Kulturutskottets betänkande

1978/79:32

med anledning av propositionen 1978/79:187 om huvudmannaskapet för fjällsäkerheten m. m. jämte motioner

Propositionen

Regeringen har i propositionen 1978/79:187 (jordbruksdepartementet) föreslagit riksdagen att

1. bemyndiga regeringen att inrätta ett fjällsäkerhetsråd,
2. godkänna de riktlinjer i övrigt som förordats i propositionen 1978/79:187 för ansvaret rörande fjällsäkerheten och därmed sammanhängande frågor.

I propositionen föreslås att ett fristående fjällsäkerhetsråd inrättas som statlig huvudman för fjällsäkerheten. Rådet bör främst ha en initierande och samordnande funktion.

Vidare föreslås i propositionen åtgärder avseende information och utbildning, vädertjänst m. m. i syfte att ytterligare förbättra fjällsäkerheten.

Kostnaderna för fjällsäkerhetsrådets administration och de utgifter i övrigt som föreslås för fjällsäkerhetsarbete bör enligt propositionen anvisas över anslaget Stöd till idrotten: Anläggningsstöd m. m. under tionde huvudtiteln. Förslagen föranleder ingen ändring av den medelsberäkning för budgetåret 1979/80 som redovisats i 1979 års budgetproposition.

Motionerna

Med anledning av propositionen 1978/79:187 har väckts motionerna

1978/79:2590 av Bertil Johansson (c) vari yrkas att riksdagen vid behandling av propositionen 1978/79:187 beaktar de synpunkter som anförts i motionen beträffande

1. information och utbildning,
2. leder,
3. polisens hjälptelefoner,
4. ansvarsfrågor,

1978/79:2605 av Rolf Rämgård (c) och Per Stjernström (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om placering av fjällsäkerhetsrådet i något av fjällänen,

1978/79:2608 av Georg Andersson m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen med avslag på propositionens förslag beträffande inrättande av ett fjällsäkerhetsråd beslutar hos regeringen anhålla att huvudmannaskapet för fjällsäkerheten uppdras åt statens naturvårdsverk, varvid samverkan med andra intressenter sker genom en rådgivande samverkansgrupp,

1978/79:2639 av Frida Berglund (s) vari yrkas att riksdagen beslutar

1. att en företrädare för landets fjällkommuner skall ingå i det planerade fjällsäkerhetsrådet,

2. att fjällsäkerhetsrådets kanslifunktion förläggs till Jokkmokk.

Utskottet

Fjällräddning och fjällsäkerhetsarbete är två skilda begrepp. Fjällräddning är den verksamhet som påbörjas då en olyckshändelse konstateras eller befaras ha skett. Med fjällsäkerhetsarbete förstås framför allt den förebyggande verksamhet som syftar till att i görligaste mån begränsa olycksriskerna i fjällvärlden. Ansvaret för fjällräddningsverksamheten ligger hos polisen, medan det inte finns någon klar ansvarsfördelning för fjällsäkerhetsverksamheten. Ett flertal myndigheter och organisationer arbetar således samtidigt med fjällsäkerhetsfrågor. Bland dem nämns i propositionen i första hand polisen, statens naturvårdsverk, Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet.

Kulturutskottet behandlade i betänkandet 1977/78:2 frågor rörande fjällsäkerheten och föreslog att verksamheten skulle utredas. Det var enligt utskottet särskilt angeläget att frågor om ansvarsfördelning och huvudmannaskap löstes. Utskottet ser med tillfredsställelse att frågan om huvudmannaskapet för fjällsäkerheten m. m. genom utredning av en sakkunnig och experter fått en ingående belysning och att utredningen snabbt lagt fram förslag till grund för proposition i ärendet.

Vad beträffar *huvudmannaskapet för fjällsäkerheten* lägger fjällsäkerhetsutredningen fram två alternativa förslag. I alternativ 1 uppdras huvudmannaskapet åt statens naturvårdsverk, varvid samverkan med andra intressenter sker genom en rådgivande samverkansgrupp. Detta alternativ förordas av den särskilde utredaren och två av utredningens experter. Enligt alternativ 2 tillskapas ett fristående fjällsäkerhetsråd som huvudman, vari de olika intressenterna i fjällsäkerhetsarbetet bereds plats. Utredningens sju övriga experter förordar detta alternativ. Remissinstanserna har delad uppfattning om hur huvudmannaskapsfrågan bör lösas.

Föredragande statsrådet anser att det finns ett klart behov av ett fastställt huvudmannaskap för fjällsäkerheten. Av skäl som redovisas i propositionen har han kommit fram till ståndpunkten att ett fristående fjällsäkerhetsråd snarast bör inrättas med uppgift att vara sådan huvudman, dvs. en lösning enligt alternativ 2.

Enligt motionen 1978/79:2608 har det i propositionen inte redovisats tillräckligt starka motiv för att en ny fristående myndighet inrättas som huvudman för fjällsäkerheten. Motionärerna framhåller att statens naturvårdsverk redan har ett ansvar för naturvårdsförvaltningen, rörligt friluftsliv och rekreation samt för det statliga fjälledssystemet. De anser det därför naturligt att myndighetsfunktionen för fjällsäkerheten anförtros åt natur-

vårdsverket och stöder således utredningsmannens alternativ. Särskilt påpekas att inrättandet av en ny myndighet med all sannolikhet skulle komma att medföra ökade administrativa kostnader.

Utskottet delar föredragande statsrådets uppfattning att den omständigheten att en huvudman utses för fjällsäkerheten inte får innebära att ansvar, planering och verkställighet flyttas från intressenterna till huvudmannen. Beträffande huvudmannens uppgift att främst ha en initierande och samordnande funktion synes också råda full enighet. En viktig förutsättning för en lämplig organisatorisk lösning måste således vara att det positiva intresse för fjällsäkerhetsfrågor som finns i de frivilliga organisationerna kan bibehållas. Genom inrättande av ett fristående fjällsäkerhetsråd blir de intressenter som nu arbetar med fjällsäkerhetsfrågor även i fortsättningen jämbördiga. Därtill kommer att funktionens betydelse och specialitet markeras. Vad beträffar de farhågor för höga administrativa kostnader som yppas i motionen 1978/79:2608 får utskottet framhålla att det i propositionen förutsatts att dessa kostnader begränsas så långt som möjligt. Föredragande statsrådet utgår nämligen från att de myndigheter och organisationer som ingår i fjällsäkerhetsrådet skall kunna utföra det särskilda beredningsarbete som behövs för rådet, och att rådet – i den mån särskild utredningskapacitet behövs – skall kunna köpa tjänster från t. ex. Svenska turistföreningen eller Friluftsfrämjandet. Med anledning av motionen 1978/79:2608 bör också uppmärksammas att det föreslagna fjällsäkerhetsrådets slutliga organisatoriska ställning avses bli prövad när resultatet av en utredning om vissa fritidspolitiska frågor föreligger. Denna utredning avses bl. a. ägna uppmärksamhet åt behovet av en administrativ samordning av samhällets åtgärder inom turist- och rekreationssektorn.

Enligt utskottets mening har det i propositionen redovisats övertygande skäl för inrättande av ett fristående fjällsäkerhetsråd, tills vidare direkt underställt regeringen. Utskottet avstyrker således motionen 1978/79:2608 och tillstyrker att regeringen bemyndigas inrätta ett sådant råd.

Enligt propositionen bör det ankomma på regeringen att besluta om *fjällsäkerhetsrådets sammansättning*. Föredragande statsrådet anmäler emellertid att enligt hans mening det i rådet bör ingå representanter för rikspolisstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), naturvårdsverket, Svenska samernas riksförbund, Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet. Trots angelägenheten av att begränsa antalet ledamöter i rådet anser föredragande statsrådet att även en representant för varje fjällän bör ingå i rådet. Detta motiveras främst av behovet att binda samman centralt och regionalt ansvar.

I motionen 1978/79:2639 uttalas att en väl fungerande fjällsäkerhet i första hand är beroende av de praktiska resurser som finns i fjällområdet och att länsorganens och kommunernas resurser bildar basen för beredskapen. Mot den bakgrunden anser motionären det angeläget att fjällsäkerhetsrådet tillförs

kunskap och erfarenheter från det primärkommunala fjällsäkerhetsarbetet. En representant för landets fjällkommuner bör därför ingå i fjällsäkerhetsrådet (yrkande 1).

Som utskottet nyss redovisat är avsikten att en representant för vart och ett av de fyra fjälländen skall ingå i det planerade fjällsäkerhetsrådet. Utskottet utgår från att den lokala erfarenhet i rådet som efterlyses i motionen 1978/79:2639 skall kunna tillgodoses genom nämnda representation för fjälländen. Med hänvisning härtill och med instämmande i att det bör ankomma på regeringen att besluta om rådets sammansättning avstyrker utskottet yrkande 1 i motionen 1978/79:2639.

I samma motion föreslås att *fjällsäkerhetsrådets kanslifunktion förläggs till Jokkmokk* (yrkande 2), medan *placering av fjällsäkerhetsrådet i något av fjälländen* yrkas i motionen 1978/79:2605.

Med anledning av dessa yrkanden vill utskottet först erinra om att de i det föregående återgivna uttalandena i propositionen rörande kostnaderna för fjällsäkerhetsrådets administration inte ger underlag för någon bedömning av rådets behov av egna kansliresurser. Utskottet utgår emellertid från att något slag av central administration måste tillkomma om rådet skall fungera. Med hänsyn till fjällsäkerhetsrådets verksamhetsfält och de skäl för en nära anknytning till fjällbygden som utvecklats i motionen 1978/79:2639 anser utskottet att fjällsäkerhetsrådets kansli bör placeras i något av de fyra fjälländen. En lokalisering utanför Stockholmsområdet ligger också i linje med statsmakternas uttalanden år 1973 (prop. 1973:55, InU 1973:22) om den framtida lokaliseringen av nytillkommande statlig verksamhet.

Utskottet anser att det bör ankomma på regeringen att besluta huruvida en länshuvudort eller annan ort bör väljas. Ett riksdagsbeslut om förläggning till Jokkmokk eller anknytning till länsstyrelse är utskottet alltså inte berett förorda.

Inte heller bör riksdagen göra något uttalande om ordförandeskapet i rådet, en fråga som i motionen 1978/79:2605 tagits upp i anslutning till placeringen av fjällsäkerhetsrådet.

Vad utskottet med anledning av motionerna 1978/79:2605 och 1978/79:2639, yrkande 2, anfört i fråga om lokalisering av fjällsäkerhetsrådets centrala kansliresurser bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I motionen 1978/79:2590 framförs synpunkter på *inriktningen av fjällsäkerhetsarbetet*. Vad beträffar information till fjällbesökaren om de risker som kan vara förenade med en fjällvistelse efterlyser motionären främst en samordning av informationsverksamheten och samstämmighet i informationens innehåll. I fråga om insatser för att förbättra ledsystemet anser han att en satsning på att bygga fler vindskydd vid de redan befintliga lederna är viktigare än en utbyggnad av ledsystemet. Vidare bör enligt motionen underhåll och förbättringar av hjälptelefonnätet prioriteras framför en

utbyggnad. Med anledning av yrkandena 1, 2 och 3 i motionen om att synpunkter av angivna innebörd skall beaktas vid riksdagens behandling av propositionen får utskottet anföra följande.

I propositionen understryker föredragande statsrådet att det måste bli en av de viktigaste uppgifterna för huvudmannen för fjällsäkerheten att förbättra information och utbildning. För informations- och utbildningsinsatser m. m. beräknas nästa budgetår ett belopp om 775 000 kr. tillkomma. Utskottet har inte funnit att det föreligger några motsättningar mellan vad som anförs i propositionen i fråga om information och de synpunkter motionären framfört. Utskottet utgår sålunda från att huvudmannen kommer att verka för en samordning av informationen och för samstämmighet i dess innehåll.

Fjällsäkerhetsutredningen uttalar i sitt betänkande att en av de främsta åtgärderna för att långsiktigt främja fjällsäkerheten är att ledsystemet underhålls, förbättras och kompletteras. Utredningen prioriterar liksom motionären underhåll av befintliga leder framför en utbyggnad av ledsystemet, vilket torde bli vägledande i det fortsatta fjällsäkerhetsarbetet.

Delade meningar torde inte råda om att höga krav måste ställas på hjälptelefonnätets tillförlitlighet. Satsningar på en utbyggnad av sambandssystemet får självfallet inte medföra att underhållet eftersätts. Utskottet räknar med att stor uppmärksamhet kommer att ägnas de funktionsproblem motionären tagit upp.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att yrkandena 1, 2 och 3 i motionen 1978/79:2590 inte behöver föranleda någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida.

Vad slutligen beträffar *samhällets ansvar för fjällsäkerheten* kan konstateras att syftet med de förslag som läggs fram i propositionen är att skapa bättre förutsättningar för en säker vistelse i fjällen. Förslagen innebär ökade statliga insatser, vilket i sig betyder att samhället är berett ta ett större ansvar för fjällsäkerheten. Som anförs i propositionen går det dock av naturliga skäl inte att åstadkomma någon absolut säkerhet för de personer som vistas i fjällvärlden utan att man vidtar synnerligen restriktiva åtgärder i vad avser den enskildes rörelsefrihet. Enligt utskottets uppfattning kan man emellertid räkna med att det fortsatta och intensifierade fjällsäkerhetsarbetet kommer att leda till större säkerhet just i de avseenden motionären uttryckt önskemål om. Utskottet anser det inte påkallat att riksdagen gör något särskilt uttalande i ansvarsfrågan och avstyrker därför yrkande 4 i motionen 1978/79:2590.

Under åberopande av det anförda hemställer utskottet

1. att riksdagen med bifall till propositionen 1978/79:187 och med avslag på motionen 1978/79:2608 bemyndigar regeringen att inrätta ett fjällsäkerhetsråd,
2. att riksdagen
   a. avslår motionen 1978/79:2639, yrkande 1,

b. med anledning av motionerna 1978/79:2605 och 1978/79:2639, yrkande 2, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om lokaliseringen av fjällsäkerhetsrådets kansli,

3. att riksdagen godkänner de riktlinjer i övrigt som i propositionen 1978/79:187 förordats för ansvaret rörande fjällsäkerheten och därmed sammanhängande frågor,
4. att riksdagen avslår motionen 1978/79:2590.

Stockholm den 8 maj 1979

På kulturutskottets vägnar
GEORG ANDERSSON

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Georg Andersson (s), Per Olof Sundman (c), Tore Nilsson (m), Ingemar Leander (s), Olle Eriksson (c), Åke Green (s), Ingegärd Frænkel (fp), Karl-Eric Norrby (c), Lars-Ingvar Sörenson (s), Ingrid Diesen (m), Hans Alsén (s), Kerstin Göthberg (c), Catarina Rönnung (s), Helge Klöver (s) och Arne Remgård (fp).

Reservation

av Georg Andersson (s), Ingemar Leander (s), Åke Green (s), Lars-Ingvar Sörenson (s), Hans Alsén (s), Catarina Rönnung (s) och Helge Klöver (s) som anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "sådant råd" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att behovet av ett entydigt och klart uttalat ansvar för fjällsäkerheten bäst tillgodoses om verksamheten förankras i en myndighet. Fjällsäkerhetsarbetet har nära samband med andra åtgärder avseende rörligt friluftsliv och rekreation, dvs. områden för vilka statens naturvårdsverk har ett fastlagt ansvar. Som nämns i motionen 1978/79:2608 är naturvårdsverket också statlig huvudman för fjälledssystemet med därtill hörande anordningar i form av broar, vindskydd, raststugor m. m. För fjällsäkerheten och för fjällräddningsarbetet är lederna av vital betydelse. Enligt utskottets mening har starka skäl anförts för att huvudmannaskapet för fjällsäkerheten anförtros statens naturvårdsverk. Utskottet anser att detta alternativ bör väljas och att det är mest fördelaktigt från effektivitets- och kostnadssynpunkt. Härtill kommer att återhållsamhet bör iakttas när det gäller inrättande av nya statliga myndigheter och organ.

Det är enligt utskottets mening märkligt att regeringen inte beräknat medel för fasta kansliresurser för den nya myndighet som föreslås i propositionen. Utskottet utgår nämligen ifrån att någon form av kansli måste komma till

stånd för det föreslagna fjällsäkerhetsrådet.

Den omständigheten att en huvudman för fjällsäkerheten utses får inte innebära att ansvar för planering och verkställighet flyttas från intressenterna i fjällsäkerheten till huvudmannen. Beträffande huvudmannens uppgift att främst ha en initierande och samordnande funktion synes också råda full enighet. Den verksamhet som bedrivs av de frivilliga organisationerna är av mycket stor betydelse. Denna resurs bör samhället med tacksamhet tillvarata. Det är därför nödvändigt att finna former för ett fortlöpande smidigt och effektivt samarbete mellan huvudmannen/naturvårdsverket och övriga intressenter i fjällsäkerhetsarbetet. Utskottet anser att det bör ske genom en samverkansgrupp för fjällsäkerheten på sätt fjällsäkerhetsutredningen föreslagit. I denna bör alla organisationer som är engagerade i fjällsäkerhetsarbetet samt länsstyrelserna i de fyra fjällänen vara representerade.

Med det anförda avstyrker utskottet propositionens förslag om inrättande av ett fristående fjällsäkerhetsråd och tillstyrker motionen 1978/79:2608.

dels utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. att riksdagen med avslag på propositionen 1978/79:187 och med bifall till motionen 1978/79:2608 beslutar att huvudmannaskapet för fjällsäkerheten skall uppdras åt statens naturvårdsverk samt att samverkan med andra intressenter skall ske genom en rådgivande samverkansgrupp,

dels – under förutsättning att riksdagen beslutar i enlighet med vad sålunda uttalats – den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Enligt propositionen" och på s. 4 slutar med "till känna" bort ha följande lydelse:

I motionen 1978/79:2605 föreslås att fjällsäkerhetsrådet placeras i något av fjällänen. Enligt motionen 1978/79:2639 bör en företrädare för landets fjällkommuner ingå i det planerade fjällsäkerhetsrådet och rådets kanslifunktion förläggas till Jokkmokk. Eftersom utskottet avstyrkt inrättande av ett fjällsäkerhetsråd kan utskottet inte biträda dessa motionsyrkanden, vilka alltså avstyrks.

dels – under samma förutsättning – utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. att riksdagen avslår motionerna 1978/79:2605 och 1978/79:2639,

GOTAB 62145 Stockholm 1979