

SOU
1994:123

MILJÖOMBUDSMAN

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Delbetänkande av
Miljöorganisationsutredningen

SOU

1994:123

SOU
1994:123

MILJÖOMBUDSMAN

Delbetänkande av
Miljöorganisationsutredningen

SOU

1994:123



KUNGL.
BIBLIOTEKET
STOCKHOLM

50V
1994:123 B



Statens offentliga utredningar

1994:123

Miljö- och naturresursdepartementet

Miljöombudsman

Delbetänkande av Miljöorganisationsutredningen
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13790-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och naturresursdepartementet

Regeringen bemyndigade den 7 april 1993 chefen för Miljö- och naturresursdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra de organisationsförändringar som behövs med anledning av förslaget till miljöbalk.

Med stöd av bemyndigandet förordnades hovrättspresidenten Carl Axel Petri som särskild utredare (fr.o.m. den 13 april 1993).

Som sakkunnig förordnades expeditionschefen Lars Dahllöf (fr.o.m. den 27 april 1993).

Följande experter är förordnade, nämligen kanslirådet Pernilla Knutsson (fr.o.m. den 27 april 1993), hovrättsassessorn Stefan Rubenson (fr.o.m. den 21 juni 1993), departementssekreteraren Lars Brandin (fr.o.m. den 15 september 1993 t.o.m den 14 juni 1994), departementssekreteraren Anders Jeppson (fr.o.m. den 15 september 1993), departementssekreteraren Maria MalmLöf (fr.o.m den 15 september 1993), departementssekreteraren Bengt Wennerstein (fr.o.m. den 15 september 1993), departementsrådet Olle Stångberg (fr.o.m den 15 september 1993 t.o.m. den 19 januari 1994), departementssekreteraren Eva Lehnödal (fr.o.m. den 20 januari 1994), departementssekreteraren Micaela Schulman (fr.o.m. den 7 oktober 1993) och kanslirådet Madeleine Holst (fr.o.m. den 24 maj 1994).

Som sekreterare är förordnade departementssekreteraren Mona Blomdin (fr.o.m. den 15 juni 1993) och hovrättsassessorn Hans Karlöbom (fr.o.m. den 17 januari 1994).

Utredningen har en referensgrupp bestående av tillsynschefen Bertil Remaeus, Arbetarskyddsstyrelsen, avdelningschefen Carl-Johan Engström, Boverket, direktören Bengt Bicht, Kemikalieinspektionen, hovrättsrådet Eva Wagner,

Koncessionsnämnden för miljöskydd, landshövdingen Rolf Wirtén, Länsstyrelsen i Östergötlands län, direktören Laila Linnergren-Fleck, Socialstyrelsen, överdirektören Mats Olsson, Statens naturvårdsverk, organisationsdirektören Anders Kihlberg, Statskontoret, sektionschefen Rolf A Karlsson, Svenska kommunförbundet, direktören Lars Gunnar Larsson, Sveriges Industriförbund.

Vi har antagit namnet Miljöorganisationsutredningen.

Vi får härmed överlämna vårt delbetänkande Miljöombudsman.

I arbetet har vi haft samråd med följande ideella organisationer: Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen, Friluftsförbundet, Fältbiologerna, Stiftelsen Globträdet, Greenpeace, Stiftelsen Håll Sverige Rent, Svenska Jägarförbundet, Stiftelsen Miljöcentrum, Miljöförbundet, Naturskyddsföreningen, Riksförbundet Sveriges 4 H och Vattenvärnet.

Vi fortsätter vårt arbete med ett huvudbetänkande som behandlar frågor om myndigheternas arbets- och ansvarsområden, fördelning av föreskriftsrätt, tillsyn, tillståndsprövning m.m. Vi räknar med att inom kort lägga fram detta. Senare i höst avser vi att presentera ytterligare ett betänkande. I det återkommer vi till bl.a. vissa praktiska frågor som rör Miljöombudsmannen.

Stockholm den 24 augusti 1994

Carl Axel Petri

/ Mona Blomdin
Hans Karlbom

INNEHÅLL

Sammanfattning	7
Förslag till förordning med instruktion för Miljöombudsmannen	11
1 Bakgrund och uppdrag	15
2 Miljöombudsmannen i miljöbalken	19
2.1 Syfte och uppgifter	19
2.2 Miljöombudsmannens ideella råd	22
2.3 Regler om Miljöombudsmannen i balkförslaget	23
3 Allmänna överväganden	27
3.1 MO:s uppgifter och befogenheter	27
3.1.1 Begreppet ombudsman	27
3.1.2 Inriktning	30
3.2 Kontakter utåt	32
3.2.1 Det ideella rådet	32
3.2.2 Kontakter i övrigt	35
3.3 Fler möjligheter för MO	36
3.4 Ändringar och tillägg i miljöbalken	37
3.4.1 Rätten att flytta över tillsyn	37
3.4.2 Uppgiftsskyldighet	39
4 Resurser - kompetens, budget och finansiering	43
5 Kommentarer till förslaget till instruktion	47
5.1 Uppgifter och befogenheter (1-5 §§)	47
5.2 Organisation (6-8 §§)	50
5.3 Handläggning av ärenden (9-11 §§)	50
5.4 Miljöombudsmannens ideella råd (12-13 §§)	51

5.5	Tjänstetillsättningar och överklagande (14-15 §§)	52
-----	--	----

Bilagor:

1. Kommittédirektiv (dir. 1993:43)
2. Kommittédirektiv (tilläggsdirektiv, dir. 1994:48)

Sammanfattning

Bakgrund

Ett ämbete som Miljöombudsman inrättas från den 1 januari 1995 enligt vad regeringen föreslår i propositionen Miljöbalk (1994/95:10). Miljöombudsmannen skall, som det uttrycks i 1 kap. 5 § i förslaget till miljöbalk, ta till vara allmänna intressen i frågor som rör miljön. Den nya myndigheten ges befogenheter att vid behov ingripa i hanteringen av olika miljöfrågor. Uppgifterna och befogenheterna regleras i den kommande miljöbalken. I denna samordnas flera av de mest centrala lagarna på miljö- och hälsoskyddsområdet. Ombudsmannens verksamhet omfattar frågor som faller inom balkens tillämpningsområde. De kan således avse naturvård och annan miljövård samt även hälsoskyddsfrågor i den utsträckning sådana regleras i miljöbalken.

Miljöombudsmannen är avsedd att förbättra möjligheterna för allmänheten att medverka i miljöarbetet i stat och kommun, särskilt i fråga om rättsliga förfaranden. Det är meningen att Miljöombudsmannen skall utreda klagomål från enskilda över olika miljöförhållanden. Vidare får Miljöombudsmannen vid sin sida ett ideellt råd med representanter för organisationer.

I detta delbetänkande lämnar vi i enlighet med våra tilläggsdirektiv våra överväganden om den nya myndighetens verksamhet samt förslag till instruktion och förslag till ramanslag för de första två kalenderåren. Senare i höst ämnar vi behandla andra, främst praktiska frågor som behöver klargäggas innan Miljöombudsmannen börjar verka.

Vi använder i betänkandet förkortningen MO för Miljöombudsmannen.

Allmänna synpunkter

Som underlag för våra överväganden i fråga om instruktion och ramanslag diskuterar vi i kapitel tre allmänt hur MO bör verka för att fylla de syften som anges i miljöbalkspropositionen. Vi anser att MO jämsides med sina rättsliga uppgifter bör delta i det allmänna samtalet och informera om erfarenheter från verksamheten. För att behärska dessa vitt skilda områden behövs enligt vår uppfattning vid ombudsmannens sida en ställföreträdare.

Under vårt arbete har vi funnit att det på några punkter går att ytterligare förbättra det regelverk som utgör grund för MO:s möjligheter att arbeta effektivt. Bl.a. föreslår vi att MO ges rätt att kräva in uppgifter av myndigheter och företag.

Ramanslag

MO bör, i likhet med andra ombudsmän av motsvarande slag, ha en jämförelsevis liten och flexibel organisation. Vi föreslår att MO tilldelas medel för ett kansli som fullt utbyggt består av, förutom ombudsmannen själv och dennes ställföreträdare, tolv handläggare och två assistenter. Det är betydelsefullt för verksamheten att förhållandevis goda resurser anslås för att MO skall ha möjlighet att anlita fristående expertis för särskilda utredningar och andra uppdrag. Resursbehovet totalt för myndigheten beräknas uppgå till drygt 16 miljoner kronor per år.

Av handläggarna bör, med hänsyn till den juridiska inriktning som myndigheten föreslås få, ungefär hälften vara jurister. Även naturvetenskaplig, samhällsvetenskaplig och ekonomisk sakkunskap bör finnas inom kansliet liksom erfarenhet av massmediefrågor och informationsverksamhet.

Instruktion

De uppgifter och befogenheter som MO utrustas med kommer att framgå av miljöbalken och eventuellt även av vissa andra lagar. Det är då formellt sett inte nödvändigt att ange dem i den förordning med instruktion för myndigheten som regeringen har att utfärda. De aktuella bestämmelserna är emellertid vitt spridda i miljöbalken, och det är därför för överskådlighetens skull lämpligt att återge dem i instruktionen.

I denna bör också ingå vissa bestämmelser om organisation, handläggning av ärenden, tjänstetillsättningar och överklagande. Av våra förslag i den delen kan nämnas att vi anser att MO bör ha möjlighet att uppdra åt ombud att föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

Det ideella rådets uppgifter och sammansättning bör framgå av instruktionen. Vi föreslår att rådet skall bestå av ett tiotal personer, förutom MO själv som fungerar som ordförande. Ledamöterna skall representera ideella organisationer som arbetar med miljöfrågor.

I ett betänkande senare i höst har vi för avsikt att återkomma till vissa, främst praktiska frågor som behöver klargäggas innan MO-ämbetet börjar sin verksamhet. Bl.a. kommer vi där att föreslå vilka organisationer som bör erbjudas att utse representanter till rådet för de första åren.

Förslag till Förordning med instruktion för Miljöombudsmannen

Regeringen föreskriver följande

Uppgifter och befogenheter

1 § Miljöombudsmannen har till uppgift att ta till vara allmänna intressen i frågor som rör miljön.

Miljöombudsmannen skall verka för att avhjälpa faktiska missförhållanden och brister i lagstiftningen. Detta gäller särskilt sådana missförhållanden och brister som kommer till Miljöombudsmannens kännedom genom klagomål från enskilda personer eller från organisationer eller på annat sätt.

Miljöombudsmannen skall också verka för de angivna syftena genom att informera allmänheten och på andra lämpliga sätt.

2 § För att fullgöra sina uppgifter har Miljöombudsmannen enligt vad som stadgas i miljöbalken (1995:000) rätt att

1. ansöka hos tillståndsmyndighet om återkallelse av tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet samt om ändring eller upphävande av villkor eller om meddelande av nya villkor för sådant tillstånd,

2. i ett enskilt fall, om det finns särskilda skäl, överföra tillsynen enligt miljöbalken från en myndighet till en annan,

3. överklaga beslut enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, dock inte beslut som rör tillämpning av balkens straffbestämmelser eller bestämmelser om ersättning eller skadestånd,

4. föra talan i frågor om miljöskyddsavgift,

5. själv pröva frågor om påförande av miljöskyddsavgift genom avgiftsföreläggande i fall som inte är av större vikt.

Miljöombudsmannens befogenheter enligt punkterna 1 och 3 gäller inte verksamheter som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

3 § Miljöombudsmannen har i samma syfte som enligt 2 § rätt att överklaga beslut enligt vad som föreskrivs i följande lagar:

1. ----

2. ----

3. ----

4 § Om en fråga som har väckts genom klagomål lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet än Miljöombudsmannen, får ombudsmannen överlämna klagomålet till denna myndighet för behandling.

5 § Miljöombudsmannen skall senast den 1 oktober varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet under tiden från 1 juli närmast föregående år till 1 juli innevarande år.

Organisation

6 § Ett ideellt råd biträder Miljöombudsmannen. I 12-13 §§ finns närmare bestämmelser om rådet.

7 § Följande bestämmelser i verksförordningen (1987:1100) skall tillämpas på Miljöombudsmannen:

16 § om interna föreskrifter,

17 § om inhämtande av uppgifter,

- 18 § om ärendeförteckning,
- 23 och 24 §§ om ställföreträdare för myndighetens chef
- 25 och 26 §§ om föredragning,
- 27 § om rätt att besluta i vissa frågor,
- 28 § om vem som får begära in förklaringar m.m. samt
- 29 § om myndighetens beslut.

8 § Ombudsmannen har det ansvar för verksamheten och de uppgifter som anges i 4-7, 9 och 10 §§ verksförordningen (1987:1100).

Handläggning av ärenden

9 § Ärendena avgörs av ombudsmannen eller, om ombudsmannen så förordnar, av ställföreträdaren. Ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av ombudsmannen eller ställföreträdaren får dock avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordning eller i särskilda beslut.

10 § Ombudsmannen får uppdra åt ett ombud att föra talan på ombudsmannens vägnar i en fråga som anges i 2 § 1., 3. och 4. eller som gäller överklagande av beslut enligt någon av de lagar som anges i 3 §.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre instans får endast fattas av ombudsmannen eller, om denne så förordnar, av ställföreträdaren.

11 § Ett avgiftsföreläggande enligt 22 kap. 6 § miljöbalken skall delges den som föreläggandet riktas mot. Endast om det finns skäl att anta att denne har avvikit eller på annat sätt håller sig undan får föreläggandet delges enligt 12 § delgivningslagen (1970:428).

Miljöombudsmannens ideella råd

12 § Det i 6 § angivna rådet utgör ett forum för samråd mellan Miljöombudsmannen och den ideella miljörelsen. Rådet skall verka för att arbetet inriktas på frågor av principiell betydelse.

Vad ovan sagts gäller även när det är fråga om att utnyttja de befogenheter som omnämns i 2 §.

13 § Rådet skall, utöver ordförande, bestå av personer som företräder ideella organisationer. Regeringen beslutar för en period av högst tre år vilka organisationer som har rätt att delta i rådet. På förslag av dessa organisationer utser regeringen därefter ledamöter i rådet för samma tid.

Ombudsmannen är ordförande och dennes ställföreträdare vice ordförande i rådet. Ombudsmannen utser en tjänsteman vid myndigheten att vara sekreterare.

Vid sammanträden i rådet skall det föras protokoll som justeras av ordföranden.

Tjänstetillsättningar

14 § Ombudsmannen och dennes ställföreträdare utses av regeringen för en bestämd tid. Andra tjänster tillsätts av ombudsmannen.

Överklagande

15 § Miljöombudsmannens beslut om tjänstetillsättningar överklagas hos regeringen. Beslut i andra ärenden får överklagas endast om det är särskilt föreskrivet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1995.

1 Bakgrund och uppdrag

Utgångspunkten för Miljöorganisationsutredningens arbete är den planerade miljöbalken. Vi har i uppdrag att se över myndighetsorganisationen på miljöområdet och föreslå de förändringar vad gäller ansvarsfördelning, föreskriftsrätt, förfarande för tillståndsprövning och överklagande m.m. som behövs för att det statliga och kommunala miljöarbetet skall kunna drivas så effektivt som möjligt inom ramen för miljöbalken. Detta framgår av våra ursprungliga direktiv (dir. 1993:43).

Genom tilläggsdirektiv (dir. 1994:48) har vi fått i uppdrag att förbereda inrättandet av en ny myndighet på miljöområdet - Miljöombudsmannen. I en första etapp skall vi enligt dessa direktiv lämna förslag till instruktion och ramanslag för Miljöombudsmannen.

De två direktiven är fogade som bilaga 1 och 2 till detta betänkande.

Miljöskyddskommittén om miljöombudsman

Den parlamentariskt sammansatta Miljöskyddskommittén tillsattes 1989 och lade fram sitt huvudbetänkande (SOU 1993:27) Miljöbalk i mars 1993. I detta presenterade kommittén ett förslag till miljöbalk, i vilken de centrala lagarna på miljöområdet har samordnats och skärpts.

Det ingick i kommitténs uppdrag att överväga olika möjligheter att bredda allmänhetens inflytande i miljöskyddsfrågor. Som alternativa exempel på sådana möjligheter an-

fördes i kommitténs direktiv (1989:32) deltagande av ideella organisationer som parter eller på annat sätt i prövningsprocessen eller tillsättande av en särskild miljöombudsman.

I sitt huvudbetänkande föreslog kommittén att regeringen skulle ges bemyndigande att meddela föreskrifter om talerätt för ideella organisationer som tar till vara miljövårdsintressen (24 kap. 5 § i kommitténs förslag till miljöbalk). Tanken på ett fristående ämbete som miljöombudsman avfärdades av kommittén. I betänkandet (s. 620) anförs bl.a. att betydande komplikationer skulle kunna inträda om ett sådant ämbete gavs talerätt i miljöfrågor vid sidan av framför allt Naturvårdsverket.

Det bästa sättet att förstärka enskilda personers möjligheter att komma till tals - vid sidan av att ge ideella organisationer talerätt - vore enligt kommittén att inrätta en särskild enhet inom Naturvårdsverket med uppgift att ta emot och utreda enskilda personers klagomål över olika förhållanden på miljöområdet. Resultaten av sådana utredningar skulle enligt kommittén kunna användas som underlag för att utnyttja Naturvårdsverkets talerätt men även för verkets arbete i övrigt, exempelvis arbetet med att utarbeta generella föreskrifter.

Kommittén menade också att det kan finnas skäl att, i likhet med vad som gäller vid Konsumentverket, ge en tjänsteman vid Naturvårdsverket beteckningen miljöombudsman.

Vissa ledamöter i Miljöskyddskommittén reserverade sig mot majoritetens uppfattning i denna fråga.

Regeringens förslag - en fristående ombudsman

Förslagen från Miljöskyddskommittén har remitterats och därefter bearbetats inom regeringskansliet. En proposition Miljöbalk (1994/95:10) har lagts fram i början av hösten

1994. Enligt propositionen skall en ny, fristående miljömyndighet inrättas och ges namnet Miljöombudsmannen. Syftet är att Miljöombudsmannen skall ta till vara allmänna intressen i miljöfrågor och ha befogenheter att ingripa på olika sätt i andra myndigheters hantering av sådana ärenden. I kapitel två redogör vi närmare för vad som anförs i propositionen.

Regeringens strävan är att Miljöombudsmannen skall börja verka innan den tilltänkta miljöbalken träder i kraft, nämligen redan från den 1 januari 1995. Miljöbalken kan enligt den tidsplan som gäller träda i kraft tidigast den 1 juli 1995.

Vårt arbete

I detta delbetänkande ger vi allmänna synpunkter på Miljöombudsmannens arbete och lägger i enlighet med våra tilläggsdirektiv fram förslag till instruktion för myndigheten och till ramanslag för tiden fram till 1996 års slut. Härmed har vi fullgjort den första etappen i vårt tilläggsuppdrag. Våra förslag grundas på vad som anförs i propositionen Miljöbalk och utgår i övrigt från dagens förhållanden vad gäller exempelvis myndighetsorganisation på miljöområdet.

Inom kort avser vi att redovisa vårt ursprungliga uppdrag, dvs lämna förslag till förändringar i den offentliga miljövårdsorganisationen som behövs för att den kommande miljöbalken skall kunna fungera effektivt.

Därefter återkommer vi i ett betänkande senare i höst till frågor som rör Miljöombudsmannen och avser då att bl.a. lämna förslag om vilka organisationer som bör vara företrädare i Miljöombudsmannens ideella råd.

Vidare kommer vi under hösten att arbeta med praktiska frågor som direkt är inriktade på att Miljöombudsmannen skall börja verka från och med årsskiftet 1994/95. Det gäller förberedelser för att anskaffa lokaler och anställa personal, uppläggning av redovisningssystem m.m.

Miljöombudsmannen förkortas MO

I fortsättningen använder vi genomgående förkortningen MO för Miljöombudsmannen.

Samma förkortning har tidigare använts för en ombudsman på ett annat område - Militieombudsmannen. Med tanke på att det är över 20 år sedan det ämbetet upphörde är risken för förväxling obetydlig.

2 Miljöombudsmannen i miljöbalken

I detta kapitel redovisar vi kortfattat vad som uttalas om MO i regeringens proposition Miljöbalk (1994/95:10). Om inte annat anges hänför vi oss till innehållet i avsnitt 4.16 i den allmänna motivtexten. När vi hänvisar till lagrum i propositionens lagtext - alltså till själva förslaget till miljöbalk - använder vi benämningen "balkförslaget".

2.1 Syfte och uppgifter

Ett syfte med MO är, enligt vad regeringen uttalar, att bidra till att ge den nya miljöbalken en önskvärd genomslagskraft. MO bör för att åstadkomma detta inrättas som en ny miljömyndighet, med fristående ställning mot andra myndigheter och mot dem som förorsakar miljöstörningar. Den nya myndigheten bör ges sådana judiciella myndighetsuppgifter som jämfört med i dag bör lyftas fram på miljöområdet. Ombudsmannen bör enligt regeringen prioritera frågor av principiell vikt där det finns ett starkt allmänt intresse av rättslig prövning. Det bör dock också, menar regeringen, finnas ett utrymme för ombudsmannen att agera i sådana enskilda ärenden där det finns synnerligen ömmande skäl för att en enskild får en kvalificerad miljörättslig hjälp.

Följande konkreta uppgifter för MO anges i propositionen.

Enskilda klagomål

En huvuduppgift för MO blir att ta emot och utreda enskilda personers klagomål över olika förhållanden inom miljöområdet. Även organisationer bör enligt propositionen få möjlighet att vända sig till MO i sådana frågor. Ideella organisationer på miljöområdet får ett fortlöpande inflytande över MO:s verksamhet genom ett ideellt råd.

Rättstillämpning

MO bör följa rättstillämpningen inom miljöområdet och verka för att brister i lagstiftningen avhjälps.

Miljöskyddsavgift

Institutet miljöskyddsavgift ges ett vidare innehåll än som gäller för närvarande. Tanken är att miljöskyddsavgiften skall användas i betydligt större utsträckning än i dag. Det är enligt regeringen lämpligt att MO som enda myndighet får uppgiften att föra ett antal vägledande fall till domstol för att få till stånd en enhetlig praxis. Skälet anges vara att det är svårt att finna lämpliga, generellt tillämpliga parametrar för att bestämma avgiftens storlek.

MO får enligt propositionen också till uppgift att utfärda förelägganden om miljöskyddsavgift.

Regeringen understryker vikten av att MO får tillräckliga resurser för att driva frågor om miljöskyddsavgifter.

Tillsyn

En enskild som anser sig utsatt för oacceptabla störningar har i dag möjlighet att vända sig till en tillsynsmyndighet och begära att denna ingriper. Regeringen anser att enskilda människors möjligheter att få hjälp i sådana fall behöver

förbättras. MO ges enligt propositionen befogenheten att i ett enskilt fall besluta att tillsynsansvaret skall flyttas från en myndighet till en annan.

Som exempel på när denna befogenhet kan behöva tillgripas nämns i specialmotiveringen till 18 kap. 2 § situationer där det finns befogad anledning att anta att en myndighet, som ansvarar för en viss verksamhet och samtidigt har ansvar för tillsynen över samma verksamhet, inte kan hålla isär sina roller.

Omprövning

Naturvårdsverket får enligt propositionen rätt att även i fortsättningen påkalla omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Även MO bör dock ha rätt att begära omprövning av sådana verksamheter, anser regeringen, och de båda myndigheternas insatser på detta område bör komplettera varandra. I propositionen görs i stora drag följande uppdelning:

Naturvårdsverket bör använda sin rätt t.ex när det gäller omprövning för en hel bransch och i andra frågor som har en räckvidd utöver det enskilda företaget.

MO bör ingripa när det behövs på grund av exempelvis särskilda lokala omständigheter men även i andra fall där det föreligger ett allmänt intresse av principiell karaktär.

Överklagande

MO bör enligt regeringen ha rätt att överklaga beslut som har fattats med stöd av miljöbalken, om MO anser att allmänna intressen inte har beaktats tillräckligt. Vissa organisationer ges s.k. subsidiär talerätt, dvs. en sådan organisation har rätt att överklaga ett beslut endast om MO inte gör det. Det gäller centrala arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer, sammanslutningar av konsumenter samt intresseorganisationer för yrkesfiskare.

Det bör framhållas att varken MO eller de organisationer som avses får rätt att överklaga alla typer av beslut enligt balken. Se närmare om detta i 20 kap. 5 och 6 §§ som återges nedan.

2.2 Miljöombudsmannens ideella råd

I propositionen föreslås att MO vid sin sida skall ha ett ideellt råd. Rådet bör enligt vad som uttalas i den allmänna motiveringen fungera som ett samrådsforum mellan MO och de ideella organisationerna, kanalisera frågor av principiell vikt via MO till rättslig prövning och kunna ge en bakgrund till MO:s ställningstaganden i principiellt viktiga frågor.

Regeringen framhåller att frågan om organisationers talerätt har uppmärksammats allt mer internationellt, så att det numera finns flera internationella instrument där organisationer på miljörättens område tillerkänns rättslig ställning. Som ett exempel nämns Europarådets konvention om ersättning för miljöskada. I konventionen har ideella organisationer tillerkänts talerätt i vissa frågor. Vidare nämns artikel 10 i Riodeklarationen, enligt vilken staterna skall förse enskilda med effektiv tillgång till det processuella och administrativa förfarandet i miljösammanhang.

Regeringen framhåller att ideella organisationer på miljöområdet utför ett betydelsefullt arbete och att dessa organisationer nu får en väsentligt starkare ställning genom att det ideella rådet inrättas. Systemet bör dock enligt regeringen utvärderas efter en tvåårsperiod, så att det kan klargöras om dessa syften har uppnåtts också i praktiken.

2.3 Regler om Miljöombudsmannen i balkförslaget

I balkförslaget är de bestämmelser som rör MO infogade i sitt sakliga sammanhang. De är därför utspridda på flera kapitel. De bestämmelser i balkförslaget där MO:s uppgifter och befogenheter anges återger vi här under rubrikerna till de kapitel där bestämmelserna har tagits in. Det kan noteras att MO:s funktion tillmäts sådan betydelse att ämbetet presenteras redan i balkens första kapitel.

1 kap. Mål och grundläggande principer

5 § En statlig tjänsteman, Miljöombudsmannen, skall ha till uppgift att tillvarata allmänna intressen i frågor som rör miljön.

Närmare bestämmelser om Miljöombudsmannens uppgifter finns i denna balk och i föreskrifter som regeringen meddelar.

13 kap. Miljöfarlig verksamhet

37 § Beslut om återkallelse av tillstånd eller ändring eller upphävande av villkor liksom beslut om nya villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

Framställning om sådant beslut som avses i första stycket får göras av tillsynsmyndigheten. Är myndigheten samtidigt tillståndsmyndighet får frågan tas upp utan särskild framställning.

Statens naturvårdsverk och Miljöombudsmannen har också den rätt som en tillsynsmyndighet har enligt andra stycket. Miljöombudsmannen får dock inte begära omprövning av beslut om verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

18 kap. Tillsyn

2 § Miljöombudsmannen får trots vad som föreskrivits med stöd av 1 § i ett enskilt fall utse den myndighet som skall utöva tillsynen om det finns särskilda skäl.

20 kap. Överklagande

Miljöombudsmannen har rätt att överklaga beslut enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och som inte avses i 21, 23, 24 och 25 kap.

Statens naturvårdsverk har motsvarande rätt att överklaga beslut i frågor som avses i 9-13 kap.

6 § Om Miljöombudsmannen i ett särskilt fall beslutar att inte överklaga beslut som avses i 5 § får beslutet överklagas av

1. en organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande organisation på arbetsgivarsidan i frågor som avses i 13 och 14 kap.,

2. en sammanslutning av konsumenter i frågor som regleras i 14 kap. eller i föreskrifter som är utfärdade med stöd av 14 kap.,

3. en intresseorganisation för yrkesfiskare i frågor som avses i 13 kap.

7 § Bestämmelserna i 5 § första stycket och 6 § gäller inte beslut som avser Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

22 kap. Miljöskyddsavgift

4 § Frågor om miljöskyddsavgift prövas av länsrätten på talan av Miljöombudsmannen. Talan väcks genom ansökan.

6 § Fråga om påförande av miljöskyddsavgift får i fall som inte är av större vikt prövas av Miljöombudsmannen genom avgiftsföreläggande. Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till en överträdelse som avses i 1 § föreläggs miljöskyddsavgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna dom varigenom miljöskyddsavgift påförts. Godkännande som sker sedan Miljöombudsmannen gjort ansökan hos länsrätten enligt 4 § är dock utan verkan.

3 Allmänna överväganden

3.1 MO:s uppgifter och befogenheter

Den grundläggande bestämmelsen om MO är allmänt hållen och ingår bland portalparagraferna i första kapitlet i balkförslaget. Där anges som MO:s verksamhetsområde att ta till vara allmänna intressen i frågor som rör miljön. Formuleringen kunde lika väl gälla Naturvårdsverket och även länsstyrelsernas verksamhet med miljöfrågor. Det är därför värdefullt att så tydligt som möjligt söka klargöra MO:s speciella roll bland myndigheterna på miljöområdet.

MO får exklusiv befogenhet endast på ett område - nämligen att föra talan om miljöskyddsavgift. I övriga fall där MO får befogenhet att ingripa i en process blir den nya myndigheten, som regeringen framhåller i propositionen, ett komplement till och en förstärkning av den organisation på miljöområdet som redan finns.

3.1.1 Begreppet ombudsman

Ett extraordinärt organ....

Det är inte meningen att MO skall arbeta på samma sätt som de nuvarande myndigheterna. Detta ligger i valet att använda begreppet ombudsman på den nya myndigheten. Den speciella funktionen hos en ombudsman har utvecklats under en lång följd av år av Riksdagens ombudsmän - de som ofta brukar kallas Justitieombudsmännen (JO). Andra ombudsmän av motsvarande slag har under senare år inrättats för

särskilda områden. I ombudsmannens roll ligger att för allmänhetens räkning granska hur andra myndigheter sköter sina uppgifter och att ingripa mot missförhållanden.

Ombudsmannen har ställning som ett extraordinärt organ. För att använda populära uttryck kan ombudsmannen sägas vara en säkerhetsventil som träder till när de ordinarie funktionerna fallerar, en spjutspets som riktas in på konkreta, särskilt viktiga mål eller en blåslampa som sätts bakom ryggen på andra myndigheter.

De befogenheter som MO får enligt balkförslaget passar väl för en sådan roll. Det är exempelvis inte angivet att MO i ärenden som gäller ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall uppträda vid sidan av länsstyrelsen och Naturvårdsverket vid prövningen i första instans. Det är de ordinarie miljömyndigheterna som normalt bör driva den ordinarie processen. Däremot utrustas den nya myndigheten med befogenheten att överklaga tillståndsmyndighetens beslut om MO inte är nöjd med det med hänsyn till hur allmänna intressen har tillgodosetts.

På tillsynsområdet gäller på motsvarande sätt att MO inte skall ha några rutinuppgifter. Däremot får MO rätt att lyfta bort ansvaret för tillsynen över en verksamhet från en myndighet och lägga det på en annan - en extraordinär befogenhet.

.....inriktat på enskilda ärenden....

MO skall enligt propositionen ha den dubbla uppgiften att verka såväl i enskilda ärenden - med sikte på att avhjälpa faktiska missförhållanden i miljön - som på en mer övergripande nivå genom att följa rättstillämpningen och påtala brister i lagstiftningen.

Som extraordinärt organ av den typ vi beskrivit ovan bör tyngdpunkten i MO:s rättsliga arbete enligt vår uppfattning

ligga på att utreda och agera i enskilda ärenden. I första hand torde det i praktiken bli fråga om ärenden som kommer till myndighetens kännedom genom klagomål från allmänheten eller propåer från organisationer i det ideella rådet. Men det bör också vara MO obetaget att ta upp ärenden på eget initiativ om MO får vetskap om problem på annat sätt.

Med de jämförelsevis begränsade resurser som kan ställas till MO:s förfogande är det heller inte rimligt att den nya myndigheten fortlöpande bevakar all rättstillämpning på miljöområdet. MO bör följa rättspraxis på miljöområdet med utgångspunkt från de enskilda ärenden som MO engagerar sig i. Om MO finner anledning att väcka en fråga om lagändring får MO, som anges i avsnitt 4.16 i miljöbalkspropositionen göra en framställning om detta till regeringen. På motsvarande sätt bör MO även, när det är lämpligt, framföra förslag till nya eller ändrade föreskrifter inom miljöområdet. Sådana förslag bör MO även kunna föra fram direkt till den myndighet som har ansvar för att meddela den typ av föreskrifter som det i ett visst fall är fråga om.

....och med uppgift att skapa medvetenhet

Det ingår således i en ombudsmans uppgifter att fånga upp konkreta fel och brister och söka få dem avhjälpta. I ombudsmannens roll ligger vidare att informera om erfarenheterna av sin verksamhet. På så sätt bidrar ombudsmannen till att skapa en allmän medvetenhet i samhället om viktiga frågor inom den sektor som han bevakar.

I begreppet ombudsman ligger sålunda att ingripa på enskildas sida i konkreta fall, att sammanställa de erfarenheter detta ger och att sprida medvetenhet om mer allmängiltiga problem som framträder. Ett syfte med det tredje ledet är att förebygga att fel och misstag som gjorts på ett håll upprepas någon annanstans.

Det kommer med andra ord att krävas mycket av MO. Att förmedla visionen av ett samhälle där omtanken om hälsa

och miljö genomsyrar all verksamhet som bedrivs -och att göra det på ett sätt som många förstår - blir en uppgift för MO jämsides med engagemang i enskilda ärenden. Vi förutsätter i enlighet med intentionerna i miljöbalkspropositionen att den judiciella verksamheten blir den centrala. Med det ovan anförda vill vi emellertid understryka vikten av att MO ges resurser inte enbart för att agera i rättsliga sammanhang utan även för att informera och delta i det allmänna samtalet.

Ombudsmannen och dennes ställföreträdare bör tillsammans ha förutsättningar att verka över det vida fält som har beskrivits.

Slutligen vill vi nämna att det internationella miljöarbetet blir allt mer väsentligt. Även om MO:s engagemang i enskilda ärenden till största delen kommer att röra inhemska frågor, bör MO-ämbetet också få viss kapacitet och kompetens att bevaka det internationella miljöarbetet.

3.1.2 Inriktning

Regeringens intentioner när det gäller inriktningen av den nya myndighetens verksamhet kommer, som vi har visat ovan, tydligt till uttryck i att formen ombudsman har valts. Gränserna för MO:s verksamhet framgår av den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 5 § i balkförslaget. Enligt denna har MO att ta till vara allmänna intressen i frågor som rör miljön.

Allmänna intressen

Att avgöra om ett intresse är allmänt eller enskilt kan ibland vara svårt och att dra en bestämd gräns är ogörligt. När det gäller att bedöma intresset av insatser för miljön räcker det inte heller med att ta hänsyn till förhållanden i dagens sam-

hälle och till de människor som för stunden har intresse av en fråga. Om vi exempelvis har att bedöma intresset av att ett pågående giftutsläpp begränsas eller stoppas, bör även den påverkan som utsläppet kan förväntas ha i framtiden väga tungt i bedömningen.

Vidare bör en fråga kunna vara av allmänt intresse i MO:s verksamhet även av andra skäl än sådana som direkt hänför sig till förhållanden i miljön. Det bör t.ex vara ett allmänt intresse i ett rättssamhälle att en enskild person som utsätts för mycket svåra olägenheter på grund av miljöstörningar har praktiska möjligheter att få stöd av ett offentligt organ i sin kamp för att störningarna skall upphöra.

Allmänt intresse är således ett mycket vitt begrepp. Det torde därför inte behövas något utrymme för MO att, såsom antyds i den allmänna motivtexten i miljöbalkspropositionen, agera i enskilda personers frågor som inte är av allmänt intresse.

Frågor som rör miljön

Av specialmotiveringen till 1 kap. 5 § i balkförslaget framgår att avsikten är att MO:s verksamhet skall omfatta frågor som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde. MO kan alltså ta upp frågor som gäller naturvård och annan miljö-
vård men även hälsoskyddsfrågor, i den mån sådana regleras i balken.

Miljöbalken, som den är utformad enligt balkförslaget, är avsedd att reglera hälsorisker som är kopplade till miljön. I fråga om miljöbalkens avgränsning mot arbetsmiljölagstiftningen finns i 1 kap. 2 § i balkförslaget en hänvisning till de särskilda bestämmelser om arbetsmiljön som finns i arbetsmiljölagen (1977:1160).

Hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter (LKP) är de två stora lagar, av dem som samordnas i miljöbalken, i vilka hälsoaspekterna är centrala. Lagar som hälso- och

sjukvårdslagen, smittskyddslagen och livsmedelslagen samt trafiklagstiftningen syftar till att skydda människors hälsa mot andra risker och avses inte ingå i miljöbalken.

Det direkta skydd för människan som miljöbalken är avsedd att ge gäller påverkan av störningar. Detta kommer till uttryck i portalstadgandet i 1 kap. 1 §. Balkens syfte i detta hänseende anges där vara att "skydda människor och natur mot störningar i miljön som kan förorsaka skada eller olägenhet".

Innebörden av begreppet störning diskuteras i Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande och sägs där vara liktydigt med "oönskad inverkan av yttre faktor". Miljöbalken är enligt vad kommittén uttalar avsedd att reglera den del av det legala skyddsnätet kring människan vilket fångar upp yttre faktorer som kan påverka henne negativt och som inte är önskade av den enskilda människan. Störningar är t.ex. föroreningar, gifter av olika slag, buller, stank och liknande oönskad påverkan från omgivningen som är skadlig eller obehaglig (SOU 1993:27 Miljöbalk, Del 2, s. 10).

3.2 Kontakter utåt

3.2.1 Det ideella rådet

Uppgifter

Ett motiv för att inrätta myndigheten Miljöombudsmannen är att de ideella organisationerna, i deras egenskap av språkrör för allmänheten, skall få möjligheter att effektivare än i dag medverka i de offentliga beslutsprocesserna på miljöområdet.

Att ge obundna organisationer större inflytande i dessa processer ligger, som regeringen också framhåller i miljö-

balkspropositionen, i linje med den internationella utvecklingen på miljö- och hälsoområdet. Det förespråkas bl.a. i Agenda 21, det globala handlingsprogram för miljö och utveckling som antogs vid FN:s konferens i Rio år 1992, i Europeiska deklarationen för miljö och hälsa samt i WHO:s hälsomålsättningar Hälsa för alla år 2000. I Europarådets konvention om ersättning för miljöskada har också ideella organisationer tillerkänts talerätt i vissa frågor

Utgångspunkten är således att MO har vittgående förpliktelser gentemot rådet lika väl som rådet har gentemot MO. I propositionen framhålls också att det nya systemet bör utvärderas efter två år för att se om organisationerna då verkligen har en väsentligt starkare ställning än nu.

Rådet kan således förutsättas få stor betydelse och verka på flera plan. Vi tror att angelägna uppgifter för representanterna i rådet blir bl.a. att

- initiera och diskutera principiellt viktiga frågor som MO bör ta upp,
- föra fram frågor till MO som väckts av enskilda medlemmar eller lokalavdelningar i den egna organisationen,
- lägga fram egna förslag till ändringar i lagstiftning och föreskrifter samt
- bistå MO med synpunkter i frågor som MO tagit upp på grund av klagomål eller själv initierat.

I propositionen understryks framför allt rådets roll i MO:s rättsliga verksamhet, alltså i fall där det är aktuellt för MO att utnyttja de befogenheter som att överklaga beslut, begära omprövning m.m. som myndigheten får enligt miljöbalken och andra lagar.

Vi tror emellertid att det ideella rådet blir en betydande tillgång för MO även när det gäller uppgiften att sprida

information om erfarenheterna av verksamheten.

För att fullgöra dessa uppgifter behöver rådet sannolikt sammanträda ett tiotal gånger om året.

Sammansättning

Att utse ett råd med förmåga att stötta båda dessa centrala sidor av MO:s verksamhet torde bli en grannliga uppgift. Det är svårt att se att det finns något annat lämpligt organ än regeringen för detta. Eftersom syftet bakom reformen är att öka allmänhetens inflytande över beslutsprocesserna på miljöområdet bör en lämplig ordning vara följande. Först fattar regeringen beslut om vilka organisationer som erbjuds plats i rådet. Därefter föreslår var och en av de utvalda organisationerna sin representant i rådet. Det bör även vara regeringen som därefter formellt utser de enskilda ledamöterna i rådet.

För att ett råd av det ideella rådets typ, och med dess uppgifter, skall fungera bör det vara relativt litet. I och för sig är det önskvärt att så många organisationer som möjligt får medverka, men det får inte ske till priset av rådets effektivitet. Den uppbyggnad och inriktning av myndigheten MO som regeringen har valt, förutsätter att rådet hela tiden fungerar som vital pådrivare och inspiratör.

Det är en allmän erfarenhet att organ som institutionaliserats tenderar att stelna i former och uttrycksmedel. För att undvika en sådan utveckling är det viktigt att finna ramar som stimulerar till förnyelse.

Ett effektivt sätt kan vara att se till att platserna i rådet cirkulerar. För att säkerställa att rådet är representativt för den miljöintresserade allmänheten kan ett fåtal stora organisationer med stark karaktär av folkrörelse ha permanenta platser medan övriga organisationer byts regelbundet.

Med en sådan modell anser vi att en övre gräns för rådets storlek bör vara ett tiotal personer, representerande lika många organisationer. Ungefär hälften av organisationerna förutsätts ha i praktiken fasta mandat medan övriga byts ut, förslagsvis vart tredje år. Förnyelsen bör lämpligen ske kontinuerligt.

För att ytterligare garantera att verksamheten förblir vital kan man ha som riktlinje att även de ledamöter som representerar organisationer med fasta platser i rådet byts regelbundet.

Vidare utgår vi från att jämställdhetssynpunkter kommer att avspeglas i rådet sammansättning.

Vi avser att senare i höst lämna förslag om vilka organisationer som under de första åren bör vara representerade i rådet.

3.2.2 Kontakter i övrigt

I avsnitt 3.1.1 har vi behandlat ombudsmannens uppgift att sprida information och delta i det allmänna samtalet om de frågor som han arbetar med.

Det bör vara en naturlig del i arbetet för MO eller dennes ställföreträdare att i offentliga och enskilda sammanhang - alltifrån sammankomster av företrädare för myndigheter eller industribranscher till grupper av barn och ungdom - redovisa sina erfarenheter och diskutera frågor som kommer upp.

MO:s kontaktnät bör alltså vara vittförgrenat. Här vill vi framför allt peka på kontakterna med andra organisationer inom miljöområdet än dem som företräds i det ideella rådet och med s.k. nätverk.

Med organisationerna i det ideella rådet får MO ett nära och kontinuerligt samarbete. Det finns emellertid många organisationer som har stor betydelse och gör viktiga insatser utöver dessa, t.ex. sådana som har miljöfrågor som ett av flera inslag i sin verksamhet eller som arbetar med

begränsade miljöfrågor.

MO bör vara lyhörd och öppen för att rådgöra med organisationer av dessa slag i frågor som de arbetar med.

Nätverk

I det ideella miljöarbetet har olika nätverk kommit att spela viktiga roller. De fungerar i första hand som kanaler för snabb information mellan organisationer och individer. Ofta består nätverken av representanter för olika organisationer.

Ett nätverk ger idéer till verksamheter av olika slag och samordnar verksamheter, men det bedriver vanligen inte själv kampanjer och aktiviteter. Detta, tillsammans med att vissa formella kritierier på organisationer som stadgar, demokratisk uppbyggnad m.m. saknas, kan möjligen tala för att nätverk som sådana inte bör vara representerade i rådet.

I alla händelser bör MO vara lyhörd för synpunkter från grupper av detta slag.

3.3 Fler möjligheter för MO

Som vi redan sett utrustas MO i balkförslaget med vittgående juridiska befogenheter. Vi har i avsnitt 2.3 återgett de bestämmelser i balkförslaget som ger MO möjligheter att ingripa i det offentliga processförandet i miljöfrågor. Vidare har vi i avsnitt 3.1.1 utvecklat behovet av att MO också har en mer utåtriktad verksamhet.

Det förtjänar påpekas att MO inte har utrustats med befogenhet att för enskilda människors räkning föra talan i civila processer. Eftersom miljöskadelagen arbetas in i miljöbalken kunde detta annars möjligen övervägas. Vi tänker då framför allt på fall där enskilda människor utsätts för så svåra störningar från en verksamhet att det föreligger

ett allmänt intresse att de gottgörs för olägenheterna.

På konsumentområdet övervägs för närvarande en ordning som innebär att Konsumentombudsmannen (KO) ges möjlighet att hjälpa enskilda konsumenter att föra talan vid allmän domstol. Konsumentpolitiska kommittén har i betänkandet (SOU 1994:14) Konsumentpolitik i en ny tid uttalat att detta är en angelägen reform (bet. s. 248).

Vid den genomgång som skall göras efter två år av vunna erfarenheter bör motsvarande fråga aktualiseras för MO:s del. Då kan det också vara lämpligt att överväga om MO bör få behörighet att medverka i ärenden som rör ersättning ur miljöskadeförsäkringen.

I uppbyggnadsskedet anser vi det rimligt att begränsa MO:s verksamhet till de områden som vi tidigare berört.

3.4 Ändringar och tillägg i miljöbalken

Grunden för våra överväganden och förslag rörande MO är de regler om denne som ges i regeringens förslag till miljöbalk. Under vårt arbete har vi emellertid kommit att se möjligheter att bygga på denna grund genom smärre ändringar och tillägg i miljöbalkens regler.

I detta avsnitt lämnar vi förslag till sådana förändringar i miljöbalkens tillsynskapitel som enligt vår uppfattning bör tjäna till att förbättra regelverket kring MO.

3.4.1 Rätten att flytta över tillsyn

18 kap. 1 § i balkförslaget innehåller ett bemyndigande för regeringen att bestämma vilka myndigheter som skall utöva tillsyn enligt miljöbalken. I 2 § i samma kapitel ges MO befogenhet att, om det föreligger särskilda skäl, flytta över tillsynsansvaret för en enskild verksamhet från en myndighet till en annan. MO är då inte bunden av vad regeringen har

bestämt med stöd av 1 § (se närmare i avsnitt 2.1 och 2.3).

I specialmotiveringen till 18 kap. 2 § i miljöbalkspropositionen anføres att det kan gälla tillsynsärenden är den ordinarie tillsynsmyndigheten har en sådan jävsliknande position att tillsynen försvåras. Som exempel nämns en situation i vilken det finns befogad anledning att anta att en myndighet, som både har ansvar för en viss verksamhet och för tillsynen över samma verksamhet, inte kan hålla isär sina roller.

Bör gälla omedelbart

Vår bedömning är att MO:s befogenhet att flytta över ansvaret för tillsynen bör komma att användas vid flagranta fall av misskötsel. Vi föreställer oss situationer där starka allmänna intressen kräver snabba åtgärder för att förbättra oacceptabla förhållanden.

För att säkerställa att behövliga åtgärder då snabbt kan vidtas, bör MO:s beslut som huvudregel gälla med omedelbar verkan. Vi anser därför att den angivna bestämmelsen bör kompletteras med en andra mening där detta kommer till uttryck.

Synnerliga skäl

MO får enligt balkförslaget utnyttja befogenheten att flytta över tillsynsansvar när det föreligger särskilda skäl. Som vi bedömer MO:s praktiska användning av denna befogenhet motsvarar det närmast situationer där det är fråga om synnerliga skäl, dvs. det rör sig om att allvarliga missförhållanden har uppstått eller hotar att uppstå på grund av att den ordinarie tillsynsmyndigheten av någon anledning inte kan sköta sin uppgift. För att inte riskera onödiga konflikter mellan MO och de ordinarie miljömyndigheterna anser vi det lämpligt att MO:s befogenhet i detta avseende begränsas till att avse fall där det föreligger synnerliga skäl.

Tillsyn bör flyttas till tillsynsmyndighet

I detta sammanhang vill vi även påpeka att MO:s befogenhet att flytta över tillsyn förefaller onödigt vidsträckt i ett annat avseende. Som vi tolkar de angivna bestämmelserna kan MO flytta tillsynen till vilken myndighet som helst. Vi anser det rimligare att MO hänvisas till att välja bland dem som fungerar som tillsynsmyndigheter enligt vad regeringen har bestämt med stöd av 18 kap. 1 §.

De ovan framförda synpunkterna kan tillgodoses genom att bestämmelsen ändras på följande sätt.

18 kap. 2 §

Propositionens lydelse

Miljöombudsmannen får, utan hinder av vad som föreskrivits med stöd av 1 §, om det finns särskilda skäl, i ett enskilt fall utse den myndighet som skall utöva tillsynen.

Vårt förslag

Miljöombudsmannen får i ett enskilt fall, om det finns synnerliga skäl, utse en annan tillsynsmyndighet än den som har förordnats med stöd av 1 §. Ett beslut om sådan överflyttning av tillsyn skall gälla omedelbart om inte annat bestäms.

3.4.2 Uppgiftsskyldighet

För att MO skall kunna verka gentemot myndigheter och företag bör det finnas lagregler om uppgiftsskyldighet m.m. för dessa.

För JO:s del ges sådana regler i grundlag. Enligt 12 kap. 6 § andra stycket regeringsformen får JO närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos

stat och kommuner och andra som står under JO:s tillsyn är skyldiga att tillhandagå med de upplysningar och yttranden som JO begär. Allmänna åklagare skall på begäran biträda JO.

Enligt 33 § jämställdhetslagen (1991:433) är en arbetsgivare skyldig att på uppmaning av Jämställdhetsombudsmannen (JämO) lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för JämO:s tillsyn. Om arbetsgivaren vägrar får JämO enligt 34 § utfärda vitesföreläggande. Eventuellt vite döms ut av tingsrätt (44 §).

Motsvarande regler om skyldighet för arbetsgivare gentemot Diskrimineringsombudsmannen (DO) finns i 6 och 7 §§ lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering. De innefattar även skyldighet för arbetsgivare att komma till överläggningar med DO.

För att kunna vara det vakande öga gentemot företag och andra myndigheter som förutsätts, behöver även MO stöd av vissa regler av dessa slag. Det saknas dock anledning att ge MO de vittgående rättigheter gentemot andra myndigheter som JO har. Inte heller torde det föreligga något behov av att MO, såsom är fallet med DO, skall kunna tvinga företag till överläggningar. Vad MO behöver är regler som ger möjlighet att kräva in bl.a. upplysningar.

Tillsynsmyndigheter får enligt 18 kap. 14 § i balkförslaget förelägga dem som bedriver verksamhet som regleras i miljöbalken att lämna de upplysningar som behövs för tillsynen. Enligt 9 § i samma kapitel får beslut om förelägganden förenas med vite. Vi anser att MO bör ha samma möjligheter som tillsynsmyndigheterna i detta avseende. MO bör alltså ges rätt att fordra in de upplysningar som MO behöver för sin verksamhet av företag och andra som bedriver verksamheter som regleras i miljöbalken.

Myndigheter bör enligt vår uppfattning åläggas att bistå

MO med upplysningar och yttranden. De skyldigheter som vi här diskuterar går längre än vad som gäller enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

Regler av detta slag om skyldigheter för företag och myndigheter att bistå MO bör lämpligen placeras i miljöbalken. Som denna enligt balkförslaget är uppställd systematiskt, anser vi det mest lämpliga vara att placera en bestämmelse med nedan angiven lydelse i kapitlet om tillsyn under rubriken Övriga bestämmelser.

18 kap. 00 §

Vårt förslag

Miljöombudsmannen har samma rätt som tillsynsmyndigheter enligt 14 § att förelägga den som bedriver verksamhet att lämna de upplysningar som MO behöver.

Statliga myndigheter skall lämna MO de upplysningar och yttranden som denne begär. Kommunala myndigheter som utövar tillsyn eller prövar frågor om tillstånd enligt balken har samma skyldighet.



4 Resurser - kompetens, budget och finansiering

Uppdraget

Enligt våra tilläggsdirektiv skall utredningen bl.a. ge förslag till ett ramanslag för MO och finansieringen av detta för andra hälften av budgetåret 1994/95, budgetåret 1995/96 och för andra halvåret 1996.

MO föreslås enligt miljöbalkspropositionen (1994/95:10) inrättas den 1 januari 1995.

Våra förslag och överväganden

MO skall ta till vara allmänna intressen i frågor som täcks av miljöbalkens skyddsområden. MO skall bl.a. ingripa i andra myndigheters hantering av miljöfrågor, utreda klagomål från enskilda, identifiera och medverka till att avhjälpa brister i lagstiftningen, om det finns skäl överklaga beslut enligt miljöbalken, föra talan i frågor om miljöskyddsavgift och verka kunskapspridande.

Med utgångspunkt i de uppgifter som MO föreslås få, bör ombudsmannen ha ett kansli till sitt förfogande som enligt vår bedömning fullt utbyggt bör omfatta en ställföreträdande MO, tolv handläggare och två assistenter. Detta innebär att MO:s kansli bör omfatta ca 15 personer.

MO:s uppgifter kommer att kräva kompetens över skilda områden. All den kompetens som MO behöver för att verka bör dock inte vara samlad inom myndigheten. För att skapa en effektiv och flexibel myndighet bör därför ombudsmannen

ges möjligheter att inhämta särskild kompetens som kommer att behövas för vissa ärenden. Vi vill dock poängtera vikten av att en baskompetens måste finnas på myndigheten där tyngdpunkten bör ligga på den juridiska kompetensen. Även naturvetenskaplig, teknisk och ekonomisk/samhällsvetenskaplig kompetens bör finnas permanent. Vidare kan det eventuellt finnas behov av medicinsk kompetens fast knuten till myndigheten. Dessutom bör MO ha kompetens även på massmedie- och informationsområdet.

Vår bedömning är att ungefär hälften av resurserna bör finnas inom myndigheten och hälften bör finnas som medel för ombud, konsulter och särskilda utredningar/uppdrag.

Medelsbehovet för MO beräknas uppgå till drygt 16 miljoner kronor per budgetår. Eftersom det statliga budgetåret skall läggas om till kalenderår skall vi enligt våra direktiv ge förslag till budget dels för andra hälften av budgetåret 1994/95 och dels för perioden 1 juli 1995 till den 31 december 1996 - dvs. för 1,5 år. Nedan följer vårt förslag till budget för dessa två perioder.

Budgetförslag

	(½ år) 1/1 1995 - 30/6 1995	(1 ½ år) 1/7 1995 - 31/12 1996
Löner (inkl lkp)	1 400 000	9 300 000
Investeringar i ADB- utrustning	200 000	300 000
Medel för särskilda upp- drag (konsulter mm)	2 000 000	12 000 000
Lokaler	400 000	1 200 000
Ideella rådet (arvoden, reseersättning)	250 000	750 000
Övrigt (resor, material, publikationer m.m.)	200 000	600 000
Summa	4 450 000	24 150 000

Mot bakgrund av MO:s funktion anser vi att verksamheten bör skattefinansieras.

Finansieringen bör ske via ett ramanslag på statsbudgeten. Utöver tilldelat anslagsbelopp bör MO få disponera en anslagskredit på 5 % av ramanslaget.

Den personal som bör finnas vid MO:s kansli då det är fullt utbyggt, dvs. från och med den 1 juli 1996 bör enligt vår bedömning fördela sig enligt följande:

- 1 ombudsman
- 1 ställföreträdande ombudsman
- 6 jurister
- 3 naturvetare eller tekniker
- 1 ekonom
- 1 samhällsvetare
- 1 press- och informationsansvarig
- 2 assistenter

Summa: 16 personer

5 Kommentarer till förslaget till instruktion

Vårt förslag till instruktion redovisas i början av betänkandet. Vi har utgått från vad som anförs om MO:s uppgifter och befogenheter i miljöbalkspropositionen (se kapitel två).

Här nedan ger vi korta kommentarer till innehållet i förslaget. Våra principiella synpunkter på MO:s uppgifter, befogenheter m.m. har vi valt att samla i kapitel tre, Allmänna överväganden. Där det behövs hänvisar vi i texten dit. Framställningen är indelad i avsnitt som följer rubrikerna i förslaget.

5.1 Uppgifter och befogenheter (1-5 §§)

Den grundläggande bestämmelsen rörande MO återfinns bland portalparagraferna i första kapitlet i balkförslaget. Enligt 1 kap. 5 § skall MO ha till uppgift att ta till vara allmänna intressen i frågor som rör miljön. Inledningen i instruktionen bör så nära som möjligt följa denna bestämmelse. I avsnitt 3.1.2 har vi diskuterat vad som ryms inom de två begreppen allmänna intressen och miljön.

Rättstillämpning och lagstifning

Det bör vidare framgå av instruktionen att MO har den dubbla uppgiften att verka såväl i enskilda ärenden - med sikte på att avhjälpa faktiska missförhållanden - som på en

mer övergripande nivå genom att följa rättstillämpningen och påtala brister i lagstiftningen.

Som vi framhållit i avsnitt 3.1.1 bör uppgiften att följa rättstillämpningen och påtala brister i lagstiftningen utföras med utgångspunkt från vad MO uppmärksammar vid handläggningen av enskilda ärenden. Det är inte realistiskt att tänka sig att MO fortlöpande skall bevaka all rättstillämpning på miljöområdet.

Arbetsmetoder

En viktig funktion hos MO är att utgöra ett forum för enskilda personer att påverka förhållanden på miljöområdet. Detta ligger i begreppet ombudsman. Det bör framgå av instruktionen att MO verkar på grundval av klagomål och andra propåer utifrån samt att MO också har mandat att agera på eget initiativ, om MO exempelvis får kännedom om missförhållanden genom massmedier.

MO tilldelas enligt balkförslaget starka rättsliga befogenheter. I propositionen understryks också att det är fråga om att förse MO med sådana judiciella myndighetsuppgifter som jämfört med i dag bör lyftas fram på miljöområdet. Detta behandlas nedan under rubriken Rättsliga befogenheter.

I många fall där missförhållanden konstateras torde MO emellertid med lika gott resultat kunna agera på mjukare sätt än att gå den juridiska vägen. Det är inte meningsfullt att i instruktionen försöka ge en uttömmande beskrivning av MO:s olika möjligheter att påverka skeenden. Vi förutsätter att MO exempelvis tar kontakt med myndigheter, företag och organisationer för att få till stånd behövliga förändringar såväl när det gäller faktiska missförhållanden som när lagregler och föreskrifter inte fungerar på ändamålsenligt sätt. I instruktionen behövs ingen särskild regel om sådana förfaranden. Däremot bör det allmänt framgå att MO skall

informera om sina erfarenheter på lämpligt sätt. Den sidan av MO:s verksamhet har vi diskuterat i slutet av avsnitt 3.1.1.

Det bör vidare framgå av instruktionen att MO har rätt att formellt överlämna ärenden till andra myndigheter när det är fråga om företeelser som en sådan myndighet har ansvar för. Utan att det behöver anges i instruktionen kan här tilläggas att MO normalt bör överlämna ett ärende om MO finner att en annan myndighet på tillfredsställande sätt kan lösa den fråga som är aktuell.

Rättsliga befogenheter

För att ge en samlad översikt över MO:s rättsliga befogenheter bör dessa enligt vår uppfattning anges i instruktionen. De befogenheter som tilläggs MO enligt balkförslaget kommer att framgå av miljöbalken när denna träder i kraft, och det vore i och för sig formellt sett tillräckligt att i instruktionen hänvisa till denna. I miljöbalken kan emellertid de aktuella bestämmelserna förutsättas bli utspridda på paragrafer i flera olika kapitel.

Samma princip bör gälla beträffande de befogenheter som MO sannolikt kommer att utrustas med enligt andra lagar som rör förhållanden i miljön. Miljöskyddskommittén överlämnade i juni 1994 till regeringen sitt slutbetänkande (SOU 1994:96) Följdlagstiftning till miljöbalken. Kommittén föreslår att MO får rätt att överklaga beslut enligt nio lagar vid sidan av miljöbalken, bl.a. vattenlagen, skogsvårdslagen och minerallagen.

Betänkandet har ännu inte remissbehandlats. Frågorna befinner sig således fortfarande i en inledningsfas i lagstiftningsprocessen och vi skall inte föregripa denna process. I vårt förslag till instruktion formulerar vi därför endast ett utkast till bestämmelse (3 §).

Årsrapport

MO bör i likhet med andra offentliga ombudsmän avge en årlig rapport till regeringen om sin verksamhet. Detta bör regleras i instruktionen. Rapporten bör avse ett budgetår och således tills vidare omfatta tiden från 1 juli ett år till samma datum året därpå. För att rapporten skall finnas tillgänglig i budgetprocessen i regeringskansliet bör föreskrivas att den skall ges in senast den 1 oktober. När det blir aktuellt att övergå till annat budgetår bör regeln anpassas efter det.

Utan att det behöver anges i instruktionen bör rapporten utöver en formell redogörelse för ärendemängder, åtgärder m.m. även redovisa erfarenheter och ta upp de behov av förbättringar av olika slag som MO har uppmärksammat.

5.2 Organisation (6-8 §§)

Verksförfordningen (1987:1100) bör tillämpas på MO:s organisation i den utsträckning som framgår av 7 och 8 §§ i förslaget till instruktion. Det innebär bl.a. att MO skall ha en permanent ställföreträdare som utses av regeringen.

Med hänsyn till den centrala roll i MO:s verksamhet som det ideella rådet förutsätts få, bör rådet nämnas i detta sammanhang med en hänvisning till de närmare bestämmelser som ges i 12-13 §§.

5.3 Handläggning av ärenden (9-11 §§)

Som grundprincip bör gälla att ombudsmannen beslutar i ärendena. Ställföreträdaren bör dock kunna besluta i alla slags ärenden om ombudsmannen bestämmer så. Det bör

emellertid även finnas möjlighet att delegera beslutsrätten till andra tjänstemän när det är fråga om ärenden av sådana slag att de kan prövas på lägre nivå.

Med tanke på att MO förväntas bedriva en omfattande processverksamhet bör ombudsmannen ges möjlighet att i sin tur uppdra åt ett ombud att föra talan för sig inför domstolar och andra myndigheter. I normala fall bör MO själv eller ställföreträdaren föra talan. Det finns emellertid speciella situationer där det kan vara befogat att uppdra detta åt ett ombud. Justitieombudsmännen och Diskrimineringsombudsmannen har motsvarande möjligheter.

Beslut om att överklaga domar eller beslut till högre instans bör emellertid alltid fattas av ombudsmannen eller av dennes ställföreträdare.

MO får enligt miljöbalken rätt att utfärda avgiftsföreläggande om miljöskyddsavgift. Instruktionen bör innehålla en bestämmelse om att s.k. surrogatdelgivning av sådana förelägganden endast får användas i vissa undantagsfall.

5.4 Miljöombudsmannens ideella råd (12-13 §§)

Som framgått i avsnitten 2.2 och 3.2.1 förväntas det ideella rådet fylla viktiga funktioner hos MO. Det skall enligt vad som anförs i miljöbalkspropositionen fungera som ett forum för samråd mellan MO och ideella organisationer på miljöområdet och kanalisera frågor av principiell vikt via MO till rättslig prövning. Vi har berört frågorna om rådets uppgifter och sammansättning i avsnitt 3.2.1.

I instruktionen bör framhållas den betydelse rådet förutsätts få i MO:s rättsliga verksamhet, dvs. när det är fråga om att utnyttja de befogenheter som MO kan förväntas få enligt miljöbalken och andra lagar. Instruktionen bör vidare

innehålla bestämmelser om hur rådet utses. Med hänsyn till syftet bakom reformen - att öka allmänhetens inflytande över beslutsprocesserna på miljöområdet - bör en lämplig ordning vara följande. Först bestäms vilka organisationer som skall vara representerade i rådet. Det bör regeringen besluta. Därefter föreslår var och en av de utvalda organisationerna sin representant i rådet. Det bör även vara regeringen som därefter formellt utser de enskilda ledamöterna i rådet. I avsnitt 3.2.1 har vi även gett synpunkter på vad som kan göras för att fortlöpande vitalisera rådet och tillföra nya impulser.

Vi avser att i ett betänkande senare i höst lämna förslag om vilka organisationer som bör vara representerade i rådet.

Ombudsmannen bör vara ordförande i rådet och ställföreträdaren vice ordförande. Protokoll bör föras vid sammanträdena.

5.5 Tjänstetillsättningar och överklagande (14-15 §§)

De regler om tjänstetillsättningar och överklagande som upptagits i förslaget till instruktion fordrar inga särskilda kommentarer.

BILAGOR

Kommittédirektiv



Dir. 1993:43

Organisationsförändringar med anledning av förslaget till miljöbalk

Dir. 1993:43

Beslut vid regeringssammanträde 1993-04-07

Chefen för Miljö- och naturresursdepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare ges i uppdrag att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behövs med anledning av förslaget till en miljöbalk.

Bakgrund

Dåvarande regeringen tillkallade i maj 1989 en kommitté med uppgift att se över miljöskyddslagstiftningen (dir. 1989:32). Kommittén antog namnet Miljöskyddskommittén.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 1991:54) fick Miljöskyddskommittén i uppdrag att lägga fram förslag till en miljöbalk. I miljöbalken borde enligt direktiven alla lagar ingå som i första rummet avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa en långsiktigt god hushållning med naturresurserna.

Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande (SOU 1993:27, MILJÖBALK) med förslag till miljöbalk överlämnades till regeringen den 31 mars 1993.

Utgångspunkter för utredningen

Miljöskyddskommittén har inom ramen för sitt uppdrag gjort allmänna bedömningar av myndigheternas ansvarsområden och uppgifter. Samordningen av ett stort antal miljölagar i ett gemensamt lagkomplex innebär emellertid med nödvändighet att förslaget till balk kommer att innehålla regler som är allmänt hållna. Vad gäller myndigheternas ansvarsområden och uppgifter kommer balken därför enligt förslaget att i huvudsak innehålla bemyndiganden för regeringen att reglera dessa frågor genom särskilda föreskrifter. Arbetet med att närmare utreda och lägga fram konkreta förslag till den myndighetsorganisation som bör föranledas av kommitténs förslag bör anförtros en av regeringen tillkallad särskild utredare.

Ansvarsfördelning mellan centrala myndigheter

Samordningen av miljö- och hälsoskyddslagarna leder till att ansvarsfördelningen behöver klargöras mellan de olika centrala myndigheter som har uppgifter inom de områden som balken täcker. För närvarande har en central myndighet ofta tilldelats ett odelat ansvar för ett visst lagområde men det förekommer också att ansvaret delas mellan olika myndigheter. Ett sådant delat ansvar kan om inte avgränsningarna är tydliga medföra viss ineffektivitet.

I sammanhanget bör nämnas att olika centrala sektorsmyndigheter har ett ökande ansvar för miljöarbetet inom sina respektive sektorer såsom t.ex. jordbruk och trafik. Vidare har generaldirektörerna för de centrala myndigheter som har det huvudsakliga ansvaret för kemikaliekontrollen nyligen träffat en överenskommelse om ansvarsfördelning. Den grundläggande ansvarsfördelningen vad gäller kemikaliekontrollen kan behållas. Socialstyrelsens roll inom hälsoskyddet har nyligen utretts av Statskontoret (rapport 1992:10). Rapporten har remissbehandlats.

Enligt Miljöskyddskommitténs bedömning är strålskyddsområdet ett område inom vilket det inte finns någon anledning att föreslå någon ändrad ansvarsfördelning även om strålskyddslagen skulle komma att inordnas i balken.

Föreskriftsrätt

Miljöskyddskommittén har byggt sitt förslag till miljöbalk på att balkens regler i stor utsträckning skall kompletteras med myndighetsföreskrifter. Härtill kommer att EG:s regler på miljöområdet i stor utsträckning skall införlivas med svensk rätt genom föreskrifter utfärdade av den centrala myndigheten på området.

Miljö- och hälsoskyddslagstiftningen i framtiden torde därför dels på grund av förslaget till miljöbalk, dels på grund av Sveriges närmande till EG, i högre grad än i dag få sitt närmare innehåll genom föreskrifter som meddelats av en central myndighet. Det är då angeläget att kartlägga de av balken berörda centrala myndigheternas formella befogenheter, resurser och förutsättningar i övrigt för att klara av denna nya uppgift. En belysning bör också göras i förhållande till kommunernas roll.

Tillståndsprövning m.m.

Organisationen för tillståndsprövning enligt nuvarande miljöskyddslag behöver ses över liksom instansordningen för vissa överklagade ärenden enligt naturvårdslagen.

Tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen av miljöfarlig verksamhet sker i dag vid Koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna. Koncessionsnämnden är tillståndsgivande myndighet för ca 300 olika verksamheter och länsstyrelsen för ca 4 000. Överklagande av beslut som fattas av länsstyrelsen prövas av Koncessionsnämnden. Regeringen prövar överklagade beslut som Koncessionsnämnden fattar som första instans.

Prövning av ärenden enligt naturvårdslagen sker i betydande utsträckning hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan och har också delegerat vissa ärenden till kommunerna. Ärenden som tillstånd till täktverksamhet, dispens från bestämmelserna om strandskydd samt inrättande av och föreskrifter för naturvårdsområden får överklagas hos regeringen.

Då det gäller sättet för tillståndsprövningen för miljöfarlig verksamhet är en grundläggande och principiellt viktig fråga om prövningen skall företas av en domstol som vattendomstolen, av en fristående administrativ tillståndsmyndighet eller av en förvaltningsmyndighet som också har tillsynsuppgifter. Från visst industrihåll har exempelvis föreslagits att tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet skall övertas av regionala organ, t.ex. vattendomstolarna. Miljöskyddskommittén gör den bedömningen att de starkaste skälen för närvarande talar för att ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet handläggs i administrativ ordning.

Tillståndsprövningen för miljöfarlig verksamhet bör därför tills vidare stanna kvar inom länsstyrelsen. Den omständigheten att samma myndighet meddelar tillstånd och utövar tillsyn över samma verksamheter har påtagliga fördelar när det gäller att ta tillvara de begränsade resurser som står till buds. De regler som finns i dag när det gäller Koncessionsnämndens kompetens och sammansättning har emellertid ingen motsvarighet för länsstyrelsernas handläggning av liknande ärenden. Det finns därför skäl att utveckla särskilda handläggningsregler för tillståndsärenden som handläggs vid länsstyrelserna. För att förbättra möjligheterna till effektivt resursutnyttjande, kortare handläggningstid, ökad offentlighet och en ökad kvalitet på tillståndsprövningen, bör det också

finnas möjligheter för flera länsstyrelser att samarbeta om tillståndsprövningen.

En viktig utgångspunkt är att regeringen i ökad utsträckning bör avlastas förvaltningsärenden. Det kan därför vara lämpligt att en del av den tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet som nu sker hos Koncessionsnämnden som första instans flyttas till länsstyrelserna. Koncessionsnämnden skulle då bli överklagningsinstans också för dessa ärenden. Det bör vidare övervägas om också tillstånd som har lämnats av länsstyrelserna eller kommunerna enligt den nuvarande naturvårdslagen bör överklagas hos Koncessionsnämnden liksom andra ärenden enligt naturvårdslagen som för närvarande överklagas hos regeringen. Koncessionsnämndens uppgift blir då att i ökad utsträckning slutligt pröva ärenden som har överklagats.

Det nyss sagda innebär alltså att Koncessionsnämnden skulle bli sista instans i de flesta ärenden, som inte är av principiell vikt, som inte kräver ett politiskt ställningstagande av regeringen och som inte kräver domstolsprövning. Därmed får regeringen i detta sammanhang i huvudsak den roll som bör följa av de av riksdagen antagna riktlinjerna om vilka överklagade ärenden som bör prövas av regeringen (prop. 1983/84:120, bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250).

Det bör i detta sammanhang nämnas att Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01) har till uppgift att bl.a. överväga frågan om vidgade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut.

Nämnas bör också att Plan- och byggtredningen (M 1992:03) bl.a. har till uppgift att lämna förslag till hur regeringen kan avlastas ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Utredaren bör beakta det behov av en samordning av prövningssystemet som kan finnas mellan de frågor som kommer att beröras av miljöbalken och plan- och bygglagen.

Naturvårdsverket genomför för närvarande en utvärdering av fördelningen av verksamheter mellan Koncessionsnämnden och länsstyrelserna enligt bilagan till 1989 års miljöskyddsförordning.

Tillsyn

Flera utredningar har under senare år kommit fram till att de största bristerna i myndigheternas miljöarbete står att finna inom tillsynsområdet. Orsakerna härtill anses inte i första hand bero på brister i lagstiftningen utan mer hänga samman med organisatoriska frågor, bristande resurser och brister i styrningen av tillsynsarbetet. Som en följd av dessa utredningar tillfördes den statliga miljöskyddsorganisationen under slutet av 1980-talet betydande resurstillskott samtidigt som kommunernas tillsynsansvar har vidgats. Under de allra senaste åren har länsstyrelsernas resurser minskat. Nya och delvis förändrade tillsynsuppgifter tillkommer i och med Sveriges närmande till EG, miljöbalken och annan ny miljölagstiftning. Inom tillsynsområdet bör det gå att finna rationaliseringsvinster genom

organisationsförändringar i samband med samordningen av de olika lagarna och med hänsyn till möjligheten att utfärda generella föreskrifter. Det är i detta sammanhang viktigt att klargöra vad myndighetsarbetet omfattar.

Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (M 1991:01) behandlade i sitt arbete frågor som berör delar av tillsynsorganisationen. Dess ställningstaganden kan utgöra en del av underlaget för den översyn som föreslås här. Vidare behandlar Plan- och bygglagutredningen frågor om tillstånd, tillsyn och kontroll när det gäller fysisk planering och byggande.

Uppdraget

Utredaren skall lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behöver vidtas med anledning av Miljöskyddskommitténs förslag till en miljöbalk. Följande områden skall behandlas

- ansvarsfördelning mellan olika centrala myndigheter
- fördelning på olika myndigheter av rätten att meddela föreskrifter
- organisation inklusive instansordning för prövning av tillstånd enligt nuvarande miljöskyddslag
- instansordning för sådana överklagade ärenden enligt nuvarande naturvårdslag som för närvarande prövas slutligt av regeringen
- formerna för tillsyn enligt miljöbalken inklusive fördelningen av tillsynsansvaret mellan central, regional och lokal nivå.

Översynen bör koncentreras till den typ av myndighetsutövning som avser tillämpningen av den tänkta miljöbalken eller föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av denna.

Utredaren bör lämna förslag till hur förvaltningsansvaret bör vara fördelat mellan olika centrala myndigheter som har uppgifter inom de områden som täcks av balken. Utredningen skall därvid peka ut särskilt ansvariga myndigheter för de olika verksamhetsområdena i förslaget till miljöbalk. Utredningsförslaget skall utformas med beaktande av sektorsmyndigheternas ansvar för miljöarbetet. Utredningsförslaget bör såvitt avser de centrala myndigheterna leda dels till ett effektivare miljöarbete, dels till bestående besparingar jämfört med nuvarande förhållanden.

Utredaren bör kartlägga de centrala miljömyndigheternas formella befogenheter, resurser och förutsättningar i övrigt att utfärda föreskrifter samt vid behov ge förslag till förbättringar. Utredaren bör lämna förslag till hur långtgående föreskriftsrätt myndigheten skall ha, detta inte minst i ljuset av Sveriges närmande till EG.

Utredaren bör överväga möjligheten att öka länsstyrelsernas andel av tillståndsprövningen i fråga om miljöfarlig verksamhet. Utredaren bör vidare överväga om länsstyrelsens beslut om tillstånd, enligt nuvarande miljöskyddslag och sådana beslut enligt nuvarande naturvårdslag som i dag

får överklagas hos regeringen, i ökad utsträckning bör överklagas till Koncessionsnämnden. Utredaren bör därvid särskilt klarlägga vilka frågor som slutgiltigt bör prövas av regeringen samt, om det behövs, också beskriva Koncessionsnämndens nya roll och arbetsuppgifter.

Utredaren bör lämna förslag till hur flera länsstyrelser vid behov skall kunna samordna arbetet med tillståndsprövningen. Utredaren bör också lämna förslag till hur särskilda handläggningsregler för länsstyrelsen skall komma till uttryck i den tänkta miljöbalken, i länsstyrelseinstruktionen eller på annat lämpligt sätt.

Utredaren bör vidare föreslå en lämplig organisation för tillsyn enligt miljöbalken så att de samlade myndighetsresurserna fördelas och utnyttjas på ett effektivt sätt och för att fånga upp de möjligheter till rationaliseringsvinster som den samordnade lagstiftningen ger. Vad gäller tillsynen är utgångspunkten att uppdelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och kommunerna bör göras tydligare än i dag. Det är angeläget att säkerställa hög kompetens, liksom högt ställda krav på rättssäkerhet och effektivitet i tillsynsarbetet. Vidare bör enhetlighet i rättstillämpningen uppnås. De förslag och ställningstaganden angående tillsynen som lämnas av Miljöskyddskommittén och av Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö bör tjäna som utgångspunkt och vidareutvecklas i de delar det behövs.

Miljöskyddskommitténs majoritet föreslår i sitt slutbetänkande att en Miljöombudsman skall inrättas. Utredningen bör med hänsyn till remissutfallet belysa för- och nackdelar med ett inrättande av en Miljöombudsman och utvärdera alternativa organisatoriska lösningar för en sådan.

Utredaren bör redovisa konsekvenserna av sina förslag i form av finansieringsbehov samt rationaliseringsvinster för den statliga och kommunala administrationen. Effektiviseringar i av staten genererad administration inom näringslivet och kommunerna bör också redovisas.

Utredarens förslag skall vara neutralt i förhållande till Regionberedningens (C 1992:06) arbete och inte förhindra en annan regional huvudman även för dessa frågor.

Utredaren har möjlighet att pröva också andra frågor som har samband med dem som aktualiseras här.

Tidsplan, arbetsformer m.m.

Utredaren bör senast den 1 september 1994 redovisa resultatet av sitt arbete.

Utredningen skall genomföras i nära samarbete med Miljöskyddskommittén och med utgångspunkt i kommitténs förslag och bedömningar och remissinstansernas synpunkter.

Utredningen bör också beakta resultaten av Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (SOU 1993:19, Kommunerna och miljöarbetet) samt av Statskontorets rapport om Socialstyrelsens roll inom hälsoskyddet (rapport 1992:10).

Samråd skall ske med Plan- och byggutredningen (M 1992:03) och Regionberedningen (C 1992:06). Samråd bör även ske med Fri- och rättighetskommittén (Ju 1991:01) såvitt gäller domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

Härutöver skall utredningsarbetet bedrivas i samverkan med berörda myndigheter.

För arbetet bör vidare gälla regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) samt redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Hemställan

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

chefen för Miljö- och naturresursdepartementet
att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppgift att utreda organisationsförändringar med anledning av förslaget till en miljöbalk,

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

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Miljö- och naturresursdepartementet)

Kommittédirektiv



Dir. 1994:48

Tilläggsdirektiv

Inrättande av Miljöombudsman

Dir. 1994:48

Beslut vid regeringssammanträde 1994-05-26

Sammanfattning av uppdraget

Miljöorganisationsutredningen får genom tilläggsdirektiv i uppdrag att förbereda inrättandet av en miljöombudsman med förbehåll för regeringens och riksdagens kommande beslut i fråga om miljöbalken.

Utredningen skall

- redovisa riktlinjer för Miljöombudsmannens organisation,
- lämna förslag om det ideella råd med företrädare för främst miljöorganisationer som skall biträda ombudsmannen och ge förslag till rådets uppgifter,
- ange vilken kompetens som bör knytas till Miljöombudsmannens kansli, vilken kompetens som kan tillgodogöras genom samarbete med berörda myndigheter och vilken kompetens ombudsmannen i övrigt bör ha möjlighet att upphandla,
- redovisa förslag till ansvarsfördelning mellan Miljöombudsmannen och övriga berörda centrala, regionala och lokala myndigheter,
- utforma förslag till instruktion för Miljöombudsmannen,
- ge förslag till ett ramanslag för Miljöombudsmannen och finansieringen av detta för andra hälften av budgetåret 1994/95, budgetåret 1995/96 och för andra halvåret 1996,
- vidta de administrativa förberedelser som krävs för att myndigheten skall kunna fungera från och med 1 januari 1995. I detta ingår att förbereda tillsättandet av tjänster, göra de anskaffningar samt ingå de avtal m.m. som bedöms vara nödvändiga för att verksamheten skall kunna påbörjas.

Bakgrund

Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04) har i uppgift att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behövs med anledning av förslaget till en miljöbalk. Utredningen skall enligt sina direktiv (dir. 1993:43) bl.a. belysa för- och nackdelar med ett inrättande av en miljöombudsman och utvärdera alternativa organisatoriska lösningar för en sådan.

Sedermera har i regeringens lagrådsremiss den 3 mars 1994 om miljöbalk föreslagits bl.a. att en miljöombudsman inrättas innan miljöbalken träder i kraft. Miljöombudsmannen föreslås få till uppgift att företräda allmänheten för att främja miljö- och naturvårdens intressen. Ombudsmannen skall ta emot och utreda klagomål från allmänheten över olika förhållanden inom miljöområdet, följa tillämpningen av lagstiftningen inom miljöområdet och verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Ombudsmannen skall föra talan om miljöskyddsavgift och i vissa fall själv kunna besluta om att avgift skall tas ut. Vidare skall ombudsmannen ha rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken och beslut som fattats med stöd av denna. En annan viktig uppgift är att föra talan om omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Miljöombudsmannen skall också vid behov kunna besluta att tillsynsansvaret i ett enskilt fall flyttas från en myndighet till en annan.

Ytterligare arbetsuppgifter för Miljöombudsmannen för verksamheter som regleras utanför miljöbalken kan bli aktuella bl.a. som en följd av Miljöskyddskommitténs slutbetänkande som skall lämnas senast den 30 juni 1994.

Miljöombudsmannen inrättas som en myndighet. Myndigheten föreslås få namnet Miljöombudsmannen. Miljöombudsmannen biträds av ett ideellt råd med representanter för miljöorganisationer.

I lagrådsremissen anför regeringen att förberedelsearbetet för inrättandet bör påbörjas snarast. Detta uppdrag är till sin karaktär annorlunda än det Miljöorganisationsutredningen tidigare fått i fråga om Miljöombudsmannen. Med ändring av de tidigare direktiven ges Miljöorganisationsutredningen därför i uppdrag att förbereda inrättandet av en miljöombudsman.

Uppdraget

Miljöorganisationsutredningen skall redovisa riktlinjer för den nya myndighetens organisation, kompetens och arbetsformer med utgångspunkt från vad som anförs i lagrådsremissen om miljöbalk med anpassning till regeringens och riksdagens kommande beslut i frågan.

Utredningen skall lämna förslag om det ideella råd med företrädare för främst miljöorganisationer som skall biträda ombudsmannen. Vidare skall

utredningen närmare ange rådets uppgifter med utgångspunkt från lagrådsremissens förslag att rådet bör fungera som ett samrådsforum mellan Miljöombudsmannen och organisationerna och att det skall ge en bakgrund till Miljöombudsmannens ställningstaganden i principiellt viktiga frågor.

Utredningen skall också ange vilken kompetens som bör knytas till Miljöombudsmannens kansli, vilken kompetens som bör finnas tillgänglig genom samarbete med berörda myndigheter och vilken kompetens ombudsmannen i övrigt bör ha möjlighet att upphandla. Vad gäller Miljöombudsmannens rättighet att utnyttja andra myndigheters resurser och skyldigheten för dessa myndigheter att ställa resurser till förfogande är utgångspunkten att det skall finnas ett smidigt samarbete mellan olika myndigheter på miljöområdet.

Utredningen skall redovisa ansvarsfördelningen mellan Miljöombudsmannen och övriga berörda centrala, regionala och lokala myndigheter.

Utredningen skall utforma förslag till instruktion för Miljöombudsmannen av vilken verksamhetsområde och prioriteringar framgår. Därvid skall utredningen också föreslå former för ombudsmannens kontakter med andra myndigheter samt med ideella miljöorganisationer och andra berörda organ.

Utredningen skall ge förslag till ett ramanslag för Miljöombudsmannen och finansieringen av detta för andra hälften av budgetåret 1994/95 samt för budgetåret 1995/96 och andra hälften av år 1996.

Utredningen skall vidare vidta de administrativa förberedande åtgärder som krävs för att den nya myndigheten skall kunna fungera från och med den 1 januari 1995. I detta ingår bl.a. att förbereda tillsättandet av tjänster och att vidta de åtgärder i övrigt som bedöms nödvändiga för att verksamheten skall kunna påbörjas. Till sådana åtgärder hör att ansluta Miljöombudsmannen till det statliga redovisningssystemet, att lägga upp redovisningsplaner för myndighetens verksamhet och att göra de anskaffningar och ingå de avtal som bedöms vara nödvändiga för att verksamheten skall kunna påbörjas.

Utredningen skall, med förtur i förhållande till övrigt utredningsmaterial, lämna förslag till instruktion och ramanslag för den nya myndigheten senast den 15 augusti 1994. Uppdraget i övriga delar skall redovisas till Miljö- och naturresursdepartementet senast den 1 december 1994. Det administrativa förberedelsearbetet skall fortgå tills Miljöombudsmannen har inrättats.

Företrädare för ideella miljöorganisationer skall beredas möjlighet att delta i utredningsarbetet.

Utredningen har möjlighet att pröva också andra frågor som har samband med de som aktualiseras här. Utredningen bör även såvitt gäller de nu aktuella uppgifterna samråda med Plan- och byggutredningen (M 1992:03), som har till uppgift att se över plan- och bygglagens (1987:10) överklaganderegler. För arbetet skall vidare gälla regeringens direktiv till

samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförlagens inriktning (dir. 1984:5), EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) samt att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

(Miljö- och naturresursdepartementet)



Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncemredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparatet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till rätten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattnings av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fi.
68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
70. Inomkommunal utjämning. Fi.
71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. S.
73. Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
74. Punktskatterna och EG. Fi.
75. Patientskadelag. C.
76. Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. M.
77. Tillvarons trösklar. C.
78. Citytunneln i Malmö. K.
79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
80. Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.
83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. A.
84. Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. U.
85. Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. Fi.
86. Teknologi och vårdkonsumtion inom slutet somatisk korttidsvård 1981-2001. S.
87. Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Fi.
88. Mervärdesskatten och EG. Fi.
89. Tullagstiftningen och EG. Fi.
90. Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. M.
91. Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. K.
92. Miljözoner för trafik i tätorter. K.
93. Levande skärgårdar. Jo.
94. Dagspressen i 1990-talets medielandskap. Ku.
95. En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. S.
96. Följdslagstiftning till miljöbalken. M.
97. Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. M.
98. Beskattning av förmåner. Fi.
99. Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. Ju.
100. Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. Fi.
101. Hög ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. U.
102. Analys och utvärdering av bistånd. UD.
103. Studiemedelsfinansierad polisutbildning. Ju.
104. PVC - en plan för att undvika miljöpåverkan. M.
105. Ny lagstiftning om radio och TV. Ku.
106. Sjöarbetstid. K.
107. Säkrare finansiering av framtida kärnavfalls-kostnader. M.
108. Säkrare finansiering av framtida kärnavfalls-kostnader – Underlagsrapporter. M.
109. Tåget kommer. K.
110. Omsorg och konkurrens. S.
111. Bilars miljöklassning och EG. M.
112. Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser. Jo.
113. Växande råvaror. M.
114. Avfallsfri framtid. M.
115. Sjukvårdsreformer i andra länder. S.
116. Skyldighet att lagra olja och kol. N.
117. Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Ju.
118. Informationsteknologin-Vingar åt människans förmåga. SB.
119. Livsmedelspolitik för konsumenterna. – Reformen som kom av sig. Jo.
120. Finansiell leasing av lös egendom. Ju.
121. Bosparande. Fi.
122. Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning, principiella synpunkter och förslag. Ju.
123. Miljöombudsman. M.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]
Informationsteknologin
-Vingar åt människans förmåga. [118]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekreteressen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer – integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]
Domaren i Sverige inför framtiden
– utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete.
Del A + B. [99]
Studiemedelsfinansierad polisutbildning. [103]
Domstolsprövning av förvaltningsärenden. [117]
Finansiell leasing av lös egendom. [120]
Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning,
principiella synpunkter och förslag. [122]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]
Analys och utvärdering av bistånd. [102]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]

Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten – reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – företsättningar och erfarenheter. [72]
Teknologi och vårdkonsumtion inom slutenvården
somatisk korttidsvård 1981-2001. [86]
En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. [95]
Omsorg och konkurrens. [110]
Sjukvårdsreformer i andra länder. [115]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]
Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. [91]
Miljözoner för trafik i tätorter. [92]
Sjöarbetstid. [106]
Tåget kommer. [109]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2
– Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]
Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. [85]
Nya tidpunkter för redovisning och betalning av
skatter och avgifter. [87]
Mervärdesskatten och EG. [88]
Tullagstiftningen och EG. [89]
Beskattning av förmåner. [98]
Beskattningen vid gränsoverskridande
omstruktureringar inom EG, m.m. [100]
Bosparande. [121]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till
studentkårer och nationer. [47]
Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från
Resursberedningens uppföljning vid sex universitet
och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet
för grundläggande högskoleutbildning. [80]
Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. [84]
Höj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. [101]

Jordbruksdepartementet

Förstärkta miljöinsatser i jordbruket
– svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. [82]
Levande skärgårdar. [93]
Konsumenterna och livsmedelskvaliteten.
En studie av konsumentupplevelser. [112]
Livsmedelspolitik för konsumenterna.
– Reformen som kom av sig. [119]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur
i framtiden. [9]
Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och
organisation + bilagedel. [51]

Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap.
5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]
Dagspressen i 1990-talets medielandskap. [94]
Ny lagstiftning om radio och TV. [105]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]
Skyldighet att lagra olja och kol. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]
Övergång av verksamheter och kollektiva upp-
sägningar. EU och den svenska arbetsrätten. [83]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell
uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]
Ungdomars välfärd och värderingar – en under-
sökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. [73]
Patientskadelag. [75]
Tillvarons trösklar. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och
förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av
vattenområden. [59]
Med raps i tankarna? [64]
On the General Principles of Environment
Protection. [69]
Trade and the Environment – towards a
sustainable playing field. [76]
Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering,
samordning och författningsreglering. [90]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [96]
Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. [97]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

PVC – en plan för att undvika miljöpåverkan. [104]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader.
[107]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader
– Underlagsrapporter. [108]
Bilars miljöklassning och EG. [111]
Växande råvaror. [113]
Avfallsfri framtid. [114]
Miljöombudsman. [123]

FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-205021, TELEFON 08-6909090

ISBN 91-38-13790-9
ISSN 0375-250X