

Innehåll

Förklaringar till vissa begrepp som förekommer i betänkandet	11
Sammanfattning	15
Författningsförslag	29
I BAKGRUND M.M.	61
1 Inledning.....	61
1.1 Utredningsuppdraget.....	61
1.2 Utgångspunkter för utredningsarbetet.....	62
1.2.1 Allmänt om samhällets räddningstjänst och om olycks- och skadeförebyggande verksamhet.....	62
1.2.2 Behovet av en översyn av räddningstjänstlagsstiftningen.....	64
1.2.3 Frågeställningar som enligt utredningsdirektiven skall belysas särskilt	67
1.3 Utredningsarbetets bedrivande.....	69
2 Den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen - en bakgrund	71
2.1 Allmänt om begreppet räddningstjänst och om nuvarande uppgifter, roller och funktioner i räddningstjänstverksamheten	71

2.2	Närmare om den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen	75
2.2.1	Inledande bestämmelser.....	75
2.2.2	Kommunal räddningstjänst.....	77
2.2.3	Statlig räddningstjänst	80
2.2.4	För kommunal och statlig räddningstjänst gemensamma regler	83
2.2.5	Bestämmelser som rör enskilda m.m.	86
2.2.6	Övriga bestämmelser	90
II	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG.....	97
3	Utgångspunkter för överväganden och förslag rörande en reformerad räddningstjänstlagstiftning.....	97
3.1	Allmänna utgångspunkter	97
3.2	Av statsmakterna fastlagda utgångspunkter för utredningsuppdraget.....	99
3.3	Särskilda utgångspunkter med hänsyn till kommunal självstyrelse	102
4	Modernisering och minskad detaljreglering	105
4.1	Inledning.....	105
4.2	Mål för och inriktning av räddningstjänstverksamheten.....	107
4.2.1	Vissa synpunkter på nuvarande regler om målsättning och inriktning av räddningstjänstverksamheten	109
4.2.2	Nationella mål som medel att styra räddningstjänstverksamheten	112
4.2.3	Verksamhetsmål och handlingsprogram för statliga åtgärder till skydd mot olyckor	123
4.2.4	Verksamhetsmål och handlingsprogram för kommunala åtgärder till skydd mot olyckor	126
4.3	Ledningsfunktionen i kommunal räddningstjänst och ledningsansvaret vid stora olyckor	130
4.3.1	Inledning.....	131
4.3.2	Ledningsfunktionen i kommunal räddningstjänst....	132
4.3.3	Ledningsansvaret vid stora olyckor	136

4.4	Sotningsverksamheten.....	141
4.4.1	Inledning.....	141
4.4.2	Nuvarande regler för sotningsverksamheten.....	143
4.4.3	Överväganden.....	146
5	Preciserade skyldigheter för stat, kommun och enskilda	151
5.1	Vissa principiella synpunkter och förslag.....	151
5.1.1	Inledning.....	151
5.1.2	Olycks- och skadeförebyggande åtgärder.....	153
5.1.3	Åtgärder i samband med en räddningsinsats	159
5.1.4	Efterföljande åtgärder	168
5.2	Brandsyn – brandskyddstillsyn.....	174
5.2.1	Nuvarande ordning för brandsyn	174
5.2.2	Diskussioner som har förts om behovet av ändrade regler för brandsyn.....	177
5.2.3	Brandsynfunktionens framtida utformning.....	180
5.2.4	Möjligheter att ingripa vid brister i brandskyddet....	187
5.3	Fördelningen av tillsynsansvaret mellan kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket.....	192
5.3.1	Vissa principiella synpunkter på tillsynsansvaret inom räddningstjänstområdet.....	193
5.3.2	Kommunens framtida tillsynsansvar.....	199
5.3.3	Länsstyrelsens framtida tillsynsansvar	202
5.3.4	Räddningsverkets framtida tillsynsansvar.....	205
5.3.5	Tillsynen över statlig räddningstjänst	207
5.4	Geografisk avgränsning mellan statens och kommunernas skyldigheter	207
5.5	Ekonomiska konsekvenser för stat och kommun av det offentliga åtagandet inom räddningstjänst-området.....	211
5.5.1	Allmänna principer om det ekonomiska ansvaret inom räddningstjänstområdet.....	211
5.5.2	Kommunens rätt till ersättning av staten för räddningstjänstkostnader.....	214
5.5.3	Överklagande av beslut om kommunens rätt till ersättning av staten för räddningstjänstkostnader....	217

6	Kommunens förebyggande verksamhet.....	221
6.1	Inledning.....	221
6.2	Anläggningar där verksamheten innebär särskild fara, s.k. 43 §-anläggningar	223
6.2.1	Inledning.....	223
6.2.2	Vissa synpunkter som har förts fram om tillsynen över 43 §-anläggningar.....	225
6.2.3	Överväganden.....	226
6.3	Förhållandet mellan räddningstjänstlagstiftningen och annan lagstiftning när det gäller kommunens förebyggande verksamhet.....	230
7	Förttydligt ansvar för sjuktransporter m.m.	235
7.1	Inledning.....	235
7.2	Ansaret för sjuktransporter	237
7.2.1	Nuvarande regler	237
7.2.2	Synpunkter som har lämnats på frågan om ansaret för sjuktransporter.....	240
7.2.3	Överväganden.....	243
7.3	Ansvarsförhållanden vid ett första omhändertagande av skadade på en olycksplats	248
7.3.1	Nuvarande regler	248
7.3.2	Synpunkter som har lämnats på frågan om ansaret för ett första omhändertagande av skadade på en olycksplats	249
7.3.3	Överväganden.....	250
8	Den kommunala räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning.....	253
8.1	Inledning.....	254
8.2	Nuvarande regler	255
8.3	RUFF-utredningens rapport och principdiskussio- ner kring kompetens- och utbildningskrav.....	256
8.4	Överväganden och förslag.....	259

9	Miljöräddningstjänst till sjöss.....	267
9.1	Begreppet miljöräddningstjänst till sjöss.....	268
9.1.1	Nuvarande regler	268
9.1.2	Synpunkter som har lämnats	270
9.1.3	Överväganden.....	271
10	Den föreslagna lagens disposition och benämning.....	275
11	Ekonomiska frågor	279
12	Sekretess i samband med kommunal räddningstjänst- verksamhet	281
13	Författningskommentar	285
13.1	Inledning.....	285
13.2	Förslag till lag om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser	287
13.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	344
13.4	Förslag till förordning om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser	344
	Särskilt yttrande av experten Sven Hammarstedt	363
	Särskilt yttrande av experten Jonas Holst	365
	Särskilt yttrande av experten Stig Wintzer	367
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	369
	Bilaga 2 PM angående alarmering m.m.	379

Förklaringar till vissa begrepp som förekommer i betänkandet

Brandsyn	Kontroll eller besiktning som innebär att brandsyneförrättare enligt 16 § RåL kontrollerar att ägare eller innehavare av angivna byggnader eller andra anläggningar har vidtagit föreskrivna åtgärder för skydd mot brand (begreppet utmönstras genom förslaget)
Brandskydd	Åtgärder som syftar till att eliminera risker för brand och skador till följd av brand Åtgärder som vidtas när en räddningsinsats är avslutad för bevakning och restvärdeskydd av egendom samt sanering och återställning m.m.
Efterföljande åtgärder	Åtgärder som sker på förhand – alltså inte i en akut situation – i syfte att minska riskerna för olyckor eller omfattningen av de skador som olyckor kan ge upphov till
Förebyggande åtgärder	Förebyggande åtgärder mot brand är t.ex. installering av automatiska brandlarm, ordnande av utrymningsvägar, utbildning och information
Ingrepp i annans rätt	Åtgärd som, under vissa givna förutsättningar, vidtas av räddningsledaren under en räddningsinsats och som innebär att räddningstjänstpersonalen får tillträde till annans egendom, rätt att spärra av eller utrymma områden, föra bort eller förstöra annans egendom m.m.
Kommunal räddningstjänst	All räddningstjänst i samhällets regi som inte är statlig räddningstjänst (se detta begrepp)

Olyckor	Med olyckor avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller på människors handlande eller underlåtenhet att handla t.ex. bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen.
Prestationsmål i räddningstjänst	Mål i form av resultat som skall uppnås i olika hänseenden för att tillgodose de säkerhetsmål som har satts upp för verksamheten
Räddningschef	Tjänsteman inom kommunen som inför den eller de kommunala nämnderna för räddningstjänst ansvarar för att räddningstjänstverksamheten är ändamåls-enligt ordnad och som vid behov leder räddningsinsatserna i kommunen
Räddningsinsats eller räddningsinsgripande	De åtgärder som vidtas såsom räddningstjänst för att vid olyckor och överhängande fara för olyckor hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön
Räddningsledare	Befattningshavare som leder en räddningsinsats
Räddningsorgan	Samhällsorgan som har ansvar för planering och genomförande av räddningsinsatser inom olika delar av samhällets räddningstjänstverksamhet
Räddningstjänst	De räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Till räddningstjänst hänförs också räddningsinsatser som görs såsom statlig räddningstjänst utan att det har inträffat någon olycka eller föreligger fara för en olycka
Räddningstjänstverksamhet eller räddningstjänst	Den helhet som består av förberedelser för, beredskap för och genomförande av räddningsinsatser

Räddningstjänstverksamhetsområde eller räddningstjänstområde	Den helhet som för kommunens del består av förutom räddningstjänst även övrig verksamhet för att förebygga olyckor och begränsa skador som kommunen svarar för enligt räddningstjänstlagstiftningen
Samhällets räddningstjänst	All den verksamhet som staten och kommunerna skall bedriva för att förbereda och genomföra räddningsinsatser
Sanering	Åtgärder som fordras efter räddningsinsatser i samband med ett utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning eller ett utflöde av miljöfarliga ämnen och som syftar till att återställa mark, vatten anläggningar m.m. som förorenats
Sotningsverksamhet	Med sotningsverksamhet avses att fasta förbränningsanordningar med rökkanaler samt imkanaler rengörs och tillsammans med tillhörande byggnadsdelar kontrolleras från brandskyddssynpunkt
Statlig räddningstjänst	Fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst, efterforskning av personer i andra fall än som avses med nyssnämnd räddningstjänst, miljöräddningstjänst till sjöss och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning
Statliga räddningsorgan	De statliga myndigheter som är ansvariga för särskilda områden inom samhällets räddningstjänst
Säkerhetsmål i räddningstjänst	Mål för den säkerhet eller det skydd som skall uppnås i verksamheten för att ge medborgarna skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt egendom och miljön
Särskilt riskfylld verksamhet	Industriell eller annan verksamhet av sådan karaktär att riskerna för olyckor till följd av verksamheten är speciellt stora
Tjänsteplikt	Skyldighet för den som med stöd av räddningstjänstlagstiftningen utses att medverka vid en räddningsinsats

Sammanfattning

Inledning (avsnitt 1)

Utredningsuppdraget har syftat till att förslag skall lämnas till en reformerad räddningstjänstlagstiftning. I uppdraget har ingått att modernisera den nuvarande lagstiftningen och att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten. I utredningsuppdraget har vidare ingått att precisera skyldigheter för stat, kommun och enskilda inom räddningstjänstområdet och att tydliggöra förhållandet mellan räddningstjänstlagstiftningens bestämmelser och annan lagstiftning, som reglerar olycks- och skadeförebyggande verksamhet. I uppdraget har också ingått att ge förslag till hur kommunernas olycks- och skadeförebyggande verksamhet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt och att se över vissa frågor som rör sjuktransporter, kompetens hos och utbildning av kommunal räddningstjänstpersonal samt miljöräddningstjänst till sjöss.

Den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen – en bakgrund (avsnitt 2)

Den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen tar sikte på hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas. Räddningstjänsten delas in i kommunal räddningstjänst och statlig räddningstjänst. Statlig räddningstjänst avser endast åtgärder i vissa speciella fall och omfattar fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänsterna, efterforskning av försvunna personer i vissa fall samt miljöräddningstjänst till sjöss och räddningstjänst i samband med utsläpp av radioaktiva ämnen. Staten svarar också för sanering efter sådana utsläpp. Staten har genom polisen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Kustbevakningen samt länsstyrelserna ansvaret för dessa slag av räddningstjänst. Den kommunala räddningstjänsten är mer allmän och omfattar all offentlig räddningstjänst som inte är statlig

sådan, t.ex. vid bränder, explosioner, skred, ras översvämningar, oväder och utflöde av skadliga ämnen.

Såväl statlig som kommunal räddningstjänst definieras såsom den verksamhet som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Begreppet räddningstjänst innefattar således inte åtgärder för att förebygga olyckor eller skador. Enligt räddningstjänstlagstiftningen skall kommunen svara för att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. I övrigt gäller att det läggs en skyldighet på kommunen att, utan eget ansvar, främja olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen.

Målsättningen för samhällets räddningstjänst, såsom det är formulerat i lagstiftningen, är att de skilda räddningstjänstinsatserna - statliga som kommunala - skall kunna påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Det innebär ett allmänt krav på att verksamheten skall planeras och organiseras så att målsättningen uppfylls. Kommunerna och de statliga myndigheter, som svarar för räddningstjänst, har att samarbeta med varandra och med andra som berörs av denna. Alla i samhället tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas.

För varje räddningsinsats skall det finnas en räddningsledare, som har att leda insatsen och bestämma hur den skall bedrivas och vilka räddningsåtgärder som skall vidtas. Syftet med att en räddningsledare skall utses är att räddningsinsatsen skall bli så effektiv som möjligt och att det inte får råda någon tvekan om vem som har den absoluta ledningen av insatsen. Räddningsledaren har i detta syfte givits särskilda befogenheter i sin ledning av räddningsinsatsen. Det är bl.a. fråga om åtgärder som innefattar myndighetsutövning.

Generellt kan sägas att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller räddningstjänst innebär att staten genom lagstiftning formulerar krav på hur räddningstjänsten skall organiseras och bedrivas samt fördelar ansvar, uppgifter och befogenheter samt resurser mellan stat och kommun. Staten ansvarar för räddningstjänståtgärder som fordrar särskilda resurser eller speciellt kunnande. Staten ger ersättning till kommunerna för stora och kostnadskrävande räddningsinsatser eller saneringsåtgärder. Staten svarar också för utbildning av personal inom det kommunala räddningstjänstområdet.

Kommunerna har generellt sett ett allmänt ansvar för räddningsinsatser och skall utföra de åtgärder som bäst kan skötas på

lokal nivå. Kommunen har också att svara för att skadeförebyggande åtgärder vidtas inom kommunen. Principen om kommunal självstyrelse skall emellertid ligga till grund för de åtgärder som statsmakterna ålägger kommunerna inom räddningstjänstområdet.

Utgångspunkter för en reformerad räddningstjänstlagstiftning (avsnitt 3)

Förutom behovet av en modernisering och en minskad detaljreglering har det framhållits att räddningstjänstlagstiftningen behöver förtydligas i olika hänseenden. Det gäller bl.a. målsättningen för räddningstjänstverksamheten. En rådande uppfattning är att den nuvarande lagstiftningen inte på ett adekvat sätt återspeglar de uppgifter eller de principer med avseende på bl.a. den inriktning, som bör vara grundläggande för räddningstjänstverksamheten. Inte heller återspeglas den fördelning av ansvaret för skydd mot olyckor som bör gälla mellan enskilda och det offentliga.

Den enskildes ansvar för sitt liv, sin egendom och för hur miljön påverkas bör tydliggöras. Kraven har också ökat på att offentliga åtgärder vidtas för att genom förebyggande åtgärder förhindra olyckor och begränsa skador. Dessa åtgärder har kommit att spela en helt annan roll i räddningstjänstverksamheten än tidigare. De inriktas på i princip alla slag av olyckor som kan drabba människor, egendom eller miljön och berör på olika sätt räddningstjänstområdet utan att det på ett adekvat sätt återspeglas i den nuvarande lagstiftningen.

Modernisering och minskad detaljreglering (avsnitt 4)

Nationella mål

Frågan om att ange nationella mål eller effektmål för verksamheten inom räddningstjänstområdet har diskuterats i olika sammanhang. Utredningen har funnit att övergripande nationella mål bör anges för verksamheten. Dessa bör vara den politiska styrning och utgöra de riktmärken som staten ger för att åtgärder skall vidtas till skydd mot olyckor. Skyddet skall innefatta inte bara räddningsinsatser utan även olycksförebyggande åtgärder.

Genom att i lagstiftningen ange nationella mål för den kommunala räddningstjänstverksamheten ges enligt Utredningens mening kommunerna i enlighet med principen om kommunal självstyrelse ökade möjligheter till en lokal anpassning av organisation och di-

mensionering av räddningstjänstverksamheten. Utredningen har noterat att den nuvarande starka styrningen av den kommunala räddningstjänstverksamheten genom en detaljerad lagstiftning med inriktning på räddningstjänstens organisation och genomförande begränsar de kommunala politikernas möjligheter att själva utveckla en funktionell kommunal räddningstjänst med utgångspunkt i de lokala förhållandena. Detaljregleringen minskar enligt Utredningens mening förutsättningarna för flexibilitet i verksamheten och låser möjligheterna till önskvärda förändringar med hänsyn till utvecklingen i samhället.

Målsättningen för samhällets räddningstjänst bör enligt Utredningens mening såsom ett övergripande och nationellt mål anges med att i hela landet skall upprätthållas ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt på egendom och miljön. Vidare bör det anges att den enskilda människans och de olika samhällsverksamheternas förmåga att själva bidra till sin egen säkerhet skall stödjas genom åtgärder från samhällets sida.

Som komplement till det övergripande nationella målet krävs enligt Utredningens mening att det både för den statliga och kommunala verksamheten eller grenar av verksamheten formuleras särskilda lokalt anpassade verksamhetsmål i form av säkerhetsmål och prestationsmål, som ansvariga statliga myndigheter och kommunerna har att leva upp till.

Användningen av nationella mål som ett statligt styrmedel inom räddningstjänstområdet ställer krav på en tillsynsfunktion som har karaktär av uppföljning, utvärdering och information. Utredningen vill i dessa sammanhang också betona betydelsen av att tillsyner syftar till att ge råd och information och inspirera till en fortlöpande positiv förändringsprocess inom räddningstjänstområdet.

Verksamhetsmål och handlingsprogram

Som komplement till det uppställda nationella målet bör enligt Utredningen i princip formuleras handlingsplaner eller -program som redovisar hur målet för verksamheten eller målen för verksamhetsgrenarna inom räddningstjänstområdet skall uppfyllas. Programmen skall kunna följas upp och ligga till grund för en utvärdering av verksamheten. Programmen bör utformas mot bakgrund av en inventering och analys av de risker för olyckshändelser som föreligger och ange hur riskerna skall hanteras. Sålunda utgör en riskbedömning enligt Utredningens mening en nödvändig grund för pla-

neringen såväl av en olycks- och skadeförebyggande verksamhet som av räddningstjänst. En klargjord riskbild är också en förutsättning för en ändamålsenlig och effektiv samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och statliga myndigheter inom räddningstjänstområdet.

Statliga myndigheters verksamhet inom räddningstjänstområdet omfattas av den statliga mål- och resultatstyrningen, som anger syftena med verksamheten och som omfattar en uppföljning och utvärdering av effekterna. Det finns därför inte enligt Utredningens mening anledning att utöver bestämmelser om samverkan, samordning och planering ge några särskilda föreskrifter om verksamhetsmål och handlingsprogram i lagstiftningen eller i tillämpningsföreskrifter inom räddningstjänstområdet.

För kommunernas del gäller enligt Utredningens förslag att varje kommun skall ha ett, eventuellt flera, av kommunfullmäktige antaget handlingsprogram för skydd mot olyckor. Programmet skall redovisa den lokala målsättningen och planerna för verksamheten samt de risker som finns i kommunen för olyckshändelser och hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat. Programmet bör enligt Utredningens mening ange de krav på prestationsförmåga som lokalt bör ställas men även innehålla beslut om strategiska investeringar i materiel, brandstationer m.m.

Genom handlingsprogram skall kommunen således visa vilka säkerhetsmål och prestationsmål som kommunen mot bakgrund av de lokala förhållandena ställer upp för att uppfylla det i lag angivna övergripande målet. Det är fråga om vad kommunen avser att uppnå dels i sin olycks- och skadeförebyggande verksamhet, dels i sin räddningstjänst. Det skall framgå hur verksamheten skall bedrivas inom kommunen eller i samverkan med en annan kommun eller med andra som berörs av verksamheten. Av kommunen formulerade lokala mål och program skall också kunna ligga till grund för en uppföljning och utvärdering av verksamheten i form av såväl internrevision som en kontroll och tillsyn från statsmakternas sida.

Det skall enligt Utredningen i enlighet med principen om kommunal självstyrelse ankomma på varje enskild kommun att själv välja organisation och medel för att nå upp till den nivå för räddningstjänsten som står i överensstämmelse med målsättningen i lagstiftningen. Kommunerna har således att själva göra avvägningar mellan olika alternativa lösningar för att uppfylla ställda säkerhetsmål och prestationsmål i verksamheten. Detta innebär att ett flertal detaljregler i den nuvarande lagstiftningen kan mönstras ut.

Ledning av räddningstjänstverksamhet

Utredningen har tydliggjort ledningsfunktionen i första hand med avseende på den kommunala räddningstjänsten. Sålunda skall det i varje kommun finnas en räddningschef som inför kommunen ansvarar för att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt ordnad och som leder varje räddningsinsats. Räddningschefen får utse annan som har behörighet att för uppgiften att leda räddningsinsatser. Enligt Utredningens mening har räddningschefen såväl enligt Räl som enligt det av Utredningen lämnade förslaget till reformerad lagstiftning ett övergripande ansvar för alla de räddningsinsatser som behöver göras i kommunen.

En räddningsledare har stora befogenheter. Det är fråga om myndighetsutövning som bl.a. innebär rätt att göra ingrepp i annans rätt, förordna om fullgörande av tjänsteplikt och att anmoda statliga och kommunala myndigheter att, om ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet, delta i en räddningsinsats med personal och utrustning.

Att räddningsledarens befogenheter anges i särskilda bestämmelser innebär enligt Utredningens mening inte att räddningschefen frångår sin befogenhet med avseende på dessa bestämmelser. Den som räddningschefen har utsett som räddningsledare handlar enligt Utredningens mening på räddningschefens uppdrag och måste rätta sig efter de instruktioner som räddningschefen med sitt övergripande ansvar har givit.

Enligt Utredningens förslag bör länsstyrelsens uppgift inte primärt vara att ta över ansvaret för kommunens räddningstjänstverksamhet vid omfattande räddningsinsatser. Länsstyrelsen skall i stället stödja insatserna genom att gå in med olika åtgärder och svara för vissa uppgifter samtidigt som räddningstjänsten fortfarande är ett ansvar för kommunen. En möjlighet för staten, genom länsstyrelsen, att ta över ansvaret för räddningstjänstverksamheten i en eller flera kommuner skall emellertid enligt Utredningens förslag finnas i särskilda fall. Länsstyrelsen skall i dessa fall utse någon som har behörighet att leda insatsen. I de fall räddningsinsatserna också omfattar statlig räddningstjänst skall länsstyrelsen svara för att insatserna samordnas.

Sotningsverksamheten

Utredningens förslag rörande sotningsverksamheten innebär att detaljregleringen minskar och att målsättningen för verksamheten,

att vara olycks- och skadeförebyggande, tydliggörs. Den rengöring och kontroll av brandskyddet som avses med verksamheten skall såsom ett statligt åläggande för kommunen endast utföras under förutsättning att det är påkallat från brandskyddssynpunkt.

Preciserade skyldigheter för stat, kommun och enskilda (avsnitt 5)

Olycks- och skadeförebyggande åtgärder

Utredningens förslag syftar bl.a. till att klargöra den enskildes ansvar och skyldigheter i förhållande till det offentliga åtagandet på räddningstjänstområdet. I förslaget slås fast att den enskilde har det primära ansvaret eller skyldigheten att skydda sitt liv och sin egendom och att inte förorsaka olyckor. Det åligger enligt förslaget var och en att vidta skäligen åtgärder till skydd mot olyckor. Särskilda krav ställs på ägare och innehavare av byggnader och andra anläggningar att hålla utrustning för brandskydd, utrymning vid brand och andra olyckor och i vissa fall dokumentera sitt brandskydd.

Kommunen skall enligt Utredningsförslaget främja trygghet och säkerhet för dem som vistas i kommunen. Därvid skall kommunen svara för att förebyggande åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder undviks. Kommunen skall också vara verksam för skydd mot andra olyckshändelser än bränder, utan att det påverkar det ansvar som åvilar någon annan.

Åtgärder i samband med en räddningsinsats

I Utredningens förslag anges att först om den enskilde (fysiska eller juridiska personer) inte själv eller med hjälp av annan kan ingripa med en räddningsinsats vid olyckshändelser eller överhängande fara för en olyckshändelse inträder skyldighet för det allmänna att ingripa genom räddningstjänst. För att betraktas som räddningstjänst måste ett ingripande bedömas som en i hög grad angelägen och försvarlig samt tidsmässig nödatgärd för att hindra eller begränsa direkta och preciserade skador.

Andras agerande skall inte kunna avvaktas utan risk. Konsekvenserna av en olycka skall inte lämpligen kunna avvärjas och behovet av att hindra eller begränsa skador skall inte kunna tillgodoses på annat sätt än genom samhällets räddningstjänst. Skyldigheterna att ingripa från samhällets sida föreligger dessutom endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets

vikt, kostnaderna för insatserna och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunerna svarar för insatserna.

Om en olycka inte redan har inträffat har samhället enligt Utredningens mening skyldighet att ingripa först om olyckan är identifierbar. Den måste vara konkret och någorlunda bestämd till tid och rum. En olycka måste enligt Utredningens mening kunna uppfattas som mer eller mindre omedelbart förestående och befara skador måste framstå som mer eller mindre direkta och preciserade.

Efterföljande åtgärder

När en räddningsinsats är avslutad faller ansvaret eller skyldigheten att vidta åtgärder för att bl.a. bevaka eller ta hand om skadad egendom i princip på den enskilde. Det är därför enligt Utredningens mening en viktig uppgift för räddningsledaren att klargöra och dokumentera när det bedöms att en räddningsinsats är avslutad. Ägaren eller innehavaren av egendom som har berörts av räddningsinsatsen skall underrättas, liksom myndigheter vars ansvarsområden har berörts av räddningsinsatsen. Det är också Utredningens uppfattning att kommunerna liksom de statliga myndigheter som har ansvar för räddningstjänst bör ha skyldighet att utreda olycksorsaker och olycksförlopp samt att analysera hur en räddningsinsats har genomförts. En sådan uppföljning och utvärdering, s.k. olycksförloppsutredning, har enligt Utredningens mening stor betydelse för bedömningen av en räddningsinsats effektivitet och för bedömningen av om ekonomiska resurser har satsats och använts på rätt sätt liksom för metodutveckling och planering inför framtida räddningsinsatser. Utredningen föreslår att olycksförloppsutredningar blir obligatoriska i kommunal räddningstjänstverksamhet.

Brandsyn – brandskyddstillsyn

Utredningens förslag innebär att ägare och innehavare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, skall se till att brandskyddet dokumenteras. Genom förslaget tydliggörs den enskildes ansvar för brandskyddet. Kommunens nuvarande ansvar för brandsyn blir med förslaget en ren tillsynsfunktion och den enskilde får "bevisbördan" för att brandskyddet är skäligt och tillfredsställande ordnat.

Fördelningen av tillsynsansvaret mellan kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket

Utredningens förslag innebär att den principiella fördelningen av tillsynsfunktionen och inriktningen i fråga om de uppgifter som bör åvila kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket såsom tillsynsorgan klargörs. Enligt Utredningens uppfattning måste det i lagstiftningen skiljas på om det är fråga om kommunal tillsyn över enskilda eller statlig tillsyn över den kommunala verksamheten.

Enligt Utredningens mening bör kommunens tillsyn över den enskilde även fortsättningsvis innefatta en kontroll av efterlevnaden av lagstiftningen och meddelade föreskrifter. Utredningen anser emellertid att det är angeläget att tillsynen även präglas av att den enskilde ges stöd för att själv kunna vidta åtgärder till skydd mot olyckor. Det bör ske genom råd och information och andra liknande åtgärder.

Länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas verksamhet inom räddningstjänstområdet skall med Utredningens förslag avse en bedömning av om kommunerna i sin förebyggande verksamhet och i räddningstjänsten lever upp till målsättningen att tillförsäkra allmänheten en tillfredsställande och likvärdig säkerhet i fråga om skydd mot olyckor. Det innebär även en granskning av kommunens tillsynsfunktion. Tillsynen skall ha karaktär av uppföljning, utvärdering och information men bedrivs med respekt för den kommunala självstyrelsen. Tillsynen skall även syfta till att ge råd till kommunen och inspirera till en positiv utvecklingsprocess inom räddningstjänstområdet.

Räddningsverket skall enligt Utredningens förslag ha ett centralt tillsynsansvar med avseende på den kommunala verksamheten inom räddningstjänstområdet. Tillsynen skall bl.a. utövas såsom en bevakning av länsstyrelsens ansvar för tillsynen över kommunerna och en uppföljning och utvärdering av denna. Räddningsverket skall lämna länsstyrelserna resurstöd bl.a. i form av särskild kompetens i länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och svara för en kontinuerlig utbildning av länsstyrelsens tillsynspersonal. I samverkan med länsstyrelserna skall Räddningsverket utveckla metoder och modeller för länsstyrelsens tillsyn och lämna förslag till inriktning av tillsynsverksamheten.

Geografisk avgränsning mellan statens och kommunernas skyldigheter

Utredningen föreslår inte någon förändring i fråga om de nuvarande reglerna för den geografiska avgränsningen mellan statens och kommunernas ansvar och skyldigheter i fråga om räddningstjänst. Om ett fartyg i samband med en statlig räddningsinsats förs in på kommunens geografiskt avgränsade ansvarsområde så skall enligt Utredningens mening ansvaret för räddningstjänst övergå från statlig till kommunal räddningstjänst.

Ekonomiska konsekvenser för stat och kommun av det offentliga åtagandet inom räddningstjänstområdet

Som en principiell utgångspunkt när det gäller den enskildes ansvar inom räddningstjänstområdet skall enligt Utredningens mening gälla att de åtgärder som den enskilde är skyldig att vidta enligt lagstiftningen skall bekostas av denne. Samhällets åtagande att hålla en organisation för räddningstjänst skall emellertid ses som en viktig del i samhällsservicen. Den princip som gäller och enligt Utredningens mening bör gälla i fråga om kostnader för samhällets räddningstjänst är att den enskilde inte betalar ersättning för denna service.

Den principiella utgångspunkten när det gäller de ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna av det offentliga åtagandet inom räddningstjänstområdet skall enligt Utredningens mening vara att den som har räddningstjänstansvaret också har finansieringsansvaret. Kommunerna har emellertid enligt nuvarande regler rätt till ersättning av staten dels för medverkan i statlig räddningstjänst, dels om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader. Kommunens rätt till ersättning kan bli föremål för domstolsprövning. Enligt nuvarande regler saknar staten möjligheter att överklaga ett ersättningsärende. Utredningen föreslår att staten ges sådan möjlighet.

Kommunens förebyggande verksamhet (avsnitt 6)

Kommunens förebyggande verksamhet består dels i verksamhet där kommunen har ett ansvar för att aktivt vidta förebyggande åtgärder i kombination med ett tillsynsansvar, dels i ren tillsynsverksamhet,

dels ock i skyldighet att, utan eget ansvar, mer allmänt främja förebyggande åtgärder inom kommunen.

Utredningens förslag när det gäller kommunens ansvar i förstnämnda hänseende tar i första hand sikte på en reformering av brandsynejnstitutet och en minskad detaljreglering av sotningsverksamheten samt på den enskildes ansvar för anläggningar med farlig verksamhet. Förslaget innebär ett tydliggörande av ansvaret och en precisering av de skyldigheter som åvilar den enskilde respektive kommunen. I övrigt innebär förslaget härvidlag en modernisering av och minskad detaljreglering i lagstiftningen.

Utredningens förslag i fråga om att kommunen allmänt skall främja förebyggande åtgärder innebär att kommunen aktivt skall medverka till ett samarbete mellan olika ansvariga myndigheter för att åstadkomma en samsyn i fråga om tryggheten och säkerheten i kommunen. Det skall enligt Utredningens mening vara en målsättning inom räddningstjänstområdet för kommunen att genom samordning av den olycks- och skadeförebyggande verksamheten åstadkomma en samsyn i fråga om tryggheten och säkerheten. Denna samsyn skall också ligga till grund för kommunens planering för räddningsinsatser.

Förtydligt ansvar för sjuktransporter m.m. (avsnitt 7)

Utredningens förslag innefattar ett förtydligande av ansvaret för sjuktransporter. Enligt Utredningens mening bör alla former av sjuktransporter, oavsett om de sker i samband med räddningsinsatser eller rör sjukdomsfall, omfattas av ett samlat sjuktransportbegrepp under ett samlat ansvar för hela sjuktransportverksamheten. Dock bör undantag göras för sjuktransporter från fartyg. Genom en sådan ordning undviks att det råder osäkerhet om gränser för ansvaret som ytterst kan leda till men för skadade eller sjuka som snabbt behöver komma under medicinsk vård.

Enligt Utredningens mening är det således naturligt och mest ändamålsenligt att ansvaret för sjuktransportverksamheten i samband med en räddningsinsats knyts till landstingen såsom huvudmän för hälso- och sjukvården. Anknytningen till sjukvården är enligt Utredningens mening viktig för sjuktransportverksamhetens medicinska standard. Målsättningen måste också vara att sjukvårdsinsatser skall påbörjas redan när den skadade hämtas på en olycksplats. Sjukvårdsansvaret bör enligt Utredningens mening gälla oavsett var en olycksplats är belägen.

Den kommunala räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning (avsnitt 8)

Ett generellt eller övergripande krav som bör ställas på kompetens och utbildning för kommunens personal inom räddningstjänstområdet kan enligt Utredningens mening i lagstiftningen formuleras på följande sätt.

Den personal, som för kommunens räkning har att utföra olycks- och skadeförebyggande uppgifter, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser samt att utöva tillsyn, skall genom erfarenhet och utbildning ha förvärvat den kompetens som behövs i kommunen för att tillförsäkra allmänheten en rimlig säkerhetsnivå i förhållande till de risker för olyckshändelser som finns inom kommunen.

Regleringen i lag och förordning bör enligt Utredningens mening i huvudsak begränsas till generella krav på grundläggande kompetens och utbildning för personalen inom räddningstjänstområdet och i övrigt riktas till Räddningsverket som skall ha att inrätta de utbildningslinjer som behövs för att leda fram till examen.

Detsamma bör gälla i fråga om kompetens och utbildning för personal för rengöring och brandskyddskontroll (sotningsverksamheten). Räddningsverket bör vidare ha att ange utbildningens innehåll i utbildningsplaner som skall bestämmas i samråd med kommunerna och de arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som utbildningen berör.

Enligt utredningens mening bör Räddningsverket ges uppgifter att föreskriva om de särskilda krav som bör ställas för behörighet som räddningschef, för att kontrollera brandskydd samt för att utöva tillsyn och leda räddningsinsatser. Särskilda krav bör ställas mot bakgrund av de befogenheter som är knutna till dessa funktioner. Det är fråga om myndighetsutövning som berör enskilda och som bl.a. innebär beslut om tjänsteplikt och ingrepp i annans rätt.

Den reglering av personalens kompetens och utbildning som föreslås är avsedd att ge förutsättningar och utrymme för en kontinuerlig anpassning av kraven på kompetens och utbildning hos personalen inom räddningstjänstområdet till olika kommuners olika behov. Genom att begränsa regleringen och i stället i allmänna råd och genom en utvecklad tillsyn ge vägledning för kompetens och utbildning med avseende på riskbilder i kommunerna ges enligt Utredningen möjligheter till enklare och snabbare anpassning till nya förhållanden inom räddningstjänstområdet.

Miljöräddningstjänst till sjöss (avsnitt 9)

För att möjliggöra tidiga insatser för miljöräddningstjänst till sjöss efter en fartygskollision, grundstötning eller annan händelse föreslår Utredningen att räddningstjänstbegreppet i vad det avser miljöräddningstjänst till sjöss utvidgas till att omfatta även förberedande insatser när olja eller andra skadliga ämnen riskerar att komma ut i vattnet.

Den föreslagna lagens disposition och benämning (avsnitt 10)

Utredningens förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning innebär att den enskildes ansvar för att vidta åtgärder till skydd mot olyckor klargörs och betonas. Kommunernas vida och allmänna ansvar för samhällets räddningstjänst och statens mer begränsade ansvar för räddningstjänst i speciella fall tydliggörs också genom förslaget. Kommunernas ansvar för och skyldigheter att medverka till förebyggande åtgärder betonas i Utredningens förslag samtidigt som kommunerna, mot bakgrund av principen om kommunal självstyrelse, ges frihet att själva organisera och bestämma hur räddningstjänstverksamheten skall bedrivas. Med utgångspunkt i att nationella mål i fortsättningen skall styra räddningstjänstverksamheten föreslår Utredningen att lagen disponeras mot nu angiven bakgrund.

Det namn på lagen som föreslås är avsett att knyta an till att en reformerad räddningstjänstlagstiftning ges en vidare inriktning och bl.a. betonas vikten av ett olycks- och skadeförebyggande arbete. Utredningen föreslår att lagen benämns lag om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Ekonomiska frågor (avsnitt 11)

Den reformering av räddningstjänstlagstiftningen som Utredningen föreslår leder inte till några förändringar i de ekonomiska åtagandena för stat respektive kommunen inom räddningstjänstområdet. Utredningens förslag till en framtida utformning av den nuvarande brandsynefunktionen kommer att innebära vissa förändringar när det gäller statens och kommunernas kostnader för tillsyn. Initialt kommer kostnaderna att öka något.

Utredningens förslag ställer framför allt ökade krav på länsstyrelserna såsom tillsynsorgan när det gäller den kommunala räddningstjänstverksamheten. Även i övrigt ställs genom förslaget, både

när det gäller den statliga och kommunala tillsynsverksamheten, ökade krav på kompetens och resurser hos tillsynsmyndigheterna för uppföljning och utvärdering men också för rådgivning och information. Detta innebär vissa ökade kostnader för tillsynsfunktionen. Totalt sett bedöms förslaget för samhället medföra ett bättre skydd mot olyckor till lägre kostnader.

Sekretess i samband med kommunal räddningstjänstverksamhet
(avsnitt 12)

I kommunal räddningstjänstverksamhet kommer personalen ofta i kontakt med information eller uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden eller förhållanden av ekonomisk natur. Detta kan innebära men eller skada för den enskilde om uppgifterna röjs. Utredningen anser att bestämmelser om sekretess bör införas till skydd mot detta. Skaderekvisitet bör vara utformat som ett rakt rekvisit.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att det i hela landet upprätthålls ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt egendom och miljön.

Den enskildes och de olika samhällsverksamheternas förmåga att själva vidta åtgärder till skydd mot olyckor skall stödjas.

2 § I lagen finns föreskrifter om skyldighet för enskilda, kommuner och staten att vidta åtgärder till skydd mot olyckor. Skyldigheterna skall gälla utan att det påverkar det ansvar som var och en har för sin egen säkerhet eller den skyldighet att vidta åtgärder till skydd mot olyckor som eljest är föreskriven i annan lag.

3 § I denna lag används följande uttryck med angiven betydelse.

Åtgärder till skydd mot olyckor: Åtgärder som syftar till att förebygga olyckor samt åtgärder för att förhindra eller begränsa skador till följd av olyckor.

Räddningstjänst: De räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Till räddningstjänst hänförs också räddningsinsatser som görs enligt 4 kap. 2 – 6 §§ utan att det har inträffat någon olycka eller föreligger överhängande fara för en olycka.

Skyldighet för staten eller kommun att göra en räddningsinsats föreligger endast, om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunen svarar för insatsen.

4 § Kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för verksamhet enligt denna lag skall se till att verksamheterna samordnas. De skall också samarbeta med andra som berörs.

5 § Kommunen och de statliga myndigheter, som svarar för räddningstjänst, skall se till att allmänheten upplyses om vilken beredskap för räddningsinsatser som upprätthålls. Vidare skall upplysning lämnas i erforderlig utsträckning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor.

2 kap. Enskildas ansvar och skyldigheter

Allmänna skyldigheter för den enskilde

1 § Det åligger var och en att vidta skäligen åtgärder till skydd mot olyckor.

I fråga om att vidta åtgärder till skydd mot olyckor finns det utöver denna lag även bestämmelser i annan lag.

2 § Den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön skall, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Detsamma skall gälla den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en brand eller en sådan olycka.

Skyldigheter för ägare och innehavare av byggnader och andra anläggningar

3 § Ägare och innehavare av byggnader eller andra anläggningar skall i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

4 § Ägare och innehavare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av

brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, skall se till att brandskyddet dokumenteras.

Skyldigheter för ägare och innehavare av anläggningar med farlig verksamhet

5 § Vid en anläggning, där verksamheten innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, är anläggningens ägare och innehavare skyldiga att analysera riskerna för sådana olyckor samt att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador.

Vad som sägs i första stycket skall även gälla flygplatser som har godkänts enligt 6 kap. 9 § första stycket luftfartslagen (1957:297)

6 § Vid utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen från en anläggning som avses i 5 § skall anläggningens innehavare underrätta länsstyrelsen, polismyndigheten och kommunen, om utsläppet påkallar särskilda åtgärder till skydd för allmänheten. Underrättelse skall också lämnas, om det föreligger överhängande fara för ett sådant utsläpp.

3 kap. Kommunens ansvar och skyldigheter

Förebyggande åtgärder

1 § Kommunen skall främja trygghet och säkerhet för dem som vistas i kommunen. Därvid skall kommunen svara för att förebyggande åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder undviks. Kommunen skall också vara verksam för skydd mot andra olyckor än bränder, utan att det påverkar det ansvar som åvilar någon annan.

Kommunerna skall ta tillvara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet.

2 § Varje kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande åtgärder. Programmet skall redovisa kommunens målsättning för sådana åtgärder samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Programmet skall också redovisa hur kommunens förebyggande verksamhet är planerad och hur säkerhetsarbetet är ordnat.

Handlingsprogrammet skall antas av kommunen för en viss tidsperiod och i den omfattning som behövs efter samråd med de

myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige får oavsett vad som sägs i kommunallagen (1991:900) uppdra åt en kommunal nämnd att under perioden anta ändringar eller tillägg till handlingsprogrammet.

3 § Kommunen skall i brandförebyggande syfte svara för att fasta förbränningsanordningar med rökkanaler samt imkanaler rengörs regelbundet och tillsammans med tillhörande byggnadsdelar kontrolleras, när det är påkallat från brandskyddssynpunkt. Rengöring och kontroll skall utföras av en skorstensfejarmästare eller ett biträde till denne. Kommunen får i fråga om speciella anläggningar och enstaka avlägset belägna bostadshus medge att någon annan utför rengöringen och kontrollen.

Den som utför rengöring och kontroll av brandskyddet får av kommunen ges befogenhet att i verksamheten meddela erforderliga förelägganden och förbud enligt 4 § och har rätt att få tillträde till den anläggning som berörs. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

Kommunen får föreskriva att avgift skall erläggas för rengöring och kontroll av brandskyddet.

4 § Kommunen utövar i förebyggande syfte tillsyn inom kommunen över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

För tillsynen har kommunen rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillträdet. Kommunen har också rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Kommunen får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Underlåter någon att vidta en åtgärd som åligger honom eller henne enligt kommunens föreläggande, får kommunen vidta åtgärden på dennes bekostnad.

Kommunen får föreskriva att avgift skall erläggas för tillsynsbesök som föranleds av bestämmelserna i 2 kap. 3 – 5 §§.

Räddningstjänst

5 § Varje kommun skall ansvara för räddningstjänst inom kommunen, om inte annat följer av 4 kap. 2 – 7 §§.

Kommunerna skall ta tillvara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst.

6 § Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan genomföras på ett effektivt sätt.

7 § Varje kommun skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänstverksamheten. Programmet skall redovisa målsättningen för verksamheten och de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser samt vilken förmåga kommunen har att göra sådana insatser. Förmågan skall redovisas med avseende på förhållandena såväl i fred som under höjd beredskap.

Handlingsprogrammet skall antas av kommunen för en viss tidsperiod och i den omfattning som behövs efter samråd med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige får oavsett vad som sägs i kommunallagen (1991:900) uppdra åt en kommunal nämnd att under perioden anta ändringar eller tillägg till handlingsprogrammet.

Efterföljande åtgärder

8 § Den som leder en räddningsinsats skall fatta beslut om när insatsen avslutas och, om det är möjligt, underrätta ägaren eller innehavaren av den egendom som räddningsåtgärderna har avsett om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men kommer bevakningen inte till stånd, får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller innehavarens bekostnad.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

9 § När en räddningsinsats är avslutad skall kommunen se till att den olycka som har föranlett insatsen blir undersökt. Syftet med undersökningen skall vara att i skälig omfattning klarlägga orsaken till olyckan, olycksförloppet och hur insatserna har genomförts.

Den som utför undersökning enligt första stycket har rätt att få tillträde till olycksplatsen.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

Organisation

10 § I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder för räddningstjänsten. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900).

11 § Av kommunallagen (1991:900) framgår att flera kommuner kan ha en gemensam organisation för räddningstjänsten.

En kommun får också träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter kommunen har enligt denna lag skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

Kommunen får även efter överenskommelse med annan kommun uppdra åt anställd i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i visst ärende eller viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen. Föreskrifterna i 6 kap. 24-27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

12 § Den personal, som för kommunens räkning har att utföra olycks- och skadeförebyggande uppgifter, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser, samt att utöva tillsyn, skall genom erfarenhet och utbildning ha förvärvat den kompetens som behövs i kommunen för att tillförsäkra allmänheten en rimlig säkerhetsnivå i förhållande till de risker för olyckor som finns inom kommunen.

13 § Den personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst skall vara anställd. Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

I organisationen för räddningstjänst kan också ingå räddningsvärn. Ett räddningsvärn skall bestå av personal som har uttagits på grund av tjänsteplikt.

Om det vid en anläggning inom kommunen har organiserats en särskild enhet för räddningsinsatser vid anläggningen, får kommunen träffa avtal med ägaren eller innehavaren av anläggningen om att enheten skall ingå i kommunens organisation för räddningstjänstverksamhet. En sådan enhets räddningsinsatser är att anse som kommunal räddningstjänst enligt denna lag också när insatserna görs inom den egna anläggningen.

Ledning

14 § Inom varje kommun skall det finnas en räddningschef som ansvarar för att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt ordnad och som leder varje räddningsinsats. Räddningschefen får utse annan som uppfyller de behörighetskrav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att leda räddningsinsatser (räddningsledare).

Berör en räddningsinsats mer än en kommuns område inom samma län och finns därmed flera räddningsledare för insatsen, skall länsstyrelsen bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna själva har bestämt det. Berör räddningsinsatsen flera län, skall länsstyrelserna i motsvarande situation bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen.

Om ledning och samordning av omfattande räddningsinsatser finns bestämmelser i 4 kap. 10 §.

4 kap. Statens ansvar och skyldigheter

Räddningstjänst

1 § Den statliga räddningstjänsten enligt bestämmelserna i 2 – 7 §§ skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan genomföras på ett effektivt sätt.

2 § Inom fjällområden skall den myndighet som regeringen bestämmer svara för räddningstjänst (fjällräddningstjänst) som innefattar att

1. efterforska och rädda den som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för dennes liv eller allvarlig risk för dennes hälsa,

2. rädda den som har råkat ut för en olycka eller drabbats av en sjukdom och som snabbt behöver komma under vård eller få annan hjälp.

3 § Vid flyghaverier inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall den myndighet som regeringen bestämmer svara för räddningstjänst (flygräddningstjänst).

Myndigheten skall, såsom flygräddningstjänst, svara för förebyggande räddningsinsatser mot skador, när ett luftfartyg är nöd-

ställt eller när fara hotar lufttrafiken. Myndigheten skall också, såsom flygräddningstjänst, svara för efterforskning av bemannade luftfartyg som saknas.

4 § Inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väneren, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall den myndighet som regeringen bestämmer svara för efterforskning och räddning av människor, som är eller kan befaras vara i sjönöd, och för sjuktransporter från fartyg (sjöräddningstjänst).

5 § I andra fall än som avses i 2 – 4 §§ skall den myndighet som regeringen bestämmer, såsom räddningstjänst, efterforska personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa.

6 § Inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väneren, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall den myndighet som regeringen bestämmer svara för räddningstjänst, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en uppenbar risk för detta (miljöräddningstjänst till sjöss).

7 § Vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning i sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller vid överhängande fara för ett sådant utsläpp skall den myndighet som regeringen bestämmer svara för räddningstjänst.

I 10 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet finns bestämmelser om skyldighet för innehavare av kärnteknisk anläggning att vidta de åtgärder som behövs för att upprätthålla säkerheten vid anläggningen.

Efterföljande åtgärder

8 § Den som leder en räddningsinsats skall fatta beslut om när insatsen avslutas och, om det är möjligt, underrätta ägaren eller innehavaren av den egendom som räddningsåtgärderna har avsett om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men kommer bevakningen inte till stånd, får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller innehavarens bekostnad.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

9 § Den myndighet som regeringen bestämmer skall svara för saneringen efter sådana utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning som avses i 7 § första stycket.

Med sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen enligt första stycket avses sådana åtgärder som staten skall vidta för att göra det möjligt att åter använda mark, vatten, anläggningar och annan egendom som förorenats genom utsläpp av radioaktiva ämnen. Skyldighet för staten att vidta sådana åtgärder föreligger endast i den utsträckning det med hänsyn till följderna av utsläppet, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten svarar för åtgärderna.

Ledning

10 § Vid varje statlig räddningsinsats skall det finnas en räddningsledare. Räddningsledaren utses av den myndighet som svarar för räddningstjänsten.

I fråga om räddningsinsatser som är omfattande får regeringen föreskriva eller i särskilt fall bestämma, att en länsstyrelse får ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner.

I sådana fall utses räddningsledare av den länsstyrelse som har fått ansvaret.

I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta, att en länsstyrelse skall ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet skall ta över detta ansvar inom ett eller flera län.

Tillsyn

11 § Inom länet utövar länsstyrelsen tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Den centrala tillsynen utövas av Statens räddningsverk. I fråga om statlig räddningstjänst utövas den centrala tillsynen av den myndighet som regeringen bestämmer.

5 kap. Särskilda skyldigheter för enskilda och myndigheter

Tjänsteplikt

1 § När det behövs, är var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det.

Tjänsteplikten fullgörs på anmodan av räddningsledaren.

Bland dem som är tjänstepliktiga enligt första stycket och som är bosatta i kommunen får en sådan nämnd som avses i 3 kap. 10 § ta ut lämpliga personer för att ingå i kommunens räddningsvärn. I första hand skall frivilliga tas ut.

Ingrepp i annans rätt

2 § Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt företa andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Sådana ingrepp får också företas av den kommunala nämnden eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som svarar för räddningstjänsten. Om länsstyrelsen enligt vad som sägs i 4 kap. 10 § andra stycket har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, får ingrepp företas av länsstyrelsen i stället för av den kommunala nämnden.

Vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen får, under de förutsättningar som anges i första stycket eller om det är nödvändigt för att göra det möjligt att åter använda den förorenade egendomen, den myndighet som ansvarar för saneringen företa sådana ingrepp i annans rätt som anges i första stycket.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

3 § Den som med stöd av 2 § har beslutat om avspärrning eller utrymning, skall hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov därav.

4 § Anordning som varaktigt behövs för räddningstjänsten får placeras på annans mark eller byggnad, om det inte medför inverkan av någon betydelse på markens eller byggnadens användningssätt.

Beslut om en sådan åtgärd meddelas av en sådan nämnd som avses i 3 kap. 10 § eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som svarar för räddningstjänsten.

Dokumentation av beslut om tjänsteplikt och om ingrepp i annans rätt

5 § Den som med stöd av 1 § har beslutat om tjänsteplikt eller med stöd av 2 § har beslutat om ingrepp i annans rätt skall dokumentera beslutet genom protokoll varav framgår vem som har fattat beslutet, skäl för beslutet, tidpunkt för beslutet samt mot vem eller mot vad som beslutet har fattats.

Skyldighet att medverka i räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen

6 § En statlig eller kommunal myndighet är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som svarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet.

Uppgiftsskyldighet

7 § Myndigheter och enskilda skall på begäran av en myndighet som svarar för räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen lämna upplysningar om personal och egendom som kan användas i räddningstjänsten eller vid saneringen.

Medverkan i planering av och vid övningar i räddningstjänst och för sanering vid utsläpp av radioaktiva ämnen

8 § Kommunen är skyldig att delta i planeringen av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar i landet och att medverka vid övningar i sådan räddningstjänst. Kommunen är vidare skyldig att medverka i planering och övningar för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar.

Alarmering

9 § Kommunen och den statliga myndighet som svarar för räddningstjänst skall se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen.

När ett räddningsorgan gör en räddningsinsats, skall polismyndigheten underrättas om insatsen.

Om effekterna av en olycka kan kräva särskilda åtgärder till skydd för befolkningen eller miljön i ett annat land än Sverige, skall det räddningsorgan som gör räddningsinsatsen omedelbart underrätta berörd myndighet i det andra landet.

6 kap. Bestämmelser om ersättning

Ersättning till kommun för medverkan i räddningstjänst m.m.

1 § Om en kommun har medverkat i en annan kommuns räddningstjänst, har kommunen rätt till skälig ersättning av den andra kommunen.

Om en kommun har medverkat i statlig räddningstjänst eller vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen eller vid övningar i sådan räddningstjänst eller sådan sanering, har kommunen rätt till skälig ersättning av staten.

2 § Vid kommunal räddningstjänst med anledning av utflöde i vatten av olja eller andra skadliga ämnen har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av räddningstjänstkostnaderna som överstiger ett av regeringen fastställt belopp, om utflödet har inträffat utanför Sveriges sjöterritorium eller inom en del av sjöterritorier där räddningsinsatser skall göras enligt 4 kap. 6 § eller inom Göta älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal.

Om en kommun har haft kostnader för sanering med anledning av sådant utflöde i vatten av olja eller andra skadliga ämnen som avses i första stycket har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av saneringskostnaderna som överstiger ett av regeringen fastställt belopp.

3 § Om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader, har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av räddningstjänstkostnaderna som överstiger en självrisk. Självriskan beräknas enligt grunder som regeringen fastställer.

Ersättning till enskilda

4 § Den som på grund av tjänsteplikt eller frivilligt efter anmodan av räddningsledaren har medverkat i räddningstjänst enligt denna lag eller i övning i sådan tjänst har rätt till skälig ersättning för kostnader för resa och uppehälle samt för arbete och tidsspillan enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Denne har också rätt till ersättning för skada på kläder och andra personliga tillhörigheter.

Första stycket gäller inte den som har erhållit ersättning av någon annan eller på grund av tjänst eller annars genom avtal har rätt till ersättning för medverkan i räddningstjänst.

Ersättning enligt första stycket skall betalas av kommunen till den som har medverkat i kommunal räddningstjänst eller i övning i sådan tjänst och av staten till den som har medverkat i statlig räddningstjänst eller i övning i sådan tjänst.

5 § I lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. finns bestämmelser om ersättning vid personskada till den som har medverkat i räddningstjänst enligt denna lag eller i övning i sådan tjänst.

6 § Har utrustning för räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen tillhandahållits frivilligt eller tagits i anspråk med stöd av 5 kap. 2 §, har egendomens ägare eller innehavare rätt till ersättning för skada på eller försämring av egendomen, förlorad avkastning eller nytta av egendomen och kostnad med anledning av att egendomen har tillhandahållits.

Första stycket gäller inte den som har erhållit ersättning av någon annan eller på grund av tjänst eller annars genom avtal har rätt till ersättning för att tillhandahålla egendom för räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. Första stycket gäller inte heller den som har tillhandahållit egendom för räddningstjänst, om räddningsinsatsen har avsett att hindra eller begränsa skada på dennes egendom eller har föranletts av olycka i dennes verksamhet.

7 § Om egendom tas i anspråk genom åtgärd enligt 5 kap. 4 §, är ägaren eller innehavaren berättigad till ersättning för förlorad avkastning eller nytta.

8 § Ersättning enligt 6 och 7 §§ skall betalas av kommunen eller, i fråga om statlig räddningstjänst och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, av staten.

7 kap. Bestämmelser om bemyndiganden, ansvar och överklagande

Bemyndiganden

1 § Regeringen får i de avseenden som behandlas i denna lag meddela ytterligare föreskrifter som rör skydd för liv, hälsa och miljön samt utbildning. Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter.

Regeringen får meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus och om liknande förebyggande åtgärder mot brand. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommun att meddela sådana föreskrifter.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om begränsning i rätten för den som utför rengöring och kontroll enligt 3 kap. 3 § eller tillsyn enligt 3 kap. 4 § att driva eller annars ta befattning med näringsverksamhet som gäller handel med brand- eller livräddningsredskap eller meddelande av försäkringar som har samband med brand.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om att enskilda, företag, organisationer eller andra sammanslutningar skall medverka vid övningar av betydelse för befolkningsskyddet eller den räddningstjänst som skall bedrivas under höjd beredskap.

Ansvarsbestämmelser

4 § Till böter skall den dömas som

1. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot eldning utomhus som har meddelats med stöd av 1 § andra stycket,
2. uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att ge upplysningar eller lämna ut handlingar enligt 3 kap. 4 § eller 5 kap. 6 §,
3. uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som följer av 3 kap. 4 § eller 5 kap. 6 §,
4. uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 2 kap. 2 eller 6 §,

5. utan att ha laga förfall uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra tjänsteplikt som åligger honom enligt 5 kap. 1 §,

6. uppsåtligen hindrar eller försöker hindra en åtgärd som beslutats enligt 5 kap. 2 § första stycket eller annars utan giltig ursäkt åsidosätter sådan åtgärd.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket skall inte dömas, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud skall inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Bestämmelser om överklagande

5 § Ett beslut om fullgörande av tjänsteplikt enligt 5 kap. 1 § eller om ingrepp i annans rätt enligt 5 kap. 2 § gäller även om det överklagas.

Om det föreligger särskilda skäl, får en tillsynsmyndighet bestämma att dess beslut skall gälla även om det överklagas.

6 § Ett beslut av en räddningsledare om fullgörande av tjänsteplikt enligt 5 kap. 1 § eller om ingrepp i annans rätt enligt 5 kap. 2 § får överklagas hos länsstyrelsen. I övrigt får räddningsledarens beslut med stöd av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen inte överklagas. En kommunal nämnds beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens och andra tillsynsmyndigheters beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller en statlig myndighets beslut enligt 5 kap. 2 och 4 §§. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

7 § Frågor om ersättning enligt 6 kap. 4, 6 och 7 §§ prövas i fråga om kommunal räddningstjänst eller övning i sådan tjänst av den eller de kommunala nämnder som ansvarar för räddningstjänsten, eller i fråga om statlig räddningstjänst och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, av den myndighet som svarar för räddningstjänsten eller saneringen.

8 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av

statlig myndighet än beslut enligt 6 kap. 2 – 4, 6 och 7 §§ får dock inte överklagas.

Om en kommun överklagar ett beslut enligt 6 kap. 2 eller 3 §, skall Statens räddningsverk vara kommunens motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

8 kap. Övriga bestämmelser

Räddningstjänst under höjd beredskap m.m.

1 § När den totalförsvarspliktiga personal som är inskriven för civilplikt enligt 5 kap. 1 § inkallats för tjänstgöring enligt 4 kap. 7 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ingår även denna personal i kommunens organisation för räddningstjänst.

2 § I syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar skall kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av denna lag, ansvara för

1. upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden,
2. indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel,
3. kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt denna paragraf skall kunna fullgöras.

Personal inom kommunens organisation för räddningstjänst skall under samma tid vidare delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningsskydd.

Vad som gäller vid kommunal räddningstjänst skall gälla även när personalen inom kommunens organisation för räddningstjänst utför uppgifter enligt första och andra styckena.

3 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela sådana från denna lag avvikande föreskrifter som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig räddningstjänst i övrigt eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen skall kunna genomföras.

4 § Under höjd beredskap får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att personal inom kommunens orga-

nisation för räddningstjänst får tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen.

Om personal enligt första stycket har tagits i anspråk enligt första stycket, har kommunen rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader.

5 § Beslut som meddelats med stöd av 4 § första stycket får inte överklagas.

Utländskt bistånd

6 § Regeringen, en kommun eller en statlig myndighet som svarar för räddningstjänst får i den utsträckning som följer av överenskommelser som Sverige ingått med Danmark, Finland, Island eller Norge begära bistånd från eller lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser. I andra fall får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer begära eller lämna internationellt bistånd vid räddningsinsatser enligt internationella överenskommelser som Sverige ingått.

7 § Om en utländsk fysisk eller juridisk person som saknar hemvist här i landet medverkar i en räddningsinsats i Sverige på begäran av regeringen, en kommun eller en statlig myndighet enligt 6 § skall staten i stället för den utländska personen ersätta skada som uppkommer i samband med räddningsinsatsen för vilken den utländska personen annars skulle ha varit skadeståndsskyldig enligt svensk lag.

Staten skall även ersätta en utländsk fysisk eller juridisk person som saknar hemvist i Sverige och som handlar för biståndsgivarens räkning för personskada och skada på utrustning eller material som används vid biståndsgivningen, om skadan har uppkommit i Sverige i samband med räddningsinsatsen.

8 § Staten får kräva tillbaka ersättning som betalats enligt 7 § första stycket av den som har vållat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet. För den som är att anse som arbetstagare skall dock ansvaret vara begränsat på det sätt som sägs i 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207).

Om rätt till återkrav för ersättning som har betalats för atomskada finns särskilda bestämmelser i atomansvarighetslagen (1968:45).

Om utländskt bistånd har begärts av en kommun, får staten av denna kräva tillbaka vad staten har betalat enligt 7 § eller enligt åtagande i internationella överenskommelser om sådant bistånd i den mån kostnaden jämte kommunens egna kostnader för räddningsinsatsen inte överstiger självriskan enligt 6 kap. 3 §.

9 § Biståndspersonal från Danmark, Finland, Island eller Norge tjänstgör i samband med en räddningsinsats i Sverige i enlighet med de tjänstgöringsbestämmelser som gäller i det egna landet. Även fordon, räddningsmateriel och annan utrustning från något av de nämnda länderna får utan särskilt tillstånd användas i samband med räddningsinsatser i enlighet med de bestämmelser som gäller i det egna landet.

Bestämmelser om immunitet och privilegier i vissa fall i samband med utländskt bistånd vid räddningsinsatser i enlighet med internationella överenskommelser finns i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den _____, då räddningstjänstlagen (1986:1102) skall upphöra att gälla.

Handlingsprogram enligt 3 kap. 2 och 7 §§ skall ha antagits ett år efter ikraftträdandet av denna lag.

2 Förslag till lag (0000:0000) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att i 9 kap. sekretesslagen (1980:100) skall införas en ny bestämmelse, (00) §, av följande lydelse.

9 kap.

00 §

Sekretess gäller i kommunens räddningstjänstverksamhet enligt lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

3 Förslag till förordning (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Enskildas ansvar och skyldigheter m.m.

Brandskyddsdocumentation

1 § Ägare och innehavare skall i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser dokumentera brandskyddet (brandskyddsdocumentation) i fråga om byggnader eller andra anläggningar

1. där många människor samtidigt kan komma att vistas tillfälligt,

2. som är särskilt avsedda att användas av människor med behov av vård och omsorg eller av människor som annars har särskilda hjälpbehov,

3. där det bedrivs en verksamhet som innefattar hantering av varor som medför särskilda risker från brandskyddssynpunkt, om verksamheten inte är ringa,

4. där i övrigt verksamheten är sådan att risken för uppkomst av brand är stor, eller

5. där en brand skulle riskera att medföra förlust av väsentliga kulturhistoriska värden eller att annars skada väsentliga samhällsintressen.

Statens räddningsverk skall efter samråd med kommunen meddela närmare föreskrifter om vilka byggnader eller andra anläggningar som skall omfattas av bestämmelserna enligt första stycket.

Brandskyddsdocumentationen skall redovisas till kommunen. Kommunen skall fastställa frister för när dokumentationen skall redovisas.

Risikanalyser m.m. avseende anläggningar med farlig verksamhet

2 § Länsstyrelsen skall efter samråd med kommunen besluta om vilka anläggningar och flygplatser som omfattas av ägarens och innehavarens skyldigheter enligt 2 kap. 5 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

3 § Om en olycka som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön inträffar vid en sådan anläggning som avses i 2 kap. 5 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser eller en överhängande fara för en sådan olycka föreligger, skall anläggningens ägare eller innehavare omgående informera den kommun där anläggningen är belägen och Statens räddningsverk om

1. omständigheterna kring olyckan eller den befarade olyckan,
2. vilka farliga ämnen som finns i anläggningen och som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön och om några av dessa ämnen läckt ut,

3. de uppgifter som finns tillgängliga för att möjliggöra en bedömning av följderna för människor och miljö, samt

4. vilka räddningsåtgärder som vidtagits.

Så snart det kan ske skall information också lämnas om

1. vilka sanerings- och restaureringsåtgärder som planeras för att begränsa följderna, samt

2. vilka åtgärder som planeras för att förhindra att en olycka inträffar igen.

Statens räddningsverk skall omgående informera regeringen och andra berörda myndigheter om sådana olyckor eller befarade olyckor som avses i första stycket. Statens räddningsverk skall vidare informera Europeiska unionens kommission enligt artikel 15 och 19 i rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckor där farliga ämnen ingår.

Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om verkställighet av första och andra stycket.

2 kap. Kommunens ansvar och skyldigheter m.m.

Förebyggande åtgärder

1 § Statens räddningsverk skall meddela föreskrifter om vilka objekt som från brandskyddssynpunkt skall omfattas av rengöring och brandskyddskontroll enligt 3 kap. 3 § lagen (0000:000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och om hur ofta sådan rengöring och kontroll skall göras. Kommunen får meddela föreskrifter om kortare frister för rengöring och kontroll.

2 § I kommunen skall finnas ett eller flera distrikt för rengöring och brandskyddskontroll enligt 3 kap. 3 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser med en skorstensfejarmästare för varje distrikt.

3 § Den som, med avseende på anläggningar som avses i 2 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser, utför rengöring eller kontroll av brandskydd enligt 3 kap. 3 § eller förrättar tillsyn enligt 3 kap. 4 § i samma lag får inte

1. driva handel med brand- eller livräddningsredskap,
2. bedriva näringsverksamhet som har samband med uppgifter enligt lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser,
3. vara kommissionär eller agent för någon annan som driver sådan handel eller för försäkringsinrättning i vad den meddelar försäkringar som har samband med brand eller annan olycka,
4. vara delägare i handelsbolag eller styrelseledamot i aktiebolag eller förening som har till uppgift att driva handel med brand- eller livräddningsredskap,
5. upprätta brandskyddsdocumentation som avses i 2 kap 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Skyldigheter att lämna information

4 § I kommunens handlingsprogram, som avses i 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser, skall kommunen i förekommande fall lämna uppgift om hamnar och deras gränser i vatten samt om avtal om samverkan inom kommunalförbund, genom gemensam nämnd och inom räddningsregion.

5 § För sådan verksamhet som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt 10 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor skall kommunen upprätta en plan för räddningsinsatser. Planen skall utgöra en del av det handlingsprogram som anges i 3 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och den skall ha den omfattning som säkerheten för omgivningen kräver. Verksamhetsutövaren skall lämna nödvändiga upplysningar till kommunen. Allmänheten skall på lämpligt sätt få möjlighet att lämna synpunkter på planen.

Planen för räddningsinsatser skall förnyas vart tredje år eller när det annars till följd av ändrade förhållanden finns anledning därtill. Planen för räddningsinsatser skall inges till länsstyrelsen.

Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om verkställighet av första och andra stycket.

Skyldigheter att rapportera vissa iakttagelser

6 § Upptäcks i samband med räddningstjänst, rengöring och brandskyddskontroll eller tillsyn en brist eller ett missförhållande som kan leda till en annan olycka än brand, skall räddningsledaren eller den som utför rengöring och brandskyddskontroll eller förrättar tillsyn underrätta den ansvariga myndigheten om förhållandet.

Utbildning och behörighet

7 § Statens räddningsverk skall anordna grund- och vidareutbildning samt fortbildning för personal inom räddningstjänstområdet för att tillgodose kommunernas behov av kompetens för tillämpningen av lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser. Vad som nu sagts gäller även med avseende på den personal som för kommunen utför rengöring och brandskyddskontroll enligt 3 kap. 3 § i lagen.

Den utbildning som Statens räddningsverk anordnar enligt första stycket skall anges i utbildningsplaner. Räddningsverket skall samråda om planernas innehåll med företrädare för kommunerna och de arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som utbildningen berör.

8 § Statens räddningsverk skall meddela föreskrifter om de särskilda krav som skall ställas för behörighet som räddningschef, för att kontrollera brandskydd samt för att utöva tillsyn och leda räddningsinsatser enligt lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

3 kap. Statens ansvar och skyldigheter m.m.

Fjällräddningstjänst

1 § Polisen svarar för fjällräddningstjänst.

En plan för fjällräddningstjänsten skall finnas vid Polismyndigheten Dalarna, Polismyndigheten i Jämtlands län, Polismyndigheten i Västerbottens län och Polismyndigheten i Norrbotten.

Planen skall innehålla uppgifter om organisationen, beredskapen och ledningen av fjällräddningstjänsten samt om de resurser som räddningsledaren kan förfoga över.

Flyg- och sjöräddningstjänst

2 § Luftfartsverket svarar för flygräddningstjänst.

Bestämmelser om svensk flygräddningstjänst utanför svenskt område finns i 107 § luftfartsförordningen (1986:171).

3 § Sjöfartsverket svarar för sjöräddningstjänst

Utanför Sveriges sjöterritorium i de delar av havet, där räddningstjänsten enligt internationella överenskommelser ankommer på svenska myndigheter, skall Sjöfartsverket svara för räddningsinsatser som avses i 4 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

4 § För sjö- och flygräddningstjänsterna skall finnas en räddningscentral, sjö- och flygräddningscentralen, som skall vara en del av Sjöfartsverkets organisation. Sjöfartsverket och Luftfartsverket får inrätta räddningsundercentraler.

5 § Sjöfartsverket skall tillsammans med Luftfartsverket upprätta en gemensam plan för sjö- och flygräddningstjänsterna. Planen skall innehålla uppgifter om organisationen, beredskapen och ledningen av sjö- och flygräddningstjänsterna och om samverkan och samordning med andra myndigheter. Den skall också innehålla uppgifter om de resurser som räddningsledaren kan förfoga över och om hur kostnaderna för verksamheten vid sjö- och flygräddningscentralen skall fördelas mellan Sjöfartsverket och Luftfartsverket.

6 § När flygräddningstjänsten inom svenskt område avser luftfartyg eller personer från en annan stat, skall luftfartyg och personal från den staten tillåtas att delta i skälig omfattning och medföra önskad utrustning. Rätten att delta är begränsad till de områden där det efterspanade eller förolyckade luftfartyget eller någon ombordvarande kan antas befinna sig.

7 § Vid flygräddningstjänst inom ett sådant restriktionsområde som avses i 2 § andra stycket luftfartsförordningen (1986:171) får

andra än militära luftfartyg medverka bara med Försvarsmaktens tillstånd och på de villkor som Försvarsmakten bestämmer.

8 § Om ett luftfartyg som är registrerat i en annan stat har för-olyckats inom svenskt område, skall Luftfartsverket omedelbart underrätta det konsulat för den staten som är närmast olycksplatsen. Om det inte finns något konsulat i Sverige, skall statens beskickning underrättas.

Om luftfartyget är registrerat hos en internationell organisation, skall underrättelsen lämnas till organisationen.

Efterforskning av försvunna personer i vissa fall

9 § Polisen svarar för efterforskning i fall som avses i 4 kap. 5 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

En plan för efterforskningen skall finnas vid varje polismyndighet. Planen skall innehålla uppgifter om organisationen, beredskapen och ledningen av verksamheten samt om de resurser som räddningsledaren kan förfoga över.

Miljöräddningstjänst till sjöss

10 § Kustbevakningen svarar för miljöräddningstjänst till sjöss.

Utanför Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon i de delar av havet, där räddningstjänsten enligt internationella överenskommelser ankommer på svenska myndigheter, skall Kustbevakningen svara för räddningsinsatser som avses i 4 kap. 6 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

För miljöräddningstjänsten till sjöss skall finnas ledningscentraler.

11 § Kustbevakningen skall upprätta en plan för miljöräddningstjänsten till sjöss.

Planen skall innehålla uppgifter om organisationen, beredskapen och ledningen av räddningstjänsten och om samverkan och samordning med andra myndigheter. Den skall också innehålla uppgifter om de resurser som räddningsledaren kan förfoga över.

Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering efter sådana utsläpp

Ansvar

12 § Länsstyrelsen svarar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen enligt 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och för sanering efter sådana utsläpp som avses i 4 kap. 9 § samma lag.

Särskilt om information till allmänheten i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning

13 § Vid tillämpning av 14 – 16 §§ skall följande uttryck ha nedan angiven betydelse i information till allmänheten.

En nödsituation som medför risk för strålning:

1. En situation som uppstår

a) när en olycka har inträffat vid en anläggning eller i samband med sådana verksamheter som avses i 2 och olyckan medför eller troligen kommer att medföra betydande utsläpp av radioaktiva ämnen,

b) när onormala nivåer av radioaktivitet som kan vara skadliga för befolkningens hälsa har påvisats i Sverige eller utomlands,

c) när anläggningar eller sådana verksamheter som avses i 2 varit inblandade vid andra olyckor än som avses i a och olyckan medför eller troligen kommer att medföra betydande utsläpp av radioaktiva ämnen, eller

d) när andra olyckor som medför eller troligen kommer att medföra betydande utsläpp av radioaktiva ämnen har inträffat.

2. En situation som förorsakas av anläggningar och verksamheter som nämns i 1 a och c, exempelvis

a) alla kärnreaktorer, oavsett lokalisering,

b) alla andra anläggningar i kärnbränslecykeln,

c) alla anläggningar för hantering av radioaktivt avfall,

d) transport och lagring av kärnbränsle eller radioaktivt avfall,

e) tillverkning, användning, lagring, deponering och transport av radioaktiva isotoper för användning inom jordbruk, industri, medicinsk verksamhet och därmed förbunden vetenskap och forskning,

f) användning av radioaktiva isotoper för kraftgenerering i rymdfarkoster.

Betydande utsläpp av radioaktiva ämnen och onormala nivåer av radioaktivitet som kan vara till skada för befolkningens hälsa: en situ-

ation som troligen kan ha till följd att enskilda personer ur befolkningen utsätts för doser som överstiger de dosgränser som föreskrivits med stöd av bestämmelserna i strålskyddslagen.

Befolkning som troligen kommer att beröras i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning: en befolkningsgrupp för vilken det finns utarbetade planer i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning.

Befolkning som faktiskt kommer att beröras i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning: en befolkningsgrupp för vilken särskilda skyddsåtgärder vidtas så snart en nödsituation som medför risk för strålning uppstår.

14 § Länsstyrelsen skall säkerställa att den befolkning som troligen kommer att beröras i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning ges information om de hälsoskyddsåtgärder som skall vidtas och de regler som gäller i en sådan situation.

Länsstyrelsen skall vidare, i fall som avses i 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser, säkerställa att den befolkning som faktiskt berörs i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning omedelbart underrättas om fakta om olyckan, de regler som gäller för befolkningen och de hälsoskyddsåtgärder som skall vidtas.

Statens räddningsverk får meddela ytterligare föreskrifter om vad denna information skall innehålla.

15 § Länsstyrelsen skall säkerställa att de som inte hör till personalen på de anläggningar eller är anställda inom de verksamheter som anges i 13 § andra stycket 2, men som kan komma att delta i räddningsaktioner i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning, ges lämplig och regelbundet uppdaterad information om de hälsorisker deras deltagande kan komma att innebära och om de försiktighetsåtgärder som skall vidtas vid ett sådant tillfälle.

Statens räddningsverk får meddela ytterligare föreskrifter om vad denna information skall innehålla.

16 § Om det krävs räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst till följd av sådana allvariga olyckor som avser utsläpp av radioaktiva ämnen och som innebär en nödsituation som medför risk för strålning, skall Statens räddningsverk bistå kommunen med uppgifter om hur allmänheten skall informeras.

Räddningstjänstplan

17 § Länsstyrelsen skall efter hörande av berörda myndigheter, kommuner och landsting upprätta en plan för räddningstjänsten enligt 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och saneringen enligt 4 kap. 9 § samma lag. Planen skall behandla

1. organisation och ledning,
2. samband,
3. strålningsmätning,
4. information till allmänheten,
5. personella och materiella resurser i länet,
6. saneringsmetoder,
7. andra frågor av betydelse för beredskapen.

De planer som upprättas av länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Skåne och Hallands län skall dessutom behandla frågor om alarmering, utrymning, utdelning av jodtabletter och sådant bistånd som sägs i 25 §. Uppgifter om biståndet skall även behandlas i den plan som skall upprättas av länsstyrelsen i Västerbottens län.

Ledning

18 § Till räddningsledare i räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får endast den förordnas som har behörighet att vara räddningschef och som har erfarenhet av att leda stora räddningsinsatser, eller den som har motsvarande kvalifikationer.

Beredskapszon

19 § Omkring kärnkraftverken i Barsebäck, Forsmark, Ringhals och Simpevarp skall finnas en inre beredskapszon och en zon för strålningsmätning (indikeringszon) enligt vad som anges i bilaga till denna förordning.

20 § Vid varje kärnkraftverk skall varning förberedas så att larm kan ges med signaler utomhus inom en central varningszon närmast kraftverket och att larm samtidigt också genom särskild utrustning kan ges inomhus i bostäder, lokaler och andra anläggningar inom den inre beredskapszonen.

Gränsen för den centrala varningszonen skall ligga på ett avstånd av minst fem och högst tio kilometer från kärnkraftverket.

21 § De som bor inom den inre beredskapszonen skall på lämpligt sätt informeras om innehållet i den plan som avses i 17 §.

22 § Inom den inre beredskapszonen skall jodtabletter delas ut till allmänheten. Dessutom skall jodtabletter hållas i lager som medger en komplettering av förhandsutdelningen och en begränsad utdelning inom indikeringszonen.

23 § Länsstyrelsen i Södermanlands län skall i samråd med Statens räddningsverk och Statens strålskyddsinstitut upprätta en beredskapsplan för den kärntekniska anläggningen i Studsvik.

24 § Kommunen skall biträda länsstyrelsen med beredskapsplaneringen beträffande den inre beredskapszonen.

Inom indikeringszonen skall kommunen biträda länsstyrelsen genom att ställa personal och egendom till förfogande för mätning och inrapportering av mätresultatet.

Personalberedskap

25 § Inom länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Skåne och Hallands län skall organiseras en personalberedskap för räddningstjänsten enligt 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser. Dessa länsstyrelser och länsstyrelsen i Västerbottens län skall bistå andra länsstyrelser i frågor om sådan räddningstjänst.

Bemyndiganden

26 § Statens räddningsverk får efter hörande av Statens strålskyddsinstitut meddela ytterligare föreskrifter om räddningstjänsten enligt 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

För saneringen enligt 4 kap. 9 § nyssnämnda lag får Statens räddningsverk meddela ytterligare föreskrifter i samråd med Statens strålskyddsinstitut och efter hörande av andra berörda myndigheter och organisationer.

Tillsyn

27 § Statens räddningsverk skall utöva tillsynen över efterlevnaden av lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda

räddningsinsatser och med stöd av lagen meddelade föreskrifter i frågor som rör planläggningen av räddningstjänsten enligt 4 kap. 7 § lagen samt planläggningen av saneringen enligt 4 kap. 9 § samma lag.

Rådgivning

28 § Vid räddningstjänst enligt 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser skall Statens strålskyddsinstitut ge råd om strålningsmätningar samt samordna och biträda med strålskyddsbedömningar.

Samordning

29 § Om en olycka eller en överhängande fara för en olycka påkallar en gemensam räddningsinsats från två eller flera statliga myndigheter med ansvar för räddningstjänst, skall räddningsledarna komma överens om vem som skall leda insatsen.

30 § Om en statlig myndighet har lämpliga resurser för att delta i räddningsinsatser, är myndigheten skyldig att medverka i planläggningen av räddningstjänsten och vid övningar i räddningstjänsten.

31 § Statens räddningsverk får meddela ytterligare föreskrifter om samordning av räddningstjänsten och saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen.

32 § I fråga om den statliga räddningstjänsten utövar den myndighet som svarar för räddningstjänsten också den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Statens räddningsverk skall dock utöva tillsynen över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar.

Rikspolisstyrelsen utövar tillsynen över fjällräddningsverksamheten och verksamheten i fall som avses i 4 kap. 5 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Ersättning till kommun för medverkan i räddningstjänst m.m.

33 § Ersättning enligt 6 kap. 2 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser lämnas för den del av

kostnaden som överstiger hälften av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år då kostnaden uppstod.

34 § Självrisken enligt 6 kap. 3 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser utgörs av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlaget som står till kommunens förfogande året före det år då kostnaderna uppkommit.

35 § Frågor om ersättning enligt 6 kap. 2 och 3 §§ lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser prövas av Statens räddningsverk.

4 kap. Övriga bestämmelser

Övertagande av ansvaret för räddningstjänst i vissa fall

1 § Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, skall länsstyrelsen svara för att räddningsinsatserna samordnas.

Om flera län berörs av räddningsinsatser som avses i första stycket får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som får ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst skall länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som skall svara för att räddningsinsatserna samordnas.

2 § Länsstyrelsen skall efter samråd med kommunerna i länet och berörda myndigheter upprätta de planer som länsstyrelsen behöver för att kunna utöva sitt ansvar enligt 1 §.

Länsstyrelsen skall informera allmänheten om innehållet i planerna

Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om innehållet i planerna.

Eldningsförbud

3 § Länsstyrelsen och kommunen får meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand.

Underrättelser om skador i miljön

4 § När en räddningsinsats är avslutad efter en olycka då miljön har blivit skadad, skall räddningsledaren underrätta den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet eller länsstyrelsen.

Utländskt bistånd

5 § Kustbevakningen får begära bistånd från och lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser enligt överenskommelsen den 13 september 1983 om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen och enligt konventionen den 22 mars 1974 om skydd av Östersjöområdets marina miljö.

Räddningstjänst under höjd beredskap m.m.

6 § Statens räddningsverk får besluta om medverkan vid övningar enligt 7 kap. 3 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Räddningsverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av 8 kap. 2 § nyssnämnda lag samt sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § samma lag.

7 § Under höjd beredskap får länsstyrelsen föreskriva undantag från de utbildningskrav som gäller för personal i kommunens organisation för räddningstjänst.

8 § Rätt att besluta om användning av kommunala räddningstjänstresurser för uppgifter som inte berör den egna kommunen enligt 8 kap 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser tillkommer länsstyrelsen för omfördelning mellan kommunerna i länet.

I 5 kap. 4 § lagen (1994:1720) om civilt försvar finns bestämmelser om räddningsledares rätt att ta verkskydd i anspråk för uppgifter inom räddningstjänsten.

9 § Ersättningen till en kommun enligt 8 kap. 4 § andra stycket lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser bestäms av länsstyrelsen och betalas ut av Statens räddningsverk.

Varning

10 § För varning enligt 2 kap. 2 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser får den som äger eller innehar en anläggning som avses i 2 kap. 5 § samma lag efter kommunens medgivande använda de varningsanordningar som installerats enligt bestämmelserna i 7 kap. 1 § lagen (1994:1720) om civilt försvar.

11 § Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om varning enligt 2 kap. 2 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Ersättning till enskilda för deltagande i räddningstjänst

12 § Ersättning för arbete och tidspillan som avses i 6 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser lämnas enligt de grunder som senast har avtalats i fråga om motsvarande ersättning i kollektivavtal för sådan personal inom kommunens räddningstjänstverksamhet som inte är anställd på heltid.

Ersättning för resa och uppehälle som avses i 6 kap. 4 § nyssnämnda lag lämnas enligt de bestämmelser som Statens räddningsverk meddelar.

Färd till eller från platsen för ett arbete som avses i 6 kap. 4 § nyssnämnda lag räknas som medverkan i räddningstjänsten eller övning i sådan verksamhet, om färden har föranletts av arbetet och stått i nära samband med detta.

Bilaga (utelämnas här)

Denna förordning träder i kraft den _____, då räddningstjänstförordningen (1986:1107) skall upphöra att gälla.

Den som har behörighet enligt äldre bestämmelser för uppgifter som avses i 2 kap. 8 § skall anses vara behörig även enligt denna förordning.

I BAKGRUND M.M.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Vid regeringssammanträdet den 18 november 1999 beslutade regeringen om direktiv till en utredning med uppgift att lämna förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning. Utredningen har antagit namnet Räddningstjänstlagutredningen (i fortsättningen kallad Utredningen).

Av utredningsdirektiven, som har rubricerats Översyn av räddningstjänstlagen m.m. (dir. 1999:94), framgår att det i utredningsuppdraget bl.a. har ingått att lämna förslag till en modernisering av den angivna lagstiftningen och till hur den nuvarande detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten kan minskas. I utredningsuppdraget har vidare ingått att precisera skyldigheter för stat, kommun och enskilda inom räddningstjänstområdet och att tydliggöra förhållandet mellan räddningstjänstlagstiftningens bestämmelser och annan lagstiftning, som reglerar olycks- och skadeförebyggande verksamhet. I uppdraget har också ingått att ge förslag till hur kommunernas olycks- och skadeförebyggande verksamhet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt samt att se över vissa frågor som rör sjuktransporter, kompetens hos och utbildning av kommunal räddningstjänstpersonal samt miljöräddningstjänst till sjöss. Direktiven till utredningen återges som *Bilaga 1* till detta betänkande.

I direktiven till Utredningen angavs att frågan om en integrering av sjö- och flygräddningstjänsterna skulle ses över särskilt. Bakgrunden till denna översyn var en gemensam skrivelse till regeringen från Sjöfartsverket och Luftfartsverket med hemställan om att räddningstjänstlagstiftningen måtte ändras så att en sådan integre-

ring av tjänsterna kunde genomföras. Utredningsuppdraget i denna del har redovisats i delbetänkandet Samordning av sjö- och flygräddningstjänsterna (SOU 2000:63).

Den 28 november 2000 beslutade chefen för Försvarsdepartementet att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att analysera hur en reformering av sotningsväsendet med en avreglering av det kommunala sotningsmonopolet skulle kunna åstadkommas. Arbetsgruppen redovisade sitt arbete genom en rapport den 29 mars 2001. Genom tilläggsdirektiv till Utredningen den 19 april 2001 beslutade regeringen att Utredningen med utgångspunkt i arbetsgruppens rapport skulle utarbeta ett delbetänkande med förslag till ett reformerat sotningsväsende. Utredningen har med anledning härav lämnat delbetänkandet Reformerat sotningsväsende (SOU 2001:42).

Frågan om ett reformerat sotningsväsende med en avreglering av det kommunala sotningsmonopolet skall emellertid bero. Utredningen har mot denna bakgrund att, i enlighet med utredningsdirektiven, lämna förslag till en minskad detaljreglering av sotningsverksamheten och kompetenskrav och utbildning för personal inom verksamheten.

1.2 Utgångspunkter för utredningsarbetet

1.2.1 Allmänt om samhällets räddningstjänst och om olycks- och skadeförebyggande verksamhet

Samhällets räddningstjänst syftar till att genom räddningsinsatser i samband med olyckor hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Genom räddningstjänstlagen (1986:1102), som trädde i kraft den 1 januari 1987, skapades en samlad reglering för de olika grenarna av den räddningstjänst, som stat och kommun har ansvar för. Sålunda innebar räddningstjänstlagen (RäL) att all samhällets räddningstjänst reglerades samlad i en och samma lag. Tidigare fanns bestämmelser om räddningstjänst i ett flertal olika författningar och i vissa fall, t.ex. i fråga om fjällräddningstjänst, hade verksamheten varit oreglerad. Lagen kom till efter ett omfattande utredningsarbete och i första hand på grundval av förslag som 1979 års Räddningstjänstkommitté hade lämnat i sitt slutbetänkande Effektiv räddningstjänst (SOU 1983:77).

Avsikten med den samlade och enhetliga lagstiftning, som RäL innebar, var att effektivisera räddningstjänsten och bl.a. underlätta

samarbetet och samordningen mellan olika räddningsorgan och ge dessa bättre möjligheter att vid en räddningsinsats även kunna disponera andra resurser än sina egna. Ett behov av samordning ansågs särskilt stort på det statliga området där ansvaret för räddningstjänsten vilade på flera olika myndigheter. För att åstadkomma en effektiv samordning ansågs också att det krävdes ett bättre såväl lokalt som regionalt samarbete mellan kommuner. Vidare var syftet med lagstiftningen att fylla ut vissa luckor i de tidigare bestämmelserna samtidigt som detaljregleringen av den räddningstjänst, som kommunerna svarade för, skulle minskas. (Se bl.a. prop. 1985/86:170 s. 18 f och 100 f.)

Begreppet räddningstjänst definieras i RåL såsom de räddningsinsatser som staten eller kommunen skall svara för vid olyckor och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Sålunda omfattas inte olycks- och skadeförebyggande åtgärder av begreppet räddningstjänst. Till räddningstjänst hänförs enligt RåL även vissa speciella räddningsinsatser som görs bl.a. såsom fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst, utan att det har inträffat någon olycka eller att det föreligger en överhängande fara för en olyckshändelse.

Inledningsvis anges det i RåL, att lagen innehåller föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas. Föreskrifterna reglerar i huvudsak kommunernas och statens skyldigheter när det gäller räddningstjänst. Det anges emellertid att det i RåL även finns bestämmelser om bl.a. olycks- och skadeförebyggande åtgärder, som således inte är räddningstjänst, och bestämmelser om rättigheter och skyldigheter för enskilda. RåL:s bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder riktar sig både till det allmänna och då i huvudsak till kommunerna och till enskilda.

Räddningsinsatser förekommer mestadels som en kommunal angelägenhet och innefattar skyldighet att ingripa vid olyckor i skilda sammanhang. Till kommunens ansvar enligt RåL hör även att vidta förebyggande åtgärder mot brand. Kommunerna skall också enligt RåL främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen, där ansvaret för säkerhet eller förebyggande verksamhet eljest åvilar andra statliga eller kommunala organ eller enskilda.

Statens ansvar för räddningstjänst är fördelat på olika myndigheter och avser vissa i RåL särskilt angivna typer av räddningsinsatser. Det är bl.a. fråga om nyssnämnd fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst. Staten har även att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst i en eller flera kommuner, om det krävs mer omfattande

räddningsinsatser. Staten skall också ge ersättning till kommunerna för mer kostnadskrävande räddningsinsatser.

Skyldighet för staten eller en kommun att företa en räddningsinsats föreligger enligt RåL endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunen svarar för insatsen. Det offentliga åtagandet gentemot enskilda när det gäller räddningstjänst har uttryckts på följande sätt. Enskilda personer och företag har ansvar för att skydda sitt liv, sin egendom samt för att inte förorsaka olyckor och först när den enskilde inte själv klarar av att skydda sig är det ett offentligt ansvar att ingripa. (Se bl.a. prop. 1998/99:74 s. 193 och 195.)

Den enskilde har skyldighet att delta i räddningsinsatser, s.k. tjänsteplikt. Denne är även skyldig att underkasta sig att vissa ingrepp görs i dennes rätt, t.ex. att dennes egendom tas i anspråk vid en räddningsinsats. Den som p.g.a. tjänsteplikt eller frivilligt medverkar i räddningstjänst eller vars egendom tas i anspråk kan enligt RåL få ersättning.

Kommunen utövar den omedelbara tillsynen och kontrollen inom kommunen över att enskilda efterlever RåL och de föreskrifter som meddelas med stöd av RåL. Inom länet utövar länsstyrelsen tillsyn över kommunernas räddningstjänstverksamhet och även över deras tillsynsverksamhet beträffande enskilda. Central tillsyn utövas av Statens räddningsverk (Räddningsverket). I fråga om den statliga räddningstjänsten utövar den myndighet som svarar för räddningstjänsten också den centrala tillsynen över efterlevnaden av RåL och föreskrifter som har meddelats med stöd av RåL.

De myndigheter som ansvarar för räddningstjänst i Sverige kan enligt bestämmelser i RåL om internationellt samarbete begära och lämna bistånd i direkt samverkan med behöriga myndigheter i de andra nordiska länderna. I andra fall begärs och lämnas bistånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

1.2.2 Behovet av en översyn av räddningstjänstlagstiftningen

Sedan RåL:s tillkomst i mitten av 1980-talet har lagen tillsammans med den tillhörande räddningstjänstförordningen (1986:1107), som innehåller utförliga tillämpningsbestämmelser till lagen för såväl kommunal som statlig räddningstjänst, ändrats och kompletterats vid ett flertal tillfällen. Någon bredare översyn av bestäm-

melserna har emellertid inte genomförts. Dessutom har verksamheten inom i första hand det kommunala räddningstjänstområdet utvecklats och förändrats utan att regleringen har ändrats. Sälunda har kraven på åtgärder för att förhindra olyckor och begränsa skador ökat. Sådana åtgärder inriktas numera på i princip alla slag av olyckshändelser som kan komma att drabba människor, egendom eller miljö. Ansvaret för att åtgärder vidtas vilar i och för sig på ett antal olika statliga eller kommunala organ eller på enskilda. Förebyggande åtgärder är sektorsövergripande som på olika sätt också krävs i allt högre grad. Detta berör räddningstjänstområdet. (Se bl.a. SOU 1998:59 s. 40 f.)

1996 års Räddningsverksutredning överlämnade den 29 oktober 1997 en skrivelse till regeringen, i vilken utredningen redogjorde för behovet av en översyn av räddningstjänstlagen. I skrivelsen framhölls bl.a. att den nuvarande författningsregleringen upplevdes som föråldrad och delvis alltför detaljerad. Sälunda fanns det enligt skrivelsen behov av en modernisering av lagstiftningen.

I en särskild promemoria till den nyssnämnda skrivelsen angav Räddningsverksutredningen bl.a. att de detaljreglerade kraven i Räl på den kommunala räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning borde ändras liksom detaljreglerna beträffande brandsyn och sotning. Även bestämmelserna om kommunal räddningstjänstplan ansågs delvis föråldrade och onödigt detaljerade. En anpassning av lagstiftningen borde enligt promemorian också ske med hänsyn till verksamhetens beröringspunkter med annan lagstiftning, bl.a. plan- och bygglagstiftningen och miljölagstiftningen samt hälso- och sjukvårdslagstiftningen när det gäller sjuktransporter. Vidare borde enligt promemorian bestämmelser om ansvaret för olycks- och skadeförebyggande åtgärder göras klarare och redovisas i samtliga hänseenden där räddningstjänstområdet berörs. Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda för åtgärder inom räddningstjänstområdet borde enligt promemorian också klargöras. Oklarheter, som behöver åtgärdas, råder enligt promemorian även när det gäller ledningen av stora räddningsinsatser liksom beträffande räddningsledarens uppgifter och ansvar vid såväl kommunal som statlig räddningstjänst.

Räddningsverksutredningen har i sitt slutbetänkande Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och Skydda, (SOU 1998:59), förutom att ånyo påtala behovet av en översyn av Räl, bl.a. angivit vissa principer som bör gälla för det offentliga åtagandet när det gäller räddningstjänst. Utredningen har föreslagit att effektmål eller nationella mål formuleras för räddningstjänstverksamheten. Dessa,

mer övergripande, mål bör enligt utredningen utgöra grunden för statens inriktning av verksamheten och komma till uttryck i lagstiftningen. Utredningen har vidare betonat vikten av att förebyggande åtgärder vidtas till skydd mot olyckor som kan beröra räddningstjänstområdet.

I slutbetänkandet har Räddningsverksutredningen även lämnat olika konkreta förslag som tar sikte på ändringar eller förtydliganden i lagstiftningen bl.a. när det gäller statens övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst, behovet av utredning av olycksorsaker och olycksförlopp samt analys och dokumentation av hur räddningsinsatser har fungerat. Räddningstjänstutbildningen bör enligt utredningens slutbetänkande bli föremål för samlade överväganden och även anpassas till kommunernas behov. I betänkandet har även pekats på ett behov av statlig tillsyn som bl.a. säkerställer att kommunerna i sin planering uppfyller statligt fastställda krav på räddningstjänstområdet.

Räddningsverksutredningens slutbetänkande har remissbehandlats. Remissinstanserna har generellt ställt sig positiva till de bedömningar och förslag som utredningen har lämnat i betänkandet.

I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) förklarade regeringen att den i stort sett anslöt sig till de principer för det offentliga åtagandet när det gäller skydd mot olyckor som Räddningsverksutredningen hade fört fram. Det innebär bl.a., som redan har framgått, att först när den enskilde inte själv klarar av att skydda sitt liv och sin egendom skall det allmänna ha ansvar att ingripa. I propositionen aviserade regeringen en översyn av räddningstjänstlagen och följdförfattningar till denna. För översynen skulle enligt propositionen bl.a. bedömningar och förslag i Räddningsverksutredningens slutbetänkande i huvudsak ligga till grund. (Se prop. 1998/99:74, s. 192 ff.)

Även Räddningsverket och Svenska Kommunförbundet (Kommunförbundet) har genom skrivelser till Regeringskansliet under år 1999 påtalat behovet av en översyn när det gäller räddningstjänstlagstiftningen. Räddningsverket och Kommunförbundet har därvid framhållit att lagstiftningen behöver moderniseras mot bakgrund av att vissa bestämmelser framstår som föråldrade och onödigt detaljerade men även som bristfälliga eller oklara. Vidare bör enligt skrivelserna en översyn ta sikte på att i lagstiftningen klart ange målet och omfattningen av räddningstjänstverksamheten. Sålunda bör lagstiftningen kompletteras med nationella mål för inriktningen av räddningsinsatser och återspegla en samlad syn på skyddet mot olyckor bl.a. när det gäller olycks- och skadeförebyggande åtgärder.

Sambandet mellan räddningstjänstlagen och annan lagstiftning bör därvid klargöras bl.a. i fråga om hanteringen av brandfarliga och explosiva varor, transport av farligt gods och miljöskydd. Enligt skrivelserna bör även det offentliga åtagandet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun klargöras när det gäller räddningstjänst. Kommunförbundet har i sin skrivelse särskilt framhållit att kommunerna bör ges ökade möjligheter till lokal anpassning av organisation och dimensionering av den kommunala räddningstjänstverksamheten. Detsamma gäller inflytande över kraven på kompetens hos och utbildning av räddningstjänstpersonalen. De synpunkter som har förts fram i skrivelserna kommer att redovisas närmare i följande avsnitt.

Utredningen om kemikalieolyckor m.m. behandlade i sitt slutbetänkande Säkrare kemikaliehantering (SOU 1998:13) bl.a. frågor som hör samman med miljöräddningstjänst till sjöss. Utredningen konstaterade i detta sammanhang att vissa frågor skulle kräva ytterligare överväganden i samband med en översyn av räddningstjänstlagstiftningen. Det gällde bl.a. befogenhet att så tidigt som möjligt inleda en miljöräddningsoperation till sjöss samt fördelningen av ansvaret mellan statliga och kommunala myndigheter då ett fartyg i samband med en räddningstjänstinsats bogseras till hamn. (Se SOU 1998:13 s.12 och 179 ff.)

Vid regeringssammanträdet den 18 november 1999 uppdrogs åt Räddningsverket att i samarbete med bl.a. Kommunförbundet pröva behovet av en förändrad utbildning av den kommunala räddningstjänstens personal. Utredningsuppdraget redovisades till regeringen den 15 september 2000 i en rapport kallad Förändrad utbildning av den kommunala räddningstjänstpersonalen. I rapporten har slagits fast att det föreligger behov av att förnya och förändra utbildningen för personalen och förslag har lämnats till övergripande mål i utbildningen, utbildningsformer, innehåll i utbildningen, inträdeskrav och behörighet efter genomgången utbildning. Rapporten innehåller förslag till författningsreglering av utbildningen inom den kommunala räddningstjänsten.

1.2.3 Frågeställningar som enligt utredningsdirektiven skall belysas särskilt

I direktiven för utredningsuppdraget har regeringen till precisering av behovet av och uppdraget att se över räddningstjänstlagen m.m. angivit ett antal frågeställningar som skulle belysas (se vidare bilaga

1). Här nedan återges det i direktiven intagna utredningsuppdraget, som i direktiven har angivits under sex rubriker. (Uppdraget i vad avser integrering av sjö- och flygräddningstjänsterna har, såsom framgått, redovisats särskilt.)

Modernisering och minskad detaljreglering

Utredaren skall lämna förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning. Utredaren skall bl.a. beakta möjligheterna att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten och i övrigt modernisera bestämmelserna i lagstiftningen i syfte att skapa en effektiv räddningstjänst på såväl det kommunala som statliga området. Exempel på områden som skall utredas är kommunala räddningstjänstplaner och ledningen vid stora olyckor. Lagstiftningen måste även med minskad detaljreglering tillgodose det behov av reglering som krävs för att stat och kommun skall kunna utöva tillsyn m.m. på ett ändamålsenligt sätt.

Utredaren skall analysera om en reformerad räddningstjänstlagstiftning med en minskad grad av detaljreglering aktualiserar behovet av inledande bestämmelser med nationella mål för verksamheten. Om utredaren finner att så är fallet, eller om det av andra skäl skulle befinnas vara lämpligt, skall sådana bestämmelser ingå i förslaget till lagstiftning.

Dispositionen av och terminologin i räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen skall ses över i syfte att göra författningarna mer lättillgängliga.

Preciserade skyldigheter för stat, kommun och enskilda

Utredarens förslag skall precisera skyldigheterna inom räddningstjänstområdet för olika statliga myndigheter, kommunerna och enskilda. Ekonomiska konsekvenser av det offentliga åtagandet för såväl stat som kommun skall övervägas och redovisas. Själva räddningstjänstbegreppet skall, med undantag för vad som nedan sägs om miljöräddningstjänst till sjöss, inte utvidgas jämfört med vad som följer av nuvarande räddningstjänstlag.

Kommunernas förebyggande verksamhet

Utredarens förslag skall vidare omfatta de bestämmelser som krävs för att kommunernas förebyggande verksamhet på räddningstjänstområdet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Bestämmelser av tillsynskaraktär, t.ex. brandsyn, behöver ses över. I detta ar-

bete skall bestämmelser om olycksförebyggande verksamhet i annan lagstiftning beaktas. Förhållandet mellan räddningstjänstlagstiftningens bestämmelser och annan lagstiftning som reglerar olycks- och skadeförebyggande verksamhet skall analyseras och tydliggöras. Bestämmelser och myndighetsverksamhet som främst rör förebyggande åtgärder mot andra olyckor än bränder skall även fortsättningsvis regleras genom speciallagstiftning inom det aktuella området.

Förtydligt ansvar för sjuktransporter m.m.

Utredaren skall analysera behovet av att förtydliga ansvaret för sjuktransporter m.m. mellan landstingen och den statliga och kommunala räddningstjänsten. Om det finns ett sådant behov skall utredaren lämna förslag till bestämmelser som reglerar ansvaret på respektive område.

Räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning

Utredaren skall dessutom lämna förslag till de bestämmelser som krävs för att reglera vilken kompetens och utbildning den kommunala räddningstjänstens personal skall ha. Utredaren skall samråda med Räddningsverket i frågor som rör utbildning av räddningstjänstens personal i enlighet med regeringens beslut den 18 november 1999.

Ansvaret vid miljöräddningstjänst till sjöss

Med utgångspunkt i vad som tidigare sagts om behovet av att tidigt kunna påbörja miljöräddningsinsatser till sjöss och vissa frågor om räddningstjänst då fartyg bogserats till hamn, skall utredaren se över behovet av ändringar i lagstiftningen om ansvar och befogenheter för statliga och kommunala myndigheter på dessa områden.

1.3 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samråd med företrädare för Räddningsverket, Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Arbetet har innefattat ett antal sammanträffanden med företrädare för verksamheten i statlig och kommunal räddningstjänst. Frågeställningar som Utredningen enligt utredningsdirektiven har haft att ta ställning till har diskuterats i samband med ett antal seminari-

er och andra arrangerade möten med företrädare för bl.a. statlig och kommunal räddningstjänst.

2 Den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen - en bakgrund

2.1 Allmänt om begreppet räddningstjänst och om nuvarande uppgifter, roller och funktioner i räddningstjänstverksamheten

Samhällets räddningstjänst delas enligt RåL in i kommunal räddningstjänst och statlig räddningstjänst. Statlig räddningstjänst avser bara åtgärder i vissa speciella fall och omfattar fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänsterna, efterforskning av försvunna personer i andra fall samt miljöräddningstjänst till sjöss och räddningstjänst i samband med utsläpp av radioaktiva ämnen. Staten svarar också för sanering efter sådana utsläpp. Staten har genom polisen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Kustbevakningen samt länsstyrelserna ansvaret för dessa slag av räddningstjänst. Den kommunala räddningstjänsten är mer allmän och omfattar all övrig offentlig räddningstjänst bl.a. vid bränder, explosioner, skred, ras översvämningar, oväder och utflöde av skadliga ämnen. (Se prop. 1985/86:170 s. 18 och 61 f.)

Såväl statlig som kommunal räddningstjänst definieras, som redan nämnts, i RåL såsom en verksamhet som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckor och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Med olyckor avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller som kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande. Som olyckor räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Exempel på olyckshändelser är bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen. (Se bl.a. prop. 1985/86:170 s. 62.)

Att faran för en olyckshändelse är överhängande anses innebära att det föreligger en hög risk för att olyckan inträffar och stor risk för att den inträffar nära i tiden. Eljest är det enligt RåL fråga om

olycks- eller skadeförebyggande åtgärder (se prop. 1985/86:170 s. 23). Till statlig räddningstjänst hänförs dock, som redan nämnts, räddningsinsatser, som görs såsom fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst samt efterforskning av försvunna personer i andra fall, utan att det har inträffat någon olycka eller föreligger en överhängande fara för en olyckshändelse. (Se prop. 1985/86:170 s. 19 f. och 62 samt bet. FöU 1986/87:2.) Frågan om hur vid definitionen av begreppet räddningstjänst skall anses vara har i praktiken störst betydelse i den kommunala räddningstjänsten och har ställts på sin spets bl.a. i samband med frågor om ersättning till kommunen enligt 35 – 37 §§ RåL för medverkan i räddningstjänst m.m.

För uppgiften att göra räddningsinsatser som kommunen har ansvar för enligt RåL skall det i varje kommun finnas en räddningskår som består av en räddningschef och en eller flera räddningsstyrkor. Räddningskåren skall sköta den kommunala räddningstjänsten inom kommunens hela område. Kommunen har enligt RåL rätt att komma överens med en annan kommun om att ha en gemensam räddningskår. RåL ger också möjlighet för kommunen att helt eller delvis överlåta räddningskårens arbetsuppgifter till en annan kommun.

Begreppet räddningstjänst innefattar således inte åtgärder för att förebygga olyckor eller skador. Enligt RåL skall kommunen utan att uppgiften faller på något särskilt organ inom kommunen svara för att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. Inom den statliga räddningstjänsten har Luftfartsverket att svara för vissa förebyggande räddningsinsatser som rör luftfartyg och lufttrafiken. I övrigt gäller enligt RåL att det läggs en skyldighet på kommunen att utan eget ansvar främja olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen. Någon motsvarande bestämmelse i RåL om att främja förebyggande åtgärder finns inte med avseende på den statliga räddningstjänsten.

Krav ställs på att i första hand kommunens roll skall bli mer framträdande när det gäller att främja förebyggande verksamhet. Ansvaret är ofta reglerat i särskild lagstiftning. Exempel på detta är plan- och bygglagstiftningen, lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor och arbetsmiljölagstiftningen. Kommunens roll när det gäller förebyggande åtgärder är i dessa sammanhang bl.a. att se till att det förekommer ett samarbete mellan ansvariga organ och myndigheter så att brister i skyddet mot olyckor och skador kan rättas till.

RåL:s reglering av det allmännas ansvar för räddningstjänst befriar inte den enskilde från ansvar och kostnader för ingripanden vid

olyckshändelser. Syftet med RåL har således inte varit att föra över ansvar och kostnader till samhället. Som har berörts tidigare gäller som princip att det allmänna har skyldighet att ingripa först när den enskilde inte själv klarar av att skydda sitt liv eller sin egendom. Sålunda föreligger det skyldighet för samhället att ingripa endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunen svarar för insatsen. Var och en av dessa förutsättningar, kriterier, måste föreligga för att den statliga eller den kommunala räddningstjänsten skall vara skyldig att ingripa. En avvägning mellan skadornas omfattning och kostnaderna sker i praktiken endast när materiella värden står på spel. När det gäller fara för människors liv eller hälsa är ett ingripande alltid motiverat och går före andra intressen. Med uttrycket omständigheterna i övrigt avses främst de möjligheter som den hotade egendomens ägare kan ha att själv avvärja eller begränsa skadorna. (Se prop. 1985/86:170 s. 63.)

Det övergripande målet för eller kravet på samhällets räddningstjänst är att de skilda räddningstjänstinsatserna - statliga som kommunala - skall kunna påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Det innebär ett allmänt krav på att verksamheten skall planeras och organiseras så att målet uppfylls. För varje kommun skall det finnas en räddningstjänstplan som anger räddningsskårens organisation i kommunen och beredskap för insatser. I övrigt har kommunerna och de statliga myndigheterna, som svarar för räddningstjänst, haft att utforma en effektiv verksamhet med ledning av lokala behov och förutsättningar. I fråga om sjö- och flygräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss grundas kraven på dessa tjänster även på internationella överenskommelser.

De olika formerna av räddningstjänst kan inte bedrivas isolerade från varandra eller från andra myndigheter som berörs av verksamheten. Kommunerna och de statliga myndigheter, som svarar för räddningstjänst, har därför att samarbeta med varandra och med andra som berörs av denna. Alla tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas. Sålunda har det ansetts nödvändigt att de som har ansvaret för olika delar av räddningstjänsten samordnar sin verksamhet. Det gäller såväl administrativt som operativt. (Se prop. 1985/86:170 s. 18 f. och 65 f.)

För alla delar av såväl den kommunala som den statliga räddningstjänsten gäller att det skall finnas anordningar för alarmering av räddningsorganen. Vidare skall det vid varje räddningsinsats fin-

nas en räddningsledare, som har att leda insatsen och bestämma hur den skall bedrivas och vilka räddningsåtgärder som skall vidtas. I den kommunala räddningstjänsten är räddningschefen eller den som denne har utsett räddningsledare.

Syftet med att en räddningsledare skall utses är att räddningsinsatsen skall bli så effektiv som möjligt och att det inte får råda någon tvekan om vem som har den absoluta ledningen av insatsen. Till sin hjälp i ledningen av räddningsinsatsen kan räddningsledaren bilda en stab med rådgivande experter t.ex. byggnadsteknisk expertis i samband med brand i en anläggning, kärnkraftsteknisk expertis vid utsläpp av radioaktiva ämnen eller befälhavaren eller sjösäkerhetsexperter i en sjöräddningssituation. Det är emellertid räddningsledaren ensam som leder och bestämmer vid räddningstjänst om kriterierna för räddningstjänst enligt RåL är uppfyllda. Sälunda utgör RåL speciallagstiftning som är exklusiv i förhållande till annan lagstiftning som t.ex. kan innehålla bestämmelser om att rädda liv eller egendom såsom sjölagens (1994:1009) regler om befälhavarens ansvar om fartyget råkar i sjönöd.

Räddningsledaren har också i RåL, i syfte att räddningsinsatsen skall bli så effektiv som möjligt, givits stora befogenheter i sin ledning av räddningsinsatsen. Det är härvidlag bl.a. fråga om åtgärder som innefattar myndighetsutövning. Sälunda gäller att statliga och kommunala myndigheter under vissa förutsättningar är skyldiga att på räddningsledarens anmodan delta i en räddningsinsats med personal och utrustning. Räddningsledaren har också möjligheter att förordna om fullgörande av tjänsteplikt för envar som är mellan 18 och 65 år att medverka i räddningstjänst. Räddningsledaren kan vidare företa sådana ingrepp i annans rätt som är försvarliga med hänsyn till omständigheterna och ta i anspråk utrustning och annan egendom.

Generellt kan sägas att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller räddningstjänsten innebär att staten genom lagstiftning formulerar medborgarnas krav på säkerhet och skydd mot olyckor och skador genom att ställa upp övergripande mål samt fördela ansvar, uppgifter och befogenheter samt resurser mellan stat och kommun. Staten ansvarar för räddningstjänståtgärder som fordrar särskilda resurser eller speciellt kunnande som kommunerna svårligen kan hålla. Staten ansvarar även för åtgärder som i allmänhet inte går att hänföra till en bestämd kommuns geografiska område. Sälunda skall staten enligt RåL, i första hand länsstyrelserna, i enskilda fall och vid mer omfattande räddningsinsatser kunna ta över ansvaret för den kommu-

nala räddningstjänsten. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst kan länsstyrelsen komma att svara för samordningen av insatserna. Staten ger ersättning till kommunerna för stora och kostnadskrävande räddningsinsatser eller saneringsåtgärder. Staten svarar också för utbildning av personal inom det kommunala räddningstjänstområdet.

Kommunerna har generellt sett ett allmänt ansvar för räddningsinsatser och skall utföra de åtgärder som bäst kan skötas på lokal nivå. Kommunen har också att svara för att skadeförebyggande åtgärder vidtas inom kommunen. Principen om kommunal självstyrelse skall emellertid ligga till grund för de åtgärder som statsmakterna enligt Räl ålägger kommunerna på räddningstjänstområdet. Mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen gäller också att kommunerna själva beslutar om vilka resurser man vill använda för verksamheten. (Se bl.a. SOU 1983:77 s. 290 ff. och SOU 1998:59 s. 43.)

Staten svarar för tillsynen av verksamheten inom räddningstjänstområdet mot bakgrund av statens allmänna och övergripande ansvar. Även samordningen av och utnyttjandet av samhällets gemensamma resurser för räddningstjänst motiverar statens tillsyn. Syftet med tillsynen som riktar sig mot kommunens verksamhet är att följa upp tillämpningen av statsmakternas föreskrifter och bedöma om dessa ger avsett resultat. Tillsynen skall bedrivas med beaktande av den kommunala självstyrelsen. Kommunerna har den omedelbara tillsynen över och kontrollen av att den enskilde efterlever lagen och givna föreskrifter. (Se SOU 1983:77 s. 294 f. och prop. 1985/86:170 s.58.)

2.2 Närmare om den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen

2.2.1 Inledande bestämmelser

Som redan har framhållits delar Räl in samhällets räddningstjänst i kommunal räddningstjänst och statlig räddningstjänst. De fem första paragraferna i Räl innehåller inledningsvis gemensamma bestämmelser för de båda slagen av räddningstjänst.

I 1 § Räl anges att lagen innehåller föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas. Lagen reglerar emellertid inte bara samhällets räddningstjänst. Sålunda påpekas det i 1 § att det i lagen även finns bestämmelser om olycks- och ska-

deförebyggande åtgärder och om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, som således är åtgärder som faller utanför begreppet räddningstjänst. Vidare påpekas det i 1 § att det i lagen finns bestämmelser om rättigheter och skyldigheter för enskilda.

I 2 § RåL definieras begreppet räddningstjänst som en verksamhet som består av åtgärder som skall vidtas vid olyckor och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Till räddningstjänst hänförs enligt 2 § också räddningsinsatser som görs bl.a. såsom flygräddningstjänst enligt 26 § i lagen och sjöräddningstjänst enligt 27 § i lagen utan att det har inträffat någon olycka eller föreligger en överhängande fara för en olyckshändelse. Vidare framgår det av 2 § att samhället har skyldighet att ingripa först om den enskilde inte själv kan bemästra en olyckssituation. I paragrafen anges de tidigare nämnda fyra kriterierna som skall föreligga för att staten eller kommunen skall svara för räddningsinsatsen nämligen behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

I 2 a § RåL anges att med sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen avses i lagen sådana åtgärder som staten skall vidta för att göra det möjligt att åter använda mark, vatten, anläggningar och annan egendom som har förorenats genom utsläpp av radioaktiva ämnen. Skyldighet för staten att vidta saneringsåtgärder föreligger dock endast om den enskilde inte själv kan bemästra situationen. Således krävs det för att staten skall vara skyldig att ingripa att det med hänsyn till följderna av utsläppet, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten svarar för åtgärderna. Andra utsläpp av radioaktiva ämnen än sådana som avses i 2a §, t.ex. från sjukhus, industrier eller fordon som transporterar kärnämnen, omfattas av kommunal räddningstjänst (se prop.1991/92:41 s. 10.)

Enligt 3 § RåL gäller lagen inte hälso- och sjukvård som avses i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Enligt 6 § sistnämnda lag hör sjuktransporter till hälso- och sjukvården. Räddningstjänsten omfattar därmed i princip inte sådana transporter. Som framgår nedan gäller dock ett uttryckligt undantag i fråga om sjöräddningstjänsten.

I 4 § RåL anges det övergripande målet för samhällets räddningstjänst. Sålunda skall statliga eller kommunala räddningsinsatser kunna påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Det kräver att verksamheten planeras och organiseras

så att målet kan uppfyllas och att räddningsorganen håller en hög beredskap.

En effektiv räddningstjänst kräver också att de som har ansvaret för olika delar av räddningstjänsten samordnar sin verksamhet. I 5 § RåL anges därför att kommunerna och de statliga myndigheter, som svarar för räddningstjänst, skall samarbeta med varandra. Det gäller såväl administrativt som operativt. Paragrafen innehåller även en uppmaning till samarbete med andra som berörs av verksamheten.

2.2.2 Kommunal räddningstjänst

RåL innehåller i de följande 6 – 24 §§ särskilda regler för enbart den kommunala räddningstjänsten och inledningsvis bestämmelser om kommunens ansvar. Sålunda föreskrivs i 6 § RåL att varje kommun skall svara för all räddningstjänst inom kommunen som inte är statlig. Enligt 7 § skall kommunen även svara för förebyggande åtgärder när det gäller bränder och skador i samband med bränder. I övrigt skall kommunen enligt bestämmelsen, utan eget ansvar för att åtgärder vidtas, främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet.

I 31 § RåF ges vad som uppfattas som kompletteringsbestämmelser till kommunens skyldighet enligt 7 § RåL att främja olycks- och skadeförebyggande verksamhet. Bestämmelserna innefattar rapporteringsskyldighet för personal som i samband med räddningstjänst, brandsyn eller sotning upptäcker brister eller missförhållanden som kan leda till en annan olyckshändelse än brand.

I 8 och 9 §§ RåL föreskrivs om samarbete mellan kommuner och om att det i varje kommun skall finnas en räddningskår. Kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst och för den förebyggande verksamheten. Kommunerna skall emellertid själva och utan inblandning från statens sida bestämma innehållet i och formerna för samarbetet. Kommunen får komma överens med en annan kommun om att ha en gemensam räddningskår eller att uppgifterna i räddningstjänstverksamheten helt eller delvis skall skötas av en annan kommuns räddningskår. (Se prop. 1985/86:170 s. 67).

I 10 och 11 §§ RåL ges bestämmelser om att den politiska styrningen av den kommunala räddningstjänsten utövas genom en eller flera nämnder och om nämndens möjligheter att delegera beslut-

derätt. För en sådan nämnd, som tidigare benämndes räddningsnämnd, gäller vad som är föreskrivet i kommunallagen (1991:900).

Särskilda bestämmelser om kommunens räddningskår finns i 12 – 14 §§ Räl. Räddningskåren har enligt 12 § Räl till uppgift att sköta hela kommunens räddningstjänst. Kommunen får enligt samma paragraf överlåta åt annan och då även åt ett enskilt organ att göra vissa räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Kommunen behåller dock alltid ansvaret för ett räddningsingripande. Räddningskåren skall enligt 13 § Räl bestå av en räddningschef och en eller flera räddningsstyrkor. I räddningskåren kan också ingå räddningsvårn. Räddningsstyrkan skall enligt 14 § Räl bestå av på heltid eller deltid anställd personal som genom utbildning och erfarenhet har nödvändig kompetens för sina uppgifter. Räddningsvårnet består enligt samma bestämmelse av personal som har tagits ut på grund av tjänsteplikt (se 44 § Räl).

RäF innehåller i 2 – 5 §§ detaljerade föreskrifter angående räddningskåren. Här anges de krav som ställs på räddningschefens kompetens samt dennes uppgifter (2 och 3 §§) och att det skall finnas en eller flera ställföreträdare (4 §). Vidare anges kompetenskraven och kraven på utbildning för personalen som ingår i räddningsstyrkan (5 – 15 §§).

I 15 – 20 §§ Räl ges föreskrifter om förebyggande åtgärder mot brand i form av brandsyn och sotning. Bestämmelserna tar sikte på skyldighet för kommunen att svara för att brandsyn och sotning utförs regelbundet (15 §). Brandsynen innefattar en kontroll av att ägare eller innehavare av byggnader eller anläggningar upprätthåller ett brandskydd och att kommunen utser särskilda brandsyneförrättare för att utföra kontrollen (16 §). Bestämmelserna om sotning innehåller detaljerade föreskrifter om rengöring av eldstäder m.m. och om att brandskyddskontroll skall göras i samband med rengöringen (17 §). Vidare ges bestämmelser (18 och 19 §§) som bl.a. tar sikte på avgifter för brandsyn, sotning och kontroll av brandskyddet, samt om tillträde till den anläggning som berörs av de förebyggande åtgärderna. Brandsyn och sotning innefattar vissa åtgärder som är att anse som myndighetsutövning. Enligt 20 § meddelar regeringen, en myndighet eller kommunen bl.a. föreskrifter om frister för brandsyn m.m.

Detaljerade föreskrifter om brandsyn och sotning samt om kompetens hos och utbildning av personal för brandsyne- och sotningsverksamheten finns i 16 – 30 §§ RäF. I 31a och 31b §§ RäF ges bestämmelser om behörighet för befattning inom räddningstjänst eller inom verksamhet för brandsyn eller sotning för ut-

ländska medborgare med utbildnings- eller kompetensbevis från annat land.

I 21 – 24 §§ Räl ges bestämmelser om kommunal räddningstjänstplan. Enligt 21 § åligger det varje kommun att upprätta en räddningstjänstplan för räddningstjänsten. Planen skall vara grundläggande för verksamheten. Den syftar förutom att vara information till allmänheten även bl.a. till att vara utgångspunkten för den statliga tillsynen över den kommunala räddningstjänsten (se prop. 1985/86:170 s. 74). Av planen skall det bl.a. framgå hur räddningskåren är organiserad, vilken kompetens som krävs för att vara befäl i räddningskåren, insatstider till kommunens olika delar (tidsåtgång från alarmering av insatsstyrkan till dess räddningsarbete kan påbörjas), minsta antal övningar som skall hållas med personalen och hur allmänheten skall varnas och informeras vid allvarliga olyckshändelser. Av bestämmelsen i 21 § första stycket punkt 8 framgår att Räl är en heltäckande lag för räddningstjänstens verksamhet under såväl fred som under höjd beredskap (se prop. 1994/95:7 s. 59 och 120).

För sådan verksamhet som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt 10 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, den s.k. Sevesolagen, skall kommunen enligt 69 § Räf upprätta en särskild insatsplan. Planen skall utgöra en del av den räddningstjänstplan som anges i 21 § Räl.

Räddningstjänstplanen skall enligt Räl antas av kommunfullmäktige och den skall tillställas bl.a. tillsynsmyndigheterna (22 §). I övrigt (23 och 24 §§) ges bestämmelser rörande samråd vid upprättande, ändring i eller tillägg till en räddningstjänstplan. Sälunda skall kommunen på lämpligt sätt och i den omfattning som behövs samråda med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Vidare kan regeringen på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer ändra en kommunal räddningstjänstplan.

Enligt 32 § Räf skall kommunens räddningstjänstplan tillställas länsstyrelsen och Räddningsverket, i deras egenskap av tillsynsmyndigheter, och de kommuner eller andra med vilka samverkan i räddningstjänst är aktuell. I 32 § Räf anges att Räddningsverket är den myndighet som enligt 24 § Räl får göra framställning till regeringen om ändring i en räddningstjänstplan.

2.2.3 Statlig räddningstjänst

25 – 29 §§ RåL innehåller regler som enbart rör statlig räddningstjänst. Därvid gäller 25 § fjällräddningstjänst, 26 och 27 §§ flyg- respektive sjöräddningstjänst, 27 a § polisens efterforskning av försvunna personer i vissa fall och 27 b § miljöräddningstjänst till sjöss samt 28, 28 a och 29 §§ räddningstjänst i samband med utsläpp av radioaktiva ämnen och regler om sanering efter sådana utsläpp.

Enligt 25 § RåL skall polisen efterforska och rädda den som har försvunnit i fjällområden under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för dennes liv eller allvarlig risk för dennes hälsa. Polisen skall också inom fjällområden rädda den som har råkat ut för en olycka eller drabbats av en sjukdom och som snabbt behöver komma under vård eller få annan hjälp. I dessa fall är det inte fråga om efterforskning. En förutsättning för ingripande i dessa sammanhang är att det är fråga om allvarliga fall. Ingripanden som kräver att någon snabbt behöver komma under vård eller få annan hjälp kan i och för sig innefatta sjuktransport som avses i hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Genom bestämmelserna i 3 § är RåL emellertid i princip inte tillämplig på sjuktransporter. Bestämmelserna i 25 § begränsar således inte landstingets principiella ansvar enligt 6 § HSL för sådana transporter. (Se prop. 1985/86:170 s. 76.)

I 36 § RåF finns bestämmelser om att det vid aktuella polismyndigheter skall finnas en plan för fjällräddningstjänsten. Planen skall enligt samma bestämmelse innehålla uppgifter om tjänstens organisation, beredskap och ledning samt om de resurser som står till förfogande. De grundläggande krav som ställs på planering och organisation av verksamheten framgår av 4 § RåL.

Enligt 26 § RåL skall Luftfartsverket svara för räddningstjänsten vid flyghaverier i havet, kustvattnen och de tre största insjöarna med undantag för hamnar. Enligt samma paragraf svarar Luftfartsverket även för förebyggande räddningsinsatser mot skador, när ett luftfartyg är nödställt eller när fara hotar lufttrafiken. Verket svarar också för efterforskning av luftfartyg som saknas. Luftfartsverkets ansvar för räddningstjänsten är i dessa hänseenden inte begränsat till havet, kustvattnen och de tre största insjöarna utan avser även landområdet och andra inre vatten. När haveriplatsen har lokaliserats till inre vatten eller till land ligger emellertid ansvaret för räddningstjänsten i enlighet med bestämmelserna i 6 § RåL på kommunerna, som då har att ta över ansvaret för själva räddningsinsatsen. (Se prop. 1985/86:170 s. 37 f. och 76.) Har haveriplatsen lokalise-

rats till fjällområden ankommer dock räddningsinsatsen enligt 25 § RåL på polisen.

Utanför svenskt territorium och Sveriges ekonomiska zon skall Luftfartsverket eller den som verket enligt 107 § luftfartsförordningen (1986:171) utser leda flygräddningstjänsten över de delar av havet, där flygräddningstjänsten enligt internationella överenskommelser ankommer på svenska myndigheter. Enligt samma bestämmelse skall flygräddningstjänsten inte begränsas med hänsyn till luftfartygets nationalitet eller nationaliteten hos de ombordvarande. En erinran om dessa bestämmelser i luftfartsförordningen ges i 37 § RåF.

Sjöräddningstjänsten regleras i 27 § RåL. Enligt bestämmelsen ankommer det på Sjöfartsverket att med samma geografiska avgränsning till svenskt territorium och svensk ekonomisk zon som enligt 26 § RåL gäller i fråga om flygräddningstjänsten svara för efterforskning och räddning av människor, som är eller kan befaras vara i sjönöd. Sjöfartsverket svarar således på motsvarande sätt som Luftfartsverket i fråga om flygräddningstjänsten för räddningsåtgärder som är knutna till havet, kustvattnen och de tre största sjöarna med undantag för hamnar. Vid olyckshändelser i inre vatten faller ansvaret för räddningstjänst på kommunerna i enlighet med bestämmelserna i 6 § RåL på samma sätt som i fråga om flyghaverier. (Se prop. 1985/86:170 s. 38 ff. och 76 ff.) Utanför svenskt sjöterritorium skall Sjöfartsverket svara för räddningsinsatser i enlighet med 27 § RåL där räddningstjänst enligt internationella överenskommelser ankommer på svenska myndigheter. Bestämmelser om detta ges i 43 § RåF.

Enligt 27 § RåL omfattar sjöräddningstjänsten även sjuktransporter från fartyg. Bestämmelsen innebär ett undantag från den tidigare berörda huvudregeln enligt HSL att sjukvårdshuvudmannen har ansvaret för sjuktransporter. Någon motsvarande uttrycklig bestämmelse om sjuktransporter i samband med annan räddningstjänst finns inte.

I Utredningens delbetänkande SOU 2000:63 föreslås vissa ändringar med avseende på tillämpningsföreskrifterna i 38, 39 och 43 – 45 §§ RåF till RåL:s bestämmelser om sjö- och flygräddningstjänsterna. Förslaget syftar till en samordning av de båda tjänsterna och innebär bl.a. att det skall finnas en för tjänsterna gemensam räddningscentral. Vidare skall det på motsvarande sätt som gäller enligt 36 § RåF för fjällräddningstjänsten finnas bestämmelser om upprättande av en gemensam plan för sjö- och flygräddningstjänsterna och om innehållet i planen.

I 40 – 42 §§ RåF ges bestämmelser om andra staters rätt att delta i flygräddningstjänst inom svenskt område med egna resurser om insatser gäller luftfartyg från dessa stater. Om ett luftfartyg är registrerat i främmande stat och havererar inom svenskt område skall Luftfartsverket meddela den främmande staten.

Enligt 27 a § RåL har polisen att även i andra fall än som avses i bestämmelserna om fjäll-, sjö- och flygräddningstjänst i 25 – 27 §§ RåL att svara för efterforskning av försvunna personer. Det gäller dem som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig fara för deras hälsa. All efterforskning av personer som har försvunnit under sådana förhållanden betraktas således som räddningstjänst, om verksamheten inte är ett led i spaningsarbete i samband med förundersökning på grund av brott.

Miljöräddningstjänsten till sjöss regleras i 27 b § RåL. Enligt bestämmelsen ankommer det på Kustbevakningen att svara för räddningstjänst, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet. Kustbevakningens ansvar för miljöräddningstjänsten har samma geografiska avgränsning till svenskt sjöterritorium och svensk ekonomisk zon som enligt 26 och 27 §§ RåL gäller i fråga om flyg- respektive sjöräddningstjänst. Även utanför svenskt sjöterritorium skall Kustbevakningen i enlighet med internationella överenskommelser och enligt bestämmelserna i 46 § RåF svara för miljöräddningstjänst till sjöss. När olja eller skadliga ämnen har flutit i land ankommer det enligt 6 § RåL på kommunen att vidta de akuta åtgärder som behövs.

Enligt 46 a § RåF skall det för miljöräddningstjänsten till sjöss finnas ledningscentraler. I 46 b § RåF ges på motsvarande sätt som för fjällräddnings-, flyg- och sjöräddningstjänsterna bestämmelser om att det skall finnas en plan för tjänsten och om innehållet i planen.

I 28, 28 a och 29 §§ RåL ges bestämmelser om räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och om sanering efter sådana utsläpp. Sålunda föreskrivs i 28 § att länsstyrelsen skall svara för räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning om utsläppet har sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller vid överhängande fara för ett sådant utsläpp. Länsstyrelsen skall också svara för saneringen efter utsläpp från en sådan anläggning. För sanering efter utsläpp av sådana radioaktiva ämnen, som staten enligt 2 a § RåL har ansvar för och som inte härrör från en kärnteknisk anläggning,

kan regeringen i särskilda fall besluta att en viss myndighet skall svara.

Av en hänvisning till lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet i 28 a § RåL framgår att anläggningsinnehavaren har det primära ansvaret för att vidta de åtgärder som behövs för att upprätthålla säkerheten vid anläggningen. Enligt 29 § RåL är kommunerna skyldiga att delta i planeringen av räddningstjänsten och medverka vid övningar i räddningstjänst vid utsläpp och saneringen av radioaktiva ämnen för vilka staten har ansvar. Att kommunerna är skyldiga att delta vid saneringen om det inträffar utsläpp för vilka staten svarar framgår av 34 § RåL.

Föreskrifter finns i 47 – 58 §§ RåF om räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning och sanering efter sådana utsläpp. Enligt 47 § skall alla länsstyrelser upprätta planer för räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen och för sanering efter sådana utsläpp. I 48 § anges att planen skall innehålla uppgifter om bl.a. organisation och ledning, information till allmänheten, resurser som står till förfogande och saneringsmetoder. I 48 a § RåF ges föreskrifter om kompetenskrav för räddningsledare i räddningstjänst vid utsläpp. Särskilda föreskrifter gäller enligt 48, 53 och 55 §§ RåF för länsstyrelserna i de län där kärnkraftverk finns och för länsstyrelserna i Södermanlands och Västertottens län. I 49 – 52 §§ RåF ges regler om särskilda beredskapszoner och zoner för strålningsmätning och varning kring kärnkraftverken och om information och utdelning av jodtabletter. Enligt 54 § RåF skall kommunen biträda länsstyrelsen i dess uppgifter med bl.a. beredskapsplanering inför utsläpp och sanering vad avser den inre beredskapszonen. Räddningsverket får enligt 56 § RåF meddela ytterligare föreskrifter om räddningstjänsten och saneringen. Verket skall enligt 57 § utöva tillsyn över efterlevnaden av RåL och RåF i förevarande hänseenden. Som central myndighet inom strålskyddsområdet har Statens strålskyddsinstitut enligt 58 § RåF att ge råd om strålningsmätning samt samordna och bl.a. svara för bedömningar om indikering och larmkriterier.

2.2.4 För kommunal och statlig räddningstjänst gemensamma regler

I 30 – 37 §§ RåL ges vissa för samtliga räddningstjänster gemensamma bestämmelser. För alla delar av såväl den kommunala som den statliga räddningstjänsten gäller enligt 30 § RåL att det skall

finnas anordningar för alarmering av räddningsorganen. Bestämmelsen innehåller även föreskrifter för räddningsorganen om viss underrättelseskyldighet. I 31 § RåL föreskrivs, såsom redan har framgått, att det vid varje räddningsinsats skall finnas en räddningsledare, som har att bestämma över de räddningsåtgärder som skall vidtas. Bestämmelsen syftar till att räddningsinsatsen skall bli så effektiv som möjligt. Räddningsledaren i såväl statlig som kommunal räddningstjänst har också av den anledningen givits särskilda befogenheter (se 34, 44, 45 och 53 §§ RåL).

Vem som är räddningsledare i olika slag av räddningstjänst framgår av 32 § RåL. Räddningsledare i den kommunala räddningstjänsten är räddningschefen i den kommun där insatsen görs eller den som räddningschefen har utsett. Detta gäller även om en räddningskår från andra kommuner deltar i insatsen. Inget hindrar att räddningschefen därvid utser något befäl i räddningskåren från den andra kommunen till räddningsledare. I fjällräddningstjänsten och vid efterforskningen av försvunna personer är polischefen i distriktet eller den som denne har utsett räddningsledare. I övrig statlig räddningstjänst utses räddningsledaren av den ansvariga myndigheten. Räddningsledare kan utses såväl i förväg som i den akuta situationen.

En räddningsinsats kan beröra fler än en kommun. Om två eller flera räddningskårer samverkar i en sådan insats kan det uppstå tvekan om vem som enligt 31 § RåL skall vara räddningsledare. Enligt 32 § RåL förutsätts det att de berörda räddningsledarna kan komma överens om detta. Gör de inte det, skall länsstyrelsen utse en av dem att leda insatsen. Vid gemensamma räddningsinsatser från två eller flera statliga myndigheter med ansvar för räddningstjänst skall räddningsledarna enligt 59 § RåF komma överens om vem som skall leda insatsen.

I fråga om räddningsinsatser som är mer omfattande får regeringen enligt 33 § RåL föreskriva eller i särskilt fall bestämma att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. I sådana fall utses en räddningsledare av den myndighet som har fått ansvaret. Det sagda gäller såväl kommunal som statlig räddningstjänst och kan bli aktuellt särskilt vid samordning av kommunal räddningstjänst. Bestämmelsen i 33 § reglerar även, på motsvarande sätt som vid räddningstjänst, övertagande av ansvaret för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning när utsläppet drabbar flera län.

Enligt 34 § RåF skall länsstyrelsen, om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om insatserna även innefattar statlig räddningstjänst, skall länsstyrelsen enligt samma bestämmelse i RåF svara för att insatserna samordnas.

Länsstyrelsen skall enligt 35 § RåF efter samråd med kommunerna i länet och med berörda myndigheter upprätta de planer som länsstyrelsen behöver för att kunna ta över ansvaret för räddningstjänsten enligt 34 § RåF. Räddningsverket får meddela föreskrifter om innehållet i planerna. Länsstyrelsen skall informera allmänheten om innehållet i planerna.

Räddningsledaren har som redan framgått i RåL givits betydande befogenheter, som bl.a. innefattar myndighetsutövning. Enligt 34 § RåF är sålunda statliga och kommunala myndigheter och då även sådana, som inte svarar för räddningstjänst eller för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, skyldiga att på räddningsledarens anmodan delta i en räddningsinsats med personal och utrustning, om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. I detta sammanhang skall nämnas att räddningsledaren enligt 44 § RåL kan anmoda var och en som är mellan 18 och 65 år att medverka i räddningstjänst. Någon motsvarande skyldighet, tjänsteplikt, föreligger dock inte att medverka vid sanering. Räddningsledaren får också enligt 45 § företa sådana ingrepp i annans rätt som är försvarliga med hänsyn till omständigheterna och även ta i anspråk utrustning och annan egendom eller förstöra egendom. Ingrepp i annans rätt enligt 45 § omfattar såväl räddningsinsatser som saneringsåtgärder efter utsläpp av radioaktiva ämnen.

I 60 § RåF ges föreskrifter, som bl.a. kompletterar reglerna i 34 § RåL. Genom föreskrifterna åläggs statliga myndigheter, som har lämpliga resurser för att delta i räddningsinsatser, att medverka i planläggningen och vid övningar i räddningstjänsten. 61 § RåF ger Räddningsverket rätt att ge de övriga föreskrifter som en samordning av statlig räddningstjänst och saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen fordrar. I detta sammanhang kan nämnas att Räddningsverket enligt 62 § RåF skall utöva tillsyn över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar. I övrigt innehåller 62 § RåF bestämmelser om tillsynen över den statliga räddningstjänsten (se vidare nedan).

Om en kommun har medverkat i en annan kommuns räddningstjänst, har kommunen enligt 35§ RåL rätt till skälig ersättning av den andra kommunen. En kommun, som har medverkat i statlig

räddningstjänst eller vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen eller vid övningar i sådan tjänst eller sanering, har enligt samma bestämmelse rätt till skälig ersättning av staten. Enligt 36 § RåL har kommunen rätt till viss ersättning av staten för sådan räddningstjänst som kommunen svarar för men som har föranletts av utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen i vissa vatten, bl.a. utanför Sveriges sjöterritorium och inom den del av sjöterritoriet där räddningsåtgärder skall vidtas enligt bestämmelserna om miljöräddningstjänst till sjöss. (Jfr vad som har anförts ovan i anslutning till 27 b § RåL.) Närmare bestämmelser om beräkningen av ersättningen och om en kommuns rätt till ersättning av staten för den sanering som skall ske inom ett skadat område och som inte är räddningstjänst ges i 63 respektive 65 § RåF.

Om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader, har kommunen enligt 37 § RåL rätt till ersättning av staten för den del av kostnaderna som överstiger en självrisk. Frågan huruvida en räddningsåtgärd är att betrakta som räddningstjänst eller ej har varit föremål för domstolsprövning i flera fall. I 64 § RåF anges enligt vilka grunder självrisken skall beräknas.

2.2.5 Bestämmelser som rör enskilda m.m.

Bestämmelserna i 38 – 53 §§ RåL berör i första hand enskildas skyldigheter och rätt till ersättning i vissa fall, men innefattar även bl.a. viktiga regler om räddningsledarens befogenheter i samband med tjänsteplikt och ingrepp i annans rätt samt om dennes åtgärder efter räddningstjänst. Bestämmelserna om den enskildes skyldigheter tar, förutom tjänsteplikt och skyldighet att underkasta sig ingrepp, sikte på alarmering och förebyggande åtgärder.

Vid utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen från en sådan anläggning med särskild riskfylld verksamhet som avses i 43 § RåL skall anläggningsinnehavaren enligt 38 § RåL underrätta (alarmera) länsstyrelsen, polisen och den kommunala räddningstjänsten, om utsläppet påkallar särskilda åtgärder för att skydda allmänheten. Underrättelse skall också lämnas vid överhängande fara för sådana utsläpp från anläggningen. Ytterligare bestämmelser om underrättelseskyldigheten för anläggningsinnehavaren och om vilken information som skall lämnas finns i 70 § RåF. Enligt sistnämnda bestämmelser skall information lämnas till kommunen där anläggningen är belägen och till Räddningsverket. Räddningsverket skall

enligt 70 a § RåF informera Europeiska Unionen (EU) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av olyckshändelser där farliga ämnen ingår. (Se SOU 1998:13 s. 142.)

Enligt 39 § RåL föreligger det en allmän skyldighet för den, som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller om en olyckshändelse som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön, att om möjligt varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Detsamma gäller den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en brand eller en sådan olyckshändelse. Bestämmelsen om denna allmänhetens skyldighet att varna (alarmera) liksom bestämmelserna i 38 § RåL om anläggningsinnehavarens skyldighet att underrätta om utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen eller fara för utsläpp är straffsanktionerade (se 58 § RåL).

Den som äger eller innehar en sådan anläggning som avses i 43 § RåL har enligt 75 § RåF rätt att efter medgivande av kommunen för varning (alarmering) enligt 39 § RåL använda de varningsanordningar som har installerats enligt bestämmelsen i 7 kap. 1 § lagen (1994:1720) om civilt försvar. Enligt 76 § RåF får Räddningsverket utfärda föreskrifter om varning enligt 39 § RåL.

40 § RåL innehåller bestämmelser om skyldighet för enskilda men även för myndigheter att på begäran av en myndighet, som svarar för räddningstjänst eller för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, lämna uppgifter om personal och egendom som kan användas i räddningstjänsten eller vid saneringen. Uppgiftsskyldigheten för myndigheter syftar till att göra det möjligt för räddningsledaren eller den som svarar för saneringen att få kännedom om vilka resurser som finns tillgängliga för disposition enligt 34 § RåL. Uppgiftsskyldigheten för enskilda är avsedd att underlätta räddnings- och saneringsorganens möjligheter att genom avtal knyta till sig lämpliga resurser som disponeras av enskilda. Uppgifterna kan också läggas till grund för räddningsledarens beslut om tjänsteplikt enligt 44 § RåL eller räddningsledarens och den saneringsansvariges beslut att vid en insats förfoga över egendom enligt 45 § RåL. (Se prop. 1985/86:170 s. 84.) Även bestämmelsen i 40 § RåL om uppgiftsskyldighet är straffsanktionerad (se 58 § RåL)

41 § RåL innehåller tillsammans med 42 och 43 §§ RåL bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder. I 41 § anges att ägare eller innehavare av byggnader eller andra anläggningar i skälighets omfattning skall hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olyckshändelse. Ägaren eller innehavaren skall enligt samma bestämmelse även i övrigt i skälighets

omfattning vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Bestämmelserna i 41 § RåL utgör grund för den fortlöpande kontroll av brandskyddet som skall utövas vid brandsyn och sotning enligt 15 – 17 §§ RåL.

Om det behövs för att förebygga att människor skadas på grund av brand får regeringen enligt 42 § RåL föreskriva att material i lös inredning, i byggnader eller andra anläggningar får användas endast efter godkännande (typgodkännande). Syftet med bestämmelsen har varit att minska omfattningen av de skador som bränder i den lösa inredningen kan innebära. På grund av regelsystemet inom EU kan Sverige emellertid inte upprätthålla några egna tekniska krav på materialet i lös egendom och bestämmelserna i 42 § RåL tillämpas följaktligen inte (se Nils Andréasson m.fl., Lagkommentar Räddningstjänst, 1999, s. 74).

Vid en sådan anläggning, där verksamheten innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön är anläggningens ägare eller innehavare enligt 43 § RåL skyldig att, i skälig omfattning hålla och bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa nyssnämnda skador. Detsamma gäller även flygplatser som har godkänts enligt luftfartslagen. I 68 och 69 §§ RåF ges regler om ägarens eller innehavarens skyldighet att analysera riskerna för olyckshändelser vid nyssnämnda anläggningar och om kommunens skyldighet att upprätta en plan för räddningsinsatser för vissa anläggningar när det är fråga om hanteringen av kemiska produkter. (Se SOU 1998:13 s. 134 ff.) Föreskrifterna i 70 och 70 a §§ RåF om information om olyckshändelser eller befarade sådana vid anläggningarna har berörts tidigare. Ägaren eller innehavaren kan enligt 56 § RåL föreläggas vid vite att vidta åtgärder som avses i 41 och 43 §§ RåL liksom att företa åtgärder enligt bestämmelserna i 68 – 70 §§ RåF.

Som redan har framgått innehåller 44 § RåL regler om tjänsteplikt att medverka i räddningstjänst för var och en mellan 18 och 65 i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det. Tjänsteplikten, som fullgörs på anmodan av räddningsledaren, omfattar endast räddningstjänst och inte medverkan i sanering efter radioaktiva utsläpp. Den nämnd som avses i 10 § RåL (tidigare kallad räddningsnämnden) kan med stöd av 44 § RåL ta ut lämpliga personer för att ingå i kommunens räddningssvårn. I den mån sjuktransporter är att betrakta som räddningstjänst omfattar tjänsteplikten även utförande av sådana transporter (se prop.

1985/86:170 s. 86). Den som inte fullgör ålagd tjänsteplikt kan straffas med böter (se 58 § RåL).

Räddningsledaren har, såsom också har berörts tidigare, rätt enligt 45 § RåL att vid en räddningsinsats ta i anspråk utrustning och annan egendom om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte kan lämpligen hindras på något annat sätt. Sålunda får räddningsledaren bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt företa andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Ingrepp i annans rätt får också företas av den kommunala myndighet (tidigare kallad räddningsnämnden) eller, i fråga om statlig räddningstjänst av den myndighet, som svarar för räddningstjänsten. Om en statlig myndighet, enligt vad som sägs i 33 § första stycket RåL, har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, får ingrepp företas av den myndigheten i stället för den kommunala nämnden. Även den myndighet som svarar för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen får enligt 45 § RåL göra ingrepp i annans rätt.

Särskilda bestämmelser gäller enligt 45 § RåL i fråga om att meddela förbud eller förelägganden, som avses i 7 kap. 5 § lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa vattenföroreningar. Det gäller bl.a. förbud att påbörja eller fortsätta lastning eller lossning och föreläggande att läktra olja eller annat skadligt ämne. Enligt 45 § RåL får förbud eller föreläggande meddelas av räddningsledaren eller nämnden bara om Sjöfartsverkets beslut inte kan avvaktas. Polisen skall lämna det biträde som behövs när ingrepp görs i annans rätt.

Den som med stöd av 45 § RåL har beslutat om avspärrning eller utrymning, skall enligt 46 § RåL hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov av detta. Skyldigheten att hjälpa till med att ordna hjälpinsatser gäller både i den kommunala och den statliga räddningstjänsten. Frågan om åtgärder som t.ex. inkvartering i samband med utrymning skall betraktas som räddningstjänst har varit föremål för domstolsprövning i ärenden om ersättning för kostnader för åtgärden.

Enligt 47 § RåL får en anordning som varaktigt behövs för räddningstjänsten placeras på envars mark eller byggnad av den myndighet som svarar för räddningstjänst, om det inte medför inverkan av någon betydelse på markens eller byggnadens användningssätt.

De åtgärder som avses är till för räddningstjänstens behov och inte för skydd av den ifrågavarande marken eller byggnaden. Det är här fråga om bl.a. brandskåp, brandposter och larmanläggningar. Beslut om placering av anordningar fattas av kommunal nämnd eller i fråga om statlig räddningstjänst av vederbörande myndighet. För åtgärder som får allvarigare följder får expropriation tillgripas.

I 48 – 52 §§ RåL ges bestämmelser om enskildas rätt till ersättning vid medverkan i räddningstjänst eller i övning med en räddningskår samt vid ingrepp som innebär att utrustning tas i anspråk för att användas för räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. Ersättning kan även utgå om egendom tas i anspråk för anordningar enligt 47 § RåL. Ersättning skall betalas av kommunen eller, i fråga om statlig räddningstjänst och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, av staten. Några regler om rätt till ersättning eller bistånd till den som på grund av beslut om avspärning eller utrymning enligt 45 § RåL drabbas av kostnader finns inte i RåL. I 78 – 80 §§ RåF finns närmare föreskrifter om ersättningen till enskilda för deltagande i räddningstjänst och bemyndigande för Räddningsverket att meddela vissa bestämmelser som rör ersättningen.

I 53 § RåL ges vissa regler om räddningsledarens skyldighet att efter en avslutad räddningsinsats underrätta ägaren eller innehavaren av den egendom som en räddningsinsats har avsett om behovet av bevakning, restvärdesskydd, sanering och återställning. Ansvaret för egendomen ankommer på ägaren och innehavaren, men om bevakning behövs med hänsyn till risken för nya olyckor kan räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller innehavarens bekostnad. Polismyndigheten skall lämna räddningsledaren det biträde som behövs i nu nämnda avseenden.

När en räddningsinsats är avslutad efter en olyckshändelse då miljön har blivit skadad, skall räddningsledaren enligt 66 § RåF underrätta de myndigheter som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Det gäller länsstyrelsen eller kommunala nämnder.

2.2.6 Övriga bestämmelser

I 54 – 68 §§ RåL ges under rubriken övriga bestämmelser regler om tillsyn, ansvar, överklagande och bemyndiganden samt om räddningstjänst under krig och höjd beredskap. Slutligen ges under

samma rubrik i 69 – 72 §§ RåL bestämmelser om utländskt bistånd och internationellt samarbete rörande räddningstjänst.

I 54 § anges vilka myndigheter som skall utöva tillsyn över efterlevnaden av RåL och de föreskrifter som meddelas med stöd av RåL. Sälunda anges att inom kommunen utövar en sådan nämnd som avses i 10 § (tidigare kallad räddningsnämnden) den omedelbara tillsynen. Inom länet utövas tillsynen av länsstyrelsen. Den centrala tillsynen utövas av Räddningsverket eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av annan myndighet som regeringen bestämmer. I 62 § RåF anges såsom redan har framgått att i fråga om den statliga räddningstjänsten utövar den myndighet som svarar för räddningstjänsten också den centrala tillsynen över efterlevnaden av RåL och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Räddningsverket skall dock, som också har framgått, enligt 62 § RåF utöva tillsyn över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar. Räddningsverkets tillsynsuppgifter enligt 57 § RåF när det gäller planläggningen av räddningstjänsten och sanering enligt 28 § RåL har berörts tidigare. Rikspolisstyrelsen utövar enligt 62 § RåF tillsynen över fjällräddningsverksamheten.

För tillsynen har tillsynsmyndigheten enligt 55 § RåL rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och anläggningar. Tillsynsmyndigheten har också enligt samma bestämmelse rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Polismyndigheten skall enligt 57 § RåL lämna tillsynsmyndigheten det biträde som behövs för tillsynen enligt 55 §. Den som vägrar tillträde kan dömas för hindrande av förrättning enligt 7 kap. 13 § brottsbalken och den som inte i övrigt fullgör sin skyldighet att lämna upplysningar eller handlingar eller lämnar oriktiga uppgifter kan dömas enligt 58 § RåL.

Som redan har berörts får en tillsynsmyndighet enligt 56 § RåL meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av RåL och med stöd av RåL givna föreskrifter. Beslut om föreläggande och förbud får förenas med vite. Underlåter någon att vidta en åtgärd som åligger honom enligt tillsynsmyndighetens föreläggande, får myndigheten enligt samma bestämmelse vidta åtgärden på den försumliges bekostnad.

58 § RåL innehåller bestämmelser om ansvar för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot eldningsförbud (20 §) eller underlåter att ge upplysningar eller lämna ut handlingar i samband med sotning eller brandsyn (19 §) eller i samband med tillsyn (55 §) eller att lämna upplysningar om personal och egendom som kan användas i räddningstjänst (40 §). Vidare straffbeläggs oriktiga

uppgifter i samband med fullgörande av sådan upplysningsplikt som avses i nyss berörda 19, 40 eller 55 §§ samt straffsanktioneras underlåtenhet att underrätta vid utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen (38 §) och att varna eller tillkalla hjälp vid brand eller olyckshändelser (39 §). Bestämmelser om ansvar ges vidare, som redan har framgått, för den som utan att ha laga förfall uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra tjänsteplikt (44 §) eller uppsåtligen hindrar eller försöker hindra en åtgärd som räddningsledaren har föranstaltat om i enlighet med dennes befogenhet att företa ingrepp i annans rätt (45 §) eller annars utan giltig ursäkt åsidosätter en sådan åtgärd. Den som fällt till ansvar döms till böter om inte gärningen bedöms som ringa eller om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken.

Enligt 60 § RåL, som tillsammans med 59 § RåL innehåller bestämmelser om överklagande, får ett beslut av räddningsledaren om tjänsteplikt enligt 44 § RåL eller om ingrepp i annans rätt enligt 45 § RåL överklagas hos länsstyrelsen. I övrigt får räddningsledarens beslut inte överklagas. En kommunal nämnds beslut som meddelas med stöd av RåL eller tillämpningsföreskrifter till RåL får enligt 60 § RåL överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens och andra tillsynsmyndigheters beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller en statlig myndighets beslut om ingrepp i annans rätt enligt 45 § och om placering av anordning enligt 47 § RåL. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Enligt 59 § RåL gäller ett beslut om fullgörande av tjänsteplikt enligt 44 § RåL eller om ingrepp i annans rätt enligt 45 § RåL även om beslutet överklagas. För att göra det möjligt att förordna om omedelbar verkställighet av ett beslut, får en tillsynsmyndighet, om det föreligger särskilda skäl, på motsvarande sätt bestämma att dess beslut skall gälla även om beslutet överklagas.

I 81 – 86 §§ RåF finns ytterligare bestämmelser om överklagande av beslut enligt RåL och om överklagande av beslut enligt RåF. Sålunda får länsstyrelsens beslut enligt 7 § RåF om att medge undantag från kompetenskraven för räddningschef eller befäl i räddningsstyrka överklagas hos Räddningsverket. Beslut om antagning till utbildning enligt 15 och 33 §§ RåF får enligt 82 § överklagas hos Överklagandenämnden för totalförsvaret. Frågor om ersättning enligt 36 och 37 §§ RåL och enligt 65 § RåF prövas enligt 84 § av Räddningsverket. Frågor om ersättning enligt 48, 50 och 51 §§ RåL prövas i fråga om kommunal räddningstjänst eller övning med räddningskår enligt 85 § RåF av den eller de kommunala nämnder

som ansvarar för räddningstjänsten eller, i fråga om statlig räddningstjänst och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, av den myndighet som svarar för räddningstjänsten eller saneringen. I 86 § RåF hänvisas till att det i 60 § RåL finns bestämmelser om överklagande av kommunal nämnds beslut. Vidare hänvisas till att bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol finns i 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Slutligen ges överklagandeförbud för andra beslut av statlig myndighet än beslut enligt 36, 37, 48, 50 och 51 §§ RåL och 31a och 65 §§ RåF.

61 – 63 §§ RåL innehåller vissa bestämmelser med bemyndiganden i enlighet med 8 kap. 7 § regeringsformen (RF) för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter i avseenden som behandlas i RåL. Bestämmelserna innehåller även bemyndiganden enligt 8 kap. 11 § RF för regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela sådana bestämmelser. Bemyndigandena tar sikte på föreskrifter som rör skydd för liv, hälsa eller miljön (61 §) samt föreskrifter som begränsar rätten för en brandsyneförrättare att bedriva näringsverksamhet (62 §) och föreskrifter om att enskilda, företag, organisationer och andra sammanslutningar skall medverka vid övningar av betydelse för befolkningsskyddet eller den räddningstjänst som skall bedrivas under höjd beredskap (63 §).

I 64 – 68 §§ RåL ges bestämmelser om räddningstjänst under krig m.m. (höjd beredskap). Tillämpningsföreskrifter till dessa bestämmelser ges i 71 – 74 §§ RåF.

I 13 och 14 §§ RåL anges vilka som ingår i den i fred verksamma räddningskåren och av 21 § RåL framgår att RåL reglerar räddningstjänstens verksamhet under såväl fred som krig. I 64 § RåL anges att även den totalförsvarspliktiga personal, som har inskrivits för civilplikt vid räddningskåren och som har inkallats till krigstjänstgöring enligt 4 kap. 7 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, ingår i räddningskåren.

I 65 § RåL anges vad räddningskåren utöver vad räddningstjänsten omfattar enligt 2 § RåL skall ansvara för under höjd beredskap. Det gäller bl.a. utmärkning och röjning av farliga områden samt sanering för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel. Vidare skall räddningskåren, utan eget ansvar delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningsskydd.

Genom bestämmelserna i 66 § RåL bemyndigas regeringen i enlighet med 13 kap. 6 § RF att under krig och liknande förhållanden utfärda sådana föreskrifter som avviker från RåL som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig räddnings-

tjänst i övrigt eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen skall kunna genomföras. Enligt bestämmelserna ges regeringen även möjlighet att med stöd av bestämmelserna i 8 kap 7 § RF delegera sin rätt att meddela föreskrifter som avviker från RåL.

Enligt 71 § RåF får Räddningsverket meddela beslut om medverkan vid övningar under höjd beredskap. Vidare får verket enligt samma paragraf meddela föreskrifter som behövs för verkställighet av åtgärder enligt 65 och 66 §§ RåL. Enligt 72 § RåF får länsstyrelsen under höjd beredskap föreskriva undantag från de utbildningskrav som gäller för en räddningschef eller något annat befäl i räddningskåren.

Bestämmelserna i 67 § RåL ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att under höjd beredskap i det särskilda fallet besluta att räddningskåren får tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen. Enligt 73 § RåF tillkommer rätten att besluta om användningen av räddningskåren för uppgifter, som inte berör den egna kommunen, länsstyrelsen när fråga är om omfördelningen mellan kommunerna inom länet.

Om räddningskåren har tagits i anspråk för uppgifter utanför den egna kommunen har kommunen enligt samma bestämmelser rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader. Enligt 74 § RåF bestäms ersättningen av länsstyrelsen och betalas ut av Räddningsverket. Beslut om att räddningskåren får tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen får enligt 68 § RåF inte överklagas.

I 69 – 72 §§ RåL ges regler om utländskt bistånd, som bl.a. tar sikte på internationellt samarbete vid räddningsinsatser. Regeringen, en kommun eller en statlig myndighet som svarar för räddningstjänst får enligt 69 § RåL i den utsträckning som följer av överenskommelser som Sverige har ingått med de andra nordiska länderna begära hjälp från eller lämna hjälp till utländska myndigheter vid räddningsinsatser. Vidare sägs i 69 § att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i förhållande till länder utanför Norden är behörig att begära eller lämna internationellt bistånd vid räddningsinsatser enligt internationella överenskommelser som Sverige har ingått. Behörigheten enligt 69 § RåL gäller endast åtgärder för att hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön av sådan art som faller inom ramen för RåL.

Enligt 67 § RåF får Kustbevakningen begära bistånd från och lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser i

enlighet med internationella överenskommelser om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen och vid skydd av Östersjöområdets marina miljö.

70 § RåL reglerar bl.a. skyldighet för den svenska staten att ersätta skador, som uppkommer i Sverige i samband med en räddningsinsats för vilken en utländsk fysisk eller juridisk person, som i enlighet med bestämmelsen i 69 § RåL har medverkat i insatsen, annars skulle ha varit skadeståndsskyldig enligt svensk lag. Enligt 71 § RåL får staten kräva tillbaka ersättning som har betalats ut enligt 70 § RåL av den som har vållat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet.

I 72 § RåL ges slutligen bestämmelser som tar sikte på att personal från de nordiska grannländerna tjänstgör i samband med en räddningsinsats i Sverige i enlighet med de tjänstgöringsbestämmelser som gäller i det egna landet. För användandet av utrustning i form av fordon m.m. från det egna landet behövs inte något särskilt tillstånd. Ledningen av insatsen inom svenskt territorium utövas emellertid av den som är räddningsledare enligt RåL.

II ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

3 Utgångspunkter för överväganden och förslag rörande en reformerad räddningstjänstlagstiftning

3.1 Allmänna utgångspunkter

Utredningsuppdraget skall enligt kommittédirektiven syfta till att förslag lämnas till en reformerad räddningstjänstlagstiftning. Som redan har påpekats under avsnitt 1.2.2 har RåL med tillhörande RåF ändrats och kompletterats vid ett flertal tillfällen utan att någon övergripande översyn av lagstiftningen har genomförts. Det har också i olika sammanhang framhållits att lagstiftningen framstår som omodern och att den i flera avseenden innebär en onödig och även olämplig detaljreglering av den kommunala räddningstjänsten. Så har det bl.a. i den konkurrenspolitiska propositionen, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald, sagts att en väsentlig minskning av regleringen i räddningstjänstlagstiftningen rörande sotningsväsendet bör eftersträvas (se prop. 1999/2000:140). Utredningen har också, som redan framgått, lämnat förslag till ett reformerat sotningsväsende. Motsvarande synpunkter på detaljreglering har i andra sammanhang framförts beträffande reglerna om brandsyn, räddningstjänstplan samt utbildning och kompetens. Det har också påpekats att detaljregleringen alltför starkt styr inriktningen av den kommunala räddningstjänsten och skapar en likformning av verksamheten över hela landet som inte lämnar utrymme för en anpassning efter lokala behov och förutsättningar eller för modifierade krav på verksamheten.

Det har vidare i olika sammanhang sagts att lagstiftningen i vissa delar är otydlig och svårtolkad. Inte heller målsättningen för och syftet med räddningstjänstverksamheten har ansetts tillräckligt tydligt angiven. En rådande uppfattning är således att den nuvarande lagstiftningen inte på ett adekvat sätt återspeglar de uppgifter eller de principer med avseende på bl.a. den inriktning, som bör vara grundläggande för räddningstjänstverksamheten och fördelningen av ansvaret för skydd mot olyckor mellan enskilda och det offentliga.

Nya uppgifter framför allt inom det kommunala räddningstjänstområdet har också tillkommit utan att lagstiftningen har ändrats eller klarlagts. Den allmänna samhällsutvecklingen och den industriella tillväxten och utvecklingen ställer allt större krav och förväntningar på att det allmänna, bl.a. genom räddningstjänstverksamheten, skall tillgodose behov av trygghet och säkerhet i samhället. Utvecklingen när det gäller teknik, kommunikationer, större och fler transporter av bl.a. farligt gods, användningen av nya kemiska ämnen med farliga verkningar samt ökade miljöhänsyn och krav på miljösäkerhet är några exempel.

Vidare har kraven ökat på att offentliga åtgärder vidtas för att genom förebyggande åtgärder förhindra olyckor och begränsa skador. Dessa åtgärder har kommit att spela en helt annan roll i räddningstjänstverksamheten än tidigare. De inriktas på i princip alla slag av olyckor som kan drabba människor, egendom eller miljön och berör på olika sätt räddningstjänstområdet utan att det på ett adekvat sätt återspeglas i den nuvarande lagstiftningen. Bedömningar, som har gjorts om den framtida utvecklingen, tyder i och för sig inte på att de olyckshändelser som kräver räddningsinsatser påtagligt skulle varken öka eller minska över tiden. Däremot kommer de samlade åtgärderna till skydd mot olyckor med nödvändighet att förändras mot mer förebyggande arbete.

Ett effektivt arbete inom det kommunala räddningstjänstområdet anses numera innebära inte bara snabba räddningsingripanden utan även ett brett olycks- och skadeförebyggande arbete samt att åtgärder av olika slag vidtas efter en räddningsinsats (se bl.a. SOU 1998:59 s. 30 ff.). Utvecklingen under de kommande åren bedöms också ställa krav på ökade åtgärder från det allmänna sida för att förmå enskilda (fysiska och juridiska personer) att delta med egna olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Detta bör, vilket också har påpekats i olika sammanhang, återspeglas i lagstiftningen.

Samhällets ökande sårbarhet och krav på en högre beredskap hos det allmänna mot påfrestningar och störningar i samhället ställer också, som bl.a. har berörts i Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande *Säkerhet i ny tid* (SOU 2001:41), ökande krav på åtgärder till skydd mot olyckor. De resurser som finns inom räddningstjänstområdet framstår alltmer som en strategisk tillgång även i andra sammanhang än för rena räddningsinsatser. Snöovädret i Gävle i december 1998 kan ses som ett exempel bland många på detta. Någon övre gräns för hur stora olyckor som kan föranleda och ställa krav på räddningstjänst föreligger inte heller även om ansvaret för beredskapen mot olyckshändelser kan åvila ett antal olika statliga eller kommunala organ eller enskilda verksamhetsutövare. Det kan t.ex. gälla översvämningar, dammgenombrott, kemikalieolyckor, utsläpp av farliga ämnen till sjöss och radioaktivt nedfall. Insatser inom den kommunala eller statliga räddningstjänstens ram är därvid åtgärder, som i samhällets regi syftar till att hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. (Se bl.a. regeringens skrivelser Skr. 1998/99:33 s. 11 och 2000/01: 52 s. 11 f. samt prop. 1999/2000:30 s. 120.)

Allmänna utgångspunkter vid en nu aktuell bredare översyn för att åstadkomma en reformerad räddningstjänstlagstiftning bör givetvis vara dels en omprövning av behovet av de befintliga reglerna, dels en anpassning av regelsystemet till de ändrade förutsättningar som får anses råda och till de krav som bör ställas inom verksamhetsområdet. Den snabba förändringstakten i samhället kommer sannolikt att fortsätta. En fortlöpande uppföljning av behovet av ändringar i lagstiftningen torde därför också vara nödvändig. För att bl.a. förenkla och möjliggöra ett behov av snabba ändringar bör det dock undvikas att bestämmelser som inte kräver lagform tas in i en reformerad RåL. En reglering bör i stället ske i förordning eller i myndighetsföreskrifter.

3.2 Av statsmakterna fastlagda utgångspunkter för utredningsuppdraget

En översyn av RåL och RåF för att få till stånd en reformerad räddningstjänstlagstiftning har efter hand framträtt som allt mer angelägen. Enligt uttalanden i propositionen *Förändrad omvärld - omdanat försvar* (prop. 1998/99:74) och enligt utredningsdirektiven skall Räddningsverksutredningens tidigare berörda bedöm-

ningar och förslag, som redovisas i betänkandet Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och Skydda, (se avsnitt 1.2.2), i huvudsak ligga till grund för den nu aktuella översynen av räddningstjänstlagstiftningen. Enligt propositionen (s. 193 ff.) och Räddningsverksutredningens betänkande behövs en totalöversyn av räddningstjänstlagstiftningen som mer allmänt tar sikte på att minska lagstiftningens omfattning och detaljreglering och som tydliggör lagstiftningens sakliga innehåll. Översynen bör vidare avse formerna för att regeringen, den myndighet regeringen utser eller länsstyrelsen skall ta över ansvaret för en kommunal räddningsinsats. Det har föreslagits att staten skall kunna delta i en kommunal räddningsinsats med olika åtgärder och ansvara för vissa uppgifter samtidigt som insatsen fortfarande leds av en kommunal räddningsledare med bibehållet ansvar för insatsen. I propositionen och betänkandet föreslås också att det i kommunal och statlig räddningstjänst skall finnas ett ansvar för att utreda en olycksorsak och ett olycksförlopp och för att analysera hur insatserna har fungerat vid en räddningsinsats.

Översynen skall enligt propositionen, med hänvisning till Räddningsverksutredningens betänkande, också avse den målsättning som staten bör ange för räddningstjänstverksamheten.

Sälunda har Räddningsverksutredningen framhållit att statens inriktning av räddningstjänstverksamheten bör ske genom att s.k. nationella mål eller effektmål formuleras för hela verksamhetsområdet och inte såsom nu att en inriktning sker med utgångspunkt endast i regler om hur själva räddningsinsatsen skall organiseras och bedrivs. Målen skall sedan kunna brytas ned till verksamhetsmål, som olika myndigheter och andra aktörer skall leva upp till. En uppföljning och utvärdering bör också göras utifrån de uppställda målen och fokuseras på resultat och effekter bl.a. för kontroll och tillsyn av verksamheten.

Översynen skall vidare enligt propositionen, såsom också har påpekats i Räddningsverksutredningens betänkande, avse ett tydliggörande av ansvarsförhållanden och skyldigheter inom räddningstjänstområdet. Det har bl.a. framhållits att lagstiftningen bör återspegla principen om att den enskilde (fysiska personer och företag) har ansvar för och skyldighet att skydda sitt liv och sin egendom och för att inte förorsaka olyckor. Först när den enskilde inte själv klarar att skydda sig är det ett offentligt ansvar eller skyldighet att ingripa.

I budgetpropositionen för 2000 har regeringen i indelningen av den statliga verksamheten i politikområden angivit "Skydd mot

olyckor” som ett särskilt sådant område. Politikområdet ”Skydd mot olyckor” omfattar förebyggande, konsekvensbegränsande och skadeavhjälpande åtgärder när det gäller olyckor. Målet för den verksamhet som bedrivs inom politikområdet skall enligt propositionen vara att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö. Politikens inriktning bör enligt propositionen vara att det skadeförebyggande arbetet prioriteras. (Se prop. 2000/2001:1 Utgiftsområde 6 s. 99 f.) Enligt Utredningens mening måste målet för den verksamhet som bedrivs inom politikområdet ”Skydd mot olyckor” också klart återspeglas som en målsättning i en reformerad lagstiftning på räddningstjänstområdet.

De mer preciserade utgångspunkterna för det förevarande uppdraget att se över räddningstjänstlagstiftningen har, som tidigare framhållits, i direktiven för Utredningen angivits under olika rubriker. Under dessa har det pekats på ett antal frågeställningar som skall belysas och eventuellt föranleda förslag till bestämmelser inom ramen för en reformerad lagstiftning. Enligt den inledande rubriken i direktiven har det ingått i Utredningens uppdrag att i första hand göra en allmän översyn av räddningstjänstlagstiftningen för att modernisera denna och minska detaljregleringen. Enligt en andra rubrik har Utredningen haft att göra förtydliganden i fråga om de skyldigheter som åvilar statliga myndigheter, kommunerna och enskilda inom räddningstjänstområdet. Tydliga regler bör gälla i fråga om gränserna såväl mellan enskilda och det allmännas som mellan stats och kommuns ansvar och skyldigheter enligt räddningstjänstlagstiftningen. I uppdraget har också enligt de därpå följande rubrikerna ingått att lämna de förslag till ändringar i räddningstjänstlagstiftningen som krävs för att kommunernas olycks- och skadeförebyggande verksamhet skall kunna bedrivas effektivt. Vidare har det ingått i utredningsuppdraget att förtydliga ansvarsfördelningen mellan landstingen och den statliga och den kommunala räddningstjänsten i fråga om sjuktransporter. Förslag skulle också ges till bestämmelser om räddningstjänstpersonalens och sotningspersonalens kompetens och utbildning, som innebär en minskad detaljreglering och om ansvar och befogenheter för statliga och kommunala myndigheter vid miljöräddningstjänst till sjöss. Tydliggörandet av lagstiftningen skulle också gälla lagstiftningens strukturella uppbyggnad.

Under utredningsarbetet, som har bedrivits i nära kontakt med framför allt företrädare för kommunal räddningstjänst, har de i ut-

redningsdirektiven angivna frågeställningarna kommit att få en bredare innebörd än vad som direktiven omedelbart ger vid handen. Det gäller såväl i fråga om ansvaret för den förebyggande verksamheten som ansvaret för vissa åtgärder som vidtas i samband med en räddningsinsats samt omhändertagandet av skadade på en olycksplats. Det gäller vidare ansvaret för åtgärder efter en räddningsinsats. I direktiven för utredningsarbetet har vissa absoluta gränser för utredningsuppdraget lagts fast. Sälunda har det bl.a. angivits att begreppet räddningstjänst enligt 2 § RåL inte skulle utvidgas och att bestämmelser och myndighetsverksamhet, som rör förebyggande åtgärder mot andra olyckor än bränder, även fortsättningsvis skall regleras genom speciallagstiftning inom det aktuella området och inte inom ramen för räddningstjänstlagstiftningen.

Det har för Utredningen framstått som naturligt att vid dispositionen av det förevarande betänkandet följa rubrikindelningen i utredningsdirektiven. Frågan om en modernisering av lagstiftningen med avseende på hur lagstiftningen bör disponeras eller struktureras och benämningen på en reformerad lag tas upp särskilt och efter det att övriga frågor har behandlats.

3.3 Särskilda utgångspunkter med hänsyn till kommunal självstyrelse

Under utredningsarbetet har det framförts synpunkter på att den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen innebär en alltför stark styrning och detaljreglering av den kommunala räddningstjänstverksamheten och att detta inte är förenligt med reglerna om kommunal självstyrelse. Principerna för den rättsliga regleringen av kommunerna och principen om kommunal självstyrelse finns uttryckta i regeringsformen (RF). Det har också varit Utredningens uppfattning att dessa principer skulle vara en utgångspunkt vid den reformering av lagstiftningen som Utredningen har haft att lämna förslag till.

Sälunda har kommunen enligt 1 kap. 1 och 7 §§ RF en grundlagsskyddad rätt till kommunal självstyrelse. Självstyrelsen anges i förarbetena till RF som en princip om att kommunerna själva ombesörjer sina angelägenheter. När det gäller innebörden av detta och statens möjligheter att styra kommunerna framhålls att staten och kommunerna skall samverka på skilda områden för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Några preciserade gränser kring en

kommunal självstyrelsessektor har därför enligt förarbetena inte varit avsedd eller ens ansetts möjliga att dra. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. (Se prop. 1973:90 s. 190.)

Principen om kommunal självstyrelse har också skrivits in i 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Syftet med detta har varit att stärka villkoren för och markera vikten av kommunal självstyrelse. Bestämmelsen markerar att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet. Detta slogs fast i propositionen till kommunallagen (KL) och har ansetts vara viktigt inför den framtida utvecklingen av självstyrelsen. (Se prop. 1990/91:117 s. 22 f.)

I propositionen till KL sägs vidare följande (se prop. 1990/91:117 s. 23).

Den kommunala självstyrelsen kan dock aldrig vara total. Sålunda ger regeringsformen stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Det har i olika lagstiftningsfrågor som har berört kommunerna framhållits att den kommunala självstyrelsen är en realitet som måste ha någon innebörd även om det är ovisst hur långt den sträcker sig. Det har emellertid också framhållits att det i och för sig inte är något anmärkningsvärt med att självstyrelsen är och måste förbli begränsad av olika lagar. Statlig styrning brukar motiveras av hänsyn till väsentliga allmänna intressen och de centrala organens behov av att kunna genomföra en fastställd politik för landet i dess helhet. (Se bl.a. SOU 1996:129 s. 185 ff.)

Sålunda är en inskränkning i den kommunala självstyrelsen ibland befogad när det gäller fråga om viktiga nationella intressen såsom uppgiften att värna om människors liv, hälsa och trygghet. Det anses vara ett statligt ansvar att i sådana sammanhang ange nationella mål för trygghet, säkerhet och även välfärd, men att det i övrigt ankommer på kommunen att bestämma hur en verksamhet skall organiseras och bedrivas. Staten har också ett övergripande ansvar för medborgarnas rättigheter och att de behandlas någor-

lunda likvärdigt oavsett var de bor i landet. Staten anses således ha ansvar för verksamhetsområden som kräver ett mått av nationell likformighet och nationell överblick. Andra exempel på när staten har ett behov av att styra en kommunal verksamhet kan vara att staten bidrar med medel till verksamheten eller att verksamheten förutsätter en samverkan mellan kommuner eller en kommunal samverkan med statliga myndigheter.

Några uttryckliga regler som säkerställer att den kommunala självstyrelsen beaktas vid normgivningen rörande kommunerna finns således inte, men en bedömning skall alltid göras huruvida åtgärder från statens sida innebär en icke godtagbar inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse. (Jfr. bl.a. bet. 1998/99:BoU11 s. 5 ff. och 23 ff. samt prop. 2000/01:36 s. 19 och 30 f.) När det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen har denna emellertid reglerats på det sättet att det i 8 kap. 5 § RF föreskrivs att de åligganden och befogenheter, som staten anser bör ankomma på kommunen, skall ha lagform. Enligt 8 kap. 7 § RF kan även regeringen efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter för den kommunala verksamheten i form av förordning bl.a. i fråga om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Regeringen kan också efter bemyndigande i lag enligt 8 kap. 11 § RF överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela sådana bestämmelser.

En väsentlig uppgift för Utredningen har enligt utredningsdirektiven varit att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten. Från kommunalt håll har det också rent allmänt och inte bara när det gäller räddningstjänstlagstiftningen med hänvisning till den kommunala självstyrelsen ställts krav på en minskad statlig detaljreglering av den kommunala verksamheten och en utvidgad rätt för kommuner och landsting att – med hänsyn till den egna kommunens eller landstingets förhållanden – självständigt agera för att lösa kommunala och landstingskommunala frågor. Utredningen har konstaterat att lagstiftningsarbetet också alltmer har kommit att anpassas till dessa krav och på vissa områden bl.a. har resulterat i s.k. ramlagstiftning och en styrning från statens sida genom nationella mål. Kommuner och landsting har också givits en allt större frihet att bestämma sin organisation. De ges även stor frihet att besluta om verksamhetens utformning och inriktning samt om prioriteringar mellan olika verksamheter. (Se bl.a. SOU 1996:129 s. 185 ff.)

4 Modernisering och minskad detaljreglering

4.1 Inledning

Under rubriken Modernisering och minskad detaljreglering innefattar uppdraget för Utredningen enligt kommittédirektiven dels att beakta möjligheterna att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten, dels att i övrigt modernisera bestämmelserna i lagstiftningen i syfte att skapa en effektivare räddningstjänst på såväl det kommunala som statliga området.

En minskad detaljreglering av den kommunala räddningstjänstverksamheten är bl.a. en fråga om i vilken grad och på vilket sätt riksdagen och regeringen har behov av att styra verksamheten inom det kommunala räddningstjänstområdet och vilken hänsyn som skall tas till den kommunala självstyrelsen. Det förvaltningspolitiska reformarbetet har på flera kommunala områden inriktats mot att minska den statliga detaljregleringen och mer betona att statens roll gentemot kommunerna främst är att formulera övergripande s.k. nationella mål eller effektmål och att ange inriktningen och de formella ramarna för verksamheten (se bl.a. prop. 1994/95:100 Bilaga 8 s. 27). Exempel på detaljregler som enligt utredningsdirektiven skulle kunna mönstras ut i sådana sammanhang är bl.a. de som rör innehållet i kommunala räddningstjänstplaner. Frågan om nationella mål och styrningen av den statliga och kommunala räddningstjänsten tas upp nedan under rubriken Mål för och inriktningen av räddningstjänsten (se avsnitt 4.2).

I direktiven för Utredningen har det framhållits att även med en minskad detaljreglering måste lagstiftningen tillgodose det behov av en reglering som krävs för att staten och även kommunen skall kunna utöva en ändamålsenlig kontroll och tillsyn över verksamheten inom räddningstjänstområdet. Medlet att från statens sida styra genom målsättning i form av nationella mål innebär alltid ett visst mått av osäkerhet om vilka förväntningar staten har på den

kommunala verksamheten. Om statsmakternas inriktning och styrning av räddningstjänsten i fortsättningen skall grundas på uppställda mål för verksamheten i stället för den nuvarande detaljregleringen av metoder och arbetsformer i form av bl.a. räddningstjänstplanen ställs därför andra krav på en efterföljande kontroll eller tillsyn där en viktig uppgift är att ge råd och rekommendationer. Frågan om förutsättningarna för att en ändamålsenlig tillsyn skall kunna utövas i sådana sammanhang behandlas i avsnittet 4.2 men berörs också under avsnitt 5 där preciserade skyldigheter för bl.a. kommuner och staten tas upp.

En minskad detaljreglering på det kommunala räddningstjänstområdet är förutom en styrningsfråga också en fråga om att mönstra ut bestämmelser som framstår som onödiga eller som eljest lämpligen bör ersättas med en annan typ av regler. Som exempel på detta har i utredningsdirektiven angivits, förutom nyssnämnda bestämmelser om räddningstjänstplan, bestämmelserna om brandsyn, sotning samt utbildning och kompetens. Utredningen har i sitt delbetänkande Reformerat sotningsväsende, SOU 2001:42, föreslagit att kommunens nuvarande ansvar för att sotning och brand-skyddskontroll vidtas förs över på ägaren och innehavaren av byggnader eller andra anläggningar och att kommunens tillsynsfunktion när det gäller brandskyddet renodlas. Utredningen föreslår att en motsvarande ordning införs när det gäller kommunens nuvarande ansvar för brandsyn. Bestämmelserna om brandsyn kommer enligt Utredningens förslag att mer beröra den enskildes skyldigheter och ansvar och knyts till en kontroll eller tillsyn från kommunens sida av att den enskilde uppfyller i lagen ställda krav på brandskydd. Frågor om en minskning av detaljregleringen beträffande brandsyn tas därför inte upp i det förevarande avsnittet utan i avsnitt 5 som behandlar skyldigheter för bl.a. enskilda och kommunen samt frågor om tillsyn. Med hänsyn till att Utredningens förslag om ett reformerat sotningsväsende, såsom har nämnts tidigare, tills vidare skall bero har Utredningen att i enlighet med utredningsdirektiven nu lämna förslag till en minskad detaljreglering när det gäller bestämmelserna om sotning och sotningspersonalens kompetens och utbildning. Det görs i avsnitt 4.4. Frågor om detaljregleringen av utbildning och kompetens hos räddningstjänstpersonalen tas upp i ett särskilt avsnitt 8.

Till en modernisering av räddningstjänstlagstiftningen för att enligt utredningsdirektiven skapa en effektiv verksamhet på räddningstjänstområdet hör att förtydliga ledningsfunktionen vid kommunal räddningstjänst och ansvaret för ledningen av rädd-

ningsinsatser vid stora olyckor samt att förtydliga reglerna om samverkan mellan kommuner och statliga myndigheter som har ansvar för räddningstjänst. Frågor om ledningsfunktionen i kommunal räddningstjänst rör räddningschefens ställning och räddningsledarens roll och befogenheter bl.a. vid flera samtidigt pågående räddningsinsatser då konkurrens kan uppstå om resurser. Frågor om ansvaret för räddningsledning vid stora olyckor, som t.ex. aktualiserades i samband med översvämningarna kring Väneren under hösten 2000, angår bl.a. länsstyrelsens roll när räddningsinsatsen berör flera kommuner och även flera län. Frågor om samverkan för att skapa effektivitet, gäller bl.a. samordning av verksamheter i en gemensam räddningsinsats eller när en räddningsinsats övergår från t.ex. statlig till kommunal räddningstjänst. Förtydliganden i frågor om ledning och samverkan tas upp i förevarande avsnitt under punkt 4.3 och rubriken Ledningsfunktionen i kommunal räddningstjänst och ledningsansvaret vid stora olyckor. I avsnitt 5.4 berörs bl.a. frågor om övergången från statlig till kommunal räddningstjänst.

Moderniseringen skall enligt direktiven för Utredningen även ta sikte på frågor om dispositionen av och terminologin i räddningstjänstlagstiftningen för att göra författningarna mer lättillgängliga. Det har också framförts synpunkter på att dispositionen bättre skall återspegla syftet med och tillämpningsområdet för lagstiftningen. Det har även påpekats att lagens benämning inte återspeglar de uppgifter bl.a. olycks- och skadeförebyggande åtgärder och de skyldigheter som åvilar olika aktörer när det gäller åtgärder på räddningstjänstområdet. RÅL:s rubrik anger således endast det allmännas ansvar för räddningsinsatser. Frågor om lagstiftningens disposition, systematik, terminologi m.m. tas upp i ett senare avsnitt.

4.2 Mål för och inriktning av räddningstjänstverksamheten

Utredningen har funnit att övergripande nationella mål bör anges för verksamheten inom räddningstjänstområdet. Dessa bör vara den politiska styrning och utgöra de riktmärken som staten ger för att åtgärder skall vidtas till skydd mot olyckor. Skyddet skall innefatta inte bara räddningsinsatser utan även olycksförebyggande åtgärder.

Genom att i lagstiftningen ange nationella mål för den kommunala räddningstjänstverksamheten ges enligt Utredningens mening kommunerna i enlighet med principen om kommunal självstyrelse ökade möjligheter till en lokal anpassning av organisation och dimensionering av räddningstjänstverksamheten.

Målsättningen för samhällets räddningstjänst bör enligt Utredningens mening såsom ett övergripande och nationellt mål anges med att i hela landet skall upprätthållas ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt på egendom och miljön. Vidare bör det anges att den enskilda människans och de olika samhällsverksamheternas förmåga att själva bidra till sin egen säkerhet skall stödjas genom åtgärder från samhällets sida.

Som komplement till det övergripande nationella målet krävs enligt Utredningens mening att det både för den statliga och kommunala verksamheten eller grenar av verksamheten formuleras särskilda lokalt anpassade verksamhetsmål i form av säkerhetsmål och prestationsmål, som ansvariga statliga myndigheter och kommunerna har att leva upp till.

Användningen av nationella mål som ett statligt styrmedel inom räddningstjänstområdet ställer krav på en tillsynsfunktion som har karaktär av uppföljning, utvärdering och information. Utredningen vill i dessa sammanhang också betona betydelsen av att tillsyner syftar till att ge råd och information och inspirera till en fortlöpande positiv förändringsprocess inom räddningstjänstområdet.

Som komplement till det uppställda nationella målet formuleras handlingsplaner eller -program som redovisar hur målet för verksamheten eller målen för verksamhetsgrenarna inom räddningstjänstområdet skall uppfyllas. Programmen skall kunna följas upp och ligga till grund för en utvärdering av verksamheten. Programmen bör utformas mot bakgrund av en inventering och analys av de risker för olyckshändelser som föreligger och ange hur riskerna skall hanteras. Sålunda utgör en riskbedömning enligt Utredningens mening en nödvändig grund för planeringen såväl av en olycks- och skadeförebyggande verksamhet som av räddningstjänst. En klagjord riskbild är också en förutsättning för en ändamålsenlig och effektiv samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och statliga myndigheter inom räddningstjänstområdet.

För kommunernas del gäller enligt Utredningens förslag att varje kommun skall ha ett, eventuellt flera, av kommunfullmäktige antaget handlingsprogram för skydd mot olyckor. Programmet skall redovisa den lokala målsättningen och planerna för verksamheten

samt de risker som finns i kommunen för olyckshändelser och hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat. Programmet bör enligt Utredningens mening ange de krav på prestationsförmåga som lokalt bör ställas men även innehålla beslut om strategiska investeringar i materiel, brandstationer m.m.

Det skall i enlighet med principen om kommunal självstyrelse ankomma på varje enskild kommun att själv välja organisation och medel för att nå upp till den nivå för räddningstjänsten som står i överensstämmelse med målsättningen i lagstiftningen.

Kommunerna har således att själva göra avvägningar mellan olika alternativa lösningar för att uppfylla ställda säkerhetsmål och prestationsmål i verksamheten.

4.2.1 Vissa synpunkter på nuvarande regler om målsättning och inriktning av räddningstjänstverksamheten

Under rubriken Inledande bestämmelser i Räl, som gäller både statlig och kommunal räddningstjänst, anges i 4 § de grundläggande kraven på och målsättningen för samhällets räddningstjänst. I bestämmelsen föreskrivs att målet för samhällets räddningstjänst är att "räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt". Med detta ges uttryck för att räddningsorganen skall hålla hög beredskap och att verksamheten måste planeras och organiseras så att snabbhet och effektivitet i verksamheten uppnås. (Se prop. 1985/86:170 s. 64.)

I fråga om den statliga räddningstjänsten kan målsättningen för och styrningen av verksamheten från statsmakternas sida, till skillnad mot vad som gäller för den kommunala verksamheten, i och för sig ske i annan ordning än genom lag eller tillämpningsföreskrifter till lagen. Det kan ske t.ex. genom beslut i samband med behandlingen av anslagsfrågor eller genom att mål och uppgifter för verksamheten anges i myndighetsinstruktioner. Åligganden eller uppgifter som statsmakterna anser bör ankomma på en kommun måste emellertid ha lagform och en styrning från regeringens sida av kommunal verksamhet skall, i de fall där en sådan styrning är möjlig enligt RF, grundas på ett bemyndigande för regeringen i lag (se 8 kap. 5 och 7 §§ RF).

Valet att använda lagstiftning även för styrning av den statliga räddningstjänsten har, som framgått av avsnitt 1.2.1, sin grund i att Räl skall utgöra en samlad lagstiftning för alla former av rädd-

ningstjänst för att underlätta en samordning mellan samhällets olika former av räddningstjänst. Härigenom lades grund för en effektiv räddningstjänst. RåL och RåF innehåller också, utöver de inledande bestämmelserna, ett antal andra bestämmelser som är gemensamma för statlig och kommunal räddningstjänst. I huvudsak rör emellertid bestämmelserna i lagstiftningen den kommunala räddningstjänsten och hur verksamheten skall organiseras och bedrivs med tanke på brand. I stor utsträckning har dessa bestämmelser endast efter en redaktionell ändring förts över från den tidigare brandlagen (1974:80) och brandstadgan (1962:91).

Målbeskrivningen i 4 § RåL återspeglar att RåL är enbart inriktad på den operativa räddningsinsatsen och samhällets åtaganden gentemot den enskilde i dessa sammanhang. Den anger ett ansvarstagande och tar således inte sikte på att tillgodose ett samlat syfte med lagstiftningen i form av säkerhetsmål eller resultatmål för verksamheten inom räddningstjänstområdet, som även avser olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Målbeskrivningen berör inte heller den enskildes ansvar för eller skyldigheter att skydda sig och sin egendom. Detta är en svaghet i lagstiftningen.

De bestämmelser, som finns i RåL om målsättning och inriktning i fråga om olycks- och skadeförebyggande verksamhet, berör så gott som uteslutande kommunerna. I 26 § andra stycket RåL talas endast om förebyggande räddningsinsatser beträffande luftfartyg och lufttrafik. Enligt 7 § RåL gäller att kommunen, förutom att ansvara för förebyggande av bränder, skall främja annan förebyggande verksamhet i kommunen. Någon närmare målsättning eller inriktning från statens sida eller andra regler som anger vad som avses med denna skyldighet för kommunen finns dock inte. Även detta är en svaghet i lagstiftningen.

Målbeskrivningen för räddningstjänstverksamheten i 4 § RåL kompletteras, såsom har redovisats ovan under avsnitt 2.2, för kommunal räddningstjänst, med ett antal detaljerade bestämmelser i RåL och RåF om hur verksamheten skall organiseras och bedrivs tekniskt och resursmässigt. Regleringen i RåL och RåF för den statliga räddningstjänsten är även den i vissa hänseenden detaljerad.

Detaljregleringen för kommunerna, som den bl.a. återspeglas i räddningstjänstplanen, skapar en fokusering på olika mätbara prestationer. Statens tillsyn inriktas härigenom på en kontroll av om organisationen uppfyller ett antal uppställda disparata prestationskrav men inte något samlat prestationsmål. Det är fråga om mer eller mindre generella krav på bl.a. utrustning, antal övningar och bemanning i samband med brand. Lagstiftningen ger därmed inte

stöd för en tillsyn som tar sikte på ett övergripande syfte med verksamheten som bör vara att skapa säkerhet och trygghet för kommuninnevånarna. Detta är inte tillfredsställande.

Den angivna målbeskrivningen i 4 § Räl med åtföljande detaljreglering av kommunal räddningstjänst har i stort sett förts över till Räl och Räf från den tidigare brandlagen och brandstadgan. Det har skett mot bakgrund av och återspeglar direkt endast kommunens ansvar för och tidigare huvudsakliga uppgift att vidta åtgärder mot brand. Syftet med kommunal räddningstjänst var i och för sig även tidigare att verksamheten inte bara skulle omfatta räddande av liv och egendom i samband med brandsläckning, utan att verksamheten även kunde innefatta insatser vid andra olyckshändelser. Bestämmelserna i 4 § lämnar därmed öppet för kommunerna och även för ansvariga statliga myndigheter att med ledning av lokala behov och förutsättningar utforma en effektiv räddningstjänst. Detta bör emellertid tydliggöras.

Kommunal räddningstjänst har, som redan framhållits, efter Räl:s och Räf:s tillkomst i stor utsträckning kommit att innefatta nya och förändrade uppgifter för att förhindra olyckor och begränsa skador. Ingripanden mot brand är numera bara en del av verksamheten. Åtgärder inriktas i allt högre grad mot i princip alla slag av olyckshändelser som kan komma att drabba människor, egendom eller miljön och mot att allmänt genom olycks- och skadeförebyggande åtgärder skapa ett skydd mot olyckor. Ansvaret för att åtgärder vidtas vilar därvid visserligen på ett antal olika statliga och kommunala organ, men åtgärderna berör och engagerar på olika sätt också räddningstjänstverksamheten och är uppgifter inom räddningstjänstområdet. Den nuvarande målbeskrivningen i 4 § Räl som endast knyter an till ansvaret för själva räddningsinsatsen framstår därför enligt Utredningens mening även av den anledningen som alltför begränsad för att återge eller ange de nuvarande uppgifterna och målen för samhällets räddningstjänst. Bestämmelserna i 4 § framstår enligt Utredningens mening endast som ett delmål för själva räddningsinsatsen.

Sälunda talas det numera om att uppgifterna inom verksamhetsområdet räddningstjänst och målet för verksamheten faller in under det vida begreppet "Skydd mot olyckor". Begreppet inrymmer den vidare målsättningen att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö. Begreppet syftar till att åtgärder skall vidtas för att förebygga olyckor och för att förhindra eller begränsa skador till följd av olyckshändelser. (Jfr prop. 2000/2001:1, Utgiftsområde 6, s. 99

f.) Det är således fråga om åtgärder som skall minska sannolikheten för att en olycka skall inträffa och åtgärder som skall minska konsekvenserna när en olycka har inträffat. Begreppet återspeglar inte ett specifikt ansvarstagande utan ger uttryck för ett syfte eller målsättning. Inom ramen för denna målsättning faller såväl uppgifter som är förenade med ansvarstagande som uppgifter att, utan ett särskilt ansvarstagande, medverka till att förebyggande åtgärder vidtas. Det senare inrymmer även att stärka den enskildes förmåga att ta ansvar för och själv bidra till sin egen säkerhet och minska konsekvenserna av inträffade olyckor.

4.2.2 Nationella mål som medel att styra räddningstjänstverksamheten

Allmänna synpunkter på nationella mål som styrmedel

I uppdraget för Utredningen ingår att analysera om en reformerad räddningstjänstlagstiftning och en minskad grad av detaljreglering aktualiserar behovet av inledande bestämmelser i lagstiftningen med övergripande s.k. nationella mål för att från statens sida styra i första hand kommunal räddningstjänst och ge verksamheten den inriktning som statsmakterna anser att den bör ha. Om Utredningen finner att en styrning och inriktning bör ske genom sådana mål skall Utredningen enligt sina direktiv lämna förslag till hur erforderliga bestämmelser bör utformas.

Som har framgått av föregående avsnitt kan det konstateras att graden av detaljreglering från riksdagens och regeringens sida i lagar och andra författningar har minskat på flera områden. I stället anges allmänna nationella mål och riktlinjer för den verksamhet som skall bedrivas. Det gäller inte minst regleringen gentemot kommunerna i syfte att bl.a. i den kommunala självstyrelsens namn ge kommunerna större frihet att själva bestämma formerna för sin verksamhet.

Utvecklingen har således gått mot att kommuner och landsting har fått ökad frihet att bestämma över organisationen av den verksamhet som bedrivs och över regeltillämpning och användning av ekonomiska resurser. Staten har därmed övergått från en direkt till en mer indirekt styrning. En detaljerad reglering har därför allt oftare kommit att ersättas med mer övergripande målformuleringar i

kombination med olika system för efterkontroll. (Jfr bl.a. SOU 1998:166 s.110 f.)

Avsikten från statsmakternas sida har i och för sig inte varit att försvaga den statliga styrningen av kommuner och landsting utan att koncentrera den till de aspekter av verksamheten där nationella värden och likvärdighet skall garanteras medborgarna, bl.a. liv och hälsa, oavsett var i landet de är bosatta. Statens uppmärksamhet skall, såsom det har uttryckts, riktas mot vad som produceras – mot mål och mot resultat –, men lämna större frihet när det gäller hur resultaten uppnås. Inom dessa fastlagda nationella ramar skall statsmakterna emellertid i stort sett lämna fältet fritt för lokala och regionala variationer. Frågor om hur verksamheten ordnas i detalj, hur den organiseras och med vilken personal m.m. överlämnas till kommuner och landsting att själva råda över. (Jfr bl.a. SOU 1996:169 s. 89.) Sålunda har det angivits att styrningen från statsmakternas sida skall bli mer resultatriktad och mindre inriktad på detaljer, resursinsatser och processer.

I olika sammanhang har frågan diskuterats om hur nationella mål för i första hand den kommunala verksamheten bör formuleras för att kunna utgöra grund för en ändamålsenlig styrning från statens sida. I kompletteringspropositionen 1991/92:150 (s. 90 f.) angavs bl.a. att de övergripande målen bör syfta till en allmän riktningssgivning för den kommunala verksamheten, men att det inom ramen för dessa nationella mål också bör formuleras specifika mål som är möjliga att konkret följa upp och utvärdera. Vidare angavs det att genom framför allt uppföljning och utvärdering förväntas staten under hand och i efterhand kunna kontrollera att medborgarna erhåller en verksamhet som står i samklang med riksdagens intentioner. Den nationella uppföljningen bör därvid avse, som tidigare nämnts, resultaten av verksamheten och inte metoderna att uppnå resultaten. Genom utvärderingen och kontrollen skall kommunerna bl.a. uppmärksammas på i vad mån de behöver korrigera verksamheten. Det kan ske genom råd och rekommendationer från en tillsynsfunktion.

Senare, i budgetpropositionen 1994/95:100, Bilaga 8 (s. 27), framhölls det också att statens roll gentemot kommuner och landsting främst är att formulera nationella mål och att bl.a. genom lagstiftning ange de formella ramarna för verksamheten. De förtroendevalda i kommuner och landsting skall ha ansvaret för hur verksamheten bedrivs och att den håller en god kvalitet och effektivitet. Det har emellertid betonats att ett bärande element i en sådan icke detaljreglerande form av styrning från statsmakternas sida av

kommunal och landstingskommunal verksamhet är att det genom uppföljning, utvärdering, tillsyn och kontroll av verksamheten kan säkerställas att kommuner och landsting lever upp till de nationella målen. Det förutsätter också att verksamheten i kommuner och landsting präglas av insyn och öppenhet.

Användningen av nationella mål som ett statligt styrmedel i kommunal och landstingskommunal verksamhet har under senare tid varit föremål för utredning och granskning i olika sammanhang bl.a. av Kommunala förnyelsekommittén (se SOU 1996:169) och i flera sammanhang av Statskontoret och Riksrevisionsverket. Analyser har gjorts inom olika lagstiftningsområden där en tidigare detaljreglering har ersatts med mer allmänt formade övergripande mål för verksamheten och där målen har utformats som riktmärken för verksamheten. Det har bl.a. gällt lagstiftning inom socialvården, hälso- och sjukvården och på skolans område. Därvid har det noterats att en styrning genom nationella mål generellt sett har varit ändamålsenlig när målen har kunnat kombineras med en återkoppling av resultat och erfarenheter från en uppföljning och utvärdering och en tillsyn i vidare bemärkelse av den aktuella verksamheten.

Kontroll- och tillsynsverksamhetens betydelse i samband med en styrning genom nationella mål i såväl statlig som kommunal verksamhet har således betonats i olika sammanhang. Det har framhållits att när statsmakterna har övergått från en direkt styrning genom detaljreglering till en mer indirekt sådan genom övergripande målformuleringar så har kraven på statsmakternas kontrollinstrument ökat. Det har påpekats att utan en fungerande kontroll riskerar riksdagens och regeringens styrförmåga att urholkas (se bl.a. Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande SOU 1997:57 s. 95 och Den parlamentariska regionkommitténs betänkande SOU 1998:166 s. 110 ff.). Det kan därför enligt Utredningens mening konstateras att kontrollen bör ske dels genom att verksamheten fortlöpande följs upp genom att information samlas in, sammanställs och presenteras, dels genom att en utvärdering eller analys sker i efterhand av offentliga insatser och deras konsekvenser. Kontrollen bör också omfatta en tillsyn, inte bara i sedvanlig bemärkelse såsom en kontroll av att lagen och förordningar respekteras och efterlevs, utan i form av att bl.a. råd och information lämnas och att utvecklingen påverkas.

Vid den granskning som har gjorts vid olika utredningar när det gäller statsmakternas styrning av kommuner och landsting genom nationella mål har det visat sig vara förenat med vissa problem bl.a.

när det gäller att formulera dessa mål på ett sådant sätt att dessa blir möjliga att följa upp och mätas mot resultat. Det har också visat sig vara problem med att erhålla sådana erforderliga uppgifter och planer för verksamheten som kan läggas till grund för bedömningar av om de nationella målen uppfylls. Detta har i viss mån ansetts bero på svårigheter för kommuner och landsting att omvandla eller bryta ner de formulerade nationella målen till lokal eller regional nivå. En sådan nedbrytning av de nationella målen framstår mot nu angiven bakgrund enligt Utredningens mening som viktig samtidigt som det är nödvändigt att dokumentation lämnas om verksamheten för att en erforderlig kontroll av denna skall bli möjlig.

Diskussioner om nationella mål som medel att styra statlig och kommunal räddningstjänstverksamhet

Frågan om att ange nationella mål eller effektmål för verksamheten inom räddningstjänstområdet har tagits upp i olika sammanhang. Sälunda har Räddningsverksutredningen föreslagit att nationella mål formuleras med utgångspunkt i att verksamhetens övergripande syfte skall vara att skydda människor, egendom och miljön mot olyckor s.k. säkerhetsmål. Säkerhetsmålen, som syftar till att uppnå ett visst mål för säkerheten eller skyddet hos medborgarna, skall utgöra grunden för statens inriktning av verksamheten. Målen skall sedan enligt Räddningsverksutredningen brytas ned till verksamhetsmål i form av prestationsmål som den enskilda myndigheten eller kommunen skall leva upp till. Prestationsmålen är således det resultat som skall uppnås för att tillgodose de nationella säkerhetsmålen. Uppföljning och utvärdering skall göras utifrån de uppställda målen med en inriktning på resultat och effekter. (Se SOU 1998:59 s. 87.) Räddningsverksutredningen har i sitt betänkande, som på denna punkt har mött en allmänt positiv bedömning vid remissbehandlingen, givit följande exempel på vad som kan inrymmas i nationella mål för räddningstjänsten (se SOU 1998:59 s. 89).

Räddningstjänsten ska vara av god kvalitet och så långt möjligt med hänsyn till riskbilden tillgodose den enskildes och samhällsverksamhetens behov av säkerhet. Detta ska ske på ett likvärdigt sätt i hela landet. Räddningstjänsten ska särskilt beakta människor med särskilda behov såsom barn, sjuka, handikappade och äldre.

Räddningstjänst ska ske i respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Den enskildes och samhällsverksamhetens förmåga att själva bidra till sin säkerhet ska stödjas.

Räddningstjänsten ska vara lätt tillgänglig för såväl upplysningar som räddningsinsatser.

Räddningstjänsten ska arbeta för att förhindra och i förväg begränsa olyckor. Vid olycka ska räddningstjänsten kunna göra en snabb och effektiv insats. Räddningstjänsten ska vara yttäckande. Vid långa insattider ska särskilda satsningar ske på den enskildes och samhällsverksamhetens skydd.

Räddningsverket har tillsammans med Kommunförbundet när det gäller den kommunala räddningstjänstverksamheten under år 1999 inlett ett samarbetsprojekt kallat "Säkrare kommun – genom målstyrd tjänsteutveckling". Projektet syftar bl.a. till att räddningstjänstverksamheten i ökad utsträckning skall styras av mål i stället för att såsom nu främst styras av regler och ekonomi. Det övergripande målet för verksamheten skall enligt projektet utgå från begreppet "Skydd mot olyckor". Med denna utgångspunkt och mot bakgrund av en kommunal riskinventering eller riskbedömning skall kommunens räddningstjänstverksamhet styras av mål i form av säkerhetsmål, som av kommunen formuleras som lokalt anpassade mål för att uppnå t.ex. minskade olycksrisker, färre dödsfall och mindre skador. Verksamheten skall med denna målsättning bedrivas mer behovsorienterat och utgå från lokala behov och förutsättningar.

I skrivelser till Utredningen och vid diskussioner med Utredningen har företrädare för bl.a. Räddningsverket, Kommunförbundet, kommunledning och kommunal räddningstjänst påtalat att räddningstjänstlagstiftningen bör ges en modernare och mindre detaljerad utformning där statens övergripande ansvar på räddningstjänstområdet kommer till uttryck i form av övergripande nationella säkerhetsmål för både den statliga och kommunala verksamheten. Det har framhållits att de övergripande målen bör vara den politiska styrning eller de riktmärken för räddningstjänsten som staten skall ge för att inrikta räddningstjänstverksamheten mot att upprätthålla ett skydd mot olyckor. Skyddet skall innefatta inte bara själva räddningsinsatsen utan även olycksförebyggande åtgärder. De nationella målen skall på verksamhetsplanet brytas ner till lokala säkerhetsmål och prestationsmål.

Det har vidare vid de nyssnämnda diskussionerna framhållits att räddningstjänstlagstiftningen bör ge kommunerna ökade möjligheter till en lokal anpassning av organisation och dimensionering av räddningstjänstverksamheten och till att samverka med andra kommuner i dessa avseenden. Det har även anmärkts på att den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen när det gäller kommunal

räddningstjänst inte bara är alltför snävt inriktad på åtgärder mot brand utan att den också är ensidigt inriktad från ett tekniskt synsätt på medel och verktyg för hur verksamheten skall organiseras och bedrivs. Som en allmän uppfattning har det framhållits, såsom det också har uttryckts av Räddningsverksutredningen (se SOU 1998:59 s. 88), att berättigade förväntningar på ett skydd mot olyckor och ett resultat av verksamheten i form av bl.a. minskade skador därmed i viss mån går förlorade.

Vid de nämnda diskussionerna har det också varit en allmän uppfattning att den starka styrningen av den kommunala räddningstjänstverksamheten genom en detaljerad lagstiftning med inriktning på räddningstjänstens organisation och genomförande begränsar de kommunala politikernas möjligheter att själva utveckla en funktionell kommunal räddningstjänst med utgångspunkt i de lokala förhållandena. Detaljregleringen minskar enligt vad som sagts förutsättningarna för flexibilitet i verksamheten och läser möjligheterna till förändringar med hänsyn till utvecklingen i samhället. Den bör därför även av den anledningen ersättas av i lagstiftningen angivna nationella mål som mer övergripande syftar till att hindra och begränsa skador på människor och egendom eller i miljön

Från kommunpolitikerna har det för Utredningen särskilt framhållits att den nuvarande för kommunen mycket detaljerade lagstiftningen uppfattas som en hämsko på politikernas engagemang och möjligheter att styra räddningstjänsten bl.a. mot mer olycksförebyggande åtgärder. Det har uttryckts på det sättet att "detaljregleringen skymmer" kommunpolitikernas egentliga skyldighet som enligt lagstiftningen bör vara att ange mål för och inriktningen av räddningstjänsten på lokal nivå. Nationella övergripande säkerhetsmål, utan en detaljstyrning från statens sida, bör formuleras i lag. Målen skall sedan i kombination med av kommunen angivna särskilda säkerhetsmål och prestationsmål utgöra grunden för den enskilda kommunens politiker att aktivt leda verksamheten så att de nationella målen uppfylls. Det bör också vara kommunpolitikernas och inte statens uppgift att ange hur räddningstjänstverksamheten bör organiseras, dimensioneras och bedrivs. Sälunda bör det vara deras uppgift att utforma en lokal målsättning för verksamheten och bl.a. ange de krav på prestationsförmåga som lokalt bör ställas på olika delar i verksamheten och att själva med hänsyn till lokala förhållanden utforma detaljföreskrifter om hur verksamheten skall bedrivs med bemanning, utrustning, övningar, körtider m.m.

Utredningen delar de synpunkter som har anförts om nationella mål såsom medel för att styra statlig och kommunal räddningstjänst. Utredningen delar också synpunkterna på att reformarbetet, när det gäller räddningstjänstlagstiftningen, bör inriktas mot att minska den statliga detaljregleringen. Styrningen av räddningstjänstverksamheten från statens sida bör enligt Utredningens mening vara mer övergripande och ta sikte på måluppfyllelse och resultat och mindre på metoder och arbetsformer. Det senare bör enligt Utredningens uppfattning vara en uppgift för den enskilda kommunen att besluta om.

Nationella mål som sådana kan inte direkt läggas till grund för tillämpning i räddningstjänstverksamhet eller användas som utgångspunkt för att mäta eller värdera resultatet av verksamheten. Målen måste som bl.a. Räddningsverksutredningen har framhållit kompletteras genom att brytas ned till lokala mål och även kompletteras med viss dokumentation. Som komplement till lagstiftningens nationella mål måste det därför både för den statliga och den kommunala räddningstjänsten, enligt vad som har framhållits vid de angivna diskussionerna och som även är Utredningens uppfattning, finnas lokalt anpassade säkerhets- och prestationsmål samt handlingsplaner eller program som redovisar hur de nationella och lokala målen skall uppfyllas. Programmen bör enligt Utredningens mening redovisa de åtgärder som skall genomföras mot bakgrund av de mer specifika målen för verksamheten och som kan följas upp och ligga till grund för en utvärdering. Programmen bör utformas mot bakgrund av den riskbild som föreligger och de säkerhets- och skyddsbehov som finns. Programmen bör också redovisa en analys och en värdering av de risker för olyckshändelser som föreligger och innefatta en bedömning av hur dessa bör hanteras för att uppsatta mål skall nås. Redovisningen bör ske inte minst mot bakgrund av erfarenheter från genomförda räddningsinsatser.

Kontroll- och tillsynsverksamhetens betydelse i samband med styrning av såväl statlig som kommunal verksamhet genom nationella mål har, som nyss nämnts, betonats i olika sammanhang. Ett syfte med att använda nationella mål som medel för staten att styra kommunal räddningstjänst är att minska detaljregleringen i lagstiftningen. Den detaljreglering som de nuvarande bestämmelserna i RåL om räddningstjänstplan innebär har bl.a. tillkommit för att underlätta den statliga tillsynen över den kommunala räddningstjänstverksamheten (se prop. 1985/86:170 s. 74). I direktiven för Utredningens uppdrag har det påpekats att räddningstjänstlagstiftningen även med en minskad detaljreglering, måste tillgodose det

behov av reglering som krävs för att staten skall kunna utöva tillsyn över verksamheten i kommunal räddningstjänst på ett ändamålsenligt sätt.

Frågan om den tillsyn, som sker med utgångspunkt i detaljregleringen genom bestämmelserna om räddningstjänstplan, kan anses ändamålsenlig har av Utredningen diskuterats med de nyss angivna företrädarna för kommunal räddningstjänst m.fl. Det har därvid sagts att tillsynen från statens sida över den kommunala räddningstjänsten enligt den nuvarande lagstiftningen uppfattas som i huvudsak inriktad på en detaljerad "kvantitetsgranskning" och inte på en mer ändamålsenlig kontroll av om räddningstjänsten uppfyller berättigade krav på effektivitet och kvalitet. Det har framhållits att detaljregleringen genom främst räddningstjänstplanen av bl.a. antalet personer i beredskap, insatstider, antalet övningar och brandsyner och andra mätbara värden skapar en fokusering på metoder och resurser i verksamheten. Detaljregleringen har sagts rikta in tillsynen mot att fastställa räddningstjänstens regeltrogenhet när det gäller en kvantitativ och teknisk prestationsförmåga och mindre mot en ändamålsenlig bedömning eller värdering av vilka resultat som bör uppnås genom ökad säkerhet och trygghet för kommuninnevånarna bl.a. i form av minskade skador. Det har betonats att sådana uttryckliga säkerhetsmål för verksamheten är angelägna och saknas i den nuvarande lagstiftningen.

Den nuvarande inriktningen av tillsynen över verksamheten inom räddningstjänstområdet bör under alla förhållanden ändras. Tillsynen bör enligt Utredningens mening inriktas på att bedöma om samhällets räddningstjänst genom sina samlade insatser når upp till målet att tillförsäkra allmänheten en tillfredsställande och likvärdig säkerhetsnivå i fråga om skydd mot olyckor. Tillsynsfunktionen från statens sida gentemot kommunen men också från kommunens sida gentemot den enskilde skall enligt Utredningens mening ha karaktär av uppföljning, utvärdering och information. Utredningen vill i dessa sammanhang också betona betydelsen av att tillsynen syftar till att ge råd och information och inspirera till en positiv förändringsprocess inom ramen för det givna regelverket. Dessa anspråk på en tillsynsfunktion ställer emellertid krav på kompetens hos tillsynsmyndigheterna.

I ordet likvärdig ligger enligt Utredningens mening att medborgarna i hela landet skall vara tillförsäkrade lika behandling i det offentliga åtagandet att ge dem ett skydd mot olyckor. Samtidigt skall, bl.a. mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen, en anpassning av skyddet ske till de lokala förutsättningarna att tillgodo-

se ett skydd. Av naturliga skäl ligger det en risk i att man från kommunens sida mer ser till att ta hänsyn till de speciella förutsättningarna som föreligger lokalt än att följa uppställda regler om likvärdighet för hela landet. Såsom det har framhållits i andra sammanhang är det inte en alldeles lätt uppgift för staten att bevaka att kommunerna i tillämpningen av för landet generella regler i form av nationella mål tillgodoser kraven på likvärdiga förhållanden och en likvärdig utveckling i landets alla delar. Samtidigt har staten att undvika att på ett otillbörligt sätt inkräkta på den kommunala självstyrelsen (se bl.a. SOU 1998:166 s. 111). Några regler för hur denna avvägning skall hanteras är knappast möjliga att ställa upp. Utgångspunkten måste vara att variationer i genomförandet måste accepteras liksom en lokal anpassning till förhållandena inom olika sakområden och till samhällsutvecklingen.

Den "inre effektiviteten" inom det kommunala verksamhetsområdet när det gäller t.ex. organisation, beredskap och insatstider bör enligt Utredningens mening och i enlighet med vad som har framhållits vid de förda diskussionerna i första hand vara en sak för kommunen att själv analysera och vid behov åtgärda. Effektiviteten bör således inte vara föremål för den statliga tillsynen. En utgångspunkt i statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande skall vara att tillsynen skall bedrivas med respekt för den kommunala självstyrelsen. Frågan om tillsynsfunktionen kommer att behandlas mer under avsnitt 5.3.

Utredningens sammanfattande bedömning av nationella mål som styrmedel

Som har framhållits ingår det i Utredningens uppdrag såsom en huvuduppgift att minska graden av detaljreglering av den kommunala räddningstjänsten i den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen och att därvid också överväga behovet av inledande bestämmelser i lagstiftningen om s.k. nationella mål för verksamheten i räddningstjänst. Utredningen anser att statsmakternas styrning av kommunerna kan, såsom har skett på vissa andra lagstiftningsområden, övergå från att vara mer direkt genom en detaljreglering till att vara mer indirekt genom att övergripande mål anges för verksamheten. Sådana av statsmakterna angivna mål bör enligt Utredningens mening syfta till att allmänt inrikta såväl kommunal som statlig räddningstjänst mot att vidta åtgärder för att skydda mot och rädda vid olyckor inom ramen för begreppet "Skydd mot olyckor" såsom det har redovisats ovan under avsnitt 4.2.1. Åtgär-

der till skydd mot olyckor avser därvid en verksamhet, som syftar till att förebygga olyckor och som således även utan ett föreskrivet ansvarstagande minskar sannolikheten för att en olycka skall inträffa, och en verksamhet som syftar till att förhindra eller begränsa skador till följd av en olyckshändelse och som således minskar konsekvenserna när en olycka har inträffat.

Målsättningen för samhällets räddningstjänst bör enligt Utredningens mening såsom ett övergripande och nationellt mål anges med att i hela landet skall upprätthållas ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, likvärdigt skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt på egendom och miljön. Vidare bör det anges att den enskilda människans och de olika samhällsverksamheternas förmåga att ta ansvar för och själva bidra till sin egen säkerhet skall stödjas.

Det nationella målet bör enligt Utredningen utgöra utgångspunkten för en precisering av verksamheten inom området för samhällets räddningstjänst och skydd mot olyckor och för en sektorsvis och lokal anpassning av verksamheten. Som komplement till det övergripande nationella målet krävs enligt Utredningens mening att det både för den statliga och kommunala verksamheten eller grenar av verksamheten formuleras särskilda lokalt anpassade verksamhetsmål i form av säkerhetsmål och prestationsmål, som de olika statliga myndigheterna och de enskilda kommunerna har att leva upp till. Ett sådant prestationsmål bör när det gäller själva räddningsinsatsen även i fortsättningen vara att insatsen såsom anges i 4 § RåL skall genomföras på ett effektivt sätt.

Som komplement till verksamhetsmålet bör enligt Utredningen formuleras handlingsplaner eller -program som redovisar hur målet för verksamheten eller målen för verksamhetsgrenarna skall uppfyllas. Programmen skall kunna följas upp och ligga till grund för en utvärdering av verksamheten. Programmen bör utformas mot bakgrund av en inventering och analys av de risker för olyckor som föreligger och ange hur riskerna skall hanteras. Sålunda utgör en riskbedömning enligt Utredningens mening en nödvändig grund för planeringen av såväl en olycks- och skadeförebyggande verksamhet som av räddningstjänst. Klarhet om riskbilden är också en förutsättning för en effektiv samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och statliga myndigheter i räddningstjänst.

Vid planeringen för skydd mot olyckor i den målstyrda process som Utredningens förslag innebär bör även en ekologiskt hållbar utveckling beaktas. Med detta avses förutom att skyddet av miljön beaktas att en hållbar försörjning och effektiv användning av resur-

ser i räddningstjänstverksamheten iakttas. Detta skall enligt Utredningens mening beaktas såväl i samband med förebyggande åtgärder som vid räddningsinsatsen och åtgärder efter insatsen. Insatser till skydd mot olyckor är sällan i konflikt med mål som satts upp för en ekologisk hållbar utveckling. Räddningsinsatser vidtas dock mer eller mindre generellt under förhållandevis stor tidspress. Exempel på vad som därför bör beaktas vid planering för räddningsinsatsen inom det kommunala räddningstjänstområdet kan vid brandsläckning vara val av släckmedel, omhändertagande av kontaminerat släckvatten m.m.

Enligt Utredningens mening ankommer det på regeringen att med utgångspunkt i det nationella målet genom verksamhetsmål i regleringsbrev eller myndighetsinstruktioner ange den närmare inriktningen för hur arbetet inom olika delar av den statliga räddningstjänstverksamheten skall bedrivas för att det övergripande nationella målet skall uppfyllas. Kommunledningen bör enligt Utredningens mening på motsvarande sätt ha ansvaret för en lokal anpassning av det nationella målet. Kommunen bör redovisa mål för verksamheten såsom säkerhetsmål eller prestationsmål inom ramen för handlingsprogram.

Utredningen delar de synpunkter som har förts fram vid Utredningens diskussioner med företrädare för kommunal räddningstjänst m.fl. om att det föreligger behov av att ändra inriktningen av tillsynen över den kommunala verksamheten från en kontroll av resurser och aktiviteter till en uppföljning och utvärdering av om kommunen uppfyller uppställda säkerhets- och prestationsmål för verksamheten. En sådan ändring av tillsynen är också enligt Utredningens mening en förutsättning för att statsmakternas styrning av den kommunala verksamheten ska kunna övergå från att vara direkt genom detaljreglering till en mer indirekt genom övergripande nationella mål.

I de följande avsnitten, avsnitt 4.2.3 och 4.2.4, redovisas närmare hur Utredningen anser att verksamhetsmål och handlingsprogram för den statliga respektive den kommunala verksamheten för skydd mot olyckor bör utformas och regleras i en reformerad räddningstjänstlagstiftning.

4.2.3 Verksamhetsmål och handlingsprogram för statliga åtgärder till skydd mot olyckor

Som framgår av föregående avsnitt måste enligt Utredningens mening ett föreslaget övergripande nationellt mål att upprätthålla ett för hela landet likvärdigt skydd mot olyckor kompletteras med verksamhetsmål och handlingsplaner eller program, som skall kunna följas upp och läggas till grund för en utvärdering av verksamheten. Som har framhållits (se bl.a. avsnitt 4.2.1) behöver inte en styrning från statsmakternas sida av den statliga verksamheten, till skillnad mot den kommunala, komma till uttryck i form av lag eller tillämpningsföreskrifter till lagen. Regeringen kan styra den statliga verksamheten t.ex. genom beslut i samband med anslagsfrågor eller genom att en inriktning och uppgifter för verksamheten anges i myndighetsinstruktioner.

Bestämmelser om verksamhetsmål och handlingsplaner eller program, som för den statliga verksamhetens del med vissa undantag inte innefattar förebyggande åtgärder utan endast räddningsinsatser kan därför i och för sig ges i annan ordning än i lag eller tillämpningsföreskrifter till lagen. Det har emellertid ansetts lämpligt med hänsyn till det nödvändiga samarbetet i kommunal och statlig räddningstjänst att ha en för de båda verksamhetsgrenarna gemensam lagstiftning och därvid ge vissa föreskrifter som innebär en styrning också av den statliga verksamheten. Sälunda har det i förarbetena till RåL betonats att en förutsättning för att räddningsinsatser skall bli så effektiva som möjligt är att det sker ett samarbete mellan de olika statliga och kommunala räddningsorganen så att alla tillgängliga resurser kan utnyttjas. Uttryckliga bestämmelser om samarbete har också givits i 5 § RåL, som innebär att kommuner och statliga myndigheter som har ansvar för räddningstjänsten skall samordna sin verksamhet såväl administrativt som operativt. En bestämmelse motsvarande 5§ RåL skall också enligt Utredningens förslag ingå som en inledande bestämmelse. (Se prop. 1985/86:170 s. 1, 17 ff. och 65.)

Bestämmelser som på detta sätt har ansetts skall ingå i en för statlig och kommunal verksamhet gemensam lagstiftning är bl.a. reglerna i 4 § RåL om de grundläggande kraven på att räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatser kan genomföras på ett effektivt sätt. Enligt bestämmelserna i 39, 45 och 46 b §§ RåF gäller också att planer för de statliga flyg- och sjörädd-

ningstjänsterna och miljöräddningstjänsten till sjöss skall innehålla uppgifter om samverkan och samordning med annan räddningstjänst och andra myndigheter. Bestämmelserna rör en enligt Utredningens mening nödvändig samverkan mellan och samordning av kommunal och statlig räddningstjänst ävensom ett nödvändigt samarbete med andra myndigheter. Bestämmelserna bör därför även fortsättningsvis finnas i en för statlig och kommunal räddningstjänst gemensam lagstiftning med tillämpningsföreskrifter och inte i t.ex. myndighetsinstruktioner.

Utredningen har erfarit att samverkan och samordning i dagens läge inte på alla håll i landet sker i önskvärd utsträckning. Det gäller främst sjöräddningstjänst och i förhållandet till kustkommunerna. Utredningen vill därför betona vikten av att de statliga myndigheter som har ansvar för räddningsingripanden samarbetar med kommunerna. I förarbetena till RåL har det också särskilt påpekats att om en insats behöver göras nära stranden, är det oftast lämpligt att den görs från land. I de flesta fall har således kommunen den bästa beredskapen och de bästa resurserna för sådana insatser. Mot denna bakgrund, framhölls det i förarbetena, var det angeläget att de myndigheter som har ansvaret för ingripanden till sjöss kommer överens med berörda kommuner om de åtgärder som skall vidtas då räddningsinsatser behöver göras i kustnära vatten. (Se prop. 1985/86:170 s. 77.) Det är enligt Utredningens mening angeläget att sådan samverkan, där den inte redan sker i tillräcklig omfattning, kommer till stånd och att de resurser som finns hos kommunerna utnyttjas för att uppnå effektivitet i sjöräddningsinsatser.

Bestämmelserna i 4 § RåL och de nyss angivna bestämmelserna i RåF uppfyller enligt Utredningens mening de krav på bestämmelser om verksamhetsmål som behövs för den statliga räddningstjänsten. Målen behöver emellertid kompletteras med handlingsprogram för att kunna användas som en utgångspunkt för uppföljning och utvärdering av att ett nödvändigt samarbete mellan myndigheter kommer till stånd vid räddningsinsatser. Som komplement till bestämmelserna behövs, bl.a. för kontroll och tillsyn, för statlig räddningstjänst en handlingsplan eller ett program som bl.a. berör samverkan och samordning. Regeringen bör lämpligen uppdraga åt envar av de myndigheter som svarar för räddningstjänsten att upprätta sådana program.

Statliga myndigheters verksamhet inom räddningstjänstområdet omfattas av den statliga mål- och resultatstyrningen, som anger syftena med verksamheten och som omfattar en uppföljning och utvärdering av effekterna. Det finns därför inte enligt Utredning-

ens mening någon anledning att utöver bestämmelserna i RåL och RåF om samverkan, samordning och planering ge några särskilda föreskrifter om verksamhetsmål och handlingsprogram i lagstiftningen eller i tillämpningsföreskrifter. De statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst och för sanering efter radioaktiva utsläpp skall enligt bestämmelser i RåF upprätta planer för verksamheten som innehåller uppgifter om organisationen, beredskapen och ledningen av verksamheten samt de resurser som räddningsledaren förfogar över. Dessa bestämmelser kan ges i annan form än såsom tillämpningsföreskrifter till lagstiftningen, t.ex. i regleringsbrev. Andra bestämmelser än sådana som behövs för statens styrning av den kommunala verksamheten och sådana som berör såväl den statliga som den kommunala verksamheten bör enligt Utredningens mening i princip inte finnas i en för kommunal och statlig verksamhet gemensam räddningstjänstlagstiftning. Det innebär enligt Utredningens mening att flera av bestämmelserna i 36 – 58 §§ i RåF som rör statlig räddningstjänst i princip kan mönstras ut och ersättas genom en annan typ av bestämmelser.

Någon anledning att i lag ange vilken myndighet som skall svara för en viss statlig räddningstjänst finns inte. Det betyder att antalet bestämmelser om statlig räddningstjänst som nu ges i RåL också kan minskas. I detta sammanhang kan påpekas att de nuvarande bestämmelserna som i lag anger olika myndigheters ansvar kan skapa svårigheter när det gäller ansvarsförhållandena i statlig räddningstjänst vid höjd beredskap. Räddningstjänstutredningen framhöll i sitt betänkande (se SOU 1994:67) att svårigheterna beror på behovet av en enhetlig ledning av all verksamhet i luftrummet och i kust- och havsvattnen och behovet av överföring av resurser från de civila myndigheterna till Försvarsmakten vid höjd beredskap. Genom att de för statlig räddningstjänst ansvariga myndigheterna inte anges i lag har regeringen möjlighet att utan lagtekniska hinder vid höjd beredskap disponera om resurser inom den statliga räddningstjänstverksamheten. (Jfr SOU 1994:67 s. 68 och SOU 1998:59 s. 123 f.)

4.2.4 Verksamhetsmål och handlingsprogram för kommunala åtgärder till skydd mot olyckor

Verksamhetsmål

Det övergripande nationella målet för samhällets skydd mot olyckor skall för kommunernas del enligt Utredningens förslag kompletteras med särskilda säkerhets- och prestationsmål för att främja trygghet och säkerhet för dem som vistas i kommunen. När det gäller kommunens olycks- och skadeförebyggande verksamhet anser Utredningen att de nuvarande bestämmelserna i 7 § RåL kan tas som utgångspunkt i denna målsättning. Sålunda skall kommunen enligt Utredningens förslag ha som säkerhetsmål att främja tryggheten och säkerheten i kommunen och att som prestationsmål se till att förebyggande åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder undviks. Kommunen skall också vara verksam för skydd mot andra olyckshändelser än bränder, utan att det påverkar det ansvar som åvilar någon annan.

I kommunens ansvar för att främja tryggheten och säkerheten i kommunen ingår enligt Utredningens mening att samverka med myndigheter och andra organ med ansvar för olycks- och skadeförebyggande verksamhet. Dessa finns både inom kommunen och utom denna. Exempel på sådana aktörer finns inom verksamhetsområdet för trafiksäkerheten, inom plan- och byggsektorn, miljöförvaltningen, säkerhets- och beredskapsverksamheten och folkhälsoverksamheten. Dessa verksamheter styrs i vissa fall av speciallagstiftning eller av centrala politiska beslut.

En samverkan är enligt Utredningens mening en förutsättning för en effektiv förebyggande verksamhet inom kommunen. Föreskrifter om samarbete och samverkan finns, förutom i tidigare nämnda 5 § RåL som skall ingå bland inledande bestämmelser i förslaget, också i 8 § RåL som reglerar samverkan mellan kommuner. En målsättning bör enligt Utredningen vara att kommunen, genom att ta ansvar för att samordna den olycks- och skadeförebyggande verksamheten inom kommunen, skall åstadkomma en samsyn i fråga om tryggheten och säkerheten i kommunen.

Som redan framgått av det föregående avsnittet (avsnitt 4.2.3) anser Utredningen att de nuvarande bestämmelserna i 4 § RåL om de grundläggande kraven på att räddningstjänsten skall planeras

och organiseras så att räddningsinsatser kan genomföras på ett effektivt sätt bör återspeglas som ett verksamhetsmål för den kommunala räddningstjänstverksamheten. Målet får anses förutsätta att kommunens resurser för räddningstjänst hålls i hög beredskap. Snabbhet, som anges i 4 § Räl, måste enligt Utredningens mening anses vara ett självklart moment för effektivitet och behöver inte betonas särskilt. I den nuvarande bestämmelsen i 4 § Räl kan snabbhet uppfattas som ett särskilt led i räddningsinsatsen som är skilt från att insatsen skall genomföras på ett effektivt sätt. Det kan leda till en fokusering på en s.k. första räddningsinsats på kort tid, där räddningsstyrkans förmåga och möjligheter kommer i andra hand. Det gäller viktiga förutsättningar för en effektiv räddningsinsats såsom utbildning, övning, erfarenhet och utrustning samt andra förutsättningar som ledning, styrkeuppbyggnad och samverkan.

I förarbetena till Räl angavs insatstid, bemanning och utbildning som de tre kraven på en effektiv räddningstjänst (se SOU 1983:77 s. 263). En beskrivning av en effektiv räddningstjänst måste i nuläget och för framtiden enligt Utredningens mening beakta flera och mer komplexa riktlinjer. Kommunen bör när det gäller bedömningen av behovet av resurser i räddningstjänst göra denna med utgångspunkt i den lokala riskbilden och analysera vilka räddningsinsatser som skall kunna genomföras. Kommunen måste med andra ord formulera en effektiv räddningstjänst med utgångspunkt i lokala behov och förutsättningar. Sälunda kan en effektiv räddningstjänst, som enligt Utredningens mening skall karaktäriseras av hög tillgänglighet och god insatsförmåga, planeras och organiseras med följande utgångspunkter, som har formulerats av företrädare för kommunal räddningstjänst.

- Bra initiering av det egna systemet som tar sikte på beredskap, utbildning, övning, larmning, larmplaner, initial ledning, kommunikation, samordning, utvärdering och erfarenhetsåterföring.
- Bra angrepp på skadeplats som bland annat tar sikte på tillgänglighet, resurser, ledning, utbildning, övning, erfarenhet, styrkeuppbyggnad, uthållighet, insatsplanering, överlämnandet av ansvaret för räddningsinsatsen, utvärdering och erfarenhetsåterföring.
- Bra samverkan och samordning som tar sikte på samverkan med den enskilde, andra räddningsorgan och andra kommunala och statliga funktioner med tillgängliga resurser.

Det bör enligt Utredningen ankomma på varje enskild kommun att själv välja medel för att nå upp till den nivå för räddningstjäns-

ten som står i överensstämmelse med målsättningen i lagstiftningen. Kommunerna har således att själva göra avvägningar mellan olika alternativa lösningar för att uppfylla ställda säkerhetsmål och prestationsmål i verksamheten.

Handlingsprogram

Det av Utredningen föreslagna övergripande nationella målet för samhällets åtgärder att skydda mot olyckor förutsätter, som framgår av avsnitt 4.2.2, att de enskilda kommunerna för att precisera målet formulerar egna lokala mål och handlingsprogram som anger vad som skall uppnås i den kommunala verksamheten. Genom handlingsprogrammen skall kommunen visa vilka säkerhetsmål och prestationsmål som kommunen mot bakgrund av de lokala förhållandena ställer upp för att uppfylla det övergripande målet. Det är fråga om vad kommunen avser att uppnå dels med sin olycks- och skadeförebyggande verksamhet, dels med sin räddningstjänst. Det skall framgå hur verksamheten skall bedrivas inom kommunen eller i samverkan med en annan kommun eller med andra som berörs av verksamheten. De av kommunen formulerade lokala målen och programmen skall också kunna ligga till grund för en uppföljning och utvärdering av verksamheten i form av såväl internrevision som en kontroll och tillsyn från statsmakternas sida.

I skrivelser till Utredningen har Kommunförbundet och vid diskussioner med Utredningen har företrädare för förbundet framhållit att de handlingsprogram som kommunen har att upprätta bör redovisa de risker för olyckor som finns i kommunen och som bör bli föremål för åtgärder inom ramen för verksamheten till skydd mot olyckor. Programmet skall mot bakgrund av en riskinventering och riskanalys återspegla hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat och den organisation och de resurser som kommunen har eller planerar för verksamheten. Från Kommunförbundets sida har det vidare framhållits att kommunerna regelbundet bör följa upp, utvärdera och vidareutveckla handlingsprogrammet som skall antas av kommunfullmäktige såsom ett kommunens eget dokument.

Utredningen ställer sig bakom de synpunkter som har framförts från Kommunförbundets sida i fråga om att varje kommun skall ha ett, eventuellt flera, av kommunfullmäktige antaget handlingsprogram för skydd mot olyckor och att programmet skall redovisa den lokala målsättningen och planerna för verksamheten samt de risker som finns i kommunen för olyckshändelser och hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat. Av handlingsprogrammet skall också

enligt Utredningens mening framgå vilken förmåga kommunen har att göra räddningsinsatser såväl i fred som under höjd beredskap. Programmet skall således enligt Utredningens mening återspegla en politisk vilja från kommunens sida att förebygga olyckor och bedriva en effektiv räddningstjänst med utgångspunkt i visioner och mål. Kommunen har enligt Utredningen att genom handlingsprogrammet och i enlighet med av kommunen utformade lokala mål för verksamheten ge ett kommunalt organ i uppdrag att inom kommunen vidta åtgärder för att förebygga olyckor och för att förhindra eller begränsa skador till följd av olyckor. Programmet bör enligt Utredningens mening ange de krav på prestationsförmåga som lokalt bör ställas men även innehålla beslut om strategiska investeringar i materiel, brandstationer m.m.

Kommunerna har enligt nuvarande regler inte någon skyldighet att genomföra riskinventeringar och riskanalyser för planeringen av den olycksförebyggande verksamheten eller av räddningstjänsten. Som har framgått av avsnitt 4.2.2 leder Räddningsverket och Kommunförbundet sedan ett par år emellertid projekt som innebär att kommunerna bl.a. som komplement till den i räddningstjänstlagstiftningen reglerade räddningstjänstplanen skall formulera särskilda mål för verksamheten mot bakgrund av en kommunal riskinventering eller analys. Vidare skall länsstyrelsen enligt förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion inom länet "främja arbetet med kommunala riskanalyser" (se 53 § i instruktionen). Inom flertalet av landets kommuner har det också arbetats fram olika former av riskinventeringar och riskanalyser i kommunens riskhanteringsarbete.

En riskinventering och riskanalys med åtföljande riskbedömning är enligt Utredningens mening ett nödvändigt led i riskhanteringen till skydd mot olyckor och planeringen av såväl den förebyggande verksamheten som av räddningsinsatser. Från Kommunförbundets sida har också betonats att riskhanteringen och planeringen måste vara systematisk och ske tvärsektorielt där flera kommunala förvaltningar deltar. Det är också Utredningens uppfattning att de lokala verksamhetsmål och handlingsprogram som upprättas för den kommunala verksamheten bör utformas i samarbete med olika kommunala organ. I de avseenden där en regional samverkan är ändamålsenlig eller där verksamheten för statlig räddningstjänst eller andra statliga myndigheters verksamhet berörs bör samarbetet även omfatta andra kommuner eller statliga myndigheter.

I motsats till vad som gäller i fråga om styrningen av den statliga verksamheten för åtgärder till skydd mot olyckor måste, som har

framhållits tidigare, statsmakternas styrning av den kommunala verksamheten ha stöd i lagstiftning. Utredningens förslag om att den kommunala verksamheten skall styras genom nationella mål och att kommunerna själva skall besluta om den närmare inriktningen för och organisationen av verksamheten med hänsyn till de lokala förhållandena innebär emellertid att ett flertal detaljregler i RåL och RåF kan mönstras ut. Det gäller bl.a. reglerna om räddningskår i 9, 12 och 13 §§ RåL och om räddningstjänstplan i 21 – 24 §§ RåL samt motsvarande bestämmelser i 2 och 3 samt 32 och 33 §§ RåF. Bestämmelser måste dock finnas om att kommunen skall upprätta ett handlingsprogram för kommunens målsättning för förebyggande åtgärder och för de risker för olyckshändelser som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser samt hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat. Ett program skall också redovisa vilken förmåga kommunen har att göra räddningsinsatser såväl i fred som under höjd beredskap och hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat. Programmen kan i och för sig vara gemensamma.

Beträffande räddningstjänstplanen, som i huvudsak syftar till att utgöra grunden för statens tillsyn över den kommunala räddningstjänstverksamheten, gäller enligt 21 – 23 §§ RåL bl.a. att samråd skall ske med vissa myndigheter och att uppgifter skall lämnas om hamnar och deras gränser i vatten samt om avtal om samverkan inom kommunalförbund, genom gemensam nämnd och räddningsregion. Motsvarande bör enligt Utredningens mening gälla beträffande handlingsprogrammen bl.a. mot bakgrund av den samverkan med andra kommunala och statliga organ som krävs för en effektiv räddningstjänst och ett effektivt arbete till skydd mot olyckor.

4.3 Ledningsfunktionen i kommunal räddningstjänst och ledningsansvaret vid stora olyckor

Utredningen har tydliggjort ledningsfunktionen i första hand med avseende på den kommunala räddningstjänsten. Sålunda skall det i varje kommun finnas en räddningschef som inför kommunen ansvarar för att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt ordnad och som leder varje räddningsinsats. Räddningschefen får utse annan som har behörighet att för uppgiften att leda räddningsinsatser. Enligt Utredningens mening har räddningschefen såväl enligt RåL som enligt det av Utredningen

lämnade förslaget till reformerad lagstiftning ett övergripande ansvar för alla de räddningsinsatser som behöver göras i kommunen.

En räddningsledare har stora befogenheter. Det är fråga om myndighetsutövning som bl.a. innebär rätt att göra ingrepp i annans rätt, förordna om fullgörande av tjänsteplikt och att anmoda statliga och kommunala myndigheter att, om ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens ordinarie verksamhet, delta i en räddningsinsats med personal och utrustning.

Att räddningsledarens befogenheter anges i särskilda bestämmelser innebär enligt Utredningens mening inte att räddningschefen fräntagits befogenhet med avseende på dessa bestämmelser. Den som räddningschefen har utsett som räddningsledare handlar enligt Utredningens mening på räddningschefens uppdrag och måste rätta sig efter de instruktioner som räddningschefen med sitt övergripande ansvar har givit.

Enligt Utredningens förslag bör länsstyrelsens uppgift inte primärt vara att ta över ansvaret för kommunens räddningstjänstverksamhet vid omfattande räddningsinsatser. Länsstyrelsen skall i stället stödja insatserna genom att gå in med olika åtgärder och svara för vissa uppgifter samtidigt som räddningstjänsten fortfarande är ett ansvar för kommunen. En möjlighet för staten, genom länsstyrelsen, att ta över ansvaret för räddningstjänstverksamheten i en eller flera kommuner skall emellertid enligt Utredningens förslag finnas i särskilda fall. Länsstyrelsen skall i dessa fall utse någon som har behörighet att leda insatsen. I de fall räddningsinsatserna också omfattar statlig räddningstjänst skall länsstyrelsen svara för att insatserna samordnas.

4.3.1 Inledning

Utredningens uppdrag innefattar att förtydliga ledningsfunktionen i kommunal räddningstjänst och att se över bestämmelserna om statligt övertagande av ansvaret för ledningen av räddningsinsatser vid stora olyckor. Frågor om ledningsfunktionen rör räddningschefens ställning och räddningsledarens roll och befogenheter för att effektivt lösa uppgifter i samband med en räddningsinsats. Det gäller bl.a. vid flera samtidigt pågående räddningsinsatser då konkurrens kan uppstå om resurser. Ansvaret för räddningsledning och samverkan vid stora olyckor berör bl.a. länsstyrelsens roll när rädd-

ningsinsatsen berör flera kommuner och även flera län. Samverkan och samordning av verksamheter i en gemensam räddningsinsats är av avgörande betydelse för att effektivt kunna genomföra insatser vid större olyckor som t.ex. skogsbränder och översvämningar.

Frågan om räddningschefens ställning och en särskilt utsedd räddningsledares roll och befogenheter tas upp nedan under avsnitt 4.3.2. Frågan om ledningsansvaret och samverkan vid stora olyckor tas upp under avsnitt 4.3.3.

4.3.2 Ledningsfunktionen i kommunal räddningstjänst

Ledningsfunktionen i kommunal räddningstjänst är reglerad i 13 § första stycket, 31 § och 32 § första stycket RåL. Tillsammans med föreskrifter i 3 § RåF innebär dessa bestämmelser bl.a. att i varje kommun skall finnas en räddningschef som ansvarar för räddningstjänstverksamheten och som leder räddningsinsatserna. Räddningschefen kan utse någon annan att leda en räddningsinsats. Räddningschefen är således direkt genom RåL även räddningsledare. Att räddningschefen utser en eller flera räddningsledare sker i regel i förväg.

Ledningsfunktionen i statlig räddningstjänst regleras delvis i annan ordning än inom ramen för räddningstjänstlagstiftningen. Bestämmelserna i 31 § och 32 § första stycket RåL berör emellertid även statlig räddningstjänst och innehåller bestämmelser om att det skall finnas en räddningsledare för varje räddningsinsats och om vem som utser räddningsledare.

Som redan har framgått har en räddningsledare genom bestämmelser i RåL givits stora befogenheter. Det är här bl.a. fråga om åtgärder som innefattar myndighetsutövning. Sålunda gäller enligt 34 § att statliga och kommunala myndigheter är skyldiga att på en räddningsledares anmodan delta i en räddningsinsats med personal och utrustning. Det gäller dock endast om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. En räddningsledare kan vidare enligt 44 § förordna om fullgörande av tjänsteplikt för envar som är mellan 18 och 65 år att medverka i räddningstjänst. En räddningsledare får enligt 45 § företa sådana ingrepp i annans rätt som är försvarliga med hänsyn till omständigheterna och därvid t.ex. ta i anspråk utrustning och annan egendom eller förstöra egendom. I 53 § RåL ges regler om en räddningsledares skyldighet att efter en avslutad räddningsinsats bl.a. underrätta ägaren av den egendom som en

räddningsinsats har avsett om behovet av bevakning av egendomen men också rätt för räddningsledaren att på ägarens bekostnad utföra bevakningen.

En räddningsledare har enligt RåL en exklusiv roll att leda räddningsinsatser. Det gäller såväl kommunal som statlig räddningstjänst. Det är räddningsledaren ensam som är ansvarig för att leda räddningsoperationen och att besluta om åtgärder enligt 34, 44, 45 och 53 §§ RåL. Något delat ansvar för själva operationen föreligger inte även om en räddningschef eller en statlig myndighet har ansvar för räddningstjänstverksamheten som sådan. (Se prop. 1985/86:170 s. 80.)

Har räddningschefen eller en ansvarig statlig myndighet utsett en räddningsledare kan räddningschefen eller myndigheten, såsom RåL:s regler i vissa fall har tolkats, inte styra räddningsoperationen. Vill räddningschefen eller myndigheten ingripa i styrningen måste räddningsledaren, med denna utgångspunkt, entledigas i den mån denne inte ställer sig lojal till räddningschefen eller myndigheten. I den kommunala räddningstjänstverksamheten blir räddningschefen därmed själv, i enlighet med bestämmelserna i RåL, räddningsledare. Vid statlig räddningstjänst måste en ny räddningsledare utses.

Det har, med utgångspunkt i den angivna tolkningen av RåL:s regler, framförts synpunkter på att problem kan uppstå med räddningsledarens nyssnämnda exklusiva roll att leda räddningsinsatsen. Det gäller när det förekommer flera samtidigt pågående insatser. Det kan då uppstå konkurrens mellan räddningsledarna om resurser för insatserna. Räddningsverksutredningen har påpekat att den nuvarande regleringen i RåL synes utgå från en situation där det endast pågår en och inte flera samtidiga insatser inom kommunen (se SOU 1998:59 s. 118 f.).

Det har framhållits att räddningschefen bör ha en övergripande ledningsfunktion även om en särskild räddningsledare utses. Befogenheter, som är knutna till 34 § RåL och som medger rekvisition av resurser från olika statliga eller kommunala myndigheter, bör knytas till räddningschefen, även om en särskild räddningsledare har utsetts. Det har vidare framhållits att det skall ankomma på räddningschefen att fördela dessa resurser t.ex. i de fall då flera räddningsinsatser pågår samtidigt och tillgängliga resurser måste fördelas. Konkurrens mellan räddningsledare om resurser vid samtidigt pågående räddningsoperationer bör således inte lösas genom att räddningschefen tar tillbaka ett förordnande såsom räddningsledare, utan det bör hela tiden ligga i räddningschefens hand att fördela resurserna. Däremot har det framhållits bör befogenheter

enligt 44 och 45 §§ i lagen, som gäller tjänsteplikt och ingrepp i annans rätt, vara knutna direkt till räddningsinsatsen och enbart till räddningsledarefunktionen. Detsamma bör gälla åtgärder efter räddningstjänsten enligt 53 § i lagen. Räddningsverksutredningen har framhållit att relationen mellan räddningschefen och räddningsledaren bör tydliggöras i lagstiftningen när det gäller ansvaret för fördelningen av resurser vid räddningsinsatser.

Enligt 12 § RåL skall det i varje kommun finnas en organisation, räddningskåren, som har till uppgift att göra alla de räddningsinsatser som kommunen har ansvar för enligt RåL. I 13 § RåL föreskrivs att organisationen för räddningsinsatser skall bestå av en chef, räddningschefen, och personella resurser i form av en eller flera räddningsstyrkor med erforderlig utrustning för att göra räddningsinsatser. Enligt 3 § RåF skall räddningschefen bl.a. leda den verksamhet som organisationen, räddningskåren, utövar. Räddningschefen har således ansvar för de räddningsinsatser som skall göras.

Enligt 31 § RåL skall det vid varje räddningsinsats finnas en räddningsledare. Bestämmelsen är generell och gäller för både statlig och kommunal räddningstjänst. För den kommunala räddningstjänstverksamheten är bestämmelsen i och för sig onödig eftersom räddningschefen är den enskilde tjänsteman som genom 13 § RåL och 3 § RåF pekats ut som ansvarig ledare för all insatsverksamhet. För statlig räddningstjänst är däremot endast en ansvarig myndighet utpekad och avsikten är inte att myndighetschefen skall leda räddningsinsatserna. Därför behövs en bestämmelse för statlig räddningstjänst som motsvarar 31 § RåL och som anger att en räddningsledare skall utses. Bestämmelsen kan i och för sig ges i annan ordning än i lag.

I 32 § RåL anges att räddningschefen är räddningsledare för räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst och att räddningschefen har befogenhet att uppdra åt någon annan att utöva det ledarskap som räddningschefen eljest har när det gäller alla räddningsinsatser. Räddningschefens ansvar för och skyldighet att leda räddningsinsatser grundas redan på bestämmelserna i 12 och 13 §§ RåL samt 3 § RåF och inte på bestämmelserna i 31 § RåL. Detta markerar endast att det fordras att någon leder och bestämmer över de åtgärder som vidtas vid en räddningsinsats och att det endast skall finnas en räddningsledare vid varje insats som har det direkta ansvaret (se prop. 1985/86:170 s. 80). Det får inte råda någon tvekan om vem som har det omedelbara operativa ledningsansvaret.

Därför utses också räddningsledare i förväg för att beslutsordningen på en olycksplats redan från början skall vara klar.

Räddningschefen kan således med stöd av 32 § RåL uppdra, delegera sitt ansvar såsom räddningsledare, åt en annan person. Räddningschefen behåller emellertid sitt övergripande ansvar för verksamheten enligt 12 och 13 §§ RåL och 3 § RåF. Den som räddningschefen har utsett som räddningsledare handlar således på räddningschefens uppdrag eller delegation och måste rätta sig efter de instruktioner och anvisningar som räddningschefen med sitt övergripande ansvar har givit. Gör den särskilt utsedd räddningsledaren inte det kan uppdraget återkallas eller förfaller det automatiskt mot bakgrund av instruktioner som kan ha givits eller som kan ges under hand. Räddningschefen kan också med stöd av sitt övergripande ansvar, redan i samband med att en räddningsledare utses, bestämma om efterträdare eller ersättare för denne.

Genom bestämmelserna i 34, 44, 45 och 53 §§ RåL har en räddningsledare givits extraordinära befogenheter för att på mest effektiva sätt kunna genomföra en räddningsinsats. Räddningschefen har emellertid alltså det övergripande ansvaret för alla de räddningsinsatser som behöver göras i kommunen. Pågår flera räddningsinsatser samtidigt har räddningschefen det övergripande ansvaret för samtliga insatser. Det ankommer därvid på räddningschefen att som ytterst ansvarig enligt 12 och 13 §§ RåL samt 3 § RåF för all räddningstjänst att besluta om en ändamålsenlig fördelning av resurser till de olika insatserna, även om olika räddningsledare var för sig har befogenheter enligt 34 § RåL.

Det förhållandet att en räddningsledares befogenheter har angivits i de nyssnämnda bestämmelserna innebär inte att räddningschefen har fräntagits befogenhet med avseende på dessa bestämmelser. Räddningschefen kan också, med stöd av sitt övergripande ansvar, i samband med att räddningsledaren får sitt uppdrag begränsa dennes befogenheter. Bestämmelserna i RåL om räddningsledarens befogenheter är, som också framgår av rubriken "Bestämmelser som rör enskilda m. fl.", riktade mot den enskilde och mot andra myndigheter. De reglerar således inte den kommunala ledningsfunktionen och inte hur befogenheter skall fördelas mellan räddningschefen och en av denne utsedd räddningsledare. Bestämmelserna innebär därför inte någon inskränkning med avseende på räddningschefens rätt att i samband med delegationen av räddningsledarskapet ge instruktioner beträffande räddningsledarens uppgifter och befogenheter. Följs inte dessa kan förordnandet

som räddningsledare, som nyss nämnts, också komma att utan vidare upphöra.

Enligt Utredningens mening bör de nu angivna reglerna för räddningchefens ställning och en särskilt utsedd räddningsledares roll och befogenheter gälla även enligt Utredningens förslag till reformerad räddningstjänstlagstiftning. Att begreppen räddningskår och räddningsstyrka utmönstras i förslaget påverkar inte detta.

4.3.3 Ledningsansvaret vid stora olyckor

Ett syfte med regleringen i RåL har varit att skapa förutsättningar för en god samverkan i räddningstjänst. Det gäller såväl mellan kommuner och mellan de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst som mellan kommunal och statlig räddningstjänst. Ett syfte har också varit att ge räddningsorganen bättre möjligheter att vid en räddningsinsats kunna disponera andra resurser än de egna. (Se prop. 1985/86:170 bl.a. s. 1, 17 ff. och 65.) Betydelsen av samverkan och samordning återspeglar sig också i Utredningens förslag som en av de inledande paragraferna.

En samverkan är, som framhållits inledningsvis, ofta en avgörande förutsättning för att åstadkomma en effektiv räddningsinsats inte minst vid större olyckor. En räddningsinsats som berör större områden, t.ex. översvämningarna kring Väneren hösten 2 000, och flera kommuner fordrar också en gemensam ledning.

32 § andra stycket RåL innehåller bestämmelser om ledningen av en kommunal räddningsinsats som berör flera kommuner inom samma län och således engagerar fler än en räddningsledare. En räddningsinsats som berör två eller flera kommuner fordrar en gemensam ledning. Inget hindrar heller att räddningsschefen i en kommun utser något befäl i en annan kommun att vara räddningsledare (se prop. 1985/86:170 s. 80). Det förutsätts också enligt paragrafen att räddningsledarna själva bestämmer vem som då skall leda räddningsinsatsen. Eljest ankommer det på länsstyrelsen att bestämma vem av dem som skall göra detta. Några regler i detta hänseende finns dock inte om kommunerna inte hör till samma län.

Enligt 33 § första stycket RåL får regeringen, i fråga om räddningsinsatser som är mer omfattande, föreskriva eller i särskilt fall bestämma att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för räddningstjänstverksamheten inom en eller flera kommuner. I sådana fall utses en räddningsledare av den myndighet som har fått ansvaret. Detta gäller såväl kommunal som

statlig räddningstjänst och kan bli aktuellt bl.a. när det gäller att samordna kommunal räddningstjänst med statlig räddningstjänst. Syftet med bestämmelsen i 33 § första stycket RåL är att en myndighet på högre nivå skall leda och samordna räddningsinsatserna. (Se prop. 1985/86:170 s. 81.)

Om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst skall länsstyrelsen mot bakgrund av bestämmelserna i 33 § RåL och i enlighet med 34 § RåF ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatsen. Det innebär att länsstyrelsen skall leda och samordna räddningsinsatserna och svara för all räddningstjänst i de berörda kommunerna. Ansvaret avser räddningstjänstverksamheten i dess helhet och inte enbart den eller de räddningsinsatser som har föranlett att ansvaret har tagits över (se prop. 1985/86:170 s. 81). Länsstyrelsen skall därmed bl.a. utse räddningsledare både för den räddningsinsats som har föranlett övertagandet och för andra insatser som kan äga rum samtidigt inom kommunerna.

Omfattar räddningsinsatserna inte bara kommunal räddningstjänst utan även statlig sådan, skall länsstyrelsen enligt 34 § RåF svara för att räddningsinsatserna samordnas. Med detta avses emellertid inte att länsstyrelsen tar över ansvaret för den statliga räddningstjänsten eller att länsstyrelsen leder hela den samlade insatsen.

Den åsikten har framförts att de nuvarande reglerna i RåL och RåF om ett övertagande från länsstyrelsens eller en annan myndighets sida av den kommunala räddningstjänsten bl.a. innebär att även den operativa ledningen av räddningsinsatser tas över. Mot en sådan ordning kan invändas att det varken inom länsstyrelsen eller andra myndigheter finns den kompetens tillgänglig som krävs för att ta över denna ledning. Sådan finns inom ramen för den kommunala räddningstjänstverksamheten och den bör därför också utnyttjas.

Utredningen vill i detta sammanhang påpeka att bestämmelserna i 6 § RåF om kompetenskraven för en räddningsledare vid kommunal räddningstjänst även gäller i de fall då en länsstyrelse eller en annan myndighet tar över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Utredningen vill även hänvisa till propositionen om samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor (se prop. 1991/92:41) i vilken bl.a. togs upp frågan om kompetens och erfarenheter för räddningsledare vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. I propositionen (s. 21) angavs att det var angeläget att räddningsledaren även vid räddningstjänst i samband med kärntek-

niska olyckor har den utbildning i och erfarenhet av ledning som fordras för att kunna bedöma behovet av åtgärder och beslut om verksamhetens inriktning samt att praktiska erfarenheter är av stor vikt för att räddningstjänsten ska kunna genomföras effektivt och att det av dessa skäl kunde vara lämpligt att utse en erfaren räddningschef även för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Uttalandet i propositionen tillsammans med bestämmelserna i 6 § RäF ger enligt Utredningens mening vid handen att det inte torde ha varit avsikten att länsstyrelsens egen personal skall svara för den operativa ledningen vid ett övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst.

Det har framhållits att länsstyrelsen besitter kompetens för strategiska uppgifter i ledningen vid stora olyckor. Sälunda har länsstyrelsen möjligheter att medverka och att underlätta när räddningstjänstresurser skall omdisponeras till den insats som föranleder behov av förstärkning. Det är en naturlig roll för länsstyrelsen och kan underlätta den kommunale räddningsledarens operativa ledning. Länsstyrelsen har också enligt 2 och 3 §§ i sin instruktion att med ett samlat regionalt perspektiv i länet samordna olika samhällsintressen inom länsstyrelsens ansvarsområde, vilket bl.a. innefattar räddningstjänst. Länsstyrelsens uppgift bör därför, enligt vad som har framhållits, vara att tillföra den kommunale räddningsledaren ytterligare resurser i form av personal och materiel och att svara för prioriteringar och fördelning av tillkommande förstärkningsresurser.

Räddningsverksutredningen har i sitt slutbetänkande (1998:59) framhållit att nuvarande former för regeringen, den myndighet regeringen utser eller länsstyrelsen tar över ansvaret för en kommunal räddningsinsats måste förändras. Den nuvarande regleringen (se 33 § RäL och 34 § RäF) innebär enligt Räddningsverksutredningen att staten i sin helhet tar över ansvaret, men medför inte att några nya resurser tillförs utöver möjligen de ledningsresurser som staten förfogar över. Räddningsverksutredningen har ansett att det finns behov av att införa ett nytt synsätt på denna fråga som innebär att staten kan gå in med olika åtgärder och svara för vissa uppgifter samtidigt som insatsen fortfarande leds av räddningsledaren och kommunen har kvar ansvaret för räddningstjänsten. Exempel på sådana uppgifter kan enligt Räddningsverksutredningen vara att svara för prioriteringar och fördelning av tillkommande förstärkningsresurser, att tillföra en räddningsledare ytterligare ledningsresurser i form av personal och materiel samt att svara för information till och från berörda räddningsledare och till allmänheten

och berörda statliga myndigheter. (Se SOU 1998:59 s. 117 och 119.) Utredningen har erfarit att detta nya synsätt redan tillämpas. Så har länsstyrelsen i samverkan med berörda kommuner, t.ex. vid stora översvämningar, fungerat som stöd till räddningsledare med bl.a. analys- och fördelningsuppgifter utan att ansvaret för räddningstjänsten har tagits över.

Utredningen delar den uppfattning om länsstyrelsens roll i samband med stora olyckor och omfattande räddningsinsatser som nu har redovisats. Enligt Utredningens mening bör länsstyrelsens uppgift i första hand vara att bidra med olika åtgärder och även utföra vissa uppgifter samtidigt som räddningstjänstverksamheten i kommunen i dess helhet leds av räddningschefen och den enskilda räddningsinsatsen leds av en kommunal räddningsledare. Länsstyrelsens uppgift bör således inte primärt vara att ta över ansvaret för kommunens räddningstjänstverksamhet. En möjlighet till detta bör emellertid enligt Utredningens mening finnas i särskilda fall. Enligt Utredningens mening är det få olyckshändelser som har den omfattningen och den påverkan på bl.a. olika samhällsfunktioner att ett formellt övertagande av ansvaret för den kommunala räddningstjänsten är motiverat.

Utredningen finner anledning att i detta sammanhang framhålla att den samverkan som numera sker i räddningstjänsten mellan kommunerna innebär en utveckling och en möjlighet till kraftsamling samt i många fall tillgång till expertkompetens inom olika områden inom räddningstjänsten. Detta har medfört att kommunerna i allt större utsträckning har förmåga att själva klara omfattande räddningsinsatser.

Kravet på att länsstyrelsen men också andra myndigheter enligt 33 § RåL och 34 § RåF skall överta ansvaret för kommunala räddningsinsatser som är omfattande bör enligt Utredningens mening utgå och ersättas med att ansvaret får övertas. Möjlighet till att formellt ta över ansvaret bör finnas, men ansvaret för den direkta operativa ledningen av en räddningsinsats skall alltid utövas av någon som har erfarenhet och kompetens för att under länsstyrelsens övergripande ledning svara för uppgiften. Enligt Utredningens mening skall länsstyrelsens uppgift vara att på en övergripande strategisk nivå ansvara för räddningstjänstverksamheten i den eller de kommuner som berörs och att, i den mån även statlig räddningstjänst berörs, svara för att verksamheterna samordnas.

Länsstyrelsen bör således, med sitt nyssnämnda övergripande ansvar på regional nivå och med sin tvärspektoriella kompetens, svara för inriktningen, prioriteringen och samordningen av samlade re-

surser som finns inom länet. Samordningen av räddningstjänstverksamheten innebär bl.a. att se till att de resurser som finns för denna verksamhet utnyttjas och används på ett effektivt sätt. Dessa uppgifter bör vara förberedda och i den planering som länsstyrelsen gör kan det ingå t.ex. att förutom egen kompetens också knyta till sig den övriga sakkunskap man anser sig behöva. Utredningen anser att detta är en uppgift som ska lösas genom den samlade kompetens och de övriga resurser som länsstyrelsen förfogar över. Inte minst när det gäller informationsfrågor har länsstyrelsen en stor uppgift. Om flera län berörs av en olyckshändelse bör länsstyrelserna samverka i dessa uppgifter och komma överens om vilken länsstyrelse som skall ta över ansvaret. Ytterst ankommer det på regeringen att besluta om hur samordningsuppgifterna mellan länsstyrelserna skall lösas.

Utredningen vill avslutningsvis i detta sammanhang ta upp frågan om samverkan mellan olika kommuner i olika län om räddningstjänstverksamheten i kommunalförbund och hur detta skall ses vid länsstyrelsens övertagande av ansvaret för räddningstjänsten. I avsnitt 5.3.3 har Utredningen behandlat motsvarande fråga när det gäller tillsynen av den kommunala räddningstjänsten och framhållit att tillsynen bör ske i samverkan mellan länen, men att det inte får råda någon tvekan om vilken länsstyrelse som har ansvaret. Det skall enligt Utredningens mening vara den länsstyrelse i vilken kommunalförbundet har sitt säte.

Utredningen har också bl.a. i det nyssnämnda avsnittet påpekat att en utökad samverkan mellan länsstyrelserna på räddningstjänstområdet bör komma till stånd. Samverkan i kommunalförbund om räddningstjänstverksamheten innebär i princip att en särskild kommun bildas för verksamheten. Med detta som bakgrund framstår det enligt Utredningens mening som tydligt att det är länsstyrelsen i det län där kommunalförbundet har sitt säte som vid omfattande olyckor, om det bedöms nödvändigt kan ta över ansvaret för räddningstjänsten, oavsett om olyckan har inträffat inom en kommun i kommunalförbundet som geografiskt tillhör ett annat län. Det får enligt Utredningens mening förutsättas att berörda länsstyrelser samarbetar i dessa frågor. Ytterst ankommer det på regeringen att fatta beslut om vilken länsstyrelse som skall ta över ansvaret.

4.4 Sotningsverksamheten

Utredningens förslag rörande sotningsverksamheten innebär att detaljregleringen minskar och att målsättningen för verksamheten, att vara olycks- och skadeförebyggande, tydliggörs. Den rengöring och kontroll av brandskyddet som avses med verksamheten skall såsom ett statligt åläggande för kommunen endast utföras under förutsättning att det är påkallat från brandskyddssynpunkt.

4.4.1 Inledning

Sotningsverksamheten, som innebär att sotning (rengöring) och brandskyddskontroll utförs beträffande vissa förbränningsanordningar m.m. i byggnader och andra anläggningar, är som redan har framgått enligt nuvarande regler en kommunal angelägenhet. Verksamheten är reglerad i RÄL och i den till RÄL knutna RÄF. Dessutom finns det föreskrifter rörande verksamheten som har meddelats av Räddningsverket och kommunerna. De bestämmelser beträffande verksamheten, som har krävt lagstiftning, är de som rör obligatoriska uppgifter att rengöra och kontrollera. Dessa åtgärder har till syfte att förebygga brand. (Se prop. 1985/86:170 s. 27.) I RÄF ges bl.a. utförliga bestämmelser om sotningspersonalens kompetens och utbildning.

Som redan framgått har Utredningen lämnat ett delbetänkande med förslag till ett reformerat sotningsväsende som innefattar en avreglering av det s.k. kommunala sotningsmonopolet (se SOU 2001:42). En lagstiftning med utgångspunkt i förslaget skall emellertid avvakta. Utredningen har mot denna bakgrund att, i enlighet med direktiven för det förevarande betänkandet, lämna förslag till en minskad detaljreglering av sotningsverksamheten och när det gäller kraven på kompetens och utbildning hos personalen i verksamheten. I Utredningens uppdrag ingår också att förtydliga reglerna om sotningsverksamheten.

Utredningen vill inledningsvis framhålla att det enligt Utredningens mening är önskvärt och angeläget att en reformering av sotningsverksamheten snarast kommer till stånd i enlighet med Utredningens förslag i delbetänkandet SOU 2001:42. Förslaget innebär bl.a. att den enskildes ansvar för brandskyddet vid byggnader och andra anläggningar stärks. Den i delbetänkandet föreslagna

ordningen för rengöring samt kontroll av brandskyddet tar sikte på en helhetssyn på ansvaret för brandskyddet i och kring eldstäder vilket är ägnat att höja brandsäkerheten.

Utredningen vill också framhålla att bestämmelser om sotningsverksamheten med ett bibehållet kommunalt sotningsmonopol inte hör hemma i räddningstjänstlagstiftningen rent systematiskt. Lagstiftningen bygger på att den enskilde har det primära ansvaret för att själv skydda sitt liv och hälsa, sin egendom och miljön mot olyckor. Det gäller såväl att förebygga olyckor som att ingripa vid sådana. Från samhällets sida skall ett ingripande ske först om den enskilde inte klarar av sitt ansvar. I övrigt ankommer det på samhället att ha tillsyn över att givna bestämmelser om skydd mot olyckor upprätthålls av den enskilde.

De nuvarande bestämmelserna om sotning innebär till skillnad mot det nyss sagda att kommunen tar på sig, förutom en klart hantverksmässig åtgärd för sotning – rengöring –, ett ansvar gentemot den enskilde för brandsäkerheten vid byggnader och anläggningar genom den kontroll av brandskyddet som ska ske i samband med rengöringen. Även om den enskilde primärt enligt 41 § RåL har ansvaret för brandskyddet i de delar som kontrolleras i samband med rengöringen och att brandskyddskontrollen måste betraktas som en stickprovskontroll ger detta enligt Utredningen fel signaler beträffande ansvaret. Enligt Utredningens mening är detta ägnat att minska dennes medvetenhet om och ansvar för att upprätthålla ett brandskydd. Den hantverksmässiga rengöringen av bl.a. förbränningsanordningar och en kontroll av brandskyddet med avseende på det som rengörs och vissa anslutande byggnadsdelar är åtgärder som enligt Utredningens mening bör ankomma på den enskilde att ta ansvar för. Det allmännas ansvar bör i enlighet med de principer som i övrigt gäller på räddningstjänstområdet vara en tillsyn över att uppgifter som åläggs den enskilde efterföljs i dessa hänseenden liksom i andra hänseenden enligt RåL och meddelade föreskrifter.

Sotningsverksamheten innebär således ett utförandeansvar för samhället för olycksförebyggande åtgärder. Detta skiljer sig, som nyss framgätt, helt med avseende på den principiella ansvarsfördelningen mellan enskilda och det allmänna enligt räddningstjänstlagstiftningen i övrigt. Enligt Utredningens mening borde därför bestämmelserna om sotningsverksamheten brytas ut ur den nuvarande lagstiftningen och regleras särskilt. Det hör emellertid inte till Utredningens uppgifter att lämna förslag till detta. Lagstiftningen skall tills vidare hållas samman. Med det förslag till modernisering

av sotningsverksamheten som Utredningen nu föreslår är det emellertid relativt enkelt att föra över de bestämmelser som berör sotningsverksamheten till en särskild lagstiftning. Om Utredningens tidigare förslag till ett reformerat sotningsväsende genomförs passar emellertid de regler som det förslaget innehåller om den enskildes ansvar för rengöring och kontroll av brandskyddet väl med de regler om ansvarsfördelningen mellan den enskilde och det allmänna för skydd mot olyckor och om det allmännas tillsynsansvar som gäller enligt RåL och som fortsättningsvis skall gälla.

4.4.2 Nuvarande regler för sotningsverksamheten

Bestämmelser i RåL som berör sotningsverksamheten

Sotningsverksamheten berörs i ett antal bestämmelser i RåL. De föreskrifter i RåL, som är direkt inriktade på sotningsverksamheten, är intagna bland gemensamma bestämmelser om rengöring och brandskyddskontroll i 15 och 17 – 20 §§ RåL. Bestämmelserna återfinns under rubriken Förebyggande åtgärder mot brand. De återspeglar att ansvaret för dessa åtgärder är en kommunal angelägenhet och uppgift och att vederbörande kommunala nämnd (jfr 10 § RåL) är skyldig att se till att det finns en organisation för sotningsverksamheten och den till verksamheten knutna brandskyddskontrollen.

I 15 § RåL anges att en sådan kommunal nämnd som enligt 10 § RåL skall finnas för räddningstjänst också skall svara för att "sotning utförs regelbundet". De centrala bestämmelserna om sotning (rengöring) och brandskyddskontroll finns i 17 § RåL. Genom "sotning" skall således eldstäder och andra fasta förbränningsanordningar, rökkanaler och imkanaler göras rena. Det gäller dock inte förbränningsanordningar som är inrättade uteslutande med gas. I samband med rengöringen skall enligt samma bestämmelser det som rengörs samt skorstenar och tak med därtill hörande byggnadsdelar också kontrolleras från brandskyddssynpunkt. En sådan kontroll, brandskyddskontroll, skall också göras av kanalanslutna eldstäder och andra fasta förbränningsanordningar, som är inrättade för eldning uteslutande med gas, och av därtill hörande avgaskanaler. En tillsynsmyndighet (se 54 § RåL) kan enligt 17 § RåL besluta om brandskyddskontroll också i andra fall.

I 17 § RåL föreskrivs vidare att rengöring och brandskydds-kontroll skall utföras av en skorstensfejarmästare eller av en skorstensfejare som biträder denne (det s.k. sotningsmonopolet, jfr SOU 1983:77 s. 585). I fråga om speciella anläggningar och enstaka avlägset belägna bostadshus får en sådan kommunal nämnd, som anges i 10 § RåL, medge att någon annan utför rengöringen och kontrollen. Undantagen är bl.a. betingade av svårigheter att överallt upprätthålla sotningsmonopolet i alla sammanhang (jfr prop. 1962:12 s. 88 f).

I 18 § RåL anges att kommunfullmäktige får föreskriva att avgift skall erläggas för rengöring och brandskyddskontroll enligt 17 §. Av 19 § RåL följer att den som utför rengöring och brandskyddskontroll har rätt att få tillträde till den anläggning som berörs och även har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs. Polismyndigheten skall enligt samma bestämmelse lämna det biträde som behövs.

Genom 20 § RåL har riksdagen i enlighet med 8 kap. 7 § första stycket RF bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter om frister för rengöring och brandskyddskontroll. Regeringen har även med stöd av 8 kap. 11 § RF givits ett bemyndigande att överlåta åt en myndighet eller åt en kommun att meddela sådana föreskrifter.

I 54-57 §§ RåL ges bestämmelser rörande tillsynen över efterlevnaden av RåL och av de föreskrifter som meddelas med stöd av RåL. En tillsynsmyndighets uppgifter enligt dessa bestämmelser, som indirekt berör sotningsverksamheten, är att med olika medel se till att föreskrivna skyldigheter blir fullgjorda. Tillsynsmyndigheten skall ingripa vid konstaterade missförhållanden. En viktig uppgift för tillsynsmyndigheten är också att skaffa sig information och kunskaper om hur bestämmelserna i lagstiftningen efterlevs och att på grundval härav ge råd och rekommendationer. (Se bl.a. prop. 1985/86:170 s. 58.)

Enligt 54 § RåL gäller att den i 10 § angivna kommunala nämnden skall utöva den omedelbara tillsynen inom varje kommun. Sålunda har nämnden tillsynsuppgifter på lokal nivå när det gäller åtgärder för att förebygga bränder och för att hindra eller begränsa brandskador och vissa andra skador (se prop. 1985/86:170 s. 59). Inom länet utövas tillsynen av länsstyrelsen. Länsstyrelsen utövar således tillsyn över hur kommunen fullgör sina uppgifter rörande sotningsverksamheten. Den centrala tillsynen utövas av Räddningsverket.

I 58 § RåL finns ansvarsbestämmelser som bl.a. innebär att den som underlåter att ge upplysningar eller att lämna ut handlingar

enligt bestämmelserna i 19 § RåL kan dömas till böter. Detsamma gäller den som lämnar oriktiga uppgifter om förhållanden som är av betydelse vid fullgörandet av den uppgiftsskyldighet som följer av dessa bestämmelser.

Bestämmelser i RåF som berör sotningsverksamheten

Detaljerade föreskrifter om förebyggande åtgärder mot brand, som berör sotningsverksamheten, finns i 22 – 26 och 28 – 31 b §§ RåF. 27 § RåF har upphävts.

Med stöd av bemyndigandet i 20 § RåL har regeringen i 22 § RåF föreskrivit att Räddningsverket skall meddela föreskrifter om hur ofta rengöring och brandskyddskontroll skall göras. I anslutning till dessa bestämmelser har regeringen i 22 §, också med stöd av bemyndigandet i 20 § RåL, medgivit att kommunen meddelar föreskrifter om kortare frister för rengöringen och kontrollen.

Enligt 23 § RåF skall den i 10 § RåL angivna kommunala nämnden föra en förteckning eller register (kallad kontrollbok) över de byggnader och anläggningar i kommunen där rengöring och kontroll enligt 17 § RåL skall göras. För varje byggnad och anläggning skall enligt samma bestämmelse i RåF antecknas hur ofta rengöring och kontroll skall göras, genomförda rengöringar och kontroller samt de förelägganden och förbud som har meddelats. Ansvar för att det förs en kontrollbok och för innehållet i denna ligger således på den kommunala nämnden. Skorstensfejarmästaren får emellertid vanligtvis i uppdrag att, som en ren verkställighetsåtgärd, svara för att kontrollboken förs och att uppgifter förs in i denna. (Se bl.a. Nils Andréasson m.fl., a.a.s. 101.)

Enligt 24 § RåF skall det i en kommun finnas ett eller flera sotningsdistrikt med en skorstensfejarmästare för varje distrikt. En skorstensfejarmästare skall enligt samma bestämmelse ha avlagt ingenjörsexamen för skorstensfejare. Lediga uppdrag såsom skorstensfejarmästare skall annonseras i Post- och Inrikes Tidningar.

25, 26 och 27-30 §§ RåF innehåller föreskrifter om utbildning av personalen för sotningsverksamheten. Räddningsverket skall enligt 25 § RåF inrätta utbildningslinjer som leder fram till skorstensfejarexamen, teknikerexamen och ingenjörsexamen för skorstensfejare. De följande paragraferna – 26, 28 och 29 §§ - innehåller föreskrifter om behörighet för att antas till respektive utbildningslinjer. Enligt 30 § RåF beslutar Räddningsverket om antagningen till utbildning och utfärdar bevis om genomgången sådan. Om det finns

särskilda skäl får verket enligt den sistnämnda bestämmelsen medge undantag från antagningskraven i RåF.

I 31 § RåF ges vissa bestämmelser om rapporteringsskyldighet i samband med bl.a. att rengöring utförs. Det är den s.k. skvallerparagrafen som syftar till att bredda det olycksförebyggande arbetet. I 31 a och 31 b §§ finns vissa bestämmelser om erkännande av utländska yrkesbehörigheter för befattning inom verksamhet för bl.a. rengöring.

4.4.3 Överväganden

Som redan har framgått skall det tills vidare vara en uppgift för kommunen, såsom ett av staten genom RåL föreskrivet åliggande, att inom kommunen svara för att en regelbunden rengöring och kontroll av brandskyddet utförs beträffande vissa förbränningsanordningar m.m. Kommunen skall bedriva sotningsverksamheten i egen regi eller genom entreprenad. Rengöring och kontroll skall utföras av en skorstensfejarmästare eller av ett biträde till denne. Detta, det kommunala sotningsmonopolet, skall således bestå och inte beröras av Utredningens översyn av räddningstjänstlagstiftningen.

Den av staten föreskrivna uppgiften för kommunen att svara för sotningsverksamheten syftar till att förebygga att brand uppstår i anslutning till förbränningsanordningar i byggnader och andra anläggningar. Detta syfte eller denna målsättning för verksamheten bör enligt Utredningens mening också lämpligen framgå av bestämmelserna i lagen såsom ett mål för verksamheten. I förarbetena till RåL underströks att rengöring och kontroll av brandskyddet enligt föreskrifterna i RåL "inte görs i något annat syfte än att vara brandförebyggande" (se prop. 1985/86:170 s. 27). Sotningsverksamheten såsom ett åläggande för kommunen är således en uppgift som inte skall utföras i något annat syfte som eljest kan vara angeläget, t.ex. rengöring för energisparande eller miljöskäl. Bestämmelserna om sotningsverksamheten är bindande inte bara för kommunerna, utan även för den enskilde som innehar byggnader och andra anläggningar. Även detta måste beaktas när det gäller vilka rengörings- och kontrollåtgärder som åläggs kommunen och som vidtas gentemot den enskilde med stöd av lagstiftningen (jfr prop. 1985/86:170 s. 26).

Rengöring och kontroll av brandskyddet såsom ett statligt åläggande för kommunen skall således utföras endast under förutsätt-

ning att det är påkallat från brandskyddssynpunkt. Även detta bör, förutom syftet med sotningsverksamheten, enligt Utredningens mening framgå såsom ett förtydligande av de nuvarande bestämmelserna i RåL.

Den nuvarande uppräkningslistan i 17 § RåL av objekt som bör vara föremål för kommunens rengöring och kontroll innefattar enligt Utredningens mening i vissa hänseenden en detaljreglering som inte hör hemma i lag. Samtidigt framstår uppräkningslistan i andra hänseenden som alltför generell för att, mot denna bakgrund och utan kompletterande föreskrifter, kunna läggas till grund för en ändamålsenlig tillämpning av lagen. Det har också ansetts nödvändigt att genom särskilda regler låta en tillsynsmyndighet – en kommunal nämnd, länsstyrelsen och Räddningsverket – besluta om kontroll i andra fall än som framgår av bestämmelserna i 17 § RåL, liksom att låta den kommunala nämnden medge undantag från rengöring och kontroll i vissa fall. Sälunda kan t.ex. ägaren till industribyggnader som har egna resurser enligt nuvarande regler själv se till att rengöring och kontroll av brandskyddet utförs. Detsamma kan gälla större bostadsbolag eller sammanslutningar av bostadsbolag med egna sådana resurser. Även beträffande avlägset liggande bostadshus kan rengöring och kontroll utföras på motsvarande sätt genom ägarens försorg. Dessa möjligheter bör enligt Utredningens mening finnas även fortsättningsvis och även kunna utnyttjas med större flexibilitet än vad som nu sker. För att skapa flexibilitet bör det också på lokal nivå kunna bestämmas om kortare frister som eljest mer generellt kan komma att fastställas för rengöring och kontroll.

Enligt Utredningens mening bör reglerna i RåL som nyss har berörts, utan att det materiella innehållet förändras, utformas så att målsättningen för sotningsverksamheten framgår tydligare. Samtidigt bör det enligt Utredningen kunna lämnas till regeringen att överlåta åt en myndighet och, i vissa avseenden, åt kommunen att meddela närmare föreskrifter om vilka olika typer av objekt som bör vara föremål för sotningsverksamheten och om hur regelbundet rengöring och kontroll av brandskyddet bör utföras. En bedömning bör därvid göras med utgångspunkt i den angivna målsättningen för verksamheten och med beaktande av att verksamheten skall bedrivas från brandskyddssynpunkt. Rengöringsåtgärder som eljest är motiverade av andra skäl skall således inte vidtas med stöd av räddningstjänstlagstiftningen.

Det bör enligt Utredningens mening, i enlighet med nuvarande bestämmelser i 20 § RåL, lämnas till regeringen att överlåta åt en myndighet eller åt kommunen att meddela föreskrifter om frister

för rengöring och kontroll av brandskyddet. Sålunda varierar behovet av rengöring och kontroll stort bl.a. mellan olika typer av förbränningsanläggningar och klimatförhållandena på olika håll i landet. Åtgärderna bör enligt Utredningens mening utföras med en behovsanpassad regelbundenhet och fristerna bör såvitt möjligt bestämmas med hänsyn härtill. Utredningen är medveten om att det möter svårigheter att utforma centrala föreskrifter så att intervallen mellan rengöring och kontroll för olika objektgrupper blir anpassade efter de faktiska behoven. Dagens system bör emellertid göras mer flexibelt och ge utrymme för variation med hänsyn till såväl lokala förhållanden som enskilda objekt. Den bästa lösningen på problemet vore enligt Utredningens mening att lägga ansvaret för att bedöma behovet av rengöring på anläggningens ägare och innehavare. Det skulle också stämma överens med de grundläggande principerna om den enskildes ansvar för sitt liv och sin egendom och att inte orsaka skada. En sådan ordning är emellertid inte förenlig med de direktiv som under hand har givits Utredningen om att de nuvarande materiella reglerna för sotningsverksamheten inte skall ändras.

Den som utför rengöring och kontroll av brandskyddet skall självfallet ha erforderlig utbildning och kompetens för detta. Som nyss framgått skall rengöring och kontroll enligt RåL utföras av en skorstensfejarmästare eller ett biträde till denne. Detaljerade bestämmelser om kompetens hos och utbildning av personal för sotningsverksamheten ges, som nämnts, i 24 – 26 och 28 – 30 §§ RåF. En motsvarande detaljreglering finns i RåF beträffande kompetens hos och utbildning av personal inom räddningstjänstområdet. Som framgår av avsnitt 8 anser Utredningen att regleringen beträffande personal inom räddningstjänstområdet bör begränsas till generella krav på grundläggande kompetens och utbildning. I övrigt bör det ankomma på Räddningsverket att ange utbildningens innehåll i utbildningsplaner. Motsvarande bör enligt Utredningens mening gälla i fråga om de krav på kompetens och utbildning som skorstensfejarmästaren och dennes biträde skall ha för att utföra rengöring och brandskyddskontroll. Utbildningsplanen bör bestämmas i samråd med kommunen såsom ansvarig för sotningsverksamheten.

De åligganden och befogenheter som staten anser bör ankomma på kommunen i fråga om sotningsverksamheten skall, såsom har framhållits ovan i avsnitt 3.3, enligt 8 kap. 5 § RF ha lagform. Med bemyndiganden i lag kan regeringen enligt 8 kap. 7 och 11 §§ RF meddela föreskrifter för den kommunala verksamheten och även överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller åt en kommun att med-

delar sådana föreskrifter som rör bl.a. skydd för liv och hälsa samt undervisning och utbildning. Enligt 61 § RåL har regeringen givits vissa bemyndiganden. Utredningens förslag kommer att innehålla motsvarande bestämmelser med bemyndiganden. Dessa medger att Räddningsverket och kommunen kan meddela föreskrifter om vilka objekt som från brandskyddssynpunkt skall omfattas av rengöring och brandskyddskontroll och om frister för rengöring och sådan kontroll. Genom bemyndiganden skall regeringen även kunna uppdraga åt Räddningsverket att föreskriva om kompetens och utbildning för personalen i såväl räddningstjänstverksamhet som i verksamhet för rengöring och brandskyddskontroll.

Utredningens förslag som innebär en minskad detaljreglering och förtydliganden när det gäller sotningsverksamheten och kompetens och utbildning för personalen i verksamheten leder till att flera bestämmelser i RåL och RåF kan mönstras ut. Sålunda kan bestämmelserna om sotningsverksamheten i 15 och 17 §§ RåL föras samman och förenklas betydligt. Även bestämmelserna i 18 och 19 §§ RåL kan föras samman. Bestämmelserna i 20 § RåL kan omfattas av en ny bestämmelse motsvarande 61 § RåL med bemyndiganden. Bestämmelserna i 25, 26 och 28 – 30 §§ RåF kan tillsammans med delar av 24 § RåF ersättas med en bestämmelse enligt vilken regeringen uppdragar åt Räddningsverket att ange kompetensutbildningen för personalen i sotningsverksamheten.

5 Preciserade skyldigheter för stat, kommun och enskilda

5.1 Vissa principiella synpunkter och förslag

5.1.1 Inledning

Som redan har framhållits har samhällets åtaganden eller uppgifter för att förhindra olyckor och begränsa skador till följd av olyckshändelser med tiden blivit mer omfattande. Kraven på ingripanden eller andra åtgärder till skydd mot olyckor från samhällets och då framför allt kommunens sida har ökat sedan RåL kom till. Ökade krav ställs emellertid även på den enskilde att skydda sig, sin egendom och miljön och att inte orsaka skador. Med den enskilde avses inte bara fysiska personer utan även, och kanske i första hand, annan som bedriver verksamhet som kan medföra skada. (Jfr bl.a. SOU 1998:59 s. 40 och 44.)

Uppgifterna inom räddningstjänstområdet att förebygga olyckor och att vidta åtgärder för att förhindra eller begränsa skador till följd av olyckor fördelas genom reglerna i RåL på olika sätt mellan staten, kommunerna och enskilda beroende på om uppgifterna avser olycks- och skadeförebyggande åtgärder, åtgärder i samband med en räddningsinsats eller åtgärder efter en räddningsinsats. Utredningens uppdrag enligt kommittédirektiven under rubriken "Preciserade skyldigheter för stat, kommun och enskilda" innefattar att tydliggöra fördelningen av ansvar och uppgifter mellan stat, kommun och enskilda när det gäller de tre olika typerna av åtgärder inom räddningstjänstområdet. De ekonomiska konsekvenserna av det offentliga åtagandet för såväl stat som kommun skall enligt utredningsdirektiven övervägas och redovisas i dessa sammanhang. I direktiven har det dock inte angivits några närmare frågeställningar som Utredningen har haft att belysa.

En utgångspunkt för Utredningens överväganden skall emellertid enligt kommittédirektiven vara att räddningstjänstbegreppet inte utvidgas jämfört med vad som följer av den nuvarande be-

stämelsen i 2 § RåL, utom vad avser miljöräddningstjänst till sjöss (se avsnitt 9). Det innebär att de förutsättningar som anges i bestämmelsen skall vara uppfyllda för att en räddningstjänstsituation skall anses föreligga och för att staten eller kommunen skall ha skyldighet att ingripa. Sålunda måste det för det första föreligga en olycka eller en överhängande fara för en olyckshändelse. För det andra måste syftet med ett ingripande vara att tillvarata vissa angelägna skyddsvärden genom att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. För det tredje föreligger grund för ett ingripande endast under förutsättning att samtliga de fyra kriterier som anges i 2 § tredje stycket RåL är uppfyllda, nämligen behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

Genom räddningstjänstbegreppet dras gränsen för samhällets skyldigheter i fråga om räddningstjänst upp mot förebyggande åtgärder, å ena sidan, och mot efterföljande åtgärder, å andra sidan. Gränsen för samhällets räddningstjänst dras också upp mot vad andra kan förväntas göra för att hindra och begränsa skador. Det gäller gränsen mot den enskildes skyldighet att vidta åtgärder för att skydda sitt liv och sin egendom och den skyldighet att vidta åtgärder som enligt särskilda bestämmelser kan åvila olika statliga och kommunala verksamhetsutövare för att hindra och begränsa skador.

Räddningsverksutredningen, vars slutbetänkande (SOU 1998:59) skall utgöra en utgångspunkt för Utredningens överväganden och förslag, har inte redovisat i vad mån det kan anses att den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen ger anledning till problem när det gäller preciseringen av skyldigheterna för stat, kommun och enskilda inom räddningstjänstområdet. Räddningsverksutredningen har emellertid i betänkandet redovisat vissa principer som bör gälla för fördelningen av ansvar och uppgifter mellan staten, kommunen och enskilda inom "verksamhetsområdet Skydd mot olyckor".

Bland de principer som Räddningsverksutredningen har redovisat och som enligt Utredningens mening generellt bör läggas till grund för ett tydliggörande av enskildas skyldigheter i förhållande till ett offentligt åtagande, är att den enskilde har ett primärt ansvar för eller skyldighet att skydda sitt liv och sin egendom och att inte förorsaka olyckor. I första hand bör det således ankomma på den enskilde (fysiska och juridiska personer) att själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa skador till följd av olyckor. Först när den enskilde inte själv klarar av att skydda sig

blir det ett åtagande eller en skyldighet för det allmänna att ingripa. (Se SOU 1998:59 s. 96 f.) Detta har också enligt propositionen till RåL varit en principiell utgångspunkt vid utformningen av de bestämmelser i lagen som reglerar skyldighet för stat, kommun och enskilda att vidta olika åtgärder inom räddningstjänstområdet. Dessa åtgärder kan, som redan berörts, delas in i de tre skedena – förebyggande åtgärder, räddningsinsats och efterföljande åtgärder (se prop. 1985/86:170 s. 63).

5.1.2 Olycks- och skadeförebyggande åtgärder

Den enskilde har det primära ansvaret eller skyldigheten att skydda sitt liv och sin egendom och att inte förorsaka olyckor. Det åligger var och en att vidta skäliga åtgärder till skydd mot olyckor. Särskilda krav ställs på ägare och innehavare av byggnader och andra anläggningar att hålla utrustning för brandskydd, utrymning vid brand och andra olyckor och i vissa fall dokumentera sitt brandskydd.

Kommunen skall främja trygghet och säkerhet för dem som vistas i kommunen. Därvid skall kommunen svara för att förebyggande åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder undviks. Kommunen skall också vara verksam för skydd mot andra olyckshändelser än bränder, utan att det påverkar det ansvar som åvilar någon annan.

Den enskildes ansvar kommer i första hand till uttryck i lagstiftningen när det gäller det första och det tredje skedet, medan åtgärder i det andra skedet, att genomföra en räddningsinsats, endast är reglerat med avseende på statens och kommunens skyldigheter. Enligt 2 § tredje stycket RåL föreligger dock skyldighet för det allmänna att ingripa med en räddningsinsats endast om de i stycket angivna fyra kriterierna är uppfyllda. Det innebär bl.a. att det är först om den enskilde eller den verksamhetsansvarige, vilken ibland kan vara ett offentligt organ, inte själv kan ingripa som det allmännas ansvar inträder. Den enskilde kan därmed sägas ha ett ansvar enligt lagen även för att göra en räddningsinsats.

De nuvarande bestämmelserna i 41 § RåL liksom bestämmelserna i 43 § ger i sig enligt Utredningens mening ett klart uttryck för att ägaren eller innehavaren av byggnader eller andra anläggningar har det primära ansvaret eller skyldigheten att vidta vissa olycks- och skadeförebyggande åtgärder, det första skedet. I 7 § RåL ges

uttryck för att kommunen har det övergripande ansvaret för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. Avgränsningen gentemot kommunens skyldigheter enligt 7 § RåL att svara för att åtgärder vidtas i fråga om bränder skall göras med utgångspunkt i principen om att den enskilde eller den verksamhetsansvarige har det primära ansvaret att skydda sitt liv, sin egendom och miljön.

Utredningens förslag i delbetänkandet SOU 2001:42 till ett reformerat sotningsväsende skall tills vidare avvakta. Utredningen har inom ramen för det förevarande betänkandet endast att lämna förslag till sådana ändringar beträffande sotningsväsendet, som innebär att ansvarsfördelningen mellan den enskilde och kommunen för brandskyddet klargörs och att detaljregleringen minskas samt att se över utbildningsfrågorna. Enligt Utredningens mening är det i och för sig önskvärt och angeläget att ändringar med avseende på sotningsväsendet genomförs på det sätt som har föreslagits i delbetänkandet.

I ett icke reformerat sotningsväsende skall kommunen fortfarande i enlighet med bestämmelserna i 15 och 17 §§ RåL svara för att fasta förbränningsanordningar med rökkanaler samt imkanaler rengörs regelbundet och tillsammans med tillhörande byggnadsdelar kontrolleras från brandskyddssynpunkt. Med ett bibehållet sotningsväsende enligt bestämmelserna i bl.a. 15 och 17 §§ RåL har den enskilde visserligen inte ansvar för att själva rengöringsåtgärderna och en brandskyddskontroll genomförs. Utredningen vill emellertid betona att den enskilde i enlighet med bestämmelserna i 41 § RåL ändå har en skyldighet att bevaka brandskyddet med avseende på förbränningsanordningens m.m. kondition. Den enskilde har således enligt Utredningens mening det primära ansvaret härvidlag. Kommunens ansvar för sotningsverksamheten är således att kontrollera att den enskilde uppfyller kraven på att upprätthålla ett skäligt brandskydd. Kommunens ansvar för sotningsverksamheten får inte heller enligt Utredningens mening ses som att kommunen i någon del har tagit över den enskildes ansvar enligt 41 § RåL. Att det blir fallet ligger emellertid enligt Utredningens mening i farans riktning med ett bibehållet kommunalt sotningsmonopol.

Utredningen har uppmärksammat att det råder oklarheter när det gäller förhållandet mellan den enskildes skyldighet att vidta förebyggande åtgärder mot brand enligt 41 § RåL och kommunens skyldighet enligt 15 § RåL att svara för brandsyn. Det har även framförts synpunkter på att osäkerhet råder beträffande länsstyrelsens tillsynsansvar bl.a. när det gäller kommunens brandsyneverk-

samhet, men också beträffande bl.a. kommunens möjligheter att i samband med brandsyn komma till rätta med en enskild som inte uppfyller de krav på brandskydd som ställs av en brandsynförrättare. Förhållandet mellan den enskildes skyldigheter och kommunens ansvar för brandsyn och om möjligheterna att ingripa mot en enskild vid eftersatt brandskydd skall behandlas nedan under avsnitt 5.2. I samband därmed behandlas även de tillämpningssvårigheter som har uppstått i fråga om när det skall anses vara ägaren respektive innehavaren av en byggnad eller en annan anläggning som har skyldighet enligt 41 och 43 §§ RåL att vidta förebyggande åtgärder.

Genom den minskade detaljreglering på det kommunala räddningstjänstområdet som Utredningen föreslår och de ändrade regler om brandsyn som föreslås kommer ett större ansvar att läggas på länsstyrelsen som tillsynsorgan. Detta påverkar också fördelningen av tillsynsansvaret mellan kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket. Detta belyses nedan under avsnitt 5.3.

Omfattningen av de skyldigheter som åvilar den enskilde enligt 41 och 43 §§ RåL har diskuterats. Det gäller bl.a. i vad mån det föreligger skyldighet att hålla viss utrustning och i övrigt vidta förebyggande åtgärder. Exempel på utrustning som kan komma att krävas har givits i propositionen till RåL (se prop. 1985/86:170 s. 84). Någon fullständig uppräkningslista i dessa avseenden är emellertid inte möjlig att göra i lag eller förordning. Nya krav kommer också att fortlöpande behöva ställas i dessa hänseenden med hänsyn bl.a. till utvecklingen i samhället, ny teknik m.m. Frågan om vilka särskilda krav på åtgärder som kan ställas på den enskilde får därför enligt Utredningens mening dels bli en fråga om tolkning av gällande bestämmelser, dels en uppgift i samband med information och rådgivning från samhällets sida och ytterst en uppgift för tillsynsmyndigheterna att klarlägga i dessas verksamhet. En viss ledning kan också ges genom rättspraxis på området eftersom beslut som fattas med stöd av 41 och 43 §§ RåL kan överklagas.

En särskild fråga är vilka typer av byggnader eller andra anläggningar som omfattas av den enskildes skyldigheter i olika sammanhang enligt bestämmelserna i 41 och 43 §§ RåL. Frågan tas upp nedan i avsnitt 5.2, 5.3.2 och 6.2. Bestämmelserna i 41 § gäller i och för sig alla typer av byggnader eller andra anläggningar, men kraven på åtgärder måste givetvis vara olika från fall till fall beroende på vad byggnaden eller anläggningen används till (se prop. 1985/86:170 s. 49).

Staten har inte till skillnad mot kommunerna något ansvar eller några skyldigheter inom ramen för räddningstjänstlagstiftningen när det gäller olycks- eller skadeförebyggande åtgärder. Något behov av förtydliganden när det gäller gränser mellan statens och kommuners skyldigheter i detta hänseende finns således inte. En annan sak är att staten och även kommunen på grund av annan lagstiftning har ansvar eller skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga olyckor eller skador. Denna fråga berörs i viss mån nedan i avsnitt 6.

Som har berörts tidigare (se avsnitt 3.1) ställer samhällets ökade sårbarhet och kraven på en hög skyddsnivå hos det allmänna mot påfrestningar och störningar i samhället också ökade krav på de resurser som finns inom räddningstjänstområdet. I huvudsak är det då fråga om resurser i den kommunala verksamheten. Räddningstjänstlagstiftningen lägger inte något ansvar för olycks- och skadeförebyggande åtgärder på kommunen annat än när det gäller brand eller skador till följd av brand. Kommunen har endast en skyldighet att främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet inom kommunen än sådan som rör brand. I dessa hänseenden faller ansvaret och skyldigheten att göra en riskbedömning och planering för att inrikta och prioritera de satsningar som bör göras i förebyggande syfte på ett antal andra olika samhällsorgan. Kommunens egen riskhantering till skydd mot olyckor enligt räddningstjänstlagstiftningen och kommunens planering av såväl all den förebyggande verksamheten som av räddningsinsatser är dock beroende av vad som görs i dessa hänseenden. En samverkan med andra ansvariga myndigheter bör därför ske. Något behov av att med utgångspunkt i räddningstjänstlagstiftningen tydliggöra en fördelning av ett ansvar mellan stat, kommun och enskilda när det gäller frågor om samhällets ökade sårbarhet finns inte enligt Utredningens mening.

I detta sammanhang finns det emellertid anledning att peka på vissa begränsningar som för närvarande råder när det gäller möjligheterna att i en krissituation etablera befintliga resurser och vidta lämpliga åtgärder för att förebygga skador som kan förväntas. Situationen har aktualiserats vid några tillfällen under senare år i samband med mer omfattande översvämningar, senast hösten 2000 i områdena kring Väneren. För att begränsa skador som med anledning av bl.a. meteorologiska och hydrologiska förhållanden och prognoser kunde förväntas genom ökande vattenflöden behövde således olika förebyggande åtgärder vidtas. Det gällde sådana åtgärder som innebar bl.a. att ta i anspråk resurser som finns hos olika

statliga och kommunala organ och att göra ingrepp i annans rätt. Det är åtgärder som kan vidtas med stöd av 34 respektive 45§ RåL kan endast komma i fråga under förutsättning att det föreligger grund enligt RåL för att företa en räddningsinsats och inte redan i ett olycks- och skadeförebyggande skede.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har i en skrivelse till regeringen den 6 april 2001 påtalat att den nu nämnda problematiken är frågor som bör uppmärksammas av Utredningen och av den då pågående Särbarhets- och säkerhetsutredningen. I skrivelsen framhölls bl.a. följande.

Möjligheterna för en myndighet, när kriterierna för räddningstjänst inte är uppfyllda, att genom ingrepp i annans rätt, eller liknande förfarande, vidta en åtgärd i skadeförebyggande syfte, som ägare eller innehavare av en anläggning inte lagligen kan åta sig, finns uppenbarligen inte. Detta innebär att samhället måste avvakta till dess att skadan har inträffat eller det är överhängande fara att den inträffar. Då först kan staten eller kommunen ingripa med stöd av räddningstjänstlagen. Det medför att, trots att behovet är uppenbart, ingen kan besluta om förebyggande åtgärder innan räddningstjänstlagens bestämmelser kan tillämpas och att det då är för sent att effektivt påverka händelseutvecklingen.

Det har inte varit Utredningens uppgift att lämna förslag till förändringar i ansvarsförhållandena i räddningstjänstlagstiftningen eller annan lagstiftning som reglerar olycks- och skadeförebyggande verksamhet. De problem som länsstyrelsen har pekat på kräver sådana förändringar. För räddningstjänstlagstiftningens del skulle det betyda att begreppet räddningstjänst måste utvidgas. Någon sådan förändring ska emellertid enligt direktiven för Utredningen inte komma i fråga.

Om de problem som Länsstyrelsen i Västra Götalands län har pekat på inte löses särskilt ser Utredningen emellertid en risk i att det görs försök att i tillämpningen av RåL tänja räddningstjänstbegreppet. Det skulle innebära att sådana åtgärder, som hänvisas till i länsstyrelsens skrivelse och som med dagens utgångspunkter innefattar olycks- och skadeförebyggande åtgärder, skulle komma att betraktas som räddningstjänst (se närmare nedan under avsnitt 5.1.3). Med en sådan utveckling skulle det, förutom att det strider mot de skäl som motiverar en snäv tolkning av räddningstjänstbegreppet (se avsnitt 5.1.3), enligt Utredningens mening uppstå svårigheter med att allmänt skilja åtgärder som är olycks- och skadeförebyggande från räddningstjänst.

Den fråga som länsstyrelsen pekar på bör få en lösning. Utredningen vill därför framhålla att det är angeläget att det olycks- och skadeförebyggande arbetet vid risk för större eller mer omfattande olyckor kan bedrivas utifrån ett helhetsperspektiv. Frågan har bl.a. tagits upp i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, prop. 2001/02:10 (se bl.a. s. 78). En tvärspektoriell belysning kan behövas där frågor om risk och säkerhet avvägs mot andra sektorsintressen. Det behövs därför enligt Utredningens mening ett samhällsorgan, lämpligen länsstyrelsen, som på det regionala planet har en övergripande funktion för samordning, samverkan och stöd när det gäller riskhantering samt inriktning och prioritering med avseende på de samlade tillgängliga resurser som bör användas i samband med olycks- och skadeförebyggande åtgärder och som kan beröra flera olika organs ansvarsområden. En sådan ordning är också i linje med vad som har uttalats i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (se prop. 2001/02:7 s. 57 ff.). Flera länsstyrelser kan självfallet samverka och ytterst får regeringen gripa in.

5.1.3 Åtgärder i samband med en räddningsinsats

Först om den enskilde inte själv eller med hjälp av annan kan ingripa med en räddningsinsats vid olyckshändelser eller överhängande fara för en olyckshändelse inträder skyldighet för det allmänna att ingripa genom räddningstjänst. För att betraktas som räddningstjänst måste ett ingripande bedömas som en i hög grad angelägen och försvarlig samt tidsmässig nödatgärd för att hindra eller begränsa direkta och preciserade skador.

Andras agerande skall inte kunna avvaktas utan risk. Konsekvenserna av en olycka skall inte lämpligen kunna avvärjas och behovet av att hindra eller begränsa skador skall inte kunna tillgodoses på annat sätt än genom samhällets räddningstjänst. Skyldigheterna att ingripa från samhällets sida föreligger dessutom endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatserna och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunerna svarar för insatserna.

Om en olycka inte redan har inträffat har samhället skyldighet att ingripa först om olyckan är identifierbar. Den måste vara konkret och någorlunda bestämd till tid och rum. En olycka måste enligt Utredningens mening kunna uppfattas som mer eller mindre omedelbart förestående och befarade skador måste framstå som mer eller mindre direkta och preciserade.

Den grundläggande principen när det gäller statens och kommunens ansvar för och skyldighet att genomföra en räddningsinsats finns uttryckt i det tidigare beskrivna begreppet räddningstjänst enligt 2 § RåL. Statens eller kommunernas skyldighet i förhållande till den enskilde att ingripa och därmed också svara för kostnader för ingripandet föreligger endast om förutsättningarna för räddningstjänst föreligger. Principen för det allmännas skyldighet kan sägas knyta an till den nyssnämnda principen för den enskildes ansvar. Sålunda skall samhället hålla en organisation som kan ingripa för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön vid olyckshändelser eller överhängande fara för olyckshändelser, när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan kan bemästra en olyckssituation (se prop. 1985/86:170 s. 63). Skyldigheten att ingripa är som nämnts begränsad och föreligger, endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatserna och om-

ständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunerna svarar för insatserna.

En princip som enligt Räddningsverksutredningen bör gälla för fördelningen av ansvaret mellan staten och kommunen då det föreligger skyldighet att göra en räddningsinsats är att det generellt sett bör ankomma på kommunen att vidta åtgärder på lokal nivå. Staten skall däremot ha ansvar för åtgärder som i allmänhet inte kan hänföras till en bestämd kommuns område eller om det fordras personal eller utrustning som en enskild kommun inte rimligen bör ha tillgång till. Kraven på specialisering bör enligt Räddningsverksutredningen också vara en princip som gäller för fördelningen av ansvar och skyldigheter mellan stat och kommun samt inom den statliga verksamheten mellan myndigheter t.ex. flyg- och sjöräddningstjänst. (Se SOU 1998:59 s. 113.) Dessa principer synes enligt Utredningens mening också ha kommit till uttryck i den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen.

I detta sammanhang kan nämnas, såsom också har framhållits av Räddningsverksutredningen, att det inte är rimligt att den enskilda kommunen bygger upp egen kapacitet för alla typer av insatser inom ramen för kommunal räddningstjänst. RÄL innehåller också en direkt uppmaning till kommunerna att samarbeta inom räddningstjänstområdet. Denna samverkan har på kommunernas egna initiativ utvecklats väsentligt, särskilt på senare tid. Självfallet innebär samverkan att räddningstjänsten kan utvecklas. Det ges bl.a. utrymme för specialisering på särskilda områden och för att resurserna för räddningsinsatser kan utnyttjas mera effektivt.

Trots nämnda samverkan finns det enligt Räddningsverksutredningen (se SOU 1998:59 s. 120) behov av förstärkningsresurser som staten bör tillföra den kommunala räddningstjänstverksamheten. Förstärkningen kan ske i form av personal och materiel för t.ex. kemikalie- och översvänningsolyckor. Räddningsverket har också på regeringens uppdrag byggt upp sådana resursreserver bl.a. för dessa typer av olyckor. Det är enligt Räddningsverksutredningen viktigt att betona att det inte bara är fråga om att skapa och tillföra nya resurser utan att det också handlar om att sammanställa kunskap om t.ex. de olika kompetenser som finns spridda över landet och förbereda så att dessa snabbt kan sättas in.

Utredningen delar den nyssnämnda uppfattning som Räddningsverksutredningen har givit uttryck för och vill också peka på att den informationsbank, Räddningsverkets informationsbank (RIB), som Räddningsverket har utvecklat är ett bra hjälpmedel i detta sammanhang. RIB kan utvecklas ytterligare. Enligt Utred-

ningens mening är det inte möjligt att förutse vilka ytterligare typer av förstärkningsresurser som det kan finnas behov av i den kommunala räddningstjänstverksamheten och som det inte är rimligt att kommunerna själva kan svara för. Utredningen anser inte heller att det i författning kan ges föreskrifter i denna fråga. Utredningen delar därför Räddningsverksutredningens uppfattning att Räddningsverket i sin årliga uppföljning i samråd med Kommunförbundet och de statliga myndigheterna med ansvar för räddningstjänst kontinuerligt inventerar detta behov och lämnar de förslag som behövs. Utredningen delar också Räddningsverksutredningens uppfattning när det gäller finansieringsansvaret och anser att utgångspunkten måste vara att den som ansvarar för räddningstjänstverksamheten också har det yttersta finansieringsansvaret (se avsnitt 5.5.1). I fråga om de förstärkningsresurser som hittills har byggts upp har staten svarat för materielresurserna och för de utbildningskostnader som varit nödvändiga i ett inledningsskede, medan den som utnyttjar resurserna, d.v.s. kommunen, betalar kostnaderna för insatser och den materiel som förbrukas. Ytterst måste dock enligt Utredningens mening en förhandling ske mellan kommunerna och staten inför varje nytt beslut om att upprätta förstärkningsresurser för den kommunala räddningstjänstverksamheten.

Insatser som berör större områden och som kräver resurser eller analysförmåga som inte är rimligt att en enskild kommun har, bör således enligt Räddningsverksutredningen vara ett statligt åtagande. (Se SOU 1998:59 s. 86 och 117 ff.) Detta är emellertid frågor som enligt Utredningen inte berör den principiella ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och som skall regleras inom ramen för räddningstjänstlagstiftningen. Det är frågor som får regleras eller avtalas om i andra sammanhang.

Den geografiska avgränsning som görs i lagstiftningen mellan kommuners skyldigheter och statens skyldigheter när det gäller flyg- och sjöräddningstjänsterna och miljöräddningstjänst till sjöss har vällat diskussion. Således har det påpekats att det finns behov av förtydliganden eller en precisering av statens och kommunens ansvar för vissa "förebyggande räddningsinsatser" i samband med nödställda flygplan (se 26 § andra stycket RåL). Vidare har det pekats på behov av att precisera statens ansvar och skyldigheter i samband med sjöräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss när ett nödställt fartyg bogseras i hamn och därmed kan bli föremål för en kommunal räddningsinsats. Dessa frågor behandlas nedan under avsnitt 5.4.

En räddningsinsats skall enligt 2 § RåL företas inte bara vid redan inträffade olyckor utan även vid en överhängande fara för en olyckshändelse. Det har pekats på att åtgärder snabbt kan behöva vidtas såsom förberedelser till en räddningsinsats i den sistnämnda situationen. Det har hävdats att det då inte skulle vara fråga om olycks- och skadeförebyggande åtgärder, som ju i princip innebär en planering och disponering av resurser innan en olycka har aktualiserats. (Se bl.a. SOU 1998:59 s. 49 ff. och 96 ff.)

Frågan om förberedelser i anslutning till en räddningsinsats skall anses som räddningstjänst har anknytning till de problem som berördes i Länsstyrelsens i Västra Götalands län i föregående avsnitt berörda skrivelse till regeringen med hänvisning till översvämningssituationen kring Vänern hösten 2000. Sålunda kan det föreligga behov av ett snabbt och samordnat ingripande för att hindra eller begränsa skador som i och för sig kan inträffa i tiden först efter en fördröjning, men där en räddningsinsats med stor säkerhet kommer att bli nödvändig. Ett exempel på detta är den nämnda hotande översvämningssituationen kring Vänern där bl.a. väderleksutsikterna och hydrologiska förhållanden gav vid handen att en räddningsinsats med stor sannolikhet skulle komma att behöva företas. Det har pekats på att en sådan samordning av och utnyttjande av olika samhällsresurser som bl.a. bestämmelserna i 34 § RåL ger en räddningsledare möjlighet till kan vara nödvändig för att skapa effektivitet i de förberedande åtgärderna inför en räddningsinsats.

I propositionen till RåL (se prop. 1985/86:170 s. 22 ff.) behandlades frågan i vad mån uppgifterna i räddningstjänst även skulle anses omfatta sådana förberedelser för räddningsinsatser som syftade till att avvärja eller begränsa skador som kunde bedömas uppstå i samband med en hotande olycka. Det påpekades att det genom ett ingripande på ett tidigt stadium fanns bättre möjligheter att begränsa skadorna och även hålla nere kostnaderna för räddningsarbetet t.ex. vid översvämningar, jordskred, ras och olyckor med olja och kemikalier. I propositionen framhölls att det i och för sig är viktigt att ingripanden görs på ett så tidigt stadium som möjligt för att förhindra olyckshändelser. Så torde också enligt propositionen ske i de fall då man kan förutse att en händelse kan komma att utvecklas till en för människor eller egendom farlig situation. Ansvaret för att ingripa inom ramen för räddningstjänst måste emellertid enligt propositionen begränsas till situationer då faran för en olycka är överhängande. Ett allmänt ansvar för att räddningsingripanden kommer till stånd i alla de fall då det föreligger fara för olyckshändelser skulle enligt propositionen föra för långt. Det

skulle bl.a. lägga ett alltför stort och svåröverblickbart ansvar på den enskilda kommunen för planering, organisation, information m.m. (Se prop. 1973:133 s. 132 ff. och prop. 1985/86:170 s. 22 f.). Detta är också Utredningens uppfattning.

Vissa av de problem som har uppstått i samband med tillämpningen av begreppet räddningstjänst har gällt vilka åtgärder i samband med en olycka eller en befarad olyckshändelse som skall anses som räddningstjänst och vilka åtgärder som skall anses som olycks- och skadeförebyggande åtgärder eller andra åtgärder som inte är räddningstjänst därför att ansvaret åvilar andra. Gränsdragningen mellan räddningstjänst och andra åtgärder är, som redan har framhållits, av avgörande betydelse för bl.a. ansvarsförhållanden såväl i förhållande till den enskilde som till andra myndigheter och för de långtgående befogenheter enligt bl.a. 34 och 45 §§ RåL, som är knutna till begreppet räddningstjänst. Ett syfte med definitionen av begreppet räddningstjänst i 2 § RåL, som begreppet lades fast vid tillkomsten av lagen, har också varit att avgränsa verksamheten i räddningstjänst från andra åtgärder som statliga myndigheter, kommuner eller enskilda har att svara för eller eljest har resurser för att vidta i samband med olyckshändelser. Sålunda bestäms gränserna mellan de tre åtgärderna, skedena, inom räddningstjänstområdet med utgångspunkt i begreppet räddningstjänst där räddningstjänst är den operativa delen inom området, som ställer särskilda krav på samhället att tillhandahålla resurser för ett ingripande där andra åtgärder inte är tillräckliga. Gränsdragningen är också av avgörande betydelse för kommunens rätt enligt bl.a. 37 § RåL att få ersättning för kostnader för mer omfattande räddningsinsatser vilket kommer att beröras nedan i avsnitt 5.5.

Enligt direktiven för Utredningen skall Utredningen inte lämna förslag, som innebär att begreppet räddningstjänst utvidgas eller ändras på annat sätt. Utredningens uppgift är att bidra till att klargöra begreppet med avseende på de skyldigheter som stat, kommun och enskilda har med utgångspunkt i begreppet såsom det är formulerat i RåL.

En bedömning eller en tolkning av vad som skall anses innefatta räddningstjänst måste, som har framhållits inledningsvis (se avsnitt 5.1.1), för det första utgå från vad som skall anses vara en olyckshändelse. Begreppet olycka enligt RåL har definierats och exemplifierats i förarbetena till lagen såsom en plötsligt inträffad händelse, som har medfört eller som kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser, som kan bero på företeelser i naturen eller på människors handlande eller underlåtenhet att handla, t.ex. bränder, explo-

sioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen.

Kravet att det skall vara fråga om en plötsligt inträffad händelse innebär enligt förarbetena till RåL att långsamma eller ständigt pågående skeenden inte räknas som olyckshändelser. Sådana skeenden kan emellertid orsaka något som inträffar plötsligt och som medför skada t.ex. en sättningsskadad byggnad rasar eller en erosion föranleder ett jordskred. Sådana händelser kan enligt förarbetena givetvis betraktas som olyckor. (Se SOU 1983:77 s. 516 och prop. 1985/86:170 s. 62.)

Om olyckan inte redan har inträffat krävs enligt definitionen på räddningstjänst i 2 § RåL att det måste föreligga en överhängande fara för att den inträffar för att det skall vara fråga om en räddningstjänstsituation. I detta ligger i och för sig att ett räddningsingripande inte behöver avvaktas för att invänta effekten av en olyckshändelse. Att en fara för olyckshändelse är överhängande innebär enligt Utredningens uppfattning att det föreligger hög risk för att den inträffar och stor sannolikhet för att det sker nära i tiden. Bedömningen av risken och sannolikheten får självfallet göras med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet och med den brist på precision som måste accepteras. (Jfr bl.a. SOU 1995:40 s.82.)

För att faran för en olyckshändelse skall betraktas som överhängande enligt definitionen på räddningstjänst måste olyckshändelsen, som Utredningen uppfattar det, vara identifierbar. Olyckshändelsen måste med andra ord vara konkret, dvs. vara någorlunda bestämd till tid och rum. Sålunda måste den enligt Utredningens mening uppfattas som mer eller mindre omedelbart förestående och befarade skador måste framstå som mer eller mindre direkta och preciserade. (Jfr SOU 1983:77 s. 515 ff. och prop. 1985/86:170 s. 22 f.)

Ett ingripande med anledning av en olycka måste vidare enligt Utredningens mening för att betraktas som räddningstjänst vara angeläget. Det skall syfta till att direkt och preciserat skydda eller tillvarata vissa väsentliga värden genom att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Skyddsvärdet och att ett ingripande skall ha hög angelägenhetsgrad för att innefatta räddningstjänst understryks enligt Utredningens mening av att RåL är en s.k. speciallagstiftning som medger att sådana åtgärder i form av räddningstjänst får vidtas, som eljest ankommer på ett annat eller flera andra samhällsorgan eller enskilda att vidta. Räddningstjänst innebär också som påpekats att tvångsåtgärder kan riktas

mot den enskilde dels genom tjänsteplikt i alla former av räddningstjänst, dels genom ingrepp i annans grundlagsskyddade rätt (jfr bl.a. prop. 1973:185 s. 169 ff. och 2 kap. 18 § RF). Det är fråga om extraordinära åtgärder som endast bör kunna vidtas under särskilda omständigheter, vilket enligt Utredningens mening betonar att höga krav ställs på förutsättningarna för att en räddningstjänst-situation skall anses föreligga. Utrymmet för att bedöma att det föreligger en räddningstjänstsituation är därför enligt Utredningens mening mycket snävt.

En åtgärd eller ett ingripande måste således enligt Utredningens mening för att kunna betraktas som räddningstjänst bedömas som en i hög grad angelägen och försvarlig samt tidsmässig nödatgärd. Andras agerande skall således inte kunna avvaktas utan risk. Konsekvenserna av en olyckshändelse skall inte lämpligen kunna avvärjas och behovet av att hindra eller begränsa skador skall inte kunna tillgodoses på annat sätt än genom samhällets räddningstjänst. (Jfr. bl.a. prop. 1973:185 s. 163 ff.)

Åtgärder som vidtas i samband med en räddningsinsats men som inte uppfyller de nu angivna förutsättningarna för räddningsingripande är självfallet inte att betrakta som räddningstjänst. Frågan om sambandet med räddningstjänst har dock lett till problem i ett antal fall när kommunen har begärt ersättning av staten enligt 37 § RåL för kostnader för mer omfattande räddningsinsatser. Det har då varit fråga om en åtgärd som i och för sig kan anses ha varit angelägen att den vidtogs, men åtgärden har inte varit påkallad såsom en räddningsinsats. Kostnaderna för åtgärden kan då inte heller anses ersättningsgill enligt 37 § RåL.

Kostnader för sådana åtgärder, som primärt hör till en annan verksamhet inom kommunen än räddningstjänst eller som är att anse som efterföljande åtgärder (se avsnitt 5.1.4), skall självfallet inte ersättas enligt nyssnämnda bestämmelser. Ibland kan förhållandena vara sådana att kommunen direkt väljer att låta räddningstjänstpersonalen utföra uppgifter i en viss svårare situation eller under svårare förhållanden eller där särskilda krav ställs på verksamheten utan att det är fråga om räddningstjänst. I propositionen till RåL framhölls bl.a. följande i anslutning till frågan om räddningstjänstbegreppets omfattning när andra organ har ansvar för att vidta åtgärder (se prop. 1985/86:170 s. 24).

Det finns många viktiga samhällsfunktioner. Det kan enligt min mening knappast vara lämpligt att de kommunala räddningsorganen skall ha ansvaret för ingripanden i alla fall då någon sådan funktion blir störd och skador eller risk för skador kan upp-

komma. Vid avbrott av el-, vatten-, eller värmedistributionen – för att nu nämna de exempel på samhällsfunktioner som kommittén anger – måste rimligen de som svarar för nyttigheterna se till att avbrottet upphör. En annan sak är att ett sådant avbrott kan medföra att det uppstår en situation som motiverar ett räddningstjänstingripande. Som departementschefen var inne på vid brandlagens tillkomst grundar sig ett sådant ingripande på räddningsorganens skyldighet att avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön.

I direktiven för Utredningen har det angivits att de ekonomiska konsekvenserna av det offentliga åtagandet för såväl stat som kommun skall övervägas och redovisas när skyldigheter för stat och kommun preciseras. Frågorna om ekonomiska konsekvenser och rätten till ersättning samt möjligheter att klaga över ett ersättningsbeslut behandlas nedan under avsnitt 5.5.

Det är viktigt inte bara ur den nyssnämnda kostnadsaspekten att räddningsledaren är observant på vilka åtgärder som i samband med en räddningsinsats kan anses falla in under begreppet räddningstjänst. Det gäller inte minst mot bakgrund av de nyssnämnda särskilda befogenheter som är knutna till räddningstjänst. Enligt Utredningens mening är det också viktigt att sådana ingrepp som riktas mot den enskilde i form av tjänsteplikt enligt 44 § RåL och ingrepp i annans rätt enligt 45 § RåL dokumenteras. Det är för övrigt beslut som kan överklagas. Sålunda bör protokoll föras över dessa åtgärder med uppgifter om vem som har fattat beslutet, skäl för beslutet och tidpunkt när det fattades samt mot vem och mot vad beslutet har fattats (jfr. bl.a. 27 § polislagen, 1984:387).

Påpekanden har också gjorts om att det föreligger behov av att dokumentera och precisera kommunens åtgärder i samband med en räddningsinsats mot bakgrund av att staten enligt 37 § RåL ersätter kommunen eller ett kommunalförbund för mer kostsamma insatser. Utredningen anser att den nyssnämnda dokumentationen även bör avse vilken typ av åtgärder som skall anses ha varit påkallade i samband med en räddningsinsats. Det kan påpekas att kravet på dokumentation är ägnat att bidra till att den som vidtar åtgärder i samband med en räddningsinsats gör en noggrann bedömning av om dessa har stöd i lagstiftningen såsom räddningstjänst.

I propositionen till RåL framhålls att även om grundförutsättningarna för räddningstjänst föreligger så skall samhället ingripa i en olyckssituation endast när det framstår som rimligt att samhället svarar för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa skador. Räddningstjänsten skall enligt propositionen inte heller förlora

i effektivitet på grund av att räddningsorganen överhopas med framställningar om hjälp i mindre angelägna situationer. Skyldigheten för stat och kommun att ingripa har därför i RåL begränsats till att det skall vara särskilt påkallat att staten eller kommunen svarar för räddningstjänst

Grund för ett ingripande i form av räddningstjänst föreligger således, som redan har påpekats, endast under förutsättning att de fyra kriterierna som anges i 2 § tredje stycket RåL är uppfyllda, nämligen behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. (Se prop. 1985/86:170 s. 63.)

De fyra kriterierna innebär således att det inte föreligger skyldighet att göra en räddningsinsats om inte vart och ett av dessa kan anses uppfyllda. Detta innefattar ett relativt stort mått av bedömning av om en räddningsinsats skall anses påkallad och om det därmed föreligger räddningstjänst och en skyldighet att ingripa med en insats. De uppställda kriterierna syftar till att befria räddningsorganen från framställningar om hjälp om inte angelägenhetsgraden är hög. Det är att observera att de fyra kriterierna innebär en betydande begränsning i den skyldighet att göra en räddningsinsats som eljest föreligger enligt de nyssnämnda grundläggande förutsättningarna för att räddningstjänst skall anses föreligga.

Det skall i detta sammanhang, enligt Utredningens mening, betonas att om den enskilde själv eller med hjälp av någon annan eller om ett annat samhällsorgan kan vidta åtgärder för att avvärja eller begränsa en skada i samband med en olyckshändelse, så föreligger inte räddningstjänst. Den enskilde kan inte underlåta att vidta de åtgärder som denne har möjlighet till. Inte heller kan andra ansvariga samhällsorgan underlåta att skaffa resurser för och att ingripa i förlitan på samhällets räddningstjänst.

Mot bakgrund av vad Utredningen nyss har sagt om räddningstjänstbegreppets betydelse för ansvarsfördelningen mellan olika samhällsorgan och de långtgående befogenheter som är förknippade med begreppet räddningstjänst är det enligt Utredningens mening viktigt att en omsorgsfull bedömning görs med avseende på vilka ingripanden och åtgärder som skall uppfattas som räddningstjänst och att en dokumentation sker av vilka åtgärder som har vidtagits.

5.1.4 Efterföljande åtgärder

När en räddningsinsats är avslutad faller ansvaret eller skyldigheten att vidta åtgärder för att bl.a. bevaka eller ta hand om skadad egendom i princip på den enskilde. Det är därför enligt Utredningens förslag en viktig uppgift för räddningsledaren att klargöra och dokumentera när det bedöms att en räddningsinsats är avslutad. Kommunerna liksom de statliga myndigheter som har ansvar för räddningstjänst bör ha skyldighet att utreda olycksorsaker och olycksförlopp samt att analysera hur en räddningsinsats har genomförts. Olycksförloppsutredningar blir enligt Utredningens förslag obligatoriska i kommunal räddningstjänstverksamhet.

När en räddningsinsats är avslutad bör enligt Räddningsverksutredningen ansvaret eller skyldigheten att vidta åtgärder för att bl.a. bevaka eller ta hand om skadad egendom i princip åvila den enskilde. Det är också den princip som har gällt vid utformningen av bestämmelserna i 53 § RåL om åtgärder efter räddningstjänst. Sålunda pågår en räddningsinsats endast så länge som förutsättningarna för räddningstjänst föreligger enligt 2 § RåL. Det ankommer på räddningsledaren som har att svara för räddningsinsatsen att bedöma när insatsen skall anses avslutad. Enligt propositionen till RåL skall en räddningsinsats anses avslutad när riskerna för ytterligare skador inte kan motverkas genom fortsatta räddningsåtgärder eller när risken för ytterligare skador är så obetydliga att det inte är motiverat att fortsätta räddningsarbetet (se prop. 1985/86:170 s. 91).

Det är enligt Utredningens mening viktigt att det framgår klart när en räddningsinsats bedöms vara avslutad. Sålunda ankommer det på den enskilde, när räddningsinsatsen är avslutad, att fortsättningsvis ta vård om skadad egendom och ombesörja sanering eller andra åtgärder för den återställning som kan behövas. Det är därför viktigt att ett klargörande och otvetydigt beslut fattas som dokumenteras med tidsangivelse. Frågan om när en räddningsinsats skall anses avslutad och när kommunens eller statens ansvar enligt räddningstjänstlagstiftningen upphör har betydelse inte bara i förhållandet till den enskilde utan även till andra myndigheter som kan ha ansvar i olika sammanhang för att åtgärder vidtas efter en räddningsinsats. Det är därför enligt Utredningens mening en viktig uppgift för räddningsledaren att klargöra när det bedöms att en räddningsinsats är avslutad och att ägaren eller innehavaren av

egendom som har berörts av räddningsinsatsen underrättas, liksom andra myndigheter vars ansvarsområden har berörts av räddningsinsatsen.

Som ett exempel kan nämnas att åtgärder i samband med en olycka med utsläpp av kemikalier inledningsvis kan vara en uppgift inom ramen för räddningstjänst, men efter räddningsinsatsen en uppgift för andra myndigheter med ansvar för bl.a. miljö- och hälso- och sjukvård. Sälunda kan det i samband med en kemikalieolycka efter räddningsinsatsen bli fråga om personsanering. Det är en åtgärd som innebär hälso- och sjukvård och därför faller inom landstingets ansvarsområde. Det kan emellertid vid en sådan olycka i ett första skede också behöva göras insatser från kommunens sida för att inom ramen för räddningstjänst hindra eller begränsa skador på människor, t.ex. att grovsanera en skadad som inom ramen för en räddningsinsats förs ut från ett kontaminerat område. Åtgärderna från kommunens sida innebär emellertid inte att ansvaret för efterföljande åtgärder i form av personsanering har tagits över från de hälso- och sjukvårdsansvariga.

Ett annat exempel på behovet av ett klagörande från räddningsledarens sida huruvida en räddningsinsats föreligger är när en sjö- räddningsinsats, som inledningsvis har syftat till att rädda liv vid brand ombord på ett fartyg, övergår från att vara sjö- räddningstjänst till att vara ren brandbekämpning och därmed bli en fråga om kommunal räddningstjänst. Frågan om skyldighet att ingripa med en kommunal räddningsinsats får då göras med utgångspunkt i räddningstjänstbegreppet. En bedömning får göras bl.a. av om fartygets befälhavare och besättning klarar att själva bemästra branden. En annan sak är att en sjö- räddningsinsats alltid övergår till att vara en kommunal räddningsinsats när fartyget förs in inom det geografiska området för kommunal räddningstjänst. Den sistnämnda frågan kommer att beröras närmare nedan under avsnitt 5.4.

Som ytterligare exempel på fall då det finns behov av ett klagörande av om en åtgärd i ett visst skede är att betrakta som räddningstjänst är evakuering eller utrymning vid en olycksplats enligt 46 § Räl. Frågan har berörts av Räddningsverksutredningen (se SOU 1998:59 s. 130). Enligt Utredningens mening ankommer det på räddningsledaren att göra en bedömning av om en utrymnings- eller evakueringssituation föreligger eller inte dels med utgångspunkt i begreppet räddningstjänst i 2 § Räl, dels mot bakgrund av om det föreligger en sådan fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön att åtgärder är motiverade mot bakgrund av bestäm-

melserna i 45 § RåL. Åtgärderna vidtas inom ramen för räddningstjänst i det akuta skedet om det är fråga om att undanröja en överhängande fara för människors liv eller hälsa. Frågor om utrymning och evakuering är eljest en uppgift för andra samhällsorgan bl.a. kommunens socialförvaltning.

I detta sammanhang finns anledning att beröra bestämmelsen i 46 § RåL om att den som med stöd av 45 § RåL har beslutat om avspärrning eller utrymning skall hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov av detta. Bestämmelsen innebär endast en anmaning att hjälpa till, inte att staten eller kommunen inom ramen för räddningstjänst har ett ansvar. Det kan påpekas att det inte heller finns några särskilda regler om ersättningsskyldighet för staten eller kommunen vid myndighetsåtgärder i form av beslut om avspärrning eller utrymning annat än såsom skadestånd på grund av fel eller försummelse (jfr bl.a. prop. 1972:5 s. 112 f. och SOU 1993:55 s. 225 ff.). Däremot kan den enskilde enligt 50 § RåL ha rätt till ersättning för utrustning som har tagits i anspråk enligt 45 § RåL eller för skada på egendom som har tillhandahållits.

Även om det efter ett räddningsingripande inte längre är påkallat med ytterligare räddningsinsatser kan det i många fall vara nödvändigt att räddningstjänstpersonalen vidtar olika åtgärder t.ex. för att bevaka viss egendom eller en olycksplats eller att medverka i ett saneringsarbete. Det kan också vara nödvändigt att åtgärder vidtas för att förhindra nya olyckor t.ex. eftersläkningsarbete på den enskildes bekostnad när denne inte har kunnat anträffas. För att klargöra ansvarsförhållandena bör det därför enligt Utredningens mening ankomma på den som har det omedelbara ansvaret för en räddningsinsats att, som tidigare berörts, dokumentera tidsmässigt när räddningsinsatsen bedöms ha upphört och vilka åtgärder som har vidtagits såsom räddningsinsats eller som efterföljande åtgärder.

Enligt Räddningsverksutredningen måste det betraktas som ett viktigt offentligt åtagande eller en skyldighet att göra en uppföljning och utvärdering av en räddningsinsats (se SOU 1998:59 s. 125 ff.). En sådan åtgärd skall tjäna bl.a. syftet att ligga till grund för en bedömning av insatsens effektivitet och för planeringen inför framtida räddningsinsatser. Den bör också enligt Räddningsverksutredningen kunna ligga till grund för en bedömning av behovet av olycks- och skadeförebyggande åtgärder. I fråga om s.k. 43 § anläggningar sker redan en viss uppföljning av en räddningsinsats genom ålägganden enligt 70 § RåF för anläggningens ägare eller inne-

havare att lämna information om omständigheterna kring en olyckshändelse, räddningsåtgärder m.m.

Det är också Utredningens uppfattning att de statliga myndigheter som har ansvar för räddningstjänst och kommunerna bör ha skyldighet att utreda olycksorsaker och olycksförlopp samt att analysera hur en räddningsinsats har genomförts (jfr. prop. 1998/99:74 s. 193 och 195). Sälunda har en sådan uppföljning och utvärdering, s.k. olycksförloppsutredning, enligt Utredningens mening stor betydelse för bedömningen av en räddningsinsats effektivitet. Det har även betydelse för bedömningen av om ekonomiska resurser har satsats och använts på rätt sätt liksom för metodutveckling och planering inför framtida räddningsinsatser, även om detta skall ses som kommunens egen angelägenhet. En olycksförloppsutredning har också enligt Utredningens mening stor betydelse för bedömningen av vilka olycks- och skadeförebyggande åtgärder som behöver vidtas och för en utvärdering av effekterna av vidtagna sådana åtgärder. Kommunen bör också ha ett eget intresse av bedömningen av om resurser i det förebyggande arbetet används på rätt sätt. En olycksförloppsutredning har också betydelse för utformningen av nödvändiga mål och handlingsprogram i räddningstjänstverksamheten. Sälunda måste den enligt Utredningens mening anses utgöra ett nödvändigt led i kommunens riskinventering och riskanalys (se ovan under avsnitt 4.2.2.). Den bör också såsom har framgått tidigare (se avsnitt 4.2.2) anses vara av betydelse för statens tillsyn över att kommunen lever upp till de mål som staten i lagstiftningen sätter upp för räddningstjänstverksamheten. Betydelsen av en återföring av erfarenheter från räddningsinsatser, vilket en olycksförloppsutredning innebär, har berörts tidigare (se avsnitt 2.2.2 och 4.2.4) när det gäller kontrollen av "inre effekten" eller kommunens självkontroll (internrevision) inom räddningstjänstområdet t.ex. när det gäller organisation, beredskap, insatstider m.m. Enligt Utredningens mening finns det även anledning att med utgångspunkt i de enskilda kommunernas och de statliga räddningstjänstansvariga myndigheternas olycksförloppsutredningar centralt bygga upp en s.k. kunskapsbank om olycksorsaker, olycksförlopp och räddningsinsatser som kan användas bl.a. i den enskilda kommunens riskinventering och riskanalys och för de statliga räddningstjänstansvariga myndigheternas planering (se SOU 1998:59 s. 157).

Den angivna skyldigheten att göra olycksförloppsutredningar, som redan idag fullgörs på frivillig väg av vissa kommuner, bör enligt Utredningens mening komma till klart uttryck i lagstiftningen.

Skyldigheten för också med sig behov av regler som ger den som skall göra utredningen rätt att tillträda olycksplatsen. Vid brottsmisstanke bör en olycksförloppsutredning i görlig mån ske i samarbete med polisen om inte utredningen av förundersökningsskäl i sin helhet bör skötas av denna. Även andra myndigheter kan komma att göra utredningar som erfordras, t.ex. Statens haverikommission. Alla olyckor som har föranlett en räddningsinsats bör i princip bli föremål för en olycksförloppsutredning. En bedömning får emellertid göras med hänsyn till omständigheterna huruvida en utredning kan anses fylla ett syfte i det enskilda fallet.

Det skall i detta sammanhang påpekas att Räddningsverket i samverkan med Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium har utarbetat en utbildning för brandorsaksutredare som genomförs som en utbildning av Räddningsverket. Räddningsverket har träffat avtal med ca 30 kommuner jämnt fördelade över landet om att personal hos dem som har genomgått utbildningen skall genomföra brandutredningar för verkets räkning. Med brandutredningar avses då en utredning där brandorsak och brandförlopp analyseras. Årligen genomförs ca 500 sådana utredningar. Dessa brandutredningar skall inte förväxlas med de olycksförloppsutredningar som enligt Utredningens förslag blir ett obligatorium för kommunerna och de statliga räddningstjänstansvariga myndigheterna att genomföra efter en räddningsinsats. De brandutredningar som genomförs på Räddningsverkets uppdrag är fördjupade utredningar som är avsedda i första hand för att hitta företeelser som kan orsaka brand, t.ex. en speciellt utförd elektrisk installation, eller som kan bidra till särskilt snabb brandspridning, t.ex. särskilda materielkombinationer. Det ligger i sakens natur att dessa utredningar också kan innehålla inslag som kan bidra till metodutveckling framför allt inom den kommunala räddningstjänsten. De brandutredningar som här beskrivits har enligt Utredningens mening ett nationellt intresse och skall inte vara föremål för författningsreglering. Enligt Utredningens mening bör det förhandlas i särskild ordning mellan uppdragsgivaren, Räddningsverket, och de berörda kommunerna om förutsättningarna m.m. för dessa utredningar.

De olycksförloppsutredningar som Utredningen föreslår skall bli obligatoriska bör enligt Utredningens mening kunna vara betydligt enklare till sin utformning. Syftet med dessa är som tidigare nämnts bl.a. att de skall vara underlag för en uppföljning och bedömning av om insatta resurser har varit tillräckliga och utnyttjats på ett riktigt sätt. Vidare skall utredningarna kunna användas i

kommunen som underlag för den förebyggande verksamheten. Olycksförloppsutredningarna bör vara en del av underlaget för det handlingsprogram som kommunen skall ha för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänstverksamheten. Som också har nämnts tidigare genomför andra myndigheter olycksutredningar inom sina respektive ansvarsområden. De olycksförloppsutredningar som de kommunala och statliga räddningstjänstansvariga myndigheterna skall genomföra skall inte ta över dessa utredningar. Däremot kan de i vissa fall ses som ett komplement inom ramen för den samverkan som skall förekomma.

Det får enligt Utredningen bli en uppgift för Räddningsverket och de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst att se till att utbildningen för räddningstjänstverksamhet ger de kunskaper som är nödvändiga för att genomföra olycksförloppsutredningar. Det får vidare enligt Utredningens mening bli en uppgift för Räddningsverket att vägleda kommunerna i denna fråga.

De kostnader som skyldigheten att göra olycksförloppsutredningar för med sig är svåra att uppskatta, men kostnaderna torde enligt Utredningens mening väl motsvaras av den vinst som utredningarna medför såsom kunskaps- och erfarenhetsåterföring i samband med förebyggande åtgärder och räddningsinsatser. Utredningen hänvisar i övrigt till följande uttalande av Räddningsverksutredningen i fråga om kostnader för olycksförloppsutredningar (se SOU 1998:59 s. 127).

Införandet av olycksförloppsutredningar medför initialt ökade kostnader för att genomföra utredningen och bearbeta statistiken, men samtidigt innebär förslaget att arbetet i förskedena effektiviseras, vilket i sin tur leder till en bättre resursanvändning samt ett minskat antal olyckor/ begränsade konsekvenser av olyckorna och därmed lägre kostnader i och med färre insatser. Utredningens bedömning är därför att förslaget samhällsekonomiskt inte leder till ökade kostnader. Statsfinansiellt bör de initiala kostnaderna täckas genom omprioriteringar.

5.2 Brandsyn – brandskyddstillsyn

5.2.1 Nuvarande ordning för brandsyn

Ägare och innehavare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, skall se till att brandskyddet dokumenteras. Genom förslaget tydliggörs den enskildes ansvar för brandskyddet. Kommunens nuvarande ansvar för brandsyn blir med förslaget en ren tillsynsfunktion och den enskilde får "bevisbördan" för att brandskyddet är skäligt och tillfredsställande ordnat.

Brandsyneverksamheten är som redan har framgått en kommunal angelägenhet. Verksamheten är reglerad i RåL och i den till RåL knutna RåF. Dessutom finns det föreskrifter rörande verksamheten som har meddelats av Räddningsverket och kommunerna.

Brandsynen har till syfte att förebygga brand. Enligt 7 § RåL, som återfinns bland de allmänna bestämmelserna om kommunens skyldigheter, har varje kommun enligt RåL ett övergripande ansvar för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. I detta övergripande ansvar ligger bl.a. att se till att ägare eller innehavare av byggnader och andra anläggningar uppfyller sin skyldighet enligt bestämmelserna i 41 § RåL att förebygga brand och hindra eller begränsa skador till följd av brand.

Kommunen (kommunen används i det följande synonymt med den eller de kommunala nämnder som ansvarar för räddningstjänstverksamheten) skall enligt 15 § RåL svara för att brandsyn utförs regelbundet. Brandsynen skall enligt 16 § RåL avse en kontroll av brandskyddet vid de byggnader och andra anläggningar som bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen utser. Begreppet brandskydd är inte definierat i lagen, men avser enligt propositionen till RåL åtgärder som syftar till att eliminera risker för brand och skador till följd av brand. Brandsynen grundar sig på den nyssnämnda skyldighet som ägare eller innehavare av byggnader eller andra anläggningar har enligt 41 § RåL att vidta åtgärder mot brand och skador till följd av brand. Syftet med brandsynen är att en kontroll skall ske av att ägaren eller innehavaren har vidtagit erforderliga brandskyddsåtgärder.

De krav som ställs på ägaren eller innehavaren av byggnader och andra anläggningar att vidta skyddsåtgärder mot brand skall vara grundade på bestämmelserna i 41 § RåL. Tillsynen av s.k. 43 §-anläggningar är reglerad särskilt (se avsnitt 6.2). I brandskyddet kan ingå att ha brandvarnare, att ha anvisningar om utrymningsvägar, att hålla släckningsutrustning m.m. Krav kan även ställas på utbildning av personal och på ett företags organisation från brandskyddssynpunkt. I detta sammanhang kan påpekas att skyldigheten enligt 41 och 43 §§ RåL att vidta åtgärder är begränsad till vad som i varje enskilt fall är skäligt med hänsyn till kostnaderna. Det kan således inte krävas att åtgärder vidtas som är mer ekonomiskt betungande än som är skäligt med hänsyn till det avsedda syftet. (Se prop. 1985/86:170 s. 72.)

I 16 § RåF anges genom en uppräkningslista vilka byggnader eller anläggningar som skall kontrolleras regelbundet genom brandsyn. Uppräkningen tar sikte på sådana objekt där risken för bränder är särskilt stor eller där bränder kan orsaka svåra eller omfattande skador, bl.a. industrianläggningar, hotell, sjukhus och vårdanläggningar, skolor, varuhus, restauranger och samlingslokaler. Räddningsverket föreskriver med stöd av bestämmelser i 20 § RåL om frister för hur ofta regelbunden brandsyn skall företas. Kommunen får meddela föreskrifter om kortare brandsynefrister. Det ankommer på kommunen att föra en förteckning över brandsyneobjekten i kommunen och bl.a. ange de brandsynefrister som gäller för objekten.

RåL ger i 16 § möjligheter för en tillsynsmyndighet enligt 54 § RåL att besluta om brandsyn även vid andra byggnader eller anläggningar och vid andra tillfällen än som framgår av givna föreskrifter, s.k. särskild brandsyn. Sådan särskild brandsyn beslutas om det är befogat med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se prop. 1985/86:170 s. 72). Särskild brandsyn kan vara motiverad t.ex. med hänsyn till personsäkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Den kan också vara motiverad i samband med att en byggnad eller anläggning tas i bruk för ett nytt ändamål.

Brandsyn skall enligt 16 § RåL utföras av särskilda av kommunen utsedda brandsyneförrättare. Brandsyn innefattar myndighetsutövning. Det ställer särskilda krav på kompetens hos brandsyneförrättaren. I 19 § RåF ges föreskrifter om att denne skall lägst ha avlagt brandförmånsexamen och ha genomgått Räddningsverkets utbildning av brandförmän i förebyggande åtgärder mot brand.

Bestämmelser om metoder för att utföra brandsyn saknas liksom regler som kan ligga till grund för att bedöma samhällets krav på en skälig miniminivå för det brandskydd som skall kontrolleras genom brandsynen. Brandsyneförrättningen utförs i allmänhet efter en överenskommelse med ägaren eller innehavaren av brandsyneobjektet s.k. tidsbokad brandsyn. I 19 § RåL ges föreskrifter om att brandsyneförrättaren har rätt att få tillträde till den byggnad eller anläggning som berörs av kontrollen. Ytterst kan det ske med biträde av polis. Brandsyneförrättaren har också enligt samma paragraf rätt att få del av de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen. Skyldigheten att lämna upplysningar och att lämna ut handlingar är straffsanktionerad enligt 58 § RåL.

Efter en brandsyneförrättning görs anteckning om förrättningen i en av kommunen förd förteckning över brandsyneobjekten. Om förrättningen leder till anmärkningar mot brandskyddet får enligt 56 § RåL en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att bestämmelserna skall efterlevas. Beslut i samband med brandsynen fattas av den eller de nämnder i kommunen som svarar för räddningstjänst. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om någon underlåter att vidta förelagda åtgärder får tillsynsmyndigheten besluta om tvångsåtgärder på den försumliges bekostnad. Kommunen kan enligt 11 § RåL delegera rätten att besluta om föreläggande eller förbud till en enskild tjänsteman. Ärenden om föreläggande eller förbud vid vite eller verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad får dock inte delegeras.

Kommunen får enligt 18 § RåL föreskriva att avgift skall erläggas för brandsyn. De flesta kommuner utnyttjar också möjligheterna att avgiftsfinansiera brandsyneverksamheten. Avgiften beräknas i flera kommuner såsom ersättning för bl.a. genomgång av handlingar i samband med brandsynen, brandsynebesiktningen och information om verksamheten.

Antalet brandsyneobjekt i landet uppgår för närvarande till ca 85.000 stycken. Brandsyn företas i enlighet med frister som meddelas av Räddningsverket i intervaller om 1, 2, 4 och 6 år beroende på objektets karaktär. I vissa fall genomförs brandsyn med kortare intervall. Sälunda skall brandsyn genomföras varje år där risken för personskador vid brand eller risken för brandspridning är särskilt stor. De flesta brandsynerna, ca 50 000 stycken, genomförs med fyra års intervall. År 2000 genomfördes 32 794 brandsyner i landet. Tidsåtgången för dessa brandsyner motsvarar ca 250 manår och utgjorde nästan hälften av den tid som totalt sett lades ned inom

det kommunala räddningstjänstområdet på olycks- och skadeförebyggande arbete.

Kommunen utövar enligt 54 § RåL tillsyn över efterlevnaden av RåL och av de föreskrifter som har meddelats med stöd av RåL. Som redan har framgått är det i egenskap av tillsynsmyndighet som kommunen meddelar förelägganden och förbud eller beslutar om vite eller att åtgärder skall vidtas på den försumliges bekostnad. Inom länet utövar länsstyrelsen i enlighet med bestämmelserna i 54 § RåL tillsyn över att kommunerna uppfyller sina skyldigheter enligt RåL och då bl.a. bestämmelserna om brandsyn. Räddningsverket utövar enligt 54 § RåL den centrala tillsynen. En tillsynsmyndighet – kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket – har enligt 55 § RåL i likhet med brandsyneförrättaren enligt 19 § RåL, rätt till tillträde till brandsyneobjektet och rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Skyldigheten att lämna upplysningar och att lämna ut handlingar till en tillsynsmyndighet, liksom till brandsyneförrättaren, är straffsanktionerad enligt 58 § RåL.

5.2.2 Diskussioner som har förts om behovet av ändrade regler för brandsyn

Räddningsverksutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1998:59, s. 198 f.) tagit upp frågan om en översyn av brandsynreglerna ur flera aspekter. Sälunda har det bl.a. framhållits att reglerna om brandsyn i RåL bör moderniseras. Det har påpekats att bestämmelserna har tagits över i oförändrat skick från den tidigare brandlagstiftningen som var inriktad på en kontroll av olika bl.a. tekniska detaljer i brandskyddet. Enligt Räddningsverksutredningen är det angeläget att göra brandsynen mer effektiv genom att ändra inriktningen av den och se till att den utförs utifrån en helhetssyn på brandskyddet med utgångspunkt i en kontroll av organisation, utbildning, utrymningsstrategi, förväntade brandförlopp och brandskydds begränsningar. Detta bör enligt Räddningsverksutredningen komma till uttryck i lagstiftningen. Räddningsverksutredningen har vidare tagit upp frågan om att ägaren eller innehavaren bör ges en klarare roll i förhållandet till kommunen när det gäller ansvaret för brandskyddet. Kommunens ansvar för brandskyddet bör således enligt Räddningsverksutredningen mer ha karaktär av granskning av ägarens eller innehavarens egenkontroll av brandskyddet. Ägaren eller innehavaren bör förete dokumentation

som visar att en intern kontroll av brandskyddet har utförts. Antalet brandsyner i kommunen kan då enligt Räddningsverksutredningen inskränkas och utföras endast som stickprovskontroll.

I skrivelser till Utredningen och vid diskussioner med Utredningen har företrädare för Räddningsverket, Kommunförbundet, kommunal räddningstjänst och vissa företrädare för näringslivet som en huvudinvändning mot den nuvarande regleringen av brandsynen framhållit att det ansvar som ägaren eller innehavaren av byggnader och andra anläggningar har för brandskydd enligt 41 § RåL framstår som oklart mot bakgrund av reglerna om kommunens ansvar för brandsyn enligt i första hand 15 och 16 §§ RåL. Sälunda anses de nuvarande reglerna och det sätt på vilket brandsynen utförs ge ägaren eller innehavaren fel "signaler" om att kommunen genom brandsynen tar på sig ett ansvar för brandskyddet. Kommunens i lagstiftningen angivna ansvar för brandsyn kan således uppfattas som att ägaren eller innehavaren befrias från ett ansvar för brandskyddet. Detta intryck anses förstärkas av att brandsynen utövas mer eller mindre generellt för alla olika typer av brandsyneobjekt och att kommunen tar ut en avgift för brandsynen.

Det har också i andra sammanhang påpekats att den av kommunen utförda brandsynen kan uppfattas av ägaren eller innehavaren som ett kvitto på att brandskyddet i alla delar är tillfredsställande och att så även är fallet ytterligare en tid. Det har sagts att brandsynen såsom den är utformad och utförs kan inge en falsk känsla av trygghet och att det är angeläget att det skapas en medvetenhet hos ägaren eller innehavaren om det ansvar som denne har för brandsäkerheten. (Se bl.a. SOU 2000:113 s. 175.) Sälunda har det i olika sammanhang framhållits att brandskyddet i och för sig i flera fall är eller blir tillfredsställande i samband med och strax efter ett brandsynebesök, men att nivån på brandskyddet därefter ofta kan sjunka relativt snabbt. Det är därför angeläget att åtgärder vidtas, som kontinuerligt ger en skälig brandskyddsnivå och som tydliggör och stärker den enskildes ansvar för brandsäkerheten.

I de nyssnämnda skrivelserna och vid diskussionerna har det vidare framhållits att det bör skapas en ordning för brandsynen som skapar medvetenhet hos ägaren och innehavaren om skyldigheten att förebygga brand och andra skador och gör dem mer benägna att ta en aktiv del i brandskyddet. Därigenom skulle också brandskyddet stärkas. Sälunda är det enligt de nuvarande reglerna för brandsyn brandsyneförrättaren som har att påvisa för ägaren eller innehavaren att det föreligger brister i brandskyddet. Det brukar ut-

tryckas som att brandsynförrättaren har "bevisbördan" när det gäller ägarens eller innehavarens skyldigheter att vidta åtgärder för brandskyddet. Det har föreslagits att det bör vara ett krav på ägaren eller innehavaren att dokumentera den egna målsättningen för brandskyddet och visa hur detta är ordnat för den typ av verksamhet som bedrivs i form av industri, hotell, restaurang m.m. Sälunda har det föreslagits att "bevisbördan" för brandskyddet bör falla på ägaren eller innehavaren.

Ägarens eller innehavarens dokumentation av brandskyddet bör enligt vad som har framhållits kunna läggas till grund för kommunens bedömning av om en brandsynförrättning behöver genomföras. Efterlevnaden av i dokumentationen angivna brandskyddsåtgärder bör dock även kunna kontrolleras stickprovsvis. Kommunens ansvar för brandsynen får härigenom karaktär av en ren tillsyn och ansvarsfördelningen mellan den enskilde och kommunen för brandskyddet och för brandsynen preciseras därmed. Det har också framhållits att brandsynen genom en sådan ordning blir mer "behovsstyrd". Kommunens brandsyneresurser skulle på det sättet kunna utnyttjas bättre och bl.a. koncentreras på de från brandskyddssynpunkt mer angelägna objekten. Enligt vissa uttalanden kan de mer angelägna objekten uppskattas till ca 5 000 av de för närvarande 85 000 brandsyneobjekten.

Det har också påpekats att den nuvarande ordningen för brandsyn skapar osäkerhet om ansvarsfördelningen mellan och uppgifterna för de olika tillsynsmyndigheterna. Sälunda har det från vissa håll ansetts oklart om brandsynen skall betraktas som en kommunens tillsynsfunktion eller som en uppgift för kommunen att tillgodose ett brandskydd. Denna oklarhet har enligt vad som påpekats av företrädare för länsstyrelserna återspeglats i länsstyrelsens sätt att utöva sitt tillsynsansvar över den kommunala verksamheten. Enligt Utredningens mening bör länsstyrelsens tillsyn koncentreras på att följa upp och utvärdera hur kommunerna inom länet fullföljer sina uppgifter såsom tillsynsmyndigheter att bevaka att ett kvalitativt gott brandskydd upprätthålls.

Det har vidare framhållits att möjligheterna att med stöd av RåL ingripa vid brister i brandskyddet, bl.a. efter påpekande av en brandsynförrättare, bör stärkas. Det gäller i första hand vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar där lokalens utrymningsmöjligheter visar sig otillfredsställande och det föreligger en fara i att åtgärder inte vidtas omedelbart. Dagens system med föreläggande, förbud och vite anses inte verksamt i sådana fall, utan innebär stora möjligheter för den försumlige att förhålla ge-

nomförandet av viktiga brandskyddsåtgärder. Möjligheterna att vidta åtgärder mot en försumlig försvåras också, enligt vad som har påpekats, av att oklarhet kan råda i frågan om det är ägaren eller innehavaren som bär ansvaret för att skyddsåtgärder vidtas.

5.2.3 Brandsynfunktionens framtida utformning

Brandsynen har till syfte att förebygga brand. I det föregående avsnittet har uttalats behov av att förändra brandsynfunktionen i olika hänseenden för att göra den mer effektiv och ändamålsenlig. Det har därvid bl.a. pekats på behov av att klargöra rollfördelningen mellan den enskilde och kommunen och att betona den enskildes ansvar för brandskyddet i byggnader och andra anläggningar samt att skapa en stabilt hög brandskyddsnivå. Det har också pekats på att det finns behov av att ändra formen för brandsynen från att vara en tekniskt inriktad kontroll till att vara en tillsyn som utgår från en helhetssyn på hur brandskyddet är anordnat. Det har även framhållits att brandsynfunktionen skulle kunna göras mindre resurskrävande genom att den utförs mindre schablonmässigt och i stället behovsanpassas.

En allmän utgångspunkt och en grundläggande princip vid en förändring av brandsynfunktionen bör enligt Utredningens mening vara, såsom har betonats tidigare, att det är den enskilde som i första hand bär ansvar för och har skyldighet att skydda sitt liv och sin egendom och för att inte förorsaka olyckor. För att tillgodose allmänhetens, tredje mans, behov av säkerhet mot brand i byggnader och andra anläggningar som används såsom samlingslokaler, industrianläggningar, hotell, varuhus m.m. har samhället genom det i författning reglerade brandsyneinstitutet tagit på sig ett särskilt ansvar för att brand skall förebyggas. Enligt Utredningens mening bör det även fortsättningsvis finnas ett författningsreglerat ansvar för det allmänna att bevaka brandskyddet i sådana sammanhang. En förändring av formerna för brandsynen är emellertid såsom har påpekats angelägen.

Frågan om att förändra brandsynfunktionen för att göra brandsynen mer effektiv har diskuterats i olika sammanhang. Enighet synes också råda om att ägaren eller innehavaren av byggnader och andra anläggningar själv har att aktivt kontrollera sitt brandskydd. Brandsyneförrettarens uppgift bör vara att bevaka att ägaren eller innehavaren gör detta.

Det kan enligt Utredningens mening konstateras att den nuvarande ordningen för brandsyn kan uppfattas som om kommunen har mer eller mindre tagit på sig ett ansvar för brandskyddet vid de byggnader och andra anläggningar som omfattas av brandsyn. En sådan uppfattning är enligt Utredningen uppenbart ägnad att passivisera den enskildes säkerhetsarbete och motverka att denne tar initiativ till brandförebyggande åtgärder för att skapa ett gott brandskydd. Sälunda kan kommunens ansvarstagande genom brandsyneinstitutet, inte minst när det gäller tredje mans säkerhet, uppfattas som en begränsning i den enskildes ansvar.

En kontroll av det egna brandskyddet är en brandförebyggande åtgärd som bör åligga den enskilde enligt den nyssnämnda grundläggande principen om ett primärt ansvar för liv, egendom och miljö. Den enskildes ansvar i förhållande till kommunens åtagande att bevaka brandskyddet genom brandsyn måste enligt Utredningens mening tydliggöras. Sälunda måste det klart framgå att det är den enskilde som har huvudansvaret för brandskyddet. Det har i olika sammanhang framhållits att ett stärkt brandskydd utgår från ett tydligt ansvar för och en aktiv medverkan av den som har ansvaret för att hantera en brandrisk.

Exempel finns från andra områden där ansvarsförhållandena har varit delade mellan det offentliga och den enskilde eller där dessa har varit oklara och att detta också har lett till att den enskilde har känt eller tagit ett mindre ansvar för de säkerhetskrav som har ställts. Så var bl.a. förhållandet när det gällde byggherrens ansvar enligt plan- och bygglagstiftningen före 1995 års ändringar vilket föranledde att ett kontrollansvar för att en byggnad uppfyller olika säkerhetskrav lades över helt på byggherren. Det allmänna har numera ett renodlat tillsynsansvar med avseende på bl.a. att byggherren efterlever lagstiftningens krav på säkerhetskontroll. Enligt Utredningens mening bör också det brandskydd som skall upprätthållas genom brandsyneinstitutet bygga på en aktiv kontroll, en egenkontroll, av skyddet från den enskildes sida. En bevakning från det allmänna sida skall ske av att uppställda krav på brandskydd har uppfyllts.

Räddningsverket förbereder också att genom allmänna råd verka för att ägaren eller innehavaren av byggnader och andra anläggningar etablerar en egenkontroll av brandskyddet som skall kunna läggas till grund för en granskning och kontroll i samband med en brandsyn. De allmänna råden är avsedda att vara vägledande för hur ett brandskyddsarbete bör bedrivas. En nödvändig grund för en ändamålsenlig granskning måste emellertid enligt Räddningsverket

vara att den enskilde har dokumenterat sitt brandskydd. Det bör enligt verket ske i såväl byggnadstekniskt hänseende som med avseende på hur brandskyddet upprätthålls i verksamheten vid anläggningen.

Frivilliga system för företags interna kontroll och dokumentation av brandskyddet har också utvecklats med samma inriktning som den som Räddningsverket förespråkar. Såsom redovisas i Räddningsverkets rapport från den 12 april i år kallad "Dokumentation av brandskyddet i befintliga verksamheter - behov och effekter" har Svenska Brandförsvarsförbundet tagit fram ett system för företagets interna kontroll av brandskyddet. Avsikten med systemet är främst att undvika "de dagliga bristerna" i brandskyddet "genom att all personal, inklusive den högsta ledningen, känner ett engagemang och tar ansvar för sin del". Systemet bygger på en dokumentation av att det finns en fastlagd brandskyddspolicy och brandskyddsorganisation, att en brandskyddsbeskrivning upprättas med brandskyddsritningar vari anges utrymningsvägar, dörrar, sprinklersystem m.m., att brandskyddsutbildning ges och att det finns en plan för genomförandet av en egenkontroll och för en uppföljning av brandskyddet. Syftet är att en jämn och skäligen brandskyddsnivå skall upprätthållas också mellan brandsynetillfällena, vilket inte alltid är fallet för närvarande, och att det skapas en medvetenhet hos den enskilde om sitt ansvar för brandskyddet.

Det av Svenska Brandförsvarsförbundet framtagna systemet med brandskyddsdocumentation, som kommer att få stöd i Räddningsverkets nyssnämnda planerade allmänna råd, har i sig visat sig ändamålsenligt. Systemet bör också enligt Utredningens mening kunna användas som utgångspunkt för en framtida utformning av brandsynen. Utsikterna att på frivillig väg få till stånd någon form av brandskyddsdocumentation grundad på egenkontroll för alla eller ens huvuddelen av de objekt som bör omfattas av brandsyn torde dock vara små enligt Utredningens mening.

Skyldighet för den enskilde att lämna dokumentation som i olika utsträckning berör brandskydd finns i dag på flera olika områden som omfattas av annan lagstiftning än räddningstjänstlagstiftningen. Föreskrifter med krav på den enskilde att dokumentera bl.a. olika förebyggande åtgärder utfärdas bl.a. av Arbetsmiljöverket med stöd av Arbetsmiljölagen (1977:1160) och av Räddningsverket med stöd av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. På motsvarande sätt erfordras, enligt av Boverket med stöd av plan- och bygglag-

stiftningen utfärdade föreskrifter, för de flesta nybyggnader en brandskyddsdocumentation. I denna skall bl.a. anges byggnads- och brandtekniska klasser, brandcellsindelning och utrymningsstrategi. Av dokumentationen skall framgå förutsättningarna för utförandet av brandskyddet och brandskyddets utformning. I en kontrollplan skall redovisas den kontroll och verifiering som behövs för att styrka att de tekniska egenskaperna hos byggnaden uppfylls. Dokumentationen är en viktig del av brandskyddsdimensioneringen och byggherren ges genom kravet på att prestera dokumentationen "bevisbörda" för brandskyddet.

Krav på att den enskilde skall dokumentera sitt brandskydd är således inte någon främmande företeelse i brandskyddssammanhang och enligt Utredningens mening bör sådana krav även ställas i den lagstiftning som Utredningen föreslår. Sälunda läggs så att säga "bevisbörda" för brandskyddet på ägaren och innehavaren av byggnader eller andra anläggningar som omfattas av de regler som Utredningen föreslår. Utredningen anser också att den brandskyddsdocumentation som krävs av den enskilde i samband med nybyggnation kan och bör utgöra en viktig handling att lägga till grund i samband med den senare kontroll av brandskyddet som Utredningen föreslår. Dokumentationen kan även tjäna som underlag för den planering som kommunen har att göra inför eventuella operativa insatser i händelse av brand. För närvarande finns det inte några krav på att dokumentationen skall bevaras vilket i sig måste anses som en brist.

De nuvarande bestämmelserna i 41 § RåL ger enligt Utredningens mening klart uttryck för att ägaren eller innehavaren av byggnader och andra anläggningar har ansvar för och skyldighet att vidta åtgärder för att hindra och begränsa skador till följd av brand. Det förutsätts självfallet att åtgärder vidtas så att brandskyddet upprätthålls kontinuerligt på en ändamålsenligt hög nivå och utan att det sker först efter påpekanden av en brandsyneförrättare.

Den ordning som Utredningen föreslår och som innebär att ägaren eller innehavaren åläggs att dokumentera vidtagna åtgärder är inte heller ovanlig i andra sammanhang där ett utförande- eller kontrollansvar läggs på den enskilde. Så sker även med stöd av annan lagstiftning än den nyss angivna arbetsmiljölagstiftningen och plan- och bygglagstiftningen. Dokumentationen över brandskyddet skall enligt Utredningens mening kunna utgöra ett grundläggande inslag i den offentliga kontrollen av den enskildes säkerhetskydd mot brand. Utredningen anser att dokumentationen bör innefatta en redovisning av den brandskyddslösning som den en-

skilde har valt. Redovisningen bör avse t.ex. organisation, verksamhet, tekniska lösningar samt planer för underhåll och kontroll. Det system som Svenska Brandförsvarsföreningen har tagit fram för egenkontroll av brandskyddet och som har redovisats ovan bör enligt Utredningens mening kunna tjäna som grund för de krav som bör ställas på dokumentationen av brandskyddet. Utredningen anser att det bör vara en uppgift för Räddningsverket att genom allmänna råd lämna vägledning för hur brandskyddet bör dokumenteras för olika typer av byggnader eller andra anläggningar och för verksamheter som bedrivs i dessa.

Den nuvarande brandsyneverksamheten anses brista i effektivitet. Den har beskrivits såsom en kvantitativt omfattande kontroll i stället för ett kvalitativt mått på brandskyddet. Sälunda har det ansetts att den har utförts alltför schablonmässigt och i för hög grad har tagit sikte på tekniska anordningar och detaljer. Kommunens kontroll av brandskyddet bör i enlighet med Räddningsverksutredningens ovan (se avsnitt 5.2.2) redovisade synpunkter inriktas på att ett totalt sett gott brandskydd upprätthålls. Den nuvarande tidskrävande detaljgranskningen skall således enligt Utredningens mening ersättas med en utvärdering och bedömning av brandskyddets kvalitet.

Det har också framförts synpunkter på att den nuvarande brandsyneverksamheten är alltför resurskrävande. Den nuvarande detaljregleringen i RÄL och RÄF anses tvinga fram en prioritering av brandsyneverksamheten, som inte är motiverad annat än i ett mer begränsat antal fall. Sälunda har det ansetts att verksamheten inte bör detaljregleras med avseende på olika typer av objekt eller frister för kontroll. En anpassning av verksamheten bör ske till det faktiska behov som föreligger av att en kontroll genomförs.

Enligt Utredningens mening stämmer i och för sig de brandsyneverksamhetsobjekt som förtecknas i 16 § RÄF överens med de objekt där någon form av regelbunden kontroll bör bedrivas även i framtiden. Sälunda stämmer objekten överens med de objekt där en brand riskerar att medföra allvarliga skador på människor, egendom eller i miljön. Utredningen anser emellertid att objekten kan förtecknas mer översiktligt i lagstiftningen och att det överlämnas åt Räddningsverket och kommunen att meddela närmare föreskrifter om vilka objekt som skall underkastas regelbunden kontroll i fråga om brandskyddet. Härigenom kan detaljregleringen av brandsyneverksamheten minskas. Utredningen anser att det är lämpligt att kommunen för en förteckning över de objekt som på detta sätt blir föremål för kommunens tillsyn.

Enligt 61 § RåL har regeringen bemyndigats att i de avseenden som behandlas i RåL meddela de ytterligare föreskrifter som rör skydd för liv eller hälsa som kan behövas. Bestämmelsen innehåller även ett bemyndigande för regeringen att överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller åt kommunen att meddela sådana bestämmelser. Utredningen, som anser att en reviderad räddningstjänstlagstiftning bör innehålla ett motsvarande bemyndigande som det som ges i 61 § RåL, är av den meningen att det bör ankomma på Räddningsverket och kommunen att meddela föreskrifter angående de objekt som skall omfattas av regelbunden kontroll av brandskyddet enligt den ordning för kontroll som Utredningen föreslår.

Enligt Utredningens mening behöver en kontroll av brandskyddet inte i alla fall genomföras som ett besök på platsen. Den dokumentation av brandskyddet som den enskilde enligt Utredningens förslag skall upprätta och hålla aktuell skall redovisas till kommunen för fastställda perioder. Om dokumentationen, eventuellt efter viss komplettering, ger vid handen att brandskyddet framstår som tillfredsställande skall något besök av en kontroll- eller tillsynsför rättaren inte behöva företas annat än stickprovsvis. Såsom har framförts vid de ovan (se avsnitt 5.2.2) redovisade diskussionerna med företrädare för Räddningsverket, Kommunförbundet m.fl. kommer kommunens nuvarande ansvar för brandsynen genom Utredningens förslag att få karaktär av en ren tillsyn. Tillsynen kan göras mer behovsstyrd och kommunens resurser kan utnyttjas bättre och koncentreras på de ur brandskyddssynpunkt mer angelägna objekten.

Utredningen är medveten om att en brandskyddsdokumentation, som är en del av ett systematiskt brandskyddsarbete, kan bestå av flera dokument och till volymen vara omfattande för vissa typer av objekt. Dokumentationen kan också vara delad och delar av den kan återfinnas i andra system t.ex. miljölednings- eller kvalitetssystem som finns inom den aktuella verksamheten. Enligt Utredningens mening är det inte heller nödvändigt att en fullständig dokumentation i alla fall skall sändas in till kommunen. För enklare objekt med relativt enkel verksamhet är det i många fall enklast om hela dokumentationen sänds in. För de mer komplicerade objekten, bör det enligt Utredningens mening vara tillfyllest med en sammanfattning av dokumentationen.

Kommunen bör enligt Utredningens mening fastställa frister för när dokumentation om brandskyddet skall redovisas till kommunen. Det bör ankomma på Räddningsverket att lämna allmänna råd som underlag för de frister som kommunen bestämmer. Av det

handlingsprogram för den förebyggande verksamheten (se avsnitt 4.2.4), som kommunerna enligt Utredningens förslag skall vara skyldiga att upprätta, bör också, enligt Utredningens mening framgå hur kommunens tillsyn av brandskyddet är ordnad och vilken ambitionsnivå som i olika avseenden finns för denna verksamhet.

Vad gäller kompetens att utföra kontroll eller tillsyn anser Utredningen att kommunerna i princip bör kunna avgöra kompetensbehovet för tillsyn av objekt av olika komplexitet med hänsyn till behov och lokala förhållanden. Den som har till uppgift att vara tillsynsför rättare skall emellertid ha den grundutbildning som krävs för befattning inom räddningstjänstområdet. Därutöver skall tillsynsför rättaren ha genomgått annan lämplig utbildning och ha förvärvat sådana erfarenheter som svarar mot behovet av tillsyn i kommunen. Det bör därvid beaktas att tillsynsverksamheten är ett viktigt led i kommunens förebyggande arbete och att uppgifterna för tillsynsför rättaren även omfattar rådgivning och information, vilket starkt påverkar normbildningen för brandsäkerhetsnivån i samhället. Tillsynen är också förknippad med särskilda befogenheter och innebär myndighetsutövning som berör enskilda. Detta motiverar också särskild kompetens och utbildning.

Den tillsyn från det allmännas sida, som behövs för att bevaka att den enskilde lever upp till de krav som ställs på dokumentation av brandskyddet, för att utföra tillsynsbesök och för att ge stöd åt den enskilde kan enligt Utredningens mening tillgodoses inom ramen för den nuvarande tillsynsfunktionen enligt bestämmelserna i 54 – 57 §§ RåL. Bestämmelserna ger tillsynsmyndigheten erforderliga möjligheter att bl.a. kräva in föreskriven dokumentation, följa upp att brandskyddet upprätthålls och att meddela förelägganden och förbud där så inte är fallet.

Utredningens förslag med krav på dokumentation av brandskyddet kommer att initialt innebära vissa kostnader för Räddningsverket, kommunerna och ägare och innehavare av kontrollobjekt. Kostnaderna för Räddningsverket och kommunerna hänförs till normgivning, utbildning, rådgivning och information. För kommunerna kommer tillsynen även fortsättningsvis att innebära vissa kostnader bl.a. för kontroll av brandskyddsdocumentation. I dag täcker kommunen kostnaderna för brandsynen med stöd av lag genom en särskild avgift (se 18 § RåL). En ren tillsynsuppgift från det allmännas sida kan däremot enligt gällande principer inte avgiftsbeläggas. Det framstår emellertid enligt Utredningens mening som rimligt att kommunerna kan kompensera sig för de ökade kostnader som föranleds av att de får ingripa mot den enskilde med

förelägganden och tillsynsbesök. Tillsynsverksamheten när det gäller brandskyddet tillgodoser således inte heller bara samhällets krav på brandskydd utan tjänar även den enskildes intressen och detta motiverar enligt Utredningens mening att avgift tas ut för tillsynsbesök liksom för förelägganden. Den föreslagna ordningen för kontroll av brandskyddet skall därför kompletteras med bestämmelser i lag som medger detta.

De kostnader som Utredningsförslaget om dokumentation av brandskyddet medför för den enskilde kan vägas mot att denne genom att sköta brandskyddet och dokumentera detta kan slippa de nuvarande kostnaderna som enligt nuvarande ordning tas ut för brandsyn. Den brandskyddsdokumentation som skall upprättas vid nybyggnad bör också enligt Utredningens mening med en mindre krävande uppföljning kunna användas som underlag för den dokumentation av brandskyddet som utredningsförslaget innebär.

5.2.4 Möjligheter att ingripa vid brister i brandskyddet

Med anledning av gjorda påpekanden har Utredningen övervägt om möjligheterna att ingripa med stöd av RåL bör stärkas när det gäller att komma till rätta med brister i brandskyddet i byggnader och andra anläggningar.

De medel som ges i 56 § RåL för att ingripa vid brister i brandskyddet mot den som är försumlig är i första hand beslut med föreläggande om rättelse eller beslut om nyttjandeförbud. Besluten, som kan förenas med vite, fattas enligt samma paragraf i RåL av kommunen (den ansvariga nämnden) eller av en annan tillsynsmyndighet. Det har kunnat konstateras att sedan möjligheten att meddela vitesförelägganden tillkommit genom RåL har också brandsynverksamheten blivit effektivare. Om det föreligger särskilda skäl, t.ex. att ett ingripande brådskar, kan kommunen eller en annan tillsynsmyndighet med stöd av 59 § RåL förordna om att beslutet skall verkställas omedelbart och således gälla även om det överklagas. Kommunen eller en annan tillsynsmyndighet kan, om ett föreläggande om rättelse inte efterföljs, också besluta om att åtgärder skall vidtas på den försumliges bekostnad. Även ett sådant beslut kan, om det föreligger särskilda skäl verkställas omedelbart.

Kommunerna kan med stöd av bestämmelserna i 11 § RåL och i enlighet med kommunallagens regler i 6 kap. 33 § om delegation överlåta befogenheten att meddela beslut om förelägganden eller nyttjandeförbud till en brandsyneför rättare. Med befogenheten

följer dock inte enligt 11 § RåL rätt att förena besluten med vite eller rätt att besluta om verkställande på den försumliges bekostnad. Kommunallagens regler i 6 kap. 34 § 3 får även anses av rätts-säkerhetsskäl utgöra hinder mot att besluten om föreläggande eller nyttjandeförbud förenas med förordnande om omedelbar verkstäl-lighet. Sälunda innefattar ett sådant förordnande myndighetsutöv-ning som inte kan anses vara av mer rutinartad beskaffenhet (se prop. 1990/91:117).

De påpekanden som har gjorts om behovet av att stärka möjlig-heterna att ingripa mot brister i brandskyddet har tagit sikte på brandsäkerheten i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det har hänvisats till inträffade olycks-händelser och framhållits att det i dessa sammanhang kan få för-ödande konsekvenser om inte säkerhetsåtgärder kan vidtas ome-delbart när brister upptäcks. Sälunda har det ifrågasatts om inte en brandsyneförrättare eller eljest någon företrädare för kommunal räddningstjänstverksamhet med omedelbar verkan bör kunna för-hindra eller avbryta en tillställning eller sammankomst i lokaler där inte kraven på brandsäkerhet är uppfyllda. Det gäller framför allt om förutsättningarna för en snabb och säker utrymning saknas, t.ex. otillräckliga utgångar med hänsyn till antalet människor som vistas i eller kan befaras komma att vistas i en lokal. Det har även gjorts gällande att regler om straffsanktioner bör införas i RåL för att rent allmänt ge ett större eftertryck åt att bestämmelserna om brandskydd skall efterföljas.

Om en brandsyneförrättare eller räddningstjänstpersonalen i kommunen uppmärksammas på brister i brandsäkerheten hos en byggnad eller en annan anläggning är det i de allra flesta fall till-räckligt att ett påpekande görs för att ägaren eller innehavaren skall avhjälpa bristerna utan att ett föreläggande om rättelse eller ett nyttjandeförbud behöver tillgripas. I särskilda fall, då en ansvarig ägare eller innehavare inte kan nås för påpekanden eller med före-lägganden eller om denne vägrar att vidta rättelse, kan förhållande-na vara sådana att det krävs ett omedelbart ingripande för att und-danröja en risk för en olyckshändelse på grund av brister i brand-skyddet. Om det föreligger en överhängande fara för att en olycka skall inträffa på grund av brister i brandskyddet kan och skall ett ingripande göras omedelbart inom ramen för räddningstjänst. För-hållandena kan emellertid vara sådana att det inte föreligger en räddningssituation, men att bristerna i brandskyddet ändå ger an-ledning till att åtgärder vidtas omedelbart från det allmännas sida när ett påpekande om rättelse inte efterföljs. Som exempel har

nämnts att ungdomar vid en pågående fest vägrar att rätta till ett fel i brandskyddet i festlokalen. Den åtgärd som då torde komma i fråga är en tvångsvis evakuering av dem som finns i lokalen.

Den situation då ett offentligt ingripande av brandskyddsskäl skulle kunna bli aktuellt torde enligt Utredningens mening knappast uppstå i andra sammanhang än i samband med en allmän sammankomst (möten, demonstrationer, föreläsningar, teaterföreställningar m.m.) eller en offentlig tillställning (danstillställningar, diskoteksevenemang, idrottstävlingar, mässor m.m.) i lokaler där ett större antal människor vistas tillfälligt. Det skulle då vara fråga om t.ex. att utrymningsvägar har blockerats eller att dessa eljest inte är anpassade för antalet personer som vistas i lokalen eller att särskilt brandfarlig utrustning eller materiel finns i lokalen. Frågan är om en brandsyneförrättare eller räddningstjänstpersonalen i kommunen bör ges befogenhet att i en sådan situation kunna meddela ett beslut om ett nyttjandeförbud som har omedelbar verkan och således kan verkställas genast och därmed hindra en verksamhet. Kommunen har i egenskap av tillsynsmyndighet i och för sig en sådan befogenhet med stöd av bestämmelserna 54, 56 och 59 §§ RåL. Kommunens möjligheter att i praktiken utan en viss fördröjning fatta ett sådant beslut torde emellertid vara begränsade.

Möjligheten att förordna om omedelbar verkställighet av ett beslut om nyttjandeförbud är en åtgärd som inskränker den enskildes möjligheter att få en överprövning av beslutet och innebär ett kraftigt rättsingrepp. Det är en fråga om rättssäkerhet för den enskilde och en begränsning i den enskildes rätt, som kan leda till rättsför-luster genom de verkningar beslutet kan få innan det upphävs av en besvärsmyndighet. Att ge en brandsyneförrättare eller räddningstjänstpersonalen befogenhet att förena ett beslut om nyttjandeförbud med ett förordnande om omedelbar verkställighet kan därför tänkas komma i fråga endast om inte andra medel står till buds.

Frågan om möjligheter för en brandsyneförrättare eller för räddningstjänstpersonal att omedelbart ingripa vid brister i brandskyddet i samband med allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar har bl.a. behandlats av Utredningen om erfarenheter av branden i Göteborg i betänkandet *Branden i Göteborg* den 29 – 30 oktober 1998, En sammanfattning, (SOU 2000:113). I betänkandet konstateras att ordningslagen (1993:1617) ger polismyndigheten rätt att ingripa omedelbart för att avbryta en pågående sammankomst eller tillställning då missförhållanden från brandsäkerhets-synpunkt upptäcks. En brandsyneförrättare har således möjligheter att kontakta polisen som kan göra en bedömning med stöd av ord-

ningslagen om lokalen omedelbart skall utrymmas på grund av faran för de närvarande. I betänkandet uttalades att de situationer då en brandsyneförrättare behöver kontakta polisen för att komma till rätta med missförhållanden i brandskyddet torde bli aktuella i mycket liten utsträckning. Det uttalades vidare att de medel som står till buds för att avbryta tillställningar inte kunde anses vara otillräckliga. (Se SOU 2000:113 s. 180 ff.)

De bedömningar som har gjorts i det nyssnämnda betänkandet delas av Utredningen. Sälunda anser Utredningen att de möjligheter som ges inom ramen för ordningslagens bestämmelser i 2 kap. 22 – 24 §§ att upplösa en sammankomst eller en tillställning på grund av brister i brandsäkerheten tillsammans med de medel som enligt RåL står till buds för ett ingripande vid brister i brandskyddet får anses vara tillräckliga. Några exempel har inte givits på att det i andra sammanhang skulle finnas behov av att en brandsyneförrättare eller räddningstjänstpersonal bör ges rätt att, efter påpekanden om brister i brandskyddet, kunna med omedelbar verkan förordna om ett nyttjandeförbud.

Det kan påpekas att polisen enligt bestämmelserna i 1 och 2 §§ polislagen har en allmän uppgift att förebygga inte bara brott utan även andra störningar när det gäller säkerhet och trygghet i samhället. Till polisens uppgift hör således att tillförsäkra allmänheten skydd och biträda i olika sammanhang när bistånd lämpligen kan ges av polisen. I frågor som rör brandskyddet, som ju är frågor om säkerhet och trygghet i samhället, har en brandsyneförrättare således enligt Utredningens mening möjligheter att kontakta polisen om det finns anledning. Enligt bestämmelserna i 19 och 57 §§ RåL har polisen också att i vissa hänseenden lämna biträde i brandsynefrågor. Ett nära samarbete bör ske och sker också med polisen i olika sammanhang på räddningstjänstområdet.

Det kan även påpekas att 23 § polislagen innehåller särskilda befogenheter för polisen i den skyddande och brottsförebyggande verksamheten. Bestämmelserna innebär att en polisman vid fara i dröjsmål kan stänga av, låta utrymma eller förbjuda tillträde till en byggnad eller en annan anläggning vid fara för att ett brott kan begås. Ett sådant brott kan vara att någon vägrar att efterkomma en anmaning att vidta åtgärder för att undanröja en allvarlig risk för skada i samband med brand och därigenom framkallar fara för annan (se 3 kap. 9 § brottsbalken).

De problem som kan uppstå för en brandsyneförrättare eller räddningstjänstpersonalen att få gehör för påpekanden om brister i brandskyddet i byggnader och andra anläggningar har, såvitt Ut-

redningen erfarit, i huvudsak samband med frågan om det är ägaren eller innehavaren som bär ansvaret för brandskyddet. Ett föreläggande om rättelse eller ett nyttjandeförbud skall riktas mot den som har ansvaret för brandskyddet enligt 41 § RåL eller, i fråga om anläggningar med särskilt riskfylld verksamhet, den som har ansvaret för skyddet mot olyckor enligt 43 § RåL. Bestämmelserna i båda paragraferna stadgar att det är "ägaren eller innehavaren" som bär detta ansvar. Begreppet "ägare eller innehavare" i paragraferna har visat sig ge upphov till tillämpningssvårigheter när det gäller att utreda vem av ägaren eller innehavaren som i det enskilda fallet har ansvaret för brandskyddet. Åtskilliga exempel finns på att varken ägaren eller innehavaren har ansett sig ha detta.

Enligt Utredningens mening är det naturligt att ägaren och innehavaren enligt 41 och 43 §§ RåL har ett gemensamt ansvar för skyddet mot brand eller andra olyckshändelser vid byggnader och andra anläggningar. En sådan ordning med ett dubbelt eller solidariskt ansvar får över huvud taget anses ägnat att leda till ett bättre brandskydd. Det är inte heller orimligt att ägaren av en byggnad eller en annan anläggning, när denne upplåter nyttjanderätt, försäkras om att nyttjanderättshavaren (innehavaren) kommer att upprätthålla brandskyddet. Det sker lämpligen i samband med nyttjanderättsavtalet eftersom ägaren eljest riskerar att drabbas av försummelser från innehavarens sida.

Ett gemensamt ansvar torde också enligt Utredningens mening rent allmänt leda till att såväl ägaren som innehavaren i samband med en upplåtelse av nyttjanderätt bättre uppmärksammar brandskyddsfrågorna och ansvaret för dessa. Däremot är det svårt att acceptera en ordning där oklarheter i fråga om giltigheten av ett nyttjanderättsavtal inverkar på ansvaret för brandskyddet, vilket har visat sig bli fallet med den nuvarande ordningen. Motsvarande gäller enligt Utredningen i fråga om ansvaret enligt 43 § RåL. Utredningen föreslår därför att ansvarsbestämmelserna i 41 och 43 §§ ändras så att ansvaret blir solidariskt.

Det har visat sig vara en allmän uppfattning hos företrädare för kommunal räddningstjänst att det finns ett behov av straffsanktioner för att kunna tvinga den som är ansvarig för brandskyddet att vidta erforderliga åtgärder. Utredningen delar inte den uppfattningen. Enligt Utredningens mening är det klagörande av ansvarsförhållandena mellan det allmänna och den enskilde när det gäller brandsynen, som Utredningens förslag innebär, ägnat att undanröja problem i dessa sammanhang. Genom att kommunen, såsom föreslås, ges ett renodlat tillsynsansvar klargörs således enligt

Utredningens mening den tidigare rådande uppfattningen hos den enskilde om kommunens del i ansvaret för brandskyddet. Den enskildes ansvar blir med utredningsförslaget tydligare vilket är ägnat att öka motivationen hos denne att se över sitt brandskydd.

Vidare undanröjs problemen med att förmå den ansvarige att vidta åtgärder för brandskyddet genom förslaget att ägaren och innehavaren ges ett solidariskt ansvar för brandskyddet i byggnader och andra anläggningar. Den tidigare oklarheten om vem av ägaren eller innehavaren som i det enskilda fallet bär ansvaret undanröjs genom förslaget. Detta får betydelse också för möjligheterna att tillämpa de nyss berörda bestämmelserna i 3 kap. 9 § brottsbalken om straff för framkallande av fara för annan som kan aktualiseras när en ansvarig underlåter att efterkomma en anmaning att vidta åtgärder till skydd mot brand.

5.3 Fördelningen av tillsynsansvaret mellan kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket

Utredningens förslag innebär att den principiella fördelningen av tillsynsfunktionen och inriktningen i fråga om de uppgifter som bör åvila kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket såsom tillsynsorgan klargörs.

Kommunens tillsyn över den enskilde bör förutom att innefatta en kontroll av efterlevnaden av lagstiftningen och meddelade föreskrifter ge den enskilde stöd för att själv kunna vidta åtgärder till skydd mot olyckor. Det bör ske genom råd och information och andra liknande åtgärder.

Länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas verksamhet inom räddningstjänstområdet skall avse en bedömning av om kommunerna i sin förebyggande verksamhet och i räddningstjänsten lever upp till målsättningen att tillförsäkra allmänheten en tillfredsställande och likvärdig säkerhet i fråga om skydd mot olyckor. Tillsynen skall ha karaktär av uppföljning, utvärdering och information men bedrivs med respekt för den kommunala självstyrelsen.

Räddningsverket skall ha ett centralt tillsynsansvar med avseende på den kommunala verksamheten inom räddningstjänstområdet. Tillsynen skall bl.a. utövas såsom en bevakning av länsstyrelsens ansvar för tillsynen över kommunerna och en uppföljning och utvärdering av denna.

Räddningsverket kan också företa granskning och uppföljning av en kommuns verksamhet inom räddningstjänstområdet. Räddningsverket skall genom föreskrifter och allmänna råd riktade till såväl enskilda som till kommuner och länsstyrelser återspegla intentionerna i lagstiftningen.

5.3.1 Vissa principiella synpunkter på tillsynsansvaret inom räddningstjänstområdet

Utredningens förslag innebär bl.a. att statsmakternas styrning av den kommunala räddningstjänstverksamheten skall övergå från att vara direkt genom en i väsentliga avseenden detaljerad reglering till en mer indirekt styrning genom övergripande nationella mål. I direktiven för Utredningen har det emellertid betonats att även med en minskad detaljreglering, som bl.a. är syftet med att använda nationella mål som styrmedel från statsmakternas sida, måste lagstiftningen tillgodose det behov av reglering som krävs för att stat och kommun skall kunna utöva tillsyn på ett ändamålsenligt sätt. Som Utredningen har framhållit i avsnitt 4.2.2 är tillsynsverksamheten också av avgörande betydelse för att möjliggöra en styrning av verksamheten inom räddningstjänstområdet genom nationella mål och utan en detaljreglering. Det ställer ökade krav på tillsynsfunktionen i olika hänseenden och förutsätter att det även finns vissa riktlinjer för denna.

Tillsynen över efterlevnaden av RåL och av de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen regleras genom bestämmelserna i 54 – 57 §§ RåL. Tillsynen inom räddningstjänstområdet utövas enligt 54 § RåL av kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket. Den principiella uppdelningen av tillsynsansvaret mellan myndigheterna är enligt denna bestämmelse följande. På lokal nivå har den eller de kommunala nämnder, som enligt 10 § RåL skall svara för räddningstjänstverksamheten inom kommunen, uppgiften att kontrollera att den enskilde vidtar åtgärder för att förebygga bränder och för att hindra eller begränsa brandskador men även vissa andra förebyggande åtgärder. Tillsynen utövas på regional nivå av länsstyrelsen. På central nivå utövas tillsynen av Räddningsverket. När det gäller den statliga räddningstjänstverksamheten utövas den centrala tillsynen av de myndigheter som har ansvaret för respektive verksamhet. (Se prop. 1985/86:170 s. 59.) Räddningsverket har vissa tillsynsuppgifter enligt 57 § RåF när det gäller länsstyrelsens ansvar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering

efter sådana utsläpp. Räddningsverket har också enligt 62 § RåF tillsynsuppgifter när det gäller frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstverksamhetens olika delar.

För att fullgöra sina uppgifter har tillsynsmyndigheterna enligt bestämmelserna i 56 § RåL rätt att meddela förelägganden och förbud samt rätt att i samband därmed sätta ut vite. Om detta visar sig verkningsslöst har myndigheterna enligt samma bestämmelser befogenhet att vidta rättelse på den försumliges bekostad. Enligt 55 § RåL har tillsynsmyndigheter också rätt att få tillträde till byggnader m.m. och rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Utredningen anser att dessa principer för uppdelningen av tillsynsansvaret på lokal, regional och central nivå även fortsättningsvis bör gälla. Däremot behöver den principiella fördelningen av tillsynsfunktionen och inriktningen i fråga om de uppgifter som bör åvila de olika tillsynsorganen klargöras. Gränserna mellan ansvarsområdet för de olika organen behöver preciseras. Den nuvarande lagtexten ger inte besked i dessa hänseenden. Det kan också påpekas att avsikten inte har varit att staten i sin tillsyn skall använda sanktioner mot kommunerna (jfr prop. 1985/86:170 s. 57 f.). Utredningen delar den uppfattningen och vill i dessa sammanhang framhålla att den statliga tillsynen över kommunernas verksamhet inom räddningstjänstområdet skall ske genom uppföljning, utvärdering och rådgivning.

Enligt förarbetena till RåL gäller generellt för de tre tillsynsfunktionerna – kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket – att tillsynsmyndighetens uppgift är att med olika medel se till att de skyldigheter som anges i lagstiftningen blir fullgjorda. Tillsynsmyndigheterna skall enligt förarbetena ingripa vid konstaterade missförhållanden. Det innebär, såsom Utredningen uppfattar det, en betoning av tillsynens inspektionsfunktion och en inriktning mot att påtala missförhållanden. En viktig uppgift för tillsynsmyndigheten är emellertid enligt förarbetena också att skaffa information och kunskaper och på grundval härav ge råd och rekommendationer. För den statliga tillsynen över den kommunala räddningstjänstverksamheten ges enligt den principiella inriktningen att tillsynen i huvudsak skall utövas genom samråd och allmän rådgivning. (Se prop. 1985/86:170 s. 57.) I övrigt har det i den nuvarande lagstiftningen inte angivits några principer för tillsynsfunktionen. Detta uppfattar Utredningen som en brist då tillsynsfunktionen enligt Utredningens mening bör ha en bredare funktion.

Några enhetliga regler eller principer om vad som är syftet med tillsyn och hur en tillsyn skall bedrivas finns inte. En utredning har tillsatts som bl.a. mer generellt skall belysa tillsynens syfte, inriktning och omfattning samt tillsynsbegreppets innebörd och tillsynens reglering (se kommittédirektiven Tydligare och effektivare statlig tillsyn, Dir. 2000:62). En allmän uppfattning är emellertid att tillsynen skall vara verksamhetsanpassad (jfr bl.a. prop. 1997/98:136 s. 45). Tillsynens karaktär beror således på vilken typ av verksamhet som den riktas mot och om verksamheten är privat eller om den är offentlig. Det är också av avgörande betydelse om verksamheten är målstyrd eller regelstyrd. I det förra fallet inriktas tillsynen mot uppföljning, utvärdering, rådgivning och stöd. I det senare fallet har tillsynen oftast karaktär av inspektion med inriktning mot kontroll och granskning av att regler efterföljs samt att brister rättas till.

Enligt Utredningens uppfattning måste det när det gäller räddningstjänstlagstiftningen skiljas på om det är fråga om kommunal tillsyn över enskilda eller statlig tillsyn över den kommunala verksamheten. De nuvarande reglerna i 54 § RåL gör inte den skillnaden. Reglerna om tillsyn är samlade under samma paragraf och markerar endast en geografisk åtskillnad. Detta skapar enligt Utredningens mening oklarhet om tillsynsfunktionen hos de olika tillsynsorganen och om inriktningen av tillsynen bl.a. huruvida den statliga tillsynsfunktionen även omfattar en direkt tillsyn över den enskilde.

Den kommunala tillsynen riktar sig mot den enskilde och dennes verksamhet. Tillsynen har därvid, som framgår nedan av avsnitt 5.3.2, mer karaktär av tillsyn över en regelstyrd verksamhet. Tillsynen har därmed karaktär av traditionell inspektion och granskning av att givna regler följs, men den innehåller också moment av råd och anvisningar. Enligt Utredningens mening bör kommunens tillsyn över den enskilde även fortsättningsvis innefatta en kontroll av efterlevnaden av lagstiftningen och meddelade föreskrifter. Utredningen anser emellertid att det är angeläget att tillsynen även präglas av att ge den enskilde stöd för att själv vidta åtgärder till skydd mot olyckor. Det bör i första hand ske genom råd och information och andra liknande åtgärder. Utredningen föreslår också att det i den inledande paragrafen till lagen ges en bestämmelse om att den enskildes förmåga att själv vidta åtgärder till skydd mot olyckor skall stödjas.

Den statliga tillsynen på räddningstjänstområdet riktar sig mot den offentliga verksamhet som bedrivs av kommunen. Kommunens

verksamhet blir med Utredningens förslag (se avsnitt 4.2.2) också helt målstyrd. Det innebär att tillsynen skall ta sikte på en uppföljning och utvärdering av att kommunen lever upp till de nationella mål som har satts upp för verksamheten. Tillsynen skall också syfta till en likvärdig utveckling och att likvärdiga förhållanden råder i landets alla delar inom räddningstjänstområdet. (Jfr bl.a. SOU 1998:166 s. 111.) I den praktiska tillämpningen har den statliga tillsynen över kommunerna även med en detaljstyrd lagstiftning utvecklats från en mer utpräglad inspektionsverksamhet med en kontroll av hur lagar och regler efterföljs i riktning mot mer av uppföljning, rådgivning och stöd. Det har därvid framhållits, vilket Utredningen finner anledning att betona, att den statliga tillsynsverksamheten skall ha sin utgångspunkt i statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande men att den också måste bedrivas med respekt för den kommunala självstyrelsen. (Se bl.a. SOU 1998:166 s. 112 f. och kommittédirektiven Dir 2000:62.)

Den nu angivna principiella skillnaden mellan den kommunala och den statliga tillsynsfunktionen på räddningstjänstområdet bör enligt Utredningens mening framgå bättre av lagstiftningen. Tillsynsfunktionerna bör därför fortsättningsvis rent lagtekniskt behandlas åtskilda för att markera skillnaden.

I detta sammanhang kan nämnas att Räddningsverksutredningen i sitt slutbetänkande har diskuterat vissa principer för inriktningen av den statliga men även för den kommunala tillsynen på räddningstjänstområdet. Tillsynen bör enligt Räddningsverksutredningen bedrivas såsom en uppföljning och utvärdering i syfte att se till, att berörda aktörer har utfört föreskrivna uppgifter. Med uppföljning åsyftas enligt Räddningsverksutredningen en "kontinuerlig registrering och bedömning i efterhand av uppgifter om genomförande, prestationer och utfall" och med utvärdering avses en "efterhandsbedömning av genomförande, slutprestation och utfall". Om räddningstjänstlagstiftningens detaljreglering minskas och lagstiftningen mer inriktas mot en mål- och resultatstyrning innebär detta enligt Räddningsverksutredningen att "mer utvärdering behövs för att klara tillsynen." (Se SOU 1998:59 s. 196.)

Utredningen, som i sitt utredningsuppdrag har att beakta Räddningsverksutredningens förslag, delar de synpunkter som har lämnats på den inriktning som tillsynsfunktionen inom räddningstjänstområdet bör ha. Synpunkterna stämmer också överens med Utredningens uppfattning att tillsynen inom räddningstjänstområdet bör utgå från och ta ökad hänsyn till de lokala förhållandena.

Principerna när det gäller gränsdragningen mellan ansvarsområdet för de olika tillsynsorganen framstår också, som nyss påpekats, i vissa avseenden som oklara. Sälunda har det rätt tveksamhet om i vad mån länsstyrelsens tillsyn över den kommunala räddningstjänstverksamheten skall avse frågan om verksamheten är organiserad på mest effektiva sätt. Som har framhållits tidigare, se avsnitt 4.2.2, är det enligt Utredningens mening kommunens egen uppgift och inte en uppgift i den statliga tillsynen över kommunen att genom egenkontroll (egentillsyn) bevaka detta. Det skall vara kommunens egen uppgift att ange hur räddningstjänstverksamheten skall organiseras, dimensioneras och bedrivs. En annan sak är att räddningstjänstverksamheten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan genomföras på ett effektivt sätt. Den statliga tillsynen över kommunen skall enligt Utredningens mening ha sin principiella utgångspunkt i statens övergripande ansvar för att verksamheten uppfyller de krav som ställs i form av mål och att den därmed ger medborgarna ett likvärdigt skydd mot olyckor. (Se bl.a. SOU 1998:166 s. 111.) Tillsynen skall således avse resultatet av den kommunala verksamheten och inte metoderna för att uppnå resultat (jfr bl.a. prop. 1991/92:150 s. 91 och prop. 1994/95:100, Bilaga 8 s. 31).

Kommunens egenkontroll skall emellertid enligt Utredningens förslag även ta sikte på om såväl nationella som egna uppsatta mål för hur verksamheten uppfylls. Detta skall också återspeglas i det handlingsprogram för skydd mot olyckor som kommunen har att upprätta enligt Utredningens förslag. Liksom den nuvarande räddningstjänstplanen bör handlingsprogrammet ligga till grund för den statliga tillsynen över kommunens räddningstjänstverksamhet. Indirekt kommer kommunens egentillsyn på detta sätt att även omfattas av den statliga tillsynen. Något behov av att regeringen, på det sätt som föreskrivs i 22 – 24 §§ RåL i fråga om räddningstjänstplanen, skall kunna påverka innehållet i programmet finns dock inte enligt Utredningens mening. En sådan ordning är för övrigt enligt Utredningen inte förenlig med principen om kommunal självstyrelse.

Det har även rätt en viss tveksamhet i fråga om gränsen mellan länsstyrelsens och Räddningsverkets roller i tillsynen över den kommunala räddningstjänstverksamheten och över kommunens tillsynsfunktion. Sälunda har det från länsstyrelsens sida framhållits att en "överlappning" sker i kontrollen vilket kan leda till osäkerhet hos såväl kommunen såsom tillsynsobjekt som hos länsstyrelsen om vilken ordning som gäller. Tveksamheten riskerar måhända att

förstärkas genom att statens tillsyn över den kommunala räddningstjänstverksamheten med Utredningens förslag ändras från en detaljriktad kontroll av resurser och aktiviteter till en uppföljning och utvärdering av om kommunen uppfyller angivna mål för verksamheten. Det bör därför framhållas att med Utredningens förslag ankommer det på länsstyrelsen att vaka över att målen uppfylls och att den olycksförebyggande verksamheten regionalt präglas av en helhetssyn. Länsstyrelsen måste därvid behandla risker och säkerhet i vid mening. En samverkan mellan olika län bör också ske i tillsynsfrågor.

I detta sammanhang finner Utredningen anledning att peka på de uttalanden om länsstyrelsens tillsynsfunktion som har gjorts i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning. I propositionen pekas på att länsstyrelsen har en regional och lokal kännedom som ger tillgång till information som andra aktörer saknar. Vidare sägs att överblicken över det egna länet kombinerat med uppdraget att bidra till de nationella målen genomslaget gör länsstyrelsen till en betydelsefull informationskälla. Länsstyrelsens tillsyn kan därför enligt propositionen bidra med att ge underlag för att bedöma skillnader mellan olika delar av landet och därmed säkra att ett decentraliserat ansvar är förenligt med kraven på nationell likvärdighet och enhetlighet. (Se prop. 2001/02:7 s. 59 f.)

Räddningsverket har i sin centrala tillsyn enligt Utredningens förslag att bevaka länsstyrelsens ansvar för tillsyn över den kommunala räddningstjänsten. Som centralt tillsynsorgan har Räddningsverket, som för övrigt också har att bevaka länsstyrelsens roll i den statliga räddningstjänsten, att bevaka organisationen och ansvarsfördelningen mellan verket och länsstyrelsen i tillsynsfunktionen. Räddningsverkets tillsyn bör enligt Utredningens mening spela en mer aktiv och normerande roll och representera den särskilda kompetens som länsstyrelsen behöver utnyttja i olika tillsynsfrågor. Verket bör också enligt Utredningens mening ha en nationell samordningsroll för det olycksförebyggande arbetet och härigenom få stor betydelse som referensskälla för länsstyrelsen. Utredningens förslag till en minskad detaljreglering på räddningstjänstområdet ger Räddningsverket utökade uppgifter att som central förvaltningsmyndighet och tillsynsmyndighet ge ut föreskrifter och allmänna råd till såväl enskilda som till kommunerna och länsstyrelserna. Det blir enligt Utredningens mening en uppgift för verket att i dessa former och med utgångspunkt i en målinriktad lagstiftning tolka statsmakternas avsikter och intentioner. Denna ordning bidrar till att minska behovet av detaljreglering i

lagstiftningen. Å andra sidan är det enligt Utredningen viktigt att understryka att Räddningsverkets roll inte får innebära en detaljreglering från verkets sida. Sålunda är det inte meningen att Räddningsverket skall detaljreglera räddningstjänstverksamheten.

De bärande elementen såväl i den statliga som i den kommunala tillsynsfunktionen blir med en målstyrning och en minskad detaljreglering av räddningstjänstverksamheten, som framgått tidigare av avsnitt 4.2.2 och avsnitt 5.2.3, att tillsynen sker inte bara såsom en kontroll i sedvanlig ordning enligt 54 § RåL av efterlevnaden av RåL och RåF. Tillsynen skall således med Utredningens förslag mer ha karaktär av uppföljning och utvärdering. Den skall också ske mer i form av att bl.a. råd och information lämnas och att utvecklingen påverkas. En viktig uppgift i samband med tillsynen är enligt Utredningens mening att tillsynsmyndigheterna för en framåtsyftande dialog med den som tillsynen riktas mot. Dialogen bör föras med utgångspunkt i de erfarenheter och den överblick som tillsynsmyndigheterna får genom sin verksamhet. Genom dialogen kan erfarenheter från andra tillsynstillfällen och även från pågående forskning och utveckling föras över från kommunen till den enskilde och från statliga tillsynsmyndigheter till kommunen.

De förändringar som Utredningen föreslår när det gäller inriktningen av både den statliga och kommunala tillsynen ställer ökade krav på kompetens och resurser hos tillsynsmyndigheterna. Inte minst länsstyrelsernas roll i uppföljnings- och utvärderingssammanhang måste stärkas. Det förutsätter kompetensutveckling och insatser på tillsynsområdet. Detta ligger också i linje med vad regeringen har uttalat i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7 s. 60).

5.3.2 Kommunens framtida tillsynsansvar

Tillsynen inom räddningstjänstområdet skall, som nyss nämnts, enligt Utredningens förslag på lokal nivå även fortsättningsvis vara en uppgift för kommunen. Tillsynen utövas nu och skall enligt Utredningens förslag även i framtiden utövas som en kontroll av att den enskilde uppfyller de skyldigheter som RåL och föreskrifter som meddelas med stöd av RåL ålägger denne. Kommunen skall även såsom nyss påpekats, utöva egentillsyn av sin verksamhet där effektiviteten i den egna verksamheten följs upp och utvärderas. Det skall ske mot bakgrund av den målstyrning i stället för detaljstyrning av räddningstjänstverksamheten som Utredningen före-

slår. Till skillnad mot tillsynen över den enskilde är egenkontrollen en kommunal angelägenhet som inte direkt berörs av den statliga tillsynen över kommunen. Resultatet av kommunens egen uppföljning och utvärdering av verksamheten kan dock vara ett inslag i en dialog mellan kommunen och den statliga tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, i samband med tillsynen. Resultatet kan vara en del i det underlag som ligger till grund för länsstyrelsens bedömning av hur kommunens verksamhet svarar upp mot de nationella målen.

Kommunens tillsyn, som riktar sig mot enskilda tar enligt nuvarande regler och skall även fortsättningsvis enligt Utredningens förslag ta sikte på skyldigheten för ägare och innehavare av byggnader och andra anläggningar att vidta förebyggande åtgärder. Skyldigheten grundar sig på bestämmelserna i 41 § RåL och på bestämmelserna i 43 § RåL angående anläggningar, s.k. 43 §§-anläggningar, där sådan verksamhet bedrivs som innebär särskild fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön.

Inriktningen av och uppgifterna i den kommunala tillsynsverksamheten anges i räddningstjänstlagstiftningen genom reglerna och föreskrifterna om brandsyn, sotningsverksamheten och 43 §§-anläggningarna. Lagstiftningen ger emellertid inte som nyss framgått (se avsnitt 5.3.1) några närmare anvisningar om målsättningen eller principerna för tillsynen. Den utförs också i huvudsak som en ren kontroll av tekniska detaljer. Enligt Utredningens förslag skall tillsynen inriktas på att stärka den enskildes ansvar för att skydda sig, sin egendom och miljön. Det skall ske bl.a. genom råd, information och andra liknande åtgärder.

41 § RåL innefattar ett allmänt krav på ägare eller innehavare av byggnader eller andra anläggningar att de skall upprätthålla ett skäligt brandskydd. De skall enligt paragrafen hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olyckshändelse. De skall även i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Exempel på utrustning som kan krävas har lämnats i propositionen till RåL (se prop. 1985/86:170 s. 84).

Kommunens tillsyn mot bakgrund av bestämmelserna i 41 § RåL avser brandskyddet vid de från brandskyddssynpunkt och för allmänhetens säkerhet viktigare objekten som omfattas av bestämmelserna. Tillsynen sker i form av brandsyn (se föregående avsnitt, 5.2). I sotningsverksamheten skall också ingå en kontroll eller tillsyn av brandskyddet med avseende på fasta förbränningsanordningar, rökkanaler, imkanaler, och vissa byggnadsdelar. Det skall

betonas att kommunens ansvar för brandsyn och sotningsverksamheten inte innebär att den enskildes ansvar för brandskyddet förs över till kommunen.

Enligt Utredningens uppfattning skall den tillsyn som idag utövas genom brandsyn fortsättningsvis i första hand utövas genom en granskning av ägarens och innehavarens dokumentation över brandskyddet. Dokumentationen skall således utgöra det grundläggande inslaget i den offentliga kontrollen av den enskildes skydd mot brand. Dokumentationen skall innefatta en redovisning av den brandskyddslösning som har valts för byggnaden eller anläggningen i enlighet med vad som Utredningen har redovisat under avsnitt 5.2.3. Tillsynen kan vid behov även utföras genom besök på platsen. Förelägganden och beslut om användningsförbud är medel som kan komma i fråga i tillsynssammanhang. Det är enligt Utredningens mening lämpligt att kommunen rapporterar erfarenheter från och statistik över tillsynen till den regionala och den centrala tillsynsmyndigheten vilket möjliggör för kommunerna att få ett bättre underlag för sin riskplanering. En tillsyn eller granskning av brandskyddet bör enligt Utredningens mening också utövas i samband med kommunens prövning i bygglovsärenden.

Utöver bestämmelserna om brandsyn och sotningsverksamheten innehåller RåL inte några närmare föreskrifter om hur tillsynen över efterlevnaden av 41 § RåL i övrigt skall bedrivas. Någon reglering av hur tillsyn skall utövas är således inte föreskriven utanför tillämpningsområdet för brandsyne- och sotningsverksamheterna. Utanför tillämpningsområdet för brandsyne- och sotningsverksamheterna bör enligt Utredningens mening tillsynen bedrivas dels genom tillsynsbesök, dels i form av bl.a. råd, information och utbildningsverksamhet som riktas till den som berörs av bestämmelserna i 41 § RåL men inte nås med tillsyn på annat sätt. Enligt Utredningens mening är det angeläget att tillsynsbesök, om det är möjligt, samordnas.

Vid 43 §§-anläggningar är anläggningens ägare eller innehavare skyldig att, utöver vad som föreskrivs i 41 § RåL, i skälighetsomfattning hålla och bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta åtgärder för att hindra eller begränsa skador. Ägaren eller innehavaren har genom bestämmelserna i 43 § RåL en direkt skyldighet att på eget initiativ vidta de åtgärder som behövs. Kommunen har såsom tillsynsmyndighet att se till att skyldigheterna uppfylls. Vilka krav som skall ställas på ägaren eller innehavaren är beroende på förhållandena i det enskilda fallet. I 68 § RåF föreskrivs att ägaren eller innehavaren är skyldig att analysera riskerna

för olyckshändelser i verksamheten. Analysen skall vara ett underlag för planeringen av räddningsinsatser och för bedömningen av vilken beredskap med personal och utrustning som ägaren eller innehavaren skall hålla. Denna riskanalys skall naturligen ligga till grund för tillsynen.

Utredningens förslag innebär inte några förändringar med avseende på kommunens tillsynsansvar beträffande 43 §-anläggningarna. Den granskning som skall göras från kommunens sida bör utgå från den riskanalys som ägaren och innehavaren skall göra enligt de föreskrifter som nu finns i 68 § RåF och som Utredningen föreslår ska föras över till en ny lagstiftning. En dokumentation av riskanalysen bör enligt Utredningens mening tillställas kommunen. Tillsynsbesök skall också förekomma. Vissa oklarheter har ansetts råda i fråga om vilka anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 43 § RåL och om vilka skyldigheter som åligger den som bedriver verksamhet i anläggningen. Dessa frågor påverkar även tillsynsfunktionen och kommer att beröras närmare under avsnitt 6.2.

Vid sidan av RåL:s bestämmelser om tillsyn på räddningstjänstområdet finns bestämmelser i annan lagstiftning om tillsynsansvar för andra myndigheter och som berör byggnader och andra anläggningar som avses i 41 och 43 §§ RåL. Ett dubbelt eller parallellt tillsynsansvar kan då sägas föreligga. Det ankommer emellertid inte på Utredningen att lämna förslag till ändringar i annan lagstiftning härvidlag. Den reglering som finns i sådan lagstiftning skall således bestå. En fördelning av tillsynsansvaret eller någon skarp gräns mellan ansvarsområdena är emellertid inte enligt Utredningens mening möjlig att dra vilket också konstaterades i samband med tillkomsten av RåL (se prop. 1985/86:170 s. 66 f.). Frågan om den dubbla eller parallella tillsynen berörs mer i avsnitt 6.3. En samordning av kommunens tillsyn med annan tillsyn som t.ex. utövas av länsstyrelsen kan emellertid i de flesta fall vara lämplig.

5.3.3 Länsstyrelsens framtida tillsynsansvar

Inriktningen av och uppgifterna för länsstyrelsens tillsyn över kommunerna anges inte närmare i den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen. Av förarbetena till RåL framgår endast, som nyss framhållits, att tillsynen avser en kontroll av att RåL och givna föreskrifter efterföljs, att ingripande skall ske vid missförhållanden samt att en viktig uppgift vid tillsynen är att ge råd och rekommendationer. I övrigt framgår det att kommunerna, bl.a. för att under-

lättja den regionala och centrala tillsynen, enligt 21 § RåL har ålagts att upprätta räddningstjänstplaner. Dessa skall i en del avseenden mycket detaljerat redovisa hur kommunerna avser att organisera räddningstjänstverksamheten och vilka resurser som skall finnas. Räddningstjänstplanen skall enligt förarbetena utgöra grunden för den statliga tillsynen. (Se prop. 1985/86:170 s. 74.) Det har till Utredningen framförts att länsstyrelsens tillsyn har med dessa utgångspunkter och med i huvudsak räddningstjänstplanen som grund kommit att mer ske som en "kvantitetskontroll" än som en "kvalitetskontroll". Räddningsverksutredningen har i sitt slutbetänkande påtalat att tillsynen på så sätt också utförs med ett alltför snävt perspektiv (se SOU 1998:59 s. 202).

Utredningen delar inte helt Räddningsverksutredningens nyssnämnda bedömning att tillsynen i praktiken utförs med ett snävt perspektiv. Sålunda har länsstyrelserna enligt vad Utredningen har erfårit under senare år i samråd med Räddningsverket generellt sett ökat ambitionerna när det gäller tillsynen över den kommunala räddningstjänstverksamheten. Länsstyrelserna har således, utan att det föreskrivs i lagen, inriktat tillsynen mot en dialog med kommunerna kring en riskhantering i ett vidare perspektiv. Den ändring i lagstiftningen, som Utredningen föreslår, är avsedd att ge kommunerna tydligare men även ökade uppgifter inom området skydd mot olyckor. Ändringen skall ge länsstyrelserna ett klarare tillsynsmandat inom detta område där länsstyrelserna med sin tvärsektorieella kompetens också kan tillföra kommunerna kunskaper och erfarenheter.

Länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas verksamhet inom räddningstjänstområdet skall, som redan framhållits, med Utredningens förslag inriktas mot att bedöma om kommunerna genom sina samlade ansträngningar når upp till den förmåga som kan anses motsvara målsättningen att tillförsäkra allmänheten en rimlig och likvärdig säkerhet i fråga om skydd mot olyckor. Tillsynen skall ha karaktär av uppföljning, utvärdering och information men bedrivs med respekt för den kommunala självstyrelsen. Tillsynen skall även syfta till att ge råd till kommunen och inspirera till en positiv förändringsprocess.

Kommunens handlingsprogram (se avsnitt 4.2.4) skall enligt Utredningens förslag utgöra underlag för länsstyrelsens tillsyn. Handlingsprogrammen skall bl.a. innehålla en beskrivning av kommunens riskhantering till skydd mot olyckor som kan leda till räddningsinsatser och planeringen av såväl den förebyggande verksamheten som av räddningsinsatser. Riskhanteringen och plane-

ringen förutsätts enligt Utredningens förslag ske ur ett tvärsektorie-llt perspektiv där flera kommunala förvaltningar deltar. En regional samverkan och samverkan med statliga myndigheter bör också ske. Sälunda kräver enligt Utredningens mening en effektiv räddningstjänst och ett effektivt arbete till skydd mot olyckor en bred samverkan. För detta bör länsstyrelsen och andra i räddningstjänst samverkande organ också beredas tillfälle att lämna synpunkter på kommunens handlingsprogram.

Som nyss nämnts skall länsstyrelsens tillsyn bl.a. syfta till en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden i landets alla delar på räddningstjänstområdet med beaktande av de lokala förhållandena. I de fall länsstyrelsen finner det nödvändigt skall den kunna påräkna stöd i sådana bedömningsfrågor av Räddningsverket. För att möjliggöra för Räddningsverket att få en nationell bild av verksamhetsområdet för räddningstjänst och att utifrån denna göra erforderliga bedömningar bör det vara länsstyrelsernas uppgift att förse Räddningsverket med underlag för detta. Varje enskild länsstyrelse bör därför och även för sin egen räddningstjänstplanering och för att kunna ha en regional uppfattning om räddningstjänsten lämna det underlag som behövs för uppföljning och utvärdering på nationell nivå till Räddningsverket.

Räddningsverksutredningen har i sitt slutbetänkande gjort den bedömningen att samverkan mellan länen i frågor inom räddningstjänstområdet borde ökas (se SOU 1998:59 s. 201). Utredningen delar den uppfattningen och noterar också att en utökad samverkan mellan länen har kommit till stånd under senare år. Samarbetet har dock utvecklats mest när det gäller länsstyrelsernas planering för egna räddningstjänstuppgifter. En samverkan i rena tillsynsfrågor är däremot inte särskilt vanlig. Den samverkan som sker förekommer i samband med möten som Räddningsverket regelbundet anordnar inom tillsynsområdet. Med hänsyn till att länsstyrelsernas uppgifter inom tillsynsområdet bedöms öka och ställa krav på större kompetens är det enligt Utredningens uppfattning allt mer nödvändigt att en samverkan mellan länen sker. I dessa sammanhang kan Räddningsverket fungera som samordnare samtidigt som verket kan bidra med sin kompetens och den överblick över verksamhetsområdet som verket har.

En fråga som har blivit allt vanligare i samband med samverkan i räddningstjänst mellan kommuner i kommunalförbund är hur kommuner som ingår i ett förbund men som tillhör olika län ska behandlas vid tillsyn. Utredningen anser att en samverkan mellan länsstyrelserna måste ske vid tillsyn och i andra frågor t.ex. när det

gäller länsstyrelsernas egen räddningstjänstplanering. Det får emellertid inte råda någon tvekan om vilken länsstyrelse som har ansvaret för tillsynen. Enligt Utredningens mening skall det vara den länsstyrelse i vars län det aktuella kommunalförbundet har sitt säte som bär tillsynsansvaret. Se även avsnitt 4.3.3.

5.3.4 Räddningsverkets framtida tillsynsansvar

Räddningsverket utövar och skall enligt Utredningens förslag även fortsättningsvis ha ett centralt tillsynsansvar över den kommunala räddningstjänstverksamheten. Tillsynen utövas genom en kontroll av länsstyrelsernas ansvar för tillsyn över den kommunala verksamheten. Tillsynen utövas såsom en bevakning av länsstyrelsens funktion för tillsynen och en uppföljning och utvärdering av tillsynen. Räddningsverket lämnar länsstyrelserna resurstöd bl.a. i form av särskild kompetens i länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och svarar för en kontinuerlig utbildning av länsstyrelsens tillsynspersonal. I samverkan med länsstyrelserna utvecklar Räddningsverket metoder och modeller för länsstyrelsens tillsyn och lämnar förslag till inriktning av tillsynsverksamheten. Denna samverkan benämns som Räddningsverkets tillsynsvägledning.

Räddningsverket företar också, inom ramen för sin uppgift såsom central tillsynsmyndighet, granskning och uppföljning av en kommuns verksamhet inom räddningstjänstområdet då det enligt verkets uppfattning kan finnas sådana brister att det är tveksamt om lagstiftningens mål och intentioner uppfylls. Vidare kan initiativ tas till en uppföljning av genomförda räddningsinsatser, s.k. insatstillsyn, för att granska hur en insats har genomförts. I dessa fall granskas särskilt om kommunen har genomfört en nödvändig planering och vidtagit erforderliga förberedande åtgärder. Syftet med en insatstillsyn, som är av förebyggande karaktär, är att dra slutsatser om kommunernas verksamhet och att lämna förslag till förbättringar. Denna typ av tillsyn genomförs i samverkan med den aktuella länsstyrelsen och initiativ till tillsynen kan också tas av länsstyrelsen. Utredningen ställer sig bakom denna form av tillsyn över den kommunala verksamheten. Den tillsyn som Räddningsverket utövar mot kommunen får emellertid enligt Utredningens mening anses ske inom ramen för den regionala tillsynen som ankommer på länsstyrelsen och skall utövas i samverkan mellan länsstyrelsen och verket. Den direkta tillsynen över kommunerna är länsstyrelsens och inte verkets ansvar.

Räddningsverkets tillsyn omfattar även efterlevnaden av RÄL och med stöd av RÄL utfärdade föreskrifter när det gäller länsstyrelsens planering för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar och av saneringen efter sådana utsläpp (57 § RÄF). Tillsynen omfattar också en kontroll av länsstyrelsens planering för ett övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst vid omfattande räddningsinsatser (35 § RÄF). Räddningsverket har även en tillsynsfunktion när det gäller samordningen av den statliga räddningstjänstens olika grenar (62 § RÄF).

Räddningsverkets nu beskrivna funktion såsom centralt tillsynsorgan förändras inte genom Utredningens förslag till reformerad räddningstjänstlagstiftning. Den minskade detaljregleringen i lagstiftningen och målstyrningen av räddningstjänstverksamheten ställer emellertid större krav på Räddningsverket. Verket skall, utan att detaljreglera, genom föreskrifter och allmänna råd riktade till såväl enskilda som till kommuner och länsstyrelser återspegla intentionerna i lagstiftningen. Det ställs genom förslaget också ökade krav på Räddningsverket att lämna stöd åt länsstyrelserna i deras tillsynsverksamhet.

Räddningsverksutredningen har i sitt slutbetänkande (se SOU 1998:59 s. 153) betonat att Räddningsverkets tillsynsroll är viktig och framhållit att verket dels bör utveckla sin egen uppföljning och utvärdering av länsstyrelsens tillsynsverksamhet och ansvar för räddningstjänst, dels genom utbildning stödja länsstyrelserna i deras utveckling när det gäller tillsynen av kommunerna. Enligt Räddningsverksutredningen bör Räddningsverket också stödja kommunerna bl.a. genom metodutveckling avseende kommunernas tillsyn av olika anläggningar. Räddningsverksutredningen har också påpekat att Räddningsverkets tillsynsroll bör vara tydligt skild från verkets stödande roll.

Utredningen delar de synpunkter som Räddningsverksutredningen har framfört. Samtidigt vill Utredningen framhålla att Utredningen har erfarit att Räddningsverket har kommit relativt långt i utvecklingen av den egna uppföljningen och utvärderingen av länsstyrelsernas verksamhet och att verket genom återkommande utbildningsinsatser stödjer länsstyrelserna i deras utveckling när det gäller tillsynen. Utredningen har också erfarit att Räddningsverket genom att bilda en fristående tillsynsenhet direkt underställd verksledningen på ett tydligt sätt skiljt sin tillsynsroll från verkets stödande roll. Utredningen anser att denna utveckling är positiv men att ytterligare insatser bör göras från verkets sida för att stärka och stödja länsstyrelserna i deras tillsynsroll.

5.3.5 Tillsynen över statlig räddningstjänst

I fråga om statlig räddningstjänst utövar den myndighet som svarar för verksamheten också den centrala tillsynen över efterlevnaden av RåL och föreskrifter till lagen. Räddningsverket utövar som nyss framgått tillsyn i fråga om länsstyrelsens planläggning för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning och planläggningen av saneringen efter sådana utsläpp. Rikspolisstyrelsen utövar tillsynen över fjällräddningsverksamheten (62 § RåF).

Räddningsverket har, som också nämnts, enligt bestämmelserna i 62 § RåF att utöva tillsyn över samordningen av den statliga räddningstjänstens olika grenar. Riksrevisionsverket har i en under år 2001 till regeringen avlämnad rapport tagit upp frågan om ett övergripande ansvar för tillsyn. Utredningen konstaterar att uppgiften att samordna samhällets verksamhet inom räddningstjänstområdet av regeringen på ett tydligt sätt har tilldelats Räddningsverket genom 3 § 1. förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk. Utredningen anser att uppgiften att svara för tillsynen över samordningen av den statliga räddningstjänstens olika grenar även i fortsättningen bör vara en uppgift för Räddningsverket och att detta tillsammans med den i instruktionen givna samordningsuppgiften ger förutsättningar för att åstadkomma en samordnad och effektiv räddningstjänst.

5.4 Geografisk avgränsning mellan statens och kommunernas skyldigheter

Utredningen föreslår inte någon förändring i fråga om de nuvarande reglerna för den geografiska avgränsningen mellan statens och kommunernas ansvar och skyldigheter i fråga om räddningstjänst.
--

Det har i olika sammanhang framförts synpunkter på den geografiska avgränsning, som görs i RåL mellan kommunernas skyldigheter på räddningstjänstområdet och statens skyldigheter när det gäller flyg- och sjöräddningstjänsterna samt miljöräddningstjänst till sjöss. Statens skyldigheter eller ansvar omfattar i princip räddningstjänst vid olyckshändelser till havs, i kustvattnen och i de största sjöarna. Kommunernas ansvar omfattar, förutom landområden, andra inre vattenområden och hamnområden.

Sälunda har kommunen ansetts ha de bästa förutsättningarna att leda och utföra räddningsingripanden när en olycka inträffar i hamnar, i mindre sjöar och i vattendrag. Detta gäller inte minst ingripanden inom hamnområden. Om ett fartyg ligger vid kaj eller i närheten av kaj kan t.ex. brandbekämpningen ofta ske från land. Den kommunala räddningstjänstpersonalen har också god kännedom om de risker som föreligger i en hamn och den verksamhet som förekommer där. Vidare har personalen en bred utbildning och erfarenheter inom räddningstjänstområdet. Vid olyckor till havs, i kustvattnen och i de större sjöarna har kommunernas praktiska möjligheter att ingripa ansetts mer begränsade, varför staten har tagit på sig det principiella ansvaret för räddningstjänst här. (Se bl.a. prop. 1985/86:170 s. 38 och SOU 1998:13 s. 184.)

Utredningen har enligt sina direktiv att belysa fördelningen av ansvaret mellan statliga och kommunala myndigheter då fartyg i samband med en räddningstjänstinsats bogseras i hamn. I direktiven hänvisas härvidlag till vissa uttalanden som Utredningen om kemikalieolyckor m.m. har gjort i sitt slutbetänkande Säkrare kemikaliehantering (SOU 1998:13). I slutbetänkandet angavs (s. 184 f.) att den nuvarande geografiska uppdelningen mellan statlig och kommunal räddningstjänst kunde orsaka problem vid miljöräddningsoperationer till sjöss genom att ansvaret för räddningsinsatsen "med automatik" övergår från den ena myndigheten till den andra när ett fartyg når hamn. Problemen skulle enligt slutbetänkandet kunna lösas genom att räddningstjänstansvaret knöts till räddningsoperationen som sådan i stället för till ett visst geografiskt område.

Den nuvarande ordningen för räddningstjänstansvaret kan enligt slutbetänkandet leda till att ett fartyg, som Kustbevakningens räddningsledare anser bör bogseras till en hamn för att hindra en olycka eller begränsa följderna av en redan inträffad olycka, av kommunen kan nekas tillträde till en kommunal hamn. Enligt slutbetänkandet kan Kustbevakningens räddningsledare inte åberopa 45 § RåL om intrång i annans rätt för att ta in ett skadat fartyg i hamn. För att hindra att en kompetenskonflikt uppstår mellan kommunal och statlig räddningstjänst vid miljöräddningsoperationer till sjöss, där risken för allvarliga konsekvenser för miljön är stor, föreslogs i betänkandet en ändring i 33 § RåL. Som en temporär lösning skulle paragrafen ändras på det sättet att regeringen skall kunna föreskriva eller i särskilda fall bestämma att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för en räddningsinsats som ankommer både på ett kommunalt och ett

statligt organ eller när ansvaret förändras under insatsens gång. I betänkandet angavs att frågan borde övervägas ytterligare vid en samlad översyn av RåL.

Kustbevakningen och Sjöfartsverket har i olika sammanhang hänvisat till de synpunkter som har framförts i det angivna betänkandet och förordat en lösning på frågan om bogsering av fartyg i hamn, som innebär att ansvaret för en inledd räddningsinsats skall ligga kvar hos den myndighet som har påbörjat insatsen ända till dess att den behörige räddningsledaren beslutar att avsluta räddningsoperationen. I linje härmed skulle det ligga i räddningsledarens hand att, om övriga lagliga förutsättningar är uppfyllda, med stöd av 45 § RåL kunna fatta beslut om att ta en hamn i anspråk för ett skadat fartyg även om man därvid kommer att passera den geografiskt angivna gränsen mellan statlig och kommunal räddningstjänst.

Den nuvarande geografiskt bestämda gränsen mellan statens och kommunens skyldigheter eller ansvar i samband med en räddningsinsats har, såsom har framhållits inledningsvis till detta avsnitt, bestämts med utgångspunkt i att kommunen får anses ha de bästa förutsättningarna för att ta sig an en räddningsoperation bl.a. i ett hamnområde. Kommunen måste också enligt Utredningens mening under alla förhållanden anses vara den som bäst kan bedöma lämpligheten i att fartyget tas in i hamnen. Utredningen delar inte uppfattningen att ansvaret för en inledd statlig räddningsinsats skall ligga kvar på staten när fartyget bogseras i hamn. Den statliga myndigheten är dessutom ofta hänvisad till att utnyttja andra myndigheters resurser och inte minst kommunala sådana för räddningsinsatser. Utredningen har inte heller erfarit att det i praktiken har uppstått några problem med nuvarande regler för en ansvarsövergång i samband med att det har funnits behov av att bogsera ett fartyg i hamn.

Utredningen vill erinra om att kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för verksamhet enligt RåL genom den uttryckliga bestämmelsen i 5 § RåL skall samarbeta med varandra. Det gäller självfallet i en situation som den då fråga kommer upp om att föra in ett nödställt eller skadat fartyg i hamn. En räddningsledare som inser att ansvaret för räddningsinsatsen kommer att övergå till en annan myndighet måste rimligtvis inleda ett samarbete. Utredningen anser att det är lämpligt att de statliga myndigheter, som har ansvar för räddningstjänst där det kan bli aktuellt att föra fartyg i hamn, samverkar med kustkommunerna om en planläggning för sådana situationer, då ansvaret för en räddningsin-

sats kan komma att förändras. Denna samverkan bör enligt Utredningens mening komma till uttryck i de planer för räddningstjänst som statliga myndigheter skall upprätta enligt 39, 45 och 46 b §§ RåF. Utredningen anser således inte att det finns någon anledning att skapa några särskilda regler med tanke på ansvaret för räddningstjänst när ett fartyg förs i hamn.

Luftfartsverket har i en skrivelse till Utredningen tagit upp frågan om den geografiska avgränsningen mellan statens och kommunens skyldigheter i en annan aspekt. Luftfartsverket har pekat på att verket enligt 26 § andra stycket RåL skall svara för förebyggande räddningsinsatser när ett luftfartyg är nödställt och flygledaren söker efter en plats på marken dit luftfartyget kan dirigeras för landning t.ex. vid fara för haveri, bränslebrist eller bombhot ombord. Verket har vidare pekat på att ansvaret för kommunal räddningstjänst inträder först när ett nödställt luftfartyg befinner sig på marken, en haveriplats, och platsen är identifierad.

Luftfartsverket har i skrivelsen till Utredningen framhållit att oklarheter om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen kan uppkomma i samband med att varningslarm om ett nödställt flygplan har utlösts från flygledningen vid en flygplats. När flygräddningsledaren gör en omdirigering av den personal i kommunal räddningstjänst som befinner sig på flygplatsen till en annan plats än flygplatsen för att placera personalen så strategiskt som möjligt kan en konfliktsituation uppstå. Meningsskiljaktigheter kan enligt skrivelsen uppstå genom att ledningen för den kommunala personalen uppfattar sig ha ett ansvar som räddningsledare och inte accepterar att flygräddningsledaren ensam har ledningsansvaret så länge luftfartyget befinner sig i luften och en haveriplats inte är identifierad. Flygräddningsledaren har enligt Luftfartsverkets skrivelse därmed också rätt att omdirigera den kommunala personalen.

Utredningen delar Luftfartsverkets uppfattning om flygräddningsledarens ansvar. Denne har också med stöd av 34 § RåL rätt att ta kommunal räddningstjänstpersonal i anspråk vid en förebyggande räddningsinsats som avses i 26 § andra stycket RåL eftersom en sådan insats är att anse som räddningstjänst. Flygräddningsledaren kan även med stöd av 45 § RåL bereda medverkande kommunal räddningstjänstpersonal tillträde till annans egendom eller låta spärra av eller utrymma ett område för att ett nödställt luftfartyg skall kunna landa.

Utredningen har tagit upp den av Luftfartsverket väckta frågan med företrädare för kommunal räddningstjänst. Enligt de uppgifter som Utredningen har fått har frågan om flygräddningsledarens an-

svar och befogenheter inte i praktiken lett till några problem. Sålunda synes man enligt vad Utredningen har erfarit från kommunernas sida också vara medvetna om flygräddningsledarens ansvar och befogenheter såsom det har beskrivits i Luftfartsverkets skrivelse. Däremot har flygräddningsledarens åtgärder i vissa fall kritiserats av den kommunala personalen. Utredningen har inte funnit att det finns anledning att genom lagstiftning särskilt klargöra ansvarsfördelningen utan anser att det är tillfyllest med information och samverkan i dessa sammanhang.

5.5 Ekonomiska konsekvenser för stat och kommun av det offentliga åtagandet inom räddningstjänstområdet

Som en principiell utgångspunkt när det gäller den enskildes ansvar inom räddningstjänstområdet skall gälla att de åtgärder som denne är skyldig att vidta enligt lagstiftningen skall bekostas av den enskilde. Samhällets åtagande att hålla en organisation för räddningstjänst skall emellertid ses som en viktig del i samhällsservicen.

Den principiella utgångspunkten när det gäller de ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna av det offentliga åtagandet inom räddningstjänstområdet skall vara att den som har räddningstjänstansvaret också har finansieringsansvaret.

Kommunerna har rätt till ersättning av staten dels för medverkan i statlig räddningstjänst, dels om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader. Kommunens rätt till ersättning kan bli föremål för domstolsprövning. Enligt nuvarande regler saknar staten möjligheter att överklaga ett ersättningsärende. Utredningen föreslår att staten ges sådan möjlighet.

5.5.1 Allmänna principer om det ekonomiska ansvaret inom räddningstjänstområdet

Enligt direktiven skall Utredningen belysa de ekonomiska konsekvenserna av det offentliga åtagandet inom räddningstjänstområdet mot bakgrund av den precisering av ansvaret eller skyldigheterna för stat, kommun och enskilda inom området som Utredningens förslag kan innebära. De försök till klargöranden som Utredningen

gör i fråga om ansvaret eller skyldigheterna leder i sig inte till några förändringar när det gäller de ekonomiska åtagandena för stat och kommun inom området. De oklarheter som råder och de skillnader i tolkning som trots Utredningens försök till klargöranden även fortsättningsvis kan komma att råda kring begreppet räddningstjänst, innebär emellertid en viss osäkerhet i fråga om de ekonomiska konsekvenserna för stat och kommun, när det gäller kommunens rätt till ersättning av staten.

Som en principiell utgångspunkt när det gäller den enskildes ansvar inom räddningstjänstområdet gäller, som redan framhållits, att denne har det primära ansvaret för att skydda sitt liv och sin egendom och för hur miljön påverkas av åtgärder som denne vidtar. Syftet med räddningstjänstlagstiftningen är inte att befria den enskilde från detta ansvar och från de kostnader som ansvaret för med sig. Kostnader och ansvar skall således inte föras över på samhället. Som princip gäller att det offentliga åtagandet och ett därmed följande kostnadsansvar för det allmänna inom räddningstjänstområdet inträder först när det framstår som rimligt att samhället svarar för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. (Se bl.a. prop. 1985/86:170 s. 63.) Utgångspunkten är därvid att det föreligger grund för ett räddningsingripande med utgångspunkt i räddningstjänstbegreppet.

De åtgärder som den enskilde är skyldig att vidta enligt räddningstjänstlagstiftningen skall således bekostas av denne. Det gäller t.ex. utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olyckshändelse som den enskilde är skyldig att hålla i olycks- och skadeförebyggande syfte (se 41 § RåL). Det är utrustning som en tillsynsmyndighet enligt lagstiftningen också kan anmoda en enskild att anskaffa. I propositionen till RåL har såsom exempel på sådan utrustning angivits stegar, trappor, larmanordningar, brandvarnare, brandsläckare m.m. Även utbildning och information av anställda ryms enligt propositionen under uttrycket olycksförebyggande åtgärder och omfattas därmed av den enskildes skyldigheter för att hindra och begränsa skador. (Se prop. 1985/86:170 s. 84.)

Den enskildes primära ansvar inom räddningstjänstområdet och därmed också kostnadsansvar omfattar även ingripanden vid olyckshändelser. Det allmännas ansvar och skyldighet att gripa in föreligger, som redan sagts, först när den enskilde inte själv eller med anlitan av någon annan kan bemästra en olyckssituation (se prop. 1985/86:170 s. 63). De fyra kriterierna som enligt 2 § tredje stycket RåL skall vara uppfyllda för att det skall föreligga grund för

ett räddningsingripande ger uttryck för detta. Om den enskilde bedriver en mer riskfylld verksamhet ställs också högre krav på denne både när det gäller att vidta åtgärder för att hindra och begränsa skador till följd av olyckor och när det gäller att ingripa vid olyckshändelser (se 43 § RåL).

Samhällets åtagande att hålla en organisation för räddningstjänst skall ses som en viktig del i samhällsservicen. Den princip som gäller i fråga om kostnader för samhällets räddningstjänst har därmed ansetts vara att den enskilde inte betalar ersättning för denna service. Det har emellertid i olika sammanhang ifrågasatts om inte samhället skall ha rätt att i vissa fall kräva ersättning av den enskilde. Det har bl.a. gällt när denne har påkallat hjälp i form av räddningstjänst men att det visar sig att ett ingripande var onödigt. Det har också gällt vid mer omfattande räddningsinsatser till följd av olyckor i särskilt riskfylld verksamhet. Tanken på ersättningsskyldighet för den enskilde har dock tillbakavisats bl.a. med argumentet att det inte kan anses principiellt riktigt att ersättningsskyldighet skall inträda för kostnader som har orsakats av att någon har varit orolig och därför påkallat hjälp. Det har också pekats på att en ersättningsskyldighet skulle kunna medföra att människor känner tvekan att tillkalla hjälp även i sådana situationer då hjälpen verkligen behövs. Skyldighet att ersätta kostnader för t.ex. onödig utryckning av samhällets räddningsorgan kan således endast komma i fråga vid missbruk enligt 16 kap. 15 § brottsbalken. (Se bl.a. prop. 1973:185 s. 180 ff. och prop. 1985/86:170 s. 47.) Någon regel om ersättningsskyldighet för den som av vårdslöshet eller uppsåtliga har vållat den skada eller det tillbud, som har föranlett ett räddningsingripande, finns inte.

I detta sammanhang vill Utredningen påpeka behovet av dels att säkerställa att det finns anordningar för alarmering även i händelse av avbrott i ordinarie larmförbindelser för alarmering av räddningsorganen enligt 30 § RåL, s.k. 112-förbindelser, dels att komma till rätta med problem med larmsignaler från automatiska brandlarmmanläggningar. Det sistnämnda problemet behöver lösas för att framför allt minska frekvensen av onödiga utryckningar från den kommunala räddningstjänstverksamheten. Det behövs enligt Utredningens mening generellt sett en bättre kontakt och mer informationsutbyte mellan kommunens räddningstjänstverksamhet och de objekt som har automatiska brandlarmmanläggningar anslutna till kommunens larmcentral, vanligen en SOS-central. Anläggningsägaren måste enligt Utredningens mening bl.a. informeras om att en larmsignal från en automatisk brandlarmmanläggning inte nödvän-

digttvis och under alla förhållanden kan tas till intäkt för att förutsättningar föreligger för en räddningsinsats från den kommunala räddningstjänstverksamheten. (Se vidare Bilaga 2 till detta betänkande.)

Den principiella utgångspunkten när det gäller de ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna av det offentliga åtagandet inom räddningstjänstområdet har ansetts vara att den som har räddningstjänstansvaret också har det yttersta finansieringsansvaret (se prop. 1973:185 s. 176). Det har också varit utgångspunkten vid tillkomsten av den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen. Det är även den princip som måste gälla enligt vad Räddningsverksutredningen har framhållit i sitt slutbetänkande (se SOU 1998:59 bl.a. s. 120). De principer i frågan om fördelningen av ansvaret eller skyldigheterna som åvilar stat och kommun inom räddningstjänstområdet bör enligt Utredningens mening gälla även fortsättningsvis. Några förändringar härvidlag som får ekonomiska konsekvenser för stat och kommun inom räddningstjänstområdet föreslås inte.

5.5.2 Kommunens rätt till ersättning av staten för räddningstjänstkostnader

Som redan framhållits (se avsnitt 5.1.3) gäller som princip att kommunen svarar för kostnaderna för kommunala räddningsinsatser med kommunala medel (se bl.a. SOU 1983:77 s. 497). Som också har berörts tidigare har det emellertid ansetts att sådana insatser som t.ex. berör större områden och kräver större resurser kan bli ett statligt åtagande. Det kan bl.a. ske med stöd av särskild lagstiftning eller genom avtal mellan stat och kommun och berör då inte räddningstjänstlagstiftningen. Inom ramen för räddningstjänstlagstiftningen ryms emellertid ett statligt kostnadsåtagande för kommunala räddningsinsatser i vissa fall genom bestämmelserna i 35 – 37 §§ RåL.

Enligt 34 § RåL skall en statlig eller kommunal myndighet på anmodan av räddningsledaren under vissa förutsättningar delta i en räddningsinsats med personal och resurser. Bestämmelsen syftar till att vid en räddningsinsats av bl.a. effektivitetsskäl kunna utnyttja resurser som finns på andra håll. Statliga organ som medverkar på detta sätt i en kommunal räddningsinsats skall inte, såsom en gällande princip, erhålla ersättning av kommunen. Däremot kan en kommun, som lämnar bistånd enligt 34 § RåL i samband med en

räddningsinsats eller saneringsåtgärder, enligt 35 § RåL ha rätt till skälig ersättning av en annan kommun eller staten. Rätten till ersättning av staten gäller även när kommunen deltar i övningar i sådana sammanhang. (Se prop. 1985/86:170 s. 35 och prop. 1991/92:41.)

Enligt 36 § RåL har kommunen rätt till viss ersättning av staten för sådan räddningstjänst som kommunen har ansvar för men som har föranletts av utsläpp i vattnet av olja eller andra skadliga ämnen utanför Sveriges sjöterritorium. Rätten till ersättning gäller också om utsläppet har skett inom vissa angivna delar av sjöterritoriet. Ersättningen, som utgår med belopp som fastställs i enlighet med bestämmelserna i 63 § RåF, avser endast kostnader i samband med den räddningstjänst som kommunen svarar för. För kostnader som uppstår i saneringsarbetet efter en räddningsinsats kan kommunen få ersättning av staten enligt 65 § RåF.

Om en kommunal räddningsinsats i andra fall än som avses med 35 och 36 §§ RåL har medfört betydande kostnader, har kommunen rätt till ersättning av staten enligt 37 § RåL för den del av kostnaden som överstiger en självrisk. Självriskens beräknas enligt bestämmelser i 64 § RåF. I vissa fall kan ersättningen även lämnas enligt 36 § RåL. I sådant fall skall den för kommunen mest fördelaktiga ersättningsregeln tillämpas (se prop. 1985/86:170 s. 83).

Den rätt till ersättning av statsmedel, som 35 – 37 §§ RåL ger kommunerna, är med visst undantag knuten till kostnader för åtgärder i samband med räddningstjänst. Det har skapat problem och har föranlett tvister mellan staten och kommunerna vid domstol om tolkningen av räddningstjänstbegreppet. I och för sig anser Utredningen att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att ha regler om kommunens rätt till ersättning av statsmedel i räddningstjänstlagstiftningen och knyta rätten till ersättning till räddningstjänstbegreppet. Härtill kommer att rätten till ersättning är knuten till relativa begrepp som "skälig ersättning" (se 35 § RåL) och "betydande kostnader" (se 37 § RåL). Staten ersätter också i andra sammanhang kommunen för kostnader där dessa är så stora att det måste anses oskäligt att de drabbar kommunen. Enligt Utredningens mening bör frågorna om ersättning till kommunerna ses över i ett sammanhang, varvid det bör övervägas om en prövning av ersättningen kan ske utan anknytning till räddningstjänstbegreppet.

Som har berörts tidigare (se avsnitt 5.1.3) bör begreppet räddningstjänst tolkas snävt. Det finns enligt Utredningen en risk för att kopplingen mellan en rätt till ersättning och räddningstjänstbegreppet kan medföra att räddningstjänstbegreppet vidgas eller

”töjs”. En genomgång av det förhållandevis stora antalet ersättningsärenden har också givit anledning till en sådan förmodan. Det ligger enligt Utredningens mening en fara i att kommunen i begreppet räddningstjänst räknar in åtgärder i samband med en räddningsinsats som t.ex. åligger andra ansvariga organ inom kommunen själv att svara för. Således kan det många gånger framstå som naturligt att kommunen i samband med en räddningsinsats väljer att låta räddningstjänstpersonalen fullfölja ett inlett uppdrag även sedan en räddningstjänstsituation har upphört i stället för att ett annat kommunalt organ skall ta över uppgiften.

Anledningen till de tvister om rätt till ersättning enligt 37 § RåL som har uppstått mellan kommuner och staten har enligt Utredningens mening berott på oklarheter eller oenighet beträffande tolkningen av räddningstjänstbegreppet. Enligt Utredningen har begreppet räddningstjänst också en betydligt snävare innebörd än den som avgörandena i ersättningsärendena ger uttryck för. En vidgning eller ”töjning” av räddningstjänstbegreppet får inte bara konsekvenser för statens skyldighet att utge ersättning, utan den medför en förskjutning i ansvarsfördelningen mellan olika samhällsorgan och vidgar utrymmet för de långtgående särskilda befogenheterna som enligt 34, 44 och 45 §§ RåL är knutna till detta begrepp. En sådan ordning kan enligt Utredningens mening inte accepteras.

Det är inte Utredningens uppgift att lämna förslag till ändring av ersättningsreglerna och inte heller att föreslå ändring av räddningstjänstbegreppet. Utredningen har i stället haft att utgå från att räddningstjänstbegreppet och ersättningsreglerna skall förbli oförändrade. Däremot har det varit Utredningens uppgift att söka klargöra räddningstjänstbegreppet, vilket Utredningen anser sig ha gjort under avsnitt 5.1.3.

Tidigare oklarheter kring räddningstjänstbegreppet och olika tolkningar av detta har skapat osäkerhet om de ekonomiska konsekvenserna för staten av det offentliga åtagandet inom räddningstjänstområdet. Osäkerheten har lett till försök att genom domstolsprövning klargöra de rättsliga förhållandena. Någon ledning genom rättspraxis har emellertid inte gått att få då möjligheterna för staten till en domstolsprövning är begränsade. Utredningen tar upp denna fråga i nästa avsnitt.

5.5.3 Överklagande av beslut om kommunens rätt till ersättning av staten för räddningstjänstkostnader

Räddningsverket prövar enligt 84 § RåF frågor om kommunernas rätt till ersättning av staten, bl.a. enligt 37 § RåL, när åtgärder i samband med en räddningsinsats har medfört betydande kostnader för kommunen. Under perioden 1987 – 2000 har Räddningsverket betalat ut ersättning till kommunerna enligt 37 § RåL för sådana räddningstjänstkostnader med sammanlagt ca 124 miljoner kronor. Kommunens rätt till ersättning av staten för sådana kostnader har, som framgår av föregående avsnitt, under årens lopp varit föremål för ett antal tvister vid domstol. Tvisterna har haft sin grund i tolkningen av begreppet räddningstjänst och vilka åtgärder i samband med en räddningsinsats som skall anses innefattas i detta begrepp.

Kommunerna har ofta ansett att de enligt bestämmelserna i 37 § RåL har rätt till högre ersättning än vad Räddningsverket har tillerkänt dem. Ersättningskraven från kommunerna har i många fall gällt stora belopp och kommunerna har överklagat flera av Räddningsverkets ersättningsbeslut till länsrätt. Ett par fall som har rört större ersättningsbelopp och som har prövats av länsrätt är jordskredet i Vagnhärad 1997 då kommunen yrkade ersättning med över 3 000 000 kr och snöovädet i Gävle 1998 då kommunen yrkade ersättning med över 20 000 000 kr. Länsrätterna har i båda dessa fall gjort en vidare tolkning av begreppet räddningstjänst än Räddningsverket och länsrätternas beslut har inneburit en väsentligt högre ersättning för kommunerna än vad Räddningsverket hade bestämt.

Enligt nuvarande regler saknar staten möjligheter att föra talan mot länsrättens beslut genom vilket Räddningsverkets beslut har ändrats. Sälunda har Regeringsrätten med anledning av att staten genom Räddningsverket har överklagat ett ersättningsärende förklarat att verket saknar rätt att utan särskild föreskrift föra talan mot ett beslut varigenom verkets eget beslut har ändrats. Regeringsrätten har vidare påpekat att bestämmelserna i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) i och för sig kan medföra att en statlig myndighet blir motpart till den som överklagar myndighetens beslut och att myndigheten därmed får rätt att överklaga ett domstolsavgörande som går myndigheten emot. Bestämmelserna är emellertid tillämpliga endast när en enskild har överklagat myndig-

hetens beslut. (Se Regeringsrättens beslut den 18 oktober 2000 i mål nr 7782-1999.)

Frågan har väckts om att avskaffa den nuvarande rätten för kommunen att föra talan mot Räddningsverkets beslut om ersättning enligt 37 § RåL. Som skäl för ett sådant överklagandeförbud kan åberopas att kommunens kostnader för räddningstjänst utgår av allmänna medel och att kommunen i princip har att bära sina egna kostnader för kommunal räddningstjänst. Vidare kan det åberopas att statlig ersättning enligt bestämmelserna i 37 § RåL är att betrakta som ett statsbidrag som utgår när kommunens kostnader är alltför betungande. Ersättningen utgör då således inte en sådan s.k. civil rättighet, som med det synsätt som präglas av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) eljest grundar rätt till överklagande för enskilda m.fl., dock inte för kommuner. Den ersättningsrätt som regleras genom bestämmelserna i 37 § RåL skulle sålunda vara en sådan typ av ersättning som regeringen eljest ger i form av bidrag till en kommun som har drabbats av särskilda kostnader. Bestämmelserna i 37 § RåL skulle således endast ses som ett sätt för regeringen att delegera till Räddningsverket att ombesörja utbetalning av bidrag till kommuner och därför inte för att öppna möjligheter för kommunerna att föra talan mot ett ersättningsbeslut. (Se prop. 1983/84:13 och SOU 1983:77 s. 575.)

Det kan vidare hänvisas till att med ett överklagandeförbud så undviks att betydelsefulla frågor om ansvarsförhållanden och befogenheter mot enskilda som är knutna till räddningstjänstbegreppet (jfr avsnitt 5.1.3) indirekt blir föremål för tolkning och omtolkning i en ersättningsprocess vilket kan ses som mindre lämpligt. Det har ansetts att Räddningsverket i meddelanden till kommunerna bör kunna lämna tillfredsställande förklaringar till de principer som verket tillämpar för sina ersättningsbeslut. Kommunernas behov av att i förväg kunna beräkna vilken medverkan från staten i form av ersättning som de kan påräkna har ansetts tillgodosett med detta.

Kommunförbundet har invänt mot att ett överklagandeförbud införs och har bl.a. hänvisat till att det skulle strida mot intentionerna med kommunal självstyrelse i RF och i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Kommunförbundet har även hänvisat till att bedömningen och beräkningen av kommunens rätt till ersättning enligt 37 § RåL är komplicerad och ofta föremål för diskussioner eller tvister. En inskränkning i kommunernas rätt att överklaga skulle i hög grad försämra kommunernas möjligheter att få gehör för sina ståndpunkter vid eventuella meningsskiljaktighe-

ter om tolkningen av 37 § RåL. Detta kan inte accepteras mot bakgrund av den oklarhet som råder i fråga om bestämmelsens innebörd och räckvidd. Kommunförbundet har förordat att det i stället för ett överklagandeförbud införs bestämmelser som ger Rättningsverket talerätt för det fall att verkets beslut ändras av en förvaltningsdomstol efter ett överklagande.

Kommunens rätt till ersättning enligt bestämmelserna i 37 § RåL har enligt Utredningens uppfattning karaktär av statsbidrag. Ursprungligen var ersättningen också avsedd att utgå efter en skönmässig bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. (Se prop. 1973:185 s. 176 ff. och SOU 1983:77 s. 575.) Som en allmän princip gäller att rätten till domstolsprövning inte kan åberopas vid tillämpningen av bestämmelser om ersättningsrätt som har sin grund i en lämplighetsprövning eller skönmässig bedömning (jfr bl.a. SOU 1993:14 s. 63 ff.). Det kan av den anledningen ifrågasättas om en domstolsprövning bör komma i fråga vid ersättning enligt 37 § RåL. Några rättsliga hinder på grund av reglerna om kommunal självstyrelse, konventionsföreskrifter eller på grund av andra regler föreligger inte heller enligt Utredningens mening mot att förena bestämmelserna i 37 § RåL med ett överklagandeförbud för kommunen.

Den utformning som ersättningsrätten senare har kommit att få genom bestämmelserna i 37 § RåL innebär emellertid enligt Utredningens mening mindre av en skönmässig prövning än vad som ursprungligen var avsedd. Genom att ersättningsrätten har knutits till en tillämpning av begreppet räddningstjänst har prövningen i stället karaktär av en sådan rättslig bedömning som domstolar är lämpade att ta sig an. Rätten kan med andra ord enligt Utredningens mening liknas mer vid en "civil rättighet" som enligt Europakonventionens regler och även enligt EG-rätten medför en principiell rätt till domstolsprövning. I och för sig är dessa regler inte tillämpliga, när det gäller en kommuns rätt.

Rätten för kommunen att kunna få frågan om ersättning enligt 37 § RåL prövad av domstol stämmer dessutom enligt Utredningens mening överens med artikel 11 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Där föreskrivs att kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa bl.a. ett utövande av sina befogenheter. (Jfr bl.a. Lagrådets yttrande den 21 maj 1999 till riksdagens bostadsutskott.) I och för sig är konventionen inte direkt tillämplig på den förevarande frågan om rätt till överklagande av Rättningsverkets ersättningsbeslut. Såsom Kommunförbundet har framhållit kan intentionerna bakom konven-

tionsstadgandet och principen om kommunal självstyrelse emellertid enligt Utredningens mening anses tala för en sådan rätt.

Utredningen ställer sig emellertid tveksam till att kommunen mot denna bakgrund fräntas en rätt till domstolsprövning som kommunen har på grund av gällande regler. Enligt Utredningens mening inrymmer kommunens rätt till ersättning enligt 37 § RåL sådana rättsfrågor som är förknippade med begreppet räddningstjänst att dessa motiverar att en prövning av ersättningsrätten skall kunna göras av domstol.

Frågan om innebörden av begreppet räddningstjänst har emellertid en vidare betydelse och således inte bara när det gäller ersättningsrätten. Frågan är av central betydelse för verksamheten i samhällets räddningstjänst överhuvudtaget. Sälunda har den betydelse bl.a. när det gäller avgränsningen mot andra samhällsorgans och enskildas ansvar i förhållande till och inom räddningstjänstområdet. Begreppet har också betydelse för räddningstjänstverksamhetens organisation och ledning samt utbildningen i verksamheten och inte minst för möjligheterna att vidta tvångsätgärder gentemot enskilda.

Med hänsyn till den betydelse som en domstolsprövning och domstolspraxis mot nu angiven bakgrund har när det gäller tolkningen av och utformningen av begreppet räddningstjänst bör frågan enligt Utredningens mening inte bara kunna bli föremål för domstolsprövning på talan av kommunen utan även av Räddningsverket när verkets ersättningsbeslut har överklagats. Såsom Kommunförbundet har förordat anser Utredningen således att bestämmelser skall införas som ger Räddningsverket talerätt för det fall att verkets beslut om ersättning till en kommun ändras av en förvaltningsdomstol efter ett överklagande.

Möjligheterna för Räddningsverket att föra talan bör enligt Utredningens mening mot nu angiven bakgrund även omfatta kommunens krav på ersättning enligt 36 § RåL, vilken också är förknippad med begreppet räddningstjänst. Enligt Utredningens mening bör det även finnas möjligheter för Räddningsverket att föra talan medanledning av kommunens krav på ersättning av staten enligt 65 § RåF för kostnader för sanering med anledning av sådant utflöde i vatten av olja eller andra skadliga ämnen som anses i 36 § RåL. Utredningen föreslår för övrigt att bestämmelserna i 65 § RåF förs samman med bestämmelserna i 36 §. Rätten till ersättning enligt 35 § RåL utgår efter en skälighetsprövning och ett beslut om ersättning kan enligt nuvarande regler inte överklagas (se 86 § andra stycket RåF). Utredningen föreslår inte någon ändring härvidlag.

6 Kommunens förebyggande verksamhet

Kommunens förebyggande verksamhet består dels i verksamhet där kommunen har ett ansvar för att aktivt vidta förebyggande åtgärder i kombination med ett tillsynsansvar, dels i ren tillsynsverksamhet, dels ock i skyldighet att, utan eget ansvar, mer allmänt främja förebyggande åtgärder inom kommunen.

Utredningens förslag när det gäller kommunens ansvar i förstnämnda hänseende tar i första hand sikte på en reformering av brandsyneynstitutet och en minskad detaljreglering av sotningsverksamheten samt på den enskildes ansvar för anläggningar med farlig verksamhet. Förslaget innebär ett tydliggörande av ansvaret och en precisering av de skyldigheter som åvilar den enskilde respektive kommunen.

Kommunen skall aktivt medverka till ett samarbete mellan olika myndigheter med ansvar för förebyggande åtgärder för att åstadkomma en samsyn i fråga om tryggheten och säkerheten i kommunen. Det skall vara en målsättning för kommunen att genom samordning av den olycks- och skadeförebyggande verksamheten åstadkomma en samsyn i fråga om tryggheten och säkerheten. Denna samsyn skall också ligga till grund för kommunens planering för räddningsinsatser.

6.1 Inledning

Kommunens förebyggande verksamhet är direkt reglerad i 7 § RåL och indirekt reglerad genom kommunens ansvar enligt 54 § RåL att utöva tillsyn över att den enskilde (fysiska och juridiska personer) efterlever bestämmelser i RåL och föreskrifter som har meddelats med stöd av RåL. I 7 § första punkten RåL föreskrivs att kommunen skall svara för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. Vidare föreskrivs i

7 § andra punkten RåL att kommunen skall, utan eget ansvar för att åtgärder vidtas, främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet.

Enligt 15 § RåL skall kommunen ansvara för brandsyn och sotning. Bestämmelserna i 54 § RåL om kommunens ansvar för tillsyn innebär att kommunen, med utgångspunkt i bestämmelser om den enskildes skyldigheter, skall bevaka att denne iakttar bestämmelser om förebyggande åtgärder enligt 41 och 43 §§ RåL. Kommunens förebyggande verksamhet kan sägas bestå dels i verksamhet där kommunen har ett ansvar för att aktivt vidta förebyggande åtgärder i kombination med ett tillsynsansvar, dels i ren tillsynsverksamhet, dels ock i skyldighet att, utan eget ansvar, mer allmänt främja förebyggande åtgärder.

Under rubriken Kommunens förebyggande verksamhet anges i utredningsdirektiven att Utredningen skall lämna förslag som innebär att kommunens förebyggande verksamhet kan bedrivas på ett effektivt sätt. Bestämmelser av tillsynskaraktär skall enligt direktiven ses över i detta hänseende. Det gäller bl.a. brandsyn och sotningsverksamheten som innefattar ett direkt ansvar för kommunen att företa förebyggande åtgärder. Bestämmelser av ren tillsynskaraktär är de som rör anläggningar, där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, s.k. 43 §-anläggningar.

Utredningens förslag i fråga om brandsyn och sotningsverksamheten, som innebär att kommunen aktivt skall vidta förebyggande åtgärder, har redan redovisats i avsnitt 5.2 respektive 4.4. Redovisningen har därvid skett mot bakgrund av att förslaget, när det gäller brandsyn, innebär ett tydliggörande av ansvaret för brandskyddet och en precisering av skyldigheterna för den enskilde respektive kommunen. Utredningens förslag i fråga om sotningsverksamheten innebär, i enlighet med utredningsdirektiven, en modernisering men framför allt en minskning av detaljregleringen. Utredningen har därför valt att behandla bestämmelserna om brandsynefunktionen och sotningsverksamheten under andra avsnitt än det förevarande. Det har skett under kommittédirektivens rubriker Preciserade skyldigheter för stat, kommun och enskilda (avsnitt 5) respektive Modernisering och minskad detaljreglering (avsnitt 4).

Utredningens överväganden rörande 43 §-anläggningar innebär inte förslag till precisering av ansvar eller en minskad detaljreglering men väl förslag till ett förtydligande och en effektivisering av kommunens förebyggande verksamhet i form av tillsyn. Utredningens förslag redovisas därför under förevarande rubrik.

Som har framhållits bl.a. i avsnitt 4.2.4 har kommunen enligt 7 § RåL, förutom ansvaret att vidta åtgärder för att bränder och skador till följd av bränder undviks eller minskas, skyldighet att främja annan förebyggande verksamhet inom kommunens geografiska område. I denna skyldighet ligger att främja tryggheten och säkerheten för dem som vistas i kommunen bl.a. genom samverkan med myndigheter och andra organ med ansvar för olycks- och skadeförebyggande verksamhet. Sålunda finns det både inom och utom kommunen ett flertal aktörer med ansvar inom verksamhetsområdet för trafiksäkerheten, inom plan- och byggsektorn, miljöförvaltningen m.m. Dessa verksamheter styrs bl.a. av speciallagstiftning. En samverkan eller ett samarbete med dessa aktörer är enligt Utredningens mening en förutsättning för en effektiv förebyggande verksamhet inom kommunen. Frågan kommer att beröras ytterligare i specialmotiveringen till Utredningens lagförslag (se 3 kap. 1 §).

I Utredningens uppdrag ingår att analysera och tydliggöra förhållandet mellan räddningstjänstlagstiftningens bestämmelser om kommunernas tillsynsansvar beträffande olycks- och skadeförebyggande åtgärder och annan lagstiftning som reglerar sådan verksamhet. Bestämmelser och myndighetsverksamhet som rör sådana åtgärder enligt annan lagstiftning skall emellertid enligt Utredningens direktiv även fortsättningsvis regleras genom speciallagstiftning inom det aktuella området. Utredningens översyn skall således inte innebära någon förändring i fråga om andra myndigheters ansvar för förebyggande åtgärder enligt lagstiftning som har beröring med räddningstjänstlagstiftningen. Det är räddningstjänstlagstiftningens förhållande till en oförändrad annan angränsande lagstiftning som skall belysas. Det görs nedan under avsnitt 6.3.

6.2 Anläggningar där verksamheten innebär särskild fara, s.k. 43 §-anläggningar

6.2.1 Inledning

Enligt 43 § RåL är ägaren eller innehavaren av anläggningar, där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller be-

gränsa sådana skador. Bestämmelserna gäller även flygplatser som har godkänts enligt 6 kap. 9 § första stycket luftfartslagen (1957:297).

Det skall enligt förarbetena till RåL ankomma på en tillsynsmyndighet att se till att ägarens eller innehavarens skyldigheter enligt 43 § RåL iakttas. Med stöd av denna bestämmelse och bestämmelserna i 56 § RåL, som rör tillsyn skall enligt förarbetena en tillsynsmyndighet förelägga ägaren eller innehavaren att vidta erforderliga åtgärder för att hålla personal och egendom t.ex. räddningstjänstutrustning eller annan skadebegränsande materiel. Bestämmelserna i 43 § RåL är också avsedda att göra det möjligt för kommunen att med ägaren eller innehavaren träffa avtal om att denne skall bekosta den personal och egendom som behövs inom ramen för kommunens räddningstjänstverksamhet för att nödvändig beredskap skall kunna upprätthållas med hänsyn till den verksamhet som bedrivs. (Se prop. 1985/86:170 s. 86.)

Vilka mer detaljerade krav som skall ställas på ägaren eller innehavaren att hålla och bekosta beredskap får enligt förarbetena givetvis bli beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Allmänt skall emellertid gälla att kraven på åtgärder måste framstå som skäliga med hänsyn till riskerna och kostnaderna för åtgärderna. (Se prop. 1985/86:170 s.50.)

Enligt 21 § RåL skall kommunen redovisa de anläggningar inom kommunen som omfattas av bestämmelserna i 43 § RåL. I förarbetena till RåL angavs att avsikten har varit att bestämmelserna i 43 § RåL skall omfatta alla anläggningar där verksamheten innebär särskild fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön. Uppgifter om anläggningarna skall anges i kommunens räddningstjänstplan. Uppgifterna skall ligga till grund för kommunens bedömning av risker och konsekvenser vid en eventuell olyckshändelse och för den beredskap som kommunen bör hålla för detta.

Enligt 68 § RåF skall ägaren eller innehavaren av 43 §-anläggningar analysera riskerna för sådana olyckshändelser vid anläggningen som skulle kunna medföra allvarliga skador på människor eller i miljön. Analysen skall utgöra underlag för planeringen av räddningsinsatser och för bedömningen av vilken beredskap med personal och utrustning som behövs.

Ansvar för att olycks- och skadeförebyggande åtgärder vidtas när det gäller verksamhet som regleras i 43 § RåL läggs således i första hand på den enskilde. Denne har också att visa vilka förebyggande åtgärder som har vidtagits. Kommunens ansvar i dessa

hänseenden är i huvudsak ett rent tillsynsansvar även om kommunen också har ett ansvar för att hålla en viss beredskap för olyckor. Denna fördelning av ansvar och skyldigheter står i överensstämmelse med de grundläggande principer som enligt Utredningens mening bör gälla inom räddningstjänstområdet för att en förebyggande verksamhet allmänt sett skall vara effektiv (se avsnitt 5.1). För att kommunens förebyggande verksamhet i form av tillsyn skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt behövs emellertid vissa förtydliganden när det gäller den nuvarande regleringen i 43 § RåL.

6.2.2 Vissa synpunkter som har förts fram om tillsynen över 43 §-anläggningar

Räddningsverksutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1998:59) påtalat att tillsynen över 43 §-anläggningar för närvarande inte fungerar tillfredsställande. RåL och de föreskrifter som har utfärdats med stöd av RåL utgör enligt Räddningsverksutredningen inte tillräckligt tydlig grund för tillsynsverksamheten. Det har bl.a. ansetts vara problem med att definiera vad som skall anses som en 43 §-anläggning. Sälunda skulle olika kommuner ha olika definitioner. Vidare har det påpekats att den tillsyn som kan ankomma även på andra myndigheter med avseende på vissa 43 §-anläggningar inte samordnas med tillsynen enligt RåL, vilket måste ses som en brist.

I skrivelser till Utredningen har bl.a. Svenska Brandförsvarsförbundet påtalat att tolkningen av vilka olika anläggningar som omfattas av 43 § RåL varierar starkt beroende på var i Sverige de är belägna. Anläggningar med lika eller likartad verksamhet bedöms således olika i olika kommuner i fråga om såväl huruvida anläggningen skall betraktas som en 43 §-anläggning som vilka krav som bör ställas på beredskapen vid anläggningen. Det har påtalats att det är förhållanden som dels inte ger en likvärdig säkerhet mot olyckor i landet, dels snedvrider konkurrensen mellan företag med samma verksamhet på grund av att kostnaderna för beredskapen blir olika.

Det har framhållits att ägare och innehavare av 43 §-anläggningar saknar stöd i föreskrifter för att bedöma vilka åtgärder som de har att vidta för att upprätthålla beredskap och i övrigt vidta åtgärder som kan krävas. Det har även påpekats att samma anläggning kan vara underkastad krav på säkerhets- och beredskapsåtgärder till skydd mot olyckor enligt olika lagstiftning och att olika tillsynsmyndigheter därför kan komma att ställa olika skydds- och säker-

hetskrav beträffande en och samma anläggning. Det har framhållits att detta skapar osäkerhet om vad som gäller och en samordning mellan olika tillsynsmyndigheter bör därför ske.

Det har även framhållits att det krävs ett bättre samarbete mellan näringsliv och kommunen när det gäller att bedöma vad som skall anses som rimliga, lagom eller lägsta krav i fråga om beredskap enligt 43 § Räl. I många kommuner har det framhållits att det saknas möjligheter att göra sådana bedömningar som ofta kräver expertkompetens. Resurserna och kompetensen inom den kommunala räddningstjänsten varierar således starkt. Kommunen kan därför behöva inhämta experthjälp från andra myndigheter, vilket inte sker.

Motsvarande synpunkter, som nu har redovisats på att den tillsyn som kommunerna i olycks- och skadeförebyggande syfte skall utöva mot bakgrund av bestämmelserna i 43 § Räl, har också framförts till Utredningen av företrädare för den kommunala räddningstjänstverksamheten och för länsstyrelser. Det har särskilt framhållits att det möter svårigheter att bestämma de säkerhetsnivåer som enligt 43 § Räl bör gälla för olika verksamheter. Större krav behöver också ofta ställas på den riskanalys som verksamhetsutövaren enligt 68 § RåF skall göra och som skall ligga till grund för kraven på beredskap i första hand hos denne men också i den kommunala räddningstjänstverksamheten när det gäller 43 §-anläggningar. En analys av olyckor och en erfarenhetsåterföring bör enligt vad som har framförts också ingå i riskanalysen för att ge en bättre bild av risknivån. En samordning av den tillsynsfunktion beträffande samma tillsynsobjekt som nu enligt olika lagstiftning är spridd på olika tillsynsorgan måste ske. Det har framhållits som nödvändigt dels för att förtydliga de krav som skall ställas på verksamhetsutövaren att upprätthålla en skälig skydds- och säkerhetsnivå, dels för att åstadkomma en effektiv förebyggande verksamhet genom kommunens tillsyn.

6.2.3 Överväganden

Såvitt Utredningen har erfarit är det i huvudsak fyra frågor eller problem som möter vid tillämpningen av de nuvarande bestämmelserna i 43 § Räl och som har betydelse för att kommunens olycks- och skadeförebyggande verksamhet i form av tillsyn skall kunna bedrivas effektivt. Det gäller definitionen av de anläggningar som omfattas av bestämmelserna och de krav som bör ställas på verk-

samhetsutövaren när det gäller skydds- och säkerhetsnivån vid anläggningen. Vidare gäller det kravet på kompetens hos den som utövar kommunens tillsyn och krav på samordning när ett och samma tillsynsobjekt kan vara föremål för tillsyn enligt olika slag av lagstiftning.

Som framgår av förarbetena till RåL omfattar 43 § alla anläggningar där en verksamhet bedrivs som innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön. Några exempel på anläggningar är sådana där farliga ämnen produceras eller hanteras, depåer, terminaler och lager för sådana ämnen, hamnar med t.ex. oljehantering, rangerbangårdar för uppställning av vagnar med farliga ämnen, rörledningssystem för farliga ämnen, kraftverk, kärntekniska anläggningar, dammanläggningar och gruvor. De olika typerna av anläggningar som avses med bestämmelserna i 43 § RåL varierar emellertid stort. Att närmare i författningstext ange eller definiera vilka olika anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 43 § RåL är enligt Utredningens mening inte möjligt. Nya typer av anläggningar blir också aktuella med tiden med hänsyn till ny teknik, nya typer av farliga ämnen m.m. Nya krav kommer därför att fortlöpande behöva ställas på att 43 § RåL blir tillämplig på olika anläggningar. En bedömning får därför göras från fall till fall. Det är emellertid angeläget att samtliga anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön också underkastas bestämmelserna i 43 § RåL. Det senare synes enligt vad Utredningen har erfarit inte vara fallet.

Det är också angeläget och bör eftersträvas att de anläggningar som är underkastade bestämmelserna i 43 § RåL och där verksamheten är likartad bedöms lika i alla kommuner i landet men också inom kommuner. En ordning med absolut lika behandling är emellertid enligt Utredningens mening av flera skäl inte möjlig att åstadkomma och den framstår inte heller som ändamålsenlig i alla lägen. Således kan riskbilden variera mellan eller inom de kommuner där likartade verksamheter etableras eller finns. Ett annat skäl kan vara att anläggningarna har etablerats under olika geografiska förutsättningar. Så kan verksamheten i det ena fallet t.ex. bedrivas i anslutning till tät bebyggelse medan en likartad verksamhet i ett annat fall bedrivs avskilt och på stort avstånd från bebyggelse. Ett ytterligare skäl kan vara att risken för miljöskador är särskilt stor i vissa fall t.ex. om anläggningen är placerad i anslutning till särskilt känsliga miljövärden.

Ett sätt att åstadkomma en större likformighet i bedömningen av likartade verksamheter är enligt Utredningens mening att bedömningen ytterst görs på en annan nivå än den lokala kommunala. Det är i och för sig kommunerna som har de bästa förutsättningarna att bedöma riskerna med olika verksamheter i den egna kommunen och att även bedöma de förutsättningar som föreligger för att inom ramen för den egna räddningstjänstverksamheten ingripa vid en olyckshändelse. Utredningen anser emellertid att länsstyrelsen med sin tvärssektoriella kompetens och sina olika uppgifter enligt annan lagstiftning som knyter an till kontroll av sådan verksamhet som avses i 43 § RåL, t.ex. enligt miljöbalken och lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, har förutsättningar för att göra en mer övergripande bedömning i dessa sammanhang. Det gäller bedömningen av såväl vilka anläggningar som är 43 §-anläggningar som att olika verksamheter så långt möjligt behandlas lika med avseende på de krav som ställs enligt bestämmelserna i 43 § RåL.

Utredningen föreslår mot nu angiven bakgrund att länsstyrelsen skall besluta om vilka anläggningar som bör vara underkastade reglerna i 43 § RåL. Länsstyrelsens beslut skall emellertid grundas på förslag av eller ett samråd med kommunen. Härigenom ges kommunen möjlighet till att föra fram synpunkter som tillgodoser kommunens möjligheter till och förutsättningar för att göra de räddningsinsatser som kan vara påkallade vid en olyckshändelse med hänsyn till den aktuella verksamhetens farliga karaktär och behovet av ett snabbt ingripande med sakkunnig personal och erforderlig särskild utrustning.

Även om det är länsstyrelsen som fastställer vilka anläggningar som skall omfattas av bestämmelserna enligt 43 § RåL bör kommunen enligt Utredningens mening svara för tillsynen. Enligt Utredningens mening bör tillsynen utgå från allmänna råd som meddelas av Räddningsverket efter samråd med företrädare för näringslivet, kommuner och länsstyrelser samt för centrala myndigheter med uppgifter som knyter an till den verksamhet som det är fråga om. Sådana allmänna råd bör också ta sikte på vilka särskilda krav på åtgärder som skall ställas på den enskilde.

Kommunen som utövar tillsynen bör, i samråd med länsstyrelsen, upprätta ett tillsynsprogram som innehåller uppgifter om de anläggningar som avses i 43 § RåL och som kan fogas till kommunens handlingsprogram för räddningstjänstverksamheten. En väsentlig utgångspunkt vid upprättandet av tillsynsprogrammet bör vara den kännedom som kommunen har om de särskilda risker som

är förknippade med verksamheten och de åtgärder som har vidtagits av anläggningens ägare och innehavare för att minska konsekvenserna av en eventuell olycka. Riskerna skall återspeglas bl.a. i den riskanalys som ägaren och innehavaren skall upprätta. Analysen bör även innehålla en erfarenhetsåterföring.

I den mån kommunen har behov av särskilt expertstöd för tillsynen bör sådan enligt Utredningens mening kunna hämtas bl.a. från olika myndigheter. Den förstärkning av kommunens kompetens såsom tillsynsmyndighet som detta innebär bör enligt Utredningen avhjälpa de brister i kompetenshänseende som har påtalats. Ansvar för tillsynen åvilar emellertid kommunen även om experthjälp anlitas. Frågan om kommunens ansvar för tillsyn har även berörts i avsnitt 5.3.

Vid sidan av RåL:s bestämmelser om kommunernas tillsyn över anläggningar enligt 43 § RåL finns det, som nämnts, i annan lagstiftning bestämmelser om tillsynsskyldighet för andra myndigheter beträffande vissa sådana anläggningar. Enligt Utredningens mening är det lämpligt att tillsynen då samordnas mellan kommunen och dessa myndigheter. Frågan kommer att beröras nedan i avsnitt 6.3.

Utredningen har uppfattat att det har ifrågasatts om det finns skäl för att flygplatser skall omfattas av bestämmelserna i 43 § RåL. Enligt Utredningens uppfattning tar bestämmelserna sikte på flygtrafikverksamheten och inte på anläggningar som hangarer, flygplatsbyggnader eller bränsledepåer. Förebyggande åtgärder i dessa sammanhang regleras särskilt. Bestämmelserna i 43 § RåL rör således enligt Utredningens mening endast den personal och utrustning som behövs för en effektiv räddningsinsats i ett tidigt skede i händelse av ett flyghaveri inom flygplatsens område. Enligt Utredningen bör de nuvarande bestämmelserna i 43 § RåL om flygplatser behållas. Utredningen har därvid bedömt att det med hänsyn till behovet av effektiva räddningsinsatser bör finnas möjligheter till den avvägning mot samhällets resurser som bestämmelserna lämnar utrymme för. Sådana avvägningar görs enligt Utredningens mening bäst inom ramen för den kommunala räddningstjänstverksamheten och beslut bör i enlighet med Utredningens förslag fattas av länsstyrelsen i samråd med kommunen.

6.3 Förhållandet mellan räddningstjänstlagstiftningen och annan lagstiftning när det gäller kommunens förebyggande verksamhet

Som har påpekats inledningsvis har kommunen enligt RåL dels att ansvara för olycks- och skadeförebyggande verksamhet genom tillsyn mot bakgrund av bestämmelserna i 41 och 43 §§ RåL, dels skyldighet enligt 7 § andra stycket RåL att, utan eget ansvar för att åtgärder vidtas, främja annan sådan verksamhet. Utredningen har också i olika sammanhang i detta betänkande framhållit att i kommunens ansvar för och skyldighet att främja tryggheten och säkerheten i kommunen ingår att samverka med olika myndigheter och andra organ med ansvar för olycks- och skadeförebyggande verksamhet. En samverkan är enligt Utredningens mening en förutsättning för en effektiv förebyggande verksamhet inom kommunen.

I samband med tillkomsten av RåL diskuterades frågan om hur vidsträckt kommunens skyldigheter att vidta olycks- och skadeförebyggande åtgärder skulle anses vara. Det framhölls därvid att det vid sidan av eller parallellt med bestämmelserna i RåL finns regler i annan lagstiftning om förebyggande verksamhet. Det konstaterades att om riskerna är betydande eller om verkningarna av en olycka blir stora så har samhället i allmänhet reglerat verksamheten genom särskild lagstiftning. I sådan lagstiftning finns då också ofta föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder av olika slag så att olyckshändelser förebyggs. Det konstaterades vidare att lagstiftningen även innehåller bestämmelser om vilka myndigheter som skall se till att föreskrifterna följs. (Se prop. 1985/86:170 s. 25.)

Som exempel på lagstiftning som på detta sätt lägger ett ansvar på olika myndigheter att förebygga olyckor angavs i propositionen den dåvarande miljöskyddslagen (1969:387) med regler om skydd vid miljöfarlig verksamhet och den dåvarande lagen (1985:426) om kemiska produkter med regler som syftade till att förebygga skador på människors hälsa eller i miljön vilka förorsakas av kemiska ämnen. Som exempel på olika myndigheter med ansvar för förebyggande åtgärder nämndes dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen i vars uppgifter ingick att kontrollera att skyddsåtgärder vidtogs mot skador genom bl.a. fall, ras och explosion. På trafikens område hänvisades till dåvarande Trafiksäkerhetsverkets ansvar för olycksförebyggande åtgärder. (Se prop. 1985/86:170 s. 66.) I detta sammanhang kan påpekas att det efter det att RåL trädde i kraft den 1 januari 1987 har tillkommit ett antal lagar med bestämmelser

om olycks- och skadeförebyggande verksamhet som griper in där kommunen enligt RåL har ett tillsynsansvar.

Vid sidan av RåL finns således ett flertal lagar med bestämmelser om tillsyn som mer eller mindre tydligt griper in på området för kommunernas tillsynsansvar inom ramen för bestämmelserna i 41 och 43 §§ RåL och där ett dubbelt eller parallellt tillsynsansvar kan sägas föreligga. Ett tydligt exempel på detta är plan- och bygglagen som har berörts i samband med brandsyneverksamheten i avsnitt 5.2. I detta sammanhang kan även nämnas lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Som också har berörts i det sammanhanget (se avsnitt 5.2.4) finns det regler i polislagen och i ordningslagen som syftar till att polisen skall tillgodose säkerheten och därmed verka förebyggande bl.a. i samband med risk för skador vid brand.

Ett annat tydligt exempel på ett dubbelt eller parallellt tillsynsansvar är den tidigare nämnda lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. I den lagen finns bestämmelser om ett tillsynsansvar för länsstyrelsen när det gäller förebyggande åtgärder vilket berör 43 §-anläggningar och som stämmer överens med RåL:s tillsynsregler. Frågan om det dubbla tillsynsansvaret har berörts ovan i avsnitt 6.2.

Som andra exempel på dubbelt eller parallellt tillsynsansvar kan nämnas lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, vilken hade trätt i kraft redan innan RåL kom till, och strålskyddslagen (1988:220) samt inte minst miljöbalken, vilken innehåller ett antal bestämmelser om kommunens förebyggande tillsynsverksamhet. Denna s.k. miljö- och hälsoskyddslagstiftning är reglerad på i huvudsak samma sätt som när det gäller plan- och bygglagstiftningen, dvs. ansvaret för att förebyggande åtgärder vidtas åvilar uteslutande den enskilde verksamhetsutövaren. Genom införandet av miljöbalken med dess allmänna hänsynsregler och ansvar för efterbehandling (sanering) kan ansvaret för den enskilde sägas ha mer tydliggjorts än vad som tidigare uppfattades. Den kommunala myndighetens ansvar är här liksom beträffande plan- och bygglagstiftningen ett renodlat tillsynsansvar.

För att undvika ett dubbelt eller parallellt tillsynsansvar skulle en gränsdragning i och för sig kunna göras på det sättet att det tillsynsansvar som tillkommer andra myndigheter undantas från kommunens tillsyn enligt RåL. Enligt utredningsdirektiven skall den tillsynsfunktion som är föreskriven i annan lagstiftning inte ändras utan även fortsättningsvis vara reglerad i speciallagstiftning. En motsatt ordning kan därför inte komma i fråga.

Stor tveksamhet råder emellertid, vilket också har framhållits i direktiven för Utredningen, i fråga om i vilken omfattning som olika myndigheters tillsynsansvar griper in på räddningstjänstområdet och ger upphov till ett dubbelt tillsynsansvar. För att en gränsdragning skall kunna göras och ett dubbelt ansvar undvikas krävs ett klargörande av tillsynansvaret som åvilar olika myndigheter enligt annan lagstiftning. Ett klargörande, som skulle kunna läggas till grund för en gränsdragning, är emellertid enligt Utredningens mening av flera skäl inte möjligt att åstadkomma. Ett skäl till detta är att ansvaret i många fall framstår som oklart och kräver förtydliganden i lagstiftningen. Ett annat skäl är att en gränsdragning ofta kommer att bero på den tolkning som den enskilda myndigheten gör beträffande sin tillsynsuppgift och att gränsdragningen dessutom är beroende av ändringar i lagstiftningen som fortlöpande kan förväntas ske.

En gränsdragning med utgångspunkt i att undantag görs för kommunens tillsynsansvar enligt RåL när ett tillsynsansvar faller på en annan myndighet är enligt Utredningens mening inte heller lämplig med hänsyn till att kommunen bör ha tillsyn över all förebyggande verksamhet på räddningstjänstområdet, bl.a. för planeringen av räddningstjänstverksamheten inom kommunen. Enligt Utredningens mening måste således en viss dubbling av tillsynsansvaret accepteras. Det innebär att tillsynen bör samordnas. En sådan ordning ger också enligt Utredningens mening fördelar bl.a. genom att myndigheterna kan utnyttja varandras kompetens.

Kommunen har inom ramen för andra meningen i 7 § RåL ålagts en skyldighet att främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen än sådan som kommunen bär ett direkt ansvar för enligt RåL. I propositionen till RåL framhölls att kommunen givetvis skall vidarebefordra iakttagelser av brister och missförhållanden som kan leda till olyckor till ansvariga myndigheter. Enligt propositionen skall kommunerna emellertid ha ett större ansvar för att se till att förebyggande åtgärder vidtas från olika myndigheters sida. Kommunen skall enligt propositionen dessutom främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen genom att verka för ett samarbete i det förebyggande arbetet och för att stärka skadeskyddet vid olika anläggningar. Detta har kommit till uttryck i andra meningen i 7 § RåL. (Se prop. 1985/86:170 s. 25 och 67.)

Utredningens förslag skall enligt kommittédirektiven omfatta de bestämmelser som krävs för att kommunens förebyggande verksamhet inom räddningstjänstområdet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Det gäller även i fråga om kommunens åtgärder för att främja sådan olycks- och skadeförebyggande verksamhet där ansvaret avilar andra samhällsorgan, t.ex. inom verksamhetsområdet för trafiksäkerheten, plan- och byggsektorn och miljösektorn. Utredningens förslag får dock inte medföra ändring i annan lagstiftning eller i andra myndigheters ansvar för förebyggande åtgärder.

Utredningens förslag innebär att kommunen aktivt skall medverka till ett samarbete mellan olika ansvariga myndigheter för att åstadkomma en samsyn i fråga om tryggheten och säkerheten i kommunen. Denna samsyn skall sedan också ligga till grund för kommunens planering för verksamheten i det olycks- och skadeförebyggande arbetet på räddningstjänstområdet. Utredningens förslag innebär att kommunernas skyldighet enligt 7 § andra stycket RÅL att främja förebyggande verksamhet betonas och innebär en uppmaning till ett direkt samarbete. Det skall enligt Utredningens mening vara en målsättning inom räddningstjänstområdet för kommunen att genom samordning av den olycks- och skadeförebyggande verksamheten åstadkomma en samsyn i fråga om tryggheten och säkerheten. Det är emellertid enligt Utredningen viktigt att erinra om att kommunens åtgärder i dessa sammanhang inte inkräktar på de olika myndigheternas ansvar.

7 Förtydligat ansvar för sjuktransporter m.m.

Utredningens förslag innefattar ett förtydligande av ansvaret för sjuktransporter. Enligt Utredningens mening bör alla former av sjuktransporter, oavsett om de sker i samband med räddningsinsatser eller rör sjukdomsfall, omfattas av ett samlat sjuktransportbegrepp under ett samlat ansvar för hela sjuktransportverksamheten. Dock bör undantag göras för sjuktransporter från fartyg. Genom en sådan ordning undviks att det råder osäkerhet om gränser för ansvaret som ytterst kan leda till men för skadade eller sjuka som snabbt behöver komma under medicinsk vård.

Enligt Utredningens mening är det naturligt och mest ändamålsenligt att ansvaret för sjuktransportverksamheten i samband med en räddningsinsats är knutet till landstingen såsom huvudmän för hälso- och sjukvården. Anknytningen till sjukvården är enligt Utredningens mening viktig för sjuktransportverksamhetens medicinska standard. Målsättningen måste också vara att sjukvårdsinsatser skall påbörjas redan när den skadade hämtas på en olycksplats. Sjukvårdsansvaret bör enligt Utredningens mening gälla oavsett var en olycksplats är belägen.

7.1 Inledning

Både räddningstjänst och hälso- och sjukvård syftar till att rädda liv och att hindra och begränsa skador på människor. Sjuktransportverksamheten är en del av hälso- och sjukvården och regleras i HSL. Efter en olyckshändelse som kräver insatser både i räddningstjänst och hälso- och sjukvård skall personalen arbeta tillsammans på olycksplatsen. (Se bl.a. SOU 1983:77 s. 352.) Vid den räddningsinsats, som enligt RåL skall företas med anledning av en olyckshändelse, har räddningsledaren således att medverka till att

skadade människor så snabbt som möjligt kommer under erforderlig sjukvård. Räddningsledaren har också att se till att den skadade på bästa sätt tas om hand i väntan på sjuktransport.

De gränsytor som RÄL har gentemot HSL vad gäller ansvarsförhållandena vid sjuktransporter och vid ett första omhändertagande på en olycksplats har ansetts oklara. Erfarenheterna från tillämpningen av RÄL har visat att det finns behov av att förtydliga lagstiftningen i dessa avseenden. Sälunda har det bl.a. visat sig vara svårt att avgöra om det föreligger en sådan händelse, som enligt RÄL skall föranleda ett ingripande av samhällets räddningsorgan såsom räddningstjänst, eller om det är fråga om andra händelser i form av olycksfall eller sjukdom som föranleder en transport till läkare eller sjukhus. Det har också visat sig svårt att avgöra vilka åtgärder för omhändertagande som kan vidtas av räddningstjänstpersonalen och vad som skall anses som hälso- och sjukvård.

Målsättningen för hälso- och sjukvårdens vårdinsatser bör självfallet alltid vara att vården, s.k. prehospital akutsjukvård, skall påbörjas så tidigt som möjligt och helst redan på en olycksplats eller i samband med transport till läkare eller sjukhus. En fråga som har diskuterats i dessa sammanhang är när eller var, geografiskt sett, ansvaret inträder för att erforderlig sjukvård skall sättas in med hänsyn till att en transport av skadade från en olycksplats är vägburen, flygburen eller utförs på annat sätt. Så har t.ex. sjukvårdshuvudmännens ansvar för att ge sjukvård ansetts inträda först vid "farbar väg" när ett olycksfall har inträffat i terrängen. (Se bl.a. prop. 1990/91:102 Bilaga 2 s. 11 f.)

Gränsen mellan kommunens och landstingets skyldigheter har enligt propositionen med förslaget till RÄL inte kunnat dras alltför skarp. I propositionen framhölls att ett medicinskt omhändertagande på en olycksplats som syftar till att etablera och bibehålla vitala funktioner såsom t.ex. andning och cirkulation måste anses höra till hälso- och sjukvården och ligga inom sjukvårdshuvudmännens ansvarsområde (prehospital akutsjukvård). Det hindrar emellertid inte enligt propositionen att de som deltar i ett räddningstjänstingripande skall kunna medverka i det prehospitala akuta omhändertagandet genom att vidta elementära livräddande åtgärder, t.ex. genom att utföra konstgjord andning eller att stoppa blödningar. (Se prop. 1985/86:170 s. 64). Det har således förutsatts att räddningstjänstpersonalen i väntan på att sjukvårdsinsatser kan sättas in vidtar vissa åtgärder som har medicinsk anknytning. Frågan har emellertid väckts i vilken utsträckning detta kan och bör

ske och om ansvarsförhållandena vid ett sådant första omhändertagande.

Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i en särskild rapport redovisat hittillsvarande erfarenheter av den samverkan som nu sker inom ramen för den kommunala räddningstjänsten och ambulanssjukvården för ett snabbt första omhändertagande av skadade och sjuka på en olycks- eller insjuknandeplats. Rapporten, som har benämnts "I Väntan På Ambulans" – Samverkan för ökad trygghet, färdigställdes i januari 2001. Rapporten som har överlämnats till Utredningen innehåller bl.a. en redogörelse för den samverkan som sker mellan kommuner och landsting i samband med olika typer av olycksfall, som inte är förknippade med räddningstjänst. Denna samverkan kallad IVPA (i väntan på ambulans) innebär att vissa kommuner och landsting har avtalat om att kommunens organ för räddningstjänst "larmas ut" samtidigt som en ambulans där inställetiden för ambulansen är lång. Samverkan i form av IVPA berör således endast landstingens ansvarsområde och innebär att kommunens räddningstjänstpersonal och andra resurser på grund av avtal får tas i anspråk för åtgärder på hälso- och sjukvårdsområdet. Kommunens räddningstjänstpersonal genomför ett första omhändertagande baserat på första hjälpen-åtgärder i avvaktan på att sjukvårdsinsatser kan påbörjas genom ambulanssjukvårdens försorg.

I direktiven till den förevarande utredningen anförs bl.a. att erfarenheterna från tillämpningen av RåL tyder på att det finns behov av att förtydliga lagstiftningen när det gäller ansvarsförhållandena vid sjuktransporter och vid ett första omhändertagande av skadade på en olycksplats. Behovet av att förtydliga ansvaret för landstingen och den statliga och kommunala räddningstjänsten skall därför enligt direktiven analyseras. Om det behövs skall förslag också lämnas till bestämmelser som reglerar ansvaret på respektive område.

Utredningens överväganden och förslag redovisas nedan under avsnitten 7.2 och 7.3.

7.2 Ansvar för sjuktransporter

7.2.1 Nuvarande regler

I 1 § första stycket HSL ges en definition av begreppet hälso- och sjukvård. Där sägs att med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och ska-

dor. I samma stycke anges vidare att till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter. Genom bestämmelser i 6 § HSL föreskrivs att landstinget svarar för att det inom landstinget finns en ändamålsenlig organisation för att till och från sjukhus eller läkare transportera personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet.

Enligt 3 § RåL gäller RåL inte hälso- och sjukvård som avses i HSL. I 27 § RåL föreskrivs dock att sjöräddningstjänst, för vilken Sjöfartsverket svarar, även omfattar sjuktransporter från fartyg (se prop. 1985/86:170 s. 77). I 43 § RåF föreskrivs att Sjöfartsverket skall svara för räddningsinsatser och därmed även sjuktransporter från fartyg utanför Sveriges sjöterritorium i de delar av havet där räddningstjänsten enligt internationella överenskommelser ankommer på svenska myndigheter. I övrigt finns inte några författningsbestämmelser om sjuktransport i samband med en räddningsinsats som företas utanför svenskt territorium.

I detta sammanhang kan nämnas att de räddningsåtgärder som omfattas av polisens ansvar för fjällräddningstjänst enligt 25 § 2 RåL eller för efterforskning av försvunna personer i andra fall enligt 27a § RåL i och för sig kan innefatta transporter av skadade och sjuka. Sälunda har polisen att i fjällområden rädda den som har råkat ut för en olycka eller har drabbats av en sjukdom och som snabbt behöver komma under vård eller få annan hjälp. Efterforskning av försvunna personer i andra fall skall ske när det kan befaras att det föreligger fara för liv eller allvarlig risk för hälsa. I den hjälpande verksamhet, som enligt 2 § 4 polislagen åligger polisen, anses det även ingå att ombesörja transporter av skadade och sjuka. Det gäller oavsett om transporter utförs såsom en räddningsinsats enligt 25 § 2 eller 27a § RåL eller som en annan transport och även om ambulanstransport i och för sig hade kunnat påkallas. Bestämmelserna i 25 § 2 och 27 a § RåL eller bestämmelserna i polislagen begränsar inte landstingets principiella ansvar enligt 6 § HSL för sjuktransporter. (Jfr prop. 1985/86:170 s. 75 f. och Nils-Olof Berggren, Polislagen, 3dje uppl., s. 35 f.)

I propositionen med förslag till RåL påpekades det att de då gällande bestämmelserna i HSL ansågs innebära att landstingens ansvar för sjuktransporter var begränsat till vägbundna transporter. Det framhölls vidare att frågan om att landstingen skulle ha ansvar för flygburna sjuktransporter bereddes inom Socialdepartementet och att ansvarsförhållandena när det gällde sjuktransporter i allmänhet borde lösas samtidigt. Enligt uttalanden i propositionen fick därför "ansvaret för sjuktransporter i terrängen i samband med

räddningsingripanden” liksom frågan om flygburna transporter ”tills vidare ligga kvar på kommunerna”. Sådana transporter skulle således anses som räddningstjänst på vilka RåL var tillämplig. (Se prop. 1985/86:170 s. 20 och 64.) Det var emellertid inte fråga om att kommunerna hade ansvar för sådana sjuktransporter i terrängen, som inte hade samband med räddningstjänst enligt 2 § RåL, utan var föranledda av andra händelser eller sjukdomsfall.

Genom ändringar i 6 § HSL år 1992 preciserades landstingets ansvar för sjuktransporter. Ändringen hade föregåtts av diskussioner och utredningar som syftade dels till att skapa ett för hela landet enhetligt system när det gällde ansvaret för luftburna akuta sjuktransporter, dels till att ansvaret fördes över till sjukvårdshuvudmännen. Ansvaret för sjuktransporter i terrängen i samband med räddningstjänst berördes inte uttryckligen i dessa sammanhang. Genom ändringen byttes ordet ”fordon” i lagtexten i 6 § HSL ut mot ordet ”transportmedel” för att markera landstingets utvidgade ansvar för sjuktransporter. I propositionen med förslaget till ändringen angavs att denna innebar ”att sjukvårdshuvudmännen får ett fullständigt huvudansvar för sjuktransporter inom hälso- och sjukvårdslagens bestämmelser”. Det angavs vidare att ändringen innebar ”att landstinget skall bedöma behovet av alla olika slags sjuktransporter inom sitt sjukvårdsområde, överväga hur tillgängliga sjuktransportresurser bäst kan användas och planera de organisatoriska åtgärder som erfordras för att uppfylla lagens krav på en god hälso- och sjukvård”. (Se prop 1990/91:102 Bilaga 2, s. 11 f.)

Försvarsutskottet hänvisade i samband med riksdagsbehandlingen av förslaget till 1992 års ändring i 6 § HSL till det nyssnämnda uttalandet i propositionen ”avseende utvidgning av sjukvårdshuvudmännens ansvar för alla slags sjuktransporter, inkl. helikopterbundna transporter”. Utskottet förklarade vidare att utskottet delade ”föredragande statsrådets mening att huvudmannaskapsfrågan för sjuktransporter nu måste lösas” och att utskottet inte hade någon invändning mot förslaget till ändring av 6 § HSL som innebar att ”sjukvårdshuvudmännen får ett fullständigt huvudansvar för sjuktransporter inom detta lagrumms bestämmelser”. (Se bet. 1990/91:FöU 8 s. 58 f.)

Försvarsutskottet påpekade vidare beträffande ändringen i 6 § HSL ”att ändringen inte får förstås som en bestämmelse som ålägger landstingskommunen att inom sin organisation hålla en tillräcklig uppsättning av transportmedel av olika slag. Lagändringen talar enligt utskottet ”om huvudansvaret, inte om tekniska lösningar”. (Se bet. 1990/91:FöU 8, s. 59.) Påpekandet syftade på att

landstinget för sjuktransporter skall kunna anlita andra myndigheters resurser t.ex. Försvarmaktens, Kustbevakningens eller den kommunala räddningstjänstens transportmedel. Genom ändringar i 3 § tredje stycket HSL infördes från år 1993 bestämmelser som på ett tydligare sätt än tidigare även klargjorde de rättsliga förutsättningarna för bl.a. entreprenadverksamhet inom hälso- och sjukvården (se prop. 1992/93:43). Sålunda kan t.ex. ambulansverksamhet utövas av en privat entreprenör.

7.2.2 Synpunkter som har lämnats på frågan om ansvaret för sjuktransporter

Mellan kommunerna och landstingen råder oenighet om hur ändringen år 1992 i 6 § HSL och uttalandena i propositionen och av utskottet i anslutning till ändringen skall tolkas. Från landstingens sida hävdas att sjuktransporter i terrängen, i vart fall om de sker i samband med en räddningsinsats, alltså skall betraktas som kommunal räddningstjänst. Inom kommunerna anses däremot att uttalandena i propositionen och av utskottet om sjukvårdshuvudmännens "fullständiga huvudansvar" och om "att landstinget skall bedöma behovet av alla slag av sjuktransporter inom sitt sjukvårdsområde" innebär att landstingen har ansvar också för sjuktransporter i terrängen. (Jfr. bl.a. Nils Andréasson m.fl., Lagkommentar räddningstjänst, 1999, s. 131 ff.)

Det har i olika sammanhang framhållits att det inte, såvitt framgår av RåL eller av förarbetena till lagen, finns grund för att påstå att kommunerna skulle ha ansvar för sjuktransporter i andra fall än då dessa sker i samband med en räddningsinsats som avses i 2 § RåL. En gränsdragning mellan vad som skall anses som sjuktransport i samband med en räddningsinsats och sjuktransport av skadade eller sjuka i andra fall får därmed göras med utgångspunkt i räddningstjänstbegreppet. En sådan gränsdragning har emellertid ofta visat sig vara svår att dra och leder till tolkningskonflikter i frågan om vem av kommunen eller landstinget som bär ansvaret för transporten. Det har framhållits att det är angeläget att skadade och sjuka inte riskerar att drabbas av konflikter mellan kommuner och landsting rörande tolkningen av ansvarsförhållanden. Att räddningstjänstbegreppet på detta sätt skall ligga till grund för bedömningen av ansvaret för sjuktransporter i terrängen har därför ansetts olämpligt. (Jfr. bl.a. SOU 1993:77 s. 516 f. och Nils Andréas-

son m.fl., a.a., s. 133 f. samt Räddningskostnadsnämndens utlåtanden nr 17/1990 och 27/1997.)

Det har framhållits att en gränsdragning mellan kommunens och landstingets ansvar för sjuktransporter som utgår från om transporten sker i terrängen eller inte även ger upphov till andra tolkningsproblem än de nyss angivna. Sälunda har frågan om vad som i enskilda fall skall anses med "farbar" väg eller inte lett till osäkerhet och tvist, när det gäller att avgöra var en ambulans skall kunna möta en kommunal sjuktransport och var landstingets ansvar för en fortsatt transport och för att ge en adekvat sjukvård inträder. Ytterst kan detta drabba skadade och sjuka. Det har därför påtalats att ansvaret för sjuktransporter inte bör knytas till en tolkning av vad som i olika fall är att anse som farbar väg eller inte på det sätt som kan komma att ske.

Under det förevarande utredningsarbetet har företrädare för ett stort antal kommuner lämnat synpunkter på frågan om ansvaret för sjuktransporter. Det har därvid framgått att det råder en allmän uppfattning inom kommunerna om att ett enhetligt ansvar bör eftersträvas, eftersom de nuvarande reglerna eller avsaknaden av regler skapar nyss angivna tolkningsproblem i fråga om ansvarsfördelningen mellan kommunerna och landstingen när det gäller sjuktransporter. Sälunda anses det från kommunernas sida att ansvaret för alla former av sjuktransporter, med undantag för sjuktransport från fartyg, bör knytas till en och samma huvudman. Det har pekats på att det är viktigt att verksamheten regleras så att såväl skadade som sjuka garanteras en säker transport och att en lämplig vård sätts in så snart som möjligt. Det har därför ansetts ligga närmast till hands att sjukvårdshuvudmännen ges det totala ansvaret för hela vård- och transportkedjan med nyss nämnda undantag för sjuktransporter från fartyg. Alla möjligheter skall dock finnas för att den kommunala räddningstjänsten och andra aktörer genom avtal eller andra överenskommelser utför transporter av såväl skadade som sjuka. Det har vidare påpekats att om man väljer att låta sjuktransporter i terräng i samband med en räddningsinsats vara en kommunal angelägenhet så bör, logiskt sett och för att undvika gränsdragningsproblem, även andra transporter av skadade och sjuka vara ett kommunalt ansvar.

Företrädare för vissa landsting har under utredningsarbetet framhållit att vad de uppfattar som den rådande fördelningen mellan kommuner och landstingen av ansvaret för sjuktransporter bör behållas. De uttalanden som har gjorts i förarbetena till nu gällande regler i HSL och i RåL, får enligt landstingens mening anses ge till-

räcklig vägledning för hur ansvaret är och bör vara fördelat. Sålunda skulle det inte finnas något att vinna i att söka ytterligare förtydligande formuleringar. De skiftande lokala förhållandena i olika delar av landet lägger enligt landstingen i regel hinder i vägen för att man på ett meningsfullt sätt skulle kunna nå längre i en precisering av ansvarsgränserna mellan landsting och kommuner.

Det har vidare framhållits att vid en olycka eller ett sjukdomsfall i oländig terräng har landstingen ansvar för att en ambulans kan föras så nära platsen för händelsen som möjligt, dvs. så långt farbar väg medger det, liksom för att den hälso- och sjukvårdspersonal och den utrustning som behövs följer med ambulansen. Om det bedöms som nödvändigt att använda ambulanshelikopter innebär landstingens ansvar att en motsvarande insats skall göras på landstingets ansvar på en plats där det är möjligt för helikoptern att gå ned, såvida inte situationen kräver att patienten på bår vinschas upp till helikoptern när denna befinner sig i luften. I allmänhet får det enligt landstingens mening anses vara kommunens ansvar att föra en skadad eller sjuk patient till ambulansen eller helikoptern. En sådan grundläggande fördelning mellan landstingens och kommunernas ansvar får dock inte enligt landstingens mening hindra att av landstinget anlita personal ibland till vissa delar får utföra uppgifter som med dessa utgångspunkter egentligen ankommer på kommunernas personal och vice versa.

Många av de frågor som gäller ansvarsgränserna mellan landsting och kommuner torde enligt landstingen kunna lösas genom en ändamålsenlig framförhållning och erfarenhetsåtervinning inom ramen för de bestämmelser om verksamhetsplanering och samverkan som redan finns bl.a. i 4 och 5 §§ RåL och i 7 och 8 §§ HSL. Således finns det enligt landstingens mening redan ett stort antal bestämmelser som påbjuder en omfattande samverkan mellan de huvudmän och de myndigheter som på olika sätt har ansvaret för att räddningstjänst och sjuktransporter fungerar väl.

Från vissa landstings sida har det vidare framhållits att en överföring av ansvaret för transporter i samband med räddningsinsatser till landstingen dels är en ekonomisk fråga för dem, dels en fråga om deras tillgång till resurser i form av lämplig personal och transportmedel. Ett ökat ansvar för transporter innebär ökade kostnader för landstingen om de inom ramen för sin organisation måste hålla personal och en tillräcklig uppsättning av transportmedel av olika slag, t.ex. bandvagnar och båtar. Landstingen måste kunna utnyttja olika tillgångar av i form av bl.a. räddningstjänstresurser för sjuktransporter.

7.2.3 Överväganden

Den nya lydelsen från år 1992 av 6 § HSL får enligt Utredningens uppfattning i sig anses inrymma ett ansvar för landstingen för sjuktransporter i allmänhet och således även för sjuktransporter i terrängen. Författningstexten i RåL, som endast reglerar sjuktransporter från fartyg såsom undantag från HSL:s regler om landstingens ansvar för sådana transporter, tyder även på detta. Uttalandena i förarbetena till de nuvarande bestämmelserna i 6 § HSL kan också anses ge vid handen att landstingen har givits ett "fullständigt huvudansvar" för alla sjuktransporter och således även ansvar för sjuktransporter i terrängen.

De nuvarande reglerna anses emellertid oklara och ger upphov till tolkningstvister mellan kommunerna och landstingen i frågan om ansvaret för sjuktransporter i terrängen. Tolkningstvisterna gäller dels huruvida en sjuktransport skall anses utförd i samband med en räddningsinsats och därmed falla under begreppet räddningstjänst enligt 2 § RåL med ansvar för kommunen, dels vad som skall bedömas som terräng eller som "farbar" väg där landstingen under alla förhållanden har ansvar för sjuktransporter. Enligt Utredningens mening finns det emellertid inte, såsom vissa landsting har gjort gällande, stöd i lagstiftningen för att hävda att gällande bestämmelser även skulle innebära att kommunen har ansvar för sådana sjuktransporter i terrängen som inte har samband med räddningsingripanden, t.ex. sjukdomsfall.

De tolkningstvister, som i det enskilda fallet kan uppkomma i frågan om ansvaret för sjuktransporter och som rör räddningstjänstbegreppet eller begreppet farbar väg, torde enligt Utredningens mening inte, såsom har hävdats från vissa landstings sida, kunna lösas genom avtal mellan kommuner och landsting eller genom en ändamålsenlig framförhållning och erfarenhetsåtervinning. De olika lösningar rörande ansvarsförhållandena för skilda kommuner och landsting, som torde bli resultatet av en sådan ordning, kan i sig leda till tolkningsproblem, som ytterst kan drabba den hjälpbehövande allmänheten. Tydliga och generella ansvarsregler bör enligt Utredningens mening gälla. Sådana är också viktiga för att inte larmoperatörer, som förmedlar larm om sjuktransporter, skall sväva i ovisshet om vad som gäller. Exempel finns på att hjälpbehövande inte har kommit under vård tillräckligt snabbt på grund av

dröjsmål med sjuktransport, som har haft sin grund i ovisshet eller missförstånd hos larmoperatören om gällande ansvarsförhållanden.

Det får enligt Utredningens uppfattning anses naturligt och mest ändamålsenligt att alla former av sjuktransporter, oavsett om de sker i samband med räddningsinsatser eller rör sjukdomsfall, omfattas av ett samlat sjuktransportbegrepp under ett samlat ansvar för hela sjuktransportverksamheten. Dock bör undantag göras för sjuktransporter från fartyg (se nedan). Genom en sådan ordning undviks de nyss berörda gränsdragningsproblemen som ytterst kan leda till men för skadade eller sjuka som snabbt behöver komma under medicinsk vård. Det nu sagda var också den uppfattning som Räddningstjänstkommittén gav uttryck för i sitt slutbetänkande och som fick ett positivt mottagande i remissbehandlingen (se SOU 1983:77 s. 349 och 581 f).

Enligt Utredningens mening är det också, liksom det även var Räddningstjänstkommitténs uppfattning, naturligt att ansvaret för sjuktransportverksamheten i samband med en räddningsinsats knyts till landstingen såsom huvudmän för hälso- och sjukvården. Sålunda är anknytningen till sjukvården viktig för sjuktransportverksamhetens medicinska standard. Såsom redogörs för mer nedan under avsnitt 7.3 får räddningstjänstpersonalen inte heller utöva hälso- och sjukvård. Målsättningen måste anses vara att sjukvårdsinsatser skall kunna påbörjas redan när den skadade hämtas på en olycksplats (se bl.a. prop. 1990/91:107, Bilaga 2, s. 12).

Sjukvårdsansvaret bör således enligt Utredningens mening gälla oavsett var en olycksplats är belägen. En annan sak är att ansvaret för ett omhändertagande av en skadad i samband med en räddningsinsats och ansvaret för att föra denne utanför en riskfylld skadep plats för att eventuellt tas om hand av sjukvårdspersonal faller inom ramen för kommunens ansvar för räddningstjänst. Det ankommer härvidlag på räddningsledaren att med utgångspunkt i begreppet räddningstjänst enligt 2 § RåF göra en bedömning av om en räddningsinsats skall anses omfatta en transport.

Sjuktransporter, som sker i anslutning till fjällräddningstjänst enligt 25 § RåL eller till efterforskning av försvunna personer i andra fall enligt 27 a § RåL, utförs i stor utsträckning med hjälp av helikopter. I samband med 1992 års ändringar i 6 § HSL gavs landstingen uttryckligen ansvar för sådana transporter (se prop. 1990/91:102 Bilaga 2 s. 11). I övrigt används olika medel för att utföra sjuktransporter på marken till en plats där en ambulans eller en helikopter möter. Transporterna utförs då inte bara av polisen utan ofta med utnyttjande av kommunala räddningstjänstresurser.

Meningsskiljaktigheter har uppkommit i frågan om var ansvarsgränserna går bl.a. med avseende på vägframkomlighet med hänsyn till de extrema situationer som kan uppstå i fjällvärlden till följd av vädret. Enligt Utredningens mening bör mot nyss angiven bakgrund även sjuktransporter i samband med fjällräddningstjänst och efterforskning av försvunna personer i andra fall omfattas av ett samlat ansvar för sjuktransportverksamheten.

Ansvar för sjuktransporter från fartyg är särskilt reglerat i 27 § RåL och utgör ett uttryckligt undantag från HSL:s regler om landstingens principiella ansvar för sjuktransporter. Ansvar för sjuktransporter från fartyg, som avser transporter i samband med såväl räddningsinsatser som andra händelser eller sjukdomsfall, åvilar den statliga sjöräddningstjänsten. Ansvar för den statliga sjöräddningstjänsten omfattar dessutom enligt 43 § RåF sjuktransporter utanför Sveriges sjöterritorium i de delar av havet där räddningstjänst enligt internationella överenskommelser ankommer på svenska myndigheter. Några motsvarande bestämmelser om ansvar för sjuktransporter i samband med flygräddningsinsatser finns inte.

En särreglering med avseende på ansvaret för sjuktransporter från fartyg, som är geografiskt bestämt enligt 27 § RåL och 43 § RåF, innebär inte några gränsdragningsproblem motsvarande dem som har redovisats ovan under avsnitt 7.2.2. I och för sig kan det anses naturligt att även ansvaret för sjuktransporter från fartyg knyts till landstingen främst med hänsyn till dessas ansvar för hälso- och sjukvård. Sådana transporter kan emellertid bli aktuella även utanför svenskt territorium. Ansvar för landstingen med utgångspunkt i HSL är emellertid begränsat till svenskt territorium och kan då inte gälla för transport från fartyg som befinner sig utanför svenskt territorium. Några invändningar mot de nuvarande reglerna om ansvaret för sjuktransporter från fartyg har inte framförts under utredningsarbetet. Frågor rörande sjuktransporter från fartyg, t.ex. om transporten i det enskilda fallet med hänsyn till den skadelidandes eller sjukets tillstånd i stället bör utföras med annat transportmedel eller frågor om vad som skall anses som lämplig landsättningsplats för vidare transport till sjukhus eller om sjukvårdspersonal omedelbart bör sändas ut till fartyget, får lösas i samråd med företrädare för sjukvården. Så sker också för närvarande. I dessa sammanhang kan påpekas att eftersom den offentliga hälso- och sjukvården inte har något ansvar för att tillhandahålla sjuktransporter utanför svenskt territorium får Sveriges internationella åtaganden i dessa sammanhang lösas genom särskilda avtal mellan staten och landstingen. Det kan påpekas att det medicinska till-

synsansvaret för dessa transporter är oklart och bör därför enligt Utredningens mening utredas.

Sjuktransporter enligt HSL bör således, utom vad avser sjuktransporter från fartyg, enligt Utredningens mening åvila landstinget oberoende av vems transportmedel som utnyttjas och av vem som utför transporten. I detta sammanhang kan nämnas att när det gäller kostnadsansvaret för sjuktransporter följer detta med ansvaret för transporten och ligger enligt HSL på landstinget. Om det skulle förhålla sig på det sättet att en räddningsledare inte anser sig kunna invänta en ambulanstransport, utan med stöd av 2 § RåL beslutar att såsom en räddningsinsats transportera en skadad t.ex. till sjukhus, är kostnaden för transporten en kostnad för kommunen. I en sådan situation har räddningsledaren också möjligheter att enligt 45 § RåL ta annans egendom i anspråk för transporten.

Landstingsförbundet har i en särskild skrivelse till Utredningen framhållit att det i och för sig är logiskt att landstingen har ett fullständigt ansvar för sjuktransporter med undantag för de transporter som sker från fartyg enligt 27 § RåL. Landstingsförbundet har emellertid i skrivelsen uttryckt oro för att det förtydligande av ansvaret som Utredningens förslag innebär kan leda till att den nuvarande goda samverkan som råder mellan landsting och kommuner försämras. Det skulle enligt skrivelsen bero på att oklarheter uppstår om vilket ansvar kommunen och andra myndigheter har för att medverka vid sjuktransporter i terräng och om hur det ekonomiska ansvaret skall fördelas. I skrivelsen har framhållits att det inte kan vara avsikten med Utredningens förslag att landstingen, som för närvarande utnyttjar bl.a. räddningstjänstfordon för sjuktransporter i terräng, skall införskaffa egna lämpliga och anpassade terränggående fordon samtidigt som sådana finns att tillgå inom räddningstjänstverksamheten.

Ett ansvar för landstingen för i huvudsak all sjuktransportverksamhet innebär inte enligt Utredningens mening att landstingen behöver skaffa alla de personella och materiella resurser som fordras för att driva verksamheten i egen regi. Såsom har framförts av bl.a. Räddningstjänstkommittén får det ses som en förutsättning för det samlade ansvaret att landstingen har möjlighet att utnyttja resurser som finns hos andra organ (jfr bl.a. prop. 1990/91:107, Bilaga 2, s. 11 f. och bet. 1990/91:FöU 8 s. 59). Sälunda bör kommunala räddningstjänstresurser kunna utnyttjas för att utföra transporter, t.ex. från öar, av såväl skadade som sjuka. I olika sammanhang har det också påpekats att ett nära samarbete och samverkan mellan sjuktransportverksamheten och räddningstjänsten hål-

ler nere kostnaderna för båda verksamheterna. Med landstingets i princip samlade ansvar för sjuktransportverksamheten är det också möjligt att planera ett sjuktransportsystem som är heltäckande i den meningen att det förfogar över resurser och insatser med olika slag av transportmedel. (Jfr. bl.a. SOU 1981:82, s.196 ff. och SOU 1983:77, s. 345 ff. och 352.)

Att det i räddningstjänstverksamheten eller i annan kommunal verksamhet ofta finns tillgång till terränggående fordon och landstingens behov av sådana fordon för transport av skadade och sjuka i terräng är enligt vad nyss sagts en grund för samverkan och ett gemensamt resursutnyttjande. Hur det ekonomiska ansvaret därvid skall fördelas måste bli en förhandlingsfråga mellan det enskilda landstinget och berörda kommuner. Det är en fråga som inte kan regleras i lagstiftning.

Sammanfattningsvis anser Utredningen att alla former av sjuktransporter, oavsett om de sker i samband med räddningsingripanden eller i andra fall, bör omfattas av ett samlat ansvar för landstingen för hela sjukvårds- och transportkedjan. Det är en ordning som också följs av flera landsting idag. Undantag bör dock göras för sjuktransporter från fartyg, såsom nu sker genom 27 § RåL. Även om ansvaret för sjuktransporterna ligger på landstingen har dessa, som redan har framgått, enligt 3 § HSL möjlighet att anlita andra myndigheter eller aktörer för att ombesörja sådana transporter eller eljest möjlighet att utnyttja andras resurser i form av t.ex. transportmedel.

Det är Utredningens uppfattning att detta tydliggörande av landstingens ansvar för sjuktransporter i stort sett inte innebär någon förändring i kostnadsfördelningen mellan de flesta landstingen och kommunerna med utgångspunkt i att ett kostnadsansvar följer ansvaret för verksamheten. Enligt Utredningens mening behöver något tydliggörande av landstingens ansvar för sjuktransporter inte göras i HSL. Detta framgår redan klart. RåL har karaktär av speciallag och kan därför innefatta undantag från en i och för sig generell regel i HSL om ansvar för sjuktransporter. Undantag från bestämmelserna i HSL gäller enligt 27 § RåL och skall även fortsättningsvis gälla för sjuktransporter från fartyg enligt Utredningens förslag. En ändring bör därför göras med avseende på de nuvarande generella bestämmelserna i 3 § RåL, som uttryckligen anger att RåL inte är tillämplig på hälso- och sjukvård enligt HSL och därmed inte heller på sjuktransporter. Bestämmelserna i 3 § RåL bör således utgå medan bestämmelsen om transporter från fartyg enligt 27 §

RäL bör kvarstå för att markera undantaget från HSL:s regler i detta hänseende.

7.3 Ansvarsförhållanden vid ett första omhändertagande av skadade på en olycksplats

7.3.1 Nuvarande regler

Enligt kommittédirektiven har Utredningen bl.a. att analysera behovet av att förtydliga lagstiftningen när det gäller ansvarsförhållandena vid ett första omhändertagande av skadade på en olycksplats. Frågan gäller vilka åtgärder som räddningstjänstpersonalen kan och bör vidta som hjälp eller omvårdnad i väntan på sjukvårdsinsatser.

Som har framhållits ovan under avsnitt 7.2.1 undantas enligt 3 § RäL hälso- och sjukvård från RäL:s tillämpningsområde. Till hälso- och sjukvård räknas enligt 1 § HSL även sjuktransporter. Landstingen ansvarar enligt 3 § HSL för tillgången till god hälso- och sjukvård. Enligt 6 § HSL ansvarar landstingen, som också har framhållits ovan, även för att det finns en ändamålsenlig organisation för transporter av människor till och från sjukhus eller läkare, s.k. ambulanssjukvård. Ambulanssjukvården utgör en viktig del i den prehospitla akutsjukvården och den ställer krav på medicinskt kunnande. Den innefattar även läkemedelshantering.

Genom bestämmelser i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) regleras kommunernas och landstingens befogenheter. Bestämmelserna innebär bl.a. att kommunen i princip inte får ägna sig åt sådana angelägenheter, s.k. obligatoriska uppgifter, som det ankommer på landstinget att handha. Det gäller t.ex. hälso- och sjukvård. I 2 kap. 4 § kommunallagen hänvisas dock till att det i speciallagstiftning kan ges stöd för att avtal kan träffas om att någon annan skall sköta en viss obligatorisk uppgift. Sälunda kan landstinget, som redan nämnts, enligt bestämmelser i 3 § HSL bl.a. träffa avtal med en kommun om att ha hand om ambulanssjukvård.

7.3.2 Synpunkter som har lämnats på frågan om ansvaret för ett första omhändertagande av skadade på en olycksplats

Under utredningsarbetet har det av olika företrädare för den kommunala räddningstjänsten framhållits att det råder oklarhet om vilka åtgärder som räddningstjänstpersonalen får eller bör kunna vidta för att hjälpa skadade i väntan på ambulans. Frågan aktualiseras i hög grad i glesbygd där väntetiden på ambulanssjukvård kan bli avsevärd. Det har påpekats att det i räddningstjänstverksamheten finns olika såväl personella som tekniska resurser som kan utnyttjas i dessa sammanhang. Dessa "samhällets gemensamma resurser" som således finns tillgängliga måste enligt företrädarna för den kommunala räddningstjänsten kunna användas "optimalt och samhällsekonomiskt" i den skadelidandes intresse på en olycksplats. Det har framhållits att viss utbildning av räddningspersonalen i sjukvård genomförs vid Räddningsverkets skolor och att personalen bör kunna utnyttjas som en "sjukvårdande resurs" oavsett att landstingen bär ansvaret för hälso- och sjukvård.

I Kommunförbundets och Landstingsförbundets tidigare omnämnda rapport, "I Väntan På Ambulans" – Samverkan för ökad trygghet, framhålls att det finns betydande beröringspunkter mellan räddningstjänstverksamhet och ambulanssjukvården samt redovisas, som redan har framgått, att det pågår ett flertal samverkansprojekt i landet mellan de båda verksamhetsformerna. Denna samverkan tar i och för sig inte direkt sikte på ett första omhändertagande av skadade på en olycksplats i samband med en räddningsinsats, utan på överenskommelser mellan kommunen och landstinget om att räddningstjänstpersonal skall kunna "larmas ut" för att medverka vid andra olycksfall och akuta sjukdomsfall. En åtgärd från räddningstjänstpersonalens sida görs då för att bättre utnyttja tillgängliga gemensamma resurser och för att i patientens intresse få till stånd en snabbare hjälpinsats ävensom för att underlätta ett kommande medicinskt omhändertagande. Det bör understrykas att de åtgärder som vidtas av räddningstjänstpersonalen i dessa fall sker inom ramen för landstingens ansvarsområde och inte berörs av räddningstjänstlagstiftningen även om det är personal inom kommunens räddningstjänstverksamhet som tas i anspråk.

Kommunförbundets och Landstingsförbundets rapport syftar bl.a. till att visa utvecklingen i landet när det gäller samverkan mellan kommuner och landsting och ange vilka möjligheter det finns till en fortsatt sådan. I rapporten konstateras att den legala grunden

för en nyss berörd samverkan i huvudsak regleras genom kommunallagen, HSL och RåL. Det betonas i rapporten att den angivna lagstiftningen inte medger att räddningstjänstpersonalen utan ett särskilt avtal mellan landstinget och kommunen får vidta åtgärder som är att betrakta som hälso- och sjukvård. Utan ett sådant avtal eller en särskild fullmakt från en läkare får enligt rapporten ett första omhändertagande endast avse en "första hjälpen-insats". Några exempel på vad som skall betraktas som en sådan insats ges dock inte. Däremot visas i rapporten exempel på avtal som har träffats och fullmakter som har givits.

I rapporten har framhållits att den samverkan som sker mellan kommuner och landsting vilar på en osäker legal grund med hänsyn till reglerna om sekretess och yttrandefrihet. Den räddningstjänstpersonal som deltar inom ramen för samverkan omfattas inte av de sekretessföreskrifter som gäller för hälso- och sjukvårdspersonalen.

7.3.3 Överväganden

En målsättning måste självfallet vara att behövliga vård- och hjälpinsatser, prehospital akutsjukvård, skall sättas in redan på en olycks- eller insjuknandeplats. De resurser och möjligheter som finns inom räddningstjänstverksamheten bör enligt Utredningens mening utnyttjas till stöd och hjälp innan en vårdinsats har kunnat sättas in. Räddningstjänstpersonalen får också i sin grundutbildning utbildning i sjukvård. Den samverkan mellan kommuner och landsting, som har inletts på flera håll i landet och som bl.a. syftar till att utnyttja kommunens resurser för räddningstjänst för ett första omhändertagande, har också visat sig fylla ett stort behov av främst trygghetsskapande karaktär. Åtgärder i form av hälso- och sjukvård faller emellertid, såsom framgår av det gällande regelsystemet, inom ramen för landstingens ansvarsområde och får inte vidtas av räddningstjänstpersonal utan att det föreligger ett avtal eller en särskild fullmakt.

Som har påpekats inledningsvis (se avsnitt 7.1) har gränsen mot vad som skall anses vara ett medicinskt omhändertagande och ett första omhändertagande, som kan vidtas av räddningstjänstpersonal på en olycksplats, inte kunnat dras helt skarp. Som exempel har givits att räddningstjänstpersonalen bör kunna vidta elementära livräddande åtgärder, t.ex. genom att utföra hjärt- lungräddning eller stoppa blödningar, utan att dessa är att betrakta som hälso- och sjukvård. En läsning genom lagstiftning av generella gränser för

ansvarsområdet hälso- och sjukvård framstår enligt Utredningens mening inte som ändamålsenlig. Sälunda pågår det fortlöpande en utveckling när det gäller räddningstjänstpersonalens sjukvårdsutbildning och de tekniska förutsättningarna för personalen att medverka i det prehospitala omhändertagandet av sjuka och skadade. Det visar bl.a. de diskussioner som förs och har förts om räddningstjänstpersonalens möjligheter att ge syrgas och använda defibrillator.

Den osäkerhet som råder i fråga om ansvarsområdet för hälso- och sjukvården och vilka åtgärder som räddningstjänstpersonalen kan vidta såsom ett första omhändertagande på en olycksplats bör enligt Utredningens mening kunna överbryggas genom sådana samverkansavtal som blir allt vanligare mellan kommuner och landsting. På det sättet tydliggörs ansvarsområdet för landstinget och kommunerna för de åtgärder som vidtas. Eftersom hälso- och sjukvården har ansvar för skadade och sjuka får det enligt Utredningens mening också i övrigt anses ankomma på de hälso- och sjukvårdsansvariga att ge råd och anvisningar i fråga om de gränser som skall anses gälla för hanteringen av skadade och sjuka på en olycksplats och under transport.

I Kommunförbundets och Landstingsförbundets nyssnämnda rapport har det pekats på att räddningstjänstpersonalen inte är underkastad motsvarande sekretessföreskrifter som hälso- och sjukvårdspersonalen. Som har framgått ovan under avsnitt 5.2 kan räddningstjänstpersonalen i samband med brandsyn och räddningsinsatser få del av uppgifter som rör enskildas förhållanden och som kan vara känsliga och därför inte bör lämnas ut. Även i samband med ett första omhändertagande av patienter på en olycksplats kan räddningstjänstpersonalen få del sådana uppgifter. Enligt Utredningens mening bör räddningstjänstpersonalen omfattas av motsvarande sekretessregler som härvidlag gäller för hälso- och sjukvårdspersonalen.

8 Den kommunala räddnings- tjänstpersonalens kompetens och utbildning

Som ett generellt eller övergripande krav bör gälla att den personal, som för kommunens räkning har att utföra olycks- och skadeförebyggande uppgifter, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser samt att utöva tillsyn, skall genom erfarenhet och utbildning ha förvärvat den kompetens som behövs i kommunen för att tillförsäkra allmänheten en rimlig säkerhetsnivå i förhållande till de risker för olyckshändelser som finns inom kommunen.

Regleringen i lag och förordning bör i huvudsak begränsas till generella krav på grundläggande kompetens och utbildning för personal inom räddningstjänstområdet och i övrigt riktas till Räddningsverket som skall ha att inrätta de utbildningslinjer som behövs för att leda fram till examen. Räddningsverket bör vidare ha att ange utbildningens innehåll i utbildningsplaner som skall bestämmas i samråd med kommunerna och de arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som utbildningen berör.

Räddningsverket bör ges uppgifter att föreskriva om de särskilda krav som bör ställas för behörighet som räddningschef, för att kontrollera brandskydd samt för att utöva tillsyn och leda räddningsinsatser. Särskilda krav bör ställas mot bakgrund av de befogenheter som är knutna till dessa funktioner.

Den reglering av personalens kompetens och utbildning som föreslås är avsedd att ge förutsättningar och utrymme för en kontinuerlig anpassning av kraven på kompetens och utbildning hos personalen inom räddningstjänstområdet till olika kommuners olika behov. Genom att begränsa regleringen och i stället i allmänna råd och genom en utvecklad tillsyn ge vägledning för kompetens och utbildning med avseende på riskbilder i kommunerna ges enligt Utredningen möjligheter till enklare och snabbare anpassning till nya förhållanden inom räddningstjänstområdet.

8.1 Inledning

Grunderna för den nuvarande utbildningen av den kommunala räddningstjänstpersonalen lades fast i prop. 1984/85:161 om Ledningen av befolkningsskyddet och räddningstjänsten. I propositionen lämnades förslag till utbildning av heltidsanställda brandmän, heltidsanställda brandförmän och brandmästare samt utbildning av deltidsanställda brandmän och befälsutbildning för dessa. Utbildningen skulle enligt propositionen genomföras vid Räddningsverkets skolor sedan brandmännen genomfört en grundutbildning inom den kommunala organisationen för räddningstjänst. Utbildningssystemet lades fast genom 1986 års räddningstjänstlagstiftning och gäller i huvudsak fortfarande även om vissa justeringar har gjorts beträffande utbildningens inriktning och innehåll.

Den översyn av räddningstjänstlagstiftningen som Utredningen har haft att göra för att bl.a. minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänstverksamheten har enligt utredningsuppdraget även omfattat räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning. I Utredningens uppdrag har således ingått att lämna förslag till de nödvändiga bestämmelser som krävs för att reglera vilken kompetens och utbildning den kommunala räddningstjänstpersonalen skall ha. Sälunda innehåller RåF för närvarande utförliga och detaljerade bestämmelser dels om kompetenskrav för olika befattningshavare, dels om hur utbildningen av personalen skall organiseras.

Den 18 november 1999 uppdrog regeringen åt Räddningsverket att i samarbete med bl.a. Kommunförbundet pröva behovet av en förändrad utbildning av den kommunala räddningstjänstens personal. Räddningsverket redovisade genom den s.k. RUFF-utredningen den 15 september 2000 sitt uppdrag till regeringen i den tidigare omnämnda rapporten kallad Förändrad utbildning av den kommunala räddningstjänstens personal. I rapporten har det slagits fast att det föreligger behov av att förnya och förändra utbildningen för personalen. Förslag har också lämnats till övergripande mål för utbildningen, till utbildningsformer, utbildningens innehåll, inträdeskrav för utbildningen och behörighet efter genomgången utbildning. Rapporten innehåller också förslag till författningsreglering av kompetenskrav och utbildningen inom den kommunala räddningstjänsten.

RUFF-utredningens rapport har överlämnats till Utredningen för att ligga till grund för Utredningens författningsförslag. Innehållet i rapporten har föranlett diskussion bland den kommunala

räddningstjänstpersonalen. Synpunkter på rapporten har förts fram till Utredningen både skriftligen och muntligen vid ett antal möten som Utredningen har haft med företrädare för personal inom det kommunala räddningstjänstområdet.

Den 28 juni 2001 uppdrog regeringen åt Räddningsverket att vidareutveckla det förslag till nytt utbildningssystem som RUFF-utredningen har lämnat genom den nyssnämnda rapporten. Förslaget skall enligt regeringens uppdrag tillgodose de kommunala behoven av grundutbildning, fortbildning och vidareutbildning för den kommunala räddningstjänstpersonalen.

8.2 Nuvarande regler

Kraven på kompetens och utbildning hos den kommunala räddningstjänstpersonalen är som nyss sagts i hög grad detaljreglerade i den nuvarande räddningstjänstlagstiftningen. Strukturellt delas personalen i lagstiftningen i två kategorier bestående av dels deltidsanställda brandmän och brandförmän, dels heltidsanställda brandmän, brandförmän, brandmästare och brandingenjörer. Kraven på personalens kompetens utgår från räddningstjänstbegreppet och att personalen har utbildning i huvudsak för räddningstjänst.

Enligt 13 § första stycket RälL skall det i kommunen finnas en eller flera räddningsstyrkor som tillsammans med räddningschefen utgör kommunens räddningskår och som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst. Räddningskåren eller räddningsstyrkorna har till uppgift att göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvar för. I 14 § RälL anges att en räddningsstyrka skall bestå av anställd personal som genom utbildning och erfarenhet har nödvändig kompetens för sina uppgifter.

I 2 § första stycket RäfF finns bestämmelser om kompetenskrav för räddningschefen. Där föreskrivs att denne skall ha avlagt brandingenjörsexamen enligt högskoleförordningen (1993:100) och ha genomgått Räddningsverkets påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer. I andra stycket i 2 § RäfF sägs att om förhållandet i kommunen tillåter det så är det tillräckligt att räddningschefen har avlagt brandmästarexamen och har genomgått verkets utbildning i förvaltningskunskap och förebyggande åtgärder mot brand för brandmästare. I 3 och 4 §§ RäfF anges räddningschefens uppgifter att bl.a. leda räddningskåren samt de krav som ställs på kompetens och utbildning hos den ställföreträdande räddningschef som skall finnas.

I 5 och 15 §§ RäF anges kompetens- och utbildningskrav för personalen i räddningsstyrkan som består av brandmän, brandförmän och brandmästare. Sålunda skall enligt 5 § RäF heltidsanställda brandmän ha avlagt brandmansexamen. Deltidsanställda skall enligt samma paragraf ha genomgått den utbildning som Räddningsverket bestämmer. Utbildningen skall ha avslutats senast två år efter anställningen.

Det befäl, som skall ingå i en räddningsstyrka, skall ha utbildning enligt bestämmelserna i 6 § RäF. I 7 § RäF ges möjlighet till undantag från det föreskrivna kravet på utbildning för räddningschefen och befäl i räddningsstyrkan. Sålunda kan länsstyrelsen medge att en lämplig person utses till dess att befattningen kan tillträdas av någon som är behörig.

I 8–11 §§ RäF ges bestämmelser om utbildningen av heltidsanställd personal som innebär dels att Räddningsverket skall tillhandahålla utbildning, dels behörighetskrav för antagning till utbildning som leder fram till examen för brandman, brandförman respektive brandmästare. I 13 och 14 §§ RäF ges motsvarande bestämmelser om utbildning som syftar till examen för en deltidsanställd brandförman. Enligt 15 § RäF beslutar Räddningsverket om antagning till utbildning och utfärdar bevis om genomgången utbildning. Räddningsverket kan enligt sistnämnda bestämmelse medge undantag från uppställda antagningskrav för utbildning. I 19 § RäF ges som redan har berörts (se avsnitt 5.2.1) bestämmelser om kompetens och utbildning hos brandsyneförrättare i den förebyggande verksamheten. Utredningens förslag med avseende på brandsyneverksamheten och krav på kompetens och utbildning som tillsynsförrättare har behandlats i avsnitt 5.2.3.

I 21 § första stycket 5. RåL anges att det i kommunens räddningstjänstplan skall anges den kompetens som krävs för att vara befäl i räddningskåren. Av Räddningsverkets allmänna råd framgår att planen bör innehålla uppgifter bl.a. om hur kommunen vid behov skall erhålla personal med brandingenjörskompetens om kommunen inte har tillgång till sådan. Vidare bör anges bl.a. lägsta antalet befäl som bör finnas inom kommunen.

8.3 RUFF-utredningens rapport och principdiskussioner kring kompetens- och utbildningskrav

RUFF-utredningens rapport utgör grunden för Utredningens överväganden och förslag när det gäller författningsregleringen av

kraven på kompetens och utbildning hos den kommunala räddningstjänstpersonalen. Till grund för rapporten har legat fortlöpande överväganden inom Räddningsverket när det gäller kompetens- och utbildningsfrågor. I rapporten har också beaktats överväganden och förslag rörande sådana frågor som Räddningsverksutredningen har lämnat i sitt tidigare omnämnda slutbetänkande.

I detta sammanhang kan nämnas att Räddningsverksutredningen bl.a. har betonat att kommunernas lokala behov tydligare bör ligga till grund för kraven på den kommunala räddningstjänstpersonalens kompetens samt för antagnings- och examinationskrav. Räddningsverksutredningen har även pekat på att utbildningens innehåll behöver förändras i viss mån för att motsvara dagens behov. Sålunda har det framhållits att det finns behov av förändringar med inriktning mot bl.a. olycksförebyggande verksamhet, mot miljöfrågor, samverkan och samordning inom räddningstjänstverksamheten och förmågan att leda stora eller komplexa räddningsinsatser. Räddningsverksutredningen förordade att staten genom Räddningsverket skall fastställa kraven på utbildning, antagning och examination vad avser grundutbildningen. Vidare skall staten enligt Räddningsverksutredningen fastställa utbildningskrav och examinationskrav för räddningsledare bl.a. med hänsyn till de omfattande befogenheter som följer med ledarskapet.

RUFF-utredningen har som grund för sina överväganden och förslag i sin rapport diskuterat de ändrade förutsättningarna för utbildningen och utbildningsbehoven som föreligger med bl.a. följande utgångspunkter.

- Allmänheten skall genom räddningstjänstverksamheten tillförsäkras en rimlig säkerhetsnivå i hela landet i förhållande till den lokala riskbilden.
- Miljöfrågorna påverkar idag verksamheten och ställer ökande och växlande krav på denna på ett sätt som inte förutsågs när den nuvarande utbildningen utformades år 1986.
- Under senare år har det blivit allt svårare att rekrytera deltidspersonal, särskilt i glesbygdskommuner medan systemet med deltidspersonal är nödvändig inte minst med hänsyn till ekonomiska förhållanden. Det ställer krav på ett flexibelt utbildningssystem.
- Kommunal räddningstjänst syftar till att förhindra och hantera olyckor och verksamheten bör utformas så att den enskilde medborgarens behov av säkerhet i olika riskmiljöer tillgodoses. Verksamheten skall därför anpassas till varje kommuns behov

- och detta behov skall avspegla sig i utbudet av tillgänglig utbildning.
- Samhällets riskutveckling och behovet av att betona den förebyggande verksamheten måste i framtiden beaktas i utbildningens utformning. Riskbilden i samhället förändras ständigt och blir allt mer komplex.

RUFF-utredningen konstaterade i rapporten att det föreligger behov av att förnya och förändra utbildningen för den kommunala räddningstjänstpersonalen. Ökande och ändrade arbetsuppgifter ställer enligt RUFF-utredningen ökade krav på kompetens hos personalen, vilket måste återspegla sig i utbildningen. RUFF-utredningens förslag till utbildningssystem anges vara baserat på en helhetssyn där uppgifterna i förebyggande arbete, räddningsinsatser och åtgärder efter räddningsinsatser balanseras. Genom en bredare utbildning skall räddningstjänstpersonalen aktivt kunna delta i verksamhetsutveckling. Det föreslagna utbildningssystemet skall underlätta karriärväxlingar inom och utom yrket och möjliggöra att personalen tar egna initiativ till utbildning. Rekrytering och utbildning av deltidsanställda, vilket angavs vara ett problem i flera kommuner, skulle underlättas. Utbildningen för räddningsinsatser för hel- och deltidsanställd personal skulle bli likvärdig. Både föreslagna grundutbildningar och fort- och vidareutbildningar skulle enligt rapporten i ett flexibelt system ge räddningstjänstpersonalen en högre kompetens.

Avsikten med RUFF-utredningens rapport var bl.a., som nämnts, att den skulle ligga till grund för att författningsreglera utbildningsverksamheten inom det kommunala räddningstjänstområdet. RUFF-utredningen har ansett att kompetenskrav för vissa befattningar inom området som är förknippade med myndighetsutövning och där särskilda befogenheter tillkommer befattningshavaren bör författningsregleras. Det gäller befattningarna som räddningschef, tillsynsförare och räddningsledare. Dessutom bör det författningsregleras att räddningstjänstpersonalen skall vara anställd på heltid eller deltid. Grundutbildningarna för de anställda utgör enligt RUFF-utredningen inträdet i yrket och ger den grundläggande kompetensen. Av författningstext bör vidare enligt RUFF-utredningen framgå att Räddningsverket ska vara huvudman för nämnda utbildningar inklusive delar av den högre räddningstjänstutbildningen. Räddningsverket skall även ha till uppgift att anordna vidareutbildning för den kommunala räddningstjänstens personal.

Författningsregleringen bör enligt RUFF-utredningen ha följande omfattning

- Kompetenskrav för räddningsledare
- Kompetenskrav för tillsynsförrättare
- Kompetenskrav för räddningschef
- Kompetenskrav för hel- och deltidsanställning
- Uppdrag att genomföra utbildning
- Behörighet att antas till utbildning
- Övergångsbestämmelser

Synpunkter på RUFF-utredningens rapport har lämnats till Utredningen av företrädare för kommunal räddningstjänst. Den allmänna meningen synes vara att RUFF-utredningens förslag till en reformerad utbildning är väl genomtänkt. Det har också framhållits att dagens lagstiftning när det gäller kompetens och utbildning är alltför detaljerad och inte medger tillräcklig flexibilitet. Även RUFF-utredningens författningsförslag anses emellertid av flera vara alltför detaljerat och "läsa" kraven på kompetens och utbildning. Det har hävdats att de enskilda kommunernas särskilda behov inte beaktas och att en "läsning" genom författning enligt RUFF-utredningens förslag hindrar att kraven på kompetens och utbildning följer samhällsutvecklingen och de behov som denna skapar.

Sälunda har det framhållits att riskerna i samhället blir allt mer komplexa. Det ställer högre och nya krav på kompetens hos räddningstjänstpersonalen. Det gäller såväl insatspersonal som den personal som arbetar med förebyggande åtgärder och såväl brandmän som befäl. Lagstiftningen och utbildningssystemet måste därför vara öppet för nya kompetenser. De exakta kraven hos en specifik funktion, t.ex. befäl eller tillsynsförrättare bör styras av riskbilden i den enskilda kommunen och det bör därför vara kommunens sak att i stor utsträckning bestämma de krav som bör ställas på kompetens och utbildning hos räddningstjänstpersonalen. Lagstiftningen bör endast definiera en miniminivå i dessa hänseenden.

8.4 Överväganden och förslag

RUFF-utredningens förslag till författningsreglering av räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning har varit vägledande för Utredningens överväganden i dessa hänseenden liksom även de synpunkter som tidigare hade framförts av Räddningsverksutredningen. Sälunda delar Utredningen RUFF-utredningens synpunk-

ter i fråga om de utgångspunkter som bör ligga till grund för en reglering av de krav som bör ställas på personalens kompetens och utbildning. Utredningen vill emellertid betona att Utredningen, såsom också har påpekats, ser en fara i att "läsa" kraven på kompetens och utbildning i författningstext. Lagstiftningen måste vara öppen för den pågående förändring i samhället med avseende på riskbilden och därmed också ändrade krav på kompetens och utbildning hos personalen inom räddningstjänstområdet. Det är också ett av skälen till det förslag till målstyrning av räddningstjänstverksamheten som Utredningen anser bör ersätta den nuvarande detaljregleringen av verksamheten.

Utredningens förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning syftar till att över huvud taget lämna åt kommunerna att utan detaljreglering från statens sida ta ett större ansvar för räddningstjänstverksamheten inom kommunen. Detta bör enligt Utredningen även återspeglas i regleringen beträffande personalens kompetens och utbildning. Kraven måste också enligt Utredningens mening tillåtas variera mellan olika kommuner med hänsyn till de lokala förhållandena, men också över tiden med hänsyn till förändringar i riskbilden. Sålunda bör hänsyn tas till att behovet av kompetensutbildning skiljer sig mellan olika kommuner på grund av bl.a. kommunens storlek, befolkningstäthet, den industriella verksamheten som bedrivs inom kommunen, men också, vilket Utredningen anser betydelsefullt, kommunens behov av och möjligheter att rekrytera personal för räddningstjänstverksamheten.

Sålunda finns det enligt Utredningen anledning till oro när det gäller att tillgodose glesbygden med personal om lagstiftningen ställer snäva krav på kompetens och utbildning. Enligt vad Utredningen har erfart är glesbygdskommunerna i hög grad beroende av att ha deltidsanställd personal. En avvägning måste därför ibland få göras med avseende på kraven på kvalitet och allsidighet i utbildningen och möjligheterna att få tillgång till sådan personal. Det kan även gälla heltidsanställd personal.

I detta sammanhang vill Utredningen peka på att utbildningen i stället för att likriktas för heltids- och deltidsanställd personal, vilket RUFF-utredningens förslag i viss mån synes innebära, så bör den differentieras och göras mer flexibel. Enligt Utredningens mening bör det lämnas åt den enskilda kommunen att, givetvis inom vissa ramar, själv ställa kraven på utbildning med hänsyn till kommunens speciella behov. Utbildningskraven bör därför enligt Utredningens mening inte vara alltför formaliserade och enhetliga. Det finns enligt Utredningens mening, såsom har påpekats från

glesbygdskommuner, inte anledning att fordra "spetskompetens" hos varje person inom räddningstjänstverksamheten. En person som kan förväntas acceptera en anställning på deltid och som har kompetens för vissa uppgifter inom räddningstjänstområdet bör således inte avkrävas fullständig utbildning och kompetens inom området.

Enligt Utredningens mening bör kraven på kompetens och utbildning i så liten utsträckning som möjligt "läsas" i lagstiftning. Kraven bör i stället i huvudsak fastställas av kommunen. Det kan ske genom att kraven redovisas i de handlingsprogram som enligt Utredningens förslag skall upprättas av kommunen och ingå som ett led i kommunens redovisning för sin riskhantering. På så sätt kan kraven enligt Utredningens mening också bli föremål för en granskning och bedömning från tillsynsmyndigheternas sida.

Sammanfattningsvis kan enligt Utredningen konstateras att kommunernas behov av kompetens och utbildning av personal inom räddningstjänstområdet varierar, inte bara mellan olika kommuner, utan också över tiden. Därför behövs ett regelsystem för styrning av kompetens och utveckling som är mindre stelt än det nuvarande och som medger att kommunernas behov av kompetent personal kontinuerligt kan anpassas till förändringar såväl av risker inom den enskilda kommunen som till ny kunskap och nya erfarenheter om hur riskerna bäst bör hanteras.

Som har framgått inledningsvis uppdrog regeringen den 28 juni 2001 åt Räddningsverket att vidareutveckla det förslag till förändrad utbildning av den kommunala räddningstjänstpersonalen som RUFF-utredningen lämnat i sin rapport. Förslaget skulle syfta till att tillgodose de kommunala behoven av grundutbildning, fortbildning och vidareutbildning för personalen. Uppdraget åt Räddningsverket har bedrivits av verket som ett projekt, kallat SRV utbildningsutredning 2001. I projektet har deltagit, förutom företrädare för verket, företrädare för Kommunförbundet och för kommunal räddningstjänst. Uppdraget har redovisats till regeringen i december 2001.

Utredningen har tagit del av synpunkter som projektet SRV utbildningsutredning 2001 har givit uttryck för när det gäller bl.a. författningsreglering av krav på kompetens och utbildning hos räddningstjänstpersonalen. De synpunkter som har framförts anser sig Utredningen i stort kunna ansluta sig till. Utgångspunkterna för förslaget till en författningsreglering bör i enlighet därmed vara följande.

Kommunal räddningstjänst kommer enligt Utredningens förslag att styras av nationella mål med kompletterande inriktnings- och verksamhetsmål samtidigt som den statliga tillsynsverksamheten mer inriktas på uppföljning och utvärdering av verksamheten. Kommunernas skyldigheter inom räddningstjänstområdet kommer att avse verksamheter, som skall förberedas, genomföras och följas upp i form av förebyggande verksamhet och räddningstjänstinsatser. De myndighetsfunktioner som skall utövas, avser räddningsledning och tillsynsverksamhet. Författningsregleringen som föreslås skall ge betydande utrymme för lokal anpassning av målen för olycksförebyggande åtgärder och räddningstjänst samt inriktning, planering, organisation av verksamheten samt kompetens och utbildning hos personalen. Detta kommer att uttryckas i kommunala handlingsprogram för skydd mot olyckor. Programmen, som grundas på riskanalyser och riskbedömningar, kommer således att omfatta de tre skedena förebyggande åtgärder, räddningsinsatsen och efterföljande åtgärder.

De övergripande nationella målen för kommunernas räddningstjänstverksamhet kommer enligt Utredningens förslag att ange att verksamheten skall tillförsäkra allmänheten likvärdig säkerhetsnivå över hela landet. Säkerheten måste dock ges en rimlig nivå i förhållande till de olycksrisker som finns på den plats där allmänheten uppehåller sig. Säkerhetsnivån bör således vara likvärdig i förhållande till lokala riskbilden, vilket betyder att åtgärderna kan variera från kommun till kommun och inom kommunen från plats till plats. Den lokala riskbilden bör bestämma förutsättningarna för kommunerna att organisera räddningsinsatser med personal som har olika anställningsformer och låta insatstiderna variera med avseende på risken för olyckor, liksom att anpassa personalens kompetens att kunna förebygga olyckor och ingripa när en olycka inträffar. I fråga om ingripande vid en olycka skall den övergripande nationella målsättningen enligt Utredningens förslag vara att räddningsinsatsen skall genomföras på ett effektivt sätt.

Det nationella målet med krav på likvärdighet i fråga om säkerhetsnivå liksom målet om effektivitet vid en räddningsinsats bör enligt Utredningens mening i princip medföra att det finns en likvärdig grundkompetens i hela landet för att genomföra räddningsinsatser både för heltids- och deltidsanställd personal. Utbildningssystemet bör tillgodose kommunernas behov av grundläggande kompetens för förebyggande verksamhet, för att genomföra räddningsinsatser, att utöva räddningsledning, att genomföra tillsyn samt att utöva mål- och resultatorienterad verksamhetsutveckling.

För kommuner vars riskbild motiverar heltidsanställd räddningstjänstpersonal, bör denna personal ha en bred och hög grundläggande kompetens för skydd mot olyckor. Om riskbilden i kommunen också motiverar en högre generell kompetens i fråga om verksamhetsutveckling, räddningsledning och tillsyn, så skall utbildningssystemet genom vidareutbildning ge möjlighet till påbyggnad av grundkompetensen. För att räddningstjänstpersonalen skall kunna spela en aktiv roll i fråga om kommunens allmänna målsättningsarbete för skydd mot olyckor bör grundutbildningen samt vidareutbildningen för verksamhetsutveckling enligt Utredningens mening också ha en viss bredd. Projektet SRV utbildningsutredning 2001 har föreslagit att möjlighet till vidareutbildning i mål- och resultatorienterad verksamhetsutveckling för området skydd mot olyckor skall finnas. Projektets avsikt har härvidlag varit att stödja kommunernas arbete med den målstyrning som föreslås i den nya lagen och som skall komma till uttryck i kommunernas handlingsprogram. Även Utredningen anser att en sådan vidareutbildning bör komma till stånd. Utredningen anser dock att verksamhetsutveckling är ett ansvar som åvilar kommunerna och att denna utbildning därför inte skall författningsregleras.

För kommuner vars riskbild tillåter deltidsanställd räddningstjänstpersonal bör denna, med utgångspunkt i det nationella målet om likvärdighet, ha i princip samma grundutbildning i fråga om räddningsinsatser och samma basutbildning i räddningsledning som personal med heltidsanställning. Då kommunens riskbild motiverar det bör kompetensen i övrigt bl.a. i fråga om förebyggande åtgärder kunna byggas på vidareutbildning.

Ett generellt eller övergripande krav som bör ställas på kompetens och utbildning hos personalen inom räddningstjänstområdet kan enligt Utredningens mening formuleras i lagstiftning på följande sätt.

Den personal, som för kommunens räkning har att utföra olycks- och skadeförebyggande uppgifter, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser samt att utöva tillsyn, skall genom erfarenhet och utbildning ha förvärvat den kompetens som behövs i kommunen för att tillförsäkra allmänheten en rimlig säkerhetsnivå i förhållande till de risker för olyckor som finns inom kommunen.

De regler som nu ges i 2 – 15 §§ RåF om kompetens och utbildning för personalen inom räddningstjänstområdet är alltför detaljerade och försvårar anpassningen till olikheter i kommunernas behov av kompetens hos personalen. Reglerna bör enligt Utredningens mening kunna utmönstras. Regleringen bör således enligt Ut-

redningens mening i huvudsak begränsas till generella krav på grundläggande kompetens och utbildning för personalen inom räddningstjänstområdet och i övrigt riktas till Räddningsverket som har att inrätta de utbildningslinjer som behövs för att leda fram till examen. Detsamma gäller, såsom framgår av avsnitt 4.4.3, i fråga om kompetens och utbildning för personal för rengöring och brandskyddskontroll (sotningsverksamheten). Räddningsverket bör vidare ha att ange utbildningens innehåll i utbildningsplaner som bestäms i samråd med dem som berörs.

Vidare bör Räddningsverket ha att i allmänna råd vägleda kommunerna om vilka olika nivåer i fråga om kompetens och utbildning inom olika områden som kan behövas i kommunerna med avseende på riskbilder och andra förhållanden. Om kommunens riskbild tillåter det bör kompetenskraven kunna begränsas till den del av grundutbildningen som avser räddningsinsats. Det bör ankomma på Räddningsverket att i allmänna råd och tillsammans med länsstyrelserna i egenskap av tillsynsorgan vägleda kommunerna i frågan om vilken kompetens och utbildning som bedöms vara lämplig med avseende på målsättning för och inriktning av räddningstjänstverksamheten.

Enligt Utredningens mening bör Räddningsverket ges uppgiften att föreskriva om den kompetens och utbildning som skall krävas för funktionerna räddningsledning och tillsyn mot bakgrund av de särskilda befogenheter som är knutna till dessa funktioner. Det är fråga om myndighetsutövning som berör enskilda och som bl.a. innebär beslut om tjänsteplikt och ingrepp i annans rätt. Frågan om kompetens och utbildning hos den som utövar tillsyn har berörts i avsnitt 5.2.3.

Det blir enligt Utredningens mening en uppgift för tillsynsmyndigheterna att följa upp och utvärdera huruvida den kompetens som upprätthålls kan bedömas som tillräcklig med avseende på den övergripande målsättningen för verksamheten samt kraven på likvärdighet och effektivitet som ställs i lagstiftningen. Det senare gäller även de särskilda krav som bör ställas i fråga om kompetens och utbildning för räddningsledning och tillsynsverksamhet i kommunen.

Den angivna ordningen bygger på, såsom anges i direktiven för Utredningen, att staten och kommunerna inledningsvis blir överens i förhandlingar om grund- och vidareutbildningens utformning i stort och dess finansiering. Samverkan över tiden mellan staten och kommunerna säkerställs enligt Utredningen genom föreskrifter i förordning om samråd i fråga om utbildningsplaner och om

kommunernas och berörda intresseorganisationers inflytande över kursplaneutvecklingen. Vidare bör samverkan ske mellan stat och kommun rörande utbildnings- och kursplaners tillämpning på skolnivå i studieplaneringen samt en uppföljning komma till stånd av utbildningens resultat.

Utredningen utgår från att det är Räddningsverket som skall ombesörja den grund- och vidareutbildning samt fortbildning som behövs för att tillgodose kommunernas behov av kompetens för tillämpning av bestämmelserna i lagstiftningen. För att få stadga i utbildningssystemet och säkerställa inflytandet för dem som utbildningen berör bör det i förordning finnas föreskrifter rörande utbildningsplaner. Sålunda bör de grund- och vidareutbildningar som Räddningsverket anordnar för personal inom räddningstjänstområdet anges i utbildningsplanerna av vilka bör framgå utbildningens omfattning, inriktning och mål samt uppläggning och organisation. Vidare bör framgå de kurser som utbildningen omfattar, målet för kurserna och de villkor som gäller för antagning till utbildningen samt principer och former för betygsättning och examen. I fråga om utbildningsplanerna skall Räddningsverket samråda med de arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som utbildningen berör.

Det är Utredningens sammanfattande bedömning och förslag att det i lag endast mer generellt bör anges att den personal som tjänstgör i verksamhet inom räddningstjänstområdet skall genom erfarenhet och utbildning ha förvärvat den kompetens som behövs för att kommunen skall kunna leva upp till målet att tillförsäkra allmänheten en rimlig säkerhetsnivå i förhållande till de risker för olyckshändelser som finns inom kommunen. I övrigt kan bestämmelser om kompetens och utbildning ges i form av Räddningsverkets föreskrifter. Kravet på att räddningstjänstpersonalen skall vara anställd inom kommunen tas upp i samband med specialmotiveeringen till Utredningens förslag till bestämmelser i 3 kap. 13 §.

Den styrning, samverkan och reglering av räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning som föreslås ger enligt Utredningen förutsättningar och utrymme för en kontinuerlig anpassning av kompetens och utbildning till olika kommuners olika behov. Genom att begränsa regleringen och i stället i allmänna råd och genom utvecklad tillsyn ge vägledning för kompetens och utbildning med avseende på riskbilder i kommunerna ges enligt Utredningen möjligheter till enklare och snabbare anpassning till nya förhållanden inom räddningstjänstområdet. En etablering av fasta institutioner för samverkan och samråd, dels när det gäller hanter-

ingen av allmänna råd och utbildningsplaner, dels för ämnes- och kursplaneutvecklingen på central nivå och tillämpningen på skolnivå, bör enligt Utredningen ge förutsättningar för tillräckligt inflytande för dem som utbildningen berör.

De förslag som Utredningen presenterar med avseende på kompetens och utbildning hos personalen inom räddningstjänstområdet överensstämmer, som redan framgått, i stort med de synpunkter som har framförts inom ramen för projektet SRV utbildningsutredning 2001. Synpunkter har även förts fram avseende principer för utbildningens finansiering. I detta hänseende hänvisar Utredningen till den rapport som i projektet har avlämnats till regeringen.

9 Miljöräddningstjänst till sjöss

För att möjliggöra tidiga insatser för miljöräddningstjänst till sjöss efter en fartygskollision, grundstötning eller annan händelse föreslår Utredningen att räddningstjänstbegreppet i vad det avser miljöräddningstjänst till sjöss utvidgas till att omfatta även förberedande insatser när olja eller andra skadliga ämnen riskerar att komma ut i vattnet.

Syftet med miljöräddningstjänsten till sjöss är att tidigt kunna bekämpa utsläpp för att på så sätt minimera såväl kostnader för saneringen som skador på den marina miljön (jfr budgetpropositionen för 2001, prop. 2000/2001:1, Utgiftsområde 6, s. 104). Miljöräddningstjänst till sjöss är en del av den statliga räddningstjänsten med Kustbevakningen som ansvarig myndighet. Regler som handlar specifikt om denna verksamhet finns i 27 b § RåL och i 46 – 46 b §§ RåF.

Värnandet av den marina miljön betraktas sedan årtionden inte bara som en nationell angelägenhet. Förorening av havet och de skador som miljön åsamkas därav följer inte nationsgränserna. Miljöskyddet till havs är därför i hög grad en fråga om samarbete på internationell nivå. Förenta nationernas havsrättskonvention, som Sverige har godkänt, är ett uttryck för detta synsätt. Den innehåller ett omfattande regelverk med förpliktande bestämmelser till skydd för den marina miljön och har betecknats som ett av de hittills mest omfattande globala instrumenten för miljövard. För de havsområden som gränsar till Sverige insåg man förhållandevis tidigt behovet av gemensamma handlingsregler och samarbete över nationsgränserna för att möta hoten mot miljön, vilket ledde fram till Helsingforskonventionen till skydd för Östersjöns marina miljö och Bonn- och Köpenhamnsavtalen. Dessa omfattar, förutom samarbete vid miljöräddningstjänst, även samordning av flygövervakning, utbyte av teknisk information och arbete i gemensamma projekt

och förutsätter bl.a. ett ändamålsenligt alarmeringssystem, en fastställd organisationsstruktur vid samordnad insats samt gemensamma kommunikationssystem. Inom IMO, som är FN:s sjöfartsorgan, ägnas sjöfartens miljöfrågor allt större utrymme. Också EU agerar numera allt mer kraftfullt i frågor som rör sjöfart och miljö.

9.1 Begreppet miljöräddningstjänst till sjöss

9.1.1 Nuvarande regler

Miljöräddningstjänst till sjöss innebär enligt 27 b § i RåL att svara för räddningstjänsten, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon. Enligt paragrafen ankommer miljöräddningstjänsten till sjöss på Kustbevakningen.

Också utanför Sveriges sjöterritorium i de delar av havet, där räddningstjänsten enligt internationella överenskommelser ankommer på svenska myndigheter, skall Kustbevakningen enligt 46 § RåF svara för räddningsinsatser som avses i 27 b § RåL. Av 67 § RåF framgår att Kustbevakningen får begära bistånd från och lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser i enlighet med internationella överenskommelser om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen och om skydd av Östersjöområdet marina miljö.

Om olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i svenska vattendrag, kanaler, hamnar eller i andra insjöar än de tre nämnda stora sjöarna ingår det i kommunal räddningstjänst att svara för räddningsinsatserna. Den geografiska uppdelningen av ansvaret i och utanför hamn är grunden till att det i 21 § RåL finns en bestämmelse om att kommunens räddningstjänstplan i förekommande fall skall innehålla uppgifter om hamnar och deras gränser i vattnet. Motsvarande geografiska avgränsning gäller i fråga om ansvaret för sjö- och flygräddningstjänst.

Bestämmelserna i 27 b § RåL infördes den 1 april 1992 (prop. 1991/92:70, bet. FöU7, rskr. 125). Dessförinnan fanns det i lagens 27 § en regel om sjöräddning, som omfattade räddning av såväl liv som miljö. Av paragrafen framgick att räddningstjänsten för efterforskning och räddning av människor till sjöss åvilade Sjöfartsverket och att ansvaret för räddningstjänsten när olja eller andra skad-

liga ämnen hade kommit ut i vattnet låg hos Generaltullstyrelsen. Geografiskt gällde räddningstjänsten avseende både liv och miljö inom Sveriges sjöterritorium med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar samt andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren. Motivet att indela räddningstjänsten till sjöss på ett annat sätt var bl.a. av terminologisk natur. I regeringens proposition (1991/92:70) om vissa ändringar i räddningstjänstlagen (s. 8) konstateras att ordet sjöräddningstjänst i allmänt språkbruk främst förknippas med efterforskning och räddning av nödställda människor och i internationella sammanhang motsvaras av begreppet "search and rescue". Som ny benämning för Kustbevakningens verksamhet inom räddningstjänsten föreslogs miljöräddningstjänst till sjöss. Syftet var att därigenom framhålla den miljövårdande uppgiften och det skulle framgå tydligare att denna uppgift är skild från den livräddande, då ansvaret för uppgifterna föll på olika myndigheter.

Genom en ändring i 27 b § RåL (prop. 1992/93:54, bet. 1992/93:UU10, rskr. 1992/93:54) utvidgades det geografiska området för miljöräddningstjänst till sjöss liksom för sjö- och flygräddning från den 1 januari 1993 till att omfatta även Sveriges ekonomiska zon, som då inrättades.

I 46 a § RåF sägs att det för miljöräddningstjänsten till sjöss skall finnas ledningscentraler och 46 b § anger att Kustbevakningen skall upprätta en plan för miljöräddningstjänsten till sjöss. Motsvarande krav på plan för verksamheten gäller för sjö- och flygräddningstjänsterna. Planen skall innehålla uppgifter om organisationen, beredskapen och ledningen av räddningstjänsten och om samverkan och samordning med andra myndigheter. Planen skall också innehålla uppgifter om de resurser som räddningsledaren kan förfoga över. Den nu gällande miljöräddningstjänstplanen reglerar bl.a. ansvar och ledningsstrukturer i organisationen, samverkan såväl internationellt som med andra svenska myndigheter, insatsmetodik och säkerhetsfunktioner. Planen skall också enligt Utredningens mening redovisa det nödvändiga samarbete som behövs med kustkommunerna. Det gäller även i fråga om sjö- och flygräddningstjänst.

Regeringen har i tidigare års regleringsbrev för Kustbevakningen angett de insatstider som skall gälla i miljöräddningstjänsten. Målet är att Kustbevakningen, vid akut fara för oljeutsläpp eller efter larm om inträffat utsläpp till sjöss, skall kunna påbörja preventiva åtgärder inom fyra timmar och bekämpningsåtgärder inom åtta timmar. Vidare skall Kustbevakningen ha en kapacitet att bekämpa oljeutsläpp på upp till 5 000 ton. Vid kemikalieolyckor till sjöss är målet

att Kustbevakningen skall kunna påbörja insats inom fyra timmar efter larm.

För att säkerställa möjligheterna till snabb och adekvat insats upprätthåller Kustbevakningen kontinuerlig beredskap för miljöräddningsinsatser, omfattande såväl miljöskyddsfartyg som ledningsfunktioner och fastställda rutiner för kontakter med kommuner och andra samverkande organ. Ständig beredskap och fastställda rutiner finns också för att påbörja internationellt samarbete vid större olyckor enligt de särskilda operativa planer som har upprättats inom bl.a. Helsingforskonventionen till skydd för Östersjön och Bonnavalet vad gäller Nordsjöområdet.

Vid utsläpp till sjöss informerar Kustbevakningen alltid samverkande myndigheter, bland andra räddningstjänsten i den eller de kommuner som kan beröras om oljan slår på land. På motsvarande sätt informerar respektive kommun Kustbevakningen vid utsläpp i hamnar eller andra områden som gränsar till det område där Kustbevakningen svarar för räddningstjänsten. Det är vanligt att Kustbevakningen, som har fartyg och särskild miljöskyddsmateriel samt utbildad personal för att bekämpa olja till sjöss, på begäran biträder kommunen vid oljeutsläpp exempelvis inom en hamn. Sådant biträde sker utan kostnad för kommunen.

Om en olycka eller en överhängande fara för en olyckshändelse påkallar en gemensam räddningsinsats från två eller flera statliga myndigheter med ansvar för räddningstjänst, skall räddningsledarna enligt vad som föreskrivs i 59 § RäF komma överens om "vem som skall leda insatsen". En situation där detta kan bli aktuellt är t.ex. vid en olycka till sjöss som utlöser en sjöräddningsinsats, dvs. en insats för att rädda liv men som samtidigt eller i vart fall innan sjöräddningsskedet är avslutat också innefattar miljöräddningstjänst till sjöss. I dessa sammanhang kan nämnas att Räddningsverket enligt 61 § RäF har till uppgift att ge föreskrifter om samordning av räddningstjänsten och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. Enligt 62 § RäF har verket också tillsyn över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika delar. Frågor om samverkan i räddningstjänst har behandlats ovan under avsnitt 4.3.

9.1.2 Synpunkter som har lämnats

För att effektivisera oljeskadeskyddet till sjöss föreslog Utredningen om kemikalieolyckor m.m. i sitt slutbetänkande (SOU 1998:13)

Säkrare kemikaliehantering (s. 181 – 183) att Kustbevakningen skulle få möjlighet att inleda en miljöräddningsoperation redan när det föreligger fara för utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen och inte som nu först när det föreligger "överhängande" fara. I betänkandet föreslogs i detta syfte ett tillägg i 27 b § RåL så att räddningstjänsten i fråga om miljöräddningstjänst till sjöss skulle gälla när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet "eller när fara föreligger för att olja eller andra skadliga ämnen skall komma ut i vattnet". Det framhölls att lydelsen i 27 b § RåL därmed också skulle bättre överensstämma med 45 § RåL med hänvisning till att den sistnämnda bestämmelsen skulle vara tillämplig redan vid fara. Utredningen vill i detta sammanhang påpeka att bestämmelserna i 45 § RåL inte är tillämpliga "redan vid fara". Bestämmelserna i 45 § RåL är endast tillämpliga i samband med en räddningsinsats. En räddningsinsats föreligger enligt räddningstjänstberedningen vid olyckor eller vid "överhängande" fara för olycksändelser (se ovan under bl.a. avsnitt 5.1.3).

Frågan om gränsdragningen kring begreppet miljöräddningstjänst till sjöss har förts fram också i andra sammanhang. Kustbevakningen har i ett yttrande över betänkandet (SOU 1994:96) Följdlagstiftning till miljöbalken föreslagit att begreppet i 27 b § räddningstjänstlagen borde formulerades om på följande sätt: "räddningstjänsten, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i *eller riskerar att komma ut i vattnet*". Enligt Kustbevakningens mening var ett sådant förtydligande viktigt för att markera att försiktighetsprincipen, liksom principen att skador skall förebyggas, är styrande också i frågor som gäller samhällets miljöräddningsinsatser, vilket även ligger i linje med den grundläggande syn på miljöfrågorna som uttrycks i miljöbalken.

9.1.3 Överväganden

I Utredningens uppdrag ingår att se över behovet av ändringar i lagstiftningen bl.a. i frågan om att tidigt kunna påbörja miljöräddningsinsatser till sjöss.

Kustbevakningen har idag ansvaret för miljöräddningstjänsten till sjöss. Myndigheten har byggt upp resurser och utvecklat personalens kompetens så att de av statsmakterna angivna kraven på insatstider skall kunna innehållas. Syftet är att så tidigt som möjligt kunna vidta åtgärder. Svenska och internationella erfarenheter visar entydigt att kostnaderna för att rengöra stränder från olja som flu-

tit i land är avsevärt högre än för ta upp oljan till sjöss. Det är därför viktigt att det inte i inledningsskedet skall råda någon tvekan om att nödvändiga insatser kan påbörjas.

Om oljan väl har kommit ut i vattnet har miljöräddningsinsatserna ofta ett långdraget förlopp, som kan pågå under flera dygn och ibland ännu längre tid. Förebyggande åtgärder och tidig upptäckt liksom tidig bekämpning är därmed avgörande framgångsfaktorer för att skona den marina miljön och hålla nere kostnaderna för bekämpning och sanering.

Det finns idag mottagningsanläggningar för oljor och andra skadliga ämnen från fartyg i de flesta hamnar i Sverige och i vårt närområde. Ändå fortsätter utsläppen till sjöss. Mindre nogräknade sjöfarande väger uppenbarligen kostnaden att ligga något längre i hamn för att göra sig kvitt olja eller andra rester mot risken att bli upptäckt och lagförd och/eller påförd vattenföroreningsavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Regeringen har dock nyligen lämnat förslag om ändringar bl.a. i den lagen för att förbättra möjligheterna att beivra olagliga utsläpp till sjöss (jfr prop. 2000/01:139). Om utsläppet avser s.k. beständig mineralolja såsom råolja, eldningsolja, tjock dieselolja och smörjolja, riskerar fartygsägaren dessutom skadestånd för oljeskada enligt 10 kap. sjölagen (1994:1009).

En hög upptäcktsrisk och effektiv lagföring har här, liksom i andra sammanhang, en hög preventiv verkan. Lika viktigt som det är att minska antalet utsläpp genom mottagningsanordningar och hög upptäcktsrisk är att det också finns möjlighet till tidig bekämpning till sjöss när utsläpp trots allt har skett. Detta är inte bara ekonomiskt fördelaktigt utan blir framför allt en vinst för vår gemensamma marina miljö.

Alla utsläpp är emellertid inte en fråga om att olagligt göra sig kvitt olja eller andra skadliga ämnen. Utsläpp kan även ske vid olyckor såsom grundstötning eller kollision. I dessa lägen är det särskilt viktigt att hindra att utsläpp sker till vattnet från det eller de inblandade fartygen.

Allt modernt miljötänkande bygger på att förebygga skador i miljön. Detta synsätt gäller i miljörätten inom EU och genomsyrar miljöbalken. I budgetpropositionen för år 2002 (prop. 2001/02:1, Utgiftsområde 6, s. 106) uttalar regeringen att samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor måste utvecklas samt att det förebyggande arbetet härvid bör prioriteras. I budgetpropositionen framhöll regeringen vidare att det är mer kostnadseffektivt att fö-

rebygga olyckor än att behöva vidta konsekvensbegränsande åtgärder till följd av inträffade olyckor.

Med en snäv tolkning av begreppet miljöräddningstjänst till sjöss i 27 b § RåL föreligger räddningstjänst först när olja eller andra skadliga ämnen faktiskt har kommit ut i vattnet. Mot en sådan tolkning talar visserligen den inledande bestämmelsen i lagens 2 § att med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckor och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra eller begränsa skador bl.a. i miljön. För att möjliggöra tidiga insatser för miljöräddningstjänst till sjöss efter en grundstötning, kollision eller annan händelse föreslår Utredningen att räddningstjänstbegreppet i vad det avser miljöräddningstjänst till sjöss utvidgas till att omfatta även förberedande insatser när olja eller andra skadliga ämnen riskerar att komma ut i vattnet. Sådana förberedande räddningsinsatser kan exempelvis bestå i att förbereda eller lägga ut länsor kring en haverist, förbereda läktring av olja eller andra skadliga ämnen till ett annat fartyg eller andra insatser till skydd för den marina miljön i början av ett förlopp, där en räddningsledare behöver agera med stöd av räddningstjänstlagstiftningen. Som utredningen om kemikalieolyckor har påpekat (SOU 1998:13, s 183) anser Utredningen att det inte är tillräckligt för att inleda en miljöräddningsoperation till sjöss att lasten i sig utgör en fara. Det måste enligt Utredningen röra sig om en reell risk och uppenbar fara för en olyckshändelse, som bygger på en sammanvägd bedömning av olika faktiska omständigheter kring händelsen såsom fartygets eller fartygens skick, deras mer eller mindre utsatta läge, trafikbilden, strandformationen, bottenförhållandena på en grundstötningplats, strömmar, väder- och vindförhållanden.

Vid olyckor som innebär risk för skador i miljön gäller att det ofta är svårt att bedöma hur omfattande skadorna kan bli och vilka krav på räddningsåtgärder som de kan föranleda. I dessa situationer behövs det därför i regel en bedömning i det enskilda fallet av vilka insatser som är motiverade. Det gäller även vid miljöräddningsinsatser till sjöss. Utredningen anser därför att en bedömning av såväl ett förberedande ingripande som själva räddningsoperationen bör göras i samråd med de myndigheter som har ansvaret för miljöskyddet. I detta sammanhang bör också uppmärksammas det nära samarbete med kustkommunerna som kan vara nödvändigt om en insats behöver göras nära stranden.

Den ändring i fråga om begreppet miljöräddningstjänst till sjöss som föreslås skulle möjligen kunna uppfattas stå i strid mot be-

stämmelserna i 7 kap. 5 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Denna bestämmelse innehåller regler om förbud och förelägganden som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening om olja eller något annat skadligt ämne släpps ut från ett fartyg. Något motsatsförhållande kan dock inte anses föreligga. Om miljöräddningsledaren finner att ett tvingande beslut som rör fartyget måste fattas ankommer det dock på denne enligt 45 § tredje stycket RåL att rådgöra med Sjöfartsverket, som primärt har att fatta beslut enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Om Sjöfartsverkets beslut inte kan avvaktas – vilket dock sällan torde inträffa – får beslutet, enligt 7 kap. 3 § förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg, fattas av Kustbevakningen. Bestämmelsen i 45 § tredje stycket RåL kan enligt Utredningens mening ges i form av förordning eller myndighetsinstruktion.

Miljöräddningstjänsten till sjöss är en del av det offentliga åtagande och utgör ett viktigt inslag i det marina miljöskyddet. Detta hindrar inte att också annan lagstiftning anger olika aktörers ansvar för miljön till sjöss. Exempelvis är utsläpp till vattnet av olja och andra skadliga ämnen förbjudet vid straffansvar. Vidare kan oljeutsläpp medföra skyldighet att erlägga vattenföroreningsavgift, som är en administrativ påföljd. Andra exempel är ansvaret för fartygsägare att i civilrättslig ordning ersätta oljeskada. Åligger det för bärare och andra att vid bärgning visa tillbörlig omsorg för att hindra eller begränsa miljöskada är ytterligare exempel. De olika lagar som reglerar nu angivna frågor är inte enligt Utredningens mening av den karaktär att de kan anses stå i motsatsställning till räddningsledarens ansvar och befogenheter enligt RåL att vid miljöräddningstjänst till sjöss fatta beslut som ankommer på denne och som innefattar myndighetsutövning och kan rikta sig mot skilda aktörer under räddningstjänstskedet.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis – i syfte att tillgodose behovet att tidigt kunna sätta igång en miljöräddningsoperation – att miljöräddningstjänst till sjöss omfattar åtgärder redan i det skede då olja eller andra skadliga ämnen riskerar att komma ut i vattnet.

10 Den föreslagna lagens disposition och benämning

Utredningens förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning innebär att den enskildes ansvar för att vidta åtgärder till skydd mot olyckor klargörs och betonas. Kommunernas vida och allmänna ansvar för samhällets räddningstjänst och statens mer begränsade ansvar för räddningstjänst i speciella fall tydliggörs också genom att förslaget disponeras mot nu angiven bakgrund.

Det namn på lagen som föreslås är avsett att knyta an till att en reformerad räddningstjänstlagstiftning ges en vidare inriktning och bl.a. betonar vikten av ett olycks- och skadeförebyggande arbete.

RäL handlar till största delen om samhällets skyldigheter i fråga om räddningstjänst och om hur räddningstjänsten skall organiseras och bedrivs. Själva räddningsinsatsen är således det primära i RäL. Först i andra hand kommer bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder och föreskrifter om enskildas skyldigheter men också deras rättigheter. Detta och det förhållandet att den kommunala räddningstjänstverksamheten är mer allmän, medan statlig räddningstjänst endast avser vissa speciella fall, var grunden för RäL:s disposition.

Utredningens förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning innebär, som Utredningen har framhållit i olika sammanhang, att den enskildes ansvar för att vidta åtgärder till skydd mot olyckor klargörs och betonas. Det framhålls att den enskilde har ett primärt ansvar för och skyldighet att skydda sitt liv och sin egendom och att inte förorsaka olyckor. Först i andra hand, då den enskilde inte själv eller med hjälp av annan klarar av en situation, blir det ett ansvar för samhället att träda in med räddningstjänst.

Kommunernas allmänna ansvar för samhällets räddningstjänst framför statens ansvar för speciella fall tydliggörs också genom för-

slaget. Kommunernas ansvar för och skyldigheter att medverka till förebyggande åtgärder betonas i Utredningens förslag samtidigt som kommunerna ges frihet att själva organisera och bestämma hur räddningstjänstverksamheten skall bedrivas. Utredningen ser det som mycket viktigt för att åstadkomma en effektiv räddningstjänstverksamhet att kommunerna själva skall besluta om den närmare inriktningen för och organisationen av verksamheten med hänsyn till de lokala förhållandena. Förslaget handlar således inte om att ge föreskrifter om hur räddningstjänstverksamheten skall organiseras och bedrivas, vilket är det grundläggande syftet med den nuvarande lagstiftningen (se 1 § första stycket RåL).

Mot nu angiven bakgrund och med utgångspunkt i att nationella mål i fortsättningen skall styra räddningstjänstverksamheten föreslår Utredningen att en ny lag med kapitelindelning disponeras på följande sätt. Efter ett inledande kapitel med bestämmelser, som anger syftet med lagstiftningen och övergripande nationella mål för räddningstjänstverksamheten samt betonar samverkan och samarbete för en effektiv verksamhet, följer såsom ett andra kapitel med bestämmelser om den enskildes ansvar och skyldigheter. Därefter följer ett tredje kapitel om kommunens ansvar och skyldigheter och ett fjärde kapitel om statens ansvar och skyldigheter. I de följande kapitlen ges vissa gemensamma bestämmelser för kommunal och statlig räddningstjänstverksamhet, ersättning till kommuner och enskilda i vissa fall, om ansvarsbestämmelser, om överklagande, om bemyndiganden, om räddningstjänst under höjd beredskap och om utländskt bistånd.

RåL:s regler tar, som sagts, sikte på samhällets skyldigheter i fråga om räddningstjänst och med Utredningens förslag ges lagstiftningen en vidare inriktning och betonar den enskildes ansvar och skyldigheter att skydda sitt liv, sin hälsa och för hur miljön påverkas av dennes verksamhet. Vidare betonas vikten av det olycks- och skadeförebyggande arbetet inte bara från den enskildes utan i hög grad från kommunens sida. Det senare skall bl.a. ses mot bakgrund av målet för den verksamhet som skall bedrivas inom politikområdet Skydd mot olyckor, som enligt budgetpropositionen för år 2000 tar sikte på att det olycks- och skadeförebyggande arbetet skall prioriteras.

Rubriken "Räddningstjänstlag" framstår som en mindre adekvat benämning på den nya lag som Utredningen föreslår. Ett nära till hands liggande alternativ är rubriken "Lag om åtgärder till skydd mot olyckor" eller bara "Lag om skydd mot olyckor". Dessa alternativ kan emellertid ge intryck av att lagen innehåller en heltäckan-

de reglering av skyldigheten att vidta åtgärder till skydd mot olyckor. Sålunda ställs särskilda krav på åtgärder till skydd mot olyckor i en rad olika specialförfattningar.

Ett alternativ till rubrik som har övervägts och som knyter an till det tillämpningsområde som den föreslagna lagen skall ha, kunde vara "Lag om räddningstjänst och andra åtgärder till skydd mot olyckor". Den invändningen har emellertid gjorts att rubriken sannolikt skulle leda till att lagen, utom i strikt formella sammanhang, endast kommer att refereras till som "räddningstjänstlagen" eller "nya räddningstjänstlagen". Ett syfte med lagen skall vara att förebygga olyckor som ytterst kan föranleda ett räddningsingripande. Utredningen har mot den bakgrunden föreslagit att den nya lagens rubrik skall vara "Lag om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser".

11 Ekonomiska frågor

Den reformering av räddningstjänstlagstiftningen som Utredningen föreslår leder inte till några förändringar i de ekonomiska åtagandena för stat respektive kommunen inom räddningstjänstområdet. Utredningens förslag till en framtida utformning av den nuvarande brandsynefunktionen kommer att innebära vissa förändringar när det gäller statens och kommunernas kostnader för tillsyn. Initialt kommer kostnaderna att öka något.

Utredningens förslag att styrning skall ske genom nationella mål ställer ökade krav på kompetens och resurser hos tillsynsmyndigheterna. Inte minst gäller det länsstyrelserna vars roll enligt Utredningens mening måste stärkas i uppföljnings- och utvärderingssammanhang. Detta innebär vissa ökade kostnader för tillsynsfunktionen.

Totalt sett bedöms förslaget för samhället medföra ett bättre skydd mot olyckor till lägre kostnader.

Den reformering av räddningstjänstlagstiftningen som Utredningen föreslår leder inte, såsom har framhållits i avsnitt 5.5.1, till några förändringar i de ekonomiska åtagandena för stat respektive kommunen inom räddningstjänstområdet. Däremot anser Utredningen att de förtydliganden beträffande räddningstjänstbegreppet som görs bör leda till en betydligt snävare syn på kommunens rätt till ersättning av staten för mer betydande kostnader för kommunala räddningsinsatser.

Utredningens förslag till en framtida utformning av brandsynefunktionen kommer, såsom framgår av avsnitt 5.2.3, att innebära vissa förändringar när det gäller statens och kommunernas kostnader i samband med tillsyn. Utredningens förslag med krav på dokumentation av brandskyddet kommer således att initialt innebära kostnader för Räddningsverket och kommunerna men även för

ägare och innehavare av tillsynsobjekt. Kostnaderna för Räddningsverket och kommunerna hänför sig till normgivning, utbildning, rådgivning och information. För enskilda kan kravet på brandskyddsdokumentation innebära vissa kostnader.

För kommunerna kommer tillsynen med den framtida brandsynnefunktionen även fortsättningsvis att innebära vissa kostnader bl.a. för kontroll av den enskildes brandskyddsdokumentation. Förslaget innebär emellertid att antalet tillsynsbesök kan minska väsentligt och att den kommunala personalen inom räddningstjänstområdet kan utnyttjas bättre. För den enskilde kan Utredningens förslag förväntas innebära besparingar i form av minskade tillsynsbesök, även om brandskyddsdokumentation även fortsättningsvis innebär vissa kostnader. Totalt sett bedöms förslaget för samhället medföra ett bättre brandskydd till lägre kostnader.

Utredningens förslag att statsmakernas styrning av den kommunala räddningstjänstverksamheten skall ske med en minskad detaljreglering och i stället genom nationella mål, ställer framför allt ökade krav på länsstyrelserna såsom tillsynsorgan när det gäller verksamheten. Även i övrigt ställs genom förslaget, både när det gäller den statliga och kommunala tillsynsverksamheten, ökade krav på kompetens och resurser hos tillsynsmyndigheterna bl.a. när det gäller råd och rekommendationer men även uppföljning och utvärdering (se avsnitt 5.3.1). Inte minst länsstyrelsernas roll i uppföljnings- och utvärderingssammanhang måste stärkas. Det förutsätter kompetensutveckling och andra insatser på tillsynsområdet.

Det förtydligande som Utredningen gör när det gäller landstingets ansvar för sjuktransporter innebär i stort sett inte någon förändring i kostnadsfördelningen mellan de flesta landstingen och kommunerna med utgångspunkt i att ett kostnadsansvar följer ansvaret för verksamheten (se avsnitt 7.2.3). En annan sak är att vissa kommuner utan att ha ansvar för verksamheten synes ha tagit på sig kostnaderna för att i vissa fall ombesörja transporter såväl av skadade i samband med en räddningsinsats som av sjuka.

De förslag som Utredningen presenterar i fråga om kompetens och utbildning hos räddningstjänstpersonalen överensstämmer i stort med de synpunkter som har förts fram inom ramen för projektet SRV utbildning 2001 (se avsnitt 8.4). Synpunkter har även framförts med avseende på utbildningens finansiering. Utredningen hänvisar i detta hänseende till den rapport som projektet har avlämnat till regeringen i december 2001.

12 Sekretess i samband med kommunal räddningstjänstverksamhet

I kommunal räddningstjänstverksamhet kommer personalen ofta i kontakt med information eller uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden eller förhållanden av ekonomisk natur. Detta kan innebära men eller skada för den enskilde om uppgifterna röjs. Utredningen anser att bestämmelser om sekretess bör införas till skydd mot detta. Skaderekvisitet bör vara utformat som ett rakt rekvisit.

I kommunal räddningstjänstverksamhet kommer personalen ofta i kontakt med information eller uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden eller förhållanden av ekonomisk natur, som kan innebära men för den enskilde om uppgifterna röjs. Det gäller dels i kommunens tillsynsverksamhet med avseende på olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt RåL, dels i samband med räddningsinsatser och åtgärder efter insatser. I tillsynsverksamheten, som bedrivs enligt 54 § RåL med utgångspunkt i 41 och 43 §§ RåL, kan personalen få kunskap om processer och annat som kan vara känslig information ur affärs- och konkurrenssynpunkt för den enskilde näringsidkaren. I samband med räddningsinsatser och efter räddningsinsatser kan personalen i sin tjänstgöring få del av information om enskildas förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur. Personalen kommer i dessa sammanhang i kontakt med skadade människors hälsotillstånd och med deras personliga förhållanden och därmed med uppgifter av känslig natur.

Framställningar har gjorts till Utredningen om att reglerna om sekretess i samband med räddningstjänstverksamheten skall ses över och att regler, där sådana inte redan finns, skapas som grundar tystnadsplikt för räddningstjänstpersonalen i deras verksamhet. Det har också pekats på att räddningstjänstpersonalen i samband med bl.a. tillsyn, olycksförloppsutredningar och riskhanteringsprocessen hanterar handlingar med känsliga uppgifter, bilder, utredares

egna kommentarer m.m. som är av för den enskilde känslig natur och därför inte bör spridas. Bestämmelser behövs, enligt vad som har framhållits, som förbjuder räddningstjänstpersonalen att röja uppgifter, såväl om det sker muntligen som om det sker genom att en allmän handling lämnas ut. Genom bestämmelser om sekretess åstadkoms såväl tystnadsplikt för personalen som handlingssekretess.

När det gäller den tillsynsverksamhet som kommunen bedriver enligt RåL och som skall bedrivas av kommunen enligt Utredningens förslag finns bestämmelser om sekretess i verksamheten i 8 kap. 7 § sekretesslagen (180:100). Bestämmelserna innebär att sekretess råder i verksamhet som består i bl.a. den tillsyn som en kommun bedriver med avseende på näringslivet. Bestämmelserna är direkt tillämpliga vilket innebär att det för sekretess inte krävs några särskilda föreskrifter av regeringen. (Se Göran Regner m.fl., Sekretesslagen, 1998, 8:20.) Begreppet tillsyn skall vid tillämpningen av sekretesslagen inte ges en snäv tolkning utan tillsynen får anses omfatta alla de fall där kommunen har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet. Under begreppet tillsyn faller också sådan rådgivning som sker som ett led i kommunens tillsynsverksamhet. (Se prop. 1979/80:2, Del A, s. 234 f f. och 317 samt Göran Regner m.fl., a.a. 8:14, 8:20 och 13:2.)

När det gäller annan kommunens verksamhet inom räddningstjänstområdet än tillsyn saknas regler om sekretess som tillgodoser den enskildes skydd mot att känsliga uppgifter om förhållanden av personlig och ekonomisk natur lämnas ut. Utredningen anser att detta är en brist. Sälunda bör det i sekretesslagen föras in bestämmelser som förbjuder att sådana uppgifter som räddningstjänstpersonalen kommer i kontakt med i tjänsten, röjs. Det är uppgifter om den enskilde som personalen iakttar eller som personalen kommer i kontakt med i form av utredningsmaterial, bilder m.m. och som har samband med räddningstjänstverksamheten.

Bland de uppgifter rörande den enskilde som det kan vara fråga om och som inte bör få röjas är t.ex. skador på person och egendom. Vidare kan det vara förhållanden på en olycksplats t.ex. i hemmet som återspeglar sociala och ekonomiska förhållanden. Motsvarande sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden gäller för hälso- och sjukvårdspersonal enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. I detta sammanhang kan som jämförelse nämnas att föreskrifter om tystnadsplikt gäller för icke offentliganställd personal vid alarmeringscentraler som har hand om ambulansdirigering m.m. (se 4 § lagen, 1981:1104, om verksamheten hos vissa regionala

alarmeringscentraler). Regler om sekretess för uppgifter om den enskildes förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur finns i 9 kap. sekretesslagen.

Utredningen anser att bestämmelser bör införas i 9 kap. sekretesslagen om att sekretess skall gälla i kommunens räddningstjänstverksamhet till skyddet för enskilds förhållanden av personlig och ekonomisk natur. Sekretess bör råda för uppgifter om det kan antas att den enskilde eller någon honom närliggande lider skada eller men om uppgifterna röjs. Skaderekvisitet bör vara utformat som ett rakt rekvisit, vilket innebär att presumtionen är för offentlighet. Konkreta uppgifter om en skadads hälsotillstånd och levnadsförhållanden bör normalt omfattas av sekretess, medan uppgifter om skadad egendom eller ekonomiska konsekvenser av en olyckshändelse liksom olycksorsaks- och olycksförloppsutredningar oftast torde kunna lämnas ut. Sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar bör vara högst 20 år.

13 Författningskommentar

13.1 Inledning

Förslaget till en reformerad räddningstjänstlagstiftning syftar i första hand till en modernisering av lagstiftningen och en minskad detaljreglering av den kommunala räddningstjänstverksamheten. Förslaget innebär att samhällets räddningstjänstverksamhet styrs genom nationella mål, som skall uppfyllas i verksamheten. Det innebär också att detaljstyrningen av framför allt den kommunala verksamheten kan minska väsentligt.

Kommunerna lämnas också genom förslaget större utrymme för att i enlighet med principen om kommunal självstyrelse anpassa räddningstjänstverksamheten till lokala behov av och förutsättningar för att upprätthålla ett skydd mot olyckor. Frågan om hur verksamheten bör organiseras, dimensioneras och bedrivs överlämnas till kommunerna att själva ta ansvar för. De nuvarande bestämmelserna i dessa hänseenden har utmönstrats ur lagstiftningen. Det gäller bestämmelser om räddningskår och räddningsstyrkor i 9, 12 och 13 §§ RåL, men framför allt den mycket detaljerade regleringen som rör räddningstjänstplan i 21 – 24 §§ RåL. Dessa regler ersätts med regler om handlingsprogram för verksamheten.

Den nuvarande detaljregleringen i 15 – 20 §§ RåL tillsammans med regleringen i 16 – 24 §§ RåF, när det gäller brandsyn samt rengöring och brandskyddskontroll (sotningsverksamheten), har också minskats. Som har framgått av avsnitt 7.2.3 bör bestämmelsen i 3 § RåL med hänvisning till HSL utgå och den behöver inte heller ersättas med någon bestämmelse i HSL.

Bestämmelserna i 42 § RåL om typgodkännande av material i lös inredning i byggnader m.m. har mönstrats ut, eftersom kraven på sådant godkännande inte kan upprätthållas med hänsyn till EU-reglerna.

Beträffande RåF har detaljregleringen rörande den kommunala räddningstjänstpersonalens utbildning och kompetens mönstrats

ut. Bestämmelserna har, som framgår av avsnitt 8.4, ersatts med en övergripande bestämmelse om krav på utbildning och kompetens hos den personal som är verksam inom det kommunala räddningstjänstområdet och hos personalen som är engagerad i sotningsverksamheten. Det gäller bestämmelserna i 2 – 15, 24 – 26 och 28 – 30 §§ RåF.

När det gäller 13 § RåF om ersättning från staten till kommunerna för utbildning av deltidsanställda brandmän noterar Utredningen följande. Paragrafen har sin bakgrund i den ordning som infördes samtidigt med RåL och som innebar att deltidsanställda brandmän, efter inskrivning i den dåvarande civilförsvarsorganisationen, inkallades med civilförsvarsplikt för att genomgå en civilförsvarsutbildning som samtidigt utvecklade personalens kompetens för räddningstjänstuppgifterna i fred. På så sätt åtog sig staten att svara för kostnaden för denna kompetenshöjning. När civilförsvarsorganisationen avvecklades år 1995 ansåg statsmakterna att någon ändring inte borde göras i den sålunda etablerade kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna med avseende på deltidbrandmännens utbildning.

Utredningen utgår från att staten även i fortsättningen kommer att svara för kostnader som hänger samman med utbildningen av den räddningstjänstpersonal som avses i föregående stycke och som anställs utan att dessförinnan ha genomgått någon utbildning för yrket. Däremot anser Utredningen att detta inte behöver författningsregleras på det sätt som sker idag. Resultatet av den kostnadsfördelning som staten och kommunerna enas om kan i stället omsättas genom uppdrag och medelstildelning i regleringsbrev till Räddningsverket.

Utredningen har lämnat ett förslag till ändrade bestämmelser i RåF när det gäller sjö- och flygräddningstjänsterna (se SOU 2000:63). Förslaget tar sikte på bestämmelserna i 37 – 45 §§ RåF och innebär att vissa av bestämmelserna, 44 och 45 §§, kan utmönstras medan andra ändras.

I RåF har vidare bestämmelserna om erkännande av annan utbildning i 31 a och 31 b §§ och om överklagande i 81, 82 och 84 – 86 §§ RåL mönstrats ut. Bestämmelserna i 31 a, 31 b, 81 och 82 §§ RåF har utmönstrats på grund av att bestämmelserna i RåF om utbildning och kompetens har utgått. Bestämmelserna i 84 – 86 §§ RåF, som har anknytning till reglerna om ersättning i RåL, har överförts till den föreslagna lagen.

Andra bestämmelser än sådana som behövs för statens styrning av den kommunala räddningstjänsten och sådana som berör såväl

den statliga som den kommunala räddningstjänstverksamheten bör enligt Utredningens mening i princip inte finnas i en för kommunal och statlig verksamhet gemensam lagstiftning. Styrningen av den statliga räddningstjänstverksamheten behöver således inte komma till uttryck i lag eller förordning annat än i den mån verksamheten har beröring med kommunal räddningstjänstverksamhet bl.a. för samordning och samverkan. Den nuvarande styrningen av den statliga räddningstjänstverksamheten genom RåF kan enligt Utredningens mening i stor utsträckning ske genom beslut i samband med anslagsfrågor eller genom myndighetsinstruktioner.

Flera av de nuvarande bestämmelserna i 36 – 58 §§ RåF kan mot nu angiven bakgrund enligt Utredningens mening mönstras ut (se ovan under avsnitt 4.2.3). Detta är emellertid inte en sådan fråga om att minska detaljregleringen i räddningstjänstlagstiftningen som det har ankommit på Utredningen att ta ställning till. Utredningen vill dock framhålla att en bättre balans skulle uppnås mellan lagen och förordningen om ett flertal av bestämmelserna i 36 – 58 §§ RåF gavs i en annan form och inte tynger en för statlig och kommunal räddningstjänstverksamhet gemensam lagstiftning.

Förslaget till lagstiftning innefattar även att en ny paragraf införs i sekretesslagen till skydd för enskildas förhållanden av personlig och ekonomisk natur. Förslaget har sin grund i att räddningstjänstpersonalen i sin verksamhet kommer i kontakt med uppgifter av känslig natur.

Behovet av ändringar i annan lagstiftning med hänvisningar till räddningstjänstlagstiftningen redovisas inte i betänkandet.

13.2 Förslag till lag om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att det i hela landet upprätthålls ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt egendom och miljön.

Den enskildes och de olika samhällsverksamheternas förmåga att själva vidta åtgärder till skydd mot olyckor skall stödjas.

Paragrafen anger att det övergripande målet enligt lagen är att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön mot

olyckor. Lagen ställer krav dels på den enskilde att skydda sitt liv och sin egendom och att inte förorsaka olyckor, dels på samhället att bedriva en verksamhet i syfte att förebygga olyckor och att förhindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön till följd av olyckor.

Målet är enligt *första stycket* att allmänheten i alla delar av landet genom åtgärder från det allmännas sida skall tillförsäkras en i förhållande till den lokala riskbilden rimlig och likvärdig säkerhetsnivå när det gäller skydd mot olyckor. Innebörden av en likvärdig säkerhetsnivå har utvecklats i den allmänna motiveringen under avsnitt 4.2.2.

Samtidigt som det övergripande ansvaret för skydd mot olyckor enligt lagen är ett offentligt åtagande är det en viktig utgångspunkt, när det gäller skyddet mot olyckor, att den enskilde har ett primärt ansvar för sitt liv och sin egendom och för att inte orsaka olyckor. Detta har bl.a. berörts i den allmänna motiveringen under avsnitt 5.1.1. Föreskrifter om den enskildes ansvar ges i 2 kap. 1 §.

I skyddet av miljön skall beaktas att detta inte enbart är en fråga om vilka räddningsinsatser som är påkallade i olika situationer där fara för skador på miljön föreligger. Verksamheten inom det område som lagen reglerar skall ske med beaktande av nödvändigheten av en ekologiskt hållbar utveckling. Ekologisk hållbarhet innebär, förutom skydd av miljön, även en effektiv användning av resurser. Detta har berörts i den allmänna motiveringen under avsnitt 4.2.2.

Den enskilde har själv som nyss nämnts det primära ansvaret för sitt liv, sin egendom och för hur miljön påverkas i verksamhet som bedrivs såväl professionellt som under fritiden. Ansvaret gäller både att förebygga olyckor och att efter förmåga ingripa vid en olycka samt att vidta åtgärder efter en olycka för att bl.a. bevaka skadad egendom och återställa denna. Av *andra stycket* framgår att de statliga myndigheter som svarar för verksamheten inom räddningstjänstområdet och kommunerna skall stödja den enskildes men också stödja olika andra samhällsverksamheters förmåga att vidta åtgärder till skydd mot olyckor. Det bör ske bl.a. genom råd, information och utbildning. Genom Räddningsverkets och Kommunförbundets försorg tas det fram program som är exempel på hur den enskildes förmåga att agera på rätt sätt vid olyckor kan förbättras. Det gäller bl.a. utbildnings- och informationsåtgärder inom områdena säkerhetsmedvetande, första hjälpen, vattensäkerhet och brandskydd.

2 § I lagen finns föreskrifter om skyldighet för enskilda, kommuner och staten att vidta åtgärder till skydd mot olyckor. Skyldigheterna skall gälla utan att det påverkar det ansvar som var och en har för sin egen säkerhet eller den skyldighet att vidta åtgärder till skydd mot olyckor som eljest är föreskriven i annan lag.

Lagen handlar i huvudsak om enskildas, kommuners och statens skyldigheter eller ansvar för att vidta åtgärder till skydd mot olyckor. Lagens bestämmelser om skydd mot olyckor riktar sig således både till samhället och till enskilda.

De offentliga åtgärderna till skydd mot olyckor, som syftar till att förebygga olyckor och i övrigt förhindra och begränsa skador, är numera inriktade mot i princip alla slag av olyckor som kan drabba människor, egendom eller miljön. Ansvaret är uppdelat mellan stat och kommun, samt inom det statliga området mellan ett antal myndigheter, som har att se till att åtgärder vidtas till skydd mot olyckor inom olika samhällsfunktioner och i verksamheter som enskilda bedriver yrkesmässigt eller på fritiden. Samtidigt har den enskilde, fysiska och juridiska personer, ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom och för hur miljön påverkas. Det ansvar som enligt lagen läggs på det allmänna för att vidta åtgärder till skydd mot olyckor befriar således inte, såsom också har framhållits beträffande RåL (se prop. 1985/86:170 s. 63), den enskilde från ansvar och inte heller från kostnader för olycks- och skadeförebyggande åtgärder eller för att ingripa vid olyckor.

Skyldighet för enskilda och det allmänna, att enligt *andra punkten* i paragrafen vidta åtgärder till skydd mot olyckor, föreligger även om det i annan lag eller i föreskrifter finns bestämmelser om vem som bär ansvaret för att åtgärder vidtas. Sålunda skall förebyggande åtgärder och åtgärder för att ingripa för att förhindra eller begränsa skador vidtas inom ramen för den reguljära verksamhet som bedrivs inom ett flertal olika samhällssektorer. Inom ramen för räddningstjänstbegreppet har emellertid kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst alltid ansvar för att ingripa och leda alla åtgärder som syftar till att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Myndighetsverksamhet, som rör förebyggande åtgärder mot andra olyckor än bränder, regleras emellertid i allt väsentligt genom annan lagstiftning för det aktuella området och inte inom ramen för den aktuella lagstiftningen. Av bestämmelserna i 3 kap. 1 § framgår

dock att kommunen skall vara verksam för skydd mot andra olyckor än bränder. En motsvarande reglering finns i 7 § RåL.

3 § I denna lag används följande uttryck med angiven betydelse.

Åtgärder till skydd mot olyckor: Åtgärder som syftar till att förebygga olyckor samt åtgärder för att förhindra eller begränsa skador till följd av olyckor.

Räddningstjänst: De räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Till räddningstjänst hänförs också räddningsinsatser som görs enligt 4 kap. 2 – 6 §§ utan att det har inträffat någon olycka eller föreligger överhängande fara för en olycka.

Skyldighet för staten eller kommun att göra en räddningsinsats föreligger endast, om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunen svarar för insatsen.

Paragrafen, som delvis motsvaras av 2 § tredje stycket RåL, innehåller definitioner av begreppet *åtgärder till skydd mot olyckor* och begreppet *räddningstjänst*.

Åtgärder till skydd mot olyckor omfattar förebyggande, konsekvensbegränsande och skadeavhjälpande åtgärder. Som framgår av bestämmelserna i 2 § ovan skall sådana åtgärder omfatta såväl enskilda som kommuner och staten. Målsättningen för verksamheten inom räddningstjänstområdet är att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra och begränsa skador på egendom och miljö. Målsättningen avspeglas i den övergripande målsättningen enligt 1 §. Vissa av de åtgärder som vidtas till skydd mot olyckor ryms inom det statliga politikområdet "Skydd mot olyckor" (jfr ovan under avsnitt 3.2). Begreppet "åtgärder till skydd mot olyckor" är således mer omfattande

Begreppet räddningstjänst åsyftar den verksamhet som skall bedrivas av staten och kommunerna för att hindra och begränsa skador vid olyckor eller överhängande fara för olyckor. Räddningstjänstbegreppet, som utan några förändringar har förts över från 2 § RåL, har behandlats i den allmänna motiveringen under avsnitt 5.1.3. Med olyckor avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada (se prop. 1985/86:170 s.

62). Om olyckshändelsen inte redan har inträffat måste det enligt definitionen föreligga en överhängande fara för att den inträffar. Däri ligger att det skall föreligga stor risk för att olyckshändelsen inträffar och stor sannolikhet för att det sker nära i tiden. Olyckshändelsen måste således uppfattas som mer eller mindre omedelbart förestående och befarade skador måste framstå som mer eller mindre direkta och preciserade till tid och rum.

Begreppet räddningstjänst förutsätter vidare, såsom har framhållits i avsnitt 5.1.3, att ett ingripande från samhällets sida med anledning av en olycka är angeläget. Ett ingripande skall syfta till att direkt och preciserat skydda eller tillvarata väsentliga värden genom att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljön. Räddningstjänst innebär också att tvångsåtgärder kan vidtas mot enskilda. Ett ingripande måste, för att få vidtas som räddningstjänst, inte minst mot den bakgrunden kunna bedömas som en i hög grad angelägen och försvarlig samt tidsmässig nödgärd för att hindra eller begränsa mer eller mindre direkta och preciserade skador.

Om det ankommer på ett annat eller flera andra samhällsorgan eller enskilda att vidta åtgärder vid olyckor skall ett ingripande normalt inte behöva göras som en insats inom ramen för samhällets räddningstjänst. Syftet med samhällets räddningstjänst är inte heller att befria den enskilde eller andra samhällsorgan från ansvar och kostnader för ingripanden vid olyckor. Samhället skall således ingripa med räddningstjänst endast när den enskilde, eller någon som denne anlitar, inte har tillräckliga resurser för att bemästra en olycksituation. Ett räddningsingripande skall göras först när det framstår som rimligt att samhället svarar för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. (Se prop. 1985/86:170 s. 63.)

Grund för ett ingripande såsom räddningstjänst föreligger endast under förutsättning att följande fyra kriterier är uppfyllda, nämligen behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Det är att observera att dessa fyra kriterier innebär begränsningar i den skyldighet för samhället att ingripa med räddningstjänst som eljest måste föreligga enligt de tidigare nämnda förutsättningarna för räddningstjänst. Sålunda är t.ex. kriteriet "omständigheterna i övrigt" avsett att sortera bort t.ex. de fall då den enskilde själv eller ett annat samhällsorgan kan vidta de åtgärder som erfordras för att avvärja eller begränsa en skada. Kriteriet syftar till att urskilja de situationer då en insats i samhällets räddningstjänst inte skall göras,

även om övriga kriterier för detta är uppfyllda. De angivna kriterierna kan således sägas ha som syfte att motivera att det inte föreligger en räddningsinsats.

4 § Kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för verksamhet enligt denna lag skall se till att verksamheterna samordnas. De skall också samarbeta med andra som berörs.

Paragrafen, som motsvarar 5 § RåL, innehåller bestämmelser om samordning av all räddningstjänstverksamhet vilket är en förutsättning för att verksamheten skall vara effektiv. Bestämmelserna syftade enligt förarbetena till RåL till att underlätta samarbetet mellan olika räddningsorgan och ge dessa möjligheter att vid en räddningsinsats kunna disponera andra resurser än sina egna (se prop. 1985/86:170 s. 1, 17 och 65). Samarbeta och samordning mellan kommuner och statliga myndigheter som har ansvar för räddningstjänst skall enligt 5 § RåL och enligt den förevarande bestämmelsen ske såväl administrativt som operativt. Bestämmelser om att myndigheter skall samarbeta och "räcka varandra handen" finns i och för sig redan i annan lagstiftning. Den uttryckliga bestämmelsen i paragrafen skall därför ses som en direkt uppfordran till samarbete och ett betonande av betydelsen av samverkan för att verksamheten skall bli effektiv. Resurser i statlig och kommunal räddningstjänst skall utnyttjas gemensamt. I paragrafen åsyftas även ett samarbete med andra myndigheter som har uppgifter som berör räddningstjänstområdet t.ex. Boverket, Arbetsmiljöinspektionen och Miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Regleringen i RåL är i stort inriktad på genomförandet av räddningsinsatser. I den reformerade lagstiftningen fästs en större vikt vid den olycks- och skadeförebyggande verksamheten. Samverkansreglerna i den förevarande bestämmelsen tar, för att skapa effektivitet också i det förebyggande arbetet, även sikte på denna verksamhet.

Länsstyrelsen bör med utgångspunkt i bestämmelserna i paragrafen i sin tillsynsfunktion även följa hur samverkan sker dels mellan kommunerna, dels mellan kommuner och de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst. Räddningsverket har enligt nuvarande 62 § RåF också ett ansvar när det gäller frågor om samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika delar. Detta ansvar gäller också enligt Utredningens förslag.

5 § Kommunen och de statliga myndigheter, som svarar för räddningstjänst, skall se till att allmänheten upplyses om vilken beredskap för räddningsinsatser som upprätthålls. Vidare skall upplysning lämnas i erforderlig utsträckning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor.

Paragrafen, som delvis motsvarar 22 § RåL, innehåller bestämmelser om att kommunen och de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst skall informera allmänheten om vilken beredskap som upprätthålls för räddningstjänst. Det sker lämpligen genom att innehållet i det handlingsprogram för räddningstjänst som kommunen och den statliga myndigheten skall ha tillkännages. Härigenom ges allmänheten också tillfälle att lämna synpunkter på programmet. Det bör i detta sammanhang också upplysas om att det i annan lagstiftning finns särskilda regler om information till allmänheten vid allvarliga olyckor.

I 21 § första stycket 7. RåL anges att kommunen i sin räddningstjänstplan skall ange hur allmänheten skall varnas och informeras vid allvarliga olyckor. Den förevarande paragrafen är avsedd att motsvara även denna bestämmelse i RåL.

Det sätt på vilket kommunen och de statliga myndigheterna enligt paragrafen har att lämna upplysningar kan variera med hänsyn till verksamheten. Kravet på upplysningar kan tillgodoses t.ex. genom kommunens eller den statliga myndighetens hemsida på internet eller genom meddelanden genom massmedia och informationsblad eller på kommunens anslagstavlor. För att utan fördröjning varna och informera allmänheten vid allvarliga olyckor finns varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA). Systemet varnar och informerar genom meddelanden i radio och TV. På orter där särskilt uppsatta utomhusaggregat finns kan dessa användas för varning. Räddningstjänstmyndigheterna kan begära att informationsmeddelanden sänds. Systemet regleras genom överenskommelser mellan Räddningsverket och olika etermedieföretag.

2 kap. Enskildas ansvar och skyldigheter

Allmänna skyldigheter för den enskilde

1 § Det åligger var och en att vidta skäligen åtgärder till skydd mot olyckor.

I fråga om att vidta åtgärder till skydd mot olyckor finns det utöver denna lag även bestämmelser i annan lag.

Paragrafens *första stycke* uttrycker den grundläggande principen att den enskilde har ett primärt ansvar för och skyldighet att skydda sitt liv och sin egendom och att inte förorsaka olyckor. Det ankommer således i första hand på den enskilde, fysiska och juridiska personer, att själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa skador till följd av olyckor. Detta har berörts i den allmänna motiveringen under avsnitt 5.1.1.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att det utöver denna lags regler finns bestämmelser i andra lagar som reglerar den enskildes ansvar att vidta åtgärder till skydd mot olyckor. Det gäller bl.a. miljöbalken (1998:808) och arbetsmiljölagen (1977:1160) vilket erinras om.

2 § Den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön skall, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Detsamma skall gälla den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en brand eller en sådan olycka.

Paragrafen, som motsvarar 39 § RåL, innehåller föreskrifter för allmänheten om varnings- och alarmeringsåtgärder. Enligt paragrafen åligger det alla, som upptäcker eller får kännedom om brand eller annan olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön, att varna och alarmera. Skyldighet att tillkalla hjälp föreligger självfallet bara om situationen inte kan bemästras av dem som är på olycksplatsen. Detta uttrycks genom orden "vid behov". Uttrycket innebär inte att det föreligger någon skyldighet att delta i släckningsarbete eller i annat räddningsarbete utom i de fall då en räddningsledare har beslutat om tjänsteplikt enligt 5 kap. 1 §.

Skyldigheter för ägare och innehavare av byggnader och andra anläggningar

3 § Ägare och innehavare av byggnader eller andra anläggningar skall i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de

åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 41 § RåL. Bestämmelserna i paragrafen, som har berörts under avsnitten 5.1.2, 5.2 och 5.3.2, tar sikte på olycks- och skadeförebyggande åtgärder som åvilar varje ägare och innehavare (arrendator, hyresgäst eller annan nyttjanderättshavare) av byggnader och andra anläggningar. Bestämmelserna innehåller anvisningar om att utrustning skall hållas för släckning och livräddning vid brand men också om att utrustning skall hållas för livräddning vid andra olyckor än brand. Härutöver ankommer det på ägaren och innehavaren att i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

I propositionen till RåL framhölls att utrustning för släckning av brand och för livräddning behövs främst i de fall då ett räddningsingripande från kommunens sida inte kan ske med kort varsel eller där en brand kan utvecklas snabbt och få svåra följder. Med utrustning för livräddning avsågs främst sådana anordningar som gör det möjligt för personer att ta sig ut ur byggnader, t.ex. stegar, trappor och nödutgångar. Utrustning för livräddning kan också vara alarmeringsutrustning såsom automatiska larmanordningar, brandvarnare, brandskåp eller hjälptelefoner. Även livbojar, kastlinor och annan utrustning för räddning av drunknande räknas som utrustning för livräddning. (Se prop. 1985/86:170 s. 84.)

Någon fullständig uppräkningslista av eller generella regler för vilken typ av utrustning som skall hållas eller att ange vilka åtgärder som i övrigt skall vidtas är inte möjlig att göra. Nya krav kommer fortlöpande att behöva ställas på utrustning. Kraven får därför från tid till annan bli en fråga dels om tolkning av bestämmelserna, dels en uppgift i form av information och rådgivning från samhällets sida och ytterst en uppgift för kommunen i tillsynsverksamheten enligt bestämmelserna i 3 kap. 4 §. Skyldigheten enligt bestämmelsen måste givetvis också vara olika från fall till fall beroende på vad byggnaden eller anläggningen används till eller den verksamhet som bedrivs där. Valet av utrustning för att upprätthålla ett brandskydd måste också kunna variera och bero av kostnader. (Se vidare under avsnitt 5.1.2.) Detta kommer till uttryck i lagen på så sätt att skyldigheten att hålla utrustning och att vidta åtgärder skall gälla i skälig omfattning (se prop. 1985/86:170 s. 49).

Paragrafen innebär, oavsett kommunens ansvar för sotningsverksamheten, att ägaren och innehavaren aktivt och kontinuerligt skall upprätthålla ett brandskydd. Att en kontroll av brandskyddet skall utföras i samband med sotningsverksamheten får således inte tolkas så att ägaren och innehavaren fritas från ansvar för brandskyddet.

Bestämmelserna i 41 § RåL stadgar att det är ägaren eller innehavaren av byggnader eller andra anläggningar som skall hålla viss utrustning för bl.a. brandsläckning och i övrigt företa brandförebyggande åtgärder. Begreppet "ägare eller innehavare" i 41 § men också i 43 § RåL har visat sig ge upphov till oklarheter vid tillämpningen av bestämmelserna när det gäller vem av ägaren eller innehavaren som i det enskilda fallet har ansvaret för brandskyddet. Åtskilliga exempel finns på att varken ägaren eller innehavaren har ansett sig ha detta. Ägaren och innehavaren bör ha ett gemensamt ansvar. Förslaget innehåller en ändring i detta hänseende. Ett gemensamt ansvar kan också leda till att ägaren och innehavaren i samband med upplåtelse av nyttjanderätten i avtal eller liknande bättre uppmärksammar frågorna om förebyggande åtgärder, vilket är ägnat att stärka brandskyddet.

4 § Ägare och innehavare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, skall se till att brandskyddet dokumenteras.

Paragrafen innebär en utveckling av den allmänna skyldighet att vidta skäligen åtgärder för att hindra eller begränsa skador till följd av brand som ägare och innehavare av byggnader och andra anläggningar har enligt 3 §. Den förevarande bestämmelsen om skyldighet att upprätta och vidmakthålla en brandskyddsdocumentation är samtidigt ett led i den reformering av brandsyneinstitutet som Utredningen föreslår och ett tydliggörande av den enskildes ansvar för brandskyddet (se avsnitt 5.2).

Begreppet brandskydd är inte definierat i lagen. Brandskyddet kan sägas utgöra resultatet av de åtgärder som vidtas i syfte att eliminera eller reducera risker för brand och att begränsa skador till följd av brand. I 3 § läggs skyldigheten att vidta sådana åtgärder fast (se i övrigt kommentaren till denna paragraf).

Särskilda krav på brandskyddet måste ställas i fråga om sådana byggnader eller anläggningar där risken för brand är stor eller där konsekvenserna av en brand kan bli särskilt allvarliga. Bestämmel-

serna syftar i första hand till att tillgodose allmänhetens, tredje mans, behov av säkerhet mot brand i byggnader och andra anläggningar. Det gäller bl.a. lokaler där ett större antal människor vistas eller lokaler som är avsedda att användas av människor med behov av vård och omsorg eller som annars har särskilda hjälpbehov. Konsekvenser av en brand som också bör beaktas i detta sammanhang är enligt Utredningens mening förlust av väsentliga kulturhistoriska värden eller andra skador med avseende på särskilda samhällsintressen. De krav som kan behöva ställas på brandskydd i dessa sammanhang är t.ex. att hålla en organisation för ett systematiskt och kontinuerligt brandskyddsarbete där det kan ingå bl.a. beskrivning av brandskyddet, utbildning, brandskyddsorganisation och plan för genomförande av kontroll och uppföljning

Syftet med kravet på brandskyddsdokumentation är att en fortlöpande egenkontroll skall ske av att en jämn och med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet skälig brandskyddsnivå upprätthålls. Dokumentationen skall enligt Utredningen innefatta en redogörelse för den brandskyddslösning som valts, t.ex. med avseende på organisation, tekniska lösningar och service samt underhåll av brandtekniska installationer. I den allmänna motiveringen har närmare redovisats vad som bör innefattas i en brandskyddsdokumentation. Det har också påpekats att den dokumentation som upprättats i samband med nybyggnad kan ligga till grund för den här avsedda dokumentationen. (Se avsnitt 5.2.3.)

Bestämmelserna i paragrafen om särskilda krav på brandskyddet sträcker sig bara till vad som i varje enskilt fall är skäligt med hänsyn till kostnaderna. Därmed avses att de särskilda krav som ligger till grund för och som skall redovisas i brandskyddsdokumentation inte får vara mer ekonomiskt betungande än vad som är skäligt med hänsyn till det avsedda syftet.

Den angivna dokumentationen utgör ett viktigt underlag för det allmännas tillsyn över att brandskyddet upprätthålls och skall därför redovisas till tillsynsmyndigheten som enligt 3 kap. 4 § är kommunen. Ägaren och innehavaren kan i och med detta sägas få "bevisbördan" för att brandskyddet är skäligt och tillfredsställande ordnat.

Kommunen har således tillsynen över att ägare och innehavare fullgör sina skyldigheter med avseende på brandskyddet. Hur kommunen administrerar sin tillsynsverksamhet skall vara en kommunal angelägenhet. Tillsynen behöver inte alltid utövas genom tillsynsbesök på platsen, utan kan ske i form av behovsanpassade tillsynsbesök bl.a. mot bakgrund av innehållet i brandskydds-

dokumentationen. Sålunda kan tillsynen ske genom att den insända brandskyddsdokumentationen granskas och läggs till grund för en bedömning att brandskyddet är tillfredsställande. Den insända dokumentationen kan, som redovisats i den allmänna motiveringen, för enklare byggnader och anläggningar vara den fullständiga dokumentationen, medan det i mera komplicerade fall, där dokumentationen kan finnas i olika handlingar, kan bestå av en sammanfattande beskrivning och en redogörelse för de förändringar som eventuellt har genomförts i förhållande till tidigare insänd dokumentation.

Som framgår av avsnitt 5.2.3 bör det bli en uppgift för Räddningsverket att genom allmänna råd vägleda kommunen och den enskilde om vad en brandskyddsdokumentation bör innehålla för olika typer av byggnader och anläggningar. Det blir också en uppgift för Räddningsverket att i allmänna råd vägleda kommunerna om lämpliga tidsmellanrum eller frister för när dokumentationen skall redovisas till kommunen. Kommunen skall sedan med ledning av dessa råd och med hänsyn till lokala omständigheter fastställa frister för när brandskyddsdokumentation skall redovisas till kommunen för olika typer av byggnader eller anläggningar.

De olika typer av byggnader och anläggningar för vilka det skall föreligga en skyldighet att dokumentera brandskyddet bör enligt vad som framgår av avsnitt 5.2.3 författningsregleras. Bestämmelserna i 7 kap. 1 § innehåller regler motsvarande bestämmelserna i 61 § RåL enligt vilka regeringen har bemyndigats att, i de avseenden som behandlas i RåL, meddela de ytterligare föreskrifter som rör skydd för liv eller hälsa som kan behövas. Bestämmelserna i 7 kap. 1 § innehåller även ett bemyndigande för regeringen att överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller åt kommunen att meddela sådana föreskrifter. Regeringen kan i sin tur överlåta åt Räddningsverket att meddela ytterligare föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 4 §.

Kommunen bör föra en förteckning över de byggnader och anläggningar som skall omfattas av skyldigheten att upprätta brandskyddsdokumentation. Av det handlingsprogram för den förebyggande verksamheten, som kommunerna enligt 3 kap. 2 § är skyldiga att upprätta bör också framgå hur kommunens tillsyn av brandskyddet är ordnad och vilken ambitionsnivå som i olika avseenden finns för tillsynsverksamheten.

Skyldigheter för ägare och innehavare av anläggningar med farlig verksamhet

5 § Vid en anläggning, där verksamheten innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, är anläggningens ägare och innehavare skyldiga att analysera riskerna för sådana olyckor samt att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador.

Vad som sägs i första stycket skall även gälla flygplatser som har godkänts enligt 6 kap. 9 § första stycket luftfartslagen (1957:297)

Paragrafen motsvarar i huvudsak 43 § RåL. Syftet med bestämmelserna i paragrafen är i första hand att säkerställa att den som utövar farlig verksamhet tillhandahåller de resurser som behövs för att effektiva räddningsinsatser skall kunna genomföras vid anläggningen. Den föreslagna ändringen i förhållande till 43 § RåL innebär att det i lagen anges att både ägaren och innehavaren till anläggningar med sådan verksamhet är skyldiga att analysera de risker för olyckor som kan medföra allvarliga skador på människor och i miljön. Ändringen syftar till att klargöra och stärka ansvaret för ägare och innehavare att vidta olycks- och skadeförebyggande åtgärder.

De typer av anläggningar som avses i paragrafen är av starkt varierande slag. Det är därför inte möjligt att i författningstext närmare ange kriterierna för vilka verksamheter som bör omfattas av bestämmelserna i paragrafen. En bedömning får göras från fall till fall (se avsnitt 6.2.3).

Som framgår av avsnitt 6.2.3 är det emellertid också angeläget att större likformighet sker i bedömningen än vad som nu är fallet, då varje enskild kommun gör en egen bedömning. Det bör enligt vad som har anförts i avsnitt 6.2.3 ankomma på länsstyrelsen att från fall till fall göra denna bedömning i samråd med kommunen, som bör ha tillsynsansvaret. Länsstyrelsen får med den regionala överblicken anses ha större möjligheter att göra en likvärdig och enhetlig bedömning. Bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter och att överlåta åt en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter finns som tidigare nämnts i 7 kap. 1 §. I tillämpningsföreskrifter kan ges bemyndiganden för länsstyrelsen att närmare ange vilka anläggningar som skall omfattas av paragrafens bestämmelser.

Med stöd av den förevarande paragrafen och 3 kap. 4 § kan kommunen förelägga ägaren och innehavaren att vidta erforderliga åtgärder för att hålla personal och egendom, t.ex. räddningstjänstutrustning eller annan skadebegränsande materiel. Paragrafen gör det också möjligt för kommunen att med ägaren eller innehavaren träffa avtal om att denne skall bekosta den personal och egendom hos kommunen som behövs för att nödvändig beredskap skall kunna upprätthållas. (Jfr prop. 1985/86:170 s. 86.)

Härutöver ankommer det enligt bestämmelserna i paragrafen på ägaren och innehavaren att i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra och begränsa skador på grund av olyckor i verksamheten. Någon generell uppräknning av vilka åtgärder som kan komma i fråga är inte möjlig att göra. Skyldigheten måste givetvis vara olika från fall till fall beroende på den verksamhet som bedrivs vid anläggningen. Detta kommer till uttryck i lagen på så sätt att skyldigheten att hålla utrustning och att vidta åtgärder skall gälla i skälighetsomfattning. Det får ankomma på samhället att genom information och rådgivning ange vad som i det enskilda fallet kan krävas. Ytterst blir det en uppgift för kommunen såsom tillsynsmyndighet att klarlägga detta.

Den i paragrafen angivna, nyss berörda, riskanalysen skall utgöra underlag för planeringen av räddningsinsatser och för bedömningen av vilken beredskap med personal och utrustning som ägaren och innehavaren skall hålla. Riskanalysen skall också kunna utgöra grund för utformningen av den information som myndigheter, anställda och allmänheten har rätt att få både i fråga om riskerna för olyckor och om företagets och myndigheternas beredskap. Riskanalysen utgör, som framgår av avsnitt 6.2.3, ett viktigt underlag för kommunens tillsyn och den skall därför redovisas till kommunen.

Sälunda bör riskanalysen fortlöpande återspegla en beskrivning av verksamheten med avseende på organisation, ledning m.m. Den bör vidare beskriva bl.a. hanteringen av farliga varor och andra förhållanden i verksamheten som innebär risker för människor och miljön. Riskanalysen bör på ett systematiskt sätt identifiera de risker som kan vara förknippade med den särskilda farliga verksamhet som bedrivs vid anläggningen. Analysen skall ge underlag för en värdering av de risker som föreligger och skall kunna ligga till grund för en bedömning av hur eventuella räddningsinsatser bör genomföras.

Riskanalysen skall, som framgått, ligga till grund för en bedömning av vilka riskreducerande åtgärder som behöver vidtas. Det

olycksförebyggande skydd som krävs för att motverka oönskade händelser bör därför beskrivas. Vidare bör förutsättningarna för en operativ insats beskrivas i form av en plan. Av planen bör framgå bl.a. objektägarens ansvar i fråga om personella resurser och utrustning för räddningsinsatser. Miljöeffekter vid en olycka bör ges ett särskilt utrymme i riskanalysen. Vidare bör anknytningen till andra myndigheters krav på riskanalys för anläggningen anges t.ex. när det gäller hanteringen av brandfarliga eller explosiva varor. Vidare bör analysen innehålla en bedömning och en uppföljning av tillbud samt redovisa en erfarenhetsåterföring eller en analys av olyckor.

Kommunens tillsyn bör samordnas med annan tillsyn som länsstyrelsen och andra myndigheter utövar mot vissa av de anläggningar som åsyftas i paragrafen. Sälunda ställs det krav på riskanalys och tillsyn beträffande vissa av de anläggningar som åsyftas i paragrafen även i annan lagstiftning t.ex. i lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och lagen om brandfarliga och explosiva varor. Möjlighet ges därvid för kommunen att utnyttja den sakkunskap som finns hos länsstyrelsen och dessa andra myndigheter (se avsnitt 6.3). Kommunen bör även i andra sammanhang vid sin tillsyn använda sig av sakkunniga från t.ex. länsstyrelsen och Räddningsverket.

I paragrafens *andra stycke* hänvisas till att bestämmelserna i paragrafens första stycke även gäller flygplatser som har godkänts enligt bestämmelser i luftfartslagen. I gällande bestämmelser för civil luftfart finns föreskrifter om att en flygplats skall ha räddningspersonal och om ansvarsförhållanden, organisation, utrustning, beredskap, alarmering m.m. Bestämmelserna utgör grund för krav på beredskap enligt första stycket i den förevarande paragrafen. Kommunen får anses ha bäst förutsättningar för att göra en avvägning med hänsyn till behovet av effektiva räddningsinsatser för ett ingripande i ett tidigt skede. Kommunen bör därför ha möjligheter till de avvägningar mot samhällets resurser som bestämmelserna i paragrafens första stycke ger utrymme för. (Se avsnitt 6.2.3.)

6 § Vid utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen från en anläggning som avses i 5 § skall anläggningens innehavare underrätta länsstyrelsen, polismyndigheten och kommunen, om utsläppet påkallar särskilda åtgärder till skydd för allmänheten. Underrättelse skall också lämnas, om det föreligger överhängande fara för ett sådant utsläpp.

Paragrafen, som motsvarar 38 § RåL, avser utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen, däribland radioaktiva ämnen, från anläggningar som avses i 5 §. Vid utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen eller vid hot om sådant utsläpp är det viktigt att de myndigheter som har ansvar för och deltar i räddningstjänst omedelbart får kännedom om utsläppet eller hotet om utsläpp. Åtgärder för information bör vidtas i förväg så att även allmänheten, när en olycka har inträffat, snabbt kan få varning och information. Det erinras om att i 1 kap. 5 § finns bestämmelser om att kommunen och statliga myndigheter skall se till att allmänheten upplyses om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor.

3 kap. Kommunens ansvar och skyldigheter

Förebyggande åtgärder

1 § Kommunen skall främja trygghet och säkerhet för dem som vistas i kommunen. Därvid skall kommunen svara för att förebyggande åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder undviks. Kommunen skall också vara verksam för skydd mot andra olyckor än bränder, utan att det påverkar det ansvar som åvilar någon annan.

Kommunerna skall ta tillvara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet.

I paragrafen anges i *första stycket* den övergripande målsättningen för kommunens olycks- och skadeförebyggande arbete. Kommunen har att eftersträva att kommuninnevanarna upplever en trygg och säker miljö samt att riskerna för olyckor och skador minskar eller undviks genom förebyggande åtgärder.

Kommunen har liksom enligt nuvarande regler i 7 § RåL ansvar för att förebyggande åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder undviks eller minskas. Kommunen har också i övrigt, även om ansvaret för åtgärden åvilar något annat organ eller en enskild, att främja förebyggande verksamhet inom kommunens geografiska område. I propositionen till RåL sägs i sistnämnda hänseende att det läggs ett särskilt ansvar på kommunerna att främja samarbetet och verka för att brister i skadeskyddet vid olika anläggningar rättas till t.ex. genom påpekanden till den ansvariga myndigheten (se prop. 1985/86:170 s. 67).

I kommunens ansvar för att främja tryggheten och säkerheten för dem som vistas i kommunen ingår enligt målsättningen i paragrafen att samverka med myndigheter och andra organ med ansvar för olycks- och skadeförebyggande verksamhet. Inom en kommun finns ett flertal aktörer som helt eller delvis arbetar mot detta mål. Exempel på sådana aktörer finns inom verksamhetsområdet för trafiksäkerheten, inom plan- och byggsektorn, miljöförvaltningen, säkerhets- och beredskapsverksamheten och folkhälsoverksamheten. Dessa verksamheter styrs i vissa fall av speciallagstiftning eller av centrala politiska beslut. I andra fall utgör kommunala beslut och ambitioner grund för verksamheten.

Det förhållandet att det finns ett flertal myndigheter och andra aktörer med ansvar eller ambitioner för säkerhet och skydd mot olyckor främjar i sig inte samverkan inom kommunen. Det går inte heller såsom framgår av avsnitt 6 att dra någon skarp gräns mellan olika myndigheters ansvarsområden när det gäller olycks- och skadeförebyggande arbete. Det saknas också lagstöd för att kommunerna skall ta ett ansvar för en samordning mellan de olika aktörerna när det gäller olycks- och skadeförebyggande arbete. Paragrafen syftar emellertid till ett samarbete.

Målsättningen enligt den föreslagna paragrafen är således att kommunen skall ta initiativ till ett samarbete i den skade- och olycksförebyggande verksamheten inom kommunen. Avsikten är emellertid inte att kommunen inom ramen räddningstjänstverksamheten skall överta ett sektorsansvar som åvilar någon annan myndighet eller något annat organ. Det framgår av uttrycket vara "verksam för" i paragrafen. Syftet är att åstadkomma en samsyn i fråga om tryggheten och säkerheten i kommunen och även undvika sektorskollisioner, vilket självfallet påverkar kommunnyttan negativt. Denna samsyn skall sedan ligga till grund för kommunens planering för verksamheten i det olycks- och skadeförebyggande arbetet inom räddningstjänstområdet.

Paragrafens *andra stycke*, som har sin motsvarighet i 8 § RåL, innebär en uppmaning till kommunerna att samverka med varandra i frågor som rör förebyggande åtgärder. Det ankommer på kommunerna själva att, utan inblandning från statens sida, bestämma formerna för samarbetet. Det sker för närvarande ett sådant samarbete inom ramen för s.k. räddningsregioner vilket ger goda möjligheter att utveckla en samverkan mellan kommunerna så att den förebyggande verksamheten blir effektiv.

Det kan ofta vara en fördel för en mindre kommun att söka samarbete för att utveckla verksamheten och därmed få en mer effektiv

sådan inom räddningstjänstområdet. Det kan t.ex. råda svårigheter att anställa kompetent personal på chefs- och befälsnivå, såväl när det gäller ledning av verksamheten som funktion i kommunen och när det gäller kompetens att leda räddningsinsatser. En mindre kommun kan ha svårigheter att få personal med särskild kompetens t.ex. för insatser där vissa skadliga ämnen finns. Ett samarbete framstår då som en lösning.

Det finns enligt Utredningens mening anledning att erinra om att det finns fler möjligheter för kommuner att åstadkomma en ändamålsenlig samverkan. Det gäller beträffande såväl förebyggande åtgärder som vid räddningsinsatser och både under civilrättsliga som offentligrättsliga samverkansformer. Den civilrättsliga formen kan gälla köp eller byte av tjänster, t.ex. befälsjour, insatser och kompetens. Det kan även gälla investeringsobjekt t.ex. specialfordon. En kommun kan även köpa hela eller delar av räddningstjänst från en annan kommun.

En ny ordning för offentligrättslig samverkan skapades genom regler i kommunallagen som trädde i kraft den 1 augusti 1997. En offentligrättslig samordning kan ske i två former dels kommunalförbund, dels gemensam nämnd. Den förra formen av samverkan har tillämpats tidigare men den har moderniserats och förenklats genom ändringar i lagstiftningen år 1997. Kommunalförbund har den fördelen framför avtalsamverkan att förbundet bl.a. kan ha uppgifter som innebär myndighetsutövning.

Den senare formen av samordning innebär att två eller flera kommuner samverkar under en gemensam nämnd. Nämnden är sammansatt av representanter från varje kommun och väljs av kommunfullmäktige i de samverkande kommunerna. Organisatoriskt ingår nämnden i någon av de samverkande kommunerna. Verksamhetsområdet för nämnden omfattar såväl det geografiska området som sakområdet. (Se 3 kap. 3 o 4 §§ KL.) Bestämmelser som ger kommunerna rätt att organisatoriskt ordna samverkan ges i 11 §.

2 § Varje kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande åtgärder. Programmet skall redovisa kommunens målsättning för sådana åtgärder samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Programmet skall också redovisa hur kommunens förebyggande verksamhet är planerad och hur säkerhetsarbetet är ordnat.

Handlingsprogrammet skall antas av kommunen för en viss tidsperiod och i den omfattning som behövs efter samråd med de myn-

digheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige får oavsett vad som sägs i kommunallagen (1991:900) uppdra åt en kommunal nämnd att under perioden anta ändringar eller tillägg till handlingsprogrammet.

I paragrafens *första stycke* anges att kommunen skall ha ett handlingsprogram som redovisar de säkerhetsmål och prestationsmål i den förebyggande verksamheten som kommunen mot bakgrund av de lokala förhållandena ställer upp för att uppfylla de i lagen angivna övergripande målen. Det är fråga om vad kommunen avser att uppnå med sin olycks- och skadeförebyggande verksamhet. Handlingsprogrammet skall återspegla hur kommunens säkerhetsarbete med avseende på olycks- och skadeförebyggande åtgärder är ordnat och den organisation och de resurser som kommunen har eller planerar för verksamheten. Det skall framgå hur den förebyggande verksamheten skall bedrivas inom kommunen eller i samverkan med en annan kommun eller med andra som berörs av verksamheten. Kommunen bör fortlöpande följa upp, utvärdera och vidareutveckla programmet, som kan vara gemensamt med det handlingsprogram som kommunen skall ha för räddningstjänstverksamheten (se 7 §).

En förutsättning för att kommunen skall kunna planera för hur säkerhetsarbetet i kommunen skall ordnas måste, såväl när det gäller det olycksförebyggande arbetet som när det gäller räddningsinsatser, vara att en bedömning görs av sannolikheten för att en olycka skall inträffa och konsekvenserna av en olycka. Kommunen bör skapa sig en riskbild. En riskbild får göras med utgångspunkt i en inventering av de risker för olyckor som finns inom kommunen mot bakgrund av bl.a. naturförhållanden, bebyggelsekaraktär, transportväsen och industriell verksamhet inom kommunen. För att skapa en riskbild krävs det därutöver att en analys och en värdering görs av dessa risker. Riskbilden bör kunna utgöra grunden för vilka förebyggande åtgärder som bör vidtas, men också för hur åtgärderna operativt bör genomföras och vilka krav på kompetens och resurser som krävs.

Paragrafen anger i *andra stycket* att handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige. Det följer i och för sig av 3 kap. 9 § KL. I bestämmelsen slås emellertid fast att programmet skall avse en lämpligt avvägd programperiod. Det skall också fortlöpande kunna ändras under perioden mot bakgrund av att det fortlöpande skall vidareutvecklas. Kommunfullmäktige skall inte behöva anta de

ändringar i programmet som görs under hand utan ändringarna bör kunna antas av den nämnd som har ansvar för räddningstjänstverksamheten. Om det behövs bör samråd ske med de myndigheter som har intresse i saken även när ändringar görs. Bestämmelsen har en viss motsvarighet i 22 och 23 §§ RåL.

3 § Kommunen skall i brandförebyggande syfte svara för att fasta förbränningsanordningar med rökkanaler samt imkanaler rengörs regelbundet och tillsammans med tillhörande byggnadsdelar kontrolleras, när det är påkallat från brandskyddssynpunkt. Rengöring och kontroll skall utföras av en skorstensfejarmästare eller ett biträde till denne. Kommunen får i fråga om speciella anläggningar och enstaka avlägset belägna bostadshus medge att någon annan utför rengöringen och kontrollen.

Den som utför rengöring och kontroll av brandskyddet får av kommunen ges befogenhet att i verksamheten meddela erforderliga förelägganden och förbud enligt 4 § och har rätt att få tillträde till den anläggning som berörs. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

Kommunen får föreskriva att avgift skall erläggas för rengöring och kontroll av brandskyddet.

I paragrafens *första stycke*, som motsvarar 15 och 17 §§ RåL, ges bestämmelser om kommunens ansvar för sotningsverksamheten. Med sotningsverksamheten avses dels att fasta förbränningsanordningar med rökkanaler sotas (rengörs) och imkanaler rengörs, dels att en brandskyddskontroll genomförs bl.a. med avseende på förbränningsanordningar och vissa byggnadsdelar. Rengöring och kontroll av brandskyddet, som skall ske regelbundet, syftar till att förebygga brand och skall därför företas om åtgärderna är påkallade från brandskyddssynpunkt. Åtgärderna skall således inte enligt paragrafen utföras i något annat syfte som eljest kan vara angeläget, t.ex. från energisparsynpunkt eller av miljöskäl. Frister för rengöring och kontroll bestäms i särskild ordning. Rengöring och kontroll skall utföras av en skorstensfejarmästare eller ett biträde till denne. Kommunen får i vissa fall medge att någon annan utför rengöringen och kontrollen (se avsnitt 4.4.3).

I *andra stycket*, som motsvarar 19 § RåL, föreskrivs att den som utför rengöring och kontroll av brandskyddet enligt första stycket har rätt att få tillträde till den anläggning som berörs av åtgärderna. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för detta.

Självfallet skall biträde av polismyndigheten utnyttjas endast i absoluta undantagsfall, eftersom det innebär ett undantag från skyddet i grundlag mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång (se 2 kap. 6 § RF). Enligt andra stycket har kommunen också möjligheter att delegera befogenhet att på kommunens vägnar meddela förelägganden och nyttjandeförbud. Bestämmelsen motsvarar 11 § andra stycket RåL. Kommunen får enligt *tredje stycket*, som motsvarar 18 § RåL, ta ut avgifter som motsvarar kostnaderna för de nyttigheter som kommunen tillhandahåller genom sotningsverksamheten.

4 § Kommunen utövar i förebyggande syfte tillsyn inom kommunen över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

För tillsynen har kommunen rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillträdet. Kommunen har också rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Kommunen får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Underlåter någon att vidta en åtgärd som åligger honom eller henne enligt kommunens föreläggande, får kommunen vidta åtgärden på dennes bekostnad.

Kommunen får föreskriva att avgift skall erläggas för tillsynsbesök som föranleds av bestämmelserna i 2 kap. 4 eller 5 §.

Som har framhållits i avsnitt 6.1 kan kommunens förebyggande verksamhet sägas bestå dels i att mer allmänt främja förebyggande verksamhet i kommunen, dels i verksamhet där kommunen har ett ansvar för att aktivt vidta förebyggande åtgärder i kombination med ett kontrollansvar, dels ock i ren tillsynsverksamhet. I den förevarande paragrafen, som motsvarar 54 – 56 §§ RåL, regleras, såsom framgår av avsnitt 5.3.2, kommunens nyssnämnda rena tillsynsverksamhet.

Tillsynen som enligt paragrafens *första stycke* riktar sig mot enskilda (fysiska och juridiska personer) tar sikte på att kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen och de föreskrifter som meddelas med stöd av denna. Tillsynen berör i första hand ägare och innehavare av byggnader och andra anläggningar och avser en kontroll av att dessa vidtar föreskrivna åtgärder enligt 2 kap. 3 – 5 §§. I avsnitt

5.2.3 och i anslutning till 2 kap. 4 § har redogjorts för den framtida brandsynefunktionen. I avsnitt 6.2 och i anslutning till 2 kap. 5 § har redogjorts för tillsynen över anläggningar där verksamheten innebär särskild fara.

Paragrafens *andra stycke* innehåller bestämmelser om rätt till tillträde, rätt till upplysningar och rätt att få del av handlingar i tillsynsverksamheten. Tillträdesrätten gäller även i fråga om statliga byggnader där tillträdesrätten annars är inskränkt av militära eller andra skäl. Den som vägrar tillträde, som en förrättningsman äger fordra, kan dömas för hindrande av förrättning enligt 17 kap. 13 § andra stycket brottsbalken. Den som underlåter att fullgöra sin skyldighet att lämna upplysningar eller handlingar eller lämnar oriktiga uppgifter vid fullgörande av skyldigheten kan dömas till böter enligt 7 kap. 4 §. (Se prop. 1985/86:170 s. 92.)

Av paragrafens andra stycke framgår också att polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillträde till byggnader m.m. Bestämmelsen innebär, liksom bestämmelsen i 3 § andra stycket, en begränsning i bestämmelserna i 2 kap. 6 § RF om skydd mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. (Se prop. 1985/86:170 s. 73.)

I paragrafens *tredje stycke* ges kommunen befogenhet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall efterlevas. Givetvis bör myndigheten försöka uppnå det eftersträlvade resultatet genom råd och uppmaningar, innan den använder sig av dessa tvångsmedel. Innan myndigheten beslutar om föreläggande eller förbud måste den göra en avvägning av olika intressen så att de föreskrivna åtgärderna inte medför oskäliga kostnader eller svåra förluster för den som besluten riktar sig till. Intresset att bereda skydd mot olika skador skall dock komma i första hand. (Jfr prop. 1985/86:170 s. 92.)

I paragrafens tredje stycke ges kommunen vidare rätt att sätta ut vite i ett beslut om föreläggande eller förbud. Allmänna bestämmelser om förfarandet vid beslut om föreläggande eller förbud vid vite och om utdömande av vite finns i lagen (1985:206) om viten. Tredje stycket ger också kommunen befogenhet att besluta om tvångsätgärd på den försumliges bekostnad. Sådana beslut bör givetvis bara komma i fråga vid allvarliga missförhållanden eller om ett föreläggande visar sig verkningslöst. (Jfr prop. 1985/86:170 s. 92.)

Enligt paragrafens *fjärde stycke* får kommunen ta ut avgifter för tillsynsbesök som föranleds av bestämmelserna i 2 kap. 4 och 5 §§.

Avgifterna motsvarar kommunens kostnader för de nyttigheter som kommunen tillhandahåller genom tillsynen.

Räddningstjänst

5 § Varje kommun skall ansvara för räddningstjänst inom kommunen, om inte annat följer av 4 kap. 2 – 7 §§.

Kommunerna skall ta tillvara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst.

Paragrafens *första stycke*, som motsvarar 6 § RåL, anger att kommunen svarar för all räddningstjänst inom kommunen och är skyldig att ingripa i alla fall då det inte är fråga om statlig räddningstjänst. Att staten i dessa fall har det primära ansvaret för räddningstjänst innebär dock inte att kommunen kan förhålla sig passiv. Som framgår av 1 kap. 4 § skall kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst samordna verksamheterna och samarbeta. Vidare innebär bestämmelserna i 5 kap. 5 § att kommunerna på begäran är skyldiga att delta i ingripanden med personal och utrustning.

Innebörden av begreppet räddningstjänst framgår av definitionen i 1 kap. 3 § och innebär att kommunen skall ingripa vid olyckor eller då det föreligger en överhängande fara för olyckor. Ingripandet skall syfta till att åtgärder vidtas så att skador på människor eller egendom eller i miljön hindras eller begränsas. Skyldigheten att ingripa föreligger dock endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att kommunen svarar för insatsen. Begreppet räddningstjänst och skyldigheten för kommunen att ingripa har behandlats i avsnitt 5.1.3.

Paragrafens andra stycke, som delvis motsvarar 8 § RåL, innebär en uppfordran till kommunerna att samverka med varandra i fråga om räddningstjänst liksom i fråga om förebyggande åtgärder enligt 1 § andra stycket. Syftet är att räddningsinsatserna skall bli så effektiva som möjligt. De möjligheter som finns till samverkan har berörts i anslutning till nyssnämnda paragraf. Bestämmelser som ger kommunerna rätt att organisatoriskt samverka ges i 11 §.

6 § Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan genomföras på ett effektivt sätt.

Med räddningstjänstverksamhet avses de samlade åtgärder som vidtas såsom förberedelser för, beredskap för och genomförande av räddningsinsatser. Paragrafen, som har motsvarighet i 4 § RåL, anger att verksamhetsmålet i räddningstjänst är att räddningsinsatser skall genomföras på ett effektivt sätt. I avsnitt 4.2.2 och 4.2.4 har Utredningen närmare utvecklat vilka krav som bör ställas i detta hänseende. Det bör emellertid ankomma på varje enskild kommun att själv välja medel för att nå upp till den nivå för räddningstjänsten som står i överensstämmelse med målsättningen.

7 § Varje kommun skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänstverksamheten. Programmet skall redovisa målsättningen för verksamheten och de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser samt vilken förmåga kommunen har att göra sådana insatser. Förmågan skall redovisas med avseende på förhållandena såväl i fred som under höjd beredskap.

Handlingsprogrammet skall antas av kommunen för en viss tidsperiod och i den omfattning som behövs efter samråd med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige får oavsett vad som sägs i kommunallagen (1991:900) uppdra åt en kommunal nämnd att under perioden anta ändringar eller tillägg till handlingsprogrammet.

Paragrafens *första stycke* innehåller bestämmelser om att kommunen mot bakgrund av de övergripande nationella målen för räddningstjänstverksamheten – förberedelser för, beredskap för och genomförande av räddningsinsatser – skall formulera ett handlingsprogram som anger vad som skall uppnås i verksamheten. Genom handlingsprogrammet skall visas vilka säkerhetsmål och prestationsmål som kommunen mot bakgrund av de lokala förhållandena ställer upp för att uppfylla de i lagstiftningen uppställda övergripande målen i 1 kap. 1 § och i 6 § i förevarande kapitel. Programmet, som kan vara gemensamt för det program som skall upprättas enligt 2 § i detta kapitel, skall redovisa de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Programmet skall återspegla hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat och den organisation och de resurser som kommunen har eller planerar för verksamheten. Programmet skall visa vilken förmåga kommunen har att göra sådana insatser såväl i fred som under höjd beredskap. Programmets innehåll har närmare belysts i avsnitt 4.2.4.

Paragrafens *andra stycke* har sin motsvarighet i 2 § andra stycket i fråga om förebyggande åtgärder och anger bl.a. att handlingsprogrammet, som antas av kommunfullmäktige, skall avse en viss tidsperiod men kunna ändras under perioden av en ansvarig nämnd.

Efterföljande åtgärder

8 § Den som leder en räddningsinsats skall fatta beslut om när insatsen avslutas och, om det är möjligt, underrätta ägaren eller innehavaren av den egendom som räddningsåtgärderna har avsett om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men kommer bevakningen inte till stånd, får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller innehavarens bekostnad.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

Paragrafens *första stycke* syftar till att klargöra gränsdragningen mellan kommunens ansvar för räddningstjänst och den enskildes eller andra samhällsorgans ansvar för att fortsättningsvis vidta de åtgärder som kan vara nödvändiga efter en räddningsinsats. Som har redovisats i avsnitt 5.1.4 är det från flera synpunkter viktigt att gränsdragningen är klar. Ett klargörande och otvetydigt beslut skall således fattas om att insatsen avslutas. Beslutet har också betydelse för att klargöra att de fortsatta åtgärder som eventuellt vidtas från räddningstjänstpersonalens sida inte längre faller in under begreppet räddningstjänst, t.ex. då kommunen finner det lämpligt att använda räddningstjänstresurser för åtgärder som egentligen kan utföras av andra kommunala organ.

En räddningsinsats skall således anses avslutad när riskerna för ytterligare skada inte kan eller behöver motverkas genom fortsatta åtgärder i form av räddningsinsats med utgångspunkt i räddningstjänstbegreppet. Om de kriterier som enligt 1 kap. 3 § skall vara uppfyllda för samhällets skyldighet att göra en räddningsinsats inte längre föreligger skall insatsen bedömas som avslutad. Det kan t.ex. vara då den enskilde själv eller med hjälp av annan kan ta över ansvaret för åtgärder eller när andra myndigheter som har ansvar i olika sammanhang för att åtgärder vidtas kan fullfölja räddningsarbetet.

Paragrafens första stycke innefattar även bestämmelser, som motsvarar 53 § RåL, om att ägaren eller innehavaren av egendom om möjligt skall underrättas om behovet av bevakning, restvärde-

skydd, sanering och återställning. Även om det efter ett räddningsingripande inte är nödvändigt med ytterligare räddningsåtgärder kan i många fall risken för nya olyckor inte uteslutas. I *andra stycket* ges kommunen därför rätt att, om ägaren eller innehavaren inte själv kan sköta detta, såsom en efterföljande åtgärd utföra bevakning på dennes bekostnad. Polismyndigheten skall enligt tredje stycket lämna det biträde som behövs. Om det behövs skall självfallet de myndigheter som utövar tillsyn enligt t.ex. miljöbalken underrättas om att räddningsinsatsen avslutas. Särskilda bestämmelser om underrättelse har givits i 66 § RåF.

9 § När en räddningsinsats är avslutad skall kommunen se till att den olycka som har föranlett insatsen blir undersökt. Syftet med undersökningen skall vara att i skälig omfattning klarlägga orsaken till olyckan, olycksförloppet och hur insatserna har genomförts.

Den som utför undersökning enligt första stycket har rätt att få tillträde till olycksplatsen.

Polisen skall lämna det biträde som behövs.

Paragrafen syftar till att olycksorsaker och olycksförlopp med rimliga insatser skall utredas och att en analys skall göras av hur en räddningsinsats har genomförts. En sådan s.k. olycksförloppsutredning har enligt Utredningens mening stor betydelse för bedömningen av om en räddningsinsats har varit effektiv. Den måste också ses som ett viktigt led i kommunens riskinventering och riskanalys och för bedömningen av vilka olycks- och skadeförebyggande åtgärder som behöver vidtas. Erfarenheter från olycksförloppsutredningar har enligt Utredningens mening även betydelse när det gäller utformningen av kommunens mål och handlingsprogram på räddningstjänstområdet. Betydelsen av en återföring av erfarenheter från räddningsinsatser har berörts i avsnitten 2.2.2, 4.2.4 och 5.1.4.

En olycksförloppsutredning behöver normalt inte vara särskilt komplicerad. Det är fråga om att insatsen skall dokumenteras och analyseras allt efter hur komplex insatsen har varit. I de enklaste fallen torde en anteckning i en rapport från insatsen vara tillräcklig. Beträffande orsaken till olyckshändelsen och olycksförloppet kan det i de flesta fall vara tillräckligt med en fackmässig bedömning från räddningstjänstpersonalens sida med den reservation för eventuella brister i bedömningen som med hänsyn till omständigheterna kan föreligga. Uttrycket "i skälig omfattning" i bestämmel-

sen innebär att de resurser som avsätts för att genomföra olycksförloppsutredningar skall vara rimliga. Om en olycksförloppsutredning kommer till stånd genom t.ex. polisens försorg i samband med en brottsutredning eller med stöd av lagen (1990:712) om undersökning av olyckor skall kommunens egen utredning anpassas till en sådan utredning. Det kan innebära att en sådan olycksförloppsutredning som avses i den förevarande paragrafen inte behöver genomföras.

Organisation

10 § I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder för räddningstjänsten. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900).

I paragrafen, som motsvarar 10 § RåL, hänvisas till den kommunala nämndorganisationen. 3 kap. 3 § KL innebär att ingen del av den specialreglerade verksamheten, såsom bl.a. räddningstjänstverksamheten, får falla utanför en nämnds ansvar (se prop. 1990/91:117 s. 155).

Bestämmelsen i paragrafen tjänar som en anvisning om det politiska ansvaret för och den politiska styrningen av kommunens räddningstjänstverksamhet. Kommunen bestämmer själv om nämndorganisationen. Uppgifterna att styra verksamheten kan fördelas mellan flera nämnder i kommunen. Såsom har framhållits i propositionen om kommunallagen (prop. 1990/91:117) är det emellertid viktigt att kommunen för varje nämnd håller samman ansvaret för de olycks- och skadeförebyggande åtgärderna med ansvaret för räddningstjänst.

11 § Av kommunallagen (1991:900) framgår att flera kommuner kan ha en gemensam organisation för räddningstjänsten.

En kommun får också träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter kommunen har enligt denna lag skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

Kommunen får även efter överenskommelse med annan kommun uppdra åt anställd i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i visst ärende eller viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen. Föreskrifterna i 6 kap. 24-27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Enligt 1 § andra stycket och 4 § andra stycket uppfordras kommunerna att samverka med varandra på räddningstjänstområdet. Syftet från statens sida är att räddningsinsatserna skall bli så effektiva som möjligt. En samverkan måste överhuvudtaget anses ge den bästa helhetssynen på samhällsnyttan i säkerhetsarbetet när det gäller skydd mot olyckor. Paragrafen ger mot nu angivna bakgrund kommunen rätt att komma överens med en eller flera kommuner om att samverka inom räddningstjänstområdet. I anslutning till 1 § har redogjorts för olika former för sådan samverkan.

Paragrafens *första stycke*, som motsvarar 9 § andra punkten RåL, är en upplysning om att kommunen har rätt att träffa avtal med annan kommun om att ha en gemensam räddningstjänst. Eftersom räddningstjänst till stor del innefattar myndighetsutövningssuppgifter är de alternativa former för räddningstjänst som här är aktuella gemensam nämnd och kommunalförbund. Både gemensam nämnd och kommunalförbund är offentlighetsorgan med ett gemensamt beslutsorgan som utses av de samverkande kommunerna. En gemensam nämnd är organisatoriskt inordnad under en av de samverkande kommunerna, en s.k. värdkommun. Kommunalförbundet är en egen juridisk person vilken övertar uppgifterna från de samverkande kommunerna.

Andra stycket i paragrafen, som motsvarar 9 § tredje punkten RåL, innehåller en bestämmelse om att kommunen helt eller delvis kan överlåta uppgifterna enligt denna lag till en annan kommun. Syftet med paragrafen är inte att överlåta kommunens ansvar för verksamheten utan endast att överlåta utförandet (jfr prop. 1985/86 s. 67 f.). Andra stycket ger också stöd för den tillhandahållande kommunen att gå utöver den kommunala kompetensen enligt KL.

I *tredje stycket* i paragrafen föreskrivs att kommunen, efter överenskommelse med annan kommun, får överlåta beslutanderätt till anställd i den kommunen. Paragrafen innebär en utvidgning av personkretsen i förhållande till den generella delegationsbestämmelsen i 6 kap. 33 § KL. Kommunen kan alltså genom denna utvidgning delegera beslutanderätt till anställd i en annan kommun. I detta ligger att delegation inte kan ske till någon i egenskap av förtroendevald eller till någon som är anställd i ett företag som ägs av kommunen. Bestämmelsen innebär inte att ansvaret för verksamheten förskjuts. Ansvaret för verksamheten ligger fortsatt på den ansvar-

ga nämnden i den delegerande kommunen i enlighet med 6 kap. 7 § KL.

Av tredje stycket framgår också de begränsningar som råder i rätten att delegera. Vissa ärenden kan enligt 6 kap. 34 § KL inte delegeras, t.ex. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Då denna paragraf i de flesta fall torde omfatta den begränsning som idag finns i 11 § första stycket RåL, om att uppdrag att besluta på nämndens vägnar inte får omfatta förelägganden eller förbud vid vite eller verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad kan föreskriften i 11 § första stycket RåL utmönstras ur lagstiftningen.

Slutligen innehåller tredje stycket en föreskrift om att kommunallagens jävsbestämmelser och bestämmelser om anmälan till nämnden av de beslut delegaten fattar gäller för delegation till anställd i annan kommun.

12 § Den personal, som för kommunens räkning har att utföra olycks- och skadeförebyggande uppgifter, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser, samt att utöva tillsyn, skall genom erfarenhet och utbildning ha förvärvat den kompetens som behövs i kommunen för att tillförsäkra allmänheten en rimlig säkerhetsnivå i förhållande till de risker för olyckor som finns inom kommunen.

Paragrafen innehåller, såsom har utvecklats närmare i avsnitt 8.4, övergripande bestämmelser om kraven på kompetens och utbildning hos den personal som är verksam inom det kommunala räddningstjänstområdet och även personal inom sotningsverksamheten. Den ansluter till det övergripande syftet med lagen, d.v.s. att det i hela landet skall upprätthållas ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, likvärdigt skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt egendom och miljön.

Innbörden av bestämmelserna i paragrafen är att kommunen skall se till att det i den organisation, som kommunen förfogar över för uppgifter enligt denna lag, finns personal som har en sådan utbildning och erfarenhet att allmänheten tillförsäkras en rimlig säkerhetsnivå med hänsyn till den lokala riskbilden. Avsikten är att bedömningen av huruvida så är fallet skall göras med avseende på den samlade kompetensen och hur denna utnyttjas i kommunen, sett bl.a. i relation till de risker för olyckor som finns i kommunen. Utredningen anser att det står bäst i överensstämmelse med en

strävan till minskad detaljreglering och ökad målstyrning att det som huvudregel inte ställs upp några specifika behörighetskrav för varje person som skall kunna anställas i kommunen för uppgifter enligt denna lag. Det får ankomma på länsstyrelsen och i sista hand på Statens räddningsverk att, i samband med tillsyn, följa upp och utvärdera huruvida kommunerna i sin verksamhet uppnår en rimlig säkerhetsnivå. Räddningsverket har också möjlighet att genom allmänna råd ange vissa normer eller kriterier för kommunernas bedömning av kompetensbehovet.

Undantag från principen om att detaljreglering av kompetenskrav skall undvikas bör göras i fråga om den personal som mest uttalat har att svara för myndighetsutövning inom räddningstjänstområdet. Det gäller tillsynspersonalen och de personer som skall kunna leda räddningsinsatser. Som tillsynspersonal räknas även den personal som utför brandskyddskontroll enligt 3 kap. 3 §. Det bör dock överlåtas på Räddningsverket att meddela erforderliga föreskrifter med krav på behörighet för dessa uppgifter. Detta överensstämmer med Utredningens uppfattning att det inte heller behöver föreskrivas i lag eller förordning vilka utbildningar som skall genomföras i det reformerade utbildningssystemet och som i olika kombinationer bör medföra behörighet som tillsynsförrättare eller insatsledare.

Av det nu sagda följer att de bestämmelser om kompetens och om utbildning som nu återfinns i 2 – 15 §§ RåF i princip inte behöver ha någon motsvarighet i en ny förordning. Motsvarande gäller beträffande bestämmelserna i 25, 26 och 28 – 30 §§ RåF om utbildning av personal för rengöring och brandskyddskontroll (sotningsverksamheten).

13 § Den personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst skall vara anställd. Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

I organisationen för räddningstjänst kan också ingå räddningsvärn. Ett räddningsvärn skall bestå av personal som har uttagits på grund av tjänsteplikt.

Om det vid en anläggning inom kommunen har organiserats en särskild enhet för räddningsinsatser vid anläggningen, får kommunen träffa avtal med ägaren eller innehavaren av anläggningen om att enheten skall ingå i kommunens organisation för räddningstjänstverksamhet. En sådan enhets räddningsinsatser är att anse som kommunal räddningstjänst enligt denna lag också när insatserna görs inom den egna anläggningen.

Paragrafens *första stycke första mening*, som delvis motsvarar 14 § RåL, innehåller bestämmelser om dels att den personal som används för räddningsinsatser skall vara anställd, dels att personal utan att vara anställd kan rekryteras att tjänstgöra i räddningsvärn och ingå bland den personal som används i räddningstjänst. Av *andra meningen* framgår att kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Av paragrafens *tredje stycke*, som motsvarar 13 § andra och tredje styckena i RåL, framgår att kommunen kan komma överens med en ägare eller innehavare av en anläggning att personal som har utbildats och utrustats för räddningsinsatser vid anläggningen kan ingå i kommunens räddningstjänstverksamhet. Annan personal inom det kommunala räddningstjänstområdet, t.ex. personal som endast är engagerad i förebyggande verksamhet eller för tekniska eller administrativa uppgifter, behöver inte vara anställd.

Frågan om kravet på att den personal som är verksam i räddningstjänst skall vara anställd, på heltid eller deltid, har diskuterats i olika sammanhang. Frågan om en privatisering av räddningstjänstverksamheten eller om räddningstjänst på entreprenad har därvid tillbakavisats med hänvisning bl.a. till den speciella uppgiften att rädda liv som är förknippad med verksamheten. Det har understrukits att det allmänna har de bästa möjligheterna att säkerställa att personella och materiella resurser står till förfogande för en räddningsinsats. Det har vidare framhållits att det är samhällets uppgift att ta det direkta ansvaret för såväl planering som genomförande av räddningstjänsten. I bl.a. prop. 1985/86:170 s. 30 har det betonats att samhället måste ha det direkta inflytandet över skötseln av räddningstjänsten. Samma principiella inställning till att samhället bör ha ansvaret för räddningstjänsten har kommit till uttryck i Räddningstjänstutredningens betänkande SOU 1994:67. Det var därvid fråga om att föra över ansvaret för kommunal räddningstjänst till ett enskilt organ (se s. 38).

Räddningstjänst och särskilt den ledningsfunktion som utövas i samband med tjänsten innefattar myndighetsutövning, varmed förklarat uttryckt avses beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna (jfr. bl.a. prop. 1973:90 s. 397 och SOU 1993:55 s. 68 ff.). Sålunda innebär räddningsledarens möjligheter att bestämma över rättigheter och skyldigheter, när det gäller tjänsteplikt och ingrepp i annans rätt, myndighetsutövning. Enligt 11 kap 6 § RF är myn-

dighetsutövning en så viktig och ingripande förvaltningsuppgift att den endast kan delegeras till en enskild med stöd av lag. Om uppgifter som innefattar myndighetsutövning skall lämnas över till en enskild måste vissa krav på konkretion ställas upp vid konstruerandet av lagstödet (se bl.a. Petré/Ragnemalm, Sveriges Grundlag, 12:e uppl., 1980, s. 281). Frågan om entreprenad i samband med eller om en privatisering av räddningstjänst bör tillåtas kan därför inte bedömas utan att det föreligger ett förslag om till vem uppgiften skall överlätas.

Det kan vidare påpekas att en privatisering av räddningstjänstverksamheten bl.a. får till följd att förutsättningarna för en tillsyn över verksamheten förändras. Sälunda begränsas t.ex. den tillsyn som utövas av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. En privatisering får också betydelse när det gäller bl.a. regler om handlingars offentlighet och sekretesslagens regler. Dessa regler gäller inte vid en privatisering och Utredningens förslag innebär att sekretess skall gälla i räddningstjänst (se avsnitt 12). Det kan vidare nämnas att den i bl.a. förvaltningslagen (1986:223) stadgade rätten för medborgaren till information och hjälp upphör om en myndighetsverksamhet överlämnas till en privat entreprenör. Det gäller även förfaranderegler som skall tillgodose den enskildes rättssäkerhetsintressen, när en privat entreprenör skall fullgöra arbetsuppgifter som kan utgöra ett led i myndighetsutövning. (Jfr. bl.a. SOU 1993:90 s. 290).

Enligt paragrafens *första stycke andra mening* som delvis motsvarar 12 § RÄL är det, som nyss framgått, möjligt för kommunen att på enskilda överlåta vissa räddningsinsatser som kräver särskild kompetens, t.ex. bekämpning av olja eller andra skadliga ämnen. Det är inte tillåtet för en kommun att överlåta hela ansvaret för räddningstjänsten på ett enskilt organ. Det är att märka att kommunen har ansvaret för ett räddningsingripande även om det utförs av någon på grund av avtal (se prop. 1985/86:170 s. 69 f.).

Enligt paragrafens *andra stycke* kan även räddningsvårn ingå i kommunens organisation för räddningstjänst. Räddningsvårnet består av personal som tas ut med tjänsteplikt enligt 5 kap. 1 §. Räddningsvårnet bör i första hand tas ut bland frivilliga. Räddningsvårn, som mestadels kommer till användning inom glesbebyggda områden och på öar utan fast landförbindelse, har till uppgift att förbereda en räddningsinsats i avvaktan på kommunens anställda räddningstjänstpersonal och att sedan biträda denna vid insatsen.

Enligt paragrafens *tredje stycke* gäller, som nyss framgått, att kommunen i vissa fall kan träffa avtal om att privatanställd personal skall ingå i kommunens organisation för räddningstjänst. Sålunda kan det vid anläggningar bedrivna verksamhet som kräver särskilda räddningsresurser i form av personal och utrustning, t.ex. brandpersonal vid vissa industrier eller större flygplatser (se 2 kap. 5 §). Det kan då vara lämpligt att sådana resurser knyts till den kommunala räddningstjänstverksamheten. Den insats som görs inom den egna anläggningen är enligt paragrafens andra stycke kommunal räddningstjänst varvid lagstiftningen som reglerar denna är tillämplig bl.a. i fråga om ledning.

Ledning

14 § Inom varje kommun skall det finnas en räddningschef som ansvarar för att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt ordnad och som leder varje räddningsinsats. Räddningschefen får utse annan som uppfyller de behörighetskrav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att leda räddningsinsatser (räddningsledare).

Berör en räddningsinsats mer än en kommuns område inom samma län och finns därmed flera räddningsledare för insatsen, skall länsstyrelsen bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna själva har bestämt det. Berör räddningsinsatsen flera län, skall länsstyrelserna i motsvarande situation bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen.

Om ledning och samordning av omfattande räddningsinsatser finns bestämmelser i 4 kap. 10 §.

Paragrafens *första stycke*, som delvis motsvarar 13 § första stycket, 31 § och 32 § första stycket RåL, slår fast att det i varje kommun skall finnas en räddningschef som dels ansvarar för att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt ordnad, dels leder varje räddningsinsats. Räddningschefen kan enligt paragrafen utse annan att leda räddningsinsatser. Inget hindrar att räddningschefen utser något befäl i en annan kommuns räddningstjänstverksamhet att vara räddningsledare i kommunen. Det kan vara lämpligt om där finns någon med särskild kompetens som saknas i den egna kommunen (se prop. 1985/86:170 s. 80).

En räddningsledare har stora befogenheter. På dennes anmodan är enligt 5 kap. 5 § statliga eller kommunala myndigheter skyldiga

att delta i en räddningsinsats med personal och utrustning om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. Vid en räddningsinsats får räddningsledaren enligt 5 kap. 2 § företa sådana ingrepp i annans rätt som är försvarliga med hänsyn till omständigheterna. Räddningsledaren kan också förordna om fullgörande av tjänsteplikt enligt 5 kap. 1 §. I vissa fall har denne enligt 3 kap. 8 § befogenhet att efter en räddningsinsats utföra bevakning på ägarens eller innehavarens bekostnad av egendom som varit föremål för en räddningsinsats. (Se prop. 1985/86:170 s. 80.)

Det förhållandet att en räddningsledares befogenheter anges i 3 kap. 8 § och i 5 kap. 1, 2 och 5 §§ innebär inte att räddningschefens befogenheter upphör. Räddningschefen har det övergripande ansvaret och kan lämpligen i samband med att en eller flera räddningsledare utses ange dessas uppgifter och befogenheter. Följs inte de anvisningar som räddningschefen ger kan förordnandet som räddningsledare utan vidare komma att upphöra. Ledningsfunktionen i kommunal räddningstjänst har behandlats i avsnitt 4.3.2.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar delvis 32 § andra stycket RåL och reglerar den situationen då en räddningsinsats berör flera kommuner. Tvekan kan då uppstå om vem som skall vara räddningsledare för räddningsinsatsen. I paragrafens andra stycke förutsätts att räddningsledarna i de olika kommunerna kommer överens om vem som skall vara räddningsledare för insatsen. Gör de inte det blir det en fråga för en eller flera länsstyrelser att avgöra detta. Ytterst får regeringen ingripa. Frågan har berörts i avsnitt 4.3.3.

I paragrafens *tredje stycke* ges en hänvisning till 4 kap. 10 § med bestämmelser om ledning och samordning av omfattande räddningsinsatser. Frågan har behandlats i avsnitt 4.3.3.

4 kap. Statens ansvar och skyldigheter

Räddningstjänst

1 § Den statliga räddningstjänsten enligt bestämmelserna i 2 – 7 §§ skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan genomföras på ett effektivt sätt.

Paragrafen motsvarar 4 § RåL och anger att verksamhetsmålet i den statliga räddningstjänsten, liksom i den kommunala, är att räddningsinsatser skall planeras och genomföras på ett effektivt sätt. I

avsnitt 4.2.2 och 4.2.3 har närmare utvecklats vilka krav som bör ställas i dessa hänseenden. Det bör uppmärksammas att med räddningstjänstverksamheten avses de samlade åtgärder som vidtas såsom förberedelser för, beredskap för och genomförande av räddningsinsatser. Det bör också uppmärksammas att med en effektivt genomförd räddningsinsats åsyftas även ett effektivt utnyttjande av de resurser som används vid insatsen bl.a. av hänsyn till miljön.

2 § Inom fjällområden skall den myndighet som regeringen bestämmer svara för räddningstjänst (fjällräddningstjänst) som innefattar att

1. efterforska och rädda den som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för dennes liv eller allvarlig risk för dennes hälsa,

2. rädda den som har råkat ut för en olycka eller drabbats av en sjukdom och som snabbt behöver komma under vård eller få annan hjälp.

Paragrafen motsvarar 25 § RåL. I propositionen till RåL diskuterades dels kriterierna för fjällräddningstjänst, dels att räddningsåtgärderna kan föranleda sjuktransport (se prop. 1985/86:170 s. 36 f. och 75 f.). Frågan om ansvar för sjuktransporter och landstingens ansvar för dessa har diskuterats i avsnitt 7.2.3. Regeringen bestämmer vilken myndighet som skall ha ansvar för fjällräddningstjänsten.

3 § Vid flyghaverier inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väneren, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall den myndighet som regeringen bestämmer svara för räddningstjänst (flygräddningstjänst).

Myndigheten skall, såsom flygräddningstjänst, svara för förebyggande räddningsinsatser mot skador, när ett luftfartyg är nödställt eller när fara hotar lufttrafiken. Myndigheten skall också, såsom flygräddningstjänst, svara för efterforskning av bemannade luftfartyg som saknas.

Paragrafen motsvarar 26 § RåL (se prop. 1985/86:170 s. 37 f. och 76). Med flygräddningstjänst avses enligt paragrafens *andra stycke* även vissa förebyggande insatser och efterforskningsåtgärder. I paragrafens andra stycke har gjorts den ändringen i förhållande till

26 § andra stycket RåL att efterforskning av luftfartyg endast skall avse bemannade sådana. Syftet med bestämmelserna i paragrafen är att rädda människoliv och inte att efterforska allt mer vanliga obemannade luftfartyg. Regeringen bestämmer vilken myndighet som skall ha ansvar för flygräddningstjänsten.

4 § Inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väner, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall den myndighet som regeringen bestämmer svara för efterforskning och räddning av människor, som är eller kan befaras vara i sjönöd, och för sjuktransporter från fartyg (sjöräddningstjänst).

Paragrafen motsvarar 27 § RåL (se prop. 1985/86:170 s. 38 ff. och 76 ff.). Sjøräddningstjänsten omfattar enligt paragrafen även sjuktransporter från fartyg. Frågan om ansvaret för sjuktransporter från fartyg har behandlats i avsnitt 7.2.3. Regeringen bestämmer vilken myndighet som skall ha ansvar för sjöräddningstjänsten.

Som har framhållits i avsnitt 4.2.3 är en samverkan eller samordning i bl.a. sjöräddningstjänst och annan räddningstjänst nödvändig. Det gäller inte minst i förhållande till den räddningstjänst som bedrivs av kustkommunerna. Det är angeläget att överenskommelser träffas med berörda kustkommuner om de åtgärder som skall vidtas då räddningsinsatser behöver göras i kustnära vatten. Uppgifter om samverkan och samordning skall framgå av myndighetens handlingsprogram (se avsnitt 4.2.3).

5 § I andra fall än som avses i 2 – 4 §§ skall den myndighet som regeringen bestämmer, såsom räddningstjänst, efterforska personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa.

Paragrafen motsvarar 27 a § RåL (se prop. 1991/92:70). En förutsättning för att efterforskningen enligt bestämmelsen i paragrafen skall anses som räddningstjänst är att den inte ingår i spaning i samband med en brottsundersökning. Regeringen bestämmer vilken myndighet som skall ha ansvar för räddningstjänst enligt paragrafen.

6 § Inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väner, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall den myndighet som regeringen bestämmer svara för räddningstjänst, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en uppenbar risk för detta (miljöräddningstjänst till sjöss).

Paragrafen motsvarar delvis 27 b § RåL (se prop. 1992/93:54). Utredningsförslaget innebär att bestämmelserna i 27 b § RåL kompletteras på det sättet att miljöräddningstjänst till sjöss föreligger redan när det föreligger en uppenbar risk för att olja eller andra skadliga ämnen kommer ut i vatten. Frågan har behandlats i avsnitt 9.1.3. De åtgärder som skall komma ifråga som miljöräddningstjänst till sjöss kan bestå i att förbereda eller lägga ut länsor kring ett havererat fartyg, förbereda läktring av olja eller andra skadliga ämnen till ett annat fartyg eller andra insatser till skydd för den marina miljön i början av ett räddningsförlopp där en räddningsledare behöver särskilda befogenheter. Det kan dock inte anses tillräckligt för att inleda en miljöräddningsoperation till sjöss att lasten i sig utgör en fara. Det måste, som har framhållits i avsnitt 9.1.3, röra sig om en reell risk som bygger på en sammanvägd bedömning av olika faktiska omständigheter kring händelsen såsom fartygets eller fartygens skick, deras mer eller mindre utsatta läge, trafikbilden, strandformationen, bottenförhållandena på en grundstötningsplats, strömmar, väder- och vindförhållanden.

Som också har framhållits i avsnitt 9.1.3 bör ett ingripande i form av miljöräddningstjänst till sjöss göras i samråd med de myndigheter som har ansvar för miljöskydd. Ett nära samarbete bör också ske med kustkommunerna om en insats behöver göras nära land. När olja eller skadliga ämnen har flutit i land upphör miljöräddningstjänsten till sjöss och blir en saneringsfråga som i allmänhet utförs av kommunen inom ramen för det lokala miljöskyddsansvaret. Akuta åtgärder som behövs faller inom ramen för kommunal räddningstjänst (jfr. prop. 1985/86:170 sid. 78).

Regeringen bestämmer vilken myndighet som skall ha ansvar för miljöräddningstjänst till sjöss.

7 § Vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning i sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller vid överhängande fara för ett sådant utsläpp skall

den myndighet som regeringen bestämmer svara för räddningstjänst.

I 10 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet finns bestämmelser om skyldighet för innehavare av kärnteknisk anläggning att vidta de åtgärder som behövs för att upprätthålla säkerheten vid anläggningen.

Paragrafens första stycke motsvarar 28 § första stycket RåL (se prop. 1985/86:170 s. 40 ff. och 78 f.). Regeringen bestämmer vilken myndighet som skall ha ansvar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Paragrafens andra stycke motsvarar 28 a § RåL (se prop. 1997/98:90).

Efterföljande åtgärder

8 § Den som leder en räddningsinsats skall fatta beslut om när insatsen avslutas och, om det är möjligt, underrätta ägaren eller innehavaren av den egendom som räddningsåtgärderna har avsett om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men kommer bevakningen inte till stånd, får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller innehavarens bekostnad.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

Paragrafens *första stycke* syftar till att klargöra gränsdragningen mellan ansvaret för statlig räddningstjänst och den enskildes eller andra samhällsorgans ansvar för att fortsättningsvis vidta de åtgärder som kan vara nödvändiga efter en statlig räddningsinsats. Som har redovisats i avsnitt 5.1.4 är det från flera synpunkter viktigt att gränsdragningen kring statens räddningstjänstansvar är klart. Ett klargörande och otvetydigt beslut skall således, som också har framhållits i anslutning till 3 kap. 8 §, fattas om att insatsen avslutas. Paragrafens första stycke innefattar även bestämmelser, som motsvarar 53 § RåL, om att ägaren eller innehavaren av egendom om möjligt skall underrättas om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

I *andra stycket* anges att bevakning av egendom efter räddningstjänst kan komma att ske på ägarens bekostnad. Polismyndigheten skall enligt *tredje stycket* lämna det biträde som behövs. Om det behövs skall självfallet de myndigheter som utövar tillsyn enligt t.ex.

miljöbalken underrättas om att räddningsinsatsen avslutas. Särskilda bestämmelser om underrättelse har givits i 66 § RåF.

9 § Den myndighet som regeringen bestämmer skall svara för saneringen efter sådana utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning som avses i 7 § första stycket.

Med sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen enligt första stycket avses sådana åtgärder som staten skall vidta för att göra det möjligt att åter använda mark, vatten, anläggningar och annan egendom som förorenats genom utsläpp av radioaktiva ämnen. Skyldighet för staten att vidta sådana åtgärder föreligger endast i den utsträckning det med hänsyn till följderna av utsläppet, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten svarar för åtgärderna.

Paragrafens *första stycke* motsvarar 28 § andra stycket RåL (se prop. 1991/92:41). Regeringen bestämmer vilken myndighet som skall ha ansvar för saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen som avses i 7 § första stycket.

Paragrafens *andra stycke*, som motsvarar 2 a § RåL, innehåller dels en definition av vad som avses med sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen enligt paragrafens första stycke, dels de kriterier som skall vara uppfyllda för att det skall föreligga skyldighet att svara för sanering enligt första stycket. De angivna kriterierna har sin motsvarighet i de kriterier som skall föreligga för skyldighet för staten att göra en räddningsinsats enligt 1 kap. 3 §. (Se prop. 1991/92:41.)

Ledning

10 § Vid varje statlig räddningsinsats skall det finnas en räddningsledare. Räddningsledaren utses av den myndighet som svarar för räddningstjänsten.

I fråga om räddningsinsatser som är omfattande får regeringen föreskriva eller i särskilt fall bestämma, att en länsstyrelse får ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. I sådana fall utses räddningsledare av den länsstyrelse som har fått ansvaret.

I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta, att en länsstyrelse skall ta över ansvaret för saneringen

inom flera län eller att någon annan statlig myndighet skall ta över detta ansvar inom ett eller flera län.

Paragrafens *första stycke* motsvarar delvis 31 § och 32 § första stycket RåL. En räddningsledare har stora befogenheter. På dennes anmodan är enligt 5 kap. 5 § statliga eller kommunala myndigheter skyldiga att delta i en räddningsinsats med personal och utrustning om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. Vid en räddningsinsats får räddningsledaren enligt 5 kap. 2 § företa sådana ingrepp i annans rätt som är försvarliga med hänsyn till omständigheterna. Räddningsledaren kan också förordna om fullgörande av tjänsteplikt enligt 5 kap. 1 §. I vissa fall har räddningsledaren enligt 8 § befogenhet att efter en räddningsinsats utföra bevakning på ägarens eller innehavarens bekostnad av egendom som varit föremål för en räddningsinsats. (Jfr. prop. 1985/86:170 s. 80.)

Paragrafens *andra stycke* motsvarar i huvudsak 33 § första stycket RåL. Bestämmelsen i RåL tillkom därför att det vid omfattande räddningsinsatser ansågs nödvändigt att en myndighet på högre nivå leder och samordnar insatserna (se prop. 1985/86:170 s. 81). Bestämmelserna i paragrafens andra stycke innebär att regeringen, om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får föreskriva att en länsstyrelse får ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner som berörs av insatsen. Länsstyrelsens övertagande av ansvaret vid omfattande räddningsinsatser har behandlats i avsnitt 4.3.3.

Paragrafens *tredje stycke* motsvarar 33 § andra stycket RåL.

Tillsyn

11 § Inom länet utövar länsstyrelsen tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Den centrala tillsynen utövas av Statens räddningsverk. I fråga om statlig räddningstjänst utövas den centrala tillsynen av den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen, som motsvarar 54 § andra och tredje punkterna i RåL, reglerar statens tillsyn över kommunernas verksamhet enligt lagstiftningen. I paragrafen hänvisas också till att regeringen kan meddela bestämmelser om central tillsyn över den statliga räddningstjänstverksamheten. Bestämmelserna om den statliga tillsynen över

kommunernas verksamhet har behandlats i avsnitten 5.3.3 och 5.3.4. I detta sammanhang kan påpekas att såväl den regionala tillsynen som den centrala tillsynen enligt den förevarande bestämmelsen bör också avse hur samverkan sker mellan de olika kommunala och statliga räddningsorganen (se ovan under kommentaren till 1 kap. 4 §).

5 kap. Särskilda skyldigheter för enskilda och myndigheter

Tjänsteplikt

1 § När det behövs, är var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det.

Tjänsteplikten fullgörs på anmodan av räddningsledaren.

Bland dem som är tjänstepliktiga enligt första stycket och som är bosatta i kommunen får en sådan nämnd som avses i 3 kap. 10 § ta ut lämpliga personer för att ingå i kommunens räddningsvårn. I första hand skall frivilliga tas ut.

Paragrafen motsvarar 44 § RåL, dock finns det inte i den förevarande paragrafen något krav på skyldighet att delta i övningar såsom föreskrivs i 44 § RåL (se prop. 1985/86:170 s. 53 och 86 f.). Bestämmelser om rätt till ersättning med anledning av beslut om tjänsteplikt enligt paragrafen finns i 6 kap. 4 §.

Ingrepp i annans rätt

2 § Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt företa andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Sådana ingrepp får också företas av den kommunala nämnden eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som svarar för räddningstjänsten. Om länsstyrelsen enligt vad som sägs i 4 kap. 10 § andra stycket har tagit över ansvaret för den kommu-

nala räddningstjänsten, får ingrepp företas av länsstyrelsen i stället för av den kommunala nämnden.

Vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen får, under de förutsättningar som anges i första stycket eller om det är nödvändigt för att göra det möjligt att åter använda den förorenade egendomen, den myndighet som ansvarar för saneringen företa sådana ingrepp i annans rätt som anges i första stycket.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

Paragrafen motsvarar 45 § RåL (se prop. 1985/86:170 s. 54 f. och 87 f. samt prop. 1991/92:41). Bestämmelser om ersättning för ingrepp enligt paragrafen finns i 6 kap. 6 och 8 §§.

3 § Den som med stöd av 2 § har beslutat om avspärrning eller utrymning, skall hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov därav.

Paragrafen motsvarar 46 § RåL (se prop. 1985/86:170 s. 88). Som har berörts i avsnitt 5.1.4 finns det inte några särskilda regler om rätt till ersättning av staten eller kommunen vid myndighetsåtgärder i form av beslut om avspärrning eller utrymning. Ett beslut om sådana åtgärder grundar således inte någon rätt till ersättning av det allmänna annat än som skadestånd vid fel eller försummelse. Enligt allmänna rättsgrundsatser skall kostnaden för tillåtna ingrepp av myndigheter i princip bäras av den till vars förmån ingreppet sker. Ersättningskraven ingår i den skada som denne har drabbats av. (Jfr. bl.a. prop. 1985/86:170 s. 55.)

4 § Anordning som varaktigt behövs för räddningstjänsten får placeras på annans mark eller byggnad, om det inte medför inverkan av någon betydelse på markens eller byggnadens användningssätt.

Beslut om en sådan åtgärd meddelas av en sådan nämnd som avses i 3 kap. 10 § eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som svarar för räddningstjänsten.

Paragrafen motsvarar 47 § RåL och förutsättningarna för åtgärder enligt paragrafen har behandlats i förarbetena till RåL (se prop. 1985/86:170 s. 87 f.). Frågan om ersättning med anledning av att egendom tas i anspråk enligt paragrafen finns i 6 kap. 7 och 8 §§.

Dokumentation av beslut om tjänsteplikt och om ingrepp i annans rätt

5 § Den som med stöd av 1 § har beslutat om tjänsteplikt eller med stöd av 2 § har beslutat om ingrepp i annans rätt skall dokumentera beslutet genom protokoll varav framgår vem som har fattat beslutet, skäl för beslutet, tidpunkt för beslutet samt mot vem eller mot vad som beslutet har fattats.

Bestämmelserna om dokumentation av beslut om tjänsteplikt och om ingrepp i annans rätt har berörts i avsnitt 5.1.3. Besluten grundar rätt till ersättning och kan även överklagas, vilket utgör en grund för att besluten skall dokumenteras. Det kan påpekas att kravet på dokumentation är ägnat att bidra till att den som vidtar denna typ av åtgärder gör en noggrann bedömning av om dessa har stöd i lagstiftningen såsom räddningstjänst.

Skyldighet att medverka i räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen

6 § En statlig eller kommunal myndighet är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som svarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet.

Paragrafen, som motsvarar 34 § RåL, är av central betydelse för att en räddningsinsats skall bli effektiv. Paragrafens bestämmelser knyter an till bestämmelserna om samarbete och samordning mellan kommuner och statliga myndigheter enligt 1 kap. 4 §. I propositionen till RåL (se prop. 1985/86:170 s. 81 f.) framhölls sålunda att genom att ansvaret för de olika delarna av räddningstjänsten är uppdelad på olika myndigheter kan räddningsåtgärderna i vissa fall brista i effektivitet. Ett syfte med bestämmelserna om skyldighet att delta i en räddningsinsats, liksom att delta vid sanering, är därför att göra det möjligt att använda de olika räddningsresurserna på ett effektivare sätt.

Ett annat syfte med bestämmelserna i paragrafen är att även andra resurser än räddningsresurser hos statliga och kommunala myndigheter skall kunna utnyttjas. I propositionen till RåL framhölls i detta sammanhang att många statliga och kommunala myn-

digheter som inte ansvarar för räddningstjänsten har betydelsefulla resurser som de använder i sin verksamhet och som kan vara betydelsefulla vid en räddningsinsats. Paragrafen gör det möjligt att ta i anspråk dessa resurser. Skyldigheten att delta i ett ingripande med personal och utrustning gäller emellertid enligt paragrafen inte om ett deltagande allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. Det är inte möjligt att i en allmän regel närmare precisera detta. Det får bli en avvägning i det enskilda fallet där avsaknaden av resurserna i den egna verksamheten måste jämföras med den nytta de skulle göra vid räddningsinsatsen eller saneringen. (Jfr. prop. 1985/86:170 s. 82.)

Uppgiftsskyldighet

7 § Myndigheter och enskilda skall på begäran av en myndighet som svarar för räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen lämna upplysningar om personal och egendom som kan användas i räddningstjänsten eller vid saneringen.

Paragrafen motsvarar 40 § RåL. Bestämmelserna i paragrafen knyter an dels till bestämmelserna i 5 § om skyldighet för statliga och kommunala myndigheter att på anmodan av räddningsledaren delta i en räddningsinsats med personal och egendom, dels till bestämmelserna om tjänsteplikt för enskilda enligt 1 § och om räddningsledarens rätt enligt 2 § att göra ingrepp i annans rätt.

Uppgiftsskyldigheten för myndigheter i förevarande paragraf avser att göra det möjligt för räddningsledaren att få kännedom om vilka resurser som finns tillgängliga. Det är givetvis viktigt att räddningsorganen på förhand införskaffar uppgifterna. Uppgiftsskyldigheten för enskilda är avsedd att underlätta räddningsorganens verksamhet att genom avtal knyta till sig lämpliga resurser hos enskilda. De uppgifter som kommer fram på detta sätt kan också ligga till grund för räddningsledarens beslut att vid en räddningsinsats förfoga över egendom och besluta om fullgörande av tjänsteplikt. (Se prop. 1985/86:170 s. 84.)

Medverkan i planering av och vid övningar i räddningstjänst och för sanering vid utsläpp av radioaktiva ämnen

8 § Kommunen är skyldig att delta i planeringen av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar i landet och att medverka vid övningar i sådan räddnings-

tjänst. Kommunen är vidare skyldig att medverka i planering och övningar för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar.

Paragrafen motsvarar 29 § RåL (se prop. 1985/86:170 s. 79 och prop. 1991/92:41).

Alarmering

9 § Kommunen och den statliga myndighet som svarar för räddningstjänst skall se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen.

När ett räddningsorgan gör en räddningsinsats, skall polismyndigheten underrättas om insatsen.

Om effekterna av en olycka kan kräva särskilda åtgärder till skydd för befolkningen eller miljön i ett annat land än Sverige, skall det räddningsorgan som gör räddningsinsatsen omedelbart underätta berörd myndighet i det andra landet.

Paragrafen, som motsvarar 30 § RåL, gäller såväl den kommunala som den statliga räddningstjänsten (se prop. 1985/86:170 s. 79 och prop. 1998 /99:64). Med alarmering av räddningsorgan avses möjligheten för allmänheten att larma räddningsorgan (ingående alarmering) och möjlighet att kalla räddningsorgan till uttryckning (utgående alarmering). Med anordningar för alarmering avses inte bara alarmeringscentraler utan också hjälptelefoner och brandskåp för omgående alarmering som kan behöva sättas upp på speciella platser där möjligheter till alarmering bedöms vara otillfredsställande.

En förutsättning för effektiva räddningsinsatser är att räddningsorganen larmas så tidigt som möjligt. Det är därför viktigt att det finns väl fungerande anordningar som ständigt kan ta emot larm. För den som är i behov av hjälp är den normala larmvägen vid ett nödläge att nå samhällets räddningsorgan genom nödnumret 112 och SOS Alarm AB. Även om teleoperatörerna har ett ansvar för förmedlingen av nödnumret 112 måste ändå en myndighet som svarar för räddningstjänst kunna ta emot allmänheten som söker hjälp.

Det är angeläget att det finns tillgång till anordningar för alarmering även i händelse av avbrott i ordinarie larmförbindelser för alarmering av räddningsorganen. Bestämmelserna i paragrafen tar

sikte även på detta. Det bör av handlingsprogrammen för statliga och kommunala åtgärder till skydd mot olyckor (se avsnitt 4.2.3 och 4.2.4) framgå hur allmänheten kan larma räddningsorgan vid avbrott eller störningar t.ex. på telenätet. (Se vidare Bilaga 2 till detta betänkande.)

6 kap. Bestämmelser om ersättning

Ersättning till kommun för medverkan i räddningstjänst m.m.

1 § Om en kommun har medverkat i en annan kommuns räddningstjänst, har kommunen rätt till skälig ersättning av den andra kommunen.

Om en kommun har medverkat i statlig räddningstjänst eller vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen eller vid övningar i sådan räddningstjänst eller sådan sanering, har kommunen rätt till skälig ersättning av staten.

Paragrafen motsvarar 35 § RåL (se prop. 1985/86:170 s. 34 f. och 82 samt prop. 1991/92:41). Rätten till ersättning enligt paragrafen har berörts i avsnitten 5.5.2 och 5.5.3. Ersättningsrättens anknytning till begreppet räddningstjänst berörs också i anslutning till 3 § nedan. Räddningstjänstbegreppet är definierat i 1 kap. 3 § och har behandlats i avsnitt 5.1.3.

2 § Vid kommunal räddningstjänst med anledning av utflöde i vatten av olja eller andra skadliga ämnen har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av räddningstjänstkostnaderna som överstiger ett av regeringen fastställt belopp, om utflödet har inträffat utanför Sveriges sjöterritorium eller inom en del av sjöterritorier där räddningsinsatser skall göras enligt 4 kap. 6 § eller inom Göta älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal.

Om en kommun har haft kostnader för sanering med anledning av sådant utflöde i vatten av olja eller andra skadliga ämnen som avses i första stycket har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av saneringskostnaderna som överstiger ett av regeringen fastställt belopp.

Paragrafens *första stycke* motsvarar 36 § RåL (se prop. 1985/86:170 s. 34 f. och 82 f.). Rätten till ersättning enligt paragrafen har be-

rörts i avsnitten 5.5.2 och 5.5.3. Ersättningsrättens anknytning till begreppet räddningstjänst berörs också i anslutning till 3 § nedan. Räddningstjänstbegreppet är definierat i 1 kap. 3 § och har behandlats i avsnitt 5.1.3.

Den sanering som skall ske inom ett skadat område efter en räddningsinsats är inte räddningstjänst. Enligt paragrafens *andra stycke* får kommunen ersättning även för saneringsåtgärder med anledning av sådant utflöde som avses i första stycket. Bestämmelsen i andra stycket har sin motsvarighet i 65 § RåF.

3 § Om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader, har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av räddningstjänstkostnaderna som överstiger en självrisk. Självriskan beräknas enligt grunder som regeringen fastställer.

Paragrafen motsvarar 37 § RåL (se prop. 1985/86:170 s. 83). Rätten till ersättning enligt paragrafen har berörts i avsnitten 5.5.2 och 5.5.3. Ersättningsrätten knyter direkt an till begreppet räddningstjänst som är definierat i 1 kap. 3 § och har behandlats i avsnitt 5.1.3.

Som framgår av avsnitt 5.1.3 måste en åtgärd eller ett ingripande för att betraktas som räddningstjänst bedöms vara i hög grad angelägen och försvarlig och dessutom framstå som en tidsmässig nödåtgärd. Andras agerande skall inte kunna avvaktas utan risk. Konsekvenserna av en olycka skall inte lämpligen kunna avväjas och behovet av att hindra eller begränsa skador skall inte kunna tillgodoses på annat sätt än genom samhällets räddningstjänst.

Som också framgår av avsnitt 5.1.3 måste ett ingripande för att betraktas som räddningstjänst syfta till att direkt och preciserat skydda eller tillvarata väsentliga värden genom att hindra eller begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Att skyddsvärdet och att ett ingripande skall ha hög angelägenhetsgrad understryks av att lagstiftningen som reglerar räddningstjänst är en s.k. speciallag som medger att sådana åtgärder får vidtas i form av räddningstjänst, som eljest ankommer på ett annat eller flera andra samhällsorgan eller enskilda att vidta. Räddningstjänst innebär också att tvångsåtgärder kan riktas mot enskilda genom tjänsteplikt och genom ingrepp i annans grundlagsskyddade rätt. Räddningstjänst innefattar således åtgärder som endast bör kunna vidtas under särskilda omständigheter. Utrymmet för att bedöma om det

föreligger en räddningstjänstsituation är därför redan av dessa skäl mycket snävt.

Härtill kommer att räddningstjänst endast föreligger om samtliga de i 1 kap. 3 § angivna fyra kriterierna är uppfyllda, nämligen behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. De uppställda kriterierna innebär en begränsning i den skyldighet att göra en räddningsinsats som eljest föreligger enligt de tidigare nämnda grundförutsättningarna för att räddningstjänst skall anses föreligga. Sålunda syftar t.ex. kriteriet "omständigheterna i övrigt" till att urskilja de situationer då en insats i samhällets räddningstjänst inte skall göras, även om övriga förutsättningar och kriterier för räddningstjänst är uppfyllda.

Kommuners rätt till ersättning enligt den förevarande paragrafen föreligger endast för kostnader som är direkt knutna till åtgärder som är att anse som räddningsinsatser. En räddningsinsats pågår endast så länge som de nyss angivna förutsättningarna för räddningstjänst föreligger. Kostnader för åtgärder som räddningstjänstpersonalen därefter kan komma att vidta är inte ersättningsgilla enligt paragrafen.

Ersättning till enskilda

4 § Den som på grund av tjänsteplikt eller frivilligt efter anmodan av räddningsledaren har medverkat i räddningstjänst enligt denna lag eller i övning i sådan tjänst har rätt till skälig ersättning för kostnader för resa och uppehälle samt för arbete och tidsspillan enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Denne har också rätt till ersättning för skada på kläder och andra personliga tillhörigheter.

Första stycket gäller inte den som har erhållit ersättning av någon annan eller på grund av tjänst eller annars genom avtal har rätt till ersättning för medverkan i räddningstjänst.

Ersättning enligt första stycket skall betalas av kommunen till den som har medverkat i kommunal räddningstjänst eller i övning i sådan tjänst och av staten till den som har medverkat i statlig räddningstjänst eller i övning i sådan tjänst.

Paragrafen motsvarar med visst tillägg 48 § RåL (se prop. 1985/86:170 s. 89).

5 § I lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. finns bestämmelser om ersättning vid personskada till den som har medverkat i räddningstjänst enligt denna lag eller i övning i sådan tjänst.

Paragrafen motsvarar 49 § RåL (se prop. 1990/91:102).

6 § Har utrustning för räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen tillhandahållits frivilligt eller tagits i anspråk med stöd av 5 kap. 2 §, har egendomens ägare eller innehavare rätt till ersättning för skada på eller försämring av egendomen, förlorad avkastning eller nytta av egendomen och kostnad med anledning av att egendomen har tillhandahållits.

Första stycket gäller inte den som har erhållit ersättning av någon annan eller på grund av tjänst eller annars genom avtal har rätt till ersättning för att tillhandahålla egendom för räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. Första stycket gäller inte heller den som har tillhandahållit egendom för räddningstjänst, om räddningsinsatsen har avsett att hindra eller begränsa skada på dennes egendom eller har föranletts av olycka i dennes verksamhet.

Paragrafen, som motsvarar 50 §, innehåller föreskrifter om ersättning vid ingrepp i annans rätt enligt 5 kap. 2 §, som innebär att utrustning tas i anspråk för att användas vid ett räddningsingripande. Föreskrifterna gäller även om egendomen tillhandahålls frivilligt. I 8 §, som motsvarar 52 § RåL, finns bestämmelser om vem som skall betala ersättningen. Frågan om ersättning vid ingrepp i annans rätt och vem som skall betala sådan har behandlats ur olika aspekter i förarbetena till RåL bl.a. mot bakgrund av bestämmelserna i 2 kap. 18 § RF (se prop. 1985/86:170 s. 54 f. och 89 f.).

7 § Om egendom tas i anspråk genom åtgärd enligt 5 kap. 4 §, är ägaren eller innehavaren berättigad till ersättning för förlorad avkastning eller nytta.

Paragrafen motsvarar 51 § RåL. I 8 § finns bestämmelser om vem som skall betala ersättning enligt paragrafen.

8 § Ersättning enligt 6 och 7 §§ skall betalas av kommunen eller, i fråga om statlig räddningstjänst och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, av staten.

Paragrafen motsvarar 52 § RåL och reglerar vem som skall betala ersättning som avses i 7 och 8 §§. Frågan om vem som i vissa fall skall betala ersättning enligt 7 §, som motsvarar 50 § RåL, har berörts i prop. 1985/86:170 s. 54 f.

7 kap. Bestämmelser om bemyndiganden, ansvar och överklagande

Bemyndiganden

1 § Regeringen får i de avseenden som behandlas i denna lag meddela ytterligare föreskrifter som rör skydd för liv, hälsa och miljön samt utbildning. Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter.

Regeringen får meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus och om liknande förebyggande åtgärder mot brand. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommun att meddela sådana föreskrifter.

Paragrafens *första stycke* som motsvarar 61 § RåL, innehåller i *första punkten* ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § RF för regeringen att i de avseenden som behandlas i lagen meddela ytterligare föreskrifter som rör liv, hälsa och miljön samt utbildning. I *andra meningen* finns också ett bemyndigande enligt 8 kap. 11 § RF för regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter.

Som har framhållits i avsnitt 4.4.3 bör Räddningsverket och kommunen meddela föreskrifter om vilka objekt som från brandskyddssynpunkt skall omfattas av rengöring och brandskyddskontroll enligt 3 kap. 3 § och om frister för rengöring och sådan kontroll. Räddningsverket bör också, enligt vad som har framhållits i samma avsnitt och i avsnitt 8.4, kunna föreskriva om utbildning för personalen i såväl räddningstjänst som i verksamhet för rengöring och brandskyddskontroll. Det senare innebär också att Räddningsverkets föreskrifter tar sikte på att personalen har viss kompetens eller vad som brukar kallas kompetensutbildning.

I avsnitt 5.2.3 har framhållits att regeringen skall ange vilka typer av byggnader eller andra anläggningar på vilka det enligt 2 kap. 4 § bör ställas särskilda krav på dokumentation av brandskyddet. Det skall emellertid ankomma på Räddningsverket att meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 2 kap. 4 §. Kommunen bör enligt vad som har framhållits i avsnitt 5.2.3 och i anslutning till nyssnämnda paragraf fastställa frister för när brandskyddsdokumentation skall redovisas till kommunen för olika typer av byggnader eller anläggningar.

Länsstyrelsen bör enligt vad som har framhållits i avsnitt 6.2.3 fastställa vilka anläggningar som skall omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 5 §. Detsamma bör gälla i fråga om flygplatser som avses i nämnda bestämmelser.

Paragrafens *andra stycke* innehåller en särskild bestämmelse rörande eldningsförbud utomhus. Till bestämmelsen knyts särskilda ansvarsbestämmelser enligt 4 §. Paragrafens andra stycke tar även sikte på att föreskrifter kan ges bl.a. om att den som vill göra upp eld av större omfattning utomhus skall anmäla detta.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om begränsning i rätten för den som utför rengöring och kontroll enligt 3 kap. 3 § eller tillsyn enligt 3 kap. 4 § att driva eller annars ta befattning med näringsverksamhet som gäller handel med brand- eller livräddningsredskap eller meddelande av försäkringar som har samband med brand.

Bestämmelsen motsvarar 62 § RåL.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om att enskilda, företag, organisationer eller andra sammanlutningar skall medverka vid övningar av betydelse för befolkningsskyddet eller den räddningstjänst som skall bedrivas under höjd beredskap.

Bestämmelsen motsvarar 63 § RåL.

Ansvarsbestämmelser

4 § Till böter skall den dömas som

1. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot eldning utomhus som har meddelats med stöd av 1 § andra stycket,

2. uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att ge upplysningar eller lämna ut handlingar enligt 3 kap. 4 § eller 5 kap. 6 §,

3. uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som följer av 3 kap. 4 § eller 5 kap. 6 §,

4. uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 2 kap. 2 eller 6 §,

5. utan att ha laga förfall uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra tjänsteplikt som åligger honom enligt 5 kap. 1 §,

6. uppsåtligen hindrar eller försöker hindra en åtgärd som beslutats enligt 5 kap. 2 § första stycket eller annars utan giltig ursäkt åsidosätter sådan åtgärd.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket skall inte dömas, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud skall inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Paragrafen motsvarar 58 § RÅL.

Bestämmelser om överklagande

5 § Ett beslut om fullgörande av tjänsteplikt enligt 5 kap. 1 § eller om ingrepp i annans rätt enligt 5 kap. 2 § gäller även om det överklagas.

Om det föreligger särskilda skäl, får en tillsynsmyndighet bestämma att dess beslut skall gälla även om det överklagas.

Paragrafen motsvarar 59 § RÅL.

6 § Ett beslut av en räddningsledare om fullgörande av tjänsteplikt enligt 5 kap. 1 § eller om ingrepp i annans rätt enligt 5 kap. 2 § får överklagas hos länsstyrelsen. I övrigt får räddningsledarens beslut med stöd av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen inte överklagas. En kommunal nämnds beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens och andra tillsynsmyndigheters beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller en statlig

myndighets beslut enligt 5 kap. 2 och 4 §§. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen motsvarar 60 § RåL.

7 § Frågor om ersättning enligt 6 kap. 4, 6 och 7 §§ prövas i fråga om kommunal räddningstjänst eller övning i sådan tjänst av den eller de kommunala nämnder som ansvarar för räddningstjänsten, eller i fråga om statlig räddningstjänst och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, av den myndighet som svarar för räddningstjänsten eller saneringen.

Paragrafen motsvarar 85 § RåF

8 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av statlig myndighet än beslut enligt 6 kap. 2 – 4, 6 och 7 §§ får dock inte överklagas.

Om en kommun överklagar ett beslut enligt 6 kap. 2 eller 3 §, skall Statens räddningsverk vara kommunens motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

Paragrafen motsvarar delvis 86 § RåF. Genom paragrafens *andra stycke* har möjlighet öppnats för staten till talerätt genom Räddningsverket för det fall att verkets beslut om ersättning till en kommun ändras av en förvaltningsdomstol efter ett överklagande (se avsnitt 5.5.3).

8 kap. Övriga bestämmelser

Räddningstjänst under höjd beredskap m.m

1 § När den totalförsvarspliktiga personal som är inskriven för civiltjänst enligt 5 kap. 1 § inkallats för tjänstgöring enligt 4 kap. 7 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ingår även denna personal i kommunens organisation för räddningstjänst.

Bestämmelsen motsvarar 64 § RåL

2 § I syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar skall kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av denna lag, ansvara för

1. upptäckande, utmärkning och rövning av farliga områden,
2. indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel,
3. kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt denna paragraf skall kunna fullgöras.

Personal inom kommunens organisation för räddningstjänst skall under samma tid vidare delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningskydd.

Vad som gäller vid kommunal räddningstjänst skall gälla även när personalen inom kommunens organisation för räddningstjänst utför uppgifter enligt första och andra styckena.

Paragrafen motsvarar 65 § RåL.

3 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela sådana från denna lag avvikande föreskrifter som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig räddningstjänst i övrigt eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen skall kunna genomföras.

Paragrafen motsvarar 66 § RåL.

4 § Under höjd beredskap får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att personal inom kommunens organisation för räddningstjänst får tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen.

Om personal enligt första stycket har tagits i anspråk enligt första stycket, har kommunen rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader.

Paragrafen motsvarar 67 § RåL.

5 § Beslut som meddelats med stöd av 4 § första stycket får inte överklagas.

Paragrafen motsvarar 68 § RåL.

Utländskt bistånd

6 § Regeringen, en kommun eller en statlig myndighet som svarar för räddningstjänst får i den utsträckning som följer av överenskommelser som Sverige ingått med Danmark, Finland, Island eller Norge begära bistånd från eller lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser. I andra fall får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer begära eller lämna internationellt bistånd vid räddningsinsatser enligt internationella överenskommelser som Sverige ingått.

Paragrafen motsvarar 69 § RåL.

Första stycket i paragrafen är en författningsreglering av den överenskommelse som träffats med Danmark, Finland, Island och Norge i det nordiska ramavtalet inom räddningstjänsten. Det har i dessa sammanhang från gränskommuner, främst vid den finska gränsen, uppkommit frågan om inte den hjälpande staten också kan svara för räddningsledning. Skälet till att frågan kommit upp är de förhållandevis långa avstånd som här kan förekomma. Denna fråga har särskilt behandlats i samband med tillkomsten av Öresundsförbindelsen. De stora befogenheter som tillkommer ledningen av en räddningsinsats är av den arten att det inte ansetts möjligt att ledningen av en räddningsinsats på svenskt territorium kan överlåtas till personal från en hjälpande räddningstjänstmyndighet från annat land. I avtalet mellan Sverige och Danmark beträffande Öresundsförbindelsen har detta lösts så att den hjälpbehövande parten har hela ansvaret för ledningen av insatsen på olycksplatsen medan personal från den hjälpande parten skall stå till förfogande under ledning av egna befälspersoner. Detta förhållningssätt överensstämmer också med innehållet i det nordiska ramavtalet inom räddningstjänsten.

7 § Om en utländsk fysisk eller juridisk person som saknar hemvist här i landet medverkar i en räddningsinsats i Sverige på begäran av regeringen, en kommun eller en statlig myndighet enligt 6 § skall staten i stället för den utländska personen ersätta skada som upp-

kommer i samband med räddningsinsatsen för vilken den utländska personen annars skulle ha varit skadeståndsskyldig enligt svensk lag.

Staten skall även ersätta en utländsk fysisk eller juridisk person som saknar hemvist i Sverige och som handlar för biståndsgivarens räkning för personskada och skada på utrustning eller material som används vid biståndsgivningen, om skadan har uppkommit i Sverige i samband med räddningsinsatsen.

Paragrafen motsvarar 70 § RÄL.

8 § Staten får kräva tillbaka ersättning som betalats enligt 7 § första stycket av den som har vållat skadan uppsåtligt eller genom grov vårdslöshet. För den som är att anse som arbetstagare skall dock ansvaret vara begränsat på det sätt som sägs i 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207).

Om rätt till återkrav för ersättning som har betalats för atomskada finns särskilda bestämmelser i atomansvarighetslagen (1968:45).

Om utländskt bistånd har begärts av en kommun, får staten av denna kräva tillbaka vad staten har betalat enligt 7 § eller enligt åtagande i internationella överenskommelser om sådant bistånd i den mån kostnaden jämte kommunens egna kostnader för räddningsinsatsen inte överstiger självriskan enligt 6 kap. 3 §. _____

Paragrafen motsvarar 71 § RÄL.

9 § Biståndspersonal från Danmark, Finland, Island eller Norge tjänstgör i samband med en räddningsinsats i Sverige i enlighet med de tjänstgöringsbestämmelser som gäller i det egna landet. Även fordon, räddningsmateriel och annan utrustning från något av de nämnda länderna får utan särskilt tillstånd användas i samband med räddningsinsatser i enlighet med de bestämmelser som gäller i det egna landet.

Bestämmelser om immunitet och privilegier i vissa fall i samband med utländskt bistånd vid räddningsinsatser i enlighet med internationella överenskommelser finns i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Paragrafen motsvarar 72 § RÄL.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den _____, då räddningstjänstlagen (1986:1102) skall upphöra att gälla.

Handlingsprogram enligt 3 kap. 2 och 7 §§ skall ha antagits ett år efter ikraftträdandet av denna lag.

13.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att i 9 kap. sekretesslagen (1980:100) skall införas en ny bestämmelse, (00) §, av följande lydelse.

9 kap.

00 §

Sekretess gäller i kommunens räddningstjänstverksamhet enligt lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 12.

13.4 Förslag till förordning om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser

1 kap. Enskildas ansvar och skyldigheter m.m.

Brandskyddsdocumentation

1 § Ägare och innehavare skall i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser dokumentera brandskyddet (brandskyddsdocumentation) i fråga om byggnader eller andra anläggningar

1. där många människor samtidigt kan komma att vistas tillfälligt,

2. som är särskilt avsedda att användas av människor med behov av vård och omsorg eller av människor som annars har särskilda hjälpbehov,

3. där det bedrivs en verksamhet som innefattar hantering av varor som medför särskilda risker från brandskyddssynpunkt, om verksamheten inte är ringa,

4. där i övrigt verksamheten är sådan att risken för uppkomst av brand är stor, eller

5. där en brand skulle riskera att medföra förlust av väsentliga kulturhistoriska värden eller att annars skada väsentliga samhällsintressen.

Statens räddningsverk skall efter samråd med kommunen meddela närmare föreskrifter om vilka byggnader eller andra anläggningar som skall omfattas av bestämmelserna enligt första stycket.

Brandskyddsdocumentationen skall redovisas till kommunen. Kommunen skall fastställa frister för när dokumentationen skall redovisas

Den närmare innebörden av paragrafen anges i avsnitt 5.2.3 och i anslutning till 2 kap. 4 § i lagförslaget.

Risikanalytisk m.m. avseende anläggningar med farlig verksamhet

2 § Länsstyrelsen skall efter samråd med kommunen besluta om vilka anläggningar och flygplatser som omfattas av ägarens och innehavarens skyldigheter enligt 2 kap. 5 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Den närmare innebörden av paragrafen anges i avsnitt 6.2.3 och i anslutning till 2 kap. 5 § i lagförslaget.

3 § Om en olycka som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön inträffar vid en sådan anläggning som avses i 2 kap. 5 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser eller en överhängande fara för en sådan olycka föreligger, skall anläggningens ägare eller innehavare omgående informera den kommun där anläggningen är belägen och Statens räddningsverk om

1. omständigheterna kring olyckan eller den befarade olyckan,
2. vilka farliga ämnen som finns i anläggningen och som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön och om några av dessa ämnen läckt ut,
3. de uppgifter som finns tillgängliga för att möjliggöra en bedömning av följderna för människor och miljö, samt
4. vilka räddningsåtgärder som vidtagits.

Så snart det kan ske skall information också lämnas om

1. vilka sanerings- och restaureringsåtgärder som planeras för att begränsa följderna, samt
2. vilka åtgärder som planeras för att förhindra att en olycka inträffar igen.

Statens räddningsverk skall omgående informera regeringen och andra berörda myndigheter om sådana olyckor eller befarade olyckor som avses i första stycket. Statens räddningsverk skall vidare informera Europeiska unionens kommission enligt artikel 15 och 19 i rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckor där farliga ämnen ingår.

Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om verkställighet av första och andra stycket.

Bestämmelserna motsvarar 70 och 70 a §§ RåF.

2 kap. Kommunens ansvar och skyldigheter m.m.

Förebyggande åtgärder

1 § Statens räddningsverk skall meddela föreskrifter om vilka objekt som från brandskyddssynpunkt skall omfattas av rengöring och brandskyddskontroll enligt 3 kap. 3 § lagen (0000:000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och om hur ofta sådan rengöring och kontroll skall göras. Kommunen får meddela föreskrifter om kortare frister för rengöring och kontroll.

Paragrafen motsvarar delvis 22 § RåF. Den närmare innebörden av paragrafen har berörts i avsnitt 4.4.3.

2 § I kommunen skall finnas ett eller flera distrikt för rengöring och brandskyddskontroll enligt 3 kap. 3 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser med en skorstensfejarmästare för varje distrikt.

Paragrafen motsvarar delvis 24 § RåF.

3 § Den som, med avseende på anläggningar som avses i 2 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda rädd-

ningsinsatser, utför rengöring eller kontroll av brandskydd enligt 3 kap. 3 § eller förrättar tillsyn enligt 3 kap. 4 § i samma lag får inte

1. driva handel med brand- eller livräddningsredskap,
2. bedriva näringsverksamhet som har samband med uppgifter enligt lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser,
3. vara kommissionär eller agent för någon annan som driver sådan handel eller för försäkringsinrättning i vad den meddelar försäkringar som har samband med brand eller annan olycka,
4. vara delägare i handelsbolag eller styrelseledamot i aktiebolag eller förening som har till uppgift att driva handel med brand- eller livräddningsredskap,
5. upprätta brandskyddsdocumentation som avses i 2 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Paragrafen motsvarar i stort 20 § RåF. De principer, som gäller i fråga om bisysslor mot bakgrund av att verksamheten innefattar myndighetsutövning eller tillsyn och som ligger bakom bestämmelserna i 20 § RåF, gäller också för den personal som utför rengöring eller kontroll av brandskyddet enligt 3 kap. 3 § i den föreslagna lagen.

Skyldigheter att lämna information

4 § I kommunens handlingsprogram, som avses i 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser, skall kommunen i förekommande fall lämna uppgift om hamnar och deras gränser i vatten samt om avtal om samverkan inom kommunalförbund, genom gemensam nämnd och inom räddningsregion.

Paragrafen motsvarar 21 § andra stycket 2 och 3 RåL.

5 § För sådan verksamhet som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt 10 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor skall kommunen upprätta en plan för räddningsinsatser. Planen skall utgöra en del av det handlingsprogram som anges i 3 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och den skall ha den omfattning som säkerheten för omgivningen kräver.

Verksamhetsutövaren skall lämna nödvändiga upplysningar till kommunen. Allmänheten skall på lämpligt sätt få möjlighet att lämna synpunkter på planen.

Planen för räddningsinsatser skall förnyas vart tredje år eller när det annars till följd av ändrade förhållanden finns anledning därtill. Planen för räddningsinsatser skall inges till länsstyrelsen.

Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om verkställighet av första och andra stycket.

Paragrafen motsvarar 69 § RäF.

Skyldigheter att rapportera vissa iakttagelser

6 § Upptäcks i samband med räddningstjänst, rengöring och brandskyddskontroll eller tillsyn en brist eller ett missförhållande som kan leda till en annan olycka än brand, skall räddningsledaren eller den som utför rengöring och brandskyddskontroll eller förrättar tillsyn underrätta den ansvariga myndigheten om förhållandet.

Paragrafen motsvarar 31 § RäF.

Utbildning och behörighet

7 § Statens räddningsverk skall anordna grund- och vidareutbildning samt fortbildning för personal inom räddningstjänstområdet för att tillgodose kommunernas behov av kompetens för tillämpningen av lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser. Vad som nu sagts gäller även med avseende på personal som för kommunen utför rengöring och brandskyddskontroll enligt 3 kap. 3 § i lagen.

Den utbildning som Statens räddningsverk anordnar enligt första stycket skall anges i utbildningsplaner. Räddningsverket skall samråda om planernas innehåll med företrädare för kommunerna och de arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som utbildningen berör.

Paragrafens innehåll har behandlats bl.a. i avsnitt 8.4 och i anslutning till 3 kap. 12 § i lagförslaget.

8 § Statens räddningsverk skall meddela föreskrifter om de särskilda krav som skall ställas för behörighet som räddningschef, för att

kontrollera brandskydd samt för att utöva tillsyn och leda räddningsinsatser enligt lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitten 4.4.6, 5.2.3 och 8.4 samt i anslutning till 3 kap. 12 § i lagförslaget, som också anger de principiella krav som bör ställas på kompetens och utbildning för personal inom räddningstjänstområdet. De i paragrafen angivna uppgifterna är förknippade med särskilda befogenheter och innebär myndighetsutövning. Detta motiverar särskilda krav på behörighet, kompetens och utbildning.

3 kap. Statens ansvar och skyldigheter m.m.

Fjällräddningstjänst

1 § Polisen svarar för fjällräddningstjänst.

En plan för fjällräddningstjänsten skall finnas vid Polismyndigheten Dalarna, Polismyndigheten i Jämtlands län, Polismyndigheten i Västerbottens län och Polismyndigheten i Norrbotten.

Planen skall innehålla uppgifter om organisationen, beredskapen och ledningen av fjällräddningstjänsten samt om de resurser som räddningsledaren kan förfoga över.

Paragrafen motsvarar 36 § RäF.

Flyg- och sjöräddningstjänst

2 § Luftfartsverket svarar för flygräddningstjänst.

Bestämmelser om svensk flygräddningstjänst utanför svenskt område finns i 107 § luftfartsförordningen (1986:171).

Paragrafen motsvarar 37 § RäF.

3 § Sjöfartsverket svarar för sjöräddningstjänst.

Utanför Sveriges sjöterritorium i de delar av havet, där räddningstjänsten enligt internationella överenskommelser ankommer på svenska myndigheter, skall Sjöfartsverket svara för räddningsin-

satser som avses i 4 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Paragrafen motsvarar 43 § RåF.

4 § För sjö- och flygräddningstjänsterna skall finnas en räddningscentral, sjö- och flygräddningscentralen, som skall vara en del av Sjöfartsverkets organisation. Sjöfartsverket och Luftfartsverket får inrätta räddningsundercentraler.

Paragrafen motsvarar 38 § i det författningsförslag som lämnats i SOU 2000:63 och har sin motsvarighet i 38 och 44 §§ RåF.

5 § Sjöfartsverket skall tillsammans med Luftfartsverket upprätta en gemensam plan för sjö- och flygräddningstjänsterna. Planen skall innehålla uppgifter om organisationen, beredskapen och ledningen av sjö- och flygräddningstjänsterna och om samverkan och samordning med andra myndigheter. Den skall också innehålla uppgifter om de resurser som räddningsledaren kan förfoga över och om hur kostnaderna för verksamheten vid sjö- och flygräddningscentralen skall fördelas mellan Sjöfartsverket och Luftfartsverket.

Paragrafen motsvarar 39 § i det författningsförslag som lämnats i SOU 2000:63 och har sin motsvarighet i 39 och 45 §§ RåF.

6 § När flygräddningstjänsten inom svenskt område avser luftfartyg eller personer från en annan stat, skall luftfartyg och personal från den staten tillåtas att delta i skälig omfattning och medföra önskad utrustning. Rätten att delta är begränsad till de områden där det efterspanade eller förolyckade luftfartyget eller någon ombordvarande kan antas befinna sig.

Paragrafen motsvarar 40 § RåF.

7 § Vid flygräddningstjänst inom ett sådant restriktionsområde som avses i 2 § andra stycket luftfartsförordningen (1986:171) får andra än militära luftfartyg medverka bara med Försvarmaktens tillstånd och på de villkor som Försvarmakten bestämmer.

Paragrafen motsvarar 41 § RäF.

8 § Om ett luftfartyg som är registrerat i en annan stat har för-olyckats inom svenskt område, skall Luftfartsverket omedelbart underrätta det konsulat för den staten som är närmast olycksplatsen. Om det inte finns något konsulat i Sverige, skall statens beskickning underrättas.

Om luftfartyget är registrerat hos en internationell organisation, skall underrättelsen lämnas till organisationen.

Paragrafen motsvarar 42 § RäF.

Efterforskning av försvunna personer i vissa fall

9 § Polisen svarar för efterforskning i fall som avses i 4 kap. 5 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

En plan för efterforskningen skall finnas vid varje polismyndighet. Planen skall innehålla uppgifter om organisationen, beredskapen och ledningen av verksamheten samt om de resurser som räddningsledaren kan förfoga över.

Angående paragrafens andra stycke jfr. 1 §.

Miljöräddningstjänst till sjöss

10 § Kustbevakningen svarar för miljöräddningstjänst till sjöss.

Utanför Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon i de delar av havet, där räddningstjänsten enligt internationella överenskommelser ankommer på svenska myndigheter, skall Kustbevakningen svara för räddningsinsatser som avses i 4 kap. 6 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

För miljöräddningstjänsten till sjöss skall finnas ledningscentraler.

Paragrafen motsvarar i stort 46 och 46 a §§ RäF.

11 § Kustbevakningen skall upprätta en plan för miljöräddningstjänsten till sjöss.

Planen skall innehålla uppgifter om organisationen, beredskapen och ledningen av räddningstjänsten och om samverkan och samordning med andra myndigheter. Den skall också innehålla uppgifter om de resurser som räddningsledaren kan förfoga över.

Paragrafen motsvarar 46 b § RäF.

Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering efter sådana utsläpp

Ansvar

12 § Länsstyrelsen svarar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen enligt 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och för sanering efter sådana utsläpp som avses i 4 kap. 9 § samma lag.

Särskilt om information till allmänheten i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning

13 § Vid tillämpning av 14 – 16 §§ skall följande uttryck ha nedan angiven betydelse i information till allmänheten.

En nödsituation som medför risk för strålning:

1. En situation som uppstår
 - a) när en olycka har inträffat vid en anläggning eller i samband med sådana verksamheter som avses i 2 och olyckan medför eller troligen kommer att medföra betydande utsläpp av radioaktiva ämnen,
 - b) när onormala nivåer av radioaktivitet som kan vara skadliga för befolkningens hälsa har påvisats i Sverige eller utomlands,
 - c) när anläggningar eller sådana verksamheter som avses i 2 varit inblandade vid andra olyckor än som avses i a och olyckan medför eller troligen kommer att medföra betydande utsläpp av radioaktiva ämnen, eller
 - d) när andra olyckor som medför eller troligen kommer att medföra betydande utsläpp av radioaktiva ämnen har inträffat.
2. En situation som förorsakas av anläggningar och verksamheter som nämns i 1 a och c, exempelvis
 - a) alla kärnreaktorer, oavsett lokalisering,
 - b) alla andra anläggningar i kärnbränslecykeln,
 - c) alla anläggningar för hantering av radioaktivt avfall,
 - d) transport och lagring av kärnbränsle eller radioaktivt avfall,

e) tillverkning, användning, lagring, deponering och transport av radioaktiva isotoper för användning inom jordbruk, industri, medicinsk verksamhet och därmed förbunden vetenskap och forskning,

f) användning av radioaktiva isotoper för kraftgenerering i rymdfarkoster.

Betydande utsläpp av radioaktiva ämnen och onormala nivåer av radioaktivitet som kan vara till skada för befolkningens hälsa: en situation som troligen kan ha till följd att enskilda personer ur befolkningen utsätts för doser som överstiger de dosgränser som föreskrivits med stöd av bestämmelserna i strålskyddslagen.

Befolkning som troligen kommer att beröras i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning: en befolkningsgrupp för vilken det finns utarbetade planer i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning.

Befolkning som faktiskt kommer att beröras i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning: en befolkningsgrupp för vilken särskilda skyddsåtgärder vidtas så snart en nödsituation som medför risk för strålning uppstår.

Paragrafen motsvarar 46 c § RåF.

14 § Länsstyrelsen skall säkerställa att den befolkning som troligen kommer att beröras i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning ges information om de hälsoskyddsåtgärder som skall vidtas och de regler som gäller i en sådan situation.

Länsstyrelsen skall vidare, i fall som avses i 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser, säkerställa att den befolkning som faktiskt berörs i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning omedelbart underrättas om fakta om olyckan, de regler som gäller för befolkningen och de hälsoskyddsåtgärder som skall vidtas.

Statens räddningsverk får meddela ytterligare föreskrifter om vad denna information skall innehålla.

Paragrafen motsvarar 46 d § RåF.

15 § Länsstyrelsen skall säkerställa att de som inte hör till personalen på de anläggningar eller är anställda inom de verksamheter som anges i 13 § andra stycket 2, men som kan komma att delta i räddningsaktioner i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning, ges lämplig och regelbundet uppdaterad information om

de hälsorisker deras deltagande kan komma att innebära och om de försiktighetsåtgärder som skall vidtas vid ett sådant tillfälle.

Statens räddningsverk får meddela ytterligare föreskrifter om vad denna information skall innehålla.

Paragrafen motsvarar 46 e § RåF.

16 § Om det krävs räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst till följd av sådana allvarliga olyckor som avser utsläpp av radioaktiva ämnen och som innebär en nödsituation som medför risk för strålning, skall Statens räddningsverk bistå kommunen med uppgifter om hur allmänheten skall informeras.

Paragrafen motsvarar 46 f § RåF.

Räddningstjänstplan

17 § Länsstyrelsen skall efter hörande av berörda myndigheter, kommuner och landsting upprätta en plan för räddningstjänsten enligt 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och saneringen enligt 4 kap. 9 § samma lag. Planen skall behandla

1. organisation och ledning,
2. samband,
3. strålningsmätning,
4. information till allmänheten,
5. personella och materiella resurser i länet,
6. saneringsmetoder,
7. andra frågor av betydelse för beredskapen.

De planer som upprättas av länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Skåne och Hallands län skall dessutom behandla frågor om alarmering, utrymning, utdelning av jodtabletter och sådant bistånd som sägs i 25 §. Uppgifter om biståndet skall även behandlas i den plan som skall upprättas av länsstyrelsen i Västerbottens län.

Paragrafen motsvarar 47 och 48 §§ RåF.

Ledning

18 § Till räddningsledare i räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får endast den förordnas

som har behörighet att vara räddningschef och som har erfarenhet av att leda stora räddningsinsatser, eller den som har motsvarande kvalifikationer.

Paragrafen motsvarar 48 a § RäF.

Beredskapszon

19 § Omkring kärnkraftverken i Barsebäck, Forsmark, Ringhals och Simpevarp skall finnas en inre beredskapszon och en zon för strålningsmätning (indikeringszon) enligt vad som anges i bilaga till denna förordning.

Paragrafen motsvarar 49 § RäF.

20 § Vid varje kärnkraftverk skall varning förberedas så att larm kan ges med signaler utomhus inom en central varningszon närmast kraftverket och att larm samtidigt också genom särskild utrustning kan ges inomhus i bostäder, lokaler och andra anläggningar inom den inre beredskapszonen.

Gränsen för den centrala varningszonen skall ligga på ett avstånd av minst fem och högst tio kilometer från kärnkraftverket.

Paragrafen motsvarar 50 § RäF. Den bestämmelse som återfinns i 50 § RäF om att larm endast skall ges inom sektorer av den inre beredskapszonen är med den ändrade teknik som idag står till buds inte möjlig att uppfylla med rimliga insatser. Dessutom uppfyller den inte de bestämmelser som ges i 14 § andra stycket om att befolkningen i en olyckssituation som medför risk för strålning omedelbart skall underrättas om fakta om olyckan och om de regler som gäller för befolkningen och de hälsoskyddsåtgärder som skall vidtas. Den teknik som idag används innebär att alarmering kan ske via utomhusaggregat inom en central varningszon och via s.k. RDS-mottagare inom den inre beredskapszonen.

21 § De som bor inom den inre beredskapszonen skall på lämpligt sätt informeras om innehållet i den plan som avses i 17 §.

Paragrafen motsvarar 51 § RäF.

22 § Inom den inre beredskapszonen skall jodtabletter delas ut till allmänheten. Dessutom skall jodtabletter hållas i lager som medger en komplettering av förhandsutdelningen och en begränsad utdelning inom indikeringszonen.

Paragrafen motsvarar 52 § RäF.

23 § Länsstyrelsen i Södermanlands län skall i samråd med Statens räddningsverk och Statens strålskyddsinstitut upprätta en beredskapsplan för den kärntekniska anläggningen i Studsvik.

Paragrafen motsvarar 53 § RäF.

24 § Kommunen skall biträda länsstyrelsen med beredskapsplaneringen beträffande den inre beredskapszonen.

Inom indikeringszonen skall kommunen biträda länsstyrelsen genom att ställa personal och egendom till förfogande för mätning och inrapportering av mätresultatet.

Paragrafen motsvarar 54 § RäF.

Personalberedskap

25 § Inom länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Skåne och Hallands län skall organiseras en personalberedskap för räddningstjänsten enligt 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser. Dessa länsstyrelser och länsstyrelsen i Västerbottens län skall bistå andra länsstyrelser i frågor om sådan räddningstjänst.

Paragrafen motsvarar 55 § RäF.

Bemyndiganden

26 § Statens räddningsverk får efter hörande av Statens strålskyddsinstitut meddela ytterligare föreskrifter om räddningstjänsten enligt 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

För saneringen enligt 4 kap. 9 § nyssnämnda lag får Statens räddningsverk meddela ytterligare föreskrifter i samråd med Sta-

tens strålskyddsinstitut och efter hörande av andra berörda myndigheter och organisationer.

Paragrafen motsvarar 56 § RäF.

Tillsyn

27 § Statens räddningsverk skall utöva tillsynen över efterlevnaden av lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och med stöd av lagen meddelade föreskrifter i frågor som rör planläggningen av räddningstjänsten enligt 4 kap. 7 § lagen samt planläggningen av saneringen enligt 4 kap. 9 § samma lag.

Paragrafen motsvarar 57 § RäF.

Rådgivning

28 § Vid räddningstjänst enligt 4 kap. 7 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser skall Statens strålskyddsinstitut ge råd om strålningsmätningar samt samordna och biträda med strålskyddsbedömningar.

Paragrafen motsvarar 58 § RäF.

Samordning

29 § Om en olycka eller en överhängande fara för en olycka påkallar en gemensam räddningsinsats från två eller flera statliga myndigheter med ansvar för räddningstjänst, skall räddningsledarna komma överens om vem som skall leda insatsen.

Paragrafen motsvarar 59 § RäF.

30 § Om en statlig myndighet har lämpliga resurser för att delta i räddningsinsatser, är myndigheten skyldig att medverka i planläggningen av räddningstjänsten och vid övningar i räddningstjänsten.

Paragrafen motsvarar 60 § RäF.

31 § Statens räddningsverk får meddela ytterligare föreskrifter om samordning av räddningstjänsten och saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen.

Paragrafen motsvarar 61 § RåF.

32 § I fråga om den statliga räddningstjänsten utövar den myndighet som svarar för räddningstjänsten också den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Statens räddningsverk skall dock utöva tillsynen över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar.

Rikspolisstyrelsen utövar tillsynen över fjällräddningsverksamheten och verksamheten i fall som avses i 4 kap. 5 § (0000:0000) lagen om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Paragrafen motsvarar med visst tillägg 62 § RåF.

Ersättning till kommun för medverkan i räddningstjänst m.m.

33 § Ersättning enligt 6 kap. 2 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser lämnas för den del av kostnaden som överstiger hälften av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år då kostnaden uppstod.

Paragrafen motsvarar 63 och 65 §§ RåF.

34 § Självrisken enligt 6 kap. 3 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser utgörs av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlag som står till kommunens förfogande året före det år då kostnaderna uppkommit.

Paragrafen motsvarar 64 § RåF.

35 § Frågor om ersättning enligt 6 kap. 2 och 3 §§ lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser prövas av Statens räddningsverk.

Paragrafen motsvarar 84 § RäF.

4 kap. Övriga bestämmelser

Övertagande av ansvaret för räddningstjänst i vissa fall

1 § Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, skall länsstyrelsen svara för att räddningsinsatserna samordnas.

Om flera län berörs av räddningsinsatser som avses i första stycket får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som får ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst skall länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som skall svara för att räddningsinsatserna samordnas.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 34 § RäF. Länsstyrelsens eller länsstyrelsernas övertagande av ansvaret vid omfattande räddningsinsatser har behandlats i avsnitt 4.3.3.

2 § Länsstyrelsen skall efter samråd med kommunerna i länet och berörda myndigheter upprätta de planer som länsstyrelsen behöver för att kunna utöva sitt ansvar enligt 1 §.

Länsstyrelsen skall informera allmänheten om innehållet i planerna

Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om innehållet i planerna.

Paragrafen motsvarar 35 § RäF.

Eldningsförbud

3 § Länsstyrelsen och kommunen får meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand.

Paragrafen motsvarar 21 § RäF.

Underrättelser om skador i miljön

4 § När en räddningsinsats är avslutad efter en olycka då miljön har blivit skadad, skall räddningsledaren underrätta den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälso- skyddsområdet eller länsstyrelsen.

Paragrafen motsvarar 66 § RåF.

Utländskt bistånd

5 § Kustbevakningen får begära bistånd från och lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser enligt överenskommelsen den 13 september 1983 om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen och enligt konventionen den 22 mars 1974 om skydd av Östersjöområdets marina miljö.

Paragrafen motsvarar 67 § RåF.

Räddningstjänst under höjd beredskap m.m.

6 § Statens räddningsverk får besluta om medverkan vid övningar enligt 7 kap. 3 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Räddningsverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av 8 kap. 2 § nyssnämnda lag samt sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § samma lag.

Paragrafen motsvarar 71 § RåF.

7 § Under höjd beredskap får länsstyrelsen föreskriva undantag från de utbildningskrav som gäller för personal i kommunens organisation för räddningstjänst.

Paragrafen motsvarar 72 § RåF.

8 § Rätt att besluta om användning av kommunala räddningstjänstresurser för uppgifter som inte berör den egna kommunen enligt 8 kap 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranle-

da räddningsinsatser tillkommer länsstyrelsen för omfördelning mellan kommunerna i länet.

I 5 kap. 4 § lagen (1994:1720) om civilt försvar finns bestämmelser om räddningsledares rätt att ta verkskydd i anspråk för uppgifter inom räddningstjänsten.

Paragrafen motsvarar 73 § RäF.

9 § Ersättningen till en kommun enligt 8 kap. 4 § andra stycket lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser bestäms av länsstyrelsen och betalas ut av Statens räddningsverk.

Paragrafen motsvarar 74 § RäF.

Varning

10 § För varning enligt 2 kap. 2 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser får den som äger eller innehar en anläggning som avses i 2 kap. 5 § samma lag efter kommunens medgivande använda de varningsanordningar som installerats enligt bestämmelserna i 7 kap. 1 § lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Paragrafen motsvarar 75 § RäF.

11 § Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om varning enligt 2 kap. 2 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

Paragrafen motsvarar 76 § RäF.

Ersättning till enskilda för deltagande i räddningstjänst

12 § Ersättning för arbete och tidspillan som avses i 6 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser lämnas enligt de grunder som senast har avtalats i fråga om motsvarande ersättning i kollektivavtal för sådan personal inom kommunens räddningstjänstverksamhet som inte är anställd på heltid.

Ersättning för resa och uppehälle som avses i 6 kap. 4 § nyssnämnda lag lämnas enligt de bestämmelser som Statens räddningsverk meddelar.

Färd till eller från platsen för ett arbete som avses i 6 kap. 4 § nyssnämnda lag räknas som medverkan i räddningstjänsten eller övning i sådan verksamhet, om färden har föranletts av arbetet och stått i nära samband med detta.

Paragrafen motsvarar 78 – 80 §§ RåF.

Bilaga (utelämnas här)

Denna förordning träder i kraft den _____, då räddningstjänstförordningen (1986:1107) skall upphöra att gälla.

Den som har behörighet enligt äldre bestämmelser för uppgifter som avses i 2 kap. 8 § skall anses vara behörig även enligt denna förordning.

Särskilt yttrande av experten Sven Hammarstedt

Utredningsuppdraget syftade bland annat till att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten. Utredaren har på ett bra sätt redovisat principerna för den kommunala självstyrelsen. Detsamma kan sägas om synen på den moderna formen av lagstiftning där staten styr genom ramlagstiftning medan kommunen själv bestämmer hur man bedriver och organiserar sin verksamhet.

Jag är emellertid kritisk på två punkter.

Målbeskrivningen i ramlagen ska självfallet utgå från den nationella nivån som staten anser det rimligt att garantera samhällsmedborgarna. Detta mål tillgodoses bland annat genom att man i lagstiftningen lägger fast vissa kvalitetskrav. Ett exempel på detta i utredningens förslag är att krav på personalens kompetens regleras. Utredaren gör emellertid därefter en logisk kullerbytta när kompetenskravet förknippas med ett krav att personal i kommunens organisation för räddningstjänst ska vara anställd av kommunen.

Enligt min uppfattning utgör inte kravet på kommunal anställning något som helst kvalitetsbevis relaterat till det nationella målet. I detta avseende har utredaren återfallit till den nuvarande lagens detaljreglering.

Enligt min bestämda mening ska ansvaret för räddningstjänst på lokal nivå även fortsättningsvis vara kommunalt. Den planerande och förebyggande verksamheten och räddningsledarfunktionen, d.v.s. de delar av verksamheten som är myndighetsfunktion, ska utföras av kommunalt anställd personal. Lagen bör däremot öppna för att de skadeavhjälpare insatserna med bibehållet kommunalt ansvar ska kunna utföras av en entreprenör. Möjligheten till konkurrens stimulerar utvecklingen av kommunens verksamhet inom området. Något sådant förslag finns inte.

Utredningen har tidigare lämnat ett delbetänkande med förslag till ett reformerat sotningsväsende som innefattar en reformering av det s.k. kommunala sotningsmonopolet (se SOU 2001:42). En

lagstiftning med utgångspunkt i förslaget har tyvärr inte kommit till stånd. Regleringen av sotningsväsendet ska således och tydligen enligt "underhand givna direktiv" utan ändring av det materiella innehållet infogas i förslaget till ny lag. Det framstår som lätt absurt att sotningsfrågorna i stort sett oförändrat lyfts in i lagen, som i övrigt tydliggör den enskildes ansvar och föreslår en minskad detaljreglering.

Enligt min uppfattning bör sotningen på grund av sin särart regleras i en särskild lag. Därigenom undviks också den ovan berörda obalansen som uppkommer genom att förslaget till ny lag i övrigt bygger på att den enskilde har det primära ansvaret för att skydda sitt liv och hälsa, sin egendom och miljön mot olyckshändelser.

Särskilt yttrande av experten Jonas Holst

Jag har medverkat i rubricerad utredning som expert och finner, efter att ha tagit del av ovanstående utrednings slutrapport, anledning att anföra följande avvikande mening:

1. Utredningens förslag att ta bort nuvarande 3 § Räl med motivering att Räl utgör en undantagslag och som, vid dess tillämpning, åsidosätter andra lagar innebär svåröverskådliga konsekvenser och medför påtaglig risk för än otydligare gräns mellan de aktuella verksamheterna.

Jag anser att konsekvenserna av den föreslagna förändringen av Räl genom borttagande 3 § är otillräckligt utredda och beskrivna i slutrapporten.

2. Vad gäller personsanering anges att detta är en åtgärd som infaller efter själva räddningsinsatsen och innebär hälso- och sjukvård. Denna åtgärd anses, enl. utredningen, därmed falla inom sjukvårdshuvudmannens ansvarsområde. Hälso- och sjukvårdslagen kan dock, enl. min uppfattning, inte tolkas så att sanering utgör en sjukvårdande åtgärd.

Med anledning av ovanstående anser jag att den på sidan 169 i slutrapporten gjorda skrivningen, innebärande att personsanering på olycksplats är hälso- och sjukvård och ett ansvar för sjukvårdshuvudmannen, är felaktig. Vidare anser jag att ansvarsförhållandena för personsanering på olycksplats inte klargjorts på ett tillfredsställande sätt i utredningen.

Mot ovanstående bakgrund finner jag att personsanering kan anses vara oreglerat i nuvarande lagstiftning, och att det är angeläget att ansvaret för dessa åtgärder klargörs för att säkerställa såväl tekniska resurser som kompetens vid denna typ av olyckor.

Särskilt yttrande av experten Stig Wintzer

Enligt utredningens direktiv skall utredaren analysera behovet av att förtydliga ansvaret för sjuktransporter m.m. mellan landstingen och den statliga och kommunala räddningstjänsten. Om det finns ett sådant behov skall utredaren lämna förslag till bestämmelser som reglerar ansvaret på respektive område.

Enligt nu föreliggande utkast till slutrapport föreligger enligt utredarens överväganden inte något behov av att tydliggöra landstingens ansvar för sjuktransporter genom en ändring av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). En ny tolkning av lagens bestämmelser om sjuktransporter görs dock och det torde kräva en lagändring i någon form, om ett tydliggörande av ansvaret skall kunna uppnås enligt direktiven. Som utredningsförslaget nu föreligger finns det risk för det motsatta. Dessutom krävs enligt min mening ett klargörande av den kommunala kompetensen. Jag kan därför inte ansluta mig till utredarens förslag.

Utredarens förslag innebär att landstingen får ytterligare uppgifter. Dessa kommer att innebära betydande kostnadsökningar, särskilt i landsting med stor glesbygd och fjällterräng. Utredaren har inte anvisat någon finansieringsform för det nya ansvaret. Detta är en brist.

Bilaga 1 Kommittédirektiv

Översyn av räddningstjänstlagen m.m.

Dir. 1999:94

Beslut vid regeringssammanträde den 18 november 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att lämna förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning.

I uppdraget ingår bl.a. att föreslå hur lagstiftningen kan moderniseras och hur detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten kan minskas. Utredaren skall vidare tydliggöra gränsdragningen mellan räddningstjänstlagstiftningen och annan lagstiftning som reglerar olycks- och skadeförebyggande verksamhet. I uppdraget ingår också att se över vissa frågor som rör utbildning av räddningstjänstpersonal och miljöräddningstjänst till sjöss m.m. Slutligen skall utredaren se över frågan om sjö- och flygräddningstjänsterna bör integreras, och i så fall hur detta skall ske.

Räddningstjänstlagens innehåll

Räddningstjänstlagen (1986:1102) tillkom i mitten av 1980-talet som en följd av ett omfattande utredningsarbete med syfte att effektivisera räddningstjänsten och åstadkomma en sammanhållen lagstiftning för samhällets räddningstjänst. Lagen innehåller bestämmelser om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas. Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa ska-

dor på människor, egendom eller i miljön. Lagen innehåller även bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder.

Räddningstjänsten är främst en kommunal angelägenhet. Kommunernas ansvar inbegriper dock inte fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer, miljöräddningstjänst till sjöss eller räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Staten har genom polisen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Kustbevakningen och länsstyrelserna ansvaret för dessa slag av räddningstjänst.

I kommunernas ansvarsområden ingår även att vidta förebyggande åtgärder mot brand. Kommunerna skall också främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet.

Räddningstjänstlagen innehåller vidare bestämmelser som rör enskilda. En ägare eller innehavare av en byggnad har t.ex. en skyldighet att i skäligen omfattning hålla utrustning och vidta behövliga åtgärder för att förebygga, hindra och begränsa skador till följd av brand. Ägare eller innehavare av anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön skall vidta de åtgärder som krävs för att hindra eller begränsa sådana skador. Vidare är var och en som är mellan arton och sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst i den mån personens kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det. Tjänsteplikten fullgörs på uppmaning av räddningsledaren.

Därutöver reglerar räddningstjänstlagstiftningen frågor rörande sanering efter radioaktiva ämnen. I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder för räddningstjänsten och en räddningskår. Nämnden skall se till att den verksamhet som kommunen har ansvar för genomförs och kan i egenskap av tillsynsmyndighet meddela förelägganden och förbud. Räddningskåren utför de räddningsinsatser som kommunen ansvarar för. Räddningskåren består av en räddningschef och en eller flera räddningsstyrkor. För varje kommun skall det finnas en räddningstjänstplan som antas av kommunfullmäktige och som innehåller uppgifter om bl.a. räddningskårens organisation, insatstider och om hur allmänheten skall varnas och informeras vid allvarliga olyckshändelser. Vid en räddningsinsats kan räddningsledaren bereda sig och medverkande personal tillträde till andras fastigheter, använda egendom eller företa andra ingrepp i annans rätt om det behövs för att hindra fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön. Sådana ingrepp får också företas av den kommunala nämnden eller, i fråga om statlig

räddningstjänst, av den myndighet som svarar för räddningstjänsten.

Räddningstjänstlagen reglerar även hur bistånd kan begäras från respektive lämnas till utländska myndigheter. Det finns även bestämmelser om ledning, ersättning till kommuner för medverkan i räddningstjänst, tillsyn, ansvar, räddningstjänst under krig m.m.

Räddningstjänstförordningen (1986:1107) innehåller utförliga tillämpningsbestämmelser till lagen för såväl kommunal som statlig räddningstjänst. Angående kommunal räddningstjänst regleras även kompetenskrav och utbildningsformer m.m. för räddningstjänstens personal och för personal inom sotningsverksamheten.

Sedan räddningstjänstlagens tillkomst har lagen med tillhörande förordning ändrats och kompletterats vid ett flertal tillfällen, men någon bredare översyn har inte genomförts.

Behovet av en utredning

Modernisering och allmän översyn

Räddningsverksutredningen överlämnade den 27 oktober 1997 en skrivelse till regeringen där utredningen redogjorde för behovet av en översyn av räddningstjänstlagen. Utredningen överlämnade därefter den 27 april 1998 slutbetänkandet Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och Skydda (SOU 1998:59). Slutbetänkandet har remissbehandlats. Dessutom har bl.a. Statens räddningsverk och Svenska Kommunförbundet skrivit till Regeringskansliet om behovet av en författningsöversyn.

I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224) aviserade regeringen en översyn av räddningstjänstlagen och följdförfattningar till denna. För denna översyn skulle bl.a. bedömningar och förslag i Räddningsverksutredningens slutbetänkande i huvudsak ligga till grund.

Räddningsverksutredningen pekade bl.a. på behovet av att modernisera de delar av räddningstjänstlagen som innebär en onödig detaljreglering av kommunernas verksamhet. Utredningen tog i detta sammanhang även upp möjligheterna att införa nationella mål för räddningstjänsten, liknande de mål som gäller för andra former av kommunal verksamhet.

Vidare påpekades behovet av att se över bestämmelserna om brandsyn och sotning, som övertogs i stort sett oförändrade från

äldre brandlagstiftning när räddningstjänstlagen utarbetades. Utredningen framhöll att regelverket för den kommunala räddningstjänsten ibland framstår som starkt traditionsbundet och att det kan ifrågasättas om inte reglerna på ett omotiverat sätt avviker från vad som gäller i dag för annan kommunal verksamhet. Utredningen konstaterade emellertid även att räddningstjänstlagens nuvarande precisering av ansvar i samband med en räddningsinsats och reglering av medverkan i en räddningsinsats i stort sett anses fungera bra.

Det finns alltså ett behov av att bl.a. modernisera bestämmelser av tillsynskaraktär som t.ex. beträffande brandsyn och sotning. Ett annat exempel är bestämmelserna om kommunala räddningstjänstplaner som framstår som delvis föråldrade och onödigt detaljerade.

Räddningstjänstlagstiftningen innehåller även bestämmelser om statliga myndigheters ansvar för räddningstjänst som i vissa avseenden är i behov av översyn. Det gäller bl.a. ändamålsenligheten och utformningen av bestämmelserna om statligt övertagande av ledningen när det gäller räddningstjänst vid stora olyckshändelser. Det bör även tilläggas att regeringen den 4 mars 1999 beslutade om att departementen ska gå igenom behov av åtgärder vid svåra påfrestningar på samhället i fred och av författningsreglering av sådana åtgärder.

Räddningstjänstlagens omfattning och förhållandet till annan lagstiftning

Räddningstjänsten genomför insatser för att hindra och begränsa skador vid bränder, men även vid andra typer av olyckor. Exempel på förekommande olyckor som ofta leder till räddningstjänstinsatser är trafikolyckor och kemikalieolyckor.

Räddningstjänstlagen omfattar både bestämmelser om räddningstjänst och bestämmelser om vissa förebyggande åtgärder med anknytning till räddningstjänstområdet. Bestämmelserna om förebyggande åtgärder omfattar främst brandförebyggande verksamhet, även om kommunerna även skall främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen. Vid sidan av räddningstjänstlagens bestämmelser om förebyggande åtgärder mot brand, finns även särskilda bestämmelser om förebyggande åtgärder vid hantering av brandfarliga varor i lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor.

Mot bakgrund av erfarenheterna från diskoteksbranden i Göteborg hösten 1998 har Räddningsverket pekat på behovet av att se

över de regelverk som har betydelse för brandskyddet. En sådan översyn skulle omfatta bl.a. räddningstjänstlagens bestämmelser i förhållande till plan- och bygglagstiftningen. I detta sammanhang kan nämnas att det finns regler i polislagen (1984:387) och i ordningslagen (1993:1617), som syftar till att tillgodose säkerheten i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar såsom t.ex. danstillställningar.

Räddningstjänstlagen reglerar även skyldigheter att vidta skadebegränsande åtgärder vid vissa typer av anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön.

Det finns emellertid många verksamheter där det finns risker för att det skall inträffa andra olyckshändelser än bränder. Vid räddningstjänstlagens tillkomst (prop. 1985/86:170, bet. 1986/87:FöU02, rskr. 1986/87:58) påpekades i detta sammanhang att om riskerna är betydande eller om verkningarna av en olyckshändelse kan bli stora, har samhället i allmänhet reglerat verksamheten genom särskild lagstiftning. I sådan lagstiftning finns ofta regler om skyldigheter för den som svarar för verksamheten att vidta åtgärder av olika slag så att olyckshändelser förebyggs. Lagstiftningen innehåller också bestämmelser om vilka myndigheter som skall se till att föreskrifterna följs. Kraven på de åtgärder som behövs för att förebygga sådana olyckshändelser bör ställas med stöd av speciallagstiftningen inom det aktuella området.

Räddningstjänstlagens bestämmelser om förebyggande åtgärder har alltså i varierande utsträckning beröringspunkter med annan lagstiftning och myndighetsverksamhet rörande olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Exempel på detta, förutom ovannämnda lag om brandfarliga och explosiva varor, är arbetsmiljölagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen. Förutom att vara tillsynsmyndighet enligt räddningstjänstlagen har Räddningsverket även uppgifter som tillsynsmyndighet m.m. enligt lagstiftningen om transport av farligt gods och lagstiftningen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Räddningsverksutredningen samt ett antal myndigheter och organisationer har pekat på behovet av att tydliggöra gränsdragningen mellan räddningstjänstlagstiftningens bestämmelser om förebyggande åtgärder och annan olycks- och skadeförebyggande lagstiftning.

Erfarenheterna från tillämpningen av räddningstjänstlagen tyder på att det finns ett behov av att förtydliga lagstiftningen när det

gäller ansvarsförhållandena vid sjuktransporter och vid det första omhändertagandet på en olycksplats.

Utbildning av räddningstjänstpersonal m.m.

Räddningstjänstförordningen innehåller dels bestämmelser om kompetenskrav för de olika befattningshavare som ingår i kommunens räddningsstyrka, dels bestämmelser om hur utbildning av räddningstjänstpersonal och personal inom söttningsverksamheten skall organiseras. En översyn som bl.a. syftar till att minska onödig detaljreglering av kommunal verksamhet behöver även omfatta detta område.

En översyn av bestämmelser om utbildning sammanhänger dock med frågor som bl.a. rör finansiering, organisation och krav på utbildningssystemet. Frågor av detta slag bör bli föremål för samlade överväganden och klaras ut mellan stat och kommun (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU05, rskr. 1998/99:224).

Integrering av sjö- och flygräddningstjänsterna

Sjöfartsverket och Luftfartsverket har i skrivelse till regeringen (Fö98/2428/CIV) hemställt om att räddningstjänstlagstiftningen skall ändras så att sjö- och flygräddningstjänsterna skall kunna integreras till en gemensam sjö- och flygräddningstjänst. Den gemensamma sjö- och flygräddningstjänsten föreslås organisatoriskt ligga under Sjöfartsverket men med bibehållet räddningstjänstansvar för respektive myndighet. Syftet med en integrering är att uppnå samordningsvinster vilket skall leda till högre kvalitet och möjlighet till besparingar i räddningstjänsten.

Miljöräddningstjänst till sjöss m.m.

Utredningen om kemikalieolyckor m.m. behandlade i sitt slutbetänkande Säkrare kemikaliehantering (SOU 1998:13), bl.a. frågor som hör samman med miljöräddningstjänst till sjöss. Utredningen konstaterade i detta sammanhang att vissa frågor skulle kräva ytterligare överväganden i samband med en översyn av räddningstjänstlagstiftningen.

De områden som berördes var bl.a. befogenheterna för att så tidigt som möjligt kunna sätta i gång miljöräddningsoperationer till sjöss samt fördelningen av ansvaret mellan statliga och kommunala

myndigheter då fartyg i samband med en räddningstjänstinsats bogseras till hamn.

En översyn av räddningstjänstlagstiftningen behöver alltså omfatta även detta område.

Uppdraget

Modernisering och minskad detaljreglering

Utredaren skall lämna förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning. Utredaren skall bl.a. beakta möjligheterna att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten och i övrigt modernisera bestämmelserna i lagstiftningen i syfte att skapa en effektiv räddningstjänst på såväl det kommunala som statliga området. Exempel på områden som skall utredas är kommunala räddningstjänstplaner och ledningen vid stora olyckshändelser. Lagstiftningen måste även med minskad detaljreglering tillgodose det behov av reglering som krävs för att stat och kommun skall kunna utöva tillsyn m.m. på ett ändamålsenligt sätt.

Utredaren skall analysera om en reformerad räddningstjänstlagstiftning med en minskad grad av detaljreglering aktualiserar behovet av inledande bestämmelser med nationella mål för verksamheten. Om utredaren finner att så är fallet, eller om det av andra skäl skulle befinnas vara lämpligt, skall sådana bestämmelser ingå i förslaget till lagstiftning.

Dispositionen av och terminologin i räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen skall ses över i syfte att göra författningarna mer lättillgängliga.

Preciserade skyldigheter för stat, kommun och enskilda

Utredarens förslag skall precisera skyldigheterna inom räddningstjänstområdet för olika statliga myndigheter, kommunerna och enskilda. Ekonomiska konsekvenser av det offentliga åtagandet för såväl stat som kommun skall övervägas och redovisas. Själva räddningstjänstbegreppet skall, med undantag för vad som nedan sägs om miljöräddningstjänst till sjöss, inte utvidgas jämfört med vad som följer av nuvarande räddningstjänstlag.

Kommunernas förebyggande verksamhet

Utredarens förslag skall vidare omfatta de bestämmelser som krävs för att kommunernas förebyggande verksamhet på räddningstjänstområdet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Bestämmelser av tillsynskaraktär, t.ex. brandsyn, behöver ses över. I detta arbete skall bestämmelser om olycksförebyggande verksamhet i annan lagstiftning beaktas. Förhållandet mellan räddningstjänstlagstiftningens bestämmelser och annan lagstiftning som reglerar olycks- och skadeförebyggande verksamhet skall analyseras och tydliggöras. Bestämmelser och myndighetsverksamhet som främst rör förebyggande åtgärder mot andra olyckor än bränder skall även fortsättningsvis regleras genom speciallagstiftning inom det aktuella området.

Förtydligt ansvar för sjuktransporter m.m.

Utredaren skall analysera behovet av att förtydliga ansvaret för sjuktransporter m.m. mellan landstingen och den statliga och kommunala räddningstjänsten. Om det finns ett sådant behov skall utredaren lämna förslag till bestämmelser som reglerar ansvaret på respektive område.

Räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning

Utredaren skall dessutom lämna förslag till de bestämmelser som krävs för att reglera vilken kompetens och utbildning den kommunala räddningstjänstens personal skall ha. Utredaren skall samråda med Räddningsverket i frågor som rör utbildning av räddningstjänstens personal i enlighet med regeringens beslut den 18 november 1999.

Integrering av sjö- och flygräddningstjänsterna

Utredaren skall vidare se över frågan om sjö- och flygräddningstjänsterna bör integreras och om det i så fall kan ske med bibehållet myndighetsansvar.

Ansvaret vid miljöräddningstjänst till sjöss

Med utgångspunkt i vad som tidigare sagts om behovet av att tidigt kunna påbörja miljöräddningsinsatser till sjöss och vissa frågor om

räddningstjänst då fartyg bogserats till hamn, skall utredaren se över behovet av ändringar i lagstiftningen om ansvar och befogenheter för statliga och kommunala myndigheter på dessa områden.

Övrigt

Som framgår av kommittéförordningen skall samtliga förslag kostnadsberäknas och förslag till finansiering skall redovisas för föreslagna bestämmelser och åtgärder. Detta skall jämföras med nuvarande uppdelning av kostnader och finansiering mellan stat och kommun. Besparingar och effektivitetsvinster skall redovisas och kvantifieras.

Samråd och avrapportering

Utredaren skall samråda med de statliga myndigheter som berörs av utredarens förslag samt med företrädare för kommuner, lands- ting och berörda organisationer. Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 juni 2001. Frågan om en eventuell integrering av sjö- och flygräddningstjänsterna skall dock behandlas med förtur. Uppdraget skall i denna del redovisas så snart som möjligt, dock senast den 1 maj 2000.

(Försvarsdepartementet)

Bilaga 2 PM angående alarmering m.m.

Synpunkter har, från främst företrädare för den kommunala räddningstjänstverksamheten, lämnats till Utredningen om att ansvaret för och finansieringen för att säkerställa alarmering vid teleavbrott behöver klarläggas. Detta konstaterade också Räddningsverksutredningen i sitt slutbetänkande (se SOU 1958:59 s. 102). Räddningsverksutredningen påpekade att det inte finns några bestämmelser om att teleoperatörer har skyldighet att ha ersättningssystem uppbyggda i händelse av avbrott på ordinarie 112-förbindelse och konstaterar att nuvarande praxis är att vid avbrott i teletrafiken tar kommunen ansvar för att förmedla nödtrafik och att detta oftast sker genom att bemannade brandfordon med radiokommunikation placeras ut på lämpliga platser. Det finns enligt Räddningsverksutredningen ett utbrett missnöje med att kommunerna vid teleavbrott ensidigt ska svara för kostnaderna att säkerställa alarmering. Samma synpunkter har som nämnts framförts till Utredningen.

Utredningen konstaterar att Räddningsverket under 1998 till regeringen redovisade en rapport – Alarmering av statliga och kommunala räddningsorgan, redovisning av brister och förslag till åtgärder (Best.nr. P30/253/98). Rapporten som också behandlade åtgärder vid störningar på telenätet togs fram i samråd med samtliga statliga myndigheter med ansvar för räddningstjänst, Svenska Kommunförbundet, Post och Telestyrelsen och SOS Alarm AB. Vidare lämnade Socialstyrelsen synpunkter till rapporten. I rapporten konstateras bl.a. att tillgängligheten i telenätet i landet är mycket hög och att ytterligare åtgärder för att öka denna inte är rimliga. Sammanfattningsvis föreslogs i rapporten beträffande telestörningar att denna fråga bör behandlas i de regionala råd för räddningstjänst som finns i varje län för att skapa en regional syn på vilka åtgärder som bör vidtas vid telestörningar beroende av hur

många abonnenter som berörs och vilken tidsutdräkt teleavbrotten har.

Regionala råd för räddningstjänsten finns i varje län och består av representanter för räddningstjänstansvariga myndigheter och inom räddningstjänsten samverkande organ. I rapporten föreslogs att beslut om åtgärder vid telestörningar bör fattas av ansvariga räddningstjänstmyndigheter i samråd med andra hjälporgan. En minsta nivå, är enligt rapporten, att allmänheten alltid skall kunna larma räddningstjänst och hjälporgan alla tider på dygnet från brand-, polis- och ambulansstationer eller i särskilda fall från annan plats, t.ex. en vårdcentral.

Enligt Utredningens mening är det angeläget att se till att det finns anordningar för alarmering även i händelse av avbrott i ordinarie 112-förbindelse. Enligt Utredningens mening avser bestämmelserna också dessa fall. Utredningen konstaterar dock att utvecklingen på telekommunikationssidan under senare år har gått fort. Sälunda finns idag ett stort antal nätoperatörer och det är inte alltid som det är samtida avbrott på samtliga nät. Sälunda kan det ibland t.ex. vara möjligt att nå 112 via mobiltelefon i fall då inte den fasta teleförbindelsen fungerar. Det är enligt Utredningens uppfattning en uppgift för staten att genom Post- och Telestyrelsen i tillståndsgivning till teleoperatörer tydliggöra skyldigheten att vid avbrott i teletrafiken lämna information till räddningstjänstansvariga myndigheter. Utredningen konstaterar att det inte är vare sig möjligt eller önskvärt att i på annat sätt än som sker i bestämmelserna i 5 kap. 8 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser reglera ansvarsfrågan när det gäller att säkerställa ansvars- och finansieringsfrågan vid teleavbrott. Utredningen ställer sig bakom de förslag som i detta avseende redovisas i den här nämnda rapporten. Enligt Utredningens uppfattning bör det av kommunens handlingsprogram för förebyggande åtgärder enligt 3 kap. 2 § framgå hur allmänheten kan alarmera räddningsorgan vid avbrott på telenätet.

Till Utredningen har också från främst företrädare för den kommunala räddningstjänsten framförts synpunkter på om larmsignaler från automatiska brandlarmanläggningar alltid ska föranleda ingripande från kommunens räddningstjänstverksamhet. Skälet till att Utredningen tar upp denna fråga är att enligt statistik från den kommunala räddningstjänstverksamheten föranleder larmsignaler från automatiska brandlarmanläggningar årligen drygt 30 000 uttryckningar från kommunernas räddningstjänstverksamhet och av dessa uttryckningar är endast dryga tre % föranledda av brand. Det

är enligt Utredningens uppfattning inte acceptabelt då en uttryckning av den kommunala räddningstjänstverksamheten i sig dels innebär att beredskapen för räddningsinsatser eftersätts för andra delar och objekt inom kommunen, dels innebär vissa olycksrisker i och med att räddningsfordonen påkallar fri väg.

Utredningen vill här erinra om att för att samhällets räddningstjänst ska ha skyldighet att ingripa med en räddningsinsats måste det, som Utredningen har redogjort för i avsnitt 5, dels föreligga en olyckshändelse eller en överhängande fara för en olyckshändelse, dels måste syftet med ett ingripande vara att tillvarata vissa angelägena skyddsvärden genom att hindra eller begränsa skador på människor, egendom eller i miljön. Härtill kommer att ett ingripande endast skall ske om de fyra kriterierna enligt 1 kap. 3 § lagen (0000:0000) om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser är uppfyllda, nämligen behovet av en snabb insats, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Dessa avvägningar måste enligt Utredningen ske i varje fall där en räddningsinsats efterfrågas. Utredningen vill också erinra om den grundläggande principen att den enskilde har ett primärt ansvar för och skyldighet att skydda sitt liv och sin egendom och att inte förorsaka olyckor.

För att komma till rätta med problemen med onödiga larmsignaler från automatiska brandlarmanläggningar och framför allt för att minska frekvensen av uttryckningar från den kommunala räddningstjänstverksamheten vid dessa larmsignaler behövs det enligt Utredningens mening generellt sett en bättre kontakt och mer informationsutbyte mellan kommunens räddningstjänstverksamhet och de objekt som har automatiska brandlarmanläggningar anslutna till kommunens larmcentral, vanligen en SOS-central. Anläggningsägaren måste enligt Utredningens mening bl.a. informeras om att en larmsignal från en automatisk brandlarmanläggning inte nödvändigtvis och under alla förhållanden kan tas till intäkt för att förutsättningar föreligger för en räddningsinsats från den kommunala räddningstjänstverksamheten.