerna för registrering och placering av personal som tecknar avtal för tillfällig tjänstgöring inom totalförsvaret (B-personal). Personal som rekryteras av de frivilliga försvarsorganisationerna, men tecknar avtal för tjänstgöring i befattning inom totalförsvaret (A-personal), registreras i huvudsak av myndigheter.

Vissa frivilligorganisationer rekryterar och utbildar för befattningar i krigsorganisationen. Andra vidareutbildar personal i sådana befattningar. En del organisationers verksamhet tar sikte på att öka den enskildes personliga färdighet att verka inom totalförsvaret.

Vissa frivilligorganisationer bedriver även särskild ungdomsverksamhet.

Den frivilliga utbildningen för verksamhet inom totalförsvaret indelas med hänsyn till utbildningens inriktning i grundutbildning, repetitionsutbildning, befordringsutbildning, kompletteringsutbildning och ungdomsutbildning.

Utbildningen inom hemvärnet omfattar introduktionsutbildning, årlig utbildning och övrig utbildning. Hemvärnets årliga utbildning kan anses som en form av repetitionsutbildning.

Den frivilliga försvarsutbildningen kan också delas in i frivillig befälsutbildning, utbildning för A- och B-personal samt utbildning för hemvärnsmän. Vid denna indelning utgår man främst från vilka personalgrupper den omfattar och de villkor som har ställts upp för att delta.

Nu gällande regler för förmåner till personal inom de frivilliga försvars-

organisationerna m. fl. går tillbaka på ett riksdagsbeslut år 1977 (prop. 1976/77:49) om förmåner åt frivilligpersonal m. fl. (FöU 8, rskr 153). Beslutet innebar, utom generella förbättringar av förmånerna, en vidareutveckling av förmånssystemet och ökad inriktning mot likformighet och administrativa förenklingar.

Vid utbildning och tjänstgöring som frivillig inom totalförsvaret bestäms förmånerna enligt förordningen (FFS 1977:10, senast ändrad 1979:23) om förmåner till frivilligpersonal m. fl. För närvarande lämnas dagersättning med tjugo kronor. Vid repetitionsutbildning och vid frivillig tjänstgöring i krigsbefattning utgår även dagpremie med tjugo kronor. Frivilliga som inom värnpliktsutbildningens ram genomgått utbildning tillsammans med värnpliktiga erhåller ersättning enligt värnpliktsförmånsförordningen (1976:1008). Härvid kan dagpenning eller dagersättning med familjebidrag enligt familjebidragslagen (1978:520) utgå. Frivilliga, som med godkända vitsord har genomgått viss skedesutbildning, erhåller utbildningspremier. Vid in- och utryckningsresor samt vid tjänstledighetsresor erhåller frivilliga fria biljetter eller i vissa fall ersättning för omkostnader för resan. Frivilliga åtnjuter under utbildning fri inkvartering och fri kost.

Deltagare i frivillig organisations ungdomsutbildning har fria resor samt fri kost och logi under utbildningen och vid resor.

För hemvärnet gäller förordningen (FFS 1977:11) om förmåner för hemvärnets personal. Förmånerna motsvarar i huvudsak dem som utgår till personal inom de frivilliga försvarsorganisationerna.

Viss frivillig personal kan i mån av behov och resurser fullgöra frivillig tjänstgöring vid försvarsmakten enligt av regeringen 1978 utfärdad förordning (FFS 1978:44).

För statstjänstemän finns avtal (AST 19 § A 2 b och 26 § 2 mom) om avlöningsförhållanden vid tjänstledighet för frivillig utbildning.

Frivilligorganisationernas funktionärer erhåller årliga arvoden enligt bestämmelser som utfärdas av överbefälhavaren och arbetsmarknadsstyrelsen gemensamt. Funktionärerna kan vara dels förtroendevalda, dels anställda.

För planläggning, organisation och genomförande av utbildningen inom den frivilliga försvarsverksamheten anlitas instruktörer. Dessa kan vara ordinarie eller s. k. tillfälliga instruktörer. Tillfällig instruktör kan t. ex. vara någon som är utbildad inom frivilligorganisationerna. Förmåner till instruktörer regleras i förordningen (FFS 1977:24, senast ändrad 1982:27) om förmåner till instruktörer inom frivillig försvarsutbildning. Förmånerna kan utgå i form av bl. a. dag- och timarvoden eller ersättning för mistad avlöning.

Riksdagens behandling

1978 års försvarskommitté har i betänkandet (Ds Fö 1981:1) Säkerhetspolitiken och totalförsvaret behandlat bl. a. frivilligverksamheten inom totalförsvaret samt avgett vissa förslag. Vid min anmälan om de frivilliga försvarsorganisationerna till prop. 1981/82:102 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling anförde jag bl. a. följande (bil. 2 s. 47).

"Jag delar kommitténs syn på betydelsen av frivillig personal och de

frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet. Det frivilliga engagemanget är enligt min mening ett uttryck för den starka förankring försvarstanken har hos befolkningen. Jag delar försvarskommitténs uppfattning att förmånssystem, ledighetsregler samt möjligheterna för kvinnor att erhålla utbildning och uppgifter bör ses över. Det torde få ankomma på regeringen att närmare fastställa formerna m. m. för en sådan översyn". Jag uttalade i detta sammanhang vidare att jag delade försvarskommitténs uppfattning att det borde övervägas att i ökad utsträckning utnyttja den frivilliga personalen inom de civila delarna av totalförsvaret.

I motion 2263, med anledning av propositionen, understryker motionären att nämnda översyn bör komma till stånd snarast. Hon framför också vissa synpunkter på vilka frågor som bör aktualiseras i utredningsarbetet. Bl. a. pekar hon på att statligt och kommunalt anställd personal har olika möjligheter att utnyttja tjänstledighet för att delta i sådan frivillig utbildning som behövs för att vinna eller behålla kompetens för befattning i totalförsvaret. Hon framhåller de olägenheter som är förenade med att olika ersättningar utgår till deltagare i samma utbildning beroende på vilken kungörelse som ytterst styr verksamheten (jfr FöU 1976/77:8 s. 7). Hon understryker behovet av förenklingar i administrationen av frivilligpersonalens förmåner.

Försvarsutskottet anförde som sin mening att det är viktigt att den av försvarskommittén föreslagna utredningen om frivilligpersonalens förmåner m. m. kommer till stånd snarast, varvid det är angeläget att de frågor som har aktualiserats av motionären övervägs i detta utredningsarbete. Utskottet hemställde att riksdagen som sin mening borde ge regeringen tillkänna, vad utskottet sålunda uttalade.

Riksdagen beslutade (FöU 18, rskr 374) i enlighet med försvarsutskottets hemställan.

Mot bakgrund av riksdagens behandling av denna fråga bör nu en utredning tillsättas. En sådan utredning kan kräva vissa övergripande överväganden och ställningstaganden. Jag föreslår därför att en parlamentarisk kommitté tillsätts för denna uppgift. Jag vill här ange några utgångspunkter för kommitténs arbete.

Utgångspunkter för en översyn av frivilligförmåner m. m.

Den frivilliga personalen utgör en omistlig del av vårt totalförsvar. Om de frivilliga åtagandena minskas skulle detta få allvarliga konsekvenser för vårt lands försvarskraft. Inte minst skulle vår insatsberedskap komma att försämras. Det är således angeläget att statsmakterna stödjer och uppmuntrar det frivilliga försvarsintresset.

Ett viktigt stöd är de olika förmåner som utgår till den frivilliga personalen. Nuvarande förmånssystem fastställdes senast år 1977. Förmånssystemet regleras i olika bestämmelser. Bestämmelserna är i vissa fall ganska detaljerade. I olika sammanhang har gjorts gällande att förmånssystemet innefattar gränsdragningar som bl. a. innebär inte rimliga olikheter ifråga om ersättningar vid samma slag av eller likartad tjänstgöring. Det har också uttalats att det är svårt att få en samlad bild av förmånernas inbördes sammanhang och avvägning. Det nuvarande regelsystemet innebär vidare, framhålls det, ett alltför omfattande och betungande administrativt arbete i

förhållande till frivilligorganisationernas resurser härför.

Den första utgångspunkten för kommitténs arbete bör vara att skapa ett förmånssystem som är enkelt och lätt att administrera men samtidigt uppfattas som rättvist av den som fullgör utbildningen eller tjänstgöringen. Möjligheterna att reglera frivilligverksamheten genom mer generella bestämmelser bör särskilt prövas. Likaså bör särskilt granskas om det är möjligt att omvandla olika förmånstyper till generella ersättningar och låta dessa utgå oberoende av tillhörighet till viss frivilligorganisation eller kategori av frivilligpersonal. För att föreliggande behov skall kunna tillgodoses så rättvist som möjligt bör strävan vara att lika ersättning skall utgå för likartad utbildning och tjänstgöring. Vid översynen bör också beaktas att förmånerna på ett enkelt sätt skall kunna fortlöpande anpassas till ändrade utbildnings- och tjänstgöringsbetingelser.

Bestämmelserna om förmåner till instruktörer bör också ses över. Även härvidlag bör inriktningen vara att försöka minska nuvarande detaljeringsgrad till förmån för mer generella regler som är enkla och lätta att administrativt hantera. Kommittén bör också undersöka möjligheterna att i ökad omfattning anlita personal ur frivilligorganisationerna för instruktörsuppgifter.

Statsbidrag betalas idag ut till frivilligorganisationerna genom flera olika myndigheter. Kommittén bör undersöka samordningsmöjligheterna härvidlag.

De frivilliga organisationerna bör ges ökat ansvar för sin verksamhet. Kommittén bör därför pröva möjligheterna till delegering av beslutsbefogenheter och föreskrifter m. m. från myndigheterna till frivilligorganisationerna. I detta sammanhang bör kommittén bl. a. uttrycka sin mening om hur arvoden till funktionärer skall regleras.

Möjligheterna att skapa bättre förutsättningar för kvinnor att delta i frivillig utbildning och tjänstgöring samt att avtalsbinda sig för tjänstgöring i krig bör utredas. I denna del bör kommittén samråda med Jämställdhetskommittén.

För statsanställda finns avtal om att lön med B-avdrag utgår vid tjänstledighet för frivillig utbildning, som fordras för att vinna eller behålla kompetens för befattning i totalförsvaret. Motsvarande förmåner finns inte för andra anställda. Kommittén bör överväga och lämna förslag till hur andra än statsanställda kan ges möjligheter att delta i frivilligförsvaret på motsvarande villkor.

De frivilliga försvarsorganisationerna bedriver en omfattande ungdomsverksamhet. Även denna verksamhet bekostas till stor del av statsmedel. Intresset att få delta är stort, men de ekonomiska resurserna medger inte att det inom vissa verksamhetsområden och kurser är möjligt att ta emot alla ungdomar som vill vara med. För att fler ungdomar skall kunna beredas plats bör det övervägas om det är rimligt att låta deltagarna själva bidraga till kostnaderna genom att ta ut en kursavgift. Kommittén bör i första hand överväga avgiftsbeläggning för längre kurser.

Inom de civila delarna av totalförsvaret skall den avtalsbundna frivilligpersonalen vid krigsorganisering ersätta annan arbetskraft främst inom jordbruket, transportsektorn och sjukvården. Inom vissa sektorer av det civila totalförsvaret är det f. n. antingen stor brist på personal under beredskap och krig eller också finns det behov av ytterligare personell

förstärkning av krigsorganisationen. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga en utvidgning av tjänstgöringsområdena för frivillig personal. Kommittén bör dels kartlägga bristområden, dels lämna förslag till nya tjänstgöringsområden för frivillig personal.

Kommittén bör vid sitt arbete beakta vad riksdagen har anfört med anledning av prop. 1981/82:102 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling och motionen 1981/82:2263 angående förmåner till frivillig personal.

Kommittén bör utgå ifrån att de totala kostnaderna i stort sett skall rymmas inom nuvarande kostnadsram för frivilligverksamheten. Kommittén bör emellertid vara oförhindrad att föreslå åtgärder som förutsätter vissa ökade kostnader för frivilligverksamheten, men som innebär besparingar inom totalförsvaret i övrigt.

Förslag till nya författningar eller ändringar i gällande författningar som överväganden ger anledning till bör också presenteras.

Kommitténs arbete bör bedrivas så att det kan avslutas senast budgetåret 1983/84.

Kommittén skall beakta direktiven den 13 mars 1980 (dir. 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att utreda förmåner m. m. vid frivillig försvarsverksamhet

att utse en av ledamöterna att vara ordförande

att besluta om sakkunniga, experter och sekreterare samt annat arbetsbiträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Tilläggsdirektiv till datadelegationen (B 1980:03)

Dir 1982:64

Beslut vid regeringssammanträde 1982-08-19

Statsrådet Johansson anför.

Riksdagen har godkänt (FiU 1981/82:34, rskr 1981/82:317) att ett särskilt organ för teknikupphandling inom dataområdet för den offentliga sektorn inrättas med de uppgifter som anges i prop. 1981/82:123 om samordnad datapolitik.

I propositionen sägs att datadelegationen skall få i uppdrag att utarbeta förslag om det särskilda organets organisation, sammansättning, arbetsuppgifter och verksamhetsformer.

Vid riksdagens behandling framhöll finansutskottet (FiU 1981/82:34 s. 34) bl. a.:

"Några riktlinjer för det föreslagna organets organisation, sammansättning, arbetsuppgifter och verksamhetsformer anges inte i propositionen. Utskottet anser det mot den bakgrunden lämpligt att datadelegationen med dess breda förankring ges uppdraget att utarbeta förslag i dessa stycken.

Utskottet förutsätter att i det uppdrag som kommer att lämnas datadelegationen ingår att dra upp gränslinjen mellan de uppgifter som ankommer på det nya organet för teknikupphandling på dataområdet och uppgifter som ankommer på de myndigheter som redan sysslar med teknikupphandling – – –.

Verksamheten bör, som näringsutskottet anför, kunna planeras utifrån att beslutet har en viss långsiktighet men organet bör därmed inte betraktas som permanent. Verksamheten bör efter en tid utvärderas så att det kan klargöras huruvida ett särskilt offentligt teknikupphandlingsorgan på dataområdet fyller en funktion vid sidan av de organ som handlägger frågor om teknikupphandling i vid mening på det offentliga området. I avvaktan på överväganden av denna art bör någon definitiv flerårsram inte fastställas utan anslagsbehovet får prövas från år till år."

Med hänvisning till det anförda föreslår jag att regeringen uppdrar åt datadelegationen att utarbeta och lämna förslag till regeringen om det särskilda organets organisation, sammansättning, arbetsuppgifter och verksamhetsformer. Delegationen bör även föreslå hur det särskilda organet skall samordna sina insatser med andra samhällsstödda insatser inom teknikupphandlingsområdet så att dessa insatser sammantaget ger största möjliga positiva effekt (jfr NU 1981/82:6 y).

Datadelegationen skall redovisa sitt förslag till regeringen senast den 20 oktober 1982.

Jag hemställer att regeringen utvidgar datadelegationens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Samordning av svenska insatser under studiefasen av nordiskt radio- och TV samt telesamarbete

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:65

Dir 1982:65

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24.

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Wikström, anför:

Nordiska rådet beslöt vid sin 30:e session i Helsingfors 1982 att anta följande rekommendation.

"Nordiska rådet rekommenderar regeringarna i Finland, Island, Norge och Sverige att uppta förhandlingar i syfte att träffa avtal om den fortsatta utvecklingen av ett radio- och TV samt telesamarbete baserat på överföring via ett satellitsystem. Nordiska rådet förutsätter att utvecklingen av samarbetet sker inom ramen för Helsingforsavtalet, att Nordiska rådet hålls informerat om denna utveckling samt att en eventuell realisering av ett radio- och TV- samt telesamarbete via satellit underställs Nordiska rådets session."

Nordiska ministerrådet (genom industri-, kommunikations- och kulturministrarna) har därefter den 27 mars 1982 beslutat att inleda en studiefas rörande nordiskt radio- och TV samt telesamarbete via satellit. Ministerrådets beslut innehåller riktlinjer för arbetet under studiefasen rörande:

- systemets omfattning
- tekniska förutsättningar
- programmässiga förutsättningar
- juridiska förutsättningar
- organisatoriska förutsättningar
- ekonomiska förutsättningar och tidsramar.

Beslut om samarbetets fortsättning efter studiefasen i form av avtal mellan de berörda länderna skall enligt ministerrådet fattas efter det att Nordiska rådet getts tillfälle att på nytt behandla frågan.

I regeringens proposition 1981/82:200 om nordiskt kultursamarbete m.m. har frågan om samarbete inom området för satellitrundradio m.m. tagits upp. Propositionens förslag till riktlinjer för genomförandet av studiefasen och till medelsanvisning för denna verksamhet under andra halvåret 1982 bifölls av riksdagen (krU 1981/82:27, rskr 1981/82:340).

Jag anser det lämpligt att såväl det svenska förberedelsearbetet inför förhandlingarna om nordiskt radio- och TV samt telesamarbete via satellit som samordningen av de svenska insatserna under studiefasen bereds i en särskild kommitté. På kommittén bör det ankomma att med beaktande av de beslut som fattats av ministerrådet och riksdagen ange riktlinjer för de svenska ställningstagandena i de beredningsgrupper som har tillsatts av nordiska ministerrådet för beredning av arbetet under studiefasen. Kommittén bör bestå av de svenska ledamöterna i den nordiska ämbetsmannakommittén för radio- och TV samt telesamarbete.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utbildningsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst tre ledamöter med uppdrag att samordna de svenska insaterna under studiefasen rörande nordiskt radio- och TV samt telesamarbete via satellit

att utse en av ledamöterna att vara ordförande

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Sjöbefälsutbildningens dimensionering och lokalisering m. m.

Dir 1982:66

Beslut vid regeringssammanträde 1982-08-26.

Chefen för utbildningsdepartementet, Jan-Erik Wikström, anför.

Våren 1980 beslutade riksdagen om ett sjöfartspolitiskt program (prop. 1979/80: 166, TU 1979/80: 30, rskr 1979/80: 412). I detta angavs att målet för den statliga sjöfartspolitiken bör vara att skapa förutsättningar för att landets utrikeshandel kan utföras på ett effektivt sätt till lägsta samhällsekonomiska kostnader. Förutsättningar bör också skapas för att trygga landets transportförsörjning i politiska och ekonomiska krissituationer. Sjöfartens möjligheter att som konkurrenskraftig exportnäring stärka Sveriges betalningsbalans skall vidare tas tillvara.

Av prop. 1981/82: 217 om vissa sjöfartsfrågor framgår att den svenska handelsflottan har minskat kraftigt sedan mitten av 1970-talet. Om man räknar handelsfartyg över 100 ton brutto omfattade handelsflottan 613 fartyg om 7,7 milj. ton brutto i början av år 1976. Vid årsskiftet 1981/82 hade handelsflottan minskat till 484 fartyg om 3,6 milj. ton brutto. Under åren 1976-81 såldes från Sverige till utlandet 316 fartyg om sammanlagt 6,9 milj. ton brutto. Samtidigt tillfördes handelsflottan 236 fartyg om 3,2 milj. ton brutto.

Svensk sjöfart har fortlöpande förlorat marknadsandelar. Det storbäriga tank- och bulktonnaget har så gott som försvunnit ur den svenska handelsflottan. Ett annat exempel är färjetrafiken där våra grannländer i allt högre utsträckning har kommit att dominera. En lång rad tidigare framgångsrika svenska rederier har tvingats att avveckla sin verksamhet under senare år.

Minskningen av handelsflottan har resulterat i en motsvarande minskning av sysselsättningen inom sjöfartsnäringen. Sedan år 1976 har inte mindre än ca 8 500 arbetstillfällen försvunnit och arbetslösheten bland sjöfolk uppgår f. n. till ca 9 procent. I dag är ca 14 000 personer sysselsatta ombord på svenska fartyg. Enligt en prognos av Sveriges redareförening riskerar de närmaste åren ytterligare 4 000 sysselsättningstillfällen ombord att gå

förlorade. Mer än 3 000 personer är rederianställda i land. Om handelsflottan minskar ytterligare och rederikontor flyttar utomlands är även denna sysselsättning i fara.

Riksdagen har med anledning av prop. 1981/82: 217 beslutat vissa åtgärder för att stärka den svenska sjöfartsnäringens konkurrenskraft (TU 1981/82: 37, rskr 1981/82: 437). Svenska rederier skall övergångsvis kunna få ett ekonomiskt stöd baserat på den sjömansskatt rederierna betalar. Vidare planeras förändringar i sjömansbeskattningen för att mer långsiktigt skapa bättre förutsättningar att driva fartyg under svensk flagg.

En nödvändig förutsättning för att vi i Sverige skall kunna bedriva sjöfart i den utsträckning som förutsätts i det sjöfartspolitiska programmet är att vi har behörigt befäl och kvalificerat manskap i handelsflottan. Hur stort det framtida behovet av personal är beror naturligtvis på om den hittills negativa utvecklingen blir möjlig att vända. Liksom chefen för kommunikationsdepartementet utgår jag ifrån att så är fallet.

Sjöbefälsutbildningen reformerades genom beslut av riksdagen år 1979 (prop. 1978/79: 71, UbU 1978/79: 24, rskr 1978/79: 206). Fr. o. m. den 1 juli 1980 är de utbildningar till styrman och sjökapten, maskintekniker och sjöingenjör, driftingenjör samt radiotelegrafist vilka tidigare anordnats vid särskilda sjöbefälsskolor inordnade i statliga högskoleenheter, nämligen i Kalmar, Göteborg och Härnösand. Beslutet om en reformerad utbildning innebar väsentliga förbättringar. En kvalitetshöjning har kunnat genomföras genom att resurser har frigjorts då antalet nybörjarplatser i sjöbefälsutbildningen har minskats och två av de fem sjöbefälsskolorna – i Stockholm och Malmö – har avvecklats.

Trots det minskade antalet nybörjarplatser i sjöbefälsutbildningen finns det ett stort antal outnyttjade platser främst i Härnösand, men även i Kalmar. Samtidigt har en privat sjöbefälsutbildning, Stockholms sjöfartstekniska skola, startat höstterminen 1981. Genom beslut av regeringen den 17 juni 1982 får skolan stå under statlig tillsyn budgetåren 1981/82 och 1982/83.

Riksdagen har betonat angelägenheten av att utvecklingen av sjöbefälsutbildningen följs uppmärksamt och att erforderliga åtgärder vidtas så att tillfredsställande utbildningskapacitet och utbildningsstandard kan upprätthållas (TU 1981/82: 1y, UbU 1981/82: 4).

Mot bakgrund av vad jag här har redovisat anser jag att en kommitté bör tillkallas för att se över sjöbefälsutbildningens dimensionering och lokalisering.

Kommittén bör i sitt arbete utgå från de långsiktiga mål för svensk sjöfartspolitik som har antagits av riksdagen (prop. 1979/80: 166, TU 1979/80: 30, rskr 1979/80: 412).

Jag har tidigare i olika sammanhang strukit under att det är nödvändigt att åstadkomma besparingar i och effektiviseringar av verksamheten inom högskolan. Driftkostnaderna för sjöbefälsutbildningen uppgår till ca 18 milj. kr. för ett budgetår. Härtill kommer kostnader för lokaler m. m. och relativt stora investeringar i utrustning. Enligt min mening utnyttjas f. n. inte tillgängliga resurser effektivt. En anledning kan vara utbildningens lokalisering. Kommittén bör därför – sedan den först prövat dimensioneringen samlat för landet – pröva frågan om en ökad rekrytering och därmed ett bättre resursutnyttjande kan uppnås med en annan lokalisering än den nuvarande.

Högskoleenheterna på de s. k. utbyggnadsorterna har alltmer kommit att uppfattas som en regionalpolitisk resurs. Det är därför viktigt att verksamheten vid dessa högskoleenheter inte minskar i omfattning. För det fall kommittén finner anledning att föreslå sådana förändringar av sjöbefälsutbildningens dimensionering och lokalisering att högskolorna i Kalmar och/eller Sundsvall/Härnösand får ett starkt minskat utbildningsutbud, bör kommittén överväga behovet av eventuell "ersättningsutbildning".

Forskning med tillämpning inom sjöfartsnäringen bedrivs i dag vid flera högskoleenheter med fasta forskningsresurser samt vid marintekniska institutet. Som exempel på några aktuella forskningsområden kan nämnas skeppshydromekanik, transportteknik, industriell organisation och ekonomi. Vidare bedrivs sjöfartsteknisk och sjöfartsekonomisk forskning med de medel som transportforskningsdelegationen administrerar. Rederiföretagen svarar för en del av kostnaderna för denna forskning. Arbetsvetenskaplig forskning för sjöfartens del bedrivs inom ramen för arbetarskyddsfondens verksamhet.

Utbildningen inom högskolan skall bygga på vetenskaplig grund. För de utbildningar som, likt sjöbefälsutbildningen, tidigare saknat anknytning till forskning och utvecklingsarbete innebär den nya organisationen förbättrade möjligheter härtill. Kommittén är oförhindrad att om den finner så lämpligt behandla även frågor rörande forskning m. m. som kan vara av betydelse för utvecklingen av sjöbefälsutbildningen.

Kommittén bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Kommittén bör därutöver informera berörda arbetstagare om kommitténs arbete. Vidare bör kommittén samråda med utredningen (U 1981: 03) om utbildningens och forskningens uppgifter i strävandena att förbättra den svenska ekonomins utvecklings- och konkurrenskraft (Dir. 1981: 30). Arbetet bör om möjligt vara slutfört i sådan tid att frågan kan behandlas i 1984 års budgetproposition.

Kommittén bör beakta vad som har anförts i regeringens direktiv (1981: 20) angående finansiering av reformer.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utbildningsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att pröva frågan om sjöbefälsutbildningens dimensionering och lokalisering,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Tilläggsdirektiv till dataeffektutredningen (A 1978:05)

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:67

Dir 1982:67

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-09

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Eliasson, anför:

Den 20 juli 1978 beslöt regeringen att tillsätta en kommitté med uppgift att utreda datateknikens effekter på sysselsättning och arbetsmiljö. Kommittén, som antog namnet dataeffektutredningen, har hittills överlämnat ett delbetänkande benämnt (SOU 1981:17) "Industrins datorisering" samt en interimsrapport med titeln (DsA 1981:16) "Kontorens datorisering – effekter på sysselsättning och arbetsmiljö". Kontorsrapporten bygger huvudsakligen på branschstudier[1] inom statsförvaltningen samt bank- och försäkringsbranscherna genomförda av statskontoret, arbetslivscentrum och Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm på uppdrag av dataeffektutredningen. Både delbetänkandet och interimsrapporten anmäldes för riksdagen i propositionen (prop. 1981/82:123, bil. 4) om samordnad datapolitik. Regeringen bör nu – som jag nämnde vid min anmälan av propositionen – i tilläggsdirektiv precisera vilka frågor som skall behandlas i utredningens fortsatta arbete.

Dataeffektutredningen har hittills främst uppehållit sig vid teknikens tillämpning inom två stora områden, nämligen industrins produktion och kontorsområdet. Kontorsautomationen har hittills studerats huvudsakligen inom statsförvaltningen. Som jag nämnde vid min anmälan av propositionen återstår det att belysa några viktiga delar av arbetsmarknaden, nämligen handeln samt landsting och kommuner.

Arbetslivscentrum och Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm har nu slutfört tre undersökningar av handelns datorisering[2] vilka finansierats av bl. a. dataeffektutredningen. Efter initiativ av dataeffektutredningen har statskontoret påbörjat en studie av effekterna av administrativ databehandling hos landsting och kommuner på uppdrag som regeringen gav den 29 april 1982. Enligt uppdraget skall statskontoret genomföra denna studie i samarbete med dataeffektutredningen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Dataeffektutredningen behöver enligt min mening inte ta initiativ till några fler separata undersökningar av enstaka näringsgrenar eller yrkesområden.

Arbetets produktivitet har under lång tid tenderat att öka, bl. a. till följd av datatekniken. Den utvecklingen kan förutses fortsätta, vilket ger möjligheter till ökad levnadsstandard, kortare arbetstid eller bådadera. Utredningsarbete inom *arbetstidsområdet* bedrivs av delegationen för arbetstidsfrågor (DELFA). I delegationens uppgifter ingår bl. a. att göra analyser av arbetstidsförkortningars effekter på ekonomi, sysselsättning,

[1] "Kontorsautomation i statsförvaltningen – effekter på sysselsättning och arbetsmiljö" (DsA 1981:15),
"Bankdatorisering i 80-talsperspektiv – några möjliga utvecklingsalternativ, konsekvenser och styrmedel" (DsA 1981:13),
"Datoriseringen i försäkringsbranschen" (DsA 1981:14).

[2] "Bra affärer med datorer?" (DsA 1982:07),
"Bakom butikerna" och "Tekniken i butiken" (Arbetslivscentrum 1982).

deltidsarbete, familjeförhållanden och fritidsvanor. Hittills har DELFA publicerat två rapporter, "Kortare arbetstid. När? Hur?" (SOU 1976:34) och "Arbetstiderna inför 80-talet" (SOU 1979:48). På uppdrag av DELFA har SCB år 1982 också belyst deltidsarbetets utveckling i rapporten "Byta arbetstid – Byta jobb". Inriktningen av delegationens arbete har nyligen behandlats av riksdagen (SoU 1981/82:55, rskr 1981/82:436). Dataeffektutredningen bör som komplement till DELFA:s arbete ge en kort översikt över vilka särskilda möjligheter som eventuellt kan finnas att helt eller delvis ta ut produktivitetsvinster i form av kortare arbetstid. En utgångspunkt för diskussionen skall vara att full sysselsättning och effektivitet i produktionen skall upprätthållas.

Som jag framhöll i propositionen är det sannolikt av stor betydelse för både effektiviteten och arbetsmiljön att berörd personal kopplas in på ett tidigt stadium i *systemutvecklingen* när datasystem införs. Arbetarskyddsfonden har tillförts resurser för att närmare undersöka förutsättningarna för detta. Dataeffektutredningen bör för sin del som en förstudie göra en *inventering* av den *forskning* som f. n. bedrivs rörande olika sätt att utveckla datasystem samt bedöma behovet av ytterligare forskning inom området. Utredningen bör också undersöka problem och möjligheter i samband med hur kunskap om detta sprids till arbetslivet.

Dataeffektutredningen har tidigare behandlat olika frågor i samband med *utbildning* av skilda slag. Det har främst gällt utbildning av yrkesverksamma genom t. ex. internutbildning i företag och arbetsmarknadsutbildning samt utbildning av skyddsombud och andra fackliga förtroendemän. Det reguljära utbildningsväsendet har också berörts. Utredningen bör i sitt fortsatta arbete försöka bedöma i vad mån särskilda åtgärder med anledning av datatekniken bör vidtas av regeringen på något av dessa områden och därvid också, i förekommande fall, lämna förslag till författningsändringar o. dyl.

Dataeffektutredningen bör vidare försöka belysa hur *kvinnors* situation i arbetslivet påverkas av datatekniken. Tillgänglig sysselsättningsstatistik bör huvudsakligen användas men i de fall då befintliga statistiska data inte är tillräckliga bör ytterligare uppgifter inhämtas. Det bör vara möjligt att avgöra om de personer som genom datatekniken har fått nya arbetsuppgifter inom ett företag är desamma som de som har förlorat sina arbetsuppgifter på grund av datatekniken. Vidare bör kunskap om datateknikens spridning på olika delar av arbetsmarknaden ingå. Arbetet bör ske i nära kontakt med jämställdhetsombudsmannen.

På motsvarande sätt bör utredningen också söka belysa hur datatekniken kan påverka de *handikappades* situation i arbetslivet. Som jag har berört i propositionen (1981/82:123) om samordnad datapolitik kan ny teknik öka möjligheterna för personer med handikapp att förvärvsarbeta, dels genom att nya arbetsuppgifter tillkommer dels genom att nya hjälpmedel utvecklas. Den parlamentariska utredningen (1982:02) med uppgift att utreda de handikappades situation på arbetsmarknaden skall enligt sina direktiv (Dir. 1982:40) studera de handikappades möjligheter på arbetsmarknaden i stort. Utredningen (1981:02) om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation skall göra en samlad genomgång av de arbetsmarknadspolitiska stödformerna (Dir. 1981:65). Dataeffektutredningen bör därför begränsa sin studie till att gälla erfarenheter av olika försök m. m. där handikappade har beretts arbete inom dataområdet eller där ny teknik medverkat till att öka

handikappades sysselsättningsmöjligheter. Dataeffektutredningen bör söka belysa i vilken utsträckning införandet av ny teknik kan antas medföra ökade svårigheter för arbetshandikappade att få och behålla ett arbete, exempelvis som en följd av att vissa slags arbetsuppgifter rationaliseras bort eller genom att möjligheter till omplaceringar minskat. Dataeffektutredningen bör härvid samråda med de nyss nämnda utredningarna.

Datatekniken kan möjliggöra *decentralisering* av arbetsplatser. Datorer i förening med nya kommunikationssystem kan utgöra instrument för att bibehålla eller skapa sysselsättning i glesbygd. Det kan därmed också ge nya förbättringar för regionalpolitiska åtgärder. Utredningen bör med utgångspunkt i tillgänligt material om främst kontorens datorisering söka bedöma vilka förutsättningar för en regionalpolitiskt önskvärd spridning av arbetsplatser som datatekniken kan väntas ge under de närmaste åren. Utredningen bör därvid också söka belysa möjligheterna att i samband med en sådan decentralisering tillgodose behovet av variation och kamratgemenskap i arbetet, inflytande över beslut som fattas liksom att i övrigt åstadkomma en god arbetsmiljö. Jag vill erinra om att jag den 13 augusti 1982 har medgett att utredningen får disponera högst 50 000 kr. för studie av ökad användning av av datateknik på regional nivå.

Utredningen bör slutligen göra en begränsad studie av datoriseringen i *små och medelstora företag*. Denna studie skall främst syfta till att visa i vad mån datoriseringens förlopp och konsekvenser kan antas vara annorlunda i små och medelstora företag än i större.

De olika delstudier som jag nu har nämnt bör kunna redovisas var för sig i form av delrapporter. Eftersom frågan om datateknikens effekter på sysselsättning och arbetsmiljö nyligen har varit föremål för riksdagens behandling anser jag det inte motiverat att dataeffektutredningen nu utarbetar något omfattande slutbetänkande med anspråk på att behandla alla aspekter på arbetslivets datorisering. Utredningen bör emellertid i ett relativt kort betänkande försöka sammanfatta de olika resultat som har kommit fram under utredningens samlade arbete. Utredningen bör därvid – liksom utredningen tidigare har gjort beträffande industriproduktionens och kontorens datorisering – försöka sätta in resultaten i ett större samhällsekonomiskt perspektiv. Datateknikens produktivitetseffekter och övriga förändringar som den förorsakar skall bedömas mot bakgrund av den allmänna samhällsutvecklingen. Utredningen bör också dra de arbetsmarknadspolitiska slutsatser som resultaten kan föranleda och i förekommande fall utarbeta förslag till åtgärder inom det område som utredningen behandlar. Arbetet bör vara slutfört före utgången av år 1983.

Jag vill erinra om direktiven (1980:20) till samtliga kommittér och särskilda utredare angående finansieringen av reformer.

Jag hemställer att regeringen som tilläggsdirektiv ger dataeffektutredningen tillkänna vad jag nu har anfört om dess fortsatta arbete.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Vissa frågor inom mineralområdet

Dir 1982:68

Beslut vid regeringssammanträde 1982-08-26.

Chefen för industridepartementet, statsrådet Åsling anför.

I skrivelse den 12 juni 1982 anmälde riksdagen sina beslut med anledning av propositionen 1981/82:99 om mineralpolitik -förslag till vissa åtgärder inom mineralområdet (prop. 1981/82:99, NU 1981/82:60, rskr 1981/82:430). Besluten innebar bl. a. att riksdagen avslog förslaget till ändring i gruvlagen (1974:342) till den del detta avsåg en utökning av kretsen av inmutningsbara mineral. I betänkandet NU 1981/82:40 uttalade näringsutskottet i anslutning till denna fråga att det utgår från att regeringen inom en nära framtid återkommer till riksdagen med ett nytt förslag rörande kretsen av inmutningsbara mineral.

I den nämnda propositionen tog jag upp några frågor som jag ansåg behövde ytterligare utredas före ett ställningstagande. Det gällde till att börja med frågan om att tillskapa ett borrkärnearkiv, som tagits upp av mineralverkskommittén (I 1981:02, dir 1981:18 och 50) i betänkandet (Ds I 1981:20) Förslag till ny mineralpolitisk verksorganisation.

Det gällde vidare frågan om en ytterligare regionalisering av Sveriges geologiska undersökning (SGU). Jag förordade i propositionen att en sådan borde ske och att – inom ramen för nuvarande resurser – frågan om etablering på nya filialorter resp. utbyggnad av nuvarande filialer borde studeras. Frågan om SGU:s resurser och organisation har emellertid också samband med motsvarande frågor för bergsstaten. I samband med att jag behandlade bergsstaten anförde jag således att det på sikt kan finnas behov av en förstärkning av bergsstaten men att en sådan i så fall borde genomföras genom omfördelning av resurser från SGU till bergsstaten.

De nu nämnda frågorna bör utredas i ett sammanhang och jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utifrån de av riksdagen beslutade riktlinjerna för näringspolitiken inom mineralområdet lämna förslag till åtgärder inom de tre områden jag har angivit. Jag behandlar i det följande dessa i skilda avsnitt.

1. Inmutningsbara mineral

Inmutningssystemet ligger till grund för gruvlagen (1974:342) och innebär i princip att den som först anmäler att han vill utnyttja en fyndighet får rätt till denna. Enligt gruvlagen är en mineralfyndighet inmutningsbar om den innehåller vissa i lagen angivna metaller m. m. Om det mineraliska ämnet ingår i alunskiffer är det dock ej inmutningsbart.

Mineralpolitiska utredningen (MPU) föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1980:12) att den i gruvlagen angivna kretsen av inmutningsbara mineral skulle utvidgas med vissa indutrimineral och metaller. De mineraliska ämnen som föreslogs var litium, tantal, tungspat, flusspat och vad som betecknas som sällsynta jordartsmetaller. MPU fann att för inmutningssystemets tillämplighet vissa grundläggande och gemensamma kriterier borde gälla för

kretsen av inmutningsbara mineral.

Gemensamt för de ytterligare ämnen som av MPU föreslogs ingå bland de inmutningsbara mineraliska ämnena angavs vara att deras förekomstsätt är sådant att det för framletande och undersökning av dem krävs systematiskt arbete, att den påvisade eller brutna råvaran skall ha ett sådant värde att det är möjligt att transportera den någorlunda långa sträckor och att det finns åtminstone någon grad av sannolikhet för att mineralet skall kunna utvinnas med lönsamhet i Sverige.

Vid remissbehandlingen av MPU:s förslag föreslogs att ytterligare mineral skulle bli inmutningsbara.

I propositionen 1981/82:99 föreslog regeringen en utökning av kretsen av inmutningsbara mineral i huvudsaklig överensstämmelse med MPU:s förslag medan frågan om en ytterligare utökning angavs behöva ytterligare övervägas. Riksdagen avslog emellertid förslaget till ändring av gruvlagen i detta avseende. Näringsutskottet anförde i denna fråga (NU 1981/82:40 s. 30f):

"Som tidigare antytts föreslås i propositionen vissa ändringar i gruvlagen. Några av dessa, av huvudsakligen formell art, sammanhänger med övergången till den nya myndighetsorganisationen som har behandlats i det föregående. Av saklig betydelse är att kretsen av inmutningsbara mineral föreslås bli utvidgad med vissa industrimineral och metaller. Härvidlag bygger regeringens förslag på mineralpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 1980:12) Mineralpolitik och synpunkter som har kommit fram vid remissbehandlingen av detta. Industriministern förutskickar i propositionen att ytterligare ändringar kan bli aktuella sedan man inom regeringskansliet har övervägt en del andra förslag av olika remissinstanser. De mineral som enligt propositionen inkluderas bland de inmutningsbara är litium, tantal, niob, tungspat och flusspat samt ett antal s. k. sällsynta jordartsmetaller. Utskottet noterar att framställningen både i propositionen och i det nämnda utredningsbetänkandet är relativt knapphändig på denna punkt. Utförligare information finns emellertid i ett par tidigare delbetänkande av mineralpolitiska utredningen, Industrimineral (SOU 1977:75) och Malmer och metaller (SOU 1979:40).

I tre motioner föreslås, med hänvisning till SGU:s remissyttrande men med vissa avvikelser från detta, att förteckningen över inmutningsbara mineral skall utformas annorlunda än enligt regeringens förslag. Så rekommenderas att ytterligare ett antal industrimineral skall föras över till gruvlagens tillämpningsområde. Enligt motion 1981/82:2254 (c) skulle endast ett mineral, diamant, tillkomma. Diamant nämns även i motionerna 1981/82:2249 (c) och 1981/82:2257 (m), men därjämte tar den förra upp tio och den senare nio mineral utöver den nu inmutningsbara kretsen. Samtidigt förordar motionärerna att en – prometium – eller flera av de sällsynta jordartsmetallerna skall lämnas utanför listan.

När det gäller förslagen att fler mineral skall bli inmutningsbara konstaterar utskottet att beslutsunderlaget är otillräckligt. Diamant – som först under de senaste åren har påträffats i Sverige – berörs över huvud taget inte i mineralpolitiska utredningens betänkande. Andra av de aktuella mineralen är sådana som redan utvinns i viss utsträckning; i dessa fall kan inmutningsbarhet medföra förändringar i rådande rättsförhållanden som borde vara belysta innan man tar ställning till om dessa mineral skall få inmutas. Vad beträffar de sällsynta jordartsmetallerna har utskottet tyckt sig förstå att man på experthåll anser att det inte är motiverat att mer än ett par av dessa nämns i lagen.

Utskottet finner sig inte har förutsättningar för något slutligt ställningstagande i de hänseenden som här har nämnts. Slutsatsen blir för utskottets del att förteckningen i 1 kap. 2 § gruvlagen över inmutningsbara mineral t. v. bör lämnas utan ändring. Föreslagna ändringar av väsentligen formellt slag i denna paragraf bör däremot genomföras. Likaså bör, i anslutning till en samtidigt föreslagen ändring i minerallagen, den föreskriften införas att en mineralfyndighet inte är inmutningsbar om det mineraliska ämnet ingår i alunskiffer. Utskottet framlägger ett reviderat förslag till lydelse av 1 kap. 2 § gruvlagen och utgår från att regeringen inom en nära framtid återkommer till riksdagen med ett nytt förslag rörande kretsen av inmutningsbara mineral."

Vid riksdagsbehandlingen kom också frågan om behovet av en genomgripande översyn av gruvlagstiftningen. I anledning därav beslöt riksdagen att som sin mening ge riksdagen tillkänna vad näringsutskottet anfört. Utskottet anförde i denna del följande (NU 1981/82:40 s. 30):

"Utskottet anser att gruvlagen och minerallagen, vilka trädde i kraft så sent som för åtta år sedan, ger uttryck för en i det stora hela lämplig avvägning mellan olika intressen på det område som de reglerar. Förändringar i detalj kan vara befogade, och sådana föreslås också i propositionen. Någon allmän översyn finner utskottet inte motiverad. I vilken mån exploatering skall kunna tillåtas i de obrutna fjällområdena betraktar utskottet inte som en gruvrättslig fråga. Avgörande härvidlag är naturvårdslagstiftningen och riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen, vilka regelkomplex har som en viktig uppgift att bestämma avvägningen mellan motstående intressen."

Frågan om kretsen av inmutningsbara mineral bör utvidgas i den omfattning som föreslagits av MPU och från andra håll kräver ytterligare beslutsunderlag. Utredaren bör som utgångspunkt för sina förslag redovisa de kriterier som bör ligga till grund för att införa ett ämne i denna krets. MPU:s överväganden bör härvid kunna ge vägledning. Vad som framför allt behöver ytterligare belysas är tillämpningen av dessa kriterier på de mineral som har diskuterats att föra in i gruvlagen. En genomgång av dessa från nu angivna utgångspunkter är nödvändig. Utredaren bör i sitt arbete beakta de riksdagsuttalanden som tidigare redovisats.

Inmutningsbarhet för nya mineraliska ämnen kan medföra sådana förändringar i rådande rättsförhållanden att i olika avseenden särskilda övergångsbestämmelser kan erfordras. Underlag och förslag till sådana bör därför redovisas.

2. Borrkärnearkiv

Vid berggrundsundersökningar, särskilt vid malmprospektering, tas prover av berggrunden genom kärnborrning. Stora kvantiteter borrkärnor insamlas årligen på detta sätt och arkiveras för att man vid behov skall kunna gå tillbaka till tidigare insamlat material och göra nya analyser. Enbart SGU har på detta sätt bevarat ungefär 1 miljon meter borrkärnor vilka lagras på olika platser. Det årliga tillskottet är nu cirka 70 000 meter.

I princip har allt borrkärnematerial som framtagits av SGU, eller överlåtits på SGU av andra organisationer eller enskilda, i sin helhet bevarats efter det att erforderliga provmängder uttagits för det projekt för vilket borrningen

utförts. Någon gallring i materialet har aldrig aktualiserats liksom någon analys av förhållandet mellan kostnader för lagring och hantering kontra de besparingar som kan göras i nya borrningsprojekt om uppgifter från äldre borrkärnor först kan sammanställas och utnyttjas.

De principer som skall gälla för arkivhållningen bör övervägas. Med utgångspunkt från de behov av geologisk information som olika avnämare bör få tillgodosedda genom ett borrkärnearkiv bör övervägas hur denna arkivfunktion skall organiseras och finansieras. Härvid bör särskilt datateknikens möjligheter och begränsningar studeras.

Utgångspunkten för förslagen bör vara kraven på en rationell hantering. De kostnader som är förknippade med drift och eventuella förändringar av arkivsystemet bör övervägas med utgångspunkt från att statens kostnader för arkivhållningen skall minskas.

3. Ytterligare regionalisering av Sveriges geologiska undersökning samt behovet av förstärkning av bergsstaten

Genom den omorganisation som skedde den 1 juli 1982 bildades en myndighet med huvudansvar för myndighetsuppgifterna på mineralområdet. Delar av statens industriverk med myndighetsuppgifter på mineralområdet sammanfördes med den del av Sveriges geologiska undersökning som inte svarade för uppdragsverksamhet. Denna integrering inom mineral- och geoområdet ger förutsättningar för en allsidig bevakning och uppföljning inom området.

Som central myndighet med ansvar för myndighetsuppgifter inom områdena mineralhantering och landets geologiska beskaffenhet har verksamheten inom SGU i många fall en naturlig lokal eller regional anknytning. Filialkontor finns också f. n. i Lund och Göteborg. Efter den nyligen genomförda omorganisationen bör därför frågan om regionalisering ytterligare studeras.

Det material och den kunskap som samlas inom SGU kan nyttiggöras i många sammanhang på regional och lokal nivå. SGU bedriver verksamhet inom många regioner och det skulle för denna verksamhet kunna vara rationellt med en utökad regional förankring. Denna fråga bör därför utredas. Det bör också utredas om en omfördelning av resurser till nuvarande eller nya filialorter skulle innebära att SGU med större framgång skulle kunna bedriva en aktiv informations- och rådgivningsverksamhet gentemot såväl offentliga organ som enskilda och därigenom öka nyttiggörandet av den kunskap som finns inom myndigheten. Även behovet av en förstärkning av bergsstaten och en utökning av dess arbetsuppgifter bör i detta sammanhang utredas. Härvid bör särskilt studeras möjligheten att föra över uppgifter och motsvarande resurser från SGU till bergsstaten.

Ytterligare anvisningar för utredningsarbetet

Utredningsarbetet bör bedrivas i nära samverkan med SGU och övriga berörda organ.

Utredningen bör göra sådana internationella jämförelser som kan anses motiverade.

Utredningen bör lämna förslag till sådana författningar som kan behövas.

Utredaren skall vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren skall därutöver informera berörda arbetstagare om utredarens arbete.

För utredningens arbete bör vidare i tillämpliga delar gälla de direktiv som utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansieringen av reformer (Dir 1980:20).

Utredningen bör vad avser inmutningsbara mineral lämna förslag senast den 1 mars 1983 och vad avser borrkärnearkiv senast den 1 juni 1984 samt vad avser frågan om ytterligare regionalisering av SGU samt behovet av förstärkning av bergsstaten senast den 1 mars 1985.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för industridepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor inom mineralområdet

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaden skall belasta fjortonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Koncessionsrenskötseln

Dir 1982:69

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-02.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

Koncessionsrenskötsel regleras genom bestämmelser i §§ 85–89 rennäringslagen (1971:437). Den som är renskötselberättigad kan få tillstånd (koncession) att driva renskötsel i Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen inom område där renskötsel av ålder förekommer under hela året. Detta område är Kalix- och Torneälvdalar. Koncession kan innefatta rätt att ta emot skötesrenar från ägare eller brukare av jordbruksfastighet inom koncessionsområdet. Koncession får lämnas endast om fortsatt renskötsel inom området är till gagn för ortsbefolkningen och endast om den som söker koncession kan antagas komma att driva renskötseln på ett ändamålsenligt sätt. Koncession meddelas för viss tid, högst tio år.

För renskötseln inom koncessionsområde skall finnas sameby. Medlem i sådan sameby är koncessionshavaren, dennes make och hemmavarande

barn, renskötselberättigad som biträder koncessionshavaren i renskötseln och ägare av skötesrenar inom koncessionsområdet. Bestämmelserna om sameby och dess förvaltning gäller i tillämpliga delar i fråga om sameby för koncessionsrenskötsel. Skötesrenägare anses därvid som renskötande medlem. Koncessionshavaren leder under styrelsens inseende renskötseln inom byn.

Reglerna om koncessionsrenskötsel infördes första gången i 1928 års renbeteslag. Därmed löstes en gammal stridsfråga. Under de tidigare renbeteslagarnas giltighetstid hade renskötsel i Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen inte varit tillåten under sommartid. Trots förbudet hölls emellertid renar sedvanemässigt under hela året i vissa socknar nedanför lappmarksgränsen. Sedan försök att avskaffa denna renskötsel misslyckats valde lagstiftaren att i 1928 års renbeteslag anvisa lagliga former för denna renskötsel. Renskötseln legaliserades härigenom i huvudsak till förmån för den bofasta befolkningen för vilken renen var ett nödvändigt dragdjur dels när djup snö omöjliggjorde körning med häst, dels som tillskott till den enskilda hushållningen. För de renskötande samerna medförde det en avsevärd merinkomst att få sköta de bofastas renar.

Förutsättningarna för koncessionsrenskötseln har med tiden ändrats. Den bofasta befolkningen har inte längre behov av att hålla renen som dragdjur. Inte heller är behovet av renen som tillskott till den enskilda hushållningen lika framträdande. Emellertid innebär renskötseln för denna glesbygd från sysselsättningssynpunkt ett värdefullt tillskott genom att arbetstillfällen enligt länsstyrelsens beräkningar kan beredas ca 40 årsarbetare.

Från samisk sida har anförts att många koncessionshavare har stora problem i sin yrkesutövning och att antalet tvister mellan koncessionshavare och skötesrenägare ökat sedan rennäringslagen trädde i kraft. Svenska samernas riksförbund (SSR) har därför hemställt om en genomgripande översyn av de rättsliga och näringspolitiska förutsättningarna för koncessionsrenskötseln. Detta är nödvändigt menar SSR för att koncessionsrenskötseln skall kunna vara en samisk näring och markerna kunna utnyttjas för en samisk renskötsel. Det finns från samisk synpunkt ingen anledning att fortsätta en koncessionsrenskötsel som inte gagnar samiska intressen. I sådant läge önskas från samisk sida att markerna får användas av angränsande fjäll- och skogssamebyar för vinterbete.

Från markägarhåll har anförts att fördelarna av koncessionsrenskötseln inte uppväger dess negativa inverkan på jord- och skogsbruket. De stora satsningar som gjorts på jordbruk och bärodlingar inom vissa delar av koncessionsområdet har liksom utvecklingen inom skogsbruket medfört att motsättningarna mellan renskötseln och andra näringar ökat.

Justitieombudsmannen, som har haft uppe till prövning frågor angående koncessionsrenskötseln, anser att förhållandena inger bekymmer för framtiden. JO ifrågasätter också lämpligheten av att skötesrenägarna skall betraktas som renskötande medlemmar.

Enligt min mening ger de ändrade förhållandena inom koncessionsområdet nu anledning till en översyn av bestämmelserna om koncessionsrenskötseln. En särskild utredare bör tillkallas för detta ändamål. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt.

Utredaren bör överväga om det numera finns behov av koncessionsrenskötsel, om den är till gagn för ortsbefolkningen och, om så inte skulle vara

fallet, om den ändå med hänsyn till samernas intressen bör bestå. En översiktlig kartläggning av konflikterna mellan koncessionshavarna och skötesrenägarna bör också utföras. Utredaren bör vidare väga fördelarna av renskötseln mot de olägenheter för andra näringar i orten som renskötseln kan medföra. Konsekvenserna av skötesrenägarnas medlemskap i sameby bör också undersökas. Om utredaren kommer till slutsatsen att koncessionsrenskötseln i dess nuvarande form bör avvecklas skall alternativa förslag till fortsatt renskötsel läggas fram. Möjligheterna till sammanläggning av renskötseln i Tornedalen med angränsande samebyars renskötsel bör därvid undersökas. Jag vill i detta sammanhang erinra om att renskötseln kan bedrivas inom området sommartid enbart därför att skötesrenägarna inom koncessionsområdet upplåtit sina fastigheter för renbetning medan rätten till vinterbete grundar sig på sedvanerätt. Markägarnas inställning till fortsatt upplåtelse av sina marker till renbete sommartid samt formerna för sådan upplåtelse bör därför också undersökas.

Utredaren bör utarbeta förslag till behövliga författningsbestämmelser.

Utredaren bör också samråda med utredningen (Jo 1979:08) om rennäringens ekonomiska förhållanden.

Utredaren skall vidare i sitt arbete utgå från direktiven den 13 mars 1980 (Dir 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om koncessionsrenskötseln,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Ledning och samordning av totalförsvaret inom regeringskansliet

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:70

Dir 1982:70

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16.

Tf chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Dahlgren anför.

Bakgrund

I sitt slutbetänkande (Ds Fö 1981:14) underströk försvarskommittén behovet av en bättre samordning av totalförsvaret på central nivå och föreslog att regeringen borde undersöka möjligheterna att åstadkomma en lösning som är administrativt hanterbar och som kan inpassas i vår förvaltningstradition. I detta sammanhang borde enligt kommittén frågan om totalförsvarets högsta ledning behandlas. Även uppgifterna för försvarsrådet och totalförsvarets chefsnämnd borde ses över.

Vid chefens för försvarsdepartementet anmälan av frågan om ledning och samordning inom totalförsvaret till prop. 1981/82:102 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling anslöt han sig till kommitténs uttalanden.

Han delade kommitténs uppfattning att den högsta ledningen av totalförsvaret i fred måste ha en aktiv och långsiktig inriktning. Det är nödvändigt att fortlöpande följa utvecklingen inom samhället och på det säkerhetspolitiska området och bedöma inverkan på totalförsvaret samt undersöka vilka samordningsbehov som finns eller kan uppkomma på längre sikt. Som kommittén påpekade skärper den ökade risken för överraskande angrepp kraven såväl på en sammanhållen utvärdering av alla tillgängliga underrättelser i syfte att skapa längsta möjliga förvarning som på en beredskap i regeringskansliet att mot bakgrund av detta underlag utarbeta erforderliga beslut om beredskapshöjningar inom hela eller delar av totalförsvaret.

Ärenden om totalförsvaret handläggs i regeringskansliet inom flera departement. Ansvaret för samordningen av ärendena ankommer under statsministern på chefen för försvarsdepartementet. För att bereda sådana försvarsdepartementet, samordningsavdelningen. Den inrättades genom beslut av riksdagen (prop. 1962:108), SU 101, rskr 244) och började sin verksamhet den 1 juli 1962. Det kan nu finnas anledning att se över hur samordningen av totalförsvarsfrågor skall handläggas inom regeringskansliet. Chefen för försvarsdepartementet angav också i totalförsvarspropositionen att han skulle återkomma till regeringen med förslag om en sådan översyn.

Uppdraget att företa en översyn av samordningen och ledningen av totalförsvaret inom regeringskansliet bör enligt min mening lämnas till en särskild utredare. En av utgångspunkterna för uppdraget bör vara de överväganden och förslag som har framförts av 1978 års försvarskommitté.

Allmän inriktning

Gemensam beredning i totalförsvarsfrågor sker med försvarsministern. Utredaren bör utgå ifrån att försvarsministerns roll som samordningsminister i fred kvarstår liksom varje departements ansvar för totalförsvarsfrågorna inom sitt ansvarsområde. Samordningsavdelningens uppgifter och arbetsformer bör dock övervägas.

Utredaren bör bl. a. pröva hur samordningen i totalförsvarsärenden i regeringskansliet f. n. fungerar och om den kan förbättras. I detta sammanhang bör också granskas hur samordningsavdelningen i försvarsdepartementet har lyckats lösa de uppgifter som angavs i prop. 1962:108. Det bör uppmärksammas om de uppgifts- och organisationsförändringar som har skett inom regeringskansliet efter det att samordningsavdelningen organiserades 1962 föranleder förändringar av nuvarande former för samordning av totalförsvarsfrågor inom regeringskansliet eller av samordningsavdelningens uppgifter, organisation och ställning.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att ett nytt planeringssystem införts för totalförsvaret efter 1962 i syfte att uppnå en samlad, långsiktig inriktning av totalförsvaret. En annan förändring är tillkomsten 1972 av sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktsplanering (SSLP) (prop. 1972:45, FöU 15, rskr 184). SSLP har till uppgift att leda och bedriva studier beträffande utvecklingen i omvärlden och i det svenska samhället som grund för inriktningen av totalförsvaret. Gränsdragningen mellan samordningsavdelningen och sekretariatet bör utredas.

Försvarsrådet och totalförsvarets chefsnämnd inrättades år 1962 och utgör betydelsefulla organ för samordning av totalförsvaret. Utvecklingen sedan de inrättades gör det emellertid angeläget att man nu ser över deras roll sammansättning och arbetsformer. Mot bakgrund av denna utveckling bör utredaren föreslå de förändringar i dessa organ som kan vara motiverade.

Förberedelser för riksstyrelsens verksamhet i krig är en annan av samordningsavdelningens uppgifter som utredaren bör beakta.

Underrättelseinformation m. m.

Försvarsutskottet uttalar i sitt betänkande 1981/82:18 att den förutsedda översynen av totalförsvarets ledning bör innefatta överväganden och utvärdering av hittillsvarande ordning för beredning av underrättelseinformation i regeringskansliet. Utredaren bör i detta sammanhang studera delgivningen till olika totalförsvarsmyndigheter av i fred centralt framtaget underrättelsematerial. En genomgående tanke bör vara att varje organ som har ett primärt beredskapsansvar fortlöpande skall delges den information som behövs för beslut inom ansvarsområdet.

Totalförsvarsutbildning

För att totalförsvaret skall kunna verka med god effekt är det nödvändigt att berörd personal ges erforderlig utbildning i fred. Det gäller inte minst befattningshavare i regeringskansliet. Utredaren bör lämna förslag till hur

totalförsvarsutbildningen för främst den högsta ledningen kan systematiseras.

Uppgiftsfördelningen och formerna för samverkan mellan samordningsavdelningen, försvarshögskolan och de centrala totalförsvarsmyndigheterna i totalförsvarsutbildningsfrågorna bör därvid granskas.

Budgetarbete m. m.

Enligt 1962 års proposition skulle samordningsavdelningen samordna budgetarbetet i fråga om totalförsvaret och åstadkomma en avvägning av de olika komponenterna i överensstämmelse med den strategiska grundsynen. Enligt propositionen skulle avdelningen även samordna forskning av betydelse för flera grenar av totalförsvaret. Dessa uppgifter måste preciseras mot bakgrund av den utveckling som skett sedan 1962.

Administrativ beredskap

Ett område som jag särskilt har framhållit i totalförsvarspropositionen är den administrativa beredskapen, som idag kräver ökade insatser. Från totalförsvarssynpunkt är det nödvändigt att i allt arbete med författningar, utredningsdirektiv m. m., beakta hur förhållandena under kris, krigsfara eller i krig skall bemästras. Enligt propositionen bör detta ta sig uttryck i generella beredskapsförfattningar eller i särskilda beredskapsföreskrifter i den ordinarie författningstexten. Utredaren bör lämna förslag till principiella riktlinjer för den administrativa beredskapen. Därvid bör bl. a. ansvarsfördelningen inom regeringskansliet läggas fast och samordningsavdelningens uppgifter och ansvar inom detta område preciseras.

Övrigt

Med samordningsavdelningens uppgift att verka för samordning inom totalförsvaret följer skyldigheten att regelbundet tillse att grundberedskapen inom förvaltningen är godtagbar och att svagheter så långt möjligt åtgärdas. Utredaren bör lägga fram förslag om hur detta arbete skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Förslagen skall – som framhölls i totalförsvarspropositionen – vara administrativt hanterbara och väl inpassade i vår förvaltningstradition.

I den mån utredarens förslag innebär förstärkningar av samordningsavdelningen skall förslag samtidigt lämnas om motsvarande besparingar inom andra delar av regeringskansliet eller vid berörda myndigheter.

Utredningen bör ske i nära samarbete med totalförsvarets chefsnämnd och berörda totalförsvarsmyndigheter.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren skall därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

I utredningsarbetet skall beaktas direktiven (1980:20) till statliga komittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Utredaren bör lämna sina förslag före utgången av år 1983.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om ledning och samordning av totalförsvaret inom regeringskansliet

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Vissa frågor om samernas ställning i Sverige

Dir 1982:71

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-02.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Petri, anför.

Inledning

Sedan gammalt har samerna sitt hemland i de norra delarna av Sverige, Norge och Finland samt angränsande delar av Sovjetunionen. Som ett folk med egen historia, eget språk och egen kultur utgör de en ursprunglig etnisk minoritet i Sverige.

Den samiska befolkningen i Sverige utgör enligt sameutredningen (SOU 1975:99 och 100) ca 15 000 personer. Av dessa lever ca 2 500 av renskötsel. Antalet renskötande samer minskade med 20 % mellan åren 1958 och 1972 och har under den senaste tioårsperioden minskat ytterligare. Om utvecklingen fortsätter i samma takt, kommer de renskötande samerna år 2 000 att omfatta endast 1 500 personer.

Den övriga samiska befolkningen är inte ekonomiskt beroende av renskötseln. En hel del samer är sysselsatta i andra näringar, t.ex. fiske och slöjd. Även för dessa har rennäringen indirekt en ekonomisk betydelse. Av de icke renskötande samerna är ca 2/3 bosatta i de tre nordligaste länen.

Rennäringen i Sverige är en ursprunglig samisk näring. Den är av avgörande betydelse för att den samiska kulturen och den samiska befolkningens särart skall kunna bibehållas.

Fram till år 1971 reglerades rennäringen av lagen (1928:309) om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige, den s.k. renbeteslagen. Lagen tillerkände länsstyrelserna och den särskilda administrationen för rennäring-

en, lappväsendet, vittgående befogenheter beträffande renskötseln. Samerna saknade i åtskilliga fall rätt att själva bestämma även i frågor som rörde deras inbördes förhållanden. De av länsstyrelserna utfärdade byordningarna innehöll ett flertal föreskrifter enligt vilka länsstyrelsen eller lappväsendets tjänstemän hade att besluta även om lappbyarnas inre angelägenheter.

1971 års rennäringslag (1971:437) innebar i detta hänseende en ändring mot vad som hade gällt tidigare. Ett av huvudsyftena bakom lagen var nämligen att i största möjliga utsträckning överlåta åt samerna själva att bestämma om renskötselns organisation och om sina egna ekonomiska angelägenheter. Den gamla ordningen, med tyngdpunkten förlagd till myndighetsavgöranden, avlöstes av en ordning som innebär att rennäringens utövare skall vara organiserade i s.k. samebyar. Den lokala administrationen ankommer enligt rennäringslagen på samebyn som inom vissa ramar själv bestämmer hur renskötseln skall utövas. Samebyns styrelse tillvaratar medlemmarnas gemensamma intressen och företräder medlemmarna gentemot myndigheter och andra utomstående. Medlemmarnas rätt att delta i handhavandet av samebyns angelägenheter utövas på bystämma. Organisationen bygger på samverkan mellan de renskötande medlemmarna i byn.

Alla samebyar är anslutna till Svenska Samernas Riksförbund (SSR). SSR bildades år 1950 och leder sitt ursprung från föreningssträvandena bland samerna vid sekelskiftet. SSR:s ändamål är att tillvarata och främja de svenska samernas ekonomiska, sociala, rättsliga, administrativa och kulturella intressen. Särskild hänsyn skall därvid tas till renskötselns och dess binäringars fortbestånd och sunda utveckling. Valda ombud för samebyarna och sameföreningarna samlas till ordinarie landsmöte en gång om året.

En annan betydande sameorganisation är Same Ätnam. Same Ätnam, som bildades år 1945, har som mål att tillvarata och befrämja de samiska intressena i kulturellt, religiöst, socialt och ekonomiskt hänseende samt att medverka i samarbetet urbefolkningar emellan. Medlemskap i Same Ätnam kan vinnas av såväl samiska föreningar och sammanslutningar som enskilda samer.

Vid sidan av samebyarna finns också lokala sameföreningar som främst är inriktade på samiska kulturfrågor som inte har omedelbar anknytning till rennäringsfrågorna. De arbetar för att stärka gemenskapen mellan samer, främja det samiska språkets ställning och utveckla sameslöjden m.m. Så gott som samtliga av dessa föreningar är anslutna till SSR. Många av föreningarna är också anslutna till Same Ätnam. SSR och Same Ätnam står bakom den stiftelse som ger ut tidningen Samefolket samt den stiftelse som driver Samernas Folkhögskola. De samiska ungdomarna är organiserade i föreningen Saminourra. Härutöver finns det en del mindre, regionala samiska sammanslutningar. På det nordiska planet är samerna organiserade i Nordiska samerådet och internationellt i Världsrådet för ursprungsbefolkningar – World Council of Indigenous Peoples – WCIP.

Enligt rennäringslagen är renskötselrätten i Sverige förbehållen samerna. I renskötselrätten ingår även rätt till fiske och jakt samt visst skogsfång m.m. Renskötsel får bedrivas hela året i Norrbottens och Västerbottens läns lappmarker ovanför odlingsgränsen. Dessutom får renskötsel bedrivas nedanför denna gräns på mark som tillhör staten (kronomark) och

renbetesland där skogsrenskötsel av ålder bedrivs under våren, sommaren eller hösten, dvs. på vissa marker som utnyttjas av skogsrenskötseln. Vidare får renskötsel hela året bedrivas på renbetesfjällen i Jämtland och inom vissa andra områden i Jämtlands och Kopparbergs län. Den 1 oktober – den 31 april får renskötsel bedrivas också på de s.k. sedvanerättsmarkerna utanför dessa områden (3 §).

Regeringen kan förordna om upphävande av renskötselrätten för visst markområde, bl.a. när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719) eller för annat ändamål av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

Inom de områden där renskötsel får bedrivas hela året får enligt rennäringslagen markanvändningen inte ändras på sätt som medför avsevärd olägenhet för rennäringen (30 §). Bestämmelsen hindrar dock inte att mark används i enlighet med fastställd stadsplan eller byggnadsplan eller för företag vars tillåtlighet skall prövas i särskild ordning. Något motsvarande skydd finns inte för de marker där renskötsel får bedrivas endast vintertid. Vidare gäller enligt rennäringslagen förbud bl.a. mot att stänga av flyttningsvägar för renar och mot att hindra renar från att beta inom områden där renskötsel är tillåten (94 §).

Rennäringslagens förbud mot ändrad markanvändning gäller således inte inom områden med fastställd stadsplan eller byggnadsplan och hindrar inte heller att mark används för företag vars tillåtlighet har prövats i särskild ordning. Regler om stads- och byggnadsplaner finns i första hand i byggnadslagen (1947:385). Med prövning i särskild ordning avses prövning enligt sådan lagstiftning som vattenlagen (1918:523), naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), väglagen (1971:948), expropriationslagen (1972:719), gruvlagen (1974:342) och lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter. Den här avsedda lagstiftningen förutsätter normalt att en intresseavvägning görs mellan den tilltänkta markanvändningen och olika allmänna intressen. Till de allmänna intressena hör bl.a. rennäringens intressen. Motsvarande intresseavvägning måste göras vid prövning av byggnadslov för glesbebyggelse.

Jag vill i detta sammanhang erinra om tvisten om de s.k. skattefjällen i norra Jämtland. Tvisten, som slutligen avgjordes av högsta domstolen år 1981 (NJA I 1981 s. 1), rörde dels möjligheten att i äldre tider förvärva äganderätt till herrelös mark genom att bruka den för renbete, jakt och fiske, dels de rättsliga grunderna för uppkomst av äganderätt för staten till fjällmarkerna, dels huruvida samerna – för det fall att staten bedömdes vara ägare till skattefjällen – kunde anses ha rättigheter till dem utöver vad rennäringslagen föreskrev och dels huruvida vissa regler i den lagen stred mot diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Utgången av tvisten innebar bl.a. att samerna inte ansågs ha äganderätt till de ifrågavarande skattefjällen och inte heller i övrigt ansågs ha någon rätt till dem utöver vad som följer av rennäringslagen.

Förutom renskötseln har de samiska språk- och skolfrågorna intagit en central plats i diskussionen om den samiska kulturens möjligheter att fortleva i Sverige. Samiskan räknas till de finsk-ugriska språken och omfattar nord-, lule- och sydsamiska. Nordsamiskan har den största spridningen såväl inom det nordiska sameområdet som inom den svenska delen. Samerna i Norden har numera ett gemensamt skriftspråk. Statligt stöd utgår sedan 1977 till

hemspråksträning i bl.a. samiska. Vidare finns en professur i samiska i Umeå. Det samiska språket har emellertid inte ställning som officiellt språk i någon form i Sverige och det omfattas inte av den av Sverige år 1982 ratificerade nordiska språkkonventionen.

Insatser för samerna under senare år

Frågan om mera genomgripande åtgärder för samerna behandlades i riksdagen så sent som år 1977. Riksdagen godkände då de riktlinjer som förordades i propositionen 1976/77:80 om insatser för samerna. I den propositionen, som byggde på sameutredningens betänkande, betonades bl.a. att samerna utgör en etnisk minoritet i Sverige, som i egenskap av ursprunglig befolkning i sitt eget land intar en särskild ställning både gentemot majoritetsbefolkningen och andra minoritetsgrupper. Vid utbyggnaden av samhällets stöd till samekulturen måste man ge utrymme även åt andra bedömningar än dem som kan göras beträffande övriga minoritetsgrupper i det svenska samhället. Det framhölls att det ligger ett särskilt ansvar i att stödja samiska organisationer och institutioner och i att hävda ett samiskt näringsunderlag, framför allt inom rennäringen, för att den samiska kulturen över huvud taget skall kunna bestå.

Med anledning av propositionen beslutade riksdagen om stöd av olika slag bl.a. till samiska näringar, samisk kulturell verksamhet och samernas organisationer.

En förutsättning för att man skall kunna uppfylla de mål som statsmakterna har ställt upp för rennäringens fortbestånd är att man skapar trygga sociala förhållanden för rennäringsutövarna och ökar näringens lönsamhet. År 1979 tillkallades därför efter regeringens bemyndigande en särskild utredare (Jo 1979:08) för att utreda rennäringens ekonomiska förhållanden. Ett framträdande syfte med utredningen är att pröva olika förslag i syfte att skapa förutsättningar för att de som är sysselsatta inom rennäringen skall få en ekonomisk och social standard som är jämförbar med vad som erbjuds inom andra näringar och som kan ge trygghet i arbetet. År 1980 tillkallades ytterligare två ledamöter. Utredningens uppdrag utvidgades också till att omfatta en närmare kartläggning av de olika biologiska och ekonomisk-administrativa faktorer som bestämmer renskötselns utformning och lönsamhet. Utredningen har antagit namnet rennäringskommittén.

För att samordna de statliga insatserna för samerna och för att följa utvecklingen fortlöpande finns sedan år 1977 i regeringskansliet en permanent arbetsgrupp (U 1977:10) för samefrågor. Arbetsgruppen är knuten till utbildningsdepartementet med utbildningsministern som ordförande.

Till ärenden som har tagits upp av arbetsgruppen hör bl.a. frågan om sameskolans ledning och administration (Ds U 1978:5). Ärendet har fört fram till ett riksdagsbeslut år 1980 om en särskild samisk skolstyrelse och en egen skolledning för sameskolorna. En annan uppgift för arbetsgruppen har varit att stimulera ökade kontakter mellan kommunerna och samerna. En inom kommundepartementet utarbetad rapport (Ds Kn 1979:8) som innehåller en redogörelse för nuvarande förhållanden inom "samekommunerna" och med rekommendationer om kommunala samrådsorgan kan utgöra underlag för diskussioner mellan kommunerna och samerna. På sikt är målet att de specifikt samiska intressena skall komma till uttryck i all

kommunal planering och verksamhet (markanvändning, näringsfrågor, kulturell och social service etc). Ett tredje större ärende som arbetsgruppen har tagit upp gäller skogsrenskötselns problem, som har behandlats i en nyligen avslutad utredning (Ds U 1981:10) .

Framställningar från samerna m.m.

Frågan om samernas ställning har under år 1981 aktualiserats genom två framställningar till regeringen från SSR och Same Ätnam.

SSR uttalar önskemål om att man inför föreskrifter som ger samerna medbestämmanderätt i vissa lagstiftningsfrågor. Vidare vill man att samerna beträffande vissa frågor skall ges möjlighet till medinflytande på beslut inom förvaltningen. SSR anser det också angeläget med garantier för att befästa och utveckla det samiska språket. Sammantaget hävdar SSR att man måste få till stånd en helhetssyn på samerna som ett folk med en egen kultur och ett eget näringsliv och att det måste införas en samlad lagstiftning – en samelag.

Same Ätnam vill att regeringen skall tillsätta en utredning som skall överväga vilka möjligheter det finns att inrätta ett s.k. samiskt parlament i Sverige.

Under den allmänna motionstiden i år har en flerpartimotion (mot. 1981/82:1628) väckts i vilken hemställs att riksdagen beslutar begära att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att se över samernas hela situation och i samband med detta även undersöka möjligheterna att inrätta ett sameparlament. Motionen har ännu inte behandlats av riksdagen.

Vad gäller Same Ätnams framställning kan erinras om att det i Finland finns en delegation för sameärenden, som är underställd regeringens kansli (ibland benämnd sameparlament). Delegationen har 20 medlemmar som utses genom val bland samebefolkningen. Dess uppgift är att bevaka samernas intressen genom att ta initiativ, göra framställningar, avge utlåtanden m.m. i frågor som angår samerna. Delegationen har dock inte några egentliga maktbefogenheter. Vidare kan erinras om att den norska regeringen nyligen har tillsatt en utredning – samerettsutvalget – som har till uppgift att utreda frågan rörande den samiska befolkningens rättsliga ställning när det gäller rätten till mark och vatten. Utredningen skall bl.a. också undersöka om det finns behov av ett representativt organ för samerna i Norge.

En särskild kommitté bör tillsättas

Frågan om samernas situation har under senare tid följts med uppmärksamhet av statsmakterna. Olika insatser till stöd för samerna har också gjorts. Mot bakgrund av de nyss redovisade framställningarna finns det emellertid enligt min mening anledning att nu överväga vissa ytterligare åtgärder för att stärka samernas ställning. Jag vill också erinra om regeringsformens föreskrift (1 kap. 2 §) att etniska minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas (se även FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från år 1966, art. 27). Jag föreslår alltså att en kommitté med parlamentarisk sammansättning tillsätts för att överväga dessa frågor.

Kommitténs huvuduppgifter bör vara att utreda möjligheterna att *stärka samernas rättsliga ställning i frågor som rör rennäringen*, att överväga *behovet av ett samiskt organ* som kan företräda samerna i olika sammanhang och att föreslå *insatser för att bevara och utveckla det samiska språket*.

Jag vill här framhålla att varken ett ev. nytt organ eller något annat samiskt organ bör tilläggas några konstitutionella befogenheter, t.ex. medbestämmanderätt i lagstiftningsfrågor. En sådan ordning skulle komma i strid med de principer som regeringsformen bygger på. Inte heller bör någon ordning med vetorätt för samiska organ vad gäller förvaltningsbeslut införas.

Rennäringsfrågor

Vad först gäller samernas ställning i frågor som rör rennäringen finns det, som framgår av vad jag tidigare har sagt, inte någon obegränsad rätt för samerna att bedriva renskötsel. I vissa fall får de renskötande samernas intressen stå tillbaka för andra intressen.

Rennäringens markanspråk och de markanvändningskonflikter som kan uppstå mellan renskötseln och andra verksamheter inom renskötselområdet har kartlagts i den fysiska riksplaneringen. För en närmare beskrivning av dessa konflikter och av hur bl.a. gruvdrift, vattenkraftutbyggnad, turism och skogsbruk påverkar förutsättningarna för att bedriva renskötsel vill jag hänvisa till rapporten Hushållning med mark och vatten 2 (SOU 1979:55 s. 107 ff). Rennäringen omfattas vidare av den fysiska riksplaneringens s.k. verksamhetsanknutna riktlinjer, som anger hur olika markanvändningsintressen av betydelse från rikssynpunkt bör beaktas i den fysiska planeringen och vid ställningstaganden till enskilda tillståndsfrågor.

Enligt riktlinjerna för rennäringen och övriga areella näringar (prop. 1972:111) skall all möjlig hänsyn tas till dessa näringars krav vid planering och tillståndsprövning. De areella näringarna måste dock ta hänsyn till andra intressen, bl.a. behovet av goda rekreationsmiljöer och vetenskapliga intressen. I samband med behandlingen av propositionen uttalade riksdagen (CU 1972:35, rskr 348) att fritidsbebyggelsens intressen borde vika för de areella näringarnas klarlagda behov. I den nämnda propositionen anförs vidare att utvecklingen inom fjällområdet, med bl.a. en ökad turism, bör styras i en sådan riktning att samiska intressen inte skadas och helst på ett sådant sätt att samerna själva får del i utvecklingens positiva sidor. I promemorian som har bifogats regeringens beslut med anledning av program- och planeringsskedena i den fysiska riksplaneringen (prop. 1975/76:1, bil. 1 och prop. 1978/79:213, bil.2) framhålls att planeringen vad beträffar rennäringen skall utgå från den rätt att utöva renskötsel som läggs fast i rennäringslagen (1971:437) och att samråd med berörda samebyar bör ske i ett tidigt skede av planeringen.

Frågan om en lagreglering av riktlinjerna för rennäringen och övriga riktlinjer i den fysiska riksplaneringen övervägs f.n. i regeringskansliet.

En grundläggande förutsättning för rennäringens fortlevnad är givetvis att samernas rätt enligt rennäringslagen och riktlinjerna i övrigt för rennäringen beaktas vid markanvändning av olika slag. Jag vill i detta sammanhang erinra om att Nordiska rådet i rekommendationer till regeringarna har tagit upp frågan om stöd till samerna. Rådet har bl.a. uppmanat regeringarna att stödja samernas ansträngningar att bevara sin ställning som etnisk grupp

(rek. 5/1972). Rådet har vidare rekommenderat Nordiska ministerrådet att utarbeta ett program för att skydda och bevara miljön i de samiska kärnområdena, omfattande bl.a. användningen av naturresurserna i de samiska områdena och samordning av regionalpolitiska åtgärder som stöd för samernas näringar (rek. 24/1974). Med anledning av den sistnämnda rekommendationen har ministerrådet kallat till ett seminarium i Kautokeino hösten 1982 om frågor som rör samerna.

Som en utgångspunkt för kommitténs överväganden bör kommittén redovisa de förutsättningar som i dag gäller för rennäringen, särskilt i fråga om de lagregler och andra föreskrifter som rör rennäringen på olika sätt. I detta avseende bör kommittén särskilt samråda med rennäringskommittén.

En väsentlig uppgift för kommittén bör vara att undersöka i vilken utsträckning rennäringens intressen har fått träda tillbaka för andra samhällsintressen vid markanvändning av olika slag och i vilken utsträckning hänsyn har tagits till den samlade effekten för rennäringen av olika exploateringar. Hur utfaller med andra ord intresseavvägningen mellan å ena sidan rennäringens intressen och å andra sidan andra samhällsintressen? Det är dock inte meningen att kommittén i detalj skall undersöka alla beslut om markanvändning som mer eller mindre rör renskötseln. Avsikten är att kommittén skall göra en översiktlig genomgång av sådana beslut i markanvändningsfrågor som är av särskild betydelse för rennäringen. Vid den kartläggning som kommittén behöver göra bör den beakta vad rennäringskommittén kan komma fram till i sin utredning.

Mot bakgrund av sin undersökning bör kommittén överväga om det finns behov av att stärka skyddet för rennäringen och i så fall i vilken utsträckning en förstärkning kan ske. Om kommittén kommer till slutsatsen att skyddet för rennäringen bör utvidgas, bör kommittén föreslå nödvändiga författningsändringar.

En annan uppgift för kommittén bör vara att göra en genomgång av olika författningar som har anknytning till renskötseln för att undersöka i vilken utsträckning det finns regler om att *samiska sammanslutningar skall eller bör höras* innan beslut fattas som rör rennäringen. Om kommittén anser att det finns behov av kompletterande bestämmelser, bör den lägga fram förslag till författningsändringar.

Behövs ett nytt samiskt organ?

Som tidigare har sagts har samerna redan i dag starka organisationer, som för den samiska minoritetens talan såväl på riksplanet som i det lokala vardagsarbetet. Dessa organisationer har skapats av samerna själva. Det är naturligt att samernas intressen i första hand bevakas av organisationer som de själva har bildat. Eftersom det i dag inte finns något centralt organ som kan godtas av hela den samiska folkgruppen bör kommittén överväga om det finns behov av att inrätta ett gemensamt samiskt organ som kan företräda samerna i olika sammanhang. Om kommittén kommer fram till att ett sådant organ bör inrättas, bör den också överväga vilka uppgifter och vilken sammansättning som det bör ha.

Insatser för att bevara och utveckla det samiska språket.

Kommittén bör även utreda möjligheterna att stärka det samiska språkets ställning genom ökad användning av samiskan i olika officiella sammanhang. I samband därmed bör även behovet av utökad tolkservice på samiska undersökas. Kommittén bör också i övrigt överväga vad som kan göras för att stärka det samiska språkets ställning, varvid kommittén bör samråda med invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04).

Utredningsarbetet

Utredningsarbetet bör bedrivas i nära samarbete med de samiska intresseorganisationerna. Kommittén bör vidare uppmärksamma vad man i Finland och Norge har gjort eller planerar att göra för att stärka samernas ställning. Kommittén bör också, som jag tidigare har påpekat samråda med rennäringskommittén och med invandrarpolitiska kommittén. Kommittén bör beakta direktiven den 13 mars 1980 (Dir. 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en kommitté med högst tre ledamöter med uppdrag att utreda vissa frågor om samernas ställning i Sverige,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna för kommittén skall belasta andra huvudtitelns kommitteanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Justitiedepartementet)

Översyn av forskning och forskarutbildning m. m. inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde

Dir 1982:72

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-09.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

1 Bakgrund till utredningsuppdraget

Forskningsorganisationen inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde har en långt driven och specialiserad FoU (forskning och utveckling) -organisation, som omfattar ett universitet, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), ett forskningsråd, skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR), samt andra statliga och halvstatliga forskningsorgan, som stöder forskningen inom området. Sektorns centrala förvaltningsmyndigheter har relativt begränsade roller när det gäller forskningsfrågor. Dock har skogsstyrelsen erhållit vissa medel för att stödja i huvudsak tillämpad skogsproduktionsforskning. Vidare finns vid statens naturvårdsverk (SNV) en särskild forskningsnämnd vilken stöder tillämpad forskning inom miljöområdet. Statens strålskyddsinstitut har ansvar för den målinriktade strålskyddsforskningen. Det åligger fiskeristyrelsen att bl. a. svara för praktiska och vetenskapliga undersökningar och försök på fiskets område. Sedan början av 1970-talet finns dessutom på lantbruksområdet Lantbrukets fond som stöder främst upplysningsverksamhet och målinriktat utvecklingsarbete. Medel till fonden avsätts i samband med jordbruksprisöverläggningarna. Vidare lämnar växtförädlingsnämnden stöd till forskning inom växtförädlingsområdet.

Våren 1982 har riksdagen godkänt bl. a. vissa riktlinjer för planering och finansiering av forskningssamverkan mellan sektoriella FoU-organ och högskolan (prop. 1981/82:106, UbU 1981/82:37, JoU 1981/82:40, rskr 1981/82:397 och 399). Riksdagen har därvid biträtt förslaget att ett centralt underlag för regeringens nästa forskningsproposition, vilken i första hand skall avse treårsperioden 1984/85–1986/87, skall utgöras av långtidsbedömningar över forskningsverksamhetens utveckling från såväl sektorsorganen som högskolemyndigheterna. Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) samt SLU skall beakta dem vid sina långtidsbedömningar av högskolans forskning och forskarutbildning.

På grundval av långtidsbedömningarna från sektorsorgan, UHÄ och SLU gör regeringen i samband med beredningen av den till år 1984 planerade forskningspropositionen en samlad bedömning av behov av forskning på skilda områden och en avvägning av erforderliga resurser härför.

Vid min anmälan till prop. 1981/82:106 framhöll jag vikten av utvärderingar av tidigare och pågående verksamhet. Jag pekade på att beslutsstrukturen när det gäller forskning och forskarutbildning är starkt decentraliserad och att det är vid dessa beslut som kraven på kvalitet i forskningsprocessen och i forskningsresultaten skall ställas. Ett viktigt underlag för sådana beslut och för statsmakternas övergripande beslut om forskning måste vara utvärderingar av tidigare och pågående verksamhet. Jag betonade lämplig-

heten av en samlad utvärdering inför nästa forskningsproposition av den forskning som företagits inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde.

Riksdagen hade ingen erinran mot vad jag anförde om utvärdering av forskningsverksamheten inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde.

Jag anhåller om att få ta upp bl. a. denna fråga.

2 Utförd, pågående och planerad utvärderingsverksamhet

Under den senaste tioårsperioden har långtidsplaner och särskilda studier av olika problemområden gjorts inom ramen för SLU:s interna planering. År 1977 startades mer regelrätta utvärderingar för hela områden eller delar därav. Hittills har sex sådana utvärderingar genomförts. Samtidigt har olika forskningsråd utvärderat enskilda projekt.

I juni 1981 uppdrog regeringen åt SNV att bl. a. se över forsknings- och utredningsverksamheten vid verket. I direktiven till uppdraget angavs bl. a. att en naturlig utgångspunkt borde vara att huvuddelen av miljöforskningen liksom i dag bör utföras vid universitet och andra forskningsinstitutioner. Behovet av att därutöver bedriva egen forskningsverksamhet inom SNV samt omfattningen och inriktningen av en sådan verksamhet skulle studeras.

Med utgångspunkt i en redovisning av bl. a. nu berörda frågor uppdrogs åt SNV att översiktligt redovisa konsekvenserna av en minskning av verkets egen i projektform bedrivna forsknings-, undersöknings- och utredningsverksamhet. Olika alternativ skulle därvid redovisas varav ett skulle ange konsekvenserna av en minskning av den inom den egna organisationen bedrivna verksamheten till högst hälften av den nuvarande nivån.

Mål och inriktning samt organisation och verksamhetssätt för SJFR ändrades den 1 juli 1981 (prop. 1980/81:129, JoU 1980/81:27, rskr 1980/81:336). Rådets forskningsstödjande verksamhet skall i fortsättningen inriktas på stöd till mer grundläggande och långsiktig forskning. Vidare har rådet fått ett vidgat ansvar vad gäller energiforskning, livsmedelsforskning och vattenbruk.

I proposition 1981/82:106 (bil. B) diskuterades behovet av fiskeriforskning. I april 1982 uppdrog regeringen åt SJFR att efter samråd med fiskeristyrelsen och andra berörda organ redovisa nuläget i fråga om fiskeriforskningen och dess finansiering. Vidare uppdrogs åt SJFR att utreda behovet av fiskeriforskning, lämna förslag till ansvarsfördelning mellan olika organ samt göra innehållsliga prioriteringar.

I samband med att avtal träffats mellan staten och Stiftelsen Skogsteknisk FoU om stöd till kollektiv skogsteknisk forskning samt mellan staten och Stiftelsen Skogsförbättring om forskning rörande skogsträdsförädling och skogsgödsling m. m. har parterna vid sina överläggningar enats om att inom ramen för avtalet söka genomföra en särskild utvärdering av resp. verksamhet. Syftet härmed är bl. a. att undersöka hur verksamheten tillgodoser kravet på ny kunskap både i fråga om innehåll och framförhållning. Avsikten är också att undersöka om verksamheten genom ett vidare samarbete än f. n. med inhemska och utländska forskningsorgan kan ge ett

större utbyte. Mot bakgrund av dessa undersökningar bör även verksamhetens framtida inriktning behandlas.

En uppgift för jakt- och viltvårdsberedningen (Jo 1977:04) är att pröva möjligheterna att samordna insatserna på viltforskningens område. Jakt- och viltvårdsberedningens huvudbetänkande beräknas föreligga i början av år 1983.

3 Utredningsuppdraget

Stora belopp satsas över statsbudgeten på forskning, utvecklingsarbete och forskarutbildning inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde. Innevarande budgetår anvisas ca 580 milj. kr.

Det är självfallet angeläget att forskningsresurserna utnyttjas effektivt och att informationen om forskningsresultatet så snabbt som möjligt sprids till näring, myndigheter och andra användare. Av vad jag nyss har anfört framgår att forskningsverksamheten inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde är uppdelad mellan en mängd organ och därför svåröverskådlig.

En särskild utredare bör nu tillkallas för att utföra en samlad utvärdering av forskningens och forskarutbildningens effektivitet, omfattning, inriktning, kvalitet, nytta, organisation och samverkan. Utvärderingen bör ge möjlighet att på ett systematiskt sätt bedöma om målen för forskningsverksamheten har blivit uppfyllda och om styrningen har bidragit till måluppfyllelsen. En sådan utvärdering bör underlätta för statsmakterna att i fortsättningen planera FoU-verksamheten.

Det finns dock skäl att något begränsa utredarens uppdrag. I den forskningspolitiska propositionen läggs vissa övergripande prioriteringar inom forskningsverksamheten fast. Som högprioriterade forskningsområden inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde anges grundläggande forskning om markekologi samt forskning på livsmedelsområdet vad avser produktion, konsumtion, kostvanor och livsmedelspolitik.

Beträffande livsmedelsforskningen vill jag i detta sammanhang framhålla följande. Forskning rörande råvaruproduktionen ligger till största delen inom SLU:s ansvarsområde. Huvuddelar av ansvaret för kunskapsutveckling inom livsmedelsområdet i övrigt – livsmedelsteknik, distribution och handel samt näringslära – ligger emellertid vid institutioner utanför SLU och jordbruksdepartementets verksamhetsområde. Forskning rörande dessa delar av den s. k. livsmedelskedjan uppvisar en betydande splittring. Någon motsvarighet till den samordning och planering av forskningsinsatser som föreligger beträffande den till råvaruproduktionen knutna forskningen finns inte inom livsmedelsområdet i övrigt. Med hänsyn härtill samt att livsmedelsforskningen angetts vara ett högt prioriterat forskningsområde finns det enligt min mening skäl att i särskild ordning se över forskningen inom de delar av livsmedelskedjan som följer efter råvaruproduktionen. Denna uppgift bör anförtros en särskild utredare. Jag återkommer härtill senare denna dag.

Som jag tidigare nämnt pågår viss översyn av miljövårdsforskningen, bl. a. inom SNV. Forskningsrådsnämndens naturresursdelegation har presenterat ett långtidsprogram för naturresursforskning. Hithörande frågor behandlas också av naturresurs- och miljökommittén (Jo 1978:01). I avvaktan på

redovisning av dessa utredningar bör de aspekter på naturresurs- och miljöområdet, som behandlas av utredningarna, inte tas upp i förevarande sammanhang. Även strålskyddsforskningen bör undantas från utredningsuppdraget. Jag har för avsikt att senare återkomma till regeringen i dessa frågor.

4 FoU-verksamhetens relevans och inriktning

Forskningsinsatser av olika slag har ansetts verksamt kunna påverka samhällsutvecklingen. Frågan om inflytande över och styrning av forskningen har därför alltmer kommit i blickpunkten. Detta är naturligt, eftersom resursbehovet för forskning ökat så snabbt. De krav på effektiv hushållning som kommer att ställas på olika forskningsorgan under 1980-talet innebär att tillgängliga resurser måste utnyttjas rationellt. En prioritering av angelägna forskningsområden måste därför i viss utsträckning göras.

Utredaren bör bedöma den statligt stödda forskningen i förhållande till de riktlinjer statsmakterna dragit upp för jordbrukspolitiken och skogsbrukspolitiken. Detta bör innefatta också en värdering av på vilket sätt och i vilken utsträckning forskningen har bidragit till dels ge kunskaper om de problem som ligger inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde, dels ökat möjligheterna att finna lösningar på dem.

För att kunna bedöma behovet av förändringar krävs bl. a. förbättrade kunskaper om FoU-verksamhetens hittillsvarande omfattning och inriktning. Härför krävs en kartläggning av såväl den statligt finansierade som den privatfinansierade forskningen. Redovisningen bör utformas så att omfattningen och inriktningen av FoU-verksamheten hos lantbruksuniversitetet, statliga forskningsinstitut, centrala myndigheter, branschanknutna forskningsinstitut, olika typer av företag m. fl. kan utläsas. Vidare bör det framgå hur stor del som är statligt finansierad resp. privat finansierad. I fråga om FoU-verksamhet som initierats av näringslivet är det även av intresse att få klarlagt hur stor del av verksamheten inom olika områden som läggs ut på universitet, högskolor och andra forskningsorgan resp. bedrivs med företagens egen personal. En indelning i olika sakområden bör göras och avvägas så att den tillgodoser både kravet på översiktlighet och önskemålet att kunna dra preciserade slutsatser.

Den dominerande ställning som den sektoriella forskningen f. n. intar i vårt land har utsatts för kritik. Det främsta problemet torde vara att forskning för att lösa praktiska problem i ett kortsiktigt perspektiv har tagit en större andel av forskningsresurserna i anspråk på bekostnad av den långsiktiga kompetensuppbyggnaden. Den sektoriella forskningens kraftiga utveckling kan därför ha orsakat en obalans i FoU-systemets uppbyggnad. Förutsättningen för att samhällets behov av målinriktad forskning skall kunna tillgodoses är att det inom sektorsforskningen bedrivs grundläggande forskning av hög kvalitet.

Den externt initierade och finansierade forskning som efter lantbruksuniversitetets eget medgivande förläggs dit kan bidra till en värdefull breddning av forskningens inriktning och därmed av den vetenskapliga kompetensen. Därutöver medför den externt initierade och finansierade forskningen att forskningens betydelse för samhället ökar samtidigt som kunskaper om forskning och vetenskapliga arbetsmetoder får ökad spridning. Vidare

skapas förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Detta är särskilt viktigt eftersom tillgången på vetenskapligt tränad personal och tung utrustning är begränsad.

Utredaren bör närmare studera balansen mellan resurser som satsas på grundläggande forskning, tillämpad forskning och utvecklingsarbete inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde och belysa konsekvenserna av förändringar i forskningsinriktningen. En analys bör göras över hur avvägningen sker mellan högskolans fasta forskningsorganisation och den mera tillfälliga forskningsorganisation som bekostas av de medel som tillförs högskolan för särskilda forskningsprojekt och uppdrag. I den mån en annan avvägning än den nuvarande bedöms vara lämplig för att effektivt utnyttja personella, ekonomiska och materiella resurser för forskning och forskarutbildning bör utredaren lämna förslag till åtgärder.

5 Kvalitet och nytta av FoU-verksamheten

Utredaren bör bedöma om värdet av de uppnådda forskningsresultaten står i en rimlig proportion till kostnaderna för nedlagda resurser i forskning under en viss given tidsperiod. Vidare bör en kvalitetsgranskning av forskningsprojekten göras.

Offentligt understödd forskning bör således bedömas efter kraven på bl. a. kvalitet och nytta.

Kvalitetsbegreppet är inte något för alla forskningsområden entydigt. Begreppet är i själva verket relaterat till en rad olika värderingar, som kan variera mellan olika forskningsområden. Forskning är en process som är styrd av vissa inomvetenskapliga kriterier. Med tillämpning av dessa och med hänsyn till kravet på hur de skall tillämpas inom resp. forskningsområde bör emellertid slutsatser om forskningskvaliteten kunna dras. En viktig indikation på kvaliteten på forskningsprojekt är t. ex. om resultaten har kunnat publiceras i några nationellt eller internationellt ansedda facktidskrifter.

All forskning, som resulterar i ny kunskap och nya insikter, som kan få betydelse för samhället och samhällsutvecklingen, måste uppfattas som nyttig. Kravet på forskningens nytta får emellertid inte undanskymma de forskningsinsatser, vars betydelse kan mätas först på längre sikt. Utredaren bör därför i sin analys av forskningens nytta i relation till de av statsmakterna uppställda riktlinjerna även ta hänsyn till behovet av forskning, som möjliggör en kunskapsberedskap inför morgondagens problem.

Som en utgångspunkt vid utvärderingen av forskningens kvalitet och nytta bör hänsyn tas till forskningens relevans med avseende på behov och uppgifter för den forskande institutionen. Vidare bör undersökas om forskarna valt bästa metod och arbetssätt för att genomföra forskningen, om den genomförts på avsedd tid samt om resultaten står i överensstämmelse med uppställda mål. Utredaren bör också undersöka om tillräckliga kontakter etablerats med andra forskare inom och utom landet. För den vetenskapliga bedömningen bör internationell expertis kunna anlitas.

6 Kunskaps- och erfarenhetsåterföring

Spridningen av forskningsresultat sker bl. a. genom utbildning, genom att forskare flyttar från högskola till verksamhet i näringslivet och genom information i olika former. Vägen från forskning till produktion är emellertid komplex. Utredaren bör söka belysa spridningseffekterna av forsknings- och utvecklingsarbete och lämna förslag som syftar till att ytterligare utveckla dessa.

För att möjliggöra statsmakternas ställningstaganden i fråga om inriktning, prioritering, planering m. m. av forskning erfordras ett samlat beslutsunderlag. I dessa hänseenden kan verksamhetsberättelser från forskningsinstitutionerna inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde vara ett lämpligt beslutsunderlag. Utredaren bör därför lägga fram förslag rörande formen på sådana verksamhetsberättelser samt närmare analysera vad de skall innehålla för att på bästa sätt vara ett lämpligt beslutsunderlag. Härvid bör särskilt beaktas behovet av att löpande utvärdera forskningen.

7 Forskningsorganisation

Statsmakterna har vid flera tillfällen uttalat att även den forskning som finansieras av sektorsorgan bör förläggas till högskolan. I prop. 1981/82:106 framhålls att en sådan samordning mellan forskning inom och utom högskolan bidrar till ett effektivt utnyttjande av landets samlade resurser för forskning. Därigenom breddas också högskoleforskningen och förutsättningar skapas för ett vidgat ämnes- och problemurval inom forskarutbildningen.

Utredaren bör närmare undersöka hur samarbetet mellan olika forskningsintressenter kan breddas och fördjupas. Förslag bör lämnas om hur lantbruksuniversitetets möjligheter till samverkan i forskningsfrågor med samhället i övrigt skall utvecklas och hur olika hinder härför skall undanröjas. Därvid bör också förslag läggas fram om hur gemensamma, övergripande forskningsprogram bör utarbetas. Förslagen bör även innehålla en analys av de problem som en ökad samverkan kan medföra. Vidare bör förslag lämnas om vilka åtgärder som bör vidtas för att myndigheter och företag i ökad utsträckning skall vända sig till lantbruksuniversitetet för bistånd med forsknings- och utvecklingsarbete i sin strävan att utveckla nya produkter och metoder.

Uppdelningen av FoU-verksamheten på ett stort antal institutioner och organisationer ställer vidare allt större krav på samordning. Det är angeläget att uppdelningen på olika forskningsorgan inte leder till att forskningsområden i gränsytorna mellan de olika organens huvudsakliga arbetsuppgifter ändringar i syfte att skapa bättre fördelning av statliga forskningsmedel. Vidare bör prövas i vilken utsträckning delprogram är utformade så att de var för sig utgör ett bidrag till att lösa angelägna problem.

8 Forskarutbildning

I min anmälan till den forskningspolitiska propositionen tog jag särskilt upp frågan om forskarutbildningen. Även chefen för utbildningsdeparte-

mentet behandlade ingående frågorna kring forskarrekrytering om forskarutbildning. Frågan har också ägnats stor uppmärksamhet i lantbruksuniversitetets långsiktsplan.

Rekryteringen till forskarutbildningen utgör f. n. ett problem. Genomströmningen av doktorander vid lantbruksuniversitetet är låg. En förändring av den vetenskapliga verksamhetens inriktning mot mer grundläggande frågor leder till ett ökat behov av forskarutbildad personal inom flertalet ämnesområden. Många av de högre tjänsterna vid SLU finns inom ämnesområden som inte är företrädda på andra lärosäten i Sverige. SLU har därför ett stort ansvar för rekryteringen av kvalificerad personal inom sina ämnesområden. Utredaren bör mot bakgrund bl. a. härav lämna förslag till hur forskarrekryteringen och forskarutbildningen inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde kan förbättras.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. En strävan i utredningsarbetet bör vara att redovisade förslag skall kunna behandlas i arbetet med den forskningspolitiska proposition, som avses föreläggas riksdagen våren 1984. Med hänsyn till utredningsuppdragets omfattning bör övervägandena lämpligen kunna redovisas i etapper. Därvid bör arbetet med frågor om forskningens inriktning samt organisation och samordning behandlas med förtur. Hithörande frågor bör redovisas senast den 1 november 1983.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Det är viktigt att nära samarbete sker mellan utredaren och berörda myndigheter, kommittéer och organisationer.

Regeringens direktiv (Dir. 1980:20) till statliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer bör omfatta denna utredning.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartemetet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över forskningens och de.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Översyn av livsmedelsforskning m. m.

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:73

Dir 1982:73

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-09.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

Bakgrund till utredningsuppdraget

I beslut våren 1982 har riksdagen godkänt vissa riktlinjer för planering och finansiering av forskningssamverkan mellan sektoriella FoU (forskning och utveckling)-organ och högskola. Riksdagen har vidare biträtt regeringens förslag rörande bl. a. vissa övergripande prioriteringar inom forskningen. Därvid har livsmedelsforskningen fastställts som ett högt prioriterat forskningsområde (prop. 1981/82:106, UbU 1981/82:37, JoU 1981/82:40, rskr 1981/82:397 och 399).

Regeringen har tidigare denna dag bemyndigat mig att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över forskningens och forskarutbildningens effektivitet, FoU-verksamhetens organisation och formerna för dess samverkan inom jordbruksdepartementets ansvarsområde. I det sammanhanget anmälde jag att jag avsåg att återkomma till regeringen angående frågan om utredning av livsmedelsforskningen.

Jag vill nu ta upp denna fråga.

Förändringar på livsmedelsområdet

På livsmedelsområdet har den s. k. livsmedelskedjan, dvs. råvaruproduktion-industriell, förädling-distribution och lagring-tillredning-konsumtion under de senaste decennierna genomgått stora förändringar. Råvaruproduktionens värdemässiga andel av det totala produktionsvärdet för livsmedel har minskat under det att industriell produktion och förädling av produkter ökat kraftigt. Storhushållen har övertagit en betydande del av matlagningen. Konsumtionsvanorna har förändrats mot mera frukt, grönsaker och animalier men med inbördes förskjutningar i dessa grupper. Här spelar övergripande, medicinskt och hälsomässigt baserade näringsrekommendationer en stor roll.

Inom de olika leden från råvara till marknadsförd produkt har förändringar inträffat. Produktiviteten i råvaruledet har starkt förbättrats bl. a. genom mekanisering, storleksutbyggnad och tillämpning av ny eller förbättrad teknik. Även insatserna av handelsgödsel, kemiska bekämpningsmedel och koncentrerade fodermedel har ökat, vilket lett till att avkastningen inom både växt- och djurproduktionen stigit. Trots nedläggning av åkerareal, övergång till kreaturslös drift och stark minskning av arbetskraften hölls totalproduktionen länge på en oförändrad nivå. Den har emellertid nu av olika skäl börjat ökat, samtidigt som efterfrågan på livsmedel stagnerat eller något minskat.

Förädlingsledet har genomgått en kraftig strukturrationalisering, mekanisering och automatisering. Tillverkningen har koncentrerats till stora

produktionsenheter. Produktivitetsförbättringar torde dock alltjämt vara möjliga genom ytterligare rationalisering och utbyggnad av förädlingsgraden. Den inhemska marknadens begränsning skapar emellertid svårigheter att utnyttja storskalighetens fördelar utan ytterligare koncentration, varvid livsmedelssystemet blir sårbart och de regionala problemen förstärks.

Varudistributionen har i huvudsak koncentrerats till tre stora block, vilka genom snabbköpsbutiker, paketering m. m. har ökat produktiviteten. Genom utnyttjande av data synes möjlighet finnas att rationalisera hanterings- och betjäningsfunktionerna. Totalutrymmet är även här begränsat och en viss överetablering har lett till att andra sortiment än livsmedel byggts ut. Glesbygdsbutikernas möjlighet att existera har minskat.

Nya utvecklingsvägar

Utvecklingen inom livsmedelsområdet har således präglats av ökad produktivitet. Livsmedelsförsörjningen har också snabbt kunnat anpassas till många av de krav som samhälle och konsumenter har ställt. Samtidigt har en rad problem uppstått, som är att hänföra till lönsamhet och priser, avsättning, miljö, regional utveckling och sårbarhet för externa störningar. Varje led har vidare sökt optimera sin verksamhet och ekonomi. Balansrubbningar kan då lätt uppstå.

Frågor kring produktutveckling är särskilt betydelsefulla. Det kan gälla såväl livsmedel som energiråvaror och andra biotekniskt baserade produkter. Även åtgärder för kostnadsminskning synes i fortsättningen bli allt mer angelägna. En mera utvecklad samverkan mellan olika led i produktionskedjan kan möjliggöra såväl förbättrad effektivitet i produktionen som kvalitetsutveckling av produkterna.

För att inom berörda områden åstadkomma förnyelse och ökad konkurrenskraft i näringarna kan forskning och utvecklingsarbete liksom därtill anknuten forskningsinformation spela en avgörande roll. Icke minst behövs forskning och utveckling i den ekonomiska situation som Sverige nu befinner sig. Detta synsätt präglar i hög grad riksdagens beslut i anledning av regeringens forskningsproposition. Sedan länge har samhället tagit på sig ett stort ansvar för att tillgodose näringslivets kompetensbehov. Detta gäller särskilt beträffande de biologiska näringarna. Som framhållits i nyssnämnda proposition finns det nu behov av snabbare kompetensuppbyggnad än den högskolan hittills har förmått åstadkomma. Ett av de områden som därvid särskilt utpekats är livsmedelsområdet.

Då det gäller livsmedelsområdet har jag i forskningspropositionen särskilt understrukit vikten av en helhetssyn. Därvid anförde jag bl. a. att många forskningsfrågor griper över hela kedjan från råvaruproduktion via förädlingsindustrin till marknaden där en slutprodukt av hög kvalitet till rimlig kostnad kan erbjudas konsumenterna. Detta gäller t. ex. kvalitetsfrågorna, det samlade produktions-, transport- och distributionssystemets teknik och ekonomi. Det gäller belysning av de ekonomiska frågor i ett system där producenter möter allt färre motparter inom handelns och distributionens område. Jag uttalade vidare att det är väsentligt att forsknings- och utvecklingsarbetet samt problemformuleringar sker med utgångspunkt i hur hela produktionskedjan ser ut.

Forskningen i dag

Liksom inom andra verksamheter är forskningsplaneringen inom livsmedelssektorn ofta begränsad till den inom resp. forskningsinstitution bedrivna forskningen. Då det gäller råvarusidan är forskningen numera till mycket stor del knuten till Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) även om vissa branschforskningsinstitut inom växtförädling och teknik bedriver ett omfattande FoU-arbete. Resursfördelningen sker i huvudsak genom anslag till SLU. Härutöver sker fördelning av resurser via skogs- och jordbrukets forskningsråd, styrelsen för teknisk utveckling (STU), naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR), växtförädlingsnämnden m. fl.

Forskning rörande andra delar av livsmedelskedjan uppvisar en betydande splittring. Verksamheten är förlagd till universiteten inkl. SLU, tekniska högskolor, vissa branschforskningsinstitut och till näringslivets egna institutioner. Finansiering genom statliga medel sker i stor utsträckning genom STU och forskningsråden till berörda högskolor och institut. Näringslivets egna insatser är förhållandevis små – knappt 2 % av förädlingsvärdet gentemot drygt 5 % för samtliga industribranscher. I stort torde forskningen inom råvaruledet vara mer omfattande än forskningen rörande såväl vidarebearbetning och distribution av produkterna liksom rörande produkternas kvalitet, näringsvärde och användbarhet. Detta gäller även beträffande forskningsinformationen.

I de långsikts- och verksamhetsplaner som lantbruksuniversitetet redovisat år 1981 har en samlad långsiktig strategi med femåriga åtgärdsförslag lagts fram för den i huvudsak till råvaruproduktionen knutna forskningen som bedrivs vid SLU. Någon motsvarande planering och övergripande samordning av forskningen inom livsmedelsområdet i övrigt – livsmedelsteknik, distribution och handel samt näringslära – finns däremot inte.

Utredningsuppraget

Med hänsyn härtill och behovet av intensifierat samordnat forsknings- och utvecklingsarbete inom livsmedelsområdet anser jag, efter samråd med cheferna för utbildningsdepartementet, industridepartementet och socialdepartementet, att det är angeläget att en översyn görs av forskningsplanering, forskningsbehov, forskarutbildning, resursfördelning och informationsverksamhet av betydelse för de delar av livsmedelskedjan som följer efter råvaruproduktionen. Däri bör även innefattas en bedömning av behovet av forsknings- och resursinsatser i olika led samt finansieringsformer. I översynen bör också hänsyn tas till kravet på organisatorisk samverkan och effektivitet, samarbete med den till råvaruproduktionen knutna forskningen och andra åtgärder som kan bidra till problemlösning och rationell utveckling av livsmedelssektorn. Därvid bör uppmärksamhet ägnas åt forskningens betydelse för förädlingsindustrin och utrustningsindustrin. Vidare bör även konsumenternas krav och behov av näringsriktiga livsmedel beaktas. I detta sammanhang bör också kravet på miljövänlig produktion uppmärksammas. Uppdraget att genomföra översynen bör anförtros en särskild utredare.

För att kunna bedöma behovet av forskningsinsatser på berörda områden bör utredaren analysera livsmedelsförsörjningens struktur, funktion, samverkan mellan olika led, lokalisering m. m. Vidare bör belysas problem och

konflikter i systemet och faktorer som påverkar utvecklingen i olika riktningar. Därvid bör även beaktas vad som kan förväntas i en överblickbar framtid.

Med stöd av regeringens bemyndigande har jag den 18 maj 1982 tillkallat en särskild kommitté med uppgift att utreda livsmedelsförsörjningens sårbarhet från olika synpunkter. Utredningen skall omfatta hela livsmedelskedjan, dvs. jordbruksproduktionen, trädgårdsodlingen och fisket, den industriella förädlingen och distributionen. En kartläggning av sårbarheten skall göras och överväganden ske av vilka anpassningar som i fredstid behövs för att förstärka försörjningstryggheten vid såväl långvarig avspärrning eller krig som mer kortvariga störningar i fredstid. Vidare skall de olika ledens beroende av stödfunktioner i form av energi av skilda slag, insatsvaror, maskiner, reservdelar, arbetskraft, transporter m. m. närmare analyseras och åtgärder för att minska sårbarheten i dessa avseenden övervägas.

I direktiven till kommittén konstateras vidare att livsmedelsförsörjningens sårbarhet i väsentlig grad har sitt ursprung i bl. a. vårt ökade utlandsberoende, den tekniska utvecklingen, centraliseringssträvanden, utnyttjande av stordriftsfördelar och bl. a. härigenom ökad geografisk koncentration. Kommittén skall studera möjligheterna att minska sårbarheten genom att beredskapsaspekterna beaktas på ett tidigt stadium i produktions- och samhällsplaneringen. Samspelet mellan försörjningsansvariga myndigheter och de olika leden inom livsmedelsförsörjningen skall analyseras och övervägas.

Kommittén skall också överväga vilka speciella behov av forskning som föreligger vid SLU och andra institutioner och vilka anpassningar som är önskvärda för att försörjningstryggheten inom livsmedelsområdet därigenom skall kunna förbättras.

Som framgår av redogörelsen för sårbarhetskommitténs direktiv kommer denna kommitté och utredaren att behandla frågor som i vissa hänseenden är likartade och näraliggande. Utredaren, som har att verkställa en samlad översyn av forskningen inom delar av livsmedelsområdet, bör därför samordna sitt arbete med utredningen om livsmedelsförsörjningens sårbarhet.

Utredaren bör vid sina överväganden även ta del av de erfarenheter som föreligger och efterhand kommer fram vid beredningens för livsmedels- och näringsfrågor (livsmedelsberedningen) överläggningar.

Livsmedelsberedningen inrättades år 1978 och påbörjade sitt arbete den 1 januari 1979. Beredningen är ett samrådsorgan och ett forum för överläggningar och diskussioner mellan regeringen och experter på livsmedelsområdet. Ledamöter i beredningen är företrädare för berörda myndigheter, livsmedelsproducenter, livsmedelsindustri, handel, löntagare/konsumenter, näringsexperter och matskribenter.

Beredningen fattar inga beslut om konkreta åtgärder i några frågor, men kan genom sitt arbete presentera bedömningar, prognoser osv., som i sin tur kan ligga till grund för regeringsförslag om utredningar, forskningsprojekt och liknande. Beredningens uppgift är däremot inte att bereda aktuella ärenden inför regeringens ställningstagande. Beredningen har bl. a. behandlat livsmedelsforskningen i Sverige.

Utredaren bör ta del av och redovisa den internationella forskningsprioriteringen inom nu berört område av livsmedelskedjan.

En betydande internationell erfarenhet finns av kopplingar mellan forskningsbaserat utvecklingsarbete och industriella tillämpningar. Ett visst planerings- och erfarenhetsunderlag finns sålunda. Mot bakgrund av detta bör utredaren analysera hur resultaten av forskning och utvecklingsarbete inom livsmedelsområdet skall kunna tas till vara på ett effektivt sätt i Sverige.

Den inom landet bedrivna livsmedelsforskningen ligger sett ur ett internationellt perspektiv väl framme på många områden. Forskningsresultaten har i många fall varit av stor betydelse för bl. a. exportindustrin. Utredaren bör i detta sammanhang undersöka kommande behov av forskning, som har till syfte för att förstärka och främja export av produkter från livsmedelsindustrin, särskilt högförädlade produkter.

Det finns möjligheter att en utbyggnad av forskningen på livsmedelsområdet också kan ge en kunskapsbank för vårt biståndsarbete i u-länderna och därmed bli ett viktigt vapen i kampen mot svält och fattigdom. Utredarens förslag till forskningsinriktning bör utformas så att den även tillgodoser detta syfte.

I regeringens forskningsproposition har starkt understrukits vikten av hög kvalitet i forskningen. När det gäller sektoriell FoU, bör även den nytta som sektorn och konsumenterna kan erhålla av forskningsresultaten i relation till insatta resurser bedömas. Ett viktigt underlag för en bedömning av det inomvetenskapliga värdet och nyttan är utvärderingar av forskningen. Chefen för utbildningsdepartementet har i forskningspropositionen redovisat erfarenheter av utvärderingar som företagits inom särskilt NFR:s område. Dessa erfarenheter har genomgående varit positiva och gett värdefull kritik och stimulans åt forskarna, liksom de lämnat information till allmänhet och beslutsfattare hur forskarna förvaltar sina medel. Utvärderingarna har också gett underlag för att bedöma framtida resursfördelning. Utredningen bör även omfatta en sådan utvärdering av den forskning som avser leden efter råvaruproduktionen.

Utredaren bör också undersöka vilken roll forskarutbildningen spelar och bör spela för arbetskraftsförsörjningen inom nu aktuella områden.

Utredaren bör samråda med berörda organ och med den utredare jag tidigare denna dag fått regeringens bemyndigande att tillkalla för utvärdering av forskning och utbildning m. m. inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde. Utredaren bör i sitt arbete även ta hänsyn till de erfarenheter som kommit fram vid universitet, tekniska högskolor, centrala myndigheter, branschforskningsinstitut och näringslivets institutioner, som bedriver forskning inom livsmedelsområdet. Jag vill i detta sammanhang erinra om att regeringen genom beslut den 5 augusti 1982 gett skogs- och jordbrukets forskningsråd huvudansvar för planering och genomförande av åtgärder rörande forskning på livsmedelsområdet. Ett nära samråd mellan utredaren och forskningsrådet är därför angeläget. För den vetenskapliga bedömningen bör internationell expertis anlitas.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. Överväganden och förslag bör kunna redovisas i etapper. En strävan bör därvid vara att förslag rörande behovet av forskning och forskningsinriktning, forskarutbildning samt finansiering och resursfördelning skall redovisas i en första etapp och i sådan tid att de kan beaktas i arbetet med den proposition om forskning som avses

föreläggas riksdagen under våren 1984. Utredaren bör därför redovisa denna etapp senast den 1 november 1983.

Regeringens direktiv (dir. 1980:20) till statliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer bör omfatta denna utredning.

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av livsmedelsforskning m. m.,

att besluta om sakkunniga, experter och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Möjligheterna till en fortsatt utbyggnad av vattenkraften

Dir 1982:74

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-09.

Statsrådet Eliasson anför.

Riksdagen fattade hösten 1977 beslut om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen (prop. 1977/78:57, CU 1977/78:9, rskr 1977/78:100). I beslutet angavs vilka vattendrag och älvsträckor som skall undantas från fortsatt vattenkraftsutbyggnad. Förutom de fyra s. k. huvudälvarna Torne älv, Kalix älv, Pite älv och Vindelälven och samtliga objekt som i betänkandena (SOU 1974:22) Vattenkraft och Miljö och (SOU 1976:28) Vattenkraft och Miljö 3 upptagits i klass 4 undantogs enligt beslutet också vissa älvsträckor i övriga klasser som det från översiktliga planeringssynpunkter ansågs finnas särskilda skäl att bevara.

Genom riksdagsbeslut år 1979 och år 1980 har undantag från vattenkraftsutbyggnad gjorts även för Västerdalälven uppströms Hummelforsen (prop. 1978/79:213, CU 1979/80:6, rskr 1979/80:87) och Ljungan uppströms Storsjön (prop. 1980/81:26, CU 1980/81:3, rskr 1980/81:12).

Våren 1981 fattade riksdagen (prop. 1980/81:90, NU 1980/81:60, rskr 1980/81:381) beslut om riktlinjer för energipolitiken för tiden fram till omkring år 1990. I propositionen beräknades vattenkraften ge ett bidrag till elförsörjningen år 1990 på 65 TWh per år vid normal vattentillrinning. Senare bedöms bidraget kunna bli 66 TWh. Beräkningarna utgår från en utbyggd och lovgiven vattenkraftsproduktion på 62–63 TWh år 1980. Den i propositionen beräknade utbyggnaden inkluderar tillskott från små vattenkraftverk med en effekt av 100–1500 kW. Vidare inräknas effektiviseringar i befintliga kraftverk motsvarande högst 1 TWh.

Vid sin motivering till de angivna nivåerna anförde föredraganden efter

samråd med chefen för jordbruksdepartementet att det för att denna utbyggnad skall komma till stånd under 1980-talet fordras att åtskilliga av de projekt som kommer att aktualiseras under perioden även kommer till utförande.

Enligt propositionen bör i detta syfte en uppföljning av lämnade tillstånd göras år 1983. Skulle det visa sig nödvändigt kommer regeringen då att förelägga riksdagen kompletterande förslag så att det föreslagna tillskottet från vattenkraften år 1990 kan uppnås.

Civilutskottet (CU 1980/81:54) konstaterade i ett yttrande till näringsutskottet att det torde vara i sak ostridigt att ramen för den möjliga utbyggnaden läggs fast ytterst genom riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen och vattenlagens tillåtlighetsregler i förening med regeringens prövningsrätt.

Civilutskottet konstaterade vidare att tillgängliga uppgifter inte entydigt gett vid handen att man – utan ändrade riktlinjer för den fysiska riksplaneringen, ändrade tillåtlighetsregler i vattenlagen eller avsiktligt ändrade dispensregler (4 kap. 18 § tredje stycket vattenlagen) – med säkerhet kan uppnå en total vattenkraftsproduktion om 66 TWh och, än mindre, att vattenkraften år 1990 ger ett tillskott av 65 TWh. Näringsutskottet (NU 1980/81:60) fann inte anledning att ifrågasätta civilutskottets bedömning att med nu gällande regler vattenkraftsproduktionen år 1990 kommer att ligga något under 65 TWh. Detta tal bör enligt civilutskottet ses som ett i viss mån osäkert resultat av beräkningarna av tillgänglig vattenkraft och inte som en utgångspunkt för beslut om vilken vattenkraft som skall vara tillgänglig.

Vid yrkande på avslag på motion 1980/81:1976 om en plan för vattenkraftsutbyggnaden anförde näringsutskottet bl. a. att enligt propositionen utvecklingen i det korta och medellånga perspektiven kommer att följas uppmärksamt av regeringen. Utskottet erinrade härvid om att regeringen – om det skulle visa sig nödvändigt – år 1983 avser att förelägga riksdagen kompletterande förslag rörande vattenkraftsutbyggnaden. Riksdagen anslöt sig till vad utskottet anfört.

Regeringen tillkallade hösten 1981 en parlamentarisk kommitté (I 1981:09) om åtgärder för att säkra kärnkraftens avveckling och ett fortsatt minskat oljeberoende. Kommittén, som tagit namnet 1981 års energikommitté, har till uppgift att föreslå åtgärder på lång sikt för Sveriges energiförsörjning. I direktiven (dir. 1981:62) anges att kommitténs arbete skall inriktas på situationen på 1990-talet och tiden därefter. På grund av de långa planerings- och byggtider som råder inom energiområdet kommer dock en del beslut att behöva fattas redan under 1980-talet. Kommittén beräknas avsluta sitt arbete hösten 1984. Kommittén kommer att analysera vilken roll olika energikällor, bl. a. vattenkraften, kan få i den framtida energiförsörjningen. Kommittén skall härvid enligt direktiven utgå från bl. a. de gällande riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen.

Med anledning av motion 1981/82:2061 behandlade riksdagen våren 1982 på nytt frågan om vattenkraftsutbyggnaden.

Civilutskottet (CU 1981/82:33) anförde därvid att uppgifter om möjligheter att nå nära beräknad utbyggnad år 1990 inte kan undanröja farhågorna för att utbyggnaden inte kommer att ske i önskad takt. De långa projekterings- och planeringsperioderna medför att beslut måste tas så snart som möjligt för

att vattenkraften skall kunna lämna sitt avsedda bidrag till den beslutade framtida energistrukturen. Utskottet konstaterar att kompletterande förslag om vattenkraftsutbyggnaden bör läggas fram år 1983 för att konkreta åtgärder skall kunna vidtas under 1980-talet. Redan mot denna bakgrund finns enligt utskottet tillräckliga skäl för att nu påkalla en utredning som ger underlag för ett sådant förslag. Enligt civilutskottet bör utredningsarbetet planläggas i samråd med 1981 års energikommitté. Utredningsresultatet bör enligt utskottet kunna läggas till grund för en plan för vattenkraftsutbyggnaden och innefatta ställningstaganden även till frågan om i vilken mån gällande riktlinjer i den fysiska riksplaneringen bör omprövas, bl. a. mot bakgrund av att tidigare utredningar bakom dessa gjorts innan riksdagen fattat nu gällande beslut om energipolitikens inriktning. Utgångspunkter kan även böra tas i kommande beslut om ny vattenlag. Uppläggningen av arbetet på en ny plan- och bygglag torde inte behöva påverkas.

Riksdagen beslutade att som sin mening ge regeringen tillkänna vad civilutskottet anfört (rskr 1981/82:338).

För egen del vill jag anföra följande.

Vattenkraften har betytt mycket för vårt lands industriella och ekonomiska utveckling. Den har inneburit en säker kraftförsörjning med god ekonomi. Den är inhemsk och förnybar, vilket ger en värdefull försörjningstrygghet. Den är dessutom lätt att reglera efter elefterfrågans variationer. Därför har det funnits och finns starka energipolitiska skäl att använda vattenkraften i så stor utsträckning som möjligt. Utbyggnad av vattenkraft innebär dock ofta svåra intrång i miljön och förlust av oersättliga natur- och rekreationsvärden. Vattenkraftsutbyggnad kan medföra betydande skador för rennäringen och fisket liksom på skogs- och jordbruksmark samt på bebyggelse. Det finns alltså starka motstående intressen mot en utbyggnad av vattenkraften. En fortsatt utbyggnad av vattenkraften kräver därför en noggrann avvägning mellan energipolitiska synpunkter och bevarandesynpunkter.

Den ekonomiskt utbyggnadsvärda vattenkraften är i dag utbyggd till ca två tredjedelar i vårt land. El från de befintliga produktionsanläggningarna kommer även i framtiden att ge ett väsentligt bidrag till vårt lands elförsörjning. Det är enligt min mening rimligt att vi i dag när vi tar ställning till de ännu outbyggda älvsträckorna ger bevarandeintressena en större tyngd.

Enligt riksdagens beslut våren 1981 bör ett kompletterande förslag om vattenkraftsutbyggnaden läggas fram år 1983 för att konkreta åtgärder skall kunna vidtas under 1980-talet.

Jag föreslår därför att en särskild utredare tillkallas för att ta fram underlag för dessa kompletterande förslag.

Regeringen har tidigare denna dag beslutat om en lagrådsremiss med förslag till lag om riksintressen enligt den fysiska riksplaneringen. I förslaget ingår bestämmelser till skydd för de älvar och älvsträckor som genom de beslut som jag angett tidigare har undantagits från vattenkraftsutbyggnad. Regeringen har sålunda sett att de motiv som var vägledande för 1977 års beslut om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vattendrag i norra Svealand och Norrland är så starka att de inte bör omprövas. Därmed har regeringen också gett uttryck för att den fysiska riksplaneringen måste ge planeringsförutsättningarna på lång sikt och därför inte bör omprövas redan

efter några år. De riktlinjer för energipolitiken som riksdagen har antagit utgår också uttryckligen från bl. a. riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Det är inom dessa ramar som den i 1981 års energiproposition angivna vattenkraftsutbyggnaden till år 1990 skall nås. Utredaren bör därför inskränka sitt arbete till att studera möjligheterna att fullfölja riksdagens beslut inom ramen för sådana projekt som inte berör undantagna älvar eller älvsträckor. Jag vill dock erinra om vad som i propositionen (prop. 1977/78:57) anförs om att det finns fler älvsträckor än de som undantagits från utbyggnad som har höga bevarandevärden och att det vid prövning enligt vattenlagen kan visa sig att utbyggnaden inom sådana älvsträckor inte bör tillåtas.

I energipropositionen angavs den år 1980 utbyggda och lovgivna vattenkraften till 62–63 TWh. Anledningen till att denna inte angavs exakt var bl. a. den osäkerhet som råder beträffande den s. k. normalårsproduktionen. Utredaren bör om möjligt precisera årsproduktionen i nu utbyggda och lovgivna kraftverk och redovisa det material som använts som underlag för beräkningarna.

I propositionen angavs vidare att tillgänglig statistik över de vattenkraftsproducerande älvarnas medelvattenföring visat på en svagt nedåtgående trend under de senaste decennierna. Utredaren bör efter samråd med SMHI redovisa de senaste uppgifterna om denna utveckling liksom konsekvenserna härav för elförsörjningen.

Vattenfallsverket och Svenska Kraftverksföreningen studerade år 1980 möjligheterna till effektiviseringar i befintliga stationer. Utredningen redovisade att högst 1 TWh kan erhållas genom effektiviseringar. Utredaren bör överväga om det erfordras kompletterande studier och åtgärder för att säkra att tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga effektiviseringar också kommer till stånd.

De senaste åren har i flera stationer installerats större maskiner utan att för den skull den tillförda vattenmängden har ökats. Dessa s. k. effektutbyggnader har skett för att vattenkraftens goda regleregenskaper bättre skall kunna utnyttjas. Effektvärdet i det svenska kraftsystemet kommer dock att vara lågt under flera år framöver, vilket innebär att ekonomin för effektutbyggnader är mycket dålig. Sett i ett längre perspektiv kan det dock vara gynnsamt att genomföra såväl effektiviseringar som effektutbyggnader under 1980-talet, eftersom elförsörjningssituationen då kommer att vara mycket god.

Utredarens huvuduppgift bör vara att inventera projekt – utbyggnader i älvar och älvsträckor som är fria för prövning, små vattenkraftverk, effektiviseringar eller effektutbyggnader – som skulle kunna komma till utförande under den närmaste tioårsperioden. Vid inventeringen som skall omfatta även de södra delarna av landet bör beaktas och värderas såväl utbyggnadsvärdet som bevarandevärdet. Med detta material som underlag skall utredaren bedöma möjligheterna att nå den produktionsnivå som angetts i riksdagens beslut. Om så erfordras bör utredaren också föreslå åtgärder för att säkerställa denna utbyggnad. Jag vill dock i sammanhanget understryka det som civilutskottet tidigare markerat, nämligen att angivet tal för vattenkraftsutbyggnaden inte kan ses som ett absolut mål.

Utredaren skall inte utvärdera vattenlagens utformning och tillämpning.

Utredningsarbetet bör planeras i nära samråd med 1981 års energikommitté. Resultatet bör redovisas senast den 1 mars 1983. Utredaren bör under arbetets gång hålla kontakt med kraftföretag, berörda myndigheter, Svenska samernas riksförbund och andra intressenter.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden som rör energipolitiken

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda möjligheterna till en fortsatt vattenkraftsutbyggnad

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Översyn av de statliga insatserna för alkohol- och narkotikainformation m. m.

Dir 1982:75

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16.

Chefen för socialdepartementet, statsrådet Söder, anför.

Bakgrund

Riksrevisionsverket (RRV) har som ett led i sin förvaltningsrevision granskat de statliga insatserna för alkoholinformation. RRV har lagt fram sina överväganden och förslag i revisionsrapporten (Dnr 1981:196) Statliga insatser för alkoholinformation.

Revisionen har avsett det statliga systemet för samordning av bidragsgivning till och produktion av alkoholinformation. De myndigheter och organ som har berörts av granskningen är i första hand socialstyrelsen (SoS), socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor (a-nämnden), skolöverstyrelsen (SÖ), Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), statens ungdomsråd och Systembolaget AB.

RRV:s bedömning är att betydande effektivitetsvinster bör kunna uppnås genom en förbättrad samordning av alkoholinformationen och genom vissa organisatoriska förändringar.

Riksrevisionsverkets förslag

RRV har lämnat följande rekommendationer till förändringar, som i korthet innebär:

- att SoS snarast bör verka för den typ av samordning av alkoholinformationen som RRV har föreslagit
- att CAN ställs under SoS överinseende och att personalen uppförs på SoS personalstat
- att vissa anslag överförs från utbildningsdepartementets till socialdepartementets område
- att statens ungdomsråd i fortsättningen inte disponerar över en del av alkoholinformationsanslaget
- att ev. stöd till facklig-social verksamhet i fortsättningen utgår genom särskilt anslag
- att man tillser att ungdomsorganisationer som samtidigt är nykterhetsorganisationer i fortsättningen ges organisationsstöd genom endast ett anslag
- att a-nämndens funktion att fördela medel till lokala alkoholinformationsprojekt överförs till CAN och att SoS i fortsättningen själv får fatta beslut beträffande de medel för alkoholinformation som ställs till styrelsens förfogande
- att en avveckling av a-nämnden övervägs
- att organisationer som direkt erhållit medel för vissa typer av alkoholpolitiska insatser inte ges rätten att samtidigt erhålla stöd till lokala projekt med samma inriktning.

Remissyttranden

RRV:s revisionsrapport har remissbehandlats. Remissinstanserna är positiva till en förbättrad samordning av alkoholinformationen. En stor del av remissinstanserna anser emellertid att flera av de förslag som RRV har lagt fram bör beredas ytterligare. Flera remissinstanser anser att den kartläggning som RRV har gjort överskattar omfattningen av de statliga resurserna för alkoholinformation.

Flertalet remissinstanser anser att frågan om den organisatoriska lösningen måste utredas ytterligare. Man är inte beredd att före ett mer ingående utredningsarbete ta ställning till förändringar rörande exempelvis CAN och socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor eller vilket organ som skall fördela de statliga bidragen för alkoholinformation.

Kartläggning av drogutvecklingen

Jag vill i detta sammanhang erinra om att jag i propositionen 1981/82:143 (SoU 43, rskr 325) har anfört att det inom alkoholområdet saknas viktiga data om konsumtions- och skadeutvecklingen. En av orsakerna är att arbetet med att studera dessa frågor bedrivs på många olika håll. Samordningsorganet (S 1980:06) för alkoholfrågor (SAMO) har föreslagit att ansvaret för att mer övergripande följa konsumtions- och skadeutvecklingen samlas hos ett organ. När det gäller att följa utvecklingen inom drogområdet anser SAMO att alkohol- och narkotikafrågorna bör behandlas integrerat. I

propositionen har jag uttalat att jag i princip delar SAMO:s uppfattning men att förslag från utredningen (S 1977:04) om narkotikamissbrukets omfattning (UNO) bör avvaktas innan slutgiltig ställning tas i frågan. UNO kommer inom kort att i enlighet med sina direktiv lämna förslag om hur missbruksutvecklingen inom narkotikaområdet bör följas i framtiden.

Överväganden

Information i alkohol- och narkotikafrågor bedrivs idag på ett mycket brett fält. Ett stort antal myndigheter, institutioner, organisationer och företag vänder sig till olika grupper av människor i sin upplysningsverksamhet. Jag vill framhålla att det är en fördel om flera instanser engagerar sig i information kring alkohol- och narkotikafrågor. En upplysningsverksamhet som kommer från skilda håll kombinerad med olika aktiviteter har större möjlighet att bli framgångsrik. Det är därför viktigt att ta till vara de erfarenheter som finns inom bl. a. föreningslivet och låta olika organisationer informera om drogerna utifrån sina förutsättningar. När det emellertid gäller fördelningen av statliga bidrag för upplysning om alkohol- och narkotikafrågor kan det däremot som RRV har påpekat finnas skäl att överväga en begränsning av antalet bidragsgivande myndigheter och organ. Likaså är avgränsningen av olika anslag och arbetsfördelningen mellan olika statliga myndigheter och nämnder m. fl. i vissa fall oklar.

Risk för dubbelarbete, onödigt omfattande administration och bristande överblick föreligger. Innan slutlig ställning tas till frågan om hur de statliga insatserna för alkohol- och narkotikainformationen bör vara organiserade i framtiden behöver frågan beredas ytterligare.

Jag föreslår därför att en särskild utredare tillkallas för ändamålet. Utredaren bör förutsättningslöst överväga olika möjligheter att få till stånd en förbättrad samordning och organisation av de statliga insatserna för alkohol- och narkotikainformation.

Utredaren bör utifrån samhällets alkohol- och narkotikapolitiska målsättningar granska formerna för statens stöd till myndigheter och folkrörelser och föreslå lämplig samordning och förenkling av bidragsgivningen.

Utredaren bör samråda med företrädare för myndigheter och organisationer som berörs av uppdraget.

Med beaktande av RRV:s rapport och remissinstansernas synpunkter bör utredaren också lägga fram förslag till en bättre samordning av de statliga myndigheternas informationsinsatser. Utredaren bör därvid särskilt överväga hur ett mera sammanhållet ansvar för fördelningen av de statliga medlen för alkohol- och narkotikaupplysning kan åstadkommas.

De förslag som utredaren presenterar skall åtföljas av väl genomarbetade kostnadsberäkningar som tar hänsyn till alla kostnader oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Utredarens förslag skall kunna genomföras utan att nuvarande resursförbrukning ökas. Utredningsarbetet skall syfta till att en besparing kan erhållas genom effektiviserad administration.

Utredaren skall vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att

framföra synpunkter. Utredaren skall därutöver informera berörda arbetstagare om utredarens arbete.

Utredningsarbetet bör bedrivas så att uppdraget kan slutredovisas under första halvåret 1983.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för socialdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om en förbättrad samordning och organisation av de statliga insatserna för alkohol- och narkotikainformation

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Socialdepartementet)

Vissa frågor rörande deklarationskontrollen m. m.

Dir 1982:76

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16.

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén, anför.

Kommittén (B 1982:03) med uppdrag att se över taxeringsförfarandet och skatteprocessen tillkallades i juni 1982. Enligt sina direktiv (Dir 1982:24) har kommittén bl. a. till uppgift att överväga vilka riktlinjer som bör gälla i framtiden för det gransknings- och kontrollarbete som har samband med taxeringen. Övervägandena bör vidare avse fördelningen av deklarationsmaterialet och granskningsresurserna på regional och lokal nivå. Kommittén skall också förutsättningslöst pröva hur det allmännas processföring i skattemål av olika slag skall organiseras. En fråga som bör belysas är om man närmare bör integrera den processförande verksamheten och taxeringsarbetet. Kommittén bör dessutom överväga om det är lämpligt att föra ut delar av processverksamheten till lokal nivå. Kommittén skall med andra ord diskutera den nuvarande uppdelningen av den fiskala verksamheten på en taxeringsenhet och en besvärsenhet resp. på regional och lokal nivå.

Kommittén har i en skrivelse den 8 juli 1982 till chefen för budgetdepartementet anfört att länsstyrelsen i Uppsala län f. n. undersöker möjligheterna att decentralisera viss del av skatteadministrationen från länsstyrelsen till de lokala skattemyndigheterna i länet genom överflyttning av arbetsuppgifter och tjänster. Kommittén har påpekat att resultatet av denna försöksverksamhet kan antas få stor betydelse för kommitténs arbete och har hemställt

att särskilda åtgärder vidtas i fråga om dessa delar av kommitténs verksamhetsområde.

Den avsedda försöksverksamheten i Uppsala län bör enligt min mening bli föremål för ett särskilt studium i vad den avser utlokalisering av arbetsuppgifter från länsstyrelsens skatteavdelning till de lokala skattemyndigheterna. En särskild utredningsman bör få i uppdrag att följa försöksverksamheten och i anslutning till detta utreda hithörande frågor, som ligger inom arbetsområdet för kommittén med uppdrag att se över taxeringsförfarandet och skatteprocessen. Utredningsmannen har att i samarbete med kommittén i första hand lämna förslag i frågor, som rör principerna för fördelning av deklarationsmaterialet och kontrollresurserna på regional och lokal nivå inom skatteadministrationen. Utredaren skall vidare lämna förslag rörande möjliga riktlinjer för överförande av delar av den processförande verksamheten inom taxeringsområdet till lokal nivå. Uppdraget skall redovisas i sådan tid att resultaten kan beaktas av kommittén vid dess överväganden av de frågor som inledningsvis angetts.

Regeringens allmänna tilläggsdirektiv till kommittéer (Dir 1980:20) samt direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående kontroll och förenklingsfrågor vid reformer på skatteområdet (Dir 1982:27) bör gälla för den särskilde utredaren.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för budgetdepartementet

att tillkalla en särskild utredare för de uppgifter jag har angivit,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Översyn av fritidshemsverksamheten för yngre skolbarn

Dir. 1982:77

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16

Chefen för socialdepartementet, statsrådet Söder, anför.

Olika frågor som rör fritidshemsverksamheten har aktualiserats under senare år i samband med diskussioner om barnomsorgens utveckling och

inriktning. Det gäller t. ex. samhällets ansvar för hur barn och ungdom tillbringar sin fritid, den allmänna fritidsverksamhetens inriktning, fritidshemsverksamhetens målsättning och organisation samt möjligheter till samverkan mellan fritidshemmen, barnomsorgen i övrigt, skolväsendet och fritidsgårdarna.

Enligt socialtjänstlagen (1980:620) har socialnämnden i varje kommun till uppgift att svara för bl. a. omsorg och service m. m. till familjer och enskilda som behöver det. Nämnden skall bl. a. verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden.

Samhällets barnomsorg omfattar enligt socialtjänstlagen förskole- och fritidshemsverksamhet. Fritidshemsverksamheten avser skolpliktiga barn t. o. m. 12 års ålder. I socialtjänstförordningen (1981:750) anges bl. a. att fritidshemsverksamheten bedrivs i form av fritidshem och därtill anknuten fritidsverksamhet samt familjedaghem.

Barnstugeutredningen behandlade i betänkandet (SOU 1974:42) Barns fritid frågan om de yngre skolbarnens behov av omsorg och fritidsverksamhet. Utredningen formulerade ett program dels för en allmän fritidsverksamhet för alla barn, dels för samhällets ansvar för de skolbarn som behöver heldagsomsorg under den tid föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar och när skolans ansvar inte gäller.

Utredningen om skolans inre arbete (SIA) diskuterade i betänkandet (SOU 1974:58) Skolans arbetsmiljö frågor som rör skolbarnens behov av en utökad omsorg under skoldagen. Utredningen föreslog bl. a. en samlad skoldag bestående av undervisning och olika fria aktiviteter. SIA-utredningen liksom barnstugeutredningen underströk betydelsen av att föreningslivet engageras i fritidsverksamheten.

Riksdagen har uttalat sig för (prop. 1975/76:39, UbU 30, rskr 367) införandet av en samlad skoldag. Vidare behandlades i beslutet frågan om behovet av en samordning mellan skolans och fritidshemmens resurser under skoldagen och i den allmänna fritidsverksamheten.

Det har emellertid visat sig att den samlade skoldagen och en allmän fritidsverksamhet inte genomförts i den omfattning och med den utformning som ursprungligen avsågs. Riksdagen har också uttalat att ett genomförande av en samlad skoldag kan accepteras endast under förutsättning att det totalt sett inte innebär någon ökad resursanvändning (prop. 1980/81:150, FiU 40, rskr 420). Detta har också följts upp i ett regeringsbeslut.

Ett införande av den samlade skoldagen ställer högre krav på samarbetet mellan fritidshemmen och skolan än vad som tidigare varit fallet. Det gäller såväl i fråga om utnyttjandet av lokalmässiga som personella resurser.

Fritidshemmet och skolan arbetar delvis utifrån olika förutsättningar, målsättningar och traditioner.

En stor osäkerhet föreligger om hur fritidshemsverksamheten skall samordnas med skolans verksamhet. Min uppfattning är att problemen berör personal såväl i skola som fritidshem, och i viss mån även lokalernas samordning.

Organisatoriska modeller för fritidshemsverksamheten

Fritidshemsverksamheten kan organiseras på flera olika sätt och lösningarna kan variera från kommun till kommun alltefter lokala förutsättningar och behov.

Barnstugeutredningen föreslog bl. a. en mera öppen form av fritidshemsverksamhet i s. k. utvidgade fritidshem. I dessa skulle hemvistrum för de inskrivna barnen kombineras med utrymmen för en öppen fritidsverksamhet för både inskrivna och andra barn i bostadsområdet. Som en basmodell föreslogs att lokalerna skulle knytas till bostadsområdenas låg- och mellanstadieskolor.

I prop. 1975/76:92 om utbyggnad av barnomsorgen betonades det angelägna i att i enlighet med barnstugeutredningens förslag få till stånd en utbyggnad av fritidshemmen och en förändring av fritidshemmens verksamhetsformer och funktioner. Detta skulle bl. a. kunna ske genom en sådan samordning mellan skolans och fritidshemmens lokaler som barnstugeutredningen föreslagit.

Socialstyrelsen har bl. a. utifrån de förslag som lades fram av barnstugeutredningen bedrivit en försöksverksamhet omkring bl. a. den organisatoriska utformningen av fritidshemsverksamheten.

Även andra modeller har prövats så att exempelvis försöksverksamheter med s. k. utvidgade syskongrupper bedrivits bl. a. inom projektet för och deras intellektuella och sociala utveckling. Barn skulle också ges möjligheter att orientera sig i vuxenvärlden, inte minst i arbetslivet. Vidare betonades behovet av barnens egen aktiva medverkan i utformningen av den fysiska miljön och innehållet i verksamheten.

Riksdagen ställde sig bakom denna inriktning (prop. 1975/76:92, SoU 28, rskr 219).

En ständig utveckling och debatt pågår om målsättningen och det pedagogiska innehållet i barnomsorgen. Inte minst gäller detta fritidshemmens verksamhet. Enligt min mening är det angeläget att målen för fritidshemmens verksamhet är tydliga vilket också innebär att en uppföljning och utveckling av det pedagogiska programmet bör ske kontinuerligt.

Det är också viktigt att utbildningen förändras i takt med förändringarna i verksamheten. Jag anser det också angeläget att man i detta sammanhang ser över vilka möjligheter det finns att få till stånd en jämnare fördelning av personalen vad avser kön, ålder och utbildning.

Barn med behov av särskilt stöd

Enligt 15 § socialtjänstlagen (1980:620) skall barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling anvisas plats i förskola eller fritidshem med förtur om ej barnets behov av sådant stöd tillgodoses på annat sätt.

Lagen anger vidare att kommunerna genom uppsökande verksamhet skall ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats i förskola eller fritidshem av ovan angivna skäl.

Gruppen barn med behov av särskilt stöd är svår att definiera och avgränsa på ett enhetligt sätt. Många tolkningar kan göras av begreppet ”särskilt stöd och stimulans”. Det är samtidigt varken önskvärt eller möjligt att dra en

skarp gräns mellan barn med resp. utan behov av särskilt stöd.

Tolkningen av denna lagregel har vållat vissa problem i landets kommuner. Kriterier för förtursbedömning och synpunkter på vilka stödinsatser som erfordras för förskolor och fritidshem har efterfrågats.

Socialstyrelsen har givit ut visst material som vägledning till kommunerna. I första hand har diskussionen emellertid gällt förskolebarn. För barn i åldrarna 7–12 år finns det kvar oklarheter om vilka åtgärder som fordras för att ge barnen det stöd de behöver i sin utveckling.

Uppdraget

Jag anser att en kommitté bör tillkallas för att se över frågor om fritidshemverksamhetens innehåll, organisation och samordning med övrig mångsidigt användbara förskolor och fritidshem (MAFF-projektet) och på initiativ av familjestödsutredningen.

Några kommuner har på eget initiativ prövat olika former av fritidshemsverksamhet och redovisat utvärderingar av dessa.

För barn i åldrarna 10–12 år har i några kommuner startats enklare former av fritidshemsverksamhet i s. k. fritidsklubbar. Verksamheten är mer utåtriktad och mindre personalkrävande än i de traditionella fritidshemmen.

En begränsad forskning om fritidshemsverksamheten för 7–12-åringar bedrivs därutöver vid Göteborgs universitet.

Svenska kommunförbundet har som en vägledning till kommunerna utarbetat ett underlag med exempel på pågående forsknings- och utvecklingsarbete omkring fritidshemmens verksamhet och miljö.

Det finns således f. n. flera olika modeller för fritidshemsverksamhetens organisation och anknytning till övrig fritidsverksamhet för barn. Vissa pågående försök har som nämnts utvärderats av socialstyrelsen m. fl., men många kommuner ställer sig frågande till de modeller som finns och vilken eller vilka modeller som är att föredra för den egna kommunen.

Enligt min mening finns flera skäl som talar för att befintliga modeller för fritidshemsverksamheten inte är de som bäst svarar mot de varierande behov av omsorg som finns hos barn i åldern 7–12 år. Riksdagen har nyligen fattat beslut om ett nytt statsbidragssystem för barnomsorgen. Vidare har riksdagen uttalat att nya platser inom barnomsorgen i stor utsträckning måste skapas genom ett effektivare utnyttjande av redan befintliga resurser. Dessa ställningstaganden innebär att kommunerna ges frihet att utforma och organisera sin barnomsorgsverksamhet efter de förutsättningar och behov som finns i resp. kommun. Nya mindre resurskrävande lösningar för fritidshemsverksamheten när det gäller organisation och samordning med övrig barnomsorgsverksamhet bör därmed bli möjliga att utveckla i kommunerna.

Det saknas emellertid en mer omfattande översyn av hur befintliga resurser inom barnomsorgen, skolan och fritidsverksamheten i övrigt i komunerna bäst kan tas till vara för att bidra till en verksamhet för barn i åldrarna 7–12 år som i takt med barnens ökande ålder anpassas till ett successivt minskande behov av omsorg. Jag vill i sammanhanget också peka på det angelägna i att se över vilka möjligheter som finns att samordna olika sommarverksamheter för barn med fritidshemmens verksamhet.

Pedagogiskt innehåll, personal m. m.

Barnstugeutredningen formulerade ett pedagogiskt program för fritidshemsverksamheten med syfte att på olika sätt främja barnens självständighet verksamhet m. m.

Kommitténs arbete bör ske mot bakgrund av behovet av ett bättre utnyttjande av befintliga resurser inom olika kommunala verksamheter för barn och ungdom och förslag bör ges med denna inriktning. Kommittén bör därför utifrån en kartläggning och analys av hittills prövade och tänkbara modeller för fritidshemsverksamheten ge förslag på lösningar för organisationen av verksamheten som är mer ändamålsenliga och mindre resurskrävande än nuvarande verksamhetsformer.

Kommittén bör i övrigt beakta de tilläggsdirektiv (Dir 1980:20) som utfärdats till samtliga statliga kommittéer och särskilda utredare. Kommittén bör noga beakta de kommunalekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag mot bakgrund av att kommuner och landstingskommuner inte skall åsamkas nya utgifter till följd av statliga beslut.

Kommittén bör särskilt överväga i vilka former samverkan mellan fritidshem och skola skall ske, liksom vilka möjligheter till samarbete med andra kommunala förvaltningar och frivilliga organisationer som finns.

Vidare bör kommittén se över det pedagogiska programmet för fritidshemsverksamheten utifrån de erfarenheter som erhållits under senare år i olika försöksverksamheter och inom den aktuella forskningen på området.

Komittén bör mot bakgrund av översikten av det pedagogiska innehållet i fritidshemsverksamheten och utifrån tänkbara organisatoriska lösningar analysera konsekvenser för utbildningen av personal för arbete i fritidshemsverksamheten, liksom konsekvenserna för personalens sammansättning m. m.

När det gäller frågan om barn i åldern 7–12 år med behov av särskilt stöd bör kommittén söka klargöra fritidshemmens funktion och möjligheter att vid sidan av skolans insatser möta barnens behov.

Kommittén bör vidare redovisa väsentliga problemområden där det krävs fortsatt forskning om fritidshemsverksamheten m. m.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för socialdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att belysa frågan om fritidshemsverksamheten för skolbarn

att utse en av ledamöterna att vara ordförande

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Socialdepartementet)

Tilläggsdirektiv till utredningen av vissa frågor rörande trygghetsfonder, m. m.

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:78

Dir. 1982:78

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16

Chefen för industridepartementet, statsrådet Åsling, anför.

Statens utgifter för att upprätthålla en hög industriproduktion och sysselsättning under 1970-talets industriella nedgång har varit omfattande.

För att finna former för att förebygga och på ett tidigare stadium i företagen vidta åtgärder för att mildra effekterna av strukturomvandlingen för samhället som helhet och för de enskilda anställda tillkallade jag med stöd av regeringens bemyndigande den 26 februari 1981 en kommitté (I 1981:03) med uppdrag att utreda vissa frågor rörande trygghetsfonder (trygghetsfondsutredningen). Kommittén består av fem ledamöter.

Enligt direktiven (Dir. 1981:28) är kommitténs uppgift att förutsättningslöst utreda behovet av ett system där företagen genom frivilliga avsättningar till särskilda fonder – trygghetsfonder – reserverar medel för framtida utgifter i samband med större driftsinskränkningar. För att öka företagens benägenhet att reservera medel avsågs avsättningarna vara avdragsgilla vid inkomsttaxeringen. Som en förutsättning för detta skulle emellertid företaget ha träffat en bindande överenskommelse med de anställdas organisationer.

Kommittén skulle i en första etapp mot bakgrund av vad den funnit beträffande behovet, konstruera alternativa modeller för trygghetsfonder. Kommittén skulle därvid i olika avseenden analysera vilka effekter ett införande av sådana fonder skulle få samhällsekonomiskt, statsfinansiellt och företagsekonomiskt, samt för rörligheten på arbetsmarknaden och för relationerna mellan arbetsmarknadens parter. Även övriga effekter för berörda företag och anställda skulle beaktas. Kommittén skulle arbeta i två etapper.

Kommittén har den 26 augusti 1982 överlämnat en skrivelse där den framför följande.

Kommittén har funnit det i direktiven skisserade fondsystemet ha väsentliga svagheter i fråga om både räckvidd och effektivitet. Det är sålunda åtminstone f. n. långt ifrån alla företag som redovisar tillräckliga vinster att göra avsättningar från. För de företag som har vinster finns redan nu flera alternativa sätt att disponera medlen, t. ex. för investeringar eller avsättning till investeringsfond. Under de närmaste åren kan systemet därför inte väntas få någon nämnvärd effekt på behovet av andra resurser för åtgärder i samband med akuta företagskriser. Inte heller längre fram i tiden kan systemet förutses lösa mer än en begränsad del av dessa problem. I den mån som fonderna dessutom skall ha till syfte att främja en samverkan mellan företag och anställda i fråga om investeringar framstår det som särskilt omotiverat att utforma systemet så att det bara kan beröra företag som tidigare har redovisat vinst och därefter råkat i kris.

Trots att det inte faller inom dess uppdrag har kommittén något övervägt i vad mån en annan konstruktion än den som angetts i direktiven skulle kunna minska de berörda bristerna. De alternativ som kommittén har diskuterat är emellertid alla sådana att deras värde inte kan bedömas utan vidare

utredningsarbete. Enligt kommitténs uppfattning är det av väsentligt intresse att utveckla metoder såväl för att lösa problem i samband med akuta företagskriser som för att långsiktigt underlätta en strukturomvandling i socialt acceptabla former.

Kommittén bedömer det inte som sannolikt att en fortsatt utredningsverksamhet i nuvarande former och i enlighet med de givna direktiven skulle kunna leda fram till förslag vilkas genomförande kan rekommenderas. Kommittén anser sig därför ha slutfört sitt arbete.

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för industridepartementet i september 1979 en kommitté med uppgift att utreda effekterna av vissa s. k. icke-permanenta industripolitiska insatser. Kommittén, som antog namnet industristödsutredningen har i juni 1981 överlämnat sitt betänkande (SOU 1981:72) "Att avveckla en kortsiktig industristödspolitik". Kommittén föreslår bl. a. en aktivare insats från arbetsmarknadens parter i den industriella omvandlingen.

För egen del vill jag anföra.

Till följd av en svag industriell utveckling under 1970-talet blev, som jag tidigare har nämnt, statens utgifter för att upprätthålla en hög industriproduktion och sysselsättning höga. De höga utgifterna för staten för strukturomvandlingen, står till stor del att finna i en otillräcklig beredskap inför kraven på strukturförändringar inom industrin. Detta är något som industristödsutredningen kraftigt understryker. Vidare var formerna från samhällets sida otillräckligt utformade och anpassade för att hantera en omfattande omstrukturering av industrin.

Mot bakgrund av dessa erfarenheter kommer frågan om näringslivets fortlöpande anpassning till marknadsförutsättningarna och kraven på förändring i företagens struktur att vara centrala frågor i näringspolitiken. Samhällets roll i strukturförändringarna bör därför bli föremål för närmare analys och överväganden.

Därför instämmer jag i trygghetsfondsutredningens slutsats att det är av väsentligt intresse att utveckla metoder såväl för att lösa problem i samband med akuta företagskriser som för att långsiktigt underlätta en strukturomvandling i socialt acceptabla former.

Erfarenheterna av 1970-talets strukturomvandling inom industrin, tyder på att omstruktureringsinsatser vidtagits på ett alltför sent stadium inom industrin. Följden blev onödigt stora krav på statliga industripolitiska insatser för att upprätthålla sysselsättningen och klara omstruktureringen av avsevärda delar av industrin.

Mot bakgrund av vad jag anfört bör trygghetsfondsutredningens arbete fortsätta, men i andra former. Enligt min mening talar starka skäl för att utredningen får en parlamentarisk sammansättning. Utredningens centrala uppgift bör vara att kartlägga om och i så fall hur strukturomvandlingen i industrin kan underlättas samt hur behovet av statliga stödinsatser kan minska.

Då det slutliga förslaget redovisas bör de författningsförslag som föranleds av ställningstagandena läggas fram.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen utvidgar uppdraget till utredningen i enlighet med vad jag har anfört och

bemyndigar chefen för industridepartementet att tillkalla ytterligare en ledamot att ingå i utredningen.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Tilläggsdirektiv till teknikimportkommittén (I 1979:14)

Dir 1982:79

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16.

Chefen för industridepartementet, statsrådet Åsling, anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 juli 1979 tillkallades teknikimportkommittén (I 1979:14), TIK, med uppdrag att bedriva och utvärdera försöksverksamhet med produktsökning och teknikimport samt studera vissa frågor i anslutning till försöksverksamheten.

Den 27 augusti 1982 överlämnade kommittén betänkandet (Ds I 1982:8) Utveckla företag genom teknikförvärv. I betänkandet redovisas erfarenheterna av hittillsvarande verksamhet samt lämnas förslag till hur verksamheten skall drivas vidare.

Enligt TIK:s uppfattning är teknikimport en bra metod för att stimulera företagsutveckling. Förvärv av extern teknik och inlemmande av denna i den egna verksamheten är emellertid en i tiden relativt utdragen process. Hittillsvarande erfarenheter utgör därför inte tillräckligt underlag för att statsmakterna skall kunna ta ställning till på vilket sätt samhället bäst kan främja denna verksamhet. TIK föreslår därför att verksamheten får fortsätta inom ramen för redan anvisade resurser men under något modifierade former och med en mer specificerad inriktning.

TIK föreslår att den fortsatta verksamheten inriktas på s. k. riktad sökning, dvs. sökning i företagens regi. Kommittén bör enligt förslaget finnas kvar men en stor del av själva det operativa projektarbetet bör delegeras till befintliga organ med näraliggande verksamhet. Härigenom bibehålls den samlade kompetens som kommittén representerar samtidigt som dess arbete kan koncentreras till mer övergripande styrningsfrågor och slutlig utvärdering av verksamheten.

För egen del vill jag anföra följande.

Huvuddelen av världens samlade forsknings- och utvecklingsarbete sker utanför Sveriges gränser. Det är angeläget att en del av den kunskap som kommer fram i sådant arbete tillförs svenska företag och svenska intressen. Som TIK framhållit behövs ytterligare underlag för att ta ställning till hur samhället bästa kan främja verksamheten på teknikimportområdet. En fortsatt försöksverksamhet med teknikimport bör därför komma till stånd.

Ansvaret för att genomföra och utvärdera denna försöksverksamhet bör liksom hittills ankomma på teknikimportkommittén, vars arbete alltså bör

fortsätta. För arbetet bör följande riktlinjer gälla.

Verksamheten bör liksom hittills finansieras över de i statsbudgeten för budgetåren 1979/80 och 1980/81 under fjortonde huvudtiteln uppförda reservationsanslaget Försöksverksamhet med teknikimport. Enligt kommittén har ca 9 milj. kr. av anslagna medel ännu inte tagits i anspråk.

En koncentration bör ske till s. k. riktad sökning. I detta sammanhang vill jag erinra om att den s. k. breda sökningen skall fortsätta som en del i ett vidare program rörande sysselsättningsfrämjande insatser i stödområdena (prop. 1981/82:113, AU 1981/82:23, rskr 1981/82:388).

TIK har skisserat en ordning där de regionala utvecklingsfonderna får ansvar för den riktade stödgivningen m. m. till teknikimport samt ges möjlighet att refinansiera sig hos kommittén. Även jag finner att goda skäl talar för en ökad medverkan från de regionala utvecklingsfondernas sida i dessa frågor. Fonderna är samhällets regionala organ för åtgärder som främst riktar sig till små och medelstora företag. Produktsökning kan därför på ett naturligt sätt inordnas bland övriga instrument för företagsutveckling.

Kommittén bör i detalj utforma den av TIK skisserade ordningen med stödgivning av de regionala utvecklingsfonderna. Ett konkret förslag med denna innebörd bör snarast överlämnas till industridepartementet, som enligt gällande regleringsbrev disponerar över det tidigare nämnda anslaget. På grundval av förslaget kan chefen för industridepartementet därefter besluta om föreskrifter för användningen av medlen.

En viktig del i kommitténs fortsatta arbete utgörs av information, rådgivning och utbildning. En särskild arbetsgrupp för internationella teknikhandelsfrågor (prop. 1981/82:118 s. 67), i vilken ingår representanter för Sveriges exportråd, Sveriges Teknisk Vetenskapliga Attachéer (STATT) och styrelen för teknisk utveckling (STU), har utarbetat riktlinjer för en sådan verksamhet med syfte att främja handeln med teknik. Det är angeläget att det påbörjade samarbetet mellan berörda organ fortsätter samt utvecklas vidare. De nyss nämnda riktlinjerna bör ligga till grund för kommitténs insatser på detta område och den kompetens som STU besitter bör i ökad utsträckning utnyttjas i kommitténs fortsatt arbete. Jag finner det även naturligt att kommittén samarbetar med statens industriverk i fråga om åtgärder som hänger samman med verkets uppgift som huvudman för de regionala utvecklingsfonderna.

Kommitténs arbete bör avslutas senast sommaren 1984 med en utvärdering av verksamheten. Eventuella förslag till följd av utvärderingen skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser och befintliga organ.

Jag hemställer att regeringen uppdrar åt kommittén att fortsätta sin verksamhet i enlighet med de riktlinjer som jag nu har förordat.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Kraven på utbildning och kvalitet hos militära chefer m. m.

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:80

Dir 1982:80

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16

T. f. chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

För att försvarsmakten skall kunna uppfylla sin krigsavhållande uppgift utbildas personal fortlöpande för militära uppgifter i krigsorganisationen. Kompetens för huvuddelen av dessa uppgifter – upp till plutonschefsnivå – kan uppnås inom värnpliktssystemets ram. För högre nivåer behövs vidareutbildning. För nivån kompanichef och vissa befattningar på bataljonschefsnivå uttas och utbildas reservofficerare. Behovet av den ytterligare militära kompetens som erfordras för övriga befattningar tillgodoses genom en planmässig och varvad utbildning och tjänstgöring av lämpade officerare på aktiv stat.

Inom fredsorganisationen behövs militär yrkespersonal för utbildning av värnpliktiga och officerare, för stabstjänst och förvaltning samt för uppgifter som hänger samman med vår beredskap.

Försvarsmaktens antalsmässiga behov av yrkesverksam militär personal bestäms i första hand av antalet högre befattningar inom krigsorganisationen, och i andra hand av behovet av kvalificerad personal inom fredsorganisationen. För att krigsorganisationens högre befattningar skall kunna bemannas krävs dessutom att officerare rekryteras i en sådan omfattning att ett antal ständigt kan utbildas och tjänstgöra på lägre nivåer. Längden av den tidsperiod som personalen är placerad i de befattningar som utbildningen i första hand har inriktats mot är vidare en viktig faktor i sammanhanget. Över tiden varierar behoven främst med hänsyn till förändringar i krigs- och fredsorganisationerna.

Krigsorganisationens behov av kvalificerad militär personal för högre befattningar kan av bl. a. ekonomiska skäl inte helt tillgodoses inom fredsorganisationens ram. Det ytterligare behovet tillgodoses genom anställning i reserv och på s. k. reservstat av färdigutbildade förtidsavgångna officerare.

1978 års försvarskommitté har i sitt slutbetänkande Totalförsvaret 1982/1987 (Ds Fö 1981:14) under avsnittet om fredsorganisationen bl. a. anfört följande beträffande befälstillgångarna inom försvarsmakten (s. 106–107).

Inom marinen ökar antalet chefer på nivån bataljonschef (motsvarande) och högre i stället för en mot bakgrund av ändringarna i krigsorganisationen förväntad minskning. Antalet yrkesofficerare i detta skikt är styrande för rekrytering och utbildning m. m. I vissa fall synes kraven på marinens krigsbefattningar vara högre än i försvaret i övrigt. Tiden för krigsplacering är kort, bl. a. för fartygschefer. Överbefälhavaren anmäler i sin fredsorganisationsplan att det är nödvändigt att minska rekryteringen av yrkesbefäl, bl. a. för att anpassa befälstillgångarna till framtida behov. Han anger härvid att fördjupade undersökningar skall göras av krigs- och fredsorganisationens behov av yrkesbefäl inom de tre försvarsgrenarna. Kommittén vill understryka att det är viktigt att dessa undersökningar genomförs snabbt och att de mot bakgrund av bl. a. de ovan angivna förhållandena inom marinen särskilt

inriktas på att samordna behovet av samt kvalitetskraven på yrkesofficerarna i olika befattningar i krigsorganisationen, liksom den tid som de utnyttjas i dessa. Detta gäller främst för de skikt som är styrande för rekrytering och utbildning m. m. Undersökningarna bör genomföras i samverkan med personalorganisationerna.

Vid sin anmälan av propositionen om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling (prop. 1981/82:102 bil. 2) anförde chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Gustafsson med anledning av försvarskommitténs uttalande att han delade dess uppfattning bl. a. mot bakgrund av den förestående övergången till en ny befälsordning och att han avsåg att föreslå regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att skyndsamt genomföra en sådan undersökning. Riksdagen hade inte något att erinra mot detta (FöU 1981/82:18, rskr 1981/82:374).

Den förordade översynen bör nu komma till stånd. För denna översyn bör, som tidigare har anförts, en särskild utredare tillkallas.

Utredarens huvuduppgift bör vara att mot bakgrund av de principer som ligger till grund för riksdagens beslut om ny befälsordning (prop. 1977/78:24, FöU 10, rskr 179) skyndsamt granska och överväga nuvarande och framtida krav på utbildning och kvalitet hos militära chefer och fackmän inom krigs- och fredsorganisationen liksom den tid de utnyttjas i krigsorganisationen och för olika uppgifter i fredsorganisationen, t. ex. trupptjänst. Mot bakgrund av resultaten härav bör utredaren senast den 1 januari 1984 lämna förslag till en balanserad befälsstruktur som såväl ekonomiskt som funktionsmässigt är anpassad till de riktlinjer för försvarsmaktens fortsatta utveckling som riksdagen har beslutat om (prop. 1981/82:102 bil. 2, FöU 1981/82:18, rskr 1981/82:374). Utredaren bör vara oförhindrad att i detta sammanhang även överväga och lämna förslag till ett förändrat utnyttjande i krigsorganisationen av personal på reservstat och i reserv om detta kan bidra till att med fortsatt godtagbar kvalitet minska resursbehoven för fredsorganisationen.

Arbetet bör således i första hand inriktas mot de befattningsskikt som är styrande för rekrytering och utbildning m. m. samt bedrivas i nära kontakt med de centrala staberna.

Utredaren skall vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren skall därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att granska kraven på utbildning och kvalitet hos militära chefer m. m.,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna för utredningen skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Dataflöden över Sveriges gränser

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:81

Dir 1982:81

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16

Statsrådet Olof Johansson anför.

Bakgrund

Den snabba utvecklingen när det gäller datateknik och kommunikationsteknik har skapat förutsättningar för ett mycket omfattande och ökande internationellt dataflöde.

Med internationellt dataflöde avses här främst datakommunikation över en nationsgräns i form av kontakt terminal–dator, dator–dator samt terminal–terminal via datorväxel eller motsvarande. Dataflödet kan ske via det vanliga telefonnätet, allmänna datanät eller privata förbindelser, i allmänhet förhyrda från teleförvaltningarna.

I vissa sammanhang kan det vara riktigt att även inkludera sådana datatransporter över en nationsgräns där själva databäraren (magnetband, skivminne eller motsvarande) förflyttas från ett land till ett annat.

Sverige tillhör de länder som är mycket beroende av det internationella dataflödet. Redan idag är dataflödet över Sveriges gränser omfattande och har betydelse för bl. a. forskning och utveckling, industri och handel samt även vissa delar av den offentliga sektorn i Sverige.

Utöver sårbarhetskommitténs (Fö 1977:02) utredningsarbete och utredningsarbete på integritetsområdet finns det f. n. inte något svenskt utredningsmaterial kring tillämpningsområden, volymer och konsekvenser (positiva och negativa) av dataflödena över gränserna.

Det tilltagande dataflödet över gränserna har lett till en ökande internationell debatt och studier i olika internationella organ, däribland Förenta Nationerna och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

Dataflödena kan, med tanke på informationens innehåll, delas in i persondataflöden och övriga flöden. Persondataflödena anses utgöra en liten del av den totala volymen flöden. Övriga flöden gäller bl. a. teknisk/vetenskaplig information av betydelse för forskning och industri, handel med datatjänster, företagens interna information eller branschanknuten information.

När det gäller skyddet av den personliga integriteten i samband med dataflöden över gränserna, finns redan en viss reglering i svensk lagstiftning. Enligt 11 § datalagen (1973:289, omtryckt 1979:334) krävs sålunda medgivande av datainspektionen för att lämna ut personuppgifter i personregister, om det finns anledning anta att uppgifterna skall användas för automatisk databehandling i utlandet.

Vidare har Europarådet år 1980 antagit en konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (den europeiska dataskyddskonventionen). Sverige har nyligen beslutat tillträda dataskyddskonventionen (prop. 1981/82:189, KU 33, rskr 349). Samtidigt har vissa ändringar gjorts i datalagen för att anpassa den efter konventionens krav. I

princip skall personuppgifter få överföras fritt till de stater som har anslutit sig till konventionen.

Dessutom har OECD år 1980 antagit riktlinjer i fråga om integritetsskyddet och persondataflödet över gränserna. I prop. 1981/82:189 behandlas även behovet av eventuella åtgärder från svensk sida med anledning av OECD:s riktlinjer. Det konstateras att bestämmelserna i datalagen uppfyller de krav som anges i riktlinjer i fråga om utformningen av integritetsskyddet. Någon lagändring med anledning av riktlinjerna föreslås därför inte.

Inom OECD pågår f. n. bl. a. studier av internationella dataflöden generellt och som inte primärt är inriktade på integritetsaspekter. Studierna syftar till att analysera ekonomiska och juridiska aspekter av dataflöden över gränserna. Vidare är datatjänster, som är en viktig och snabbt växande del av tjänstehandeln, föremål för studier i OECD.

Flera FN-organ studerar frågor kring internationella dataflöden. WIPO och Unesco behandlar bl. a. olika upphovsrättsliga frågor. FN:s center för transnationella företag, UNCTC, utreder bl. a. transnationella företag och internationella dataflöden i både i-länder och u-länder.

Inom Europarådet bedrivs visst arbete avseende databasägares ansvar.

Dataflödesfrågor studeras också bl. a. inom Intergovernmental Bureau of Informatics, IBI samt Internationella Handelskammaren.

Riksdagen

I prop. 1981/82:123 om samordnad datapolitik framhåller jag (bilaga 1 s. 42) att "det är angeläget att, vid sidan om vissa utredningsinsatser bl. a. beträffande sårbarhetsfrågor, utarbeta ett mer heltäckande material som belyser frågor om dataflöde över gränserna för svenskt vidkommande. Det bör kunna vara underlag för den allmänna debatten rörande dessa för näringsliv och samhället viktiga framtidsfrågor". I propositionen uttalas att en utredare borde tillkallas med uppgift att presentera ett brett utredningsmaterial om dataflödena över de svenska gränserna, vilken betydelse de har för närvarande samt underlag för bedömningen av utvecklingen på sikt. Jag anför därvid (s. 42):

"Jag finner det särskilt angeläget att utredaren belyser hur utvecklingen av det internationella datautbytet påverkar förutsättningarna för svensk exportindustri, små och medelstora företag, etc. Det är också angeläget att belysa inom vilka branscher som denna utveckling kommer att ha störst genomslagskraft.

Det är emellertid också väsentligt att redovisa hur det växande internationella dataflödet kommer att utnyttjas för andra samhällsfunktioner samt hur det kan komma att påverka möjligheterna till service för medborgarna, förvaltningens effektivitet, sysselsättning m. m.

Utredningen skall ge en bred kartläggning över området och ge underlag för överväganden om hur vi skall fortsätta arbetet med att utarbeta nationella ställningstaganden till frågor om internationellt datautbyte."

Vid sin behandling av propositionen noterar finansutskottet (FiU 1981/82:34) – med anledning av en motion (1981/82:2396) – att man i Nordiska rådet tagit upp datafrågorna till behandling och att ministerrådet tillsatt en särskild arbetsgrupp för i första hand frågor om nordisk samverkan kring utbildning och forskning. Inom Nordiska rådet bedrivs sålunda, framhåller utskottet, ett arbete som medverkar till en gemensam nordisk syn på viktiga

datapolitiska områden. Utskottet förutsätter att en gemensam nordisk hållning rörande det internationella dataflödet eftersträvas i de sammanhang där förutsättningarna härför föreligger.

Förslag

Mot bakgrund av det anförda bör en särskild utredare nu tillkallas med uppgift att utarbeta ett brett, inledande material om dataflödena över Sveriges gränser och dessa flödens betydelse.

Syftet med utredningen är att snabbt få fram ett faktamaterial om dataflödenas omfattning och karaktär samt att få belyst de växande dataflödenas betydelse för individer, företag och samhälle. Därmed får regeringen underlag för bedömningar av behovet av ytterligare utredningsarbete, för överväganden om samhällsåtgärder av olika slag samt för svenska ställningstaganden i internationella sammanhang. Utredningen skall avgränsas till att gälla andra dataflöden än sådana av massmediakaraktär.

Utredaren bör inledningsvis beskriva nuläge och utvecklingsprognoser för det internationella dataflödet i stort samt vilka tillämpningar som dominerar. Beträffande den tekniska utvecklingen bör de viktigaste tendenserna i fråga om utrustning och system redovisas. Vidare bör utredaren redovisa bedömningar av för vilka typer av system och tillämpningar internationell datakommunikation kan få stor betydelse. Olika slag av organisatoriska förändringar och strukturförändringar inom olika branscher till följd av det ökande internationella dataflödet bör belysas.

Mot bakgrund av en sådan allmän översikt av den internationella utvecklingen bör utredaren beskriva den nuvarande omfattningen av dataflödet över de svenska gränserna. Det kan då vara aktuellt att söka belysa volymen av dataflödet, vilken typ av information som överförs och i vilka typer av system internationell dataöverföring utnyttjas. Utredaren bör ange vilka områden inom svenskt näringsliv och förvaltning som är de dominerande användarna. Utredaren bör därvid överväga olika sätt att mäta dataflödenas omfattning. Det finns skäl att räkna med metodologiska svårigheter, varför materialet knappast kan bli fullständigt. Utredaren bör redovisa vad som f. n. är känt om dataflödet över de svenska gränserna.

I beskrivningen bör även ingå bedömningar från svenska intressenter av hur utvecklingen kan väntas gestalta sig, i fråga om tillämpningar som utnyttjar dataflöden över gränserna, teknik för dataflöden samt väntad volymutveckling.

Utredaren bör också redovisa vad som framkommit vid kartläggningen om dataflödenas påverkan på svenskt näringsliv, förvaltning och samhälle och därvid också redovisa sin bedömning av behov av ytterligare utredningsarbete och analys.

Den utredning som jag nu föreslår bör ses som första etappen i ett utredningsarbete om de internationella dataflödena i ett svenskt perspektiv. Utredaren bör därför belysa behovet av kommande utredningar. Redan i denna utredning bör emellertid redovisas om och i vilken utsträckning materialet kan användas som grund för nationella ställningstaganden. Sådana bedömningar måste givetvis göras i ett internationellt perspektiv.

Denna studie av svenska förhållanden bör läggas upp på ett sådant sätt att den också kan utgöra underlag för sådant internationellt utredningsarbete i vilket Sverige medverkar eller beslutar att medverka.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt och resultatet redovisas senast den 30 september 1983.

Utredningsarbetet bör bedrivas i kontakt med datadelegationen (B 1980:03), datalagstiftningskommittén (Ju 1976:05), sårbarhetsberedningen (Fö 1981:02), utredningen (U 1982:07) av vissa massmediefrågor, dataeffektutredningen (A 1978:05) och data- och elektronikkommittén (I 1978:04). Kontakt med berörda myndigheter bör också hållas.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden som rör generella riktlinjer för utveckling och drift av ADB-system och ärenden som rör anskaffning av ADB-utrustning

att tillkalla en särskild utredare för de uppgifter jag har angivit,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Budgetdepartementet)

Utredning om verksamheten med industricentra

Dir 1982:82

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16

Departementschefen, statsrådet Åsling, anför

År 1972 beslutade riksdagen (prop. 1972:111, bil. 1, InU 1972:28, rskr 1972:347) att en försöksverksamhet med statliga industricentra skulle prövas i regionalpolitiskt syfte. Därmed avsågs utbyggnad av statliga industrilokaler för uthyrning. Industricentra borde lokaliseras till regionala centra inom det dåvarande inre stödområdet, vilket i stort sett motsvarar nuvarande stödområdena A och B tillsammans. I en första etapp borde industricentra byggas i Lycksele och Strömsund.

År 1973 beslutade riksdagen (prop. 1973:50, InU 1973:7, rskr 1973:248) att utbyggnaden av industricentra skulle ske stegvis och att den fortsatta utbyggnaden i andra orter än Strömsund och Lycksele skulle bli beroende av erfarenheterna av den första etappen. Vidare beslutades om riktlinjer för verksamhetens organisation och finansiering samt för rekrytering av hyresgäster, samarbete med kommuner m.m. Verksamheten skulle handhas av en statlig stiftelse.

Stiftelsen Industricentra fick sina stadgar fastställda av Kungl. Maj:t den

29 juni 1973 och har enligt dessa till uppgift att planera, uppföra, äga och förvalta industricenteranläggningarna, att verka för att goda förutsättningar för verksamheten skapas och att rekrytera företag till lokalerna. F.n. finns färdigställda industricentra i sex orter, nämligen Haparanda, Lycksele, Strömsund, Ljusdal, Ånge och Vilhelmina. Sammanlagt finns 30 hyresföretag med ca 400 anställda i dessa anläggningar.

Riksdagen beslutade år 1979 (prop. 1978/79:112, AU 1978/79:23, rskr 1978/79:435) godkänna vissa förändringar av riktlinjerna för industricentrastiftelsens verksamhet. Dessa förändringar innebar bl.a. nya regler i fråga om förhandsuthyrning av stiftelsens lokaler samt i fråga om lokaliseringen av nya industricentra.

År 1980 beslutade riksdagen (prop. 1979/80:100, bil. 17, AU 1979/80:23, rskr 1979/80:361) att stiftelsen får bygga s.k. genomgångslokaler för enmansföretagare som önskar starta industriell verksamhet samt att viss enklare produktionsutrustning får finansieras med regionalpolitiskt stöd.

I uttalanden av riksdagen år 1981 om Stiftelsen Industricentra (AU 1980/81:23, rskr 1980/81:233) framhålls dels att verksamheten givit begränsade resultat i fråga om nya arbetstillfällen, dels att kostnaderna för anläggningarna i vissa fall varit höga. Riksdagen ansåg att mycket talade för ett ökat regionalt inflytande och att den översyn av de regionalpolitiska stödformerna som påbörjats av en arbetsgrupp inom industridepartementet kunde ge anledning till en utredning med parlamentarisk sammansättning om bl.a. industricentrastiftelsen och dess verksamhet.

År 1981 redovisades resultatet av nämnda arbetsgrupps översyn av det regionalpolitiska stödet till näringslivet i en rapport (Ds I 1981:28) Översyn av det regionalpolitiska stödet till näringslivet. Med anledning av riksdagens och även industricentrastiftelsens önskemål om ett ökat lokalt och regionalt inflytande över stiftelsens framtida verksamhet behandlades i promemorian bl.a. möjligheterna att överföra stiftelsens anläggningar till lokala aktiebolag med kommunalt helt- eller delägande.

I prop. 1981/82:113 Program för regional utveckling och resurshushållning, anförde jag att jag avsåg att i särskild ordning föreslå regeringen att frågan om kommunalisering av industricentra utreddes. Vid sin behandling av propositionen ansåg riksdagen att det vore (prop. 1981/82:113, AU 1981/82:23, rskr 1981/82:388) naturligt att frågan om en kommunalisering av industricentra övervägdes i en särskild utredning. Enligt riksdagens mening är det viktigt att man därvid söker finna sådana former för lokal medverkan i verksamheten som leder till en förstärkning av industricentra som medel i regionalpolitiken. Riksdagen fann vidare att en utvärdering av verksamhetens effekter borde ske i samband med att frågan om kommunalisering av industricentra utreddes.

Den relativt låga investeringsaktiviteten i svensk industri har bl.a. inneburit att antalet nyetableringar och utbyggnader minskat. Samtidigt har utbudet av hyreslokaler för industriföretag ökat över hela landet, inte minst på grund av kommunernas ökade engagemang i byggandet av industrilokaler för uthyrning. Inom det regionalpolitiska stödområdet sker även en utbyggnad av kommunala och privata hyreslokaler med statligt regionalpolitiskt stöd. Dessa utvecklingstendenser har medfört att industricentrastiftelsens möjligheter att nå nu gällande mål för verksamheten förändrats.

Under det senaste decenniet har en kraftig utbyggnad skett av samhällets stöd till industriell utveckling. De regionala utvecklingsfonderna har fått

förstärkta resurser, verksamheten inom Stiftelsen Norrlandsfonden har i högre grad inriktats mot utvecklingsinsatser i industriföretagen, regionala investmentbolag har byggts upp i de län där industricentrastiftelsen arbetar. Stiftelsen industriellt utvecklingscentrum (IUC) har inrättats i Skellefteå med de nordligaste länen som arbetsområde. På riksnivå arbetar bl.a. styrelsen för teknisk utveckling (STU) och Fonden för industriellt utvecklingsarbete (Industrifonden) med att förnya näringslivets produktionsinriktning. På lokal nivå har det kommunala engagemanget i näringslivsfrågor kraftigt förstärkts i jämförelse med 1970-talets början. Detta ökade samhällsengagemang i näringslivets utveckling medför ökade möjligheter för industricentrastiftelsen att i samverkan med andra samhällsorgan främja näringslivets utbyggnad i sina lokaliseringsorter.

Jag förordar att en särskild utredare nu tillkallas för att utreda frågan om verksamheten med industricentra. Utredaren bör utvärdera effekterna av stiftelsens verksamhet och därvid beakta de förändringar i förutsättningarna för verksamheten som uppstått sedan starten år 1973. Om det behövs bör utredaren ange kompletterande riktlinjer för samordning av de olika formerna för regionalpolitiskt stöd till industrilokaler för uthyrning, utöver vad jag anfört i propositionen 1981/82:113.

Utredaren bör föreslå de förändringar i stiftelsens inriktning, organisation och verksamhet som han finner lämpliga mot bakgrund av de ändrade förutsättningar jag nu redovisat. Därvid bör frågan om ökad lokal och regional medverkan behandlas ingående. Utredaren bör även redovisa de övriga förslag till förändringar som han anser lämpliga.

Utredaren bör bl. a. undersöka möjligheterna att få en lokal medverkan i Stiftelsen Industricentras verksamhet i sådana former att det leder till en förstärkning av industricentra som ett medel i regionalpolitiken. Olika alternativ är därvid tänkbara, bl. a. ett kommunalt övertagande av stiftelsens anläggningar eller att införa självständiga industricenterbolag på varje ort med resp. kommun som hel- eller delägare men med vissa centrala funktioner samlade i ett moderbolag. Utredaren bör också belysa möjligheterna att inom ramen för en bibehållen helägd statlig stiftelse förstärka det lokala inflytandet. Utredaren är oförhindrad att ävenledes utreda möjligheterna att överföra stiftelsens verksamhet eller delar av denna till kooperativa eller blandade ägar- och förvaltningsformer.

Stannar utredaren för alternativet att kommunalisera nuvarande anläggningar bör belysas bl. a. på vilket sätt och till vilken kostnad kommunerna bör överta industricenterlokalerna samt om nuvarande krav på tillförsel av ny sysselsättning för orten kan bevaras. Vidare bör anges hur en eventuell fortsatt utbyggnad av sådana lokaler skall finansieras. Eftersom praxis i fråga om kommuns rätt att driva affärsverksamhet eller ekonomiskt stödja näringslivet är något oklar, bör utredaren, om alternativet med att kommunalisera industricenteranläggningar väljs, också undersöka i vad mån ett genomförande av förslaget kräver lagstiftningsåtgärder.

Föredrar utredaren ett alternativ med ett gemensamt moderbolag, med ansvar för t. ex. rekrytering av hyresgäster, och ett flertal dotterbolag, med ansvar för t. ex. byggande och underhåll av lokaler, bör utredaren föreslå lämplig organisation och ansvarsfördelning mellan bolagen.

Om utredaren stannar för att nuvarande ägarform behålls oförändrad bör utredaren belysa vilka möjligheter som föreligger att via de nuvarande, lokala samarbetsråden eller på annat sätt förbättra samarbetet med olika

lokala och regionala organ.

Utredaren bör belysa de ekonomiska och praktiska konsekvenserna för de kommuner som övertar hela eller delar av ägandet av industricentra. I utredningsarbetet bör utredaren därvid samråda med företrädare för kommunsektorn. Utredaren bör också ta till vara erfarenheter och synpunkter hos stiftelsens nuvarande hyresgäster. Vidare bör utredaren ange de effekter på personalbehov m. m. som de olika alternativen kan medföra.

Utredaren bör samråda med den parlamentariska utredningen (Dir 1982:000) om de framtida regionalpolitiska stödinsatsernas inriktning och omfattning.

Utredaren skall beakta tilläggsdirektiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansieringen av reformer (Dir 1980:20).

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för industridepartementet

att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågan om verksamheten med industricentra

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag Kommittéer m. m.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

De framtida regionalpolitiska stödinsatsernas inriktning och omfattning

Dir 1982:83

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16.

Chefen för industridepartementet, statsrådet Åsling, anför.

Bakgrund

Riksdagen har i beslut (prop. 1981/82:113, AU 1981/82:23, rskr 1981/82:388) den 9 juni 1982 som sin mening gett regeringen till känna vad arbetsmarknadsutskottet anfört om de framtida regionalpolitiska stödinsatsernas inriktning och omfattning. Det innebär att riksdagen har ansett det önskvärt att regeringen tillkallar en parlamentariskt sammansatt utredning för att arbeta fram underlag som kan läggas till grund för beslut om stödinsatsernas inriktning och omfattning fr. o. m. budgetåret 1984/85.

Jag förordar att en kommitté tillkallas med uppgift att utreda de framtida regionalpolitiska stödinsatsernas inriktning och omfattning.

Som utgångspunkt för sina bedömningar och förslag rörande utformningen och storleken av det regionalpolitiska stödet till näringslivet bör kommittén ha de av riksdagen fastlagda målen och förutsättningarna för regionalpolitiken.

Mål och förutsättningar

De mål som riksdagen lagt fast för regionalpolitiken kan sammanfattningsvis sägas vara att skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling i landets olika delar och att ge människor tillgång till arbete, service och en god miljö oavsett var de bor i landet.

Vidare skall regionalpolitiken verka för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Enligt min mening råder ett nära samband mellan regionalpolitiken och möjligheterna att nå andra viktiga mål. En regionalpolitik som syftar till att tillvarata underutnyttjade resurser och att främja lönsam industriell produktion förbättrar möjligheterna att nå önskvärd ekonomisk balans.

De allmänna förutsättningarna för regionalpolitiken har i väsentliga avseenden förändrats. Ytterligare förändringar är att vänta under 1980-talet. Den främsta förändringen är att tillväxten i ekonomin är avsevärt lägre än den var under 1960-talet och början av 1970-talet. Regionalpolitiken kan därför inte i samma utsträckning som då handla om att omfördela verksamheter mellan olika delar av landet. Politiken måste i högre grad än tidigare inriktas på att initiera och stödja nyskapande och nyföretagande samt att utveckla den verksamhet som finns i regionerna.

Det är viktigt att samhället förfogar över effektiva medel för att från regionalpolitisk utgångspunkt påverka industriinvesteringarna. Samtidigt är det viktigt att ha en beredskap för att utforma de regionalpolitiska medlen och åtgärderna så att det passar också för en situation med en växande andel av de sysselsatta i tjänste- och servicesektorn.

Industriföretagens investeringar har sedan mitten av 1960-talet i vissa avseenden ändrat karaktär. En förskjutning från investeringar i byggnader och maskiner till förmån för investeringar i forskning och utveckling, marknadsföring o. dyl. har skett. Denna förändring är av stor betydelse för industriutvecklingen och innebär delvis nya förutsättningar för regionalpolitiken.

De senaste årens omfattande strukturförändringar inom industrin har lett till betydande sysselsättningsproblem även på orter utanför de regionalpolitiska stödområdena. Dessa problem skiljer sig från de traditionella regionalpolitiska problemen. Förändringarna kommer relativt snabbt och drabbar ofta regioner med en utvecklad industritradition. Detta måste beaktas när regionalpolitiska insatser påkallas i denna typ av regioner. Bl. a. måste särskild vikt läggas vid samordningen av arbetsmarknads-, industri- och regionalpolitiska insatser.

Utredningsuppdraget

Kommittén bör som underlag för sina förslag göra en analys av de regionalpolitiska problemens omfattning och de regionalpolitiska medlens effekter. Härvid bör bl. a. beaktas de regionala skillnaderna i sysselsättningsutvecklingen för kvinnor resp. män. Sambandet mellan den allmänna

ekonomiska utvecklingen och möjligheter och medel att påverka den regionala utvecklingen bör närmare belysas. Bl. a. är det väsentligt att få belyst vilka medel som har bäst regionalpolitisk effekt beroende på den allmänekonomiska utvecklingen. Det är vidare angeläget att få ett bättre underlag för att fortlöpande kunna belysa de regionala effekterna av de åtgärder som vidtas inom olika samhällsområden.

En huvudfråga för kommittén bör vara att överväga och lägga fram förslag om en lämplig avvägning mellan selektiva och generella regionalpolitiska medel riktade till näringslivet. Kommittén bör därvid beakta att generella medel också kan ha en mer eller mindre selektiv karaktär liksom de selektiva medlen också kan ges en generell utformning. Det regionalpolitiska stödet har hittills i huvudsak lämnats efter bedömning i varje enskilt fall, dvs. varit vad som brukar kallas ett selektivt stöd. Efter hand har de regionalpolitiska medlen kompletterats med vissa mer generellt verkande stöd dit t. ex. transportstöd och differentierade arbetsgivaravgifter brukar räknas. De generella stöden brukar kännetecknas av att de utgår automatiskt efter vissa fastlagda regler. Det selektiva stödet ger samhället möjlighet att i förväg bedöma effekterna av det stöd som sätts in. Stödet kan styras till verksamheter vars omfattning eller lokalisering kan påverkas genom en för samhället begränsad insats. Ett generellt stöd stämmer bättre överens med marknadsekonomins sätt att fungera. Det ger en kostnadspåverkan som kan uppfattas av alla företag och påverkar därmed deras underlag för beslut om verksamheters omfattning och inriktning. Ett generellt verkande medel är i regel också lättare att administrera. Inte desto mindre måste generella och selektiva stödformer komplettera varandra. Kommittén bör med utgångspunkt i hittillsvarande erfarenheter av selektiva och generella medel lämna förslag på omfattning av och avvägning mellan de olika medlen.

När det gäller generella medel i regionalpolitiken bör kommittén överväga om det är motiverat med en geografisk utvidgning av de nuvarande områdena med sänkta arbetsgivaravgifter. Kommittén bör redovisa hur ett eventuellt minskat avgiftsuttag kan finansieras genom minskning av andra regionalpolitiskt motiverade insatser.

Kommittén bör även belysa det regionalpolitiska transportstödets roll i den regionala utvecklingen. I sammanhanget erinras om att transportstödet nyligen har utvärderats av transportrådet (TPR 1981:9, Transportstödet – ett sätt att göra Sverige rundare). Kommittén bör i tillämpliga delar utnyttja det material som framkommit i detta arbete. Det har från olika håll framförts att det nuvarande godstransportstödet bör kompletteras dels med ett stöd till godstransporter till sjöss, dels med åtgärder som kan sänka företagens kostnader för persontransporter. Det bör ankomma på kommittén att inom oförändrad ram för transportstödet bedöma vilka för- och nackdelar en sådan omfördelning skulle ha för regionalpolitiken.

Förutom kostader för transporter belastas företagen även av andra kostnader, vars storlek är direkt beroende av geografisk belägenhet. Kommittén bör också undersöka förutsättningarna för och försöka förutse effekterna av att från regionalpolitiska utgångspunkter differentiera andra kostnader. Vad gäller telekostnader har nyligen en reform genomförts och frågan om en ytterligare regional utjämning av taxorna behandlas av den s. k. telefontaxeutredningen inom televerket. Kommittén bör följa arbetet inom denna utredning.

En differentiering av skatteuttaget från företagen i regionalpolitiskt syfte

har inte tidigare prövats i Sverige. Skattesatserna – bortsett från skillnader i kommunal utdebitering – liksom reglerna om av- och nedskrivning är exempelvis f. n. desamma i hela landet. Däremot har företagen under flera perioder kunnat utnyttja sina investeringsfonder på förmånligare villkor för investeringar i stödområdet än på andra platser. Detta har i åtskilliga fall varit ett effektivt regionalpolitiskt styrmedel. Kommittén bör undersöka möjligheterna att använda sådana åtgärder som medel i regionalpolitiken.

Kommittén bör vid utformningen av förslag till regionalpolitiska åtgärder beakta de handelspolitiska åtaganden, som Sverige gjort vad gäller statliga stödåtgärder.

Det regionalpolitiska stödet har till stor del varit inriktat på att stödja investeringar i byggnader och maskiner. Utvecklingen visar att investeringar för produktutveckling och marknadsföring betyder alltmer för företagens utveckling. Kommittén bör överväga om regionalpolitiskt stöd i större utsträckning än för närvarande bör inriktas på att påverka sådana investeringar.

Kommittén bör överväga för- och nackdelarna med att bankerna svarar för en större del av finansieringen av och risktagandet i regionalpolitiskt angelägna projekt inom ramen för oförändrade resursinsatser från statens sida. Kommittén bör också närmare söka bedöma effekterna av ett regionalpolitiskt stödsystem där staten svarar för finansieringen genom bidrag medan bankerna svarar för lånefinansieringen samt om ett sådant system bör införas.

Enligt nuvarande bestämmelser riktas det regionalpolitiska stödet till näringslivet i huvudsak till industriell eller industriliknande verksamhet, industriserviceverksamhet, turistverksamhet, partihandel och uppdragsverksamhet av väsentlig betydelse för näringslivets utveckling i en region. Dessutom kan regeringen i enskilda fall besluta om stöd till annan verksamhet, som är av betydelse för näringslivets utveckling i en region eller har särskild regionalpolitisk betydelse. Kommittén bör överväga den avgränsning av stödberättigad verksamhet som kan vara lämplig med hänsyn till pågående förändringar i näringslivets sammansättning.

När det gäller administrationen av det regionalpolitiska stödet har under senare år vissa förändringar genomförts. Den regionalpolitiska verksamheten har efter hand kommit att bedrivas i alltmer decentraliserade former. Den av regeringen den 17 juni 1982 utfärdade förordningen (1982:677) om regionalpolitiskt stöd innebär ytterligare ett väsentligt steg i den riktningen.

De medel som används för regional- och industripolitiska insatser har vissa likheter med varandra. Det rör sig i regel om lån med ett högt risktagande på speciella villkor, lånegarantier, bidrag etc. till byggnads- och maskininvesteringar m. m., stöd till marknadsföring och produktutveckling osv. Insatserna skall inriktas mot lönsamma företag. De analyser av företagen som görs i stödärendena är i vissa avseenden desamma. Olikheter i de regionalpolitiska respektive de industripolitiska stödmedlen bör undanröjas i de fall olikheterna inte beror på olikheter i mål och förutsättningar.

Frågan om handläggningen på regional nivå av det regionalpolitiska stödet behandlades i rapporten (DsI 1981:28) Översyn av det regionalpolitiska stödet till näringslivet. I rapporten föreslogs bl. a. att det regionalpolitiska stödet i viss utsträckning skulle integreras i de regionala utvecklingsfondernas verksamhet. Förslaget mötte vid remissbehandlingen kritik på flera

punkter. I den regionalpolitiska propositionen (prop. 1981/82:113) anförde jag att förslaget borde utredas ytterligare. Detta bör ske av den av mig förordade kommittén. Kommittén bör vidare bedöma hur de förslag till stödformer som kommittén i övrigt kan komma att föreslå kan påverka handläggningen av det regionalpolitiska stödet på regional nivå och därvid belysa för- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar.

Kommittén bör också analysera en lämplig avvägning mellan handläggningen av de regionalpolitiska stödinsatserna på regional nivå och handläggningen av det regionalpolitiska stödet på central nivå vad avser omflyttning av industriell verksamhet, filialanläggningar etc.

I den beslutsordning som nu gäller för länsstyrelserna finns inte längre några undantag gjorda för länsstyrelsernas beslutskompetens beträffande vissa industribranscher. Kommittén bör utvärdera om detta t. ex. tenderar att leda till en från samhällsekonomisk synpunkt olämplig industristruktur.

Frågan om ett effektivt lokaliseringssamråd mellan företag och samhälle har riksdagen behandlat vid flera tillfällen. Det bör ankomma på kommittén att mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter av olika samrådsförfaranden lämna förslag om formerna för fortsatt lokaliseringssamråd.

Medelstilldelningen till det regionalpolitiska stödet till näringslivet har lagts fast i en beslutsram för en femårsperiod som löper ut budgetåret 1983/84. Riksdagen har i sitt senaste regionalpolitiska beslut framhållit att det är angeläget att ramar för den framtida regionalpolitiska verksamheten anges i god tid före den nuvarande ramperiodens slut.

Av betydelse för bedömningen av det framtida regionalpolitiska stödets omfattning bör främst vara målen för regionalpolitiken, bedömningarna av den regionala utvecklingen, som de bl. a. redovisas i länsplaneringen, de regionala effekterna av de olika antaganden om den allmänekonomiska utvecklingen som långtidsutredningen gör och de förslag beträffande det regionalpolitiska stödets inriktning som kommittén kommer fram till.

En huvuduppgift för kommittén bör därför vara att bedöma effekterna av olika regionalpolitiska medel som kan rymmas inom den givna resursramen. Sålunda skall i enlighet med regeringens tilläggsdirektiv 1980:20 till samtliga kommittéer och särskilda utredare alla förslag som läggs fram kunna genomföras inom ramen för oförändrade totala statliga kostnader (dvs. utgifter och inkomstbortfall) inom det område som förslagen avser. Kommittén skall vidare, i syfte att ge regeringen allsidigt underlag för dess prövning av kommitténs förslag, redovisa hur den verksamhet som berörs av utredningsarbetet skall kunna bedrivas till en kostnad som är 20 % lägre än nuvarande kostnader.

Med utgångspunkt i sina överväganden i de frågor jag tidigare har behandlat bör kommittén överväga för- och nackdelar med en ekonomisk flerårsram för regionalpolitiska insatser och om det är motiverat att till en ram föra samman förutom nuvarande regionalpolitiskt stöd andra i huvudsak regionalpolitiskt motiverade stöd som t. ex. det regionalpolitiska transportstödet.

Kommittén bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Kommittén bör beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående kontroll och förenklingsfrågor vid reformer på skatteområdet (dir. 1982:27).

Kommittén bör samråda med expertgruppen (I 1979:E) för forskning om regional utveckling samt den särskilde utredare som tillkallats för att utreda Stiftelsen Industricentras framtida verksamhet och organisation (I 1982:04).

Kommittén bör vidare samråda med den kommitté (I 1981:06) som tillkallats för att lägga fram ett program för utvecklingen på längre sikt av malmfältskommunerna i Norrbottens län.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. Kommitténs överväganden och förslag bör redovisas före utgången av augusti 1983.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för industridepartementet

att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter med uppdrag att utreda de framtida regionalpolitiska stödinsatsernas inriktning och omfattning,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag Kommittéer m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Översyn av riksåklagarens kansli

Dir. 1982:84

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-02.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Petri, anför.

Inledning

Den 1 juli 1964 omorganiserades riksåklagarämbetet, numera riksåklagarens kansli, som ett led i den reform som innebar att polis-, åklagar- och exekutionsväsendet förstatligades den 1 januari 1965 (prop. 1964:100, SU 1964:114, rskr 1964:259). Organisationen av riksåklagarens kansli har därefter inte varit föremål för någon mera ingående översyn.

Riksåklagaren är under regeringen högste allmänne åklagare och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i landet.

Riksåklagaren är allmän åklagare vid högsta domstolen. Riksåklagarens uppgifter är således av både judiciell och administrativ natur. Före 1965 års reform var de judiciella funktionerna helt dominerande.

Riksåklagaren biträds närmast av en biträdande riksåklagare och av byråchefer. Biträdande riksåklagaren är rikåklagarens ställföreträdare. Riksåklagarens kansli är organiserat på två byråer, tillsynsbyrån och kanslibyrån. De båda byråerna förestås av var sin byråchef. Vid sidan av de båda byråerna finns viss personal för riksåklagarens egen åklagarverksamhet. F. n. sysslar tre byråchefer med riksåklagarens egen åklagarverksamhet. Det sammanlagda antalet tjänster hos riksåklagaren är f. n. 44.

De judiciella funktionerna

Som allmän åklagare vid högsta domstolen har riksåklagaren att, i förekommande fall, besluta om väckande av åtal och om fullföljd av åtal samt att utföra åtal i sådana fall. Beslut om väckande av åtal och om fullföljd av åtal fattas av riksåklagaren (biträdande riksåklagaren). Har talan till högsta domstolen fullföljts endast av enskild part, får åklagartalan, efter riksåklagarens förordnande, föras av lägre åklagare. Denna ordning tillämpas dock mycket sällan, under senare år endast en eller två gånger. I övrigt utförs riksåklagarens talan i högsta domstolen av biträdande åklagare. Sådan åklagare är biträdande riksåklagaren och byråcheferna hos riksåklagaren utom chefen för kanslibyrån. I praktiken utförs dock riksåklagarens talan i högsta domstolen inte av någon annan biträdande åklagare än någon av de tre åtalsbyråcheferna.

Som högste åklagare kan riksåklagaren bistå åklagarna med råd och upplysningar samt meddela dem anvisningar för deras tjänsteutövning. Vidare utövar riksåklagaren tillsyn av åklagarverksamheten genom återkommande inspektioner på såväl regional som lokal nivå. Enligt åklagarinstruktionen (1974:910) bör riksåklagaren ägna särskild uppmärksamhet åt tillämpningen av gällande bestämmelser om åtalsunderlåtelse och om strafföreläggande.

Riksåklagaren kan överta uppgift som tillkommer lägre åklagare, och beslut som har meddelats av underordnad åklagare kan av hävd dras under riksåklagarens prövning (överprövningsärenden). Någon reglerad besvärsordning finns inte. Överprövningen av underställd åklagares beslut i brottmål är närmast ett utflöde av den tillsynsskyldighet som riksåklagaren har. Överprövningsförfarandet kan avse bl. a. beslut i åtalsfrågor. Antalet överprövningsärenden hos riksåklagaren uppgick under åren 1978–1981 till 251, 284, 265 resp. 227. Överprövningsärendena anhängiggörs hos riksåklagaren antingen genom framställning från enskilda, myndigheter, organisationer m. fl. eller såsom initiativärenden.

De administrativa funktionerna

Riksåklagaren har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i landet. Hans ställning som central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet innebär omfattande administrativa uppgifter. Dessa avser främst allmän planering, anslagsfrågor och ekonomi, personaladministration, rekrytering och utbildning av åklagaraspiranter m. m. Vissa personaladministrativa

uppgifter är dock delegerade till cheferna för länsåklagarmyndigheterna och överåklagarna. Åklagarorganisationen omfattar i runt tal 1 200 tjänster.

Närmare om organisationen

För de judiciella funktionerna har riksåklagaren huvudsakligen följande resurser. För handläggningen av målen i högsta domstolen och vissa andra ärenden finns de tre *åtalsbyråcheferna*. Åtalsbyråcheferna utför regelmässigt såsom biträdande åklagare riksåklagarens talan i högsta domstolen samt föredrar för riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren frågor om fullföljd till högsta domstolen. I ett stort antal mål avger de också självständigt genmäle till högsta domstolen. Vidare förbereder åtalsbyråcheferna i stor utsträckning riksåklagarens remissyttranden över utredningsbetänkanden, riksdagsmotioner m. m.

Ärenden som är hänförliga till riksåklagarens tillsynsverksamhet handläggs inom *tillsynsbyrån*. Handläggare vid tillsynsbyrån är, förutom byråchefen, två avdelningsdirektörer. På byrån handläggs överprövningar, anmälningar, anmärkningar, remisser, inspektioner, cirkulär och initiativärenden, yttranden, prövning i åtalsfrågor enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 rättegångsbalken (RB) m. m. Härutöver utövas genom tillsynsbyrån en omfattande informations- och rådgivningsverksamhet. Biträdande riksåklagaren prövar regelmässigt överprövningsärendena och frågor enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 RB. Vidare avger biträdande riksåklagaren ett betydande antal remissyttranden över betänkanden m. m. Övriga ärendegrupper handlägger byråchefen. Avdelningsdirektörerna är föredragande i de ärenden som biträdande riksåklagaren prövar. De biträder även vid handläggningen av vissa ärenden som prövas av riksåklagaren.

De administrativa ärenden som ankommer på riksåklagaren som chef för åklagarväsendet handläggs på *kanslibyrån*. Riksåklagarens beslutanderätt har i betydande omfattning delegerats till byråchefen. Kanslibyrån omfattar tre sektioner, en personalsektion, en ekonomisektion och en planerings- och utbildningssektion. Varje sektion förestås av en avdelningsdirektör som sektionschef. Personalsektionen svarar för åklagarväsendets personaladministration med undantag för utbildningsadministrationen. Ekonomisektionen har ansvaret för ekonomiadministration, medelsförvaltning samt intendentur- och serviceverksamhet. Planerings- och utbildningssektionen svarar för planerings-, utbildnings- och informationsfrågor inom åklagarväsendet. Ansvarsområdet omfattar bl. a. allmän organisationsplanering, långsiktig personalplanering, krigsplanering, säkerhetsfrågor och personalutbildning.

Behovet av en översyn

Sedan riksåklagarens nuvarande organisation tillskapades har väsentliga förändringar inträtt vad gäller brottslighetens omfattning, struktur och utveckling. Detsamma gäller de ekonomiska och administrativa förutsättningarna för verksamhetens bedrivande. Kraven på ett rationellt och effektivt resursutnyttjande har efter hand alltmer skjutits i förgrunden.

En systematisk översyn och omprövning av pågående verksamheter är ett väsentligt och naturligt inslag i det långsiktiga arbetet med att effektivisera den statliga förvaltningen. I en del fall bör detta arbete göras genom särskilda

projekt. Inom justitiedepartementets verksamhetsområde har under senare år sådana översynsprojekt förekommit när det gäller kriminalvårdsstyrelsen, brottsförebyggande rådet och domstolsverket. Inom polisväsendet pågår f. n. översynsprojekt.

Organisationen och arbetsuppgifterna för riksåklagarens kansli har som nämnts tidigare i allt väsentligt varit oförändrade sedan åklagarväsendet i dess helhet omorganiserades år 1965. Det ter sig mot den bakgrunden naturligt att nu se över riksåklagarens ansvarsområde och organisationen av hans kansli. Jag förordar därför att en särskild utredare tillkallas för att göra översynen.

Innan jag går närmare in på översynens inriktning vill jag erinra om att några mera omfattande förändringar i åklagarväsendets lokala och regionala organisation inte heller har skett sedan åklagarväsendet omorganiserades år 1965. I prop. 1981/82:100 bilaga 5 uttalade jag därför bl. a. följande:

Starka skäl talar för att tiden nu är mogen att se över såväl den lokala som den regionala organisationen. Ett omfattande utredningsarbete på detta område har redan utförts av en särskild arbetsgrupp som har tillsatts av riksåklagaren. Utredningsarbetet syftar till att anpassa åklagarväsendets personalstyrka efter behoven i skilda distrikt och regioner samt att undersöka om ändringar av den regionala indelningen kan leda till rationaliseringar och besparingar. Arbetsgruppens arbete pågår alltjämt och jag finner det därför ine nu påkallat att låta utreda dessa frågor i annan ordning. Däremot har jag för avsikt att senare ta upp frågan om en översyn av även den lokala distriktsindelningen.

Riksåklagaren har numera med eget yttrande den 6 maj 1982 till regeringen överlämnat den av arbetsgruppen framlagda utredningen om ändrad regional indelning m. m. Framställningen är f. n. föremål för remissbehandling. Det är givet att såväl det av riksåklagaren nu framlagda förslaget till ändrad regional indelning m. m. liksom den avsedda översynen av den lokala distriktsindelningen bör tas med i bilden vid översynen av riksåklagarens kansli.

Riktlinjer för översynen

Jag övergår härefter till att ange vissa frågor som utredaren särskilt bör uppmärksamma och inriktningen av hans arbete.

Riksåklagarens *administrativa funktioner* är enligt min mening av stor betydelse. En omsorgsfull planering och resursfördelning på den centrala nivån är betydelsefull för effektiviteten inom åklagarväsendet. De nuvarande besparingssträvandena gör detta arbete än mer betydelsefullt. Den nya synen på personalpolitiken och den nya arbetsrättsliga lagstiftningen kräver också större administrativa insatser från den centrala myndighetens sida. Möjligheterna till rationaliseringar i olika hänseenden och på skilda områden såväl lokalt, regionalt som centralt, måste noga bevakas av riksåklagaren som central myndighet. Likaså måste kostnadsbevakning och generell uppföljning av vidtagna åtgärder bedrivas kontinuerligt. Mot bakgrund av vad som har sagts nu bör utredaren analysera möjligheterna till rationalisering och effektivisering av den centrala administrationen och lägga fram förslag till åtgärder i det avseendet.

Det är dock väsentligt att de administrativa funktionerna inte ligger på en högre nivå än som är nödvändigt. Utredaren bör därför överväga om vissa administrativa uppgifter som nu handhas inom riksåklagarens kansli i stället kan föras över till regional eller lokal nivå som ett led i decentraliseringssträvandena och i strävandena att åstadkomma största möjliga effektivitet i verksamheten. Utredaren bör bl. a. undersöka om inte den ändrade ekonomiska reglering för åklagarväsendet som har skett genom en ny anslagskonstruktion ger utrymme för en decentralisering av beslutsnivåerna i ekonomiska frågor.

I fråga om de *judiciella och motsvarande funktionerna* kan betydande förändringar konstateras. Sedan år 1965 har brottsligheten ökat väsentligt, vilket har ställt ökade krav på den högsta åklagarmyndigheten. Vidare har brottslighetens struktur förändrats så att en förskjutning har skett mot en mer omfattande och komplicerad brottslighet. Detta kräver givetvis ökade insatser från åklagarna i de enskilda fallen. Men även i andra hänseenden påverkas åklagarverksamheten. Detta gäller sålunda frågor om förundersökningsledning, utredningsmetodik, samordning, prioritering, utbildning osv. Allt detta kräver enligt min uppfattning också ökade insatser från riksåklagarens sida. I detta sammanhang bör också uppmärksammas den utvidgning av området för den summariska processen (strafföreläggande och ordningsbot) som skett med därvid förknippade krav på ökade insatser från den centrala åklagarmyndigheten. Under de senaste åren har också behovet av samverkan med andra centrala myndigheter blivit allt starkare, särskilt när det gäller ekonomisk brottslighet. De nu berörda uppgifterna ankommer, i den mån de inte hänför sig till den administrativa sidan, på tillsynsbyrån och där i första hand på byråchefen. Endast i ringa utsträckning biträds byråchefen i denna verksamhet av handläggare, eftersom dessa i huvudsak är sysselsatta med överprövningsärenden. Det är alltså i stort sett bara en person som f. n. sysslar med den del av verksamheten som inte rör överprövningsärendena. Ett fortgående ökat behov av bl. a. information och rådgivning kan med säkerhet förutses. Under de senaste åren har också kunnat konstateras en ökad belastning på tillsynsbyrån.

En uppgift för utredaren bör vara att undersöka om inte en omprioritering borde göras inom riksåklagarens kansli till förmån för den verksamhet som avser information, rådgivning och samverkan med andra myndigheter. Motsvarande inskränkningar skulle då kunna göras i fråga om överprövningsverksamheten. Som redan har nämnts tar denna verksamhet på handläggarplanet i anspråk i det närmaste två avdelningsdirektörstjänster. Det kan övervägas om inte åklagarprövningen i princip kunde begränsas till två instanser. För riksåklagarens del skulle en sådan begränsning av överprövningarna innebära att betydande personella resurser skulle kunna frigöras för andra uppgifter. Utredaren bör närmare redovisa de olika skäl, bl. a. från rättssäkerhetssynpunkt, som talar för och emot en begränsning av överprövningsverksamheten hos riksåklagaren. Utredaren bör också granska riksåklagarens anvisningsverksamhet från praktiska och principiella synpunkter.

Utredaren bör vidare överväga om inte förutsättningar borde skapas för en bättre flexibilitet mellan de resurser som är knutna till å ena sidan tillsynsbyrån och å andra sidan åtalsverksamheten (åtalsbyrårcheferna). Utredaren bör härvid bl. a. undersöka om de yttre förutsättningarna för en sådan ordning skulle kunna åstadkommas om samtliga riksåklagarens

judiciella funktioner fördes in under en och samma enhet.

Förhållandet mellan *riksåklagarens och biträdande riksåklagarens funktioner* är en fråga som bör uppmärksammas särskilt av utredaren. En given utgångspunkt är att riksåklagaren som verkschef har det yttersta ansvaret för verksamheten och alltid har möjlighet att själv förbehålla sig beslutanderätten. Riksåklagaren bör besluta i de övergripande frågorna. Utredaren bör undersöka om det är ändamålsenligt med en ordning som innebär att den biträdande riksåklagaren får ledningen av den enhet som svarar för de judiciella funktionerna. Han skulle då också till stor del svara för den löpande tillsyns- och inspektionsverksamheten.

Utredaren skall vara oförhindrad att överväga även *andra organisationsfrågor* än sådana som har berörts nu.

En särskild fråga är om någon form av *medborgarinflytande* bör komma till uttryck på central nivå inom åklagarväsendet. I verksstyrelserna för de centrala förvaltningsmyndigheterna inom rättsväsendet, rikspolisstyrelsen, domstolsverket och kriminalvårdsstyrelsen, ingår ledamöter med parlamentarisk förankring. Inom rättsväsendet i övrigt har på senare tid fortgående eftersträvats ett ökat lekmannainflytande. Beträffande riksåklagaren har frågan aktualiserats i skilda sammanhang (se bl. a. SOU 1953:17 s. 119, 1 LU 1968:37 s. 56, SOU 1976:47 s. 345, prop. 1975/76:148 s. 97 och motion 1981/82:664).

Som har framgått av det föregående har riksåklagaren viktiga funktioner när det gäller administrationen av åklagarväsendet och anvisningsverksamheten. Utredaren bör överväga de principiella och praktiska förutsättningarna för ett medborgarinflytande på dessa områden.

Utredaren bör utföra sitt uppdrag i nära samarbete med riksåklagaren.

Utredaren bör när arbetet påbörjas samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren skall därutöver informera berörda arbetstagare om utredarens arbete.

Jag vill i övrigt erinra om regeringens direktiv (Dir. 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Utredaren bör redovisa resultatet av sitt arbete till regeringen senast den 15 april 1983.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över riksåklagarens kansli,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Justitiedepartementet)

Utredning om annonsbladen och dagspressen

Dir 1982:85

Beslut vid regeringssammanträde 1982-09-16

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Wikström, anför.

I åtskilliga år har frågan om framväxten av lokala annonsblad och deras betydelse för dagspressens struktur och ekonomi varit föremål för diskussion. Redan i början av 1970-talet kunde man notera ett ökat intresse för annonsbladsutgivning och en snabb spridning av annonsblad, dvs. tidningar som nästan enbart innehåller annonser och som delas ut till hushåll gratis eller till ett obetydligt pris.

Dagspressen finansierar traditionellt en betydande del av sin redaktionella verksamhet med annonsintäkter, och tidningars livskraft har sedan lång tid tillbaka byggt på hur de lyckas hävda sig på annonsmarknaden. Uppkomsten av annonsblad på olika orter i landet ledde till att man i presskretsar började vända sig mot vad man uppfattade som illojal konkurrens på annonsmarknaden. Annonsbladen betraktades nu som ett hot mot dagstidningarnas möjligheter att finansiera information, nyhetsförmedling och opinionsbildning och därmed som ett hot mot tidningarnas viktiga roll i ett demokratiskt samhälle.

Mot denna bakgrund var det naturligt att 1972 års pressutredning ägnade betydande uppmärksamhet åt annonsbladsfrågan. Under sitt arbete inhämtade kommittén att såväl Svenska tidningsutgivareföreningen (TU) som Svenska journalistförbundet (SJF) iakttog en uttalat negativ attityd till annonsbladsutvecklingen och uttryckte oro för verksamhetens framtida konsekvenser för dagspressen. Både TU och SJF klargjorde att man avsåg att rekommendera sina respektive medlemmar en stor återhållsamhet beträffande samröre med annonsblad eller engagemang i annonsbladsutgivning.

Med stöd av TU:s och SJF:s deklarerade ståndpunkt och avsikt bedömde 1972 års pressutredning att särskilda åtgärder från statsmakternas sida inte var befogade. Utredningen ansåg att dagstidningarna bl. a. genom samverkan borde kunna motverka en ökad utbredning av annonsblad.

Utredningen betonade dock att en fortsatt snabb utveckling av annonsbladen skulle kunna förändra konkurrensmönstret mellan dessa och dagspressen. Statsmakterna förutsattes därför vara beredda att överväga åtgärder om dagspressen fortsättningsvis skulle tappa väsentliga annonsmarknadsandelar till annonsblad.

Under mitten av 1970-talet märktes ingen avmattning i annonsbladsverksamheten. Frågan omnämndes därför särskilt i dagspresskommitténs (B 1978:01) direktiv.

Medan kommittén arbetade meddelade presstödsnämnden i juni 1979 regeringen att man beviljat produktionsbidrag till en fådagarstidning som etablerats av ett annonsbladsföretag. Den dåvarande förordningen om statligt stöd till dagstidningar reste inga hinder för presstöd till sådant företag. Nämnden framhöll emellertid att man ansåg det stötande att presstöd kunde utgå för tidning som utgavs av företag med omfattande annonsbladsutgivning.

Nämnden föreslog därför ett regeltillägg i förordningen som skulle förhindra att stöd utgick ”till tidningsföretag som i en i förhållande till

tidningsutgivningen betydande omfattning utger annonsblad eller som står i nära förhållande till företag som utger annonsblad i sådan omfattning."

I skrivelse till regeringen instämde TU i nämndens bedömning och hemställde att regeringen "måtte vidta omedelbara åtgärder så att den föreslagna kompletteringen av bestämmelsen i stödförordningen kommer till stånd."

Med hänsyn till branschföreträdarnas och presstödsnämndens entydiga mening i frågan ansåg jag att förhållandena påkallade omedelbara åtgärder. Även enligt min mening utgjorde utgivning av annonsblad ett hot mot dagspressens ekonomiska grundvalar. Det syntes inte rimligt att ett företag på samma gång skulle kunna motverka presstödets syften och dra ekonomiska fördelar genom att självt få del av stödet.

I avvaktan på dagspresskommitténs förslag förordade regeringen därför i budgetpropositionen 1980 (prop. 1979/80:100 bil. 12 s. 99 f) som en temporär åtgärd att reglerna om statligt stöd till dagstidningar skulle kompletteras med en bestämmelse med innebörden att stöd inte skulle kunna utgå till tidningsföretag som utger annonsblad i en i förhållande till tidningsutgivningen betydande omfattning eller som står i nära förhållande till företag som utger annonsblad i sådan omfattning.

Med uttrycket "tidningsföretag som utger annonsblad i en i förhållande till tidningsutgivningen betydande omfattning" avsåg regeringen ett företag som kan bedömas ha större verkliga intäkter av utgivningen av annonsblad än av utgivningen av dagstidningar. För att förhindra att regeln kringgicks genom överlåtelse m. m. var det enligt regeringens mening också nödvändigt att tillfoga en bestämmelse om att stöd till dagstidning inte heller skulle få utgå till företag som står i nära förhållande till företag som i betydande omfattning utger annonsblad.

Denna regel stämde enligt regeringens uppfattning helt överens med det synsätt på förhållandet mellan presstödet och tryckfrihetslagstiftningen som riksdagen hade anslutit sig till och som angetts i bl. a. prop. 1975/76:131 (s. 131 f) om statligt stöd till dagspressen.

Riksdagen godkände denna förändring i grunderna för statligt stöd till dagspressen (KU 1979/80:41, rskr 229).

Dagspresskommittén avgav i slutet av år 1979 en särskild forskningsrapport (Ds U 1979:10) Annonsbladen och dagspressen och återkom med överväganden och förslag i sitt slutbetänkande (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen.

Kommittén framhöll att TU och SJF tidigt rekommenderat sina medlemmar att inte ha med annonsblad eller annonsbladsutgivning att göra och hänvisade till ett uttalande i maj 1980 där TU klargjort att medlem som engagerade sig i sådan verksamhet äventyrade sitt medlemskap i föreningen.

Kommittén påpekade också att TU och SJF gemensamt uppmanat Svenska kommunförbundet och landets samtliga kommuner och landsting att inte annonsera i annonsblad. Vidare noterade kommittén att Tjänstemännens centralorganisation (TCO) till följd av motion från SJF uttalat att myndigheter, offentliga institutioner, folkrörelser och företag som annonserar i annonsblad äventyrar dagstidningarnas existens.

Mot denna bakgrund drog kommittén slutsatsen att dagspressbranschen själv, i sitt starka medvetande om de risker för tidningsutgivningen som tidningsutgivna annonsblad kunde medföra, kunde förväntas lösa sitt

annonsbladsproblem utan ingripanden från statsmakterna. Den av riksdagen beslutade tillfälliga regeln om tidningsutgivning och annonsbladsutgivning borde enligt kommittén därför kunna avvaras.

I remissbehandlingen framförde presstödsnämnden, TU, SJF, TCO och A-pressen som sin mening att regeln trots allt borde kvarstå. Presstödsnämnden framhöll att annonsbladsföretag kan vilja starta en dagstidning för att därmed skapa status åt annonsbladsutgivningen och genom samannonsering bredda sina marknader. Nämnden ansåg för sin del att det inte fanns några presspolitiska skäl till att staten skulle medverka till en sådan utveckling. Om annonsbladsutgivande företag vill ge ut reguljära tidningar borde detta ske med stöd från intäkterna från annonsbladen, inte med produktionsbidrag.

Med utgångspunkt i kommitténs noggranna genomgång av annonsbladsproblematiken uttalade jag i prop. 1980/81:137 om stödet till dagspressen att det i och för sig kan vara "tveksamt att låta presstödsförordningen innehålla en regel som kan begränsa en verksamhet som fyller vissa behov. Emellertid har annonsbladsverksamheten en sådan karaktär att en regel som förhindrar en sammankoppling med bidragstagande dagstidningar knappast torde innebära en inskränkning av förutsättningarna för verksamheten som sådan. Däremot skulle ett borttagande av regeln med påföljande stimulans för annonsbladen att etablera sig på dagstidningsmarknaden försämra villkoren för den övriga dagspressen. På längre sikt skulle effekten kunna bli ett nytt konkurrensmönster, där vissa dagstidningar med annonsbladsutgivning skulle få ett konstlat ekonomiskt övertag genom kombinationen av presstöd och annonsbladsutgivning. Jag anser därför att regeln som utestänger tidning med betydande annonsbladsutgivning från produktionsbidrag bör stå kvar." Regeringen anslöt sig till detta förslag, vilket senare också godkändes av riksdagen (KU 1980/81:19 och 23, rskr 289).

Tidningsföretag som i betydande omfattning utger annonsblad eller som står i nära förhållande till sådant företag är sålunda f. n. utestängda från presstöd. Den nuvarande presstödsförordningens (1981:409) bestämmelser i denna fråga (5 §) bygger i stor utsträckning på det synsätt som sedan länge kommit till uttryck inom dagspressbranschen.

Nyligen har emellertid annonsbladsfrågan tagit en ny vändning. TU beslöt i maj i år att låta sina medlemmar offensivt ge sig in på annonsbladsmarknaden för att bemöta konkurrensen från annonsblad och direktreklam och försöka vinna tillbaka förlorade annonsmarknadsandelar. Beslutet innebär ett avsteg från föreningens tidigare inställning och lämnar möjligheterna öppna för annonsbladsutgivning inom dagspressen.

Detta kan skapa en ny situation. Enligt vad jag har inhämtat planerar nu några dagstidningar att påbörja utgivning av annonsfinansierade gratistidningar, eller har redan påbörjat sådan utgivning. Det gäller främst storstadstidningar. I vissa fall är de beräknade upplagorna mycket stora.

Två av de aktuella tidningsföretagen har vänt sig till presstödsnämnden med en förfrågan huruvida utgivningen av annonsblad medför att de enligt stödförordningens 5 § förverkar sin rätt till produktionsbidrag.

Nämnden har därvid beslutat att man inte anser att 5 § är tillämplig på tidningar som startar annonsblad, eftersom regeln införts med syftning på helt andra situationer än dem som nu uppkommit. Nämnden anser att den inte kan förvägra någon tidning produktionsbidrag 1983 på grund av att tidningsutgivningen har kompletterats med utgivning av annonsfinansierad gratistidning. Nämnden anser heller inte att underlag nu föreligger för förslag

till regeländringar att träda i kraft redan år 1983. Något uttalande rörande sin bedömning av hithörande frågor i framtiden har nämnden inte ansett sig kunna göra.

Nämnden har i en skrivelse den 2 september 1982 informerat regeringen om nämnda beslut. I skrivelsen tar nämnden också upp frågan om hur annonsbladsutgivning inom dagspressföretag kan komma att påverka de ekonomiska förutsättningarna för pressen samt hur stödet till dagspressen som en följd därav kan behöva ändras. Lyckas högtäckningstidningen med utgivning av annonsblad, försvåras enligt nämnden lågtäckningstidningens situation. Dess behov av produktionsbidrag ökar. Sannolikt kan också frågan om vid vilka täckningstal produktionsbidrag skall utgå behöva omprövas. Lyckas omvänt lågtäckningstidningen med utgivningen av totaltäckningstidning är, menar nämnden, den reguljära tidningens lågtäckning inte längre ett korrekt uttryck för dess marknadssituation och därmed inte heller för dess behov av produktionsbidrag.

Nämnden framhåller att man i dagsläget inte kan dra någon slutsats, men betonar att en omfattande annonsbladsutgivning kan skapa ett nytt konkurrensmönster inom dagspressen som kan medföra att det statliga stödet måste ändras mycket radikalt.

Jag har gett en ganska uttömmande bakgrundsteckning för att kunna redovisa hur statsmakterna hittills har sett på annonsbladen samt vilka regler som till en följd av detta har gällt för presstödet. För egen del ser jag ingen anledning att ändra den grundläggande inställningen till frågan. Annonsbladen ikläder sig knappast något väsentligt kultur- eller presspolitiskt ansvar. De motsvarar inte den reguljära dagspressens viktiga funktion som förmedlare av nyheter, information och opinionsbildning. Samtidigt tillägnar de sig delar av det ekonomiska underlaget för dessa funktioner. Risken är påtaglig att en ökad annonsbladsutgivning inom dagspressen kan medföra hot om nedläggning av vissa tidningar och att tidningar som hittills har haft dagspresskaraktär övergår till att bli annonsblad. En sådan utveckling skulle givetvis vara djupt olycklig.

Det sagda innebär inte att jag underskattar det hot som lokala annonsblad och direktreklam utgör för dagspressens annonsintäkter. Det kan emellertid ifrågasättas om den väg tidningsutgivarna nu har valt är den mest framkomliga. Ett måhända inte avsett resultat kan, som jag tidigare har anfört, bli att inte bara lokala annonsblad får känna av effekterna. Enligt min mening är ett framgångsrikt bemötande av annonsbladen, nu som tidigare, beroende av ett visst samförstånd i fråga om principer inom dagspressen och av samarbete inom densamma.

Mot bakgrund av den förändring som nu äger rum i förhållandet mellan dagspress och annonsblad anser jag det vara av största vikt att statsmakterna så snart som möjligt tar ställning till den nya situationen och överväger åtgärder. Ett förarbete bör därvid göras av en särskild utredare med uppgift att undersöka förhållandet mellan dagspress och annonsblad.

Utredaren bör göra en förutsättningslös analys av annonsbladssituationen: Vilken effekt för dagspressens annonsunderlag får en annonsbladsutgivning i dagstidningarnas egen regi? Vilket hot mot dagspressen utgör andra annonsblad och direktreklamen? Vilka möjligheter har pressen att genom egna åtgärder komma till rätta med föreliggande problem? I sitt arbete bör utredaren inte bara se till branschen som helhet, utan även studera effekterna för olika tidningskategorier. Utredaren bör i detta sammanhang också

överväga för- och nackdelar med olika samverkansmöjligheter – t. ex. samarbete mellan dagstidningar inom en region – och därvid givetvis samråda med representanter för branschen. Samråd bör i denna del också ske med näringsfrihetsombudsmannen.

Med utgångspunkt i resultatet av denna analys bör utredaren undersöka om det finns behov av ändringar i reglerna för det nuvarande presstödet och framlägga erforderliga förslag.

Ett särskilt problem härvidlag utgör frågan om företag som utger annonsblad skall kunna erhålla statligt presstöd. Gällande förordningstext och förarbetena till denna förhindrar inte att tidningsföretag som utger annonsblad erhåller produktionsbidrag förutsatt att intäkterna från annonsbladsverksamheten är lägre än intäkterna från den reguljära dagstidningsutgivningen. Eftersom dagstidningarna först helt nyligen börjat intressera sig för annonsbladsutgivning torde enligt min mening knappast någon stödberättigad dagstidning som börjat utge annonsblad under år 1982 äventyra sitt produktionsbidrag 1983.

Med hänsyn till utvecklingen och frågans vikt bör utredaren arbeta skyndsamt och överlämna sitt förslag så snabbt som möjligt.

Utredaren bör beakta vad som har anförts i regeringens direktiv (1980:20) angående finansiering av reformer.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utbildningsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka förhållandet mellan dagspress och annonsblad och framlägga förslag till eventuella ändringar i förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Skydd mot ubåtskränkningar

Dir 1982:86

Beslut vid regeringssammanträde 1982-10-21.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Andersson anför.

Enligt rapporter från militära myndigheter har främmande ubåtar vid flera tillfällen olovligen trängt in på svenskt territorium. Den senaste tidens händelser i Hårsfjärden vid en av våra viktigaste örlogsbaser är mycket allvarliga.

Det är av avgörande betydelse för svensk säkerhetspolitik att svenskt territorium med alla tillgängliga medel skyddas mot kränkningar av detta

slag. Förtroendet för vår vilja och förmåga att vara neutrala måste vidmakthållas.

Det är därför angeläget att den senaste tidens händelser klarläggs. En särskild kommission bör tillsättas för detta. Kommissionen bör ha frihet att själv lägga upp sitt arbete. Några utgångspunkter vill jag dock ge.

Kommissionen bör redovisa och bedöma utvecklingen då det gäller ubåtskränkningar av vårt territorium samt diskutera tänkbara motiv för dessa.

Den bör vidare kartlägga och bedöma den samlade svenska förmågan att i fredstid och under neutralitet upptäcka, identifiera och avvisa främmande fartyg.

Kommissionen bör också utvärdera de operativa, taktiska och tekniska erfarenheter som vunnits vid i första hand ubåtsjakten i och utanför Hårsfjärden. Därvid bör den ta ställning till om de bestämmelser som tillämpas i dag och de som har beslutats men ännu inte trätt i kraft är lämpliga och tillräckliga.

Det bör ingå i kommissionens uppdrag att utvärdera formerna för information kring det inträffade.

Kommissionen bör vidare bedöma – mot bakgrund av inriktningen i 1982 års försvarsbeslut och däri beslutade åtgärder – om ytterligare uppmärksamhet bör ägnas hävdandet av territoriet mot kränkningar av ubåtar under fred och neutralitet. En utgångspunkt måste därvid vara att en eventuell omfördelning av resurser skall ske mot bakgrund av vad som sägs i regeringsförklaringen. Kommissionen bör också överväga om ytterligare ändringar av bestämmelserna för ingripande mot kränkningar bör göras.

Kommissionen bör redovisa sitt arbete under april månad 1983.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en kommission med högst fem ledamöter med uppdrag att undersöka ubåtskränkningarna,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om experter, sekreterare och annat biträde åt kommissionen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig

Dir 1982:87

Beslut vid regeringssammanträde 1982-11-25.

Chefen för kommundepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Bakgrund

Den svenska säkerhets- och försvarspolitiken bygger bl. a. på ett starkt totalförsvar. En viktig del av totalförsvarsåtgärderna är den administrativa beredskapen. En administrativ beredskap upprätthålls genom att statsmakterna redan i fred utfärdar beredskapsförfattningar som reglerar samhällets omställning från fred till krig. Den administrativa beredskapen innefattar också ett system av beredskapsplaner för de offentliga organen. Såväl statliga myndigheter som kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner är skyldiga att under fredstid planera för den egna beredskapen. Planläggningen omfattar både organisationsberedskap och verksamhetsberedskap. Ett väsentligt mål för organisationsberedskapen är att skapa förutsättningar för en snabb och effektiv beslutsgång på alla myndighetsnivåer i krislägen.

Statsmakterna har redan i fredstid antagit ett flertal beredskapsförfattningar som reglerar vårt beredskapssystem. I den ordinarie lagstiftningen, som främst tar sikte på fredsförhållanden, finns i en del fall särskilda beredskapsföreskrifter intagna. Beträffande riksdagen och regeringen finns sålunda huvuddelen av bestämmelserna om deras verksamhet under krig och vid krigsfara samlade i ett särskilt kapitel (13 kap.) i regeringsformen. Genom fullmaktslagstiftning för krig och krigsfara skapas möjligheter för regeringen att snabbt lämna de föreskrifter som kan krävas under sådana förhållanden. Fullmaktslagarna är utfärdade redan i fred, men de tillämpas endast som underlag för krigsplanläggningen och andra förberedelser. För tillämpning i övrigt av fullmaktslagarna under beredskap och krig fordras i regel särskilt förordnande av regeringen och i många fall även att förordnandet underställs riksdagens prövning. Dessutom finns utkast till lagar och förordningar som är avsedda att kompletteras och snabbt utfärdas i ett kritiskt läge.

Nuvarande ordning

Regeringsformens kapitel om krig och krigsfara innehåller föreskrifter som främst reglerar rikets styrelse, när riket befinner sig i krig eller krigsfara. Om riket kommer i krig eller omedelbar krigsfara, skall en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det. Vad gäller normgivning får med vissa undantag regeringen, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag (13 kap. 6 § regeringsformen).

För kommuner och landstingskommuner gäller kommunallagen (1977: 179, ändrad senast 1981:1107). Den innehåller inga särskilda regler om kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhet under beredskaps- och krigsförhållanden. Kommunallagens grundläggande bestämmelser att beslutanderätten i kommunerna och landstingskommunerna utövas av kommunfullmäktige resp. landstinget samt att förvaltning och verkställighet ankommer på kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet och övriga nämnder skall alltså i princip tillämpas också under beredskap och krig. Genom fullmaktslagstiftning finns emellertid möjligheter för regeringen att förordna om ändringar i myndigheternas organisation och av deras verksamhet.

En av fullmaktslagarna är lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m. (ändrad senast 1953:51), den s. k. administrativa fullmaktslagen (AFL). Lagen gäller med vissa undantag för "statsmyndigheter" och "kommunalmyndigheter". Med "kommunalmyndigheter" avses bl. a. de kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala beslutande församlingarna och nämnderna.

AFL gör det möjligt för regeringen att vid krig eller krigsfara bestämma bl. a. att en uppgift som tillkommer regeringen skall övertas av en underordnad myndighet samt att de uppgifter som tillkommer en statlig myndighet helt eller delvis skall övertas av en annan statlig myndighet eller av en "kommunalmyndighet". Enligt lagen kan regeringen vidare bestämma att vissa beslut av statliga myndigheter inte får överklagas, att de uppgifter som tillkommer en "kommunalmyndighet" helt eller delvis skall övertas av en annan "kommunalmyndighet" eller av en "statsmyndighet" samt att en myndighet får fatta beslut i annan sammansättning, med färre ledamöter eller i annan ordning än som annars är föreskrivet (2 §).

Vidare gäller enligt AFL att regeringen kan bestämma att suppleanter får utses till större antal än det annars medgivna, att det skall anstå med val av ledamot i kommunal representation eller att det skall anstå med val eller tillsättning av innehavare av annat allmänt uppdrag. Regeringen kan också föreskriva den jämkning av valperiodens längd som kan vara påkallad. I samband härmed kan föreskrivas viss skyldighet att kvarstå i uppdrag och vissa inskränkningar i fråga om befogenheten att avsäga sig ett förtroendeuppdrag (3 §). Lagen gör det möjligt med väsentliga förenklingar i myndigheternas arbetssätt under krigsförhållanden.

Bestämmelser om tillämpningen av lagen finns i en anslutande kungörelse (1943:137). Enligt denna skall myndigheterna vid krig eller krigsfara anpassa sin verksamhet efter det rådande läget. För det fall att det beslutande organet inte kan sammanträda under krig eller krigsfara anges i 11 § beträffande det kommunala och kyrkokommunala området vilka organ som skall utöva beslutanderätten i det ordinarie organets ställe. Med vissa inskränkningar utövas i sådant fall kommunernas och landstingskommunernas beslutanderätt av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. I församling, pastorat eller kyrklig samfällighet utövas beslutanderätten av kyrkorådet. Hos myndigheter, som handhar förvaltning och verkställighet, får under beredskap och krig ordföranden och minst en ledamot besluta för myndigheten i sådana frågor (12 §). I trängande fall får ordföranden ensam besluta.

De statliga myndigheterna, kommunerna och landstingskommunerna är redan i fredstid skyldiga att planera för sin verksamhet och vidta andra

förberedelser som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskap och krig. En sådan förberedelseåtgärd är att utarbeta en krigsuppgiftsförteckning och en krigsorganisationsplan. För kommunernas och landstingskommunernas del finns denna skyldighet angiven i lagen (1964:63) om kommunal beredskap (omtryckt 1977:417, ändrad senast 1981:294). Kompletterande bestämmelser om den kommunala beredskapen finns i kommunala beredskapskungörelsen (1964:722, ändrad senast 1981:889). Föreskrifter om kommunala uppgifter av vikt för totalförsvaret finns också i flera andra författningar. För de kyrkliga kommunerna anges en motsvarande planeringsskyldighet i lagen (1981:1216) om kyrklig beredskap.

För att handlägga vissa centrala samordningsuppgifter rörande den kommunala beredskapsplanläggningen inrättades genom Kungl. Maj:ts beslut den 9 juni 1967 riksnämnden för kommunal beredskap. Riksnämnden har gett ut både allmänna anvisningar i fråga om kommunal beredskapsplanläggning och olika fackanvisningar. Samtliga kommuner och landstingskommuner har upprättat beredskapsplaner. De kyrkliga kommunernas beredskapsplanering har nyligen påbörjats. De uppgifter som fullgörs av riksnämnden när det gäller den kommunala beredskapsplanläggningen handhas på det kyrkliga området av kyrkoberedskapskommittén (U 1976:09).

I riksnämndens fackanvisning om kommunernas förberedelser och planläggning för kommunstyrelsen framhålls att kommunstyrelsen är det centrala ledningsorganet inom kommunen under beredskap och krig.

När det gäller kommunstyrelsens ställning i kommunens krigsorganisation betonas att AFL och dess tillämpningskungörelse ger goda möjligheter till lägesanpassning så att giltiga beslut alltid skall kunna fattas under krigsförhållanden. Enligt fackanvisningen kan kommunens beslutanderätt utövas av kommunstyrelsen, om så bedöms nödvändigt. Det anvisas som lämpligt att en politiskt representativ del av kommunstyrelsen säkras – förslagsvis styrelsens arbetsutskott eller en särskilt utsedd krigsdelegation – för tjänstgöring i krigsorganisationen. Den kommunala beredskapsplanläggningen bygger huvudsakligen på den sålunda redovisade ordningen med en förenklad beslutsprocess.

Reformbehov

AFL hör till de beredskapsförfattningar som utarbetades mot bakgrund av erfarenheterna från det andra världskriget. Sedan AFL kom till har den offentliga verksamheten expanderat. En omfattande kommunalisering av den offentliga förvaltningen har skett. Kommunerna och landstingskommunerna har ansvar för betydligt fler samhällsuppgifter än tidigare. Den kommunala självstyrelsen hör till statsskickets grunder enligt gällande regeringsform.

I propositionen om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling (prop. 1981/82:102 bil. 1) anförs att den administrativa beredskapen uppvisar vissa brister. Beredskapsförfattningarna är delvis ålderdomliga till form och innehåll och skrivna mot bakgrund av andra hotbilder än de nuvarande. Försvarskommittén har dragit konsekvensen av dessa förhållanden och har förordat att resurser avsätts för att slå samman, förenkla och komplettera beredskapsförfattningarna med hänsyn till dagens

och morgondagens behov.

Inom justitiedepartementet förbereds en modernisering av AFL. I departementspromemorian (Ds Ju 1982:9) De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara, 1. Förvaltningsmyndigheter och kommuner föreslås bl. a. en ny administrativ fullmaktslag som är avsedd att ersätta AFL. Reformbehovet och de åtgärder som kan vidtas för att nå en bättre författningsmässig beredskap diskuteras i promemorian. Det konstateras att redan terminologin i fråga om kommunerna och deras organ numera är en annan än när AFL kom till. Enligt vad som anförs i departementspromemorian medger inte regeringsformen att den kommunala beslutanderätten utövas av något annat organ än av valda församlingar. Enligt kommunallagen har fullmäktige viss delegationsrätt. Den får emellertid inte avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. I promemorian framhålls att ordningen att en kommunstyrelse övertar beslutanderätten i kommunen och de förenklingar i övrigt av beslutsprocessen som föreskrivs i tillämpningskungörelsen till AFL inte står i överensstämmelse med regeringsformen. I promemorian föreslås därför att den kommunala beslutsprocessen i krig blir föremål för en närmare utredning. För att göra en särreglering av den kommunala beslutanderätten i krig möjlig innehåller promemorian ett förslag till ändring i regeringsformen. I en ny paragraf i 13 kap. föreslås ett tillägg att beslutanderätten i kommunerna utövas på sätt som anges i lag, om riket är i krig eller omedelbar krigsfara. Promemorian remissbehandlas f. n.

Jag vill erinra om att riksdagen nyligen har beslutat att kommunerna med början senast under budgetåret 1984/85 skall ta över ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman härmed (prop. 1981/82:102 bil. 2, FöU 1981/82:18, rskr 1981/82:374). Till följd av detta riksdagsbeslut blir det väsentligt att den kommunala krigsorganisationen är effektivt och lämpligt utformad och att kommunerna under beredskap och krig har ett väl fungerande beslutssystem.

Med hänsyn till vad jag nu har sagt finns det anledning att se över den kommunala beslutsprocessen i krig. En särskild utredare bör tillkallas för att göra denna översyn och samtidigt undersöka om övriga regler för den kommunala sektorn kan tillämpas i krig.

Riktlinjer för översynen

En grundläggande princip för försvarsplaneringen är att den myndighet eller det organ som svarar för viss verksamhet i fred skall svara för verksamheten också i krig, om verksamheten då skall upprätthållas. Vidare gäller att den statliga och kommunala förvaltningen så långt det är möjligt skall arbeta efter det regelsystem som gäller i fred. Det är under krigsförhållanden av största vikt att myndigheterna snabbt och effektivt kan fatta beslut. För att detta skall vara möjligt behöver beslutsordningen i krig ofta förenklas. När det gäller den statliga förvaltningen kan besluten i stor utsträckning decentraliseras eller beslutförheten ändras. Förenklingar måste också kunna ske i fråga om den kommunala beslutanderätten. Det fredstida beslutssystemet enligt regeringsformens och kommunallagens bestämmelser innebär att beslutanderätten i kommunerna och landstingskommunerna utövas av valda församlingar. Detta beslutssystem kan inte alltid upprätt-

hållas under beredskap och krig. Den kommunala beslutanderätten behöver under sådana förhållanden kunna anförtros ett lämpligt beslutsorgan. En uppgift för utredaren blir att pröva hur ett sådant organ skall utses och vara sammansatt.

En ändrad beslutsordning i ofredstider förutsätter ändringar i regeringsformen och kommunallagen. Utgångspunkten för utredningsarbetet bör vara regeringsformens principstadgande om kommunal självstyrelse och en strävan att säkerställa den politiska demokratin vid organisatoriska omläggningar under krigsförhållanden. I utredningsarbetet bör vidare beaktas att de kommunala beslutande församlingarna fyller en samhällsfunktion på lokal nivå som är jämförlig med riksdagens. Den kommunala demokratin är lika väsentlig i krig som i fred. Utredaren bör därför utgå från att ett beslutande organ med kommunfullmäktiges resp. landstingets politiska sammansättning bör ingå i kommunernas och landstingskommunernas krigsorganisation. Enligt min mening är olika alternativ tänkbara. Den kommunala beslutanderätten i krig kan lösas efter mönster av den inom riksdagen utsedda krigsdelegationen. I samband med val av styrelse och nämnder utser i sådant fall fullmäktige och landstinget ett begränsat antal ledamöter – ett krigsfullmäktige – som i krigstid träder i fullmäktiges resp. landstingets ställe. Ett annat alternativ är att behålla ordningen att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet i krig övertar beslutanderätten. Utredaren är emellertid oförhindrad att pröva också andra lösningar. Vid valet av lösning bör hänsyn tas till den beredskapsplanläggning som redan har gjorts inom kommunerna och landstingskommunerna så att en omfattande nyplanläggning om möjligt undviks.

Utredaren bör vidare undersöka om kommunallagens bestämmelser i övrigt kan tillämpas i krig. Kommunallagens delegationsbestämmelser kan t. ex. behöva prövas. Även andra regler i lagen kan kräva att de anpassas för tillämpning under beredskap och krig. Utredaren bör överväga om det finns anledning med hänsyn till rikets säkerhet att i krig uppställa krav på svenskt medborgarskap för förtroendevalda med särskilt betydelsefulla uppgifter i fråga om försvarsberedskapen.

En fråga som särskilt bör studeras är på vilket sätt beredskapsföreskrifterna för det kommunala området bör vara utformade och hur de bör fogas in i regelsystemet. Enligt min mening är det en fördel om ett beredskapssystem för kommunerna och landstingskommunerna i väsentliga delar kan utformas redan i fredstid. Det är av stor betydelse att övergången från freds- till krigsorganisation kan ske smidigt och att den kommunala verksamheten snabbt kan fungera i krigssituationen. Den nuvarande beredskapen bygger emellertid på ordningen att regeringen enligt AFL i viss utsträckning får fullmakt att förordna om avsteg från vad som gäller enligt den ordinarie kommunallagstiftningen. Det är tveksamt om det för kommunernas och landstingskommunernas del är lämpligt att regeringen griper in och beslutar i konkreta fall efter framställning från ett stort antal kommuner och landstingskommuner. Den nödvändiga anpassningen av den kommunala organisationen och verksamheten bör enligt min mening i väsentliga delar klaras ut redan under fredstid så att en effektiv beredskapsplanering kan åstadkommas. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen och strävandena att undvika detaljreglering bör kommunerna och landstingskommunerna lämnas största möjliga frihet att inom bestämda ramar anpassa sina arbetsformer och sin verksamhet till krigsförhållandena. Med ett sådant

synsätt ter det sig naturligast att ramarna anges redan i fred så att kommunerna och landstingskommunerna får möjlighet att i fredstid planera sin krigsorganisation och utse den personal som skall ingå i denna. Utredaren bör undersöka denna fråga och överväga om kommunallagen bör kompletteras med ett särskilt avsnitt som innehåller regler för krigsförhållanden eller om det är lämpligare att reglerna tas in i en särskild beredskapslagstiftning för kommunerna och landstingskommunerna.

Även om ett beredskapssystem i stort kan utformas redan i fredstid, kan det också för det kommunala området finnas ett behov av generella undantagsföreskrifter av den typ som finns i administrativa fullmaktslagen, t. ex. förlängning av besvärstid eller anstånd med val av ledamöter i beslutande kommunala församlingar. Utredaren bör undersöka vilka undantag av detta slag som kan behövas och härvid beakta vad som föreslås för den kommunala sektorn i departementspromemorian (Ds Ju 1982:9) De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara, 1. Förvaltningsmyndigheter och kommuner.

Kommunernas och landstingskommunernas beredskapsplanläggning regleras i lagen om kommunal beredskap. I denna anges bl. a. när en kommun eller en landstingskommun får övergå till krigsorganisation. Befogenhet att besluta om övergång till krigsorganisation tillkommer också länsstyrelsen. I lagen om kommunal beredskap används beteckningen "beredskapstillstånd" för att ange under vilka förutsättningar övergång till krigsorganisation får ske. I andra beredskapslagar används skilda konstruktioner för att ange under vilka förhållanden de olika beredskapsförfattningarna är tillämpliga och vid vilken tidpunkt föreskrivna åtgärder skall vidtas. Utredaren bör pröva vad som kan vara en lämplig ordning för kommunerna och landstingskommunerna och eftersträva en lösning som medger en viss frihet för kommunerna och landstingskommunerna att vid behov under bestämda förutsättningar kunna övergå till krigsorganisation men som också möjliggör för regeringen eller myndighet under regeringen att kunna bestämma om övergång till krigsorganisation, om krigsläget kräver det. Lösningen bör vidare kunna samordnas med övrig beredskapslagstiftning.

En av grundprinciperna bakom beredskapslagstiftningen är att rättsordningen skall upprätthållas även i krig så långt det nu är möjligt. Mot detta står intresset av att under beredskap och krig använda tillgängliga resurser på bästa sätt. En väsentlig rättighet för medborgarna i fred är att kunna överklaga beslut inom den statliga och kommunala förvaltningen. En särskild besvärstyp på det kommunala området är kommunalbesvärsinstitutet. Dettas huvudsakliga funktion enligt gällande rätt kan sägas vara att erbjuda ett slags medborgartalan med ändamål att tillse att den kommunala självstyrelsen utövas på rättsenligt sätt. Det kan ifrågasättas om det i krig är möjligt att vidmakthålla en strikt legalitetskontroll av den kommunala förvaltningen. Utredaren bör därför undersöka de praktiska möjligheterna att i krig behålla kommunalbesvärsinstitutet. Utredaren bör härvid pröva om rätten att genom kommunalbesvär överklaga kommunala beslut bör vara annorlunda utformad eller möjligen helt inskränkt i krig.

I kommunernas och landstingskommunernas verksamhet skiljer man mellan uppgifter som grundas på kommunallagens allmänna kompetensbestämmelse och uppgifter som regleras genom särskilda bestämmelser, s. k. specialreglerade uppgifter. Till området som grundas på den allmänna kompetensen hör bl. a. kommunernas uppgifter inom fritids- och kulturom-

rådet. Inom detta område får kommunerna och landstingskommunerna självständigt utforma sin nämndorganisation i krig och göra nödvändiga prioriteringar i verksamheten. Uppgifterna inom det specialreglerade området är i allmänhet obligatoriska för kommunerna eller landstingskommunerna. För kommunerna gäller detta bl. a. undervisning, socialtjänst, allmän hälsovård, plan- och byggnadsväsende samt räddningstjänst. För den specialreglerade verksamheten finns ofta i lag angivet vilken nämndorganisation som måste finnas. För att verksamheten inom det specialreglerade området skall kunna upprätthållas i krig synes det nödvändigt att det också inom detta område finns möjlighet att vidta organisatoriska förenklingar. Utredaren bör undersöka och lägga fram förslag till hur den specialreglerade kommunala förvaltningen kan organiseras i krig. Utredaren bör överväga beslutsprocessen för de specialreglerade uppgifterna. Möjligheten att lägga samman specialreglerade nämnder eller att t. o. m. helt slopa en sådan nämnd bör övervägas. Utredaren bör också pröva i vilken utsträckning inskränkningar kan göras när det gäller besvärsrätten inom det specialreglerade området i krig.

När det gäller de stora kyrkliga kommunerna liknar deras beslutsapparat de borgerliga kommunernas. Det kan antas att den kyrkokommunala beslutanderätten också behöver förenklas under krigsförhållanden. Utredaren bör pröva om de lösningar som kan komma att föreslås för den kommunala sektorn kan vara lämpliga också inom det kyrkokommunala området.

Utredningsuppdraget bör utföras i nära samarbete med riksnämnden för kommunal beredskap. Utredaren bör också samråda med kommittén (Fö 1982:04) med uppdrag att behandla frågor som har samband med genomförandet av 1982 års totalförsvarsbeslut angående civilförsvaret och kommunerna samt med kyrkoberedskapskommittén (U 1976:09). Utredaren bör under utredningsarbetet bereda Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund tillfälle att framföra synpunkter.

Regeringen har tidigare i dag på förslag av chefen för arbetsmarknadsdepartementet beslutat att tillsätta en särskild delegation för att leda den fortsatta totalförsvarsplaneringen på arbetsrättens område. Utredaren bör samråda med delegationen rörande arbetsrättsliga frågor som hänger samman med utredningsuppdraget.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt och vara inriktat på att ett förslag skall kunna läggas fram för 1984/85 års riksmöte. I utredningsarbetet skall iakttas direktiven (1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer. Vidare bör i tillämpliga delar gälla vad som har anförts i direktiven (1981:42) om begränsning av statlig normgivning till kommuner och landstingskommuner.

Jag har i detta ärende samrått med cheferna för försvarsdepartementet och arbetsmarknadsdepartementet.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en särskild utredare för att se över den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Skr. 1982/83:103
Dir. 1982:88

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta femtonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

Regelbeståndet rörande svenska kyrkan m. m.

Dir 1982:88

Beslut vid regeringssammanträde 1982-11-25.

Chefen för kommundepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Det nuvarande regelsystemet

Svenska kyrkans verksamhet regleras av ett stort antal författningar av olikartad konstitutionell natur. En del av reglerna rörande svenska kyrkan är av grundlags natur. Andra är av kyrkolags natur. I regelsystemet för svenska kyrkan ingår även bestämmelser i vanlig lag och bestämmelser som regeringen har beslutat inom ramen för sin normgivningskompetens.

Det nuvarande regelsystemet för svenska kyrkan är svåröverskådligt och svårtillgängligt. Detta beror inte bara på mångfalden av bestämmelser av skilda slag, utan även på att åtskilliga bestämmelser är ålderdomliga. Det torde inte på något annat område än det kyrkliga finnas så många gamla författningar som alltjämt gäller.

Grundvalen för den svenska kyrkorätten är 1686 års kyrkolag (KL). Till detta omfattande lagkomplex ansluter ett stort antal senare tillkomna bestämmelser, som i många fall innebär ändring eller upphävande av föreskrifter i KL, ofta utan att den berörda bestämmelsen i KL i sin helhet har upphävts eller har fått en ny lydelse. Åtskilliga bestämmelser i KL har också, utan att vara formellt upphävda, blivit obsoleta genom att de samhällsförhållanden till vilka de anknyter har förändrats. Detsamma gäller även delar av andra kyrkliga författningar av hög ålder.

Det långvariga utredningsarbetet rörande förhållandet mellan staten och svenska kyrkan har medfört att författningsregleringen av svenska kyrkan till stora delar har fått bestå oförändrad. Den kan därför inte anses uppfylla de självklara kraven på överskådlighet och lättillgänglighet.

Nya bestämmelser om normgivning på det kyrkliga området

Reglerna om stiftande av kyrkolag finns i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Dessa innebär att kyrkolag stiftas, ändras eller

upphävs av regeringen gemensamt med riksdagen och med samtycke av allmänt kyrkomöte. Reglerna avviker därigenom från de regler som gäller i fråga om annan lagstiftning. Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen är det nämligen riksdagen som stiftar lag.

Riksdagen har slutligt antagit ett i propositionen om formerna för den kyrkliga lagstiftningen m. m. (prop. 1981/82:77, KU 1981/82:36, rskr 1981/82:263, KU 1982/83:1, rskr 1982/83:1) framlagt förslag om ändring i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Grundlagsändringen träder i kraft den 1 januari 1983 (SFS 1982:937).

De av riksdagen antagna ändringarna i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen innebär att reglerna om kyrkolagstiftning anpassas till regeringsformens huvudprinciper om normgivning. Enligt de nya grundlagsbestämmelserna blir huvudregeln att riksdagen ensam stiftar lag på det kyrkliga området. Svenska kyrkan garanteras emellertid ett inflytande vid normgivningen genom att kyrkomötet i viss utsträckning medverkar vid den kyrkliga lagstiftningen. Riksdagen får också enligt de nya grundlagsbestämmelserna möjlighet att till kyrkomötet delegera normgivning i vissa särskilt angivna ämnen.

Regeringen har förelagt 1982 års allmänna kyrkomöte och riksdagen förslag till lag om svenska kyrkan och lag om kyrkomötet. 1982 års allmänna kyrkomöte har med vissa ändringar godkänt lagförslagen (skr 1982:7, 1 SäU 1982:1, kskr 1982:28). Riksdagen har för sin del antagit de av kyrkomötet godkända lagförslagen (prop. 1981/82:192, KU 1982/83:2, rskr 1982/83:2). Regeringen har med anledning härav utfärdat dels lagen (1982:942) om svenska kyrkan, dels lagen (1982:943) om kyrkomötet.

Kyrkomötesreformen bygger på de grundlagsändringar som jag just har redovisat. Reformen innebär i huvudsak att kyrkomötet får en bredare förankring och en mera demokratisk uppbyggnad än f. n. Kyrkomötet skall tillsätta en centralstyrelse, svenska kyrkans centralstyrelse, som verkställande och beredande organ. Kyrkomötet får en treårig valperiod och skall sammanträda varje år. Genom bemyndigande i lagen om svenska kyrkan får kyrkomötet kompetens att meddela föreskrifter i alla de ämnen som grundlagsförslaget ger möjlighet till.

Reformen som helhet innebär alltså en ny ordning i fråga om normgivningsförfarandet på det kyrkliga området. En viktig nyhet är att kyrkomötet genom delegation får normgivningskompetens på områden som i dag är reglerade i kyrkolag eller i regeringsförfattningar. Innan kyrkomötet med stöd av delegation beslutar nya föreskrifter i ämnet måste riksdagen upphäva de föreskrifter som nu finns i kyrkolag. Enligt de föreslagna grundlagsändringarna skall regeringen inte längre ha kompetens att meddela föreskrifter i de ämnen som skall kunna delegeras till kyrkomötet. Det innebär att kyrkomötet i de delegerade ämnena övertar regeringens kompetens. Regeringen har emellertid enligt en övergångsbestämmelse till grundlagsändringarna (p. 3) befogenhet att upphäva sina egna författningar på de aktuella områdena.

Behovet att se över regelsystemet

En första förutsättning för reformens genomförande i praktiken är att man har en överblick över alla gällande författningar på det kyrkliga området. Den offentligrättsliga regleringen av svenska kyrkan är, som jag tidigare har

sagt, mycket omfattande. 1968 års beredning om stat och kyrka lät göra en förteckning över kyrkliga författningar. Förteckningen, som avser förhållandena den 1 januari 1972, återfinns som bilaga 9 (SOU 1972:37 s. 97) till beredningens slutbetänkande. Sedan dess har emellertid åtskilliga författningar tillkommit, ändrats eller upphävts. I propositionen (prop. 1981/82:77) om formerna för den kyrkliga lagstiftningen m. m. uttalade min företrädare att det är angeläget att en genomgång av alla gällande kyrkliga författningar kommer till stånd (s. 24). Jag delar denna uppfattning.

Jag har redan tidigare sagt att det nuvarande regelsystemet för svenska kyrkan är svåröverskådligt och svårtillgängligt och att detta beror inte bara på mångfalden av bestämmelser av skilda slag, utan även på att åtskilliga bestämmelser är ålderdomliga eller obsoleta. I syfte att underlätta allmänhetens och myndigheternas möjligheter att överblicka gällande författningar har statsmakterna under senare år strävat efter att begränsa mängden av författningar. En sådan begränsning har åstadkommits bl. a. genom att man vid olika tillfällen har mönstrat ut sådana författningar som inte längre har någon betydelse men som ändå inte formellt har upphävts. Sålunda har t. ex. över 200 äldre författningar som saknade betydelse upphävts genom lagen (1982:328) om upphävande av vissa äldre författningar i anslutning till en allmän genomgång av Svensk författningssamling och genom förordningen (1982:330) i samma ämne. Som föredragande statsrådet uttalade i den proposition (prop. 1981/82:194) som låg till grund för riksdagens beslut att anta nämnda lag finns det anledning att räkna med att ytterligare författningar kan upphävas efter en genomgång av det stora antal författningar som rör svenska kyrkan.

De av riksdagen nyligen antagna förslagen om normgivning på kyrkans område innebär att normgivningen fördelas mellan staten och kyrkan. Genom delegation får kyrkomötet en egen normgivningskompetens på vissa områden, som i dag är reglerade i kyrkolag eller i regeringsförfattningar. I praktiken torde det inte vara möjligt för kyrkomötet att på en gång besluta alla de föreskrifter som ligger inom ramen för dess kompetens. Det kan därför inte komma i fråga att riksdagen och regeringen upphäver lagar och regeringsförfattningar innan kyrkomötet är berett att meddela nya föreskrifter i de aktuella ämnena. Initiativ till upphävande av de statliga föreskrifterna får tas i takt med att kyrkomötet för sin del är berett att ersätta dessa med egna föreskrifter. Som min företrädare uttalade i propositionen om ett reformerat kyrkomöte m. m. (s. 63) får det förutsättas att den samordning mellan regeringen, riksdagen och kyrkomötet som i detta hänseende blir nödvändig kommer till stånd. För att underlätta ett successivt överförande av normgivning till kyrkomötet är det emellertid angeläget att klarhet skapas i frågan om vilka nu gällande föreskrifter som kommer att ligga inom ramen för kyrkomötets normgivningskompetens.

På grund av det anförda förordar jag att en genomgång nu företas av alla gällande författningar rörande svenska kyrkan. En sådan genomgång bör inte bara syfta till att få en överblick över regelbeståndet på det kyrkliga området. Den bör också syfta till att författningar som inte längre tillämpas eller av annan anledning saknar betydelse kan mönstras ut ur regelsystemet. Vidare bör med utgångspunkt från de nya reglerna kartläggas vilka författningar som efter den 1 januari 1983 kommer att tillhöra kyrkomötets normgivningsområde.

En genomgång och kartläggning av det kyrkliga regelbeståndet innebär ett

omfattande och tidskrävande juridiskt-tekniskt arbete. Det är angeläget att detta arbete kan påbörjas så snart som möjligt. En särskild utredare med uppdrag att fullgöra de arbetsuppgifter som jag nyss har nämnt bör därför nu tillkallas.

Utredningsuppdraget

Utredaren bör till en början gå igenom och ställa samman gällande författningar på det kyrkliga området. Inventeringen bör avse alla lagar, förordningar och andra statliga föreskrifter av generell natur som direkt rör svenska kyrkans organisation och verksamhet och som kan antas vara formellt gällande. Däremot bör genomgången inte inriktas på sådana författningar av mera allmänt slag som i och för sig är tillämpliga på svenska kyrkan och dess organ men som saknar direkt anknytning till svenska kyrkan, t. ex. jordabalken samt delar av lagstiftningen om offentlig anställning och allmän förvaltning.

I samband med genomgången av författningarna på kyrkans område bör, som jag tidigare har sagt, utredas vilka författningar eller i dessa intagna föreskrifter som inte längre tillämpas eller som saknar betydelse. En sammanställning bör göras av sådana författningar och föreskrifter som saknar aktualitet eller som annars bör kunna upphävas. Därvid bör utredaren ange vilka författningar som bör upphävas av riksdagen och vilka som regeringen kan upphäva.

Det är angeläget att man så snart som möjligt får en samlad överblick över det författningsområde som rör svenska kyrkan och får klarlagt vilka författningar som kan upphävas. Utredaren bör därför i ett delbetänkande redovisa resultatet av sitt arbete i denna del.

Sedan en kartläggning har skett av gällande kyrkliga författningar bör utredaren i en andra utredningsetapp göra en sammanställning av de författningar eller däri intagna föreskrifter som med hänsyn till sitt innehåll enligt utredarens bedömning kommer att ligga inom ramen för kyrkomötets normgivningskompetens. Därvid bör dock inte tas med sådana föreskrifter eller författningar som bör upphävas enligt vad jag nyss har sagt.

Av det anförda framgår att utredaren vid sin genomgång av gällande kyrkliga författningar skall ange vilka författningar eller föreskrifter som bör upphävas och vilka författningar i övrigt som ligger inom ramen för kyrkomötets normgivningskompetens. Utredarens undersökning torde beträffande åtskilliga författningar, som i framtiden skall beslutas av riksdagen eller regeringen, leda fram till att endast delar av dessa bör kvarstå. Det säger sig självt att regelsystemet förlorar i överskådlighet, om det kommer att innehålla författningar som delvis är upphävda. Utredaren bör därför undersöka om inte författningsmaterialet kan disponeras om och i förekommande fall lägga fram förslag om hur resterande föreskrifter i delvis upphävda författningar kan föras in i andra författningar eller sammanföras i helt nya författningar.

Utredaren bör under arbetets gång samråda med de myndigheter och organ med anknytning till svenska kyrkan som kan bli berörda av utredarens förslag. I de delar utredningsuppdraget rör kyrkomötets normgivning bör samråd äga rum med svenska kyrkans centralstyrelse. Samråd bör under utredningsarbetet också äga rum med 1968 års kyrkohandbokskommitté (U 1969:44), kyrkomusikerutredningen (Kn 1980:04), kyrkofondsutredningen

(Kn 1980:05), utredaren av prästvalsregler (Kn 1981:A) och prästtjänstkommittén (Kn 1982:02).

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. Resultatet av arbetet under den första utredningsetappen bör redovisas före utgången av år 1983.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över regelbeståndet rörande svenska kyrkan m. m.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta femtonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

Fonogramdistributionen

Dir. 1982:89

Beslut vid regeringssammanträde 1982-11-04

Statsrådet Göransson anför.

Ett nytt statligt stöd till fonogramutgivning har införts fr. o. m. budgetåret 1982/83 (prop. 1981/82: 128, KrU 1981/82: 30 rskr 1981/82: 360). Stödet har till syfte att upprätthålla produktion och utgivning av sådana svenska kvalitetsfonogram som vanligen har svårt att hävda sig på den kommersiella marknaden.

Beslutet om att inrätta den nya stödformen byggde på ett förslag som statens kulturråd hade lagt fram i rapporten (1979: 1) Fonogrammen i kulturpolitiken och i senare anslagsframställningar. Kulturrådet pekade därvid även på behovet av en effektiv och från kulturpolitiska utgångspunkter lämplig distributionsorganisation. De stora distributionsföretagen har ett system av leveransrestriktioner och mängdrabatter som enligt kulturrådet missgynnar små detaljhandlare och påskyndar en koncentration av fonogramförsäljningen till s. k. rackbolag och stora varuhuskedjor. Ett alternativt distributionsnät borde enligt kulturrådets mening skapas för att säkerställa ett mångsidigt fonogramutbud och garantera spridningen av de fonogram som produceras med statligt stöd.

I proposition 1981/82: 128 om vissa musikfrågor m. m. (s. 29-30) anförde dåvarande departementschefen följande angående distribution av fonogram.

"Kulturrådet har i sin rapport pekat på att personer som bor utanför storstadsområden inte har tillfredsställande möjligheter att ta del av fonogramutbudet, varken när det gäller möjligheten till information om fonogram eller möjligheten att köpa fonogram. Det urval som står dessa personer till buds är begränsat och motsvarar det för dagen mest populära.

Kulturrådet har därför föreslagit att ett samhällsstött distributionsnät skall bildas. Detta skall bestå av en central organisation med ett betydande ansvar för olika funktioner samt regionala depåer. Enligt förslaget bör rådet få i uppdrag att inleda förhandlingar med intressenter inom fonogramområdet om bildandet av ett samhällsstött distributionsnät.

I senare anslagsframställningar har kulturrådet angett att rådet inte räknar med att kunna genomföra de nödvändiga förhandlingarna i egen regi.

Flertalet remissinstanser instämmer i att staten bör göra en insats på distributionsområdet. Många har dock invändningar mot det konkreta förslaget och anser det vara alltför skissartat. Ett antal remissinstanser påtalar att utredningen borde ha undersökt mera näraliggande alternativ för staten att stödja distributionen av fonogram.

För egen del anser jag det otillfredsställande att möjligheten att ta del av fonogramutbudet är så begränsat som det f. n. är. Bl. a. mot bakgrund av remisskritiken är jag dock inte beredd att följa kulturrådets förslag om ett samhällsstött distributionsnät. Möjligheterna att förbättra distributionen via existerande och billigare kanaler måste prövas i första hand.

En sådan prövning kräver att kontakter tas med ett stort antal instanser och att ett relativt omfattande utredningsarbete genomförs. Ett sådant arbete bör anförtros åt en särskild utredare. Jag avser därför att senare hemställa om regeringens bemyndigande att tillkalla en sådan för att utreda frågor av betydelse för fonogramdistributionen.

Utgångspunkten för utredarens arbete bör enligt min mening vara att huvudansvaret för fonogramdistributionen ligger hos producenterna själva. Utredaren bör därför i första hand undersöka om de nuvarande distributörerna av fonogram kan ta på sig ett mer kvalificerat ansvar för distributionen samt om möjligheter finns att utnyttja försäljningskanaler inom angränsande områden. Därvid bör även informationsaspekten belysas. Med hjälp av en sådan kartläggning kan klargöras vilka möjligheterna är att i en framtid få till stånd en tillfredsställande distribution av fonogram över hela landet.

Först om utredningsarbetet visar att de möjligheter som härvid bjuds inte kan ge ett tillfredsställande resultat kan alternativet att staten tar ett ekonomiskt ansvar för viss distribution av det kulturellt värdefulla fonogramutbudet övervägas."

I propositionen framhölls också att distribution och inköp av fonogram skulle underlättas om det fanns en samlad katalog över i Sverige tillgängliga fonogram. Mot bakgrund av vad som i propositionen hade anförts i denna fråga uppdrog regeringen genom beslut den 24 juni 1982 åt arkivet för ljud och bild (ALB) att dels utvärdera den s. k. GLF-katalogen och på basis härav komma in till regeringen med förslag till hur en fonogramkatalog bör vara utformad, dels klargöra förutsättningarna för utgivning av en svensk nationaldiskografi. Av uppdraget framgår att ALB under utredningsarbetet bör samråda med bl. a. den särskilde utredaren av frågor om fonogramdistribution.

Den särskilde utredaren bör nu tillkallas. Enligt de riktlinjer för

utredningsarbetet som har angivits i propositionen om vissa musikfrågor m. m. bör utgångspunkten för detta vara att producenterna själva behåller huvudansvaret för fonogramdistributionen. Mot den bakgrunden finner jag det naturligt att utredningsarbetet till väsentlig del bedrivs i form av förhandlingar med fonogrambranschen, inbegripet Institutet för rikskonserter.

En väl fungerande distribution utgör en förutsättning för att det nya statliga fonogramstödet skall få avsedd effekt. Det är därför angeläget att de synpunkter i distributionsfrågor som kan komma fram i samband med fördelningen av fonogramstödet beaktas i utredningsarbetet. Detta bör därför bedrivas i nära kontakt med statens kulturråd. Det bör även åligga utredaren att medverka i det arbete rörande en fonogramkatalog m. m. som ALB redan har inlett på regeringens uppdrag.

Enligt de i propositionen anförda riktlinjerna skall inte bara fonogrambranschens egna distributionsvägar undersökas. Utredaren bör även uppmärksamma alternativa och kompletterande former för spridning av och information om fonogram. Av intresse i sammanhanget är t. ex. den verksamhet med bokkaféer som bedrivs på flera platser i landet. Vidare bör bibliotekens och bildningsorganisationernas roll för den enskildes möjligheter att ta del av ett brett fonogramutbud diskuteras. I dessa frågor bör utredaren samråda med bl. a. folkbiblioteksutredningen (U 1979: 17).

Utredaren bör vidare arbeta i nära kontakt med 1982 års bokutredning (U 1982: 02) som bl. a. har i uppgift att lämna förslag till åtgärder som - inom ramen för en rationell bokdistribution - kan skapa en kulturpolitiskt gynnsammare struktur för en bred spridning av kvalitetslitteratur. Särskilt bör utredaren överväga för bok- och fonogrambranscherna näraliggande eller t. o. m. gemensamma former för grossist- och servicefunktioner vad gäller marknadsföring, distribution och lagerhållning av ett brett kvalitetsutbud.

Utredaren bör beakta vad som har anförts i regeringens direktiv (1980: 20) angående finansiering av reformer.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden som rör musik

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor av betydelse för fonogramdistributionen,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta den under nionde huvudtitelns reservationsanslag B 18. Stöd till fonogramverksamhet uppförda anslagsposten 3. Utredning av vissa distributionsfrågor m. m. samt - i mån av behov - samma huvudtitels kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Plan för vattenkraftens utbyggnad

Dir 1982:90

Beslut vid regeringssammanträde 1982-11-11.

Statsrådet Dahl anför.

Riksdagen har vid flera tillfällen behandlat frågan om utbyggnad av vattenkraften. Enligt statsmakternas beslut år 1975 om energihushållning m. m. (prop. 1975:30, CU 1975:28, NU 1975:30, rskr 1975:202 och 203) skulle energibalansen år 1985 innehålla 66 TWh vattenkraft.

I motionen 1980/81:1976 med anledning av propositionen 1980/81:90 om riktlinjer för energipolitiken föreslogs bl. a. att riksdagen skulle begära en plan med riktlinjer för hur tidigare riksdagsbeslut om vattenkraftens utbyggnad till 66 TWh skulle kunna uppnås. Näringsutskottet (NU 1980/81:60 s. 94) påpekade att en av utskottet i annat sammanhang föreslagen parlamentarisk kommitté kunde komma att överväga vattenkraftens utbyggnad i det längre tidsperspektivet. Utskottet konstaterade vidare att regeringen i propositionen aviserat att den – om det skulle visa sig nödvändigt – år 1983 kommer att förelägga riksdagen kompletterande förslag rörande vattenkraftsutbyggnaden. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionen. Riksdagen (rskr 1980/81:381) avslog motionen.

Hösten 1981 tillkallades en parlamentarisk kommitté (I 1981:09) med uppdrag att föreslå åtgärder för att säkra kärnkraftens avveckling och ett fortsatt minskat oljeberoende. Kommittén, som har tagit namnet 1981 års energikommitté, har till uppgift att föreslå åtgärder på lång sikt för Sveriges energiförsörjning. Kommittén skall vidare analysera vilken roll olika energikällor, bl. a. vattenkraften, kan få i den framtida energiförsörjningen. I direktiven (Dir. 1981:62) anges att kommitténs arbete skall inriktas på situationen på 1990-talet och tiden därefter. På grund av de långa planerings- och byggtider som råder inom energiområdet kommer dock vissa beslut att behöva fattas redan under 1980-talet. Kommittén beräknas avsluta sitt arbete hösten 1984.

Med anledning av motionen 1981/82:2061 behandlade riksdagen våren 1982 på nytt frågan om vattenkraftsutbyggnaden. Civilutskottet (CU 1981/82:33) anförde därvid att uppgifter om möjligheter att nå nära beräknad utbyggnad år 1990 inte kan undanröja farhågorna för att utbyggnaden inte kommer att ske i önskad takt. De långa projekterings- och planeringsperioderna medför att beslut måste tas så snart som möjligt för att vattenkraften skall kunna lämna sitt avsedda bidrag till den beslutade framtida energistrukturen. Utskottet konstaterade att kompletterande förslag om vattenkraftsutbyggnaden bör läggas fram år 1983 för att konkreta åtgärder skall kunna vidtas under 1980-talet. Redan mot denna bakgrund fanns enligt utskottet tillräckliga skäl för att nu påkalla en utredning som ger underlag för ett sådant förslag. Enligt utskottet borde utredningsarbetet planläggas i samråd med 1981 års energikommitté. Utredningsresultatet borde enligt utskottet kunna läggas till grund för en plan för vattenkraftsutbyggnaden och innefatta ställningstaganden även till frågan om i vilken mån gällande riktlinjer i den fysiska riksplaneringen bör omprövas, bl. a. mot bakgrund av att tidigare utredningar bakom dessa gjorts innan riksdagen fattade nu gällande beslut om energipolitikens inriktning.

Riksdagen beslutade att som sin mening ge regeringen till känna vad civilutskottet anfört (rskr 1981/82:338).

För egen del vill jag anföra följande.

Frågan om utbyggnad av vattenkraften kan inte ses isolerad från andra energipolitiska beslut. Bl. a. beslutet att kärnkraften skall avvecklas medför att vi nu måste förutsättningslöst undersöka även möjligheterna till den utbyggnad av vattenkraften som behövs för att säkerställa de långsiktiga energipolitiska målen. 1981 års energikommitté kommer inför riksdagens energipolitiska beslut år 1985 att lägga fram förslag om vattenkraftens roll i det längre perspektivet. Riksdagen har begärt en plan för hur den beslutade utbyggnaden av vattenkraften till 66 TWh skall genomföras. Jag föreslår därför att en parlamentarisk beredning tillkallas med uppdrag att föreslå en sådan plan för vattenkraftens utbyggnad.

Vid utarbetandet av planen bör olika möjligheter att åstadkomma det av riksdagen beslutade bidraget från vattenkraften på 66 TWh studeras. Därvid bör belysas även de alternativ som har förts fram av Älvräddarnas Samorganisation. Beredningen bör också i enlighet med riksdagens beslut vara oförhindrad att studera sådana älvar och älvsträckor som f. n. är undantagna från utbyggnad enligt riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen.

Beredningen bör belysa vattenkraftens möjliga roll i den svenska energiförsörjningen. Beredningen bör därvid söka genomlysa alla aspekter på utbyggnad av vattenkraften. Det gäller de ekonomiska aspekterna, betydelsen för sysselsättningen i berörda regioner, inverkan på försörjningsberedskapen, inverkan på miljön, naturvården och kulturminnesvården liksom på skogs- och jordbruket, fisket, rennäringen och det rörliga friluftslivet. Jag vill i sammanhanget erinra om att vissa av dessa frågor berör arbetsgruppen för samefrågor (U 1977:10) och utredningen om vissa frågor om samernas ställning i Sverige (Dir. 1982:71). Stor vikt bör fästas vid frågan om hur en utbyggnad av vattenkraft kan påverka de berörda kommunerna. Beredningen bör redovisa en översiktlig jämförelse mellan inverkan på miljön från vattenkraftsutbyggnad och miljöpåverkan från andra tillgängliga energikällor.

Utredningsarbetet bör planeras i samråd med 1981 års energikommitté. Resultatet bör redovisas senast den 1 juli 1983. Beredningen bör arbeta öppet och under arbetets gång hålla kontakt med olika intressenter, vilka bör få möjlighet att nära följa utredningsarbetet.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden som rör energipolitiken

att tillkalla en parlamentarisk beredning med högst åtta ledamöter med uppdrag att föreslå en plan för vattenkraftens utbyggnad,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Industridepartementet)

Kronologiskt register i departementsvis ordning över kommittédirektiv som inte har redovisats i kommittéberättelsen tidigare

Direktiv Nr del II	Direktiv och kommittébeteckning	Nr del I
Justitiedepartementet		
dir 1981:72	Artificiella inseminationer (Ju 1981:04)	Ju 45
dir 1981:75	Översyn av rättshjälpssystemet (Ju 1982:01)	Ju 46
dir 1982:23	Utredning om effekterna av att använda ordningsvakter för vissa bevakningsuppgifter i tunnelbanan i Stockholm (Ju 1982:02)	Ju 47
dir 1982:25	Tilläggsdirektiv till utredningen om barnens rätt (Ju 1977:08)	Ju 16
dir 1982:52	Översyn av 10 kap. 5 § regeringsformen (Ju 1982:03)	Ju 48
dir 1982:71	Vissa frågor om samernas ställning i Sverige. Ledamöter m. fl. ej utsedda	Ju 50
dir 1982:84	Översyn av riksåklagarens kansli (Ju 1982:04)	Ju 49
Utrikesdepartementet		
dir 1982:37	Utvärdering av system för förmånlig kreditgivning till u-länder (UD 1982:01)	UD 4
Försvarsdepartementet		
dir 1981:68	Förmåner till värnpliktiga m. fl. under grundutbildning (VFK 82) (Fö 1982:01)	Fö 14
dir 1982:2	Tilläggsdirektiv till 1980 års underhållsutredning (Fö 1980:04)	Fö 10
dir 1982:3	Försvarets behov av försöks- och provningsresurser (Fö 1982:02)	Fö 15
dir 1982:15	Tilläggsdirektiv till utredningen Hälso- och sjukvård i försvaret (HSF) (Fö 1978:05)	Fö 4
dir 1982:29	Tillträdesskydd (Fö 1982:03)	Fö 16
dir 1982:35	Översyn av den flygtekniska forskningen i Sverige (Fö 1982:05)	Fö 18
dir 1982:39	Provplanläggning m. m. med anledning av 1982 års totalförsvarsbeslut angående civilförsvaret och kommunerna (Fö 1982:04)	Fö 17
dir 1982:56	Samordning och uppföljning av arbetet med att genomföra strukturförändringar inom det militära försvarets fredsorganisation m. m. (Fö 1982:07)	Fö 20
dir 1982:57	Utredning om försvarets gemensamma myndigheter m. m. (Fö 1982:06)	Fö 19
dir 1982:63	Utredning om förmåner m. m. vid frivillig försvarsverksamhet (Fö 1982:08)	Fö 21
dir 1982:70	Ledning och samordning av totalförsvaret inom regeringskansliet (Fö 1982:09)	Fö 22
dir 1982:80	Kraven på utbildning och kvalitet hos militära chefer m. m. (Fö 1982:10)	Fö 23
dir 1982:86	Skydd mot ubåtskränkningar (Fö 1982:11)	Fö 24
Socialdepartementet		
dir 1982:7	Översyn av smittskyddsförfattningarna (S 1982:02)	S 32
dir 1982:8	Ansvar och uppgifter inom socialstyrelsens beredskapsområde (S 1982:03)	S 33
dir 1982:14	Tilläggsdirektiv till föräldraförsäkringsutredningen (S 1980:08)	S 23

Direktiv Nr del II	Direktiv och kommittébeteckning	Nr del I
dir 1982:48	Den framtida organisationen samt ansvars- och uppgiftsfördelningen av läkares vidareutbildning och viss efterutbildning av hälso- och sjukvårdspersonal (S 1982:04)	S 34
dir 1982:61	Utredning om dödsbegreppet (S 1982:05)	S 35
dir 1982:75	Översyn av de statliga insatserna för alkohol- och narkotikainformation m. m. (S 1982:07)	S 37
dir 1982:77	Översyn av fritidshemsverksamheten för yngre skolbarn (S 1982:08)	S 38
Kommunikationsdepartementet		
dir 1981:74	Tilläggsdirektiv till kollektivtrafikberedningen (K 1979:07)	K 4
dir 1982:1	Ny myndighetsorganisation för landtransporter av farligt gods (K 1982:01)	K 11
dir 1982:6	Internationella transporter (K 1982:02)	K 12
dir 1982:50	Bromma flygplats (K 1982:03)	K 13
Ekonomidepartementet		
dir 1981:67	Tilläggsdirektiv till statistikutredningen (E 1980:02)	E 10
dir 1982:5	Bankanknutna obligationsfonder (E 1982:01)	E 14
Budgetdepartementet		
dir 1982:4	Inrättande av en delegation för samordning av samhällsinformation (B 1982:01)	B 33
dir 1982:10	Ökad decentralisering av personalutbildning i SIPU:s regi (B 1982:05)	B 37
dir 1982:16	Tilläggsdirektiv till skatteavräkningssakkunniga (B 1981:06)	B 32
dir 1982:22	Tilläggsdirektiv till utredningen om beskattning av tjänstepensioner (Fi 1976:02)	B 5
dir 1982:24	Utredning om taxeringsförfarandet och skatteprocessen (B 1982:03)	B 35
dir 1982:26	Tilläggsdirektiv till datadelegationen (B 1980:03)	B 24
dir 1982:27	Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående kontroll och förenklingsfrågor vid reformer på skatteområdet	
dir 1982:28	Tilläggsdirektiv till 1980 års företagsskattekommitté (B 1979:13)	B 20
dir 1982:30	Tilläggsdirektiv till kommittén om underskottsavdrag (B 1980:05)	B 26
dir 1982:32	Tilläggsdirektiv till traktamentsbeskattningssakkunniga (B 1978:02)	B 10
dir 1982:33	Översyn av viss skattekredit, m. m. (B 1982:02)	B 34
dir 1982:46	Tilläggsdirektiv till kapitalvinstkommittén (B 1979:05)	B 15
dir 1982:47	Utredning om beskattningen av aktiebolagens utdelade vinster (B 1982:04)	B 36
dir 1982:64	Tilläggsdirektiv till datadelegationen (B 1980:03)	B 24
dir 1982:76	Vissa frågor rörande deklarationskontrollen m. m. (B 1982:06)	B 38
dir 1982:81	Dataflöden över Sveriges gränser (B 1982:07)	B 39
Utbildningsdepartementet		
dir 1981:76	Översyn av bokdistributionen (U 1982:02)	U 30
dir 1982:36	Organisationskommitté för närradioverksamhet (U 1982:03)	U 31

Direktiv Nr del II	Direktiv och kommittébeteckning	Nr del I
dir 1982:42	Formerna för statens stöd till arkeologiska undersökningar (U 1982:04)	U 32
dir 1982:62	Utredning av vissa massmediefrågor (U 1982:07)	U 35
dir 1982:65	Samordning av svenska insatser under studiefasen av nordiskt radio- och TV- samt telesamarbete (U 1982:06)	U 34
dir 1982:66	Sjöbefälsutbildningens dimensionering och lokalisering m. m. Ledamöter m. fl. ej utsedda	U 36
dir 1982:85	Utredning om annonsbladen och dagspressen. Särskild utredare ej utsedd	U 37
dir 1982:89	Fonogramdistributionen. Särskild utredare ej utsedd	U 38
Jordbruksdepartementet		
dir 1981:69	Översyn av den eftergymnasiala skogliga utbildningen (Jo 1981:10)	Jo 25
dir 1982:9	Tilläggsdirektiv för utredningen om återvinning av dryckesförpackningar (Jo 1980:05)	Jo 17
dir 1982:11	Samordning av vissa resurser vid lantbruksnämnderna, skogsvårdsstyrelserna och den lokala fiskeriadministrationen (Jo 1982:01)	Jo 26
dir 1982:13	Livsmedelsförsörjningens sårbarhet (Jo 1982:02)	Jo 27
dir 1982:17	Bestrålning av livsmedel (Jo 1982:03)	Jo 28
dir 1982:51	Tilläggsdirektiv till utredningen om den statliga rekreations- och turistpolitiken (Jo 1979:07)	Jo 11
dir 1982:59	Utvärdering av en svensk miljökvalitetsredovisning (Jo 1982:04)	Jo 29
dir 1982:69	Koncessionsrenskötseln (Jo 1982:06)	Jo 31
dir 1982:72	Utvärdering av forskning och forskarutbildning m. m. inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde (Jo 1982:07)	Jo 32
dir 1982:73	Översyn av livsmedelsforskning m. m. (Jo 1982:08)	Jo 33
Handelsdepartementet		
dir 1981:71	Ändrat bemyndigande vad gäller utredningen om översyn av lagstiftning om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia m. m. (H 1980:04)	H 5
dir 1982:12	Utredning om konsumentombudsmannens ställning (H 1982:01)	H 7
dir 1982:19	Översyn av tullagstiftningen (H 1982:02)	H 8
dir 1982:20	Vissa frågor om beredskapslagring på energiområdet (H 1982:03)	H 9
dir 1982:53	Tilläggsdirektiv till utredningen av vissa frågor om beredskapslagring på energiområdet (H 1982:03)	H 9
dir 1982:54	Översyn av det löpande oljelagringsprogrammet, m. m. (H 1982:04)	H 10
dir 1982:55	Utredning om beredskaps- och fredskrislagring (H 1982:05)	H 11
dir 1982:60	Utredning om återkallelse av farliga varor (H 1982:06)	H 12
Arbetsmarknadsdepartementet		
dir 1981:64	Åtgärder för att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik (A 1981:03)	A 17
dir 1981:65	Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation (A 1981:02)	A 16
dir 1981:66	Samverkan i arbetsmiljö- och arbetsanpassningsfrågor (A 1981:04)	A 18

Direktiv Nr del II	Direktiv och kommittébeteckning	Nr del I
dir 1981:70	Decentralisering av utlänningsärenden och kortare handläggningstider (A 1980:04)	A 12
dir 1982:18	Ny myndighetsorganisation för vapenfriutbildningen (A 1982:01)	A 19
dir 1982:31	Utredning om förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och medbestämmandelagen (A 1982:03)	A 21
dir 1982:40	De handikappades situation på arbetsmarknaden (A 1982:02)	A 20
dir 1982:58	Översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs (A 1982:04)	A 22
dir 1982:67	Tilläggsdirektiv till dataeffektutredningen (A 1978:05)	A 6
Bostadsdepartementet		
dir 1982:34	Administration av bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. (Bo 1982:01)	Bo 15
Industridepartementet		
dir 1981:73	Statens industriverks framtida verksamhet och organisation (I 1981:09)	I 20
dir 1982:38	Översyn av lagstiftningen om officiell provning m. m. (I 1982:01)	I 21
dir 1982:43	Tilläggsdirektiv till oljeersättningsdelegationen (I 1979:01)	I 8
dir 1982:44	Tilläggsdirektiv till energisparkommittén (I 1974:05)	I 1
dir 1982:45	Tilläggsdirektiv för organisationskommittén för statens energiverk m. fl. organ inom energiområdet (OKE) (I 1981:04)	I 16
dir 1982:68	Vissa frågor inom mineralområdet (I 1982:02)	I 22
dir 1982:74	Möjligheterna till en fortsatt utbyggnad av vattenkraften (I 1982:03)	I 23
dir 1982:78	Tilläggsdirektiv till utredningen av vissa frågor rörande trygghetsfonder, m. m. (I 1981:03)	I 15
dir 1982:79	Tilläggsdirektiv till teknikimportkommittén (I 1979:14)	I 11
dir 1982:82	Utredning om verksamheten inom industricentra (I 1982:04)	I 24
dir 1982:83	De framtida regionalpolitiska stödinsatsernas inriktning och omfattning (I 1982:05). Ledamöter m. fl. ej utsedda	I 25
dir 1982:90	Plan för vattenkraftsutbyggnaden (I 1982:06)	I 26
Kommundepartementet		
dir 1982:21	Översyn av grunderna för den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten, m. m. (Kn 1982:01)	Kn 19
dir 1982:41	Samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten (Kn 1982:03)	Kn 21
dir 1982:49	Kommunernas och landstingskommunernas medverkan i en samordnad exportverksamhet (Kn 1982:02)	Kn 20
dir 1982:87	Översyn av den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig. Särskild utredare ej utsedd	Kn 22
dir 1982:88	Genomgång av regelbeståndet rörande svenska kyrkan m. m. Särskild utredare ej utsedd	Kn 23

Kronologiskt register över kommittédirektiv som inte har redovisats i kommittéberättelsen tidigare

Direktiv Nr del II	Direktiv och kommittébeteckning	Nr del I
dir 1981:64	Åtgärder för att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik (A 1981:03)	A 17
dir 1981:65	Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation (A 1981:02)	A 16
dir 1981:66	Samverkan i arbetsmiljö- och arbetsanpassningsfrågor (A 1981:04)	A 18
dir 1981:67	Tilläggsdirektiv till statistikutredningen (E 1980:02)	E 10
dir 1981:68	Förmåner till värnpliktiga m. fl. under grundutbildning (VFK 82) (Fö 1982:01)	Fö 14
dir 1981:69	Översyn av den eftergymnasiala skogliga utbildningen (Jo 1981:10)	Jo 25
dir 1981:70	Decentralisering av utlänningsärenden och kortare handläggningstider (A 1980:04)	A 12
dir 1981:71	Ändrat bemyndigande vad gäller utredningen om översyn av lagstiftning om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia m. m. (H 1980:04)	H 5
dir 1981:72	Artificiella inseminationer (Ju 1981:04)	Ju 45
dir 1981:73	Statens industriverks framtida verksamhet och organisation (I 1981:09)	I 20
dir 1981:74	Tilläggsdirektiv till kollektivtrafikberedningen (K 1979:07)	K 4
dir 1981:75	Översyn av rättshjälpssystemet (Ju 1982:01)	Ju 46
dir 1981:76	Översyn av bokdistributionen (U 1982:02)	U 30
1982 års direktivserie		
dir 1982:1	Ny myndighetsorganisation för landtransporter av farligt gods (K 1982:01)	K 11
dir 1982:2	Tilläggsdirektiv till 1980 års underhållsutredning (Fö 1980:04)	Fö 10
dir 1982:3	Försvarets behov av försöks- och provningsresurser (Fö 1982:02)	Fö 15
dir 1982:4	Inrättande av en delegation för samordning av samhällsinformation (B 1982:01)	B 33
dir 1982:5	Bankanknutna obligationsfonder (E 1982:01)	E 14
dir 1982:6	Internationella transporter (K 1982:02)	K 12
dir 1982:7	Översyn av smittskyddsförfattningarna (S 1982:02)	S 32
dir 1982:8	Ansvar och uppgifter inom socialstyrelsens beredskapsområde (S 1982:03)	S 33
dir 1982:9	Tilläggsdirektiv för utredningen om återvinning av dryckesförpackningar (Jo 1980:05)	Jo 17
dir 1982:10	Ökad decentralisering av personalutbildning i SIPU:s regi (B 1982:05)	B 37
dir 1982:11	Samordning av vissa resurser vid lantbruksnämnderna, skogsvårdsstyrelserna och den lokala fiskeriadministrationen (Jo 1982:01)	Jo 26
dir 1982:12	Utredning om konsumentombudsmannens ställning (H 1982:01)	H 7
dir 1982:13	Livsmedelsförsörjningens sårbarhet (Jo 1982:02)	Jo 27
dir 1982:14	Tilläggsdirektiv till föräldraförsäkringsutredningen (S 1980:08)	S 23
dir 1982:15	Tilläggsdirektiv till utredningen Hälso- och sjukvård i försvaret (HSF) (Fö 1978:05)	Fö 4

Direktiv Nr del II	Direktiv och kommittébeteckning	Nr del I
dir 1982:16	Tilläggsdirektiv till skatteavräkningssakkunniga (B 1981:06)	B 32
dir 1982:17	Bestrålning av livsmedel (Jo 1982:03)	Jo 28
dir 1982:18	Ny myndighetsorganisation för vapenfriutbildningen (A 1982:01)	A 19
dir 1982:19	Översyn av tullagstiftningen (H 1982:02)	H 8
dir 1982:20	Vissa frågor om beredskapslagring på energiområdet (H 1982:03)	H 9
dir 1982:21	Översyn av grunderna för den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten, m. m. (Kn 1982:01)	Kn 19
dir 1982:22	Tilläggsdirektiv till utredningen om beskattning av tjänstepensioner (Fi 1976:02)	B 5
dir 1982:23	Utredning om effekterna av att använda ordningsvakter för vissa bevakningsuppgifter i tunnelbanan i Stockholm (Ju 1982:02)	Ju 47
dir 1982:24	Utredning om taxeringsförfarandet och skatteprocessen (B 1982:03)	B 35
dir 1982:25	Tilläggsdirektiv till utredningen om barnens rätt (Ju 1977:08)	Ju 16
dir 1982:26	Tilläggsdirektiv till datadelegationen (B 1980:03)	B 24
dir 1982:27	Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående kontroll och förenklingsfrågor vid reformer på skatteområdet	
dir 1982:28	Tilläggsdirektiv till 1980 års företagsskattekommitté (B 1979:13)	B 20
dir 1982:29	Tillträdesskydd (Fö 1982:03)	Fö 16
dir 1982:30	Tilläggsdirektiv till kommittén om underskottsavdrag (B 1980:05)	B 26
dir 1982:31	Utredning om förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och medbestämmandelagen (A 1982:03)	A 21
dir 1982:32	Tilläggsdirektiv till traktamentsbeskattningssakkunniga (B 1978:02)	B 10
dir 1982:33	Översyn av viss skattekredit, m. m. (B 1982:02)	B 34
dir 1982:34	Administration av bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. (Bo 1982:01)	Bo 15
dir 1982:35	Översyn av den flygtekniska forskningen i Sverige (Fö 1982:05)	Fö 18
dir 1982:36	Organisationskommitté för närradioverksamhet (U 1982:03)	U 31
dir 1982:37	Utvärdering av system för förmånlig kreditgivning till u-länder (UD 1982:01)	UD 4
dir 1982:38	Översyn av lagstiftningen om officiell provning m. m. (I 1982:01)	I 21
dir 1982:39	Provplanläggning m. m. med anledning av 1982 års totalförsvarsbeslut angående civilförsvaret och kommunerna (Fö 1982:04)	Fö 17
dir 1982:40	De handikappades situation på arbetsmarknaden (A 1982:02)	A 20
dir 1982:41	Samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten (Kn 1982:03)	Kn 21
dir 1982:42	Formerna för statens stöd till arkeologiska undersökningar (U 1982:04)	U 32
dir 1982:43	Tilläggsdirektiv till oljeersättningsdelegationen (I 1979:01)	I 8

Direktiv Nr del II	Direktiv och kommittébeteckning	Nr del I
dir 1982:44	Tilläggsdirektiv till energisparkommittén (I 1974:05)	I 1
dir 1982:45	Tilläggsdirektiv för organisationskommittén för statens energiverk m. fl. organ inom energiområdet (OKE) (I 1981:04)	I 16
dir 1982:46	Tilläggsdirektiv till kapitalvinstkommittén (B 1979:05)	B 15
dir 1982:47	Utredning om beskattningen av aktiebolagens utdelade vinster (B 1982:04)	B 36
dir 1982:48	Den framtida organisationen samt ansvars- och uppgiftsfördelningen av läkares vidareutbildning och viss efterutbildning av hälso- och sjukvårdspersonal (S 1982:04)	S 34
dir 1982:49	Kommunernas och landstingskommunernas medverkan i en samordnad exportverksamhet (Kn 1982:02)	Kn 20
dir 1982:50	Bromma flygplats (K 1982:03)	K 13
dir 1982:51	Tilläggsdirektiv till utredningen om den statliga rekreations- och turistpolitiken (Jo 1979:07)	Jo 11
dir 1982:52	Översyn av 10 kap. 5 § regeringsformen (Ju 1982:03)	Ju 48
dir 1982:53	Tilläggsdirektiv till utredningen av vissa frågor om beredskapslagring på energiområdet (H 1982:03)	H 9
dir 1982:54	Översyn av det löpande oljelagringsprogrammet, m. m. (H 1982:04)	H 10
dir 1982:55	Utredning om beredskaps- och fredskrislagring (H 1982:05)	H 11
dir 1982:56	Samordning och uppföljning av arbetet med att genomföra strukturförändringar inom det militära försvarets fredsorganisation m. m. (Fö 1982:07)	Fö 20
dir 1982:57	Utredning om försvarets gemensamma myndigheter m. m. (Fö 1982:06)	Fö 19
dir 1982:58	Översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs (A 1982:04)	A 22
dir 1982:59	Utvärdering av en svensk miljökvalitetsredovisning (Jo 1982:04)	Jo 29
dir 1982:60	Utredning om återkallelse av farliga varor (H 1982:06)	H 12
dir 1982:61	Utredning om dödsbegreppet (S 1982:05)	S 35
dir 1982:62	Utredning av vissa massmediefrågor (U 1982:07)	
dir 1982:63	Utredning om förmåner m. m. vid frivillig försvarsverksamhet (Fö 1982:08)	Fö 21
dir 1982:64	Tilläggsdirektiv till datadelegationen (B 1980:03)	B 24
dir 1982:65	Samordning av svenska insatser under studiefasen av nordiskt radio- och TV samt telesamarbete (U 1982:06)	U 34
dir 1982:66	Sjöbefälsutbildningens dimensionering och lokalisering m. m. Ledamöter m. fl. ej utsedda	U 36
dir 1982:67	Tilläggsdirektiv till dataeffektutredningen (A 1978:05)	A 6
dir 1982:68	Vissa frågor inom mineralområdet (I 1982:02)	I 22
dir 1982:69	Koncessionsrenskötseln (Jo 1982:06)	Jo 31
dir 1982:70	Ledning och samordning av totalförsvaret inom regeringskansliet (Fö 1982:09)	Fö 22
dir 1982:71	Vissa frågor om samernas ställning i Sverige. Ledamöter m. fl. ej utsedda	Ju 50
dir 1982:72	Utvärdering av forskning och forskarutbildning m. m. inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde (Jo 1982:07)	Jo 32
dir 1982:73	Översyn av livsmedelsforskning m. m. (Jo 1982:08)	Jo 33
dir 1982:74	Möjligheterna till en fortsatt utbyggnad av vattenkraften (I 1982:03)	I 23

Direktiv Nr del II	Direktiv och kommittébeteckning	Nr del I
dir 1982:75	Översyn av de statliga insatserna för alkohol- och narkotikainformation m. m. (S 1982:07)	S 37
dir 1982:76	Vissa frågor rörande deklarationskontrollen m. m. (B 1982:06)	B 38
dir 1982:77	Översyn av fritidshemsverksamheten för yngre skolbarn (S 1982:08)	S 38
dir 1982:78	Tilläggsdirektiv till utredningen av vissa frågor rörande trygghetsfonder, m. m. (I 1981:03)	I 15
dir 1982:79	Tilläggsdirektiv till teknikimportkommittén (I 1979:14)	I 11
dir 1982:80	Kraven på utbildning och kvalitet hos militära chefer m. m. (Fö 1982:10)	Fö 23
dir 1982:81	Dataflöden över Sveriges gränser (B 1982:07)	B 39
dir 1982:82	Utredning om verksamheten inom industricentra (I 1982:04)	I 24
dir 1982:83	De framtida regionalpolitiska stödinsatsernas inriktning och omfattning (I 1982:05). Ledamöter m. fl. ej utsedda	I 25
dir 1982:84	Översyn av riksåklagarens kansli (Ju 1982:04)	Ju 49
dir 1982:85	Utredning om annonsbladen och dagspressen. Särskild utredare ej utsedd	U 37
dir 1982:86	Skydd mot ubåtskränkningar (Fö 1982:11)	Fö 24
dir 1982:87	Översyn av den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig (Kn	Kn 22
dir 1982:88	Genomgång av regelbeståndet rörande svenska kyrkan m. m. Särskild utredare ej utsedd	Kn 23
dir 1982:89	Fonogramdistributionen. Särskild utredare ej utsedd	U 38
dir 1982:90	Plan för vattenkraftsutbyggnaden (I 1982:06)	I 26

Sakregister till kommittéer

(Referenser till del II avser nummer i direktivserie. I denna del redovisas direktiv 1981:64–76 och 1982:1–90.)

B

E

	Del I	Del II
Kedjebeskattning, aktier	B 15	
Kedjebeskattning, räntefrågor	B 14	
Kemiska medel, jord- och skogsbruk	Jo 13	
Kemiska stridsmedel, skyddsrumsfrågor	Fö 1	
Klockarboställskapital, kyrkofond	Kn 16	1980:91
Kol		
Beredskapslagring	H 9	1982:20 1982:53
Energimarknader	I 13	1981:8
Kollektiva försäkringar	Ju 5	
Kollektivavtal, sjömanspension	K 3	1981:54
Kollektivmärkeslagen	Ju 6	
Kollektivtrafikberedningen (K 1979:07) (KTB)	K 4	1981:74
Kollektivtrafikförbund	Kn 17	1981:9
Kommissionslagkommittén (Ju 1978:10)	Ju 26	
Kommitté (B 1980:01) för översyn av reglerna för beskattning av statsbidrag, 1980 års	B 22	
Kommitté (Fö 1982:06) om försvarets gemensamma myndigheter m.m., 1982 års	Fö 19	1982:57
Kommittén (A 1980:02) för arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning (KAFU)	A 10	
Kommittén (B 1980:05) om underskottsavdrag	B 26	1982:30
Kommittén (B 1981:01) för reavinstuppskov	B 27	
Kommittén (Bo 1982:01) om administration av bostadsbidragen till barnfamiljer	Bo 15	1982:34
Kommittén (Fö 1982:08) om förmåner m. m. vid frivillig försvarsverksamhet	Fö 21	1982:63
Kommittén (H 1982:06) om återkallelse av farliga varor	H 12	1982:60
Kommittén (I 1981:03) av vissa frågor rörande trygghetsfonder	I 15	1981:28 1982:78
Kommittén (I 1982:05) om regionalpolitiskt stöd till näringslivet 1)	I 25	1982:83
Kommittén (Jo 1978:03) om långväga transport av luftföroreningar	Jo 6	
Kommittén (Jo 1978:07) för industrins råvarukostnadsutjämning (RÅK)	Jo 7	
Kommittén (Jo 1979:09) om användningen av kemiska medel i jord- och skogsbruket	Jo 13	
Kommittén (Jo 1980:01) om kapitalförändringarnas inverkan på lantbrukarnas inkomstförhållanden	Jo 15	
Kommittén (Jo 1980:02) med uppdrag att utreda sockernäringens framtida omfattning, inriktning, organisation och struktur	Jo 16	
Kommittén (Jo 1980:06) med uppgift att samordna aktiviteter i samband med uppföljningen av Stockholmskonferensen 1972 om den mänskliga miljön (Miljö-82)	Jo 18	1980:80
Kommittén (Jo 1981:04) om det statliga stödet till jordbruket i norra Sverige	Jo 20	1981:17
Kommittén (Jo 1981:05) om förbättrad fastighetsstruktur inom jordbruket och skogsbruket	Jo 21	1981:22
Kommittén (Jo 1981:06) om vissa fiskefrågor	Jo 22	1981:41
Kommittén (Jo 1982:02) om livsmedelsförsörjningens sårbarhet	Jo 27	1982:13
Kommittén (Ju 1977:07) om ställföreträdare för dödsbo i vissa fall	Ju 15	
Kommittén (Ju 0000:00) om vissa frågor om samernas ställning i Sverige	Ju 50[1)]	1982:71
Kommittén (Kn 1978:02) för medbestämmandefrågor	Kn 11	
Kommittén (Kn 1981:02) för undersökning av allvarliga olyckshändelser	Kn 18	1981:12
Kommittén (S 1979:03) om hemspråksträning för förskolebarn	S 10	
Kommittén (S 1979:13) för opinionsbildning mot drogkulturen	S 16	1981:6
Kommittén (S 1981:02) för specialistutbildning i Sverige av läkare från utvecklingsländer	S 28	1981:1

T

	Del I	Del II
Utredningen (Jo 1981:02) av verksamhet och organisation m. m. vid statens veterinärmedicinska anstalt och statens lantbrukskemiska laboratorium	Jo 19	1981:20
Utredningen (Jo 1981:07) om försörjningen med gödselmedel	Jo 23	1981:45
Utredningen (Jo 1981:09) om översyn av lagstiftningen om ägofred	Jo 24	1981:61
Utredningen (Jo 1981:10) om översyn av den eftergymnasiala skogliga utbildningen	Jo 25	1981:69
Utredningen (Jo 1982:01) om samordning av vissa resurser vid lantbruksnämnderna, skogsvårdsstyrelsen och den lokala fiskeriadministrationen	Jo 26	1982:11
Utredningen (Jo 1982:03) om bestrålning av livsmedel	Jo 28	1982:17
Utredningen (Jo 1982:04) om redovisning av miljökvalitet	Jo 29	1982:59
Utredningen (Jo 1982:06) om koncessionsrenskötsel	Jo 31	1982:69
Utredningen (Jo 1982:07) om forskning och forskarutbildning m. m. inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde	Jo 32	1982:72
Utredningen (Jo 1982:08) om översyn av livsmedelsforskningen m.m.	Jo 33	1982:73
Utredningen (Ju 1974:14) om reklam i videogram (RIV)	Ju 7	
Utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt	Ju 16	
Utredningen (Ju 1979:09) om skydd för företagshemligheter	Ju 34	
Utredningen (Ju 1979:10) om internationella faderskapsfrågor	Ju 35	
Utredningen (Ju 1980:05) om alkoholutandningsprov som bevismedel vid trafiknykterhetsbrott	Ju 40	
Utredningen (Ju 1980:06) om godtrosförvärv av stöldgods m. m.	Ju 41	
Utredningen (Ju 1980:07) angående domstolsadministrationen	Ju 42	1980:83
Utredningen (Ju 1981:04) om artificiella inseminationer	Ju 45	1981:72
Utredningen (Ju 1982:02) om effekterna av att använda ordningsvakter för vissa bevakningsuppgifter i tunnelbanan i Stockholm	Ju 47	1982:23
Utredningen (Ju 1982:03) med uppdrag att göra en översyn av 10 kap. 5 § regeringsformen	Ju 48	1982:52
Utredningen (Ju 1982:04) om en översyn av riksåklagarens kansli	Ju 49	1982:84
Utredningen (K 1982:02) om Sveriges internationella transporter	K 12	1982:6
Utredningen (K 1982:03) för överläggningar om Bromma flygplats	K 13	1982:50
Utredningen (Kn 1979:08) om kommunal kompentenslagstiftning	Kn 13	
Utredningen (Kn 1982:02) om export av kommunalt kunnande	Kn 20	1982:49
Utredningen (Kn) för översyn av den kommunala bostadsprocessen m. m. under beredskaå och krig	Kn 22[2)]	1982:87
Utredningen (Kn) för genomgång av regelbeståndet rörande svenska kyrkan	Kn 23[2)]	1982:88
Utredningen (S 1976:05) om sjukvården i krig (USIK)	S 3	
Utredningen (S 1977:04) om narkotikamissbrukets omfattning (UNO)	S 4	
Utredningen (S 1977:21) om de homosexuellas situation i samhället	S 6	
Utredningen (S 1982:03) om ansvar och uppgifter inom socialstyrelsens beredskapsområde	S 33	1982:8
Utredningen (S 1982:05) om dösbegreppet	S 35	1982:61
Utredningen (S 1982:07) av de statliga insatserna för alkohol- och narkotikainformation	S 37	1982:75
Utredningen (U 1978:14) om förutsättningarna för en närmare samverkan mellan livrustkammaren och övrig museiverksamhet inom Kungl. Slottet (Slottsutredningen)	U 10	
Utredningen (U 1979:07) om den civila flyghistoriska museiverksamheten	U 14	
Utredningen (U 1979:15) med uppdrag att utreda frågan rörande den framtida verksamheten vid Stiftelsen Drottningholms teatermuseum m. m.	U 19	
Utredningen (U 1980:02) om ortnamnsverksamheten i riket	U 21	
Utredningen (U 1980:03) om den framtida hälso- och sjukvården samt motionsidrotten för studerande	U 22	

1) Ledamöter m. fl. ej utsedda
2) Särskild utredare ej utsedd

Innehåll

Sk

4: GOTAB 72828 Stockholm 1982