Finansutskottets betänkande

1981/82:26

om bemyndigande rörande försäljning av staten eller allmänna arvsfonden tillhörig fast egendom (prop. 1981/82:100 bil. 11)

I proposition 1981/82:100 bilaga 11 (budgetdepartementet) har regeringen efter föredragning av statsrådet Rolf Wirtén under punkt E 4 Inköp av fastigheter m. m. (s. 118—119) föreslagit riksdagen att

2. medge — med ändring i denna del av tidigare lämnade bemyndiganden — att regeringen utan riksdagens samtycke i varje särskilt fall beslutar om försäljning eller byte av staten eller allmänna arvsfonden tillhörig fast egendom.

Utskottet har inhämtat yttrande i ärendet från konstitutionsutskottet. Yttrandet (KU 1981/82:10 y) återfinns som *bilaga* till betänkandet.

Propositionen

Enligt 1809 års regeringsform (77 §) fordrades riksdagens samtycke för försäljning eller annan avhändelse av statens fasta egendom. Sådant samtycke lämnas sedan år 1942 genom generella försäljningsbemyndiganden. Enligt gällande regeringsform, 9 kap. 8 §, gäller att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den fastställs dock enligt 9 kap. 9 § av riksdagen i den omfattning som behövs. Enligt övergångsbestämmelserna till den nya regeringsformen har förutsatts att tidigare givna bemyndiganden skall gälla till dess riksdagen bestämmer annorlunda. Enligt det senast givna bemyndigandet (prop. 1975/76:25, FiU 1975/76:13, rskr 1975/76:92) får regeringen i varje särskilt fall besluta om försäljning eller byte av staten eller allmänna arvsfonden tillhörig fast egendom om taxeringsvärdet eller, om taxeringsvärde inte är åsatt, egendomens saluvärde uppgår till högst 2 milj. kr. Vidare har riksdagen bemyndigat regeringen att delegera sin beslutanderätt inom värdegränser, som regeringen bestämmer till centrala förvaltningsmyndigheter som förvaltar staten tillhörig fast egendom. Beslutanderätten i frågor som gäller allmänna arvsfondens egendom får delegeras till länsstyrelserna.

Värdeutvecklingen inom fastighetsområdet har lett till att värdegränsen enligt gällande bemyndigande får anses alltför låg och leder till att riksdagens medverkan krävs i en omfattning som inte kan vara motiverad.

Vid föregående riksmöte har statsmakterna beslutat (prop. 1980/81:150, CU 1980/81:35, rskr 1980/81:361) att statens bestånd av bostadsfastigheter för permanent bruk skall avvecklas, bl. a. genom försäljning. I fall där

taxerings- eller saluvärdet överstiger gränser för gällande bemyndigande blir det således, trots riksdagens beslut om avveckling, nödvändigt att underställa riksdagen ett antal frågor om försäljning av sådan fastighet.

I propositionen föreslås att riksdagens nu gällande bemyndigande ändras på så sätt, att frågor om överlåtelse av fast egendom generellt får avgöras av regeringen. Liksom hittills bör regeringen kunna delegera sin beslutanderätt inom värdegränser som regeringen fastställer för varje särskild förvaltningsmyndighet.

Genom budgetdepartementets försorg har årligen lämnats redogörelser till riksdagen för de försäljningar som med stöd av givna bemyndiganden har skett under närmast föregående kalenderår. Dessa redogörelser fyller mot bakgrund av ett generellt försäljningsbemyndigande inte längre någon uppgift. Avlämnandet av sådana redogörelser bör därför upphöra.

Utskottet

Av 9 kap. 9 § regeringsformen framgår att riksdagen i den omfattning som behövs skall fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av annat slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd. Av motiven framgår att regeln skall läsas så att den innebär en skyldighet för riksdagen att fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. I propositionen heter det (prop. 1973:90, s. 348):

Oberoende av vilka allmänna dispositionsregler som riksdagen fastställer, är regeringens och övriga myndigheters handlingsfrihet vid förvaltningen av och förfogandet över statens egendom begränsad. I fråga om likvida tillgångar, medel, är bestämmelsen i 2 § första stycket direkt tillämplig. Av samma bestämmelse får emellertid vidare anses följa att egendom som har anskaffats för medel, anvisade av riksdagen, inte får disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut. I praxis har egendom, som har förvärvats enligt riksdagens beslut för att för framtiden vara statsegendom, inte ansetts kunna säljas utan riksdagens hörande. Obrukbar eller obehövlig materiel kan försäljas, men regeringen torde inte ensidigt kunna genom försäljning av materiel reducera t. ex. den av riksdagen beslutade försvarsorganisationen. Vad jag har föreslagit i denna paragraf syftar inte till rubbning av nu nämnd praxis.

Mot bakgrund av numera gällande bestämmelser i regeringsformen får tidigare bemyndiganden ses som inskränkningar i regeringens dispositionsrätt beträffande statens egendom. Dessa inskränkningar är, förutom värdegränser, vissa riktlinjer som anger vad regeringen har att iaktta vid försäljning av fast egendom.

I samband med utfärdande av riktlinjer för en avveckling av statens bestånd av uthyrningsbostäder gjordes en genomgång av gamla bemyndiganden och av de riktlinjer för förfarandet vid fastighetsförsäljning som riksdagen tidigare meddelat (prop. 1980/81:158, CU 1980/81:35, rskr

1980/81:361). Av genomgången framgår att de principer beträffande prissättningen som 1942 års riksdag bestämde alltjämt gäller i väsentliga delar (prop. 1942:241, JoU 1942:55, rskr 1942:388). Enligt dessa principer skall tillses att försäljningarna i prishänseende blir så fördelaktiga för staten som möjligt och att försäljning till underpris inte äger rum. Försäljningarna skall alltså ske under full affärsmässighet. Riksdagen har senare medgivit vissa undantag från denna huvudregel.

Sammanfattningsvis kan konstateras att riksdagens samtycke för försäljning av staten tillhörig fast egendom enligt nya regeringsformen inte krävs. Riksdagen har däremot skyldighet att fastställa efter vilka riktlinjer försäljning bör ske. Enligt övergångsbestämmelserna till den nya regeringsformen, som trädde i kraft i januari 1975, skall dock tidigare givna bemyndiganden gälla tills riksdagen bestämmer annorlunda.

Utskottet har, med anledning av förslaget att riksdagens samtycke till försäljning i varje enskilt fall inte längre skall erfordras, inhämtat yttrande i ärendet från konstitutionsutskottet. I sitt yttrande anför konstitutionsutskottet att en ändring i enlighet med förslaget skulle innebära att av nuvarande reglering skulle komma att kvarstå de riktlinjer som knutits till tidigare bemyndiganden. Dessa riktlinjer har dock lagts fast mot bakgrund av att det för regeringens möjlighet att avyttra statens fasta egendom gällt beloppsmässiga begränsningar. Ett slopande av nu gällande värdegränser innebär i förhållande till gällande ordning en betydande utvidgning av regeringens dispositionsrätt beträffande statens fasta egendom. Det är med hänsyn härtill oklart i vilken omfattning gällande riktlinjer är tillräckliga för att ange ramarna för regeringens förfogande över den fasta egendomen. Konstitutionsutskottet förordar att det inom regeringskansliet görs en översyn av gällande bemyndiganden och riktlinjer. Resultatet av en sådan översyn bör kunna leda till att riktlinjerna anpassas till de krav som bör ställas med hänsyn till bestämmelserna i nu gällande regeringsform.

Konstitutionsutskottet anser att värdegränserna inte bör slopas förrän frågan om grunderna för förfogandet över statens fasta egendom har närmare setts över. I avvaktan på resultatet av en sådan översyn kan nuvarande värdegränser höjas. Konstitutionsutskottet framhåller vidare att en fortsatt redovisning till riksdagen av regeringens fastighetsförsäljningar måste anses vara av betydelse för riksdagens bedömning av hithörande frågor.

Också enligt finansutskottets mening skulle en viss oklarhet kunna uppstå om hittills av riksdagen givna riktlinjer är tillräckliga om de gamla bemyndigandena upphävs på det sätt som föreslås i propositionen. Utskottet delar därför konstitutionsutskottets uppfattning att man inom regeringskansliet bör göra en översyn av gällande bemyndiganden och riktlinjer med beaktande av bestämmelserna i nu gällande regeringsform. I avvaktan på en sådan översyn kan det enligt utskottets mening finnas skäl

att tills vidare behålla gamla bemyndiganden. Dock bör, med hänsyn till prisutvecklingen på fastigheter sedan nu gällande bemyndigande lämnades, nuvarande värdegräns höjas från 2 milj. kr. till 5 milj. kr.

I samband med att de tidigare bemyndigandena och riktlinjerna ses över får också övervägas huruvida ett system med särskilda kalenderårsvisa redogörelser för de försäljningar som har skett med stöd av givna bemyndiganden skall lämnas till riksdagen om de gamla bemyndigandena upphävs. Utskottet anser att riksdagens möjlighet att följa utvecklingen av de statliga försäljningarna inte får försämras. Om regeringen skall ges vidgade befogenheter att avyttra statlig egendom utan riksdagens medverkan finns enligt utskottets mening ett behov av att de försäljningar som faktiskt har skett redovisas i efterhand i någon form.

Vad utskottet anfört i dessa stycken bör ges regeringen till känna. Utskottet hemställer

1. att riksdagen med avslag på regeringens förslag i proposition 1981/82:100 bilaga 11 punkt E 4 moment 2 och med bifall till utskottets förslag medger att regeringen t. v., utan riksdagens samtycke i varje särskilt fall, får besluta om försäljning eller byte av staten eller allmänna arvsfonden tillhörig fast egendom, om taxeringsvärdet på egendomen — eller, om taxeringsvärde inte är åsatt, egendomens saluvärde — uppgår till högst 5 000 000 kr.,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört rörande översyn av gällande regler för försäljning av staten tillhörig fast egendom, m. m.

Stockholm den 20 april 1982

På finansutskottets vägnar
ERIC ENLUND

Närvarande: Eric Enlund (fp), Rolf Rämgård (c), Paul Jansson (s), Arne Gadd (s), Bo Siegbahn (m), Per-Axel Nilsson (s), Karl-Anders Petersson (c), Anita Gradin (s), Lennart Blom (m), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Mona S:t Cyr (m), Torsten Karlsson (s), Britta Hammarbacken (c) och Gertrud Hedberg (fp).

Konstitutionsutskottets yttrande *Bilaga*

1981/82:10 y

över proposition 1981/82:100 bilaga 11 punkt E 4 Inköp av fastigheter m. m.

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 11 mars 1982 beslutat inhämta konstitutionsutskottets yttrande över proposition 1981/82:100 bilaga 11 punkt E 4 Inköp av fastigheter m. m. i vad avser moment 2. I propositionen i denna del föreslås riksdagen besluta — med ändring av tidigare lämnade bemyndiganden — att regeringen utan riksdagens samtycke i varje särskilt fall skall besluta om försäljning eller byte av staten eller allmänna arvsfonden tillhörig fast egendom.

Hittills gällande bemyndiganden i fråga om försäljning m. m. av statens fasta egendom innebär bl. a. att regeringen utan värdemässig begränsning får besluta om försäljning av mark till kommun för samhällsbyggnadsändamål. Enligt det senast givna bemyndigandet (prop. 1975/76:25, FiU 1975/76:13, rskr 1975/76:92) får regeringen i varje särskilt fall besluta om försäljning eller byte av staten eller allmänna arvsfonden tillhörig fast egendom om taxeringsvärdet eller, om taxeringsvärde inte är åsatt, egendomens saluvärde uppgår till högst 2 milj. kr. Regeringen har vidare medgivits att delegera sin beslutanderätt till förvaltningsmyndighet. Som skäl för förslaget anförs bl. a. att värdeutvecklingen inom fastighetsområdet lett till att värdegränsen enligt gällande bemyndigande får anses alltför låg och leder till att riksdagens medverkan krävs i en omfattning som inte kan anses vara motiverad. Vidare har statsmakterna vid föregående riksmöte beslutat (prop. 1980/81:158, CU 1980/81:35, rskr 1980/81:361) om avveckling av statens bestånd av bostadsfastigheter för permanent bruk. I de fall där taxerings- eller saluvärdet överstiger gränserna för gällande bemyndigande blir det, trots riksdagens beslut om avveckling, nödvändigt att underställa riksdagen ett antal frågor om försäljning av sådana fastigheter.

De försäljningar som har skett med stöd av givna bemyndiganden redovisas till riksdagen genom budgetdepartementets försorg. Enligt propositionen fyller en sådan redovisning inte längre någon funktion mot bakgrund av ett generellt försäljningsbemyndigande. Avlämnandet av dessa årliga redogörelser bör därför enligt propositionen upphöra.

Utskottet får för sin del anföra följande.

Enligt 1809 års regeringsform (77 §) fordrades riksdagens samtycke för försäljning eller annan avhändelse av statens fasta egendom. Nu gällande regeringsform (RF) innehåller i 9 kap. 8 § en regel enligt vilken statens

medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Ordet disposition innefattar både förvaltningsåtgärder — rättsliga och faktiska — och förfogandeåtgärder såsom avhändelse och pantsättning. Undantag har dock gjorts för tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Bemyndiganden som gjorts före ikraftträdandet av RF blir enligt övergångsbestämmelserna gällande till dess riksdagen bestämmer annorlunda.

Av 9 kap. 9 § RF framgår att riksdagen i den omfattning som behövs skall fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av annat slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd.

Mot bakgrund av numera gällande bestämmelser i RF får tidigare bemyndiganden ses som inskränkningar i regeringens dispositionsrätt beträffande statens fasta egendom. Dessa inskränkningar är förutom värdegränser vissa riktlinjer som anger vad regeringen har att iaktta vid försäljning av fast egendom.

En ändring i enlighet med förslaget skulle innebära att av nuvarande reglering skulle komma att kvarstå de riktlinjer som knutits till bemyndigandena. Dessa riktlinjer har dock lagts fast mot bakgrund av att det för regeringens möjlighet att avyttra statens fasta egendom gällt beloppsmässiga begränsningar. Ett slopande av nu gällande värdegränser innebär i förhållande till gällande ordning en betydande utvidgning av regeringens dispositionsrätt beträffande statens fasta egendom. Det är med hänsyn härtill oklart i vilken omfattning gällande riktlinjer är tillräckliga för att ange ramarna för regeringens förfogande över den fasta egendomen. Enligt utskottets mening bör inom regeringskansliet göras en översyn av gällande bemyndiganden och riktlinjer. Resultatet av en sådan översyn bör kunna leda till att de riktlinjer som skall gälla för regeringens förfogande över fast egendom anpassas till de krav som bör ställas på sådana riktlinjer med hänsyn till bestämmelserna i nu gällande regeringsform.

Utskottet anser att värdegränserna inte bör slopas förrän frågan om grunderna för förfogandet över statens fasta egendom har närmare setts över. I avvaktan på resultatet av en sådan översyn kan nuvarande värdegränser höjas. I motsats till vad som sägs i propositionen rörande redovisningen till riksdagen av regeringens fastighetsförsäljningar vill utskottet vidare framhålla att en fortsatt redovisning måste anses vara av betydelse för riksdagens bedömning av hithörande frågor.

Stockholm den 30 mars 1982

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Jan Prytz (m) och Anita Modin (s).

LiberTryck Stockholm 1982