

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-04-23

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 27 mars 2003 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om skydd mot olyckor,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i miljöbalken,
5. lag om ändring i luftfartslagen (1957:297),
6. lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd,
7. lag om ändring i lagen (1981:1104) om verksamheten vid vissa regionala alarmeringscentraler,
8. lag om ändring i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor,
9. lag om ändring i prisregleringslagen (1989:978),
10. lag om ändring i lagen (1994:1720) om civilt försvar,
11. lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Maria Diamant.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om skydd mot olyckor

Allmänt

Remissen innehåller ett förslag till en ny lag om skydd mot olyckor, avsedd att ersätta den nu gällande räddningstjänstlagen (1986:1102). Många av de föreslagna bestämmelserna är till innehållet identiska med – eller i vart fall innehållsmässigt lika – motsvarande bestämmelser i räddningstjänstlagen. Lagrådet har, när det gäller sådana i sak oförändrade bestämmelser, inskränkt sig till att göra en mera översiktlig granskning, vilket också har motiverats av att remissen i allmänhet inte innehåller några närmare förklaringar till de sedan tidigare gällande bestämmelserna. Lagrådets granskning har alltså koncentrerats till de bestämmelser som innebär förändringar av gällande rätt.

1 kap. 2 §

Av författningskommentaren (s. 98) framgår att paragrafen är avsedd att till innehållet överensstämja med 2 § räddningstjänstlagen. I tredje stycket har emellertid statens och kommunernas skyldighet att göra en arbetsinsats gjorts beroende av att det är "nödvändigt" att staten eller en kommun svarar för insatsen, medan det i 2 § räddningstjänstlagen krävs att detta är "påkallat". Enligt Lagrådets mening är "nödvändigt" i detta sammanhang ett starkare ord än "påkallat", varför ändringen av terminologi kan anses medföra en viss inskränkning av statens och kommunernas ansvar. Lagrådet föreslår att ordet "påkallat" kvarstår och att tredje stycket efter en viss redaktionell justering får följande lydelse:

”Staten eller en kommun skall ansvara för en räddningsinsats endast om detta är påkallat av behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.”

Eftersom det i andra bestämmelser i den föreslagna lagen talas om räddningsinsatser utan närmare precisering, finns det ett behov av att klarlägga att lagen endast gäller sådana arbetsinsatser som är definierade i nu förevarande paragraf. Detta kan lämpligen ske genom att det i paragrafen tillfogas ett sista stycke av följande lydelse:

”I denna lag behandlas endast sådana räddningsinsatser som avses i denna paragraf.”

2 kap. 4 §

I första stycket regleras skyldigheten att svara för särskilda skyddsåtgärder vid farlig verksamhet. Enligt förslaget skall ansvaret för skyddsåtgärderna ankomma på ”ägare eller den som utövar verksamheten”. Enligt vad som anförts vid föredragningen är avsikten med det på detta sätt delade ansvaret att, i de fall då ägaren och den som utövar verksamheten inte är samma person, ägaren skall ansvara för åtgärder som rör den fasta egendomen, medan den som utövar verksamheten skall ansvara för övriga behövliga åtgärder. Den angivna avsikten kan dock inte anses framgå av den föreslagna lagtexten. Uppdelningen är också oklar på ett sätt som kan medföra problem i praktiken vid exempelvis förelägganden. Att ägaren av en anläggning skall bära ett primärt ansvar i förhållande till det allmänna för en verksamhet som han inte själv svarar för framstår inte heller som naturligt.

Enligt Lagrådet talar starka skäl för att den som utövar verksamheten bör i förhållande till det allmänna ensam bära ansvaret för behövliga skyddsåtgärder. Enligt Lagrådets bedömning synes också avsikten med den nuvarande regeln om ansvar för "ägare eller innehavare" vara att peka ut den som faktiskt bedriver en verksamhet. Lagrådet förordar därför att ansvaret enligt första stycket läggs på ägaren eller annan som utövar verksamheten.

3 kap.

1 §

I första stycket anges, som en övergripande regel, att kommunen skall främja säkerheten för dem som vistas i kommunen. Det är oklart om formuleringen också inbegriper skydd av egendom och av miljön. Att kommunernas ansvar skall omfatta även dessa skyddsintressen får emellertid anses framgå av andra bestämmelser. Ett förtydligande på denna punkt synes påkallat.

Därtill kommer att förhållandet mellan de fyra meningarna i första stycket delvis är oklart. Lagrådet föreslår att stycket får följande lydelse:

"För att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön skall kommunen se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder."

3 och 8 §§

I 21-24 §§ räddningstjänstlagen finns bestämmelser om räddningstjänstplaner. I 21 § anges i punktform vad en sådan plan skall inne-

hålla. Det ställs krav på att en rad faktiska förhållanden skall redovisas som sammantagna ger en bild av bl.a. kommunens resurser och beredskap på området. Enligt 24 § kan regeringen på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ändring av en räddningstjänstplan.

Enligt den föreslagna nya lagen skall kommunen inte ha någon räddningstjänstplan men däremot ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet (3 §) och ett handlingsprogram för räddningstjänst (8 §). I handlingsprogrammen – som kan redovisas i samma dokument – skall anges kommunens mål för verksamheterna och de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Därtill skall i handlingsprogrammet för förebyggande verksamhet anges hur denna verksamhet är ordnad och hur den planeras och i handlingsprogrammet för räddningstjänst vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Detaljeringsgraden i de nya bestämmelserna är betydligt lägre än i 21 § räddningstjänstlagen.

För båda slagen av handlingsprogram gäller att programmet skall antas av kommunfullmäktige och att regeringen på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om ändring av programmet. Regeringen förutsätts besluta om en sådan ändring bara i undantagsfall, något som i den föreslagna lagtexten markeras med att det krävs synnerliga skäl. I författningskommentaren (s. 104 och 106) nämns som exempel att någon organisation för förebyggande verksamhet inte redovisats eller att de resurser som kommunen säger sig ha eller avser att skaffa sig uppenbart inte räcker till för att uppfylla angivna mål.

I ett tidigare skede förekom i en rad författningar bestämmelser om underställning av kommunala beslut. Regeln i 24 § räddningstjänstlagen ersatte sålunda en tidigare bestämmelse om underställning

(prop. 1985/86:170 s. 58) och är nu ett av ganska få exempel på att ingrepp i det kommunala beslutsfattandet kan ske på annat sätt än genom prövning av överklaganden. Regler av liknande slag finns i 15 kap. 5 § skollagen (1985:1100), 12 kap. plan- och bygglagen (1987:10) och 13 kap. 3 § ordningslagen (1993:1617). Ytterligare några sådana regler har tillkommit under senare år, och Lagrådet har yttrat sig över dessa reglers förenlighet med principerna för den kommunala självstyrelsen (se prop. 2001/02:58, bilaga 11).

I propositionen med förslag till räddningstjänstlag framhölls att räddningstjänsten till skillnad från andra kommunala verksamheter har en speciell karaktär genom dess stora betydelse för tryggheten i samhället och att regeringen borde ha en möjlighet att besluta om ändring av en plan med allvarliga brister (prop. 1985/86:170 s. 58). De nu föreslagna bestämmelserna har motiverats på motsvarande sätt. I förhållande till räddningstjänstlagen är det dock fråga om en viss utvidgning av regeringens möjligheter att ingripa med ändringar av kommunala beslut, vilket kan kritiseras utifrån principiella synpunkter. Lagrådet anser sig trots detta, med hänsyn särskilt till de föreslagna bestämmelsernas begränsade tillämpningsområde, inte ha grund för att hävda att regleringen är oförenlig med principen om kommunal självstyrelse. Det hade emellertid varit önskvärt att principiella och praktiska aspekter på förslaget i denna del hade belysts närmare i lagrådsremissen, särskilt som någon motsvarande reglering inte ingick i det bakomliggande utredningsförslaget och regleringen därför inte har varit föremål för normal remissbehandling.

I remissen har förutsatts att beslut av regeringen skall komma i fråga bara om kommunen inte rättat sig efter ett påpekande från länsstyrelsen och planen är behäftad med mycket allvarliga brister. Bristerna kan avse såväl att det angivna målet är för lågt satt i förhål-

lande till de övergripande mål som kommer till uttryck i 1 kap. 1 och 3 §§ som att de avsatta resurserna är otillräckliga i förhållande till det angivna målet. Eftersom det i det första fallet inte längre är kommunen själv som bestämmer, är det lämpligt att ersätta det i den föreslagna lagtexten använda uttrycket "kommunens mål för verksamheten" med förslagsvis "målet för kommunens verksamhet".

En för kommuner gemensam räddningstjänst kan handhas av ett kommunalförbund (3 kap. 13 §). Som Lagrådet uppfattar det kan handlingsplaner komma att antas av förbundets beslutande församling. Det finns anledning att göra klart att den beslutande församlingen kan fatta ett sådant beslut. Lämpligen kan därför i en ny avslutande mening i andra stycket i de båda paragraferna anges att "I ett kommunalförbund skall handlingsplanerna antas av den beslutande församlingen".

6 §

I andra stycket finns bestämmelser om delegation av viss beslutanderätt till andra än tjänstemän hos en kommun. Delegationen anges avse befogenhet att "på kommunens vägnar" meddela vissa beslut. Liknande bestämmelser finns också i 12 och 13 §§. Bestämmelserna avviker från 11 § räddningstjänstlagen som, mot bakgrund av innehållet i 10 § (2 kap. 11 § i förslaget), gäller beslut "på nämndens vägnar". Den nuvarande terminologin är mer konkret och beskrivande. Lagrådet har dock förståelse för att det kan anses mindre tilltalande att före bestämmelsen i 11 § introducera nämnderna i lagtexten. Lagrådet vill därför inte motsätta sig förslaget i denna del men noterar att det i praktiken kommer att vara kommunala nämnder som delegerar sin beslutanderätt.

11 §

Förslaget, som anknyter till 10 § räddningstjänstlagen, har en utformning som kan ge intrycket att den nämnd eller de nämnder som handhar uppgifter enligt lagen inte skulle kunna handha andra kommunala uppgifter. Vid föredragningen har bekräftats att detta inte varit avsett. Avsikten torde framgå tydligare om första meningen formulerades på exempelvis följande sätt:

”En kommuns uppgifter enligt denna lag skall fullgöras av en eller flera nämnder.”

Den föreslagna andra meningen innebär endast en erinran om att bestämmelserna i kommunallagen gäller för kommunala nämnder och kan med fördel utgå.

12 och 13 §§

I 12 § anges att uppdrag att besluta på en kommuns vägnar inte får omfatta förelägganden eller förbud vid vite eller verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad. Bestämmelsen tar sikte både på fall då en anställd i den egna kommunen får i uppdrag att besluta på kommunens vägnar och på det i 13 § tredje stycket behandlade fallet att ett sådant uppdrag ges till en anställd i en annan kommun. Lagrådet finner det lämpligt att bestämmelsen i 12 § – som utgör en undantagsbestämmelse och bl.a. gäller en i 13 § behandlad situation – placeras efter 13 § och att de båda paragraferna således får byta plats.

15 §

I första stycket anges att den personal som ingår i en kommuns

organisation för räddningstjänst skall vara anställd i kommun. Det finns anledning att förtydliga bestämmelsen så att det framgår att det kan vara fråga om anställning antingen i den egna kommunen eller i annan kommun. Det kan också vara motiverat att i detta sammanhang särskilt ange att anställning i ett kommunalförbund är att likställa med anställning i en kommun. Första stycket bör därför formuleras på följande sätt:

"Den personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst skall vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunalförbund. Kommunen får - - - särskild kompetens."

4 kap. 8 §

I tredje styckets andra mening finns en bestämmelse om statens ansvar för saneringsåtgärder. Bestämmelsen är avsedd att innehållsmässigt motsvara 2 a § räddningstjänstlagen. Liksom i 1 kap. 2 § tredje stycket har emellertid ordet "påkallat" utbytt mot "nödvändigt", vilket kan anses vara en saklig ändring. Lagrådet hänvisar till vad som anförts i anslutning till 1 kap. 2 §.

7 kap. 4 §

Enligt första stycket skall bl.a. den som "frivilligt efter anmodan av räddningsledaren" har medverkat i räddningstjänst ha rätt till viss ersättning. Lagrådet, som finner orden "frivilligt" och "efter anmodan" svårförenliga och i viss mån motsägelsefulla, föreslår att orden "efter anmodan av räddningsledaren" ersätts med formuleringen "med räddningsledarens samtycke".

8 och 9 kap.

I 8 kap. finns bestämmelser om bemyndiganden, ansvar och överklagande. Det avslutande 9 kap. innehåller sinsemellan disparata bestämmelser om räddningstjänst och utländskt bistånd, samlade under den gemensamma rubriken Övriga bestämmelser. Lagrådet föreslår att sistnämnda bestämmelser fördelas på två kapitel (8 kap. och 9 kap.) och att bestämmelserna om bemyndiganden, ansvar och överklagande tas in i ett avslutande kapitel (10 kap.).

8 kap.

3 §

I paragrafen finns straffbestämmelser som utformats i nära anknytning till straffbestämmelserna i 58 § räddningstjänstlagen. Punkt 5 avser ansvar för den som utan "giltigt skäl" inte fullgör en tjänsteplikt. Uttrycket "giltigt skäl" motsvaras i räddningstjänstlagen av "laga förfall". Någon ändring i sak har enligt vad som upplysts vid föredragningen inte varit avsedd. Lagrådet vill erinra om att uttrycket "laga förfall" har en speciell juridisk innebörd (jfr 32 kap. 8 § rättegångsbalken). En ändrad terminologi kan därför innebära osäkerhet om regleringens avsedda innebörd. Lagrådet förordar med hänsyn härtill att uttrycket "laga förfall" behålls.

5 §

Enligt andra stycket får en kommunal nämnds beslut överklagas hos länsstyrelsen. Vid föredragningen har upplysts att bestämmelsen är avsedd att omfatta de fall då en kommunal tjänsteman efter bemyndigande fattar beslut på en kommuns vägnar och även det i 3 kap. 6 § andra stycket behandlade fallet då beslut fattas på kommunens

vägnar av någon som inte är kommunal tjänsteman. Detta kan emellertid knappast anses på ett klart sätt framgå av ordalydelsen. Lagrådet föreslår att andra stycket i förtydligande syfte formuleras på följande sätt:

”Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får, om det har fattats av en kommunal nämnd eller av någon som handlat på en kommuns vägnar, överklagas hos länsstyrelsen.”

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.