

Nr 74

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om undanförsel och förstöring, m. m.

Genom en den 10 november 1961 dagtecknad proposition, nr 202, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen följande förslag till

- 1) lag om undanförsel och förstöring; och
- 2) lag om upphävande av lagen den 14 oktober 1939 (nr 726) angående skyldighet att meddela uppgifter om kostnader för krigsleveranser.

Författningsförslagen är av följande lydelse.

Förslag

till

Lag om undanförsel och förstöring

Härigenom förordnas som följer.

Undanförsel

1 §.

För att förhindra, att varuförråd, maskiner, boskap, fordon, fartyg, arkivalier, böcker, konstverk och kulturhistoriska föremål ävensom annan egendom av betydelse för försvaret eller folkförsörjningen eller eljest för det allmänna genom krigshandlingar förstöras eller annorledes gå förlorade eller för att nå en från beredskapssynpunkt ändamålsenligare geografisk fördelning av egendom av betydelse för försvaret eller folkförsörjningen, äger Konungen eller den myndighet Konungen bestämmer vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, besluta, att sådan egendom skall föras från den plats där den finnes till annan förvaringsplats (*undanförsel*). Dyligt beslut må ock avse förflyttning av viss industriell eller annan verksamhet av betydelse som ovan sagts.

Påkallas eljest av utomordentliga förhållanden undanförsel för ändamål som i första stycket sägs, äger Konungen med riksdagens samtycke besluta därom.

Egendom må ej utan tillstånd eller på andra villkor än dem som angivas i tillståndet flyttas från den plats dit egendomen undanförs. Vad nu sagts skall icke utgöra hinder för distribution av egendomen i försörjningssyfte eller förflyttning som eljest är förenlig med undanförselns ändamål.

2 §.

För det ändamål och i den ordning som i 1 § sägs kan föreskrivas, att egendom som avses i nämnda lagrum ej må föras till visst område av riket eller ock må föras till visst område allenast efter tillstånd och på villkor, som angivas i tillståndet.

3 §.

Har beslut om undanförsel meddelats, åligger det ägare eller innehavare av egendom, som omfattas av beslutet, att, där ej annat angivits, ombesörja undanförseln och därvid ställa sig till efterrättelse de bestämmelser rörande denna, som må hava meddelats. Möter hinder att ombesörja undanförseln, skall anmälan härom ofördröjligen göras till länsstyrelsen i det län där egendomen finnes eller, om annan myndighet påfordrat undanförseln, till denna myndighet.

Ägaren eller innehavaren är skyldig att medverka vid förberedande åtgärder för undanförseln ävensom att, då myndighet ombesörjer undanförseln, lämna nödigt biträde vid dess genomförande.

4 §.

För transport av egendom, som dess ägare eller innehavare verkställt till fullgörande av beslut om undanförsel, så ock för medverkan vid förberedande åtgärder eller biträde vid undanförselns genomförande utgår ersättning av

statsmedel i den mån särskilda omständigheter ej annat föranleda. Har kostnad eljest åsamkats ägaren eller innehavaren till följd av undanförel och står kostnaden i uppenbart missförhållande till den nytta åtgärden kan hava medfört för honom, är han för sådan kostnad berättigad till skälig ersättning av statsmedel.

Har egendom undanförts genom myndighets försorg, är ägaren eller innehavaren pliktig att återgälda myndigheten kostnaden härför i den mån han enligt vad i första stycket sägs skolat svara för kostnaden, därest han själv verkställt transporten. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kostnad, som myndighet haft för vård av undanförd egendom.

Anspråk på ersättning enligt första stycket prövas i den ordning som är stadgad beträffande rekvisition för krigsmaktens behov.

Förstöring

5 §.

Föreligger trängande fara för att egendom av beskaffenhet, att fiendens innehav därav skulle väsentligen underlätta hans krigsansträngningar, skall falla i fiendens hand och möter hinder mot undanförel av egendomen, äger Konungen eller den myndighet Konungen bestämmer föreskriva, att egendomen skall förstöras eller eljest försättas ur brukbart skick (*förstöring*).

6 §.

Vad i 3 § är stadgat om undanförel skall i tillämpliga delar gälla beträffande förstöring.

För medverkan vid förberedande åtgärd för förstöring skall ersättning av statsmedel utgå efter vad i 4 § sägs.

Särskilda bestämmelser

7 §.

Har beslut om undanförel eller förstöring meddelats, äger myndighet, som Konungen bestämmer, taga i anspråk markområden, byggnader, utrymmen, transportmedel och materiel ävensom vad eljest må finnas erforderligt för fullgörande av uppgift enligt denna lag, och skall därvid vad i allmänna förfogandelagen stadgas äga tillämpning.

8 §.

Med dagsböter eller fängelse eller, om omständigheterna äro synnerligen försvårade, med straffarbete i högst två år straffes

1. den som med vetskap om att beslut om undanförel meddelats underlåter att verkställa undanförel eller verkställer undanförel i strid mot där- om givna bestämmelser eller bryter mot 1 § tredje stycket eller underlåter att iakttaga i 3 § föreskriven anmälningsskyldighet; samt

2. den som med vetskap om att föreskrift meddelats jämlikt 2 § bryter mot förbud, som genom föreskriften meddelats, eller underlåter att iakttaga villkor, som jämlikt nämnda lagrum uppställts.

Har någon övertygats om gärning, som enligt denna paragraf är belagd med straff, må rätten, i den mån det finnes skäligt, förklara egendom, som undanhållits genom gärningen, förverkad till kronan eller, om egendomen ej kan tillrättaskaffas, förplikta honom att till kronan utgiva ersättning för egendomens värde.

9 §.

Mot beslut, som enligt 1, 2, 3 eller 5 § eller 6 § första stycket meddelats av annan än Konungen, må talan icke föras.

10 §.

Om förhållanden, som avses i denna lag, äger Konungen meddela särskilda föreskrifter, såvitt angår anläggningar eller byggnader, som äro avsedda för krigsmaktens behov, kommunikationsverk eller andra verk samt företag eller inrättningar av större omfattning eller särskild beskaffenhet.

11 §.

Konungen äger föreskriva särskilda åtgärder, ägnade att underlätta genomförandet av undanförsel och förstöring, ävensom i övrigt meddela de närmare bestämmelser som erfordras för tillämpningen av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1962.

Genom denna lag upphöra bestämmelserna i 40—43 och 66—68 §§ civilförsvarslagen den 15 juli 1944 jämte till dessa paragrafer anslutande bestämmelser i 9 kap. samma lag att gälla.

Förslag

till

Lag

om upphävande av lagen den 14 oktober 1939 (nr 726) angående skyldighet att meddela uppgifter om kostnader för krigsleveranser

Härigenom förordnas, att lagen den 14 oktober 1939 angående skyldighet att meddela uppgifter om kostnader för krigsleveranser skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att bestämmelserna i 1944 års civilförsvarslag rörande undanförsel och förstöring — vilka enligt övergångsstadgande till 1960 års civilförsvarslag gäller intill dess särskild lagstiftning i ämnet kommer till stånd — skall ersättas med en lag om undanförsel och förstöring.

Lagförslaget bygger väsentligen på gällande lagstiftning. Föreslagna ändringar syftar till att anpassa lagreglerna efter nu rådande förutsättningar, främst betingade av den vapentekniska utvecklingen och planerna på om-

fattande utrymningar. Liksom hittills föreslås den grundläggande författningen få karaktär av ramlagstiftning av beredskapsnatur, avsedd att kompletteras med tillämpningsföreskrifter och med anvisningar, vilka lätt kan ändras efter utvecklingens krav. I enlighet härmed innehåller den föreslagna lagen i huvudsak de allmänna riktlinjerna för undanförsel och förstöring med angivande av åtgärdernas ändamål, förberedande och utförande samt ersättningsprinciper.

Den nya lagen föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1962.

Vidare föreslås i propositionen, att lagen angående skyldighet att meddela uppgifter om kostnader för krigsleveranser upphäves.

Den redogörelse, som härefter lämnas för propositionen, upptar vad föredragande departementschefen anfört i propositionen. I fråga om gällande bestämmelser samt det betänkande, som legat till grund för propositionen, ävensom remissyttranden får utskottet hänvisa till propositionen.

Lagrådet har icke funnit anledning till erinran mot de framlagda lagförslagen.

Departementschefen

Föredragande departementschefen, statsrådet Lange, har i samband med förslagets avlåtande till lagrådet anfört:

»Det förslag till lag om undanförsel och förstöring, som riksnämnden efter samråd med överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, jordbruksnämnden och sjukvårdsberedskapsnämnden framlagt, bygger i huvudsak på gällande lagstiftning. Föreslagna ändringar syftar till att anpassa lagbestämmelserna efter numera rådande förutsättningar. Förslaget och motiven för detsamma har överlag tillstyrkts eller lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. I många yttranden understryks behovet av en reviderad lagstiftning och konstateras att förslaget synes väl anpassat efter utvecklingens krav. Jag kan i allt väsentligt biträda den uppfattning som sålunda kommit till uttryck. Därest den grundläggande författningen i ämnet liksom hittills får karaktär av ramlagstiftning av beredskapsnatur och kompletteras med tillämpningsföreskrifter samt med anvisningar, vilka lätt kan ändras i takt med utvecklingen, bör enligt min mening författningskomplexet kunna bli ett användbart instrument för planläggning och verkställighet av undanförsel och förstöring. Från beredskapssynpunkt framstår det såsom högst angeläget att hithörande frågor blir tillfredsställande lösta.

Med hänsyn till den överensstämmelse som råder mellan gällande lagstiftning och den föreslagna lagen anser jag mig kunna begränsa de allmänna uttalandena till huvudsakligen sådana spörsmål, vilka föreslås bli lösta på annat sätt än hittills eller beträffande vilka skilda åsikter framförts.

I fråga om undanförselns syfte torde skyddsändamålet — som

enligt gällande rätt utgör det enda motivet för undanförsel — alltså bli av primär betydelse. Med tanke på det väsentligt ändrade utgångsläget, i första hand till följd av massförstörelsevapnens utveckling och därav betingade omfattande utrymningsplaner, måste emellertid de rena folkförsörjningssynpunkterna hädanefter komma till tydligare uttryck. Enighet råder sålunda om att möjlighet bör finnas att besluta om undanförsel jämväl för att nå en från beredskapssynpunkt ändamålsenligare geografisk fördelning av försvaret eller folkförsörjningen viktigare förnödenheter även om någon reell förbättring av skyddet därigenom icke uppnås. De ändrade betingelserna synes också motivera att man slopar nuvarande uppdelning i två huvudtyper av undanförsel samt anknytningen till civildödszonsområden.

Det ligger i sakens natur, att tidpunkten för genomförande av undanförsel är en betydelsefull faktor. För att undvika eller mildra de komplikationer av skilda slag, som synes ofrånkomliga därest mobilisering, utrymning och undanförsel måste genomföras i stort sett samtidigt, bör strävan vara att åstadkomma erforderliga undanförselåtgärder i ett så tidigt skede som det överhuvudtaget är möjligt. I syfte att vidga möjligheterna att tidigare än vid krig eller krigsfara — då samtliga beredskapslagar är avsedda att senast träda i tillämpning — vidta nödiga åtgärder föreslår jag att i lagen upptages en bestämmelse av innebörd att under andra utomordentliga förhållanden Kungl. Maj:t med riksdagens samtycke skall äga förordna om undanförsel.

Förslaget att genomförandet av undanförsel också fortsättningsvis bör i princip ankomma på vederbörande ägare eller innehavare av egendomen biträder jag. Skälet härför är icke blott att ägaren eller innehavaren ofta har ett starkt eget intresse av att egendomen flyttas utan även och kanske främst att myndigheterna saknar praktiska möjligheter att verkställa undanförseln. Det är emellertid av största vikt att den enskilde vid behov får hjälp av myndigheterna, i första hand länsstyrelserna, med anskaffande av erforderliga resurser i form av transportmedel, arbetskraft m. m. I det sammanhanget påkallar frågan om ianspråktagande av dylika resurser uppmärksamhet. Jag delar riksnämndens och flera remissmyndigheters uppfattning rörande behovet av särskilda förfoganderättsbestämmelser. Visserligen kan i vissa lägen allmänna förfogandelagen förutsättas vara i tillämpning och således möjliggöra ianspråktagande även för här avsett ändamål. Emellertid är att märka att förfogandelagstiftningen ej täcker hela undanförselområdet — arkivalier, kulturhistoriska föremål etc. faller exempelvis utanför — och dessutom är det, såsom jag redan framhållit, synnerligen önskvärt att undanförsel kan ske redan innan beredskapslagarna i övrigt satts i tillämpning. Vid sådant förhållande torde särskilda förfoganderegler i undanförsellagen vara erforderliga. Vad gäller transportmedel utgår jag ifrån att undanförselmyndigheterna anlitar den allmänna civila transportledning, som organiseras. Liksom riksnämnden är jag av den åsikten att föreskrift om ianspråktagande av arbetskraft med särskild tjänsteplikt däremot ej lämpligen bör komma i fråga. Man torde nämligen ha anledning

räkna med att, därest erforderlig arbetskraft ej finns att tillgå exempelvis genom civilförsvarets försorg, tjänstepliktslagen blir tillämplig eller speciella åtgärder i annan ordning vidtages.

Jag har förut berört frågan om undanförsel i tidigt skede. Härvid bör beaktas möjligheterna till frivillig undanförsel, d. v. s. ägare eller innehavare av egendom kan främst i eget intresse verkställa planerlig undanförsel, ehuru sådan ej anbefallts. Det måste anses vara ett allmänt intresse att stödja enskilda initiativ i den riktningen och myndigheterna bör därför i möjligaste mån verka för att åstadkomma överenskommelser med olika företagare om dylik undanförsel. Av avgörande betydelse är dock de ersättningsfrågor som härvid torde uppkomma. Såsom en del remissorgan påpekat lär riksnämndens rekommendationer i fråga om ersättning icke vara tillräckliga för att stimulera egendomsägare till frivillig undanförsel. Å andra sidan är det icke möjligt att i förevarande sammanhang föreslå ersättningsregler av mera generell innebörd. Såsom princip torde som riksnämnden förordat böra gälla, att den som utför frivillig undanförsel, därest beslut om undanförsel sedermera meddelas, ej skall komma i sämre ekonomiskt läge än den som verkställer undanförsel först efter beslutet. Härutöver synes det emellertid önskvärt att statsmedel ställs till förfogande så att riksnämnden och andra fackmyndigheter efter överenskommelser i särskilda fall och beträffande viktigare förnödenheter beredes möjlighet att helt eller delvis ersätta egendomsägare för frivilliga undanförselåtgärder. Jag är i enlighet härmed beredd att — efter utredning av frågan inom fackmyndigheterna — medverka till förslag till riksdagen om anvisande av visst anslag å beredskapsstat för ändamålet.

Ett snabbt och effektivt utförande av undanförsel- och förstöringsåtgärder förutsätter en omfattande planläggning. De föreslagna lagbestämmelserna är liksom gällande lagstiftning avsedda att utgöra det författningsmässiga underlaget för vidtagandet av nödiga åtgärder. Tyngdpunkten ligger emellertid från beredskapssynpunkt på den planering som i skilda hänseenden fordras för att det hela i en aktuell situation skall kunna fungera. Härvidlag är planläggningen i såväl central som regional instans av största vikt. Bestämmandet av undanförsel- och mottagningsområden, upprättandet av organisationsplaner, frågor angående transportmedel, emballage, lagerlokaler m. m. samt organisatoriska frågor av olika slag är väsentliga problem. De riktlinjer riksnämnden uppdragit beträffande planlägningsarbetet kan jag i väsentliga delar biträda. Erforderliga tillämpningsföreskrifter till lagen kommer att utarbetas på grundval av det av riksnämnden framlagda kungörelseförslaget med vederbörligt beaktande av vid remissbehandlingen och eljest framkomna synpunkter. Jag är angelägen om att redan nu betona, att frågan om länsstyrelsernas befattning med undanförseluppgifter måste särskilt beaktas. Avslutningsvis vill jag framhålla, att ett planlägningsarbete under senare år kontinuerligt bedrivits. En översyn och förnyelse av denna planläggning är emellertid påkallad efter den senaste utvecklingens krav och sedan delvis nya lagbestämmelser trätt i kraft.

Till vissa frågor i samband med den föreslagna lagstiftningen torde jag få återkomma i specialmotiveringen till förslaget.

Kungl. Maj:t har — i enlighet med riksnämndens förslag — genom kungörelse den 6 juni 1957 (nr 292) om upphävande av kungörelsen den 2 december 1938 (nr 663) med vissa bestämmelser om krigsleveranser m. m. förordnat, att sistnämnda kungörelse skall upphöra att gälla. I överensstämmelse härmed torde — av skäl som anförts i riksnämndens framställning — lagen angående skyldighet att meddela uppgifter om kostnader för krigsleveranser böra upphävas.»

I specialmotiveringen till de olika stadgandena har departementschefen anfört:

»1 §.

Såsom jag tidigare antytt bör den grundläggande bestämmelsen om undanförsel av egendom vara så vid och elastisk att med stöd av densamma erforderliga åtgärder kan vidtagas. Med denna utgångspunkt och under hänvisning till vad jag uttalat i den allmänna motiveringen till lagförslaget vill jag i det väsentliga biträda de av riksnämnden anförda synpunkterna. Den föreslagna utvidgningen av undanförselobjekten till att avse även arkivalier, böcker, konstverk och kulturhistoriska föremål av allmän betydelse finner jag högst angelägen. I enlighet med vad jag redan framhållit ter det sig numera realistiskt att mera beakta de försörjningsmässiga aspekterna, att överge hittillsvarande anknytning till civilförsvarsområden samt att införa ett sammanfattande undanförselbegrepp.

För att möjliggöra undanförselåtgärder i ett tidigt skede föreslår jag, enligt vad i den allmänna motiveringen nämnts, en vidgad rätt för Kungl. Maj:t att — med riksdagens samtycke — under andra utomordentliga förhållanden än krig eller krigsfara besluta om undanförsel.

Anledning torde saknas att frångå den vanligen tillämpade tekniken att i den grundläggande författningen överlåta på Kungl. Maj:t att bestämma, vilken eller vilka myndigheter som bör få erforderliga befogenheter på det aktuella området. I vilken utsträckning Kungl. Maj:t skall överlåta på underordnad myndighet att förordna om undanförsel torde få bedömas särskilt i varje aktuellt fall. Av naturliga skäl torde Kungl. Maj:ts beslut rörande undanförsel i regel få mera generell karaktär under det att konkreta avgöranden torde få delegeras.

Föreskriften i tredje stycket, vartill motsvarighet finns i gällande lagstiftning, avser att förhindra ett kringgående av beslut om undanförsel.

4 §.

Med anledning av vad som framkommit vid remissbehandlingen vill jag understryka att, såsom även riksnämnden uttalat, ersättning för transportkostnader m. m. enligt första styckets första mening normalt avses skola utgå av statsmedel. För att tydligare markera detta har också föreslagits en

viss jämkning av ordalydelsen i förhållande till den nuvarande. Ehuru undantagsbestämmelsen således bör tolkas restriktivt, är den dock även enligt min mening befogad i fall, då särskilda omständigheter föreligger. Stundom torde nämligen undanförseln för vederbörande varuägare få anses vara av så väsentlig betydelse — exempelvis då ett grosshandelsföretags varulager flyttas från utrymningsorten till evakueringsort och därigenom möjlighet ges att omsätta varorna — att undantagsvis kostnaderna eller del av dessa skäligen bör bestridas av ägaren. — Vad gäller andra kostnader än direkta transportkostnader m. m. synes det också fortsättningsvis motiverat att ersättning av statsmedel utgår i mera begränsad omfattning. Den situationen, att kostnaden stått i uppenbart missförhållande till den nytta undanföreläggården medfört, kan t. ex. tänkas inträda då egendom av visst slag krävt speciella anordningar i fråga om emballage och packning, då förvaringslokaler av särskild beskaffenhet måst iordningställas etc. Skälighetsprövning torde därvid få ske i det enskilda fallet.

Jag biträder uppfattningen, att med hänsyn främst till dess i sammanhanget speciella karaktär bestämmelsen om retentionsrätt icke torde vara erforderlig. I enlighet härmed har i departementsförslaget stadgandet fått utgå.

Vad gäller ersättning för förlust av egendom till följd av undanförelse eller förstöring bör alltjämt beaktas, att dylik förlust under vissa förutsättningar kan behandlas såsom krigsskada. Gottgörelse kan följaktligen komma i fråga jämlikt lagen om ersättning för krigsskada å egendom. I övrigt torde sådana ersättningsfrågor böra lösas först i en aktuell situation, då det allmänna ekonomiska läget och andra inverkan, på förhand okända faktorer blivit klarlagda. Lagstiftning in casu eller andra erforderliga åtgärder i syfte att i möjligaste mån hålla vederbörande egendomsägare skadeslösa torde då kunna påräknas.

5 §.

Anledning saknas enligt min mening att borttaga den redan i gällande lagregel förekommande begränsningen »väsentligen». Bibehållandet av denna begränsning torde icke föranleda tvekan om vilken omfattning planläggningen av förstöring skall ha.

I departementsförslaget har den ändringen vidtagits, att beskaffenheten av de hinder mot undanförelse, som må föreligga, ej närmare angivits. Såsom *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *civilbefälhavaren i första civilområdet* i sitt remissyttrande framhållit lär nämligen hindrets beskaffenhet knappast ha någon betydelse för spörsmålet om förstöring. Om t. ex. området, där egendomen finns, är omringat av en övermäktig fiende och bedöms som förlorat, måste förutsättning för förstöring vara för handen oavsett anledningen till att undanförelse av egendomen ej kan ske.»

Utskottet

Utskottet har icke funnit anledning till erinran mot de i propositionen framlagda lagförslagen och får därför hemställa,
att riksdagen måtte bifalla förevarande proposition, nr 202.

Stockholm den 6 december 1961

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, fru Carlqvist, fru Gärda Svenson, herrar Lars Larsson, Söderquist och Eric Peterson;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg, fröken Wetterström, herrar Wahlund, Bengtsson i Varberg, Johansson i Södertälje, fru Svensson i Kungsör och herr Tobé.