

Nr 43

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående skyldigheten att anordna enskilda skyddsrum.

Andra lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr I:42 av herr *Tistad* och nr II:60 av herr *Werbro*.

Enligt 24 § 1 mom. civilförsvarslagen skall inom område eller å plats, som bestämmes av Konungen eller efter Konungens bemyndigande av civilförsvarsstyrelsen, anordnas enskilda skyddsrum vid vissa under fem punkter angivna slag av anläggningar och byggnader till skydd för dem, som uppehåller sig där. I 24 § 2 mom. angives när gemensamt skyddsrum skall eller får anordnas.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att utredning måtte verkställas dels beträffande omfattningen av skyldigheten att anordna enskilda skyddsrum, dels att utformningen av § 24 i civilförsvarslagen omarbetas i sin helhet, så att den får en enhetlig tillämpning för hela landet».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen II:60.

Utskottet har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande över motionerna från *civilförsvarsstyrelsen* och *länsstyrelsen i Malmöhus län*.

Gällande bestämmelser

Allmänt

De grundläggande bestämmelserna rörande civilförsvaret finns i 1960 års civilförsvarslag (Cl). Den centrala ledningen av civilförsvaret utövas under Kungl. Maj:t av civilförsvarsstyrelsen. Styrelsen skall leda och övervaka planläggningen av civilförsvaret i riket samt verka för att ett effektivt civilförsvär upprätthålls. Styrelsen utfärdar föreskrifter och anvisningar till ledning för myndigheter, enskilda sammanslutningar och allmänheten. I länet är länsstyrelsen civilförsvarsmyndighet. Beslut som meddelas av länsstyrelse eller civilförsvarsstyrelsen i ärende enligt civilförsvarslagen får överklagas hos Kungl. Maj:t. Mål rörande inrättande av enskilda skyddsrum prövas därvid i regeringsrätten.

Allmänna riktlinjer för skyddsrumbyggandet

Civildöforsvarslagen föreskriver (4 kap.) att skyddsrum skall anordnas dels för civildöforsvarets verksamhet och dels för befolkningens skydd under krig. Skyddsrummen är med hänsyn till den avsedda användningen antingen *allmänna skyddsrum* för skydd av tjänstgörande civildöforsvarspersonal och av befolkningen i vissa områden eller *enskilda skyddsrum* i anläggningar och byggnader för dem som uppehåller sig där.

De nu gällande riktlinjerna för skyddsrumbyggandet antogs av riksdagen år 1956 (prop. 1956:185). I stort sett innebär dessa riktlinjer — vad gäller skyddet för befolkningen — att skyddsbehovet i innerområdena eller eljest särskilt riskfyllda delar av de mest hotade orterna, i synnerhet sådana som måste anses utsatta för risk för kärnvapenanslag, tillgodoses genom allmänna befolkningsskyddsrum. I övriga delar av dessa orter och i de mindre utsatta orterna inrättas enskilda skyddsrum i fastigheterna. Befolkningsskyddsrummen skall i första hand förläggas och dimensioneras med hänsyn till den verksamhet, som är avsedd att fortgå inom området under krig. De kan också utgöra katastrofskydd för dem som inte hunnit utrymma och i väntan på transportlägenhet måste kunna beredas skydd. De enskilda skyddsrummen är såsom nämnts avsedda för skyddet av de i huset boende och av dem som tillfälligt vistas där. I orter som är avsedda att praktiskt taget helt utrymmas vid krig eller krigsfara är de enskilda skyddsrummen främst att betrakta som katastrofskydd. Eljest skall de liksom befolkningsskyddsrummen kunna inredas som bostäder för längre eller kortare vistelse. Inom områden, som inte kan antas komma att vara anfallsmål, skall skyddsrum inte inrättas.

I samband med att nu angivna riktlinjer för skyddsrumbyggandet antogs ändrades 24 § civildöforsvarslagen så att det från den 1 januari 1957 ankommer på Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bestämmande, civildöforsvarsstyrelsen att ange område eller plats, där enskilda skyddsrum skall inrättas; beslut av detta slag, som grundar sig på en allmän riskbedömning, ansågs böra meddelas centralt.

Skyldigheten att inrätta enskilda skyddsrum inom respektive län reglerades härefter genom särskilda beslut av Kungl. Maj:t år 1957. Besluten avser omkring 200 tätorter. Såsom civildöforsvarsstyrelsen anför i sitt remissyttrande kan generellt sägas att skyldighet att inrätta enskilda skyddsrum föreligger i samtliga tätorter med mer än 5 000 invånare samt därutöver i orter, vilka genom sin belägenhet eller genom förekomsten av försvarsviktiga anläggningar bedömts utgöra sannolika anfallsmål.

Beskaffenheten av skyddsrum

Med avseende på beskaffenheten skall skyddsrum inrättas som bergfast skyddsrum eller som normalskyddsrum. Enskilt skyddsrum skall anordnas

som normalskyddsrum, om inte för särskilt fall Kungl. Maj:t förordnat, att det skall fylla större krav på skyddsförmåga (28 § C1). Skulle sådant förordnande ha meddelats, föreligger enligt 62 § C1 rätt för anordnaren att erhålla skälig ersättning av statsmedel för de merkostnader som uppkommit till följd av förordnandet.

Byggnader som skall förses med skyddsrum

I 24 § 1 mom. C1 regleras under fem punkter närmare vilka slag av byggnader och anläggningar som inom de områden och platser där skyddsrumsskyldighet föreligger skall förses med skyddsrum. De olika punkterna, för vilka i det följande en närmare redogörelse kommer att lämnas, har undergått endast mindre ändringar sedan år 1940, då *lagen om skyldighet för ägare av anläggningar och byggnader att anordna skyddsrum m.m.* tillkom (prop. 1940: 43, SFS 1940: 119). I 1944 års *civilförsvarslag* (prop. 1944: 268, SFS 1944: 536), som gällde intill dess nuvarande civilförsvarslag trädde i kraft 1960, upptogs bestämmelserna i 24 §. Lagen, som fick en till tiden begränsad giltighet, blev permanent genom beslut år 1948 och undergick i samband därmed vissa ändringar, dock icke i fråga om vilka anläggningar och byggnader, som skulle förses med skyddsrum. År 1951 reviderades civilförsvarslagen i syfte att skapa en rättslig grundval för den utbyggnad av skyddsrumbeståndet med fullträffsäkra skyddsrum som ansågs önskvärd. Byggnaderna av enskilda skyddsrum skulle fortgå efter i huvudsak samma regler som ditintills. I sammanhanget skedde en utökning av skyddsrumsskyldigheten vid industriella anläggningar (se prop. 1951: 176 s. 82—83). År 1956 skedde ånyo ändringar i civilförsvarslagen. Ändringarna avsåg bl. a. 24 § (se ovan) men någon ändring i fråga om vilka anläggningar och byggnader, som skulle förses med skyddsrum, företogs inte.

I det följande lämnas en redogörelse för innehållet i de olika punkterna i 24 § 1 mom. och i begränsad omfattning för bl. a. vad som förekom vid civilförsvarslagens tillkomst år 1960 (prop. 1960: 5, ALU 1960: 3).

Punkt 1

I punkten upptas hamnar, flygplatser, järnvägsstationer och därmed jämförliga anläggningar, som är av vikt för den allmänna samfärdseln.

Punkt 2

Enligt punkten skall skyddsrum anordnas för industriella anläggningar, vid vilka i regel minst tjugofem personer samtidigt är sysselsatta eller som tillsammans med annan eller andra närbelägna anläggningar utgör en grupp, inom vilken i regel minst tjugofem personer är sysselsatta.

Beträffande begreppet »industriell anläggning» har civilförsvarsstyrelsen i skrivelse den 1 april 1965 till samtliga länsstyrelser rekommenderat föl-

jande tolkning som givits i den gängse kommentaren till 44 § 3 mom. byggnadsstadgan (Bexelius m. fl.: Byggnadslagstiftningen, tredje upplagan, s. 424—425).

Gruppen industriell rörelse inbegriper givetvis icke sådana verksamhetsgrenar som jordbruk, skogsbruk och handelsrörelse men däremot binärningar till dessa, såsom kvarnrörelse, mejeri- eller sågverksdrift etc. En anläggning, som endast är avsedd för lagerhållning, t. ex. ett brädupplag, torde icke inbegripas under förevarande stadgande, oavsett om anläggningen drives i anslutning till annorstädes belägen industri. För att en verksamhet skall kunna betecknas såsom industriell torde vidare krävas, att den har till ändamål att frambringa en vara eller att förädla en råvara såsom ett led på dess väg mot den slutliga produkten. Härigenom torde bl. a. flertalet reparationsverkstäder och liknande uteslutas från tillämpning av förevarande bestämmelser. Gränsdragningen gentemot hantverksmässigt bedrivna rörelse torde vara att träffa med hänsyn till den omfattning, vari maskinell drivkraft kommer till användning. Ehuru även sådan verksamhet, som av ålder brukat betecknas som hantverk, numera i stor utsträckning bedrivs med maskinella hjälpmedel, torde förekomsten av t. ex. kraftigare motorer böra föranleda, att gränsen mellan hantverk och industriell verksamhet anses ha överskridits.

Bidrag till tolkningen av den här aktuella punkten har även erhållits genom ett utslag i regeringsrätten den 1 december 1965 (regeringsrättens årsbok 1965 referat nr 52), till vilket utslag civilförsvarsstyrelsen hänvisar i sitt yttrande.

Punkt 3

Skyddsrum skall enligt denna punkt anordnas vid anläggningar, som inrymmer undervisnings- eller vårdanstalter eller hotell eller pensionat och är avsedda att hysa minst tjugofem personer.

Civilförsvarsstyrelsen har i cirkulär till länsstyrelserna förklarat att skyddsrumsskyldighet föreligger i fråga om barnstugor. I svar på en enkel fråga i andra kammaren den 2 februari i år, vilken fråga framställdes i anledning av styrelsens tolkning, uttalade statsrådet Lundkvist, att han avsåg att tillsätta en utredning om vissa tekniskt-ekonomiska skyddsrumfrågor. Statsrådet Lundkvist anförde vidare att en viktig fråga som denna utredning får ta ställning till gäller hur skyddsrumsskyldigheten skall anpassas till moderna byggmetoder och de källarlösa byggnader som numera är vanliga.

Punkt 4

Enligt denna punkt skall skyddsrum inrättas vid byggnader som är uppförda i mer än två våningar och som till väsentlig del är avsedda för bostads-, kontors- eller affärsändamål, dock ej en- eller tvåfamiljshus.

Punkt 5

Vid andra anläggningar eller byggnader, inom vilka människor bor eller eljest vanligen vistas, än som avses i 1—4 punkterna skall skyddsrum anordnas om länsstyrelsen finner skyddsrum erforderligt med hänsyn till anläggningens eller byggnadens beskaffenhet och läge.

Vid remissbehandlingen av den utredning som ligger till grund för den nuvarande civilförsvarslagen, fann civilförsvarsstyrelsen och länsstyrelsen i Hallands län det ej erforderligt att bibehålla föreskriften i denna punkt. Civilförsvarsstyrelsen förklarade att motsvarande punkt i 1944 års civilförsvarslag enligt erfarenheten saknade praktisk betydelse, särskilt sedan styrelsen i anvisningar till länsstyrelserna uttalat att skyddsrum ej skulle anordnas i rad- och kedjehus, medan länsstyrelsen hävdade att, om punkten ej ansågs kunna helt utgå, de byggnader, som avsågs skola omfattas av denna, borde närmare beskrivas med hänsyn till att tillämpningen varit oenhetlig.

Departementschefen anförde att även om stadgandet självfallet ger utrymme för en oenhetlig praxis — vilket i och för sig är en olägenhet, som emellertid bör kunna minskas genom centrala anvisningar — syntes denna möjlighet att individuellt pröva skyddsrumskravet böra bibehållas.

Remissyttranden

Civilförsvarsstyrelsen anför att den ordning som år 1956 beslutades i fråga om den generella skyddsrumskyldigheten enligt styrelsens mening fungerat tillfredsställande och gjort det möjligt att hålla skyddsrumskravet på av statsmakterna avsedd nivå. Enligt styrelsens mening föreligger alltså för närvarande ej något behov att ompröva riktlinjerna för skyldigheten att anordna enskilda skyddsrum. Styrelsen tillägger att styrelsen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 27 maj 1966 föreslagit återinförande av skyddsrumplikten för fastighetsägare i de s.k. innerområdena i våra största städer. Förslaget har inte ansetts kräva lagändring.

Utöver vad civilförsvarsstyrelsen sålunda uttalat uppehåller sig remissinstanserna uteslutande vid innehållet i 24 § 1 mom. 2. och 5., mot vilka punkter främst anföres kritik i motionerna.

Civilförsvarsstyrelsen vitsordar att i förarbetena till civilförsvarslagen inte förekommer något uttalande om vad som är att anse som »industriell anläggning» men anför, att de svårigheter som i anledning härav förelegat torde ha övervunnits genom regeringsrättens ovannämnda utslag den 1 december 1965, där en byggnad inrymmande lokaler för bilutställning med tillhörande försäljning och service — med hänsyn till den maskinella utrustningen hos och arbetsuppgifterna i byggnaden — bedömts såsom industriell anläggning.

Vidare anför styrelsen följande.

Stadgandet i 24 § 1 mom. 5. civilförsvarlagen, enligt vilket länsstyrelse i vissa fall äger besluta att enskilt skyddsrum skall anordnas om så bedöms erforderligt med hänsyn till anläggnings eller byggnads beskaffenhet och läge, upptogs redan i 1944 års civilförsvarslag och överfördes sedermera i oförändrat skick till 1960 års lag. Åtgärder har vid flera tillfällen vidtagits för åvägabringande av likformighet i de med stöd av detta stadgande regionalt utfärdade bestämmelserna. Sålunda har Kungl. Maj:t efter förslag av 1945 års civilförvarsutredning i ämbetsskrivelse till samtliga länsstyrelser den 10 maj 1946 förklarat att hinder inte mötte för dem att förordna, att skyldigheten att anordna enskilda skyddsrum i byggnader med mindre än tre våningar tills vidare begränsades till byggnader, innehållande 12 eldstäder och fördelade å minst 3 bostadslägenheter. Civilförvarsstyrelsen har för sin del i skrivelse den 21 november 1961 rekommenderat länsstyrelserna att med utgångspunkt från förenämnda ämbetsskrivelse i fortsättningen tillämpa där angivna beräkningsgrunder. Styrelsen har samtidigt förklarat, att av bl. a. ekonomiska skäl skyddsrum i regel ej bör krävas i annan byggnad än där behovet av skyddsrumspplatser kan uppskattas vara minst 25. Enligt vad civilförvarsstyrelsen erfarit har flera länsstyrelser med stöd av stadgandet i 24 § 1 mom. 5. utfärdat bestämmelser, innebärande generell skyddsrumsskyldighet för ägare till byggnad med mindre än tre våningar, som innehåller rumsenheter och bostadslägenheter till antal som nyss sagts, under förutsättning att skyddsplatsbehovet uppgår till minst 25. Lagligheten av sådana generella bestämmelser är för närvarande i åtminstone två fall föremål för prövning av Kungl. Maj:t i regeringsrätten. Innan utslag i de berörda målen föreligger, synes ställning inte böra tas till en eventuell ändring av lagbestämmelsen i fråga.

Länsstyrelsen i Malmöhus län hänvisar, såvitt avser tolkningen av begreppet »industriell anläggning», till den tolkning som enligt det ovan sagda rekommenderats av civilförvarsstyrelsen i skrivelse den 1 april 1965 till samtliga länsstyrelser. Enligt länsstyrelsens mening föreligger det med hänsyn härtill inte något tolkningsproblem i detta hänseende, som kan motivera utredning eller lagändring. Vidare anför länsstyrelsen följande.

Vad angår 24 § 1 mom. 5. föreligger onekligen svårigheter att ernå en enhetlig tillämpning länsstyrelserna emellan. Ganska stor oenhetlighet i tillämpningen torde för närvarande råda. Länsstyrelsen ifrågasätter emellertid om föreslagen utredning är ägnad att råda bot härpå. Ävenså ifrågasätter länsstyrelsen om något står att vinna genom en omformulering av paragrafen, i all synnerhet som det kan ifrågasättas om det är möjligt finna en adekvatare formulering, med tanke på den allmänna utformning stadgandet måste ha för att tillämpningen smidigt skall kunna anpassas efter nya företeelser på byggnadsområdet.

Enhetlighet i tillämpningen bör kunna vinnas genom anvisningar och rekommendationer av central instans, men för åstadkommandet av sådana synes någon utredning av den omfattning, motionären tycks avse, ej erforderlig liksom ej heller någon lagändring.

För främjandet av ifrågavarande enhetlighet i tillämpningen har såväl

Kungl. Maj:t som civilförsvarsstyrelsen redan utfärdat vissa anvisningar och rekommendationer. Dessa är emellertid ej uttömmande och för övrigt i vissa delar förlegade. Länsstyrelsen finner det angeläget att samlade och uttömmande anvisningar utfärdas i förevarande hänseende och att problemet kontinuerligt ägnas uppmärksamhet med hänsyn till den snabba utvecklingen i fråga om anläggningars och byggnaders typer och användningsområden.

Utskottet

De grundläggande bestämmelserna rörande civilförsvaret finns i 1960 års civilförsvarslag. I lagen meddelas föreskrifter rörande anordnande av allmänna och enskilda skyddsrum. Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bestämmande, civilförsvarsstyrelsen avgör inom vilka områden eller vilka platser enskilda skyddsrum skall anordnas. Generellt kan sägas att skyldighet att anordna enskilda skyddsrum föreligger i tätorter med mer än 5 000 invånare — dock inte i storstädernas innerområden — samt därutöver i orter, vilka bedömts utgöra sannolika anfallsmål. Inom område eller plats, där skyddsrumsskyldighet sålunda föreligger, skall skyddsrum anordnas till skydd för dem som uppehåller sig i vissa anläggningar och byggnader, som närmare anges under fem punkter i 24 § 1 mom. civilförsvarslagen. Enligt dessa skall skyddsrum anordnas vid vissa kommunikationsanläggningar, industriella anläggningar vid vilka i regel minst tjugofem personer samtidigt är sysselsatta, undervisnings- och vårdanstalter samt bostads-, kontors- och affärsfastigheter med mer än två våningar. Länsstyrelsen äger vidare föreskriva att enskilt skyddsrum skall anordnas vid andra anläggningar eller byggnader, inom vilka människor bo eller eljest vanligen vistas, om så finns erforderligt med hänsyn till anläggningens eller byggnadens beskaffenhet och läge.

I motionerna kritiseras i vissa avseenden innehållet och utformningen av 24 § civilförsvarslagen. Motionärerna anmärker på att bestämmelserna är svårtolkade och pekar därvid särskilt på begreppet industriell anläggning, som erhållit mycket olika tolkning i olika delar av landet. Likaledes gör motionärerna gällande att en följd av att länsstyrelserna fått befogenhet att i viss utsträckning bestämma omfattningen av skyddsrumsskyldigheten blivit att den enskilde kan behandlas mycket olika beroende på i vilket län han är bosatt. Mot bakgrunden av det anförda vill motionärerna att en utredning skall verkställas beträffande omfattningen av skyddsrumsskyldigheten och att 24 § civilförsvarslagen skall omarbetas så att den får en enhetlig tillämpning över hela landet.

Enligt vad utskottet inhämtat har Kungl. Maj:t för avsikt att inom den närmaste tiden tillsätta en utredning för översyn av vissa skyddsrumsbestämmelser. Denna översyn har befunnits motiverad främst av utvecklingen i fråga om samhällsplanering och byggnadsproduktion och behovet att an-

passa skyddsrumshbyggandet härtill. Utredningen kommer att få i uppgift att bland annat pröva om den nu gjorda avgränsningen i 24 § 1 mom. civilförsvarslagen av vilka slag av anläggningar och byggnader som skall förses med skyddsrum behöver överses och ändras. Med hänsyn till vad sålunda upplysts kan utskottet inte finna att något riksdagens initiativ är påkallat i anledning av motionerna.

Utskottet hemställer,

att förevarande motioner, I: 42 och II: 60, inte måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 11 maj 1967

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand, fru Carlqvist, herrar Lars Larsson, Hübinette, fru Nilsson, herrar Eric Carlsson, Erik Filip Petersson och Wirtén;

från andra kammaren: herrar Johansson i Södertälje, Fredriksson, fru Svensson, herrar Jönsson i Ingemarsgården, Johansson i Skärstad, Ringaby, Jonsson och fru Skantz.