

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Vilhelm Persson

Skäligt brandskydd

Särtryck ur häfte 1 2009

SKÄLIGT BRANDSKYDD

av Vilhelm Persson

1. Inledning

Ett förbättrat brandskydd kan bokstavligt talat rädda liv. Extra utrymningsvägar kan exempelvis göra att personer i brinnande hus hinner ta sig ut oskadda. Utrymningsvägar och andra brandskyddsåtgärder kan emellertid vara kostsamma. Husägare kan frestas att spara in på brandsäkerheten i förhoppningen att det ändå inte kommer att börja brinna. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (nedan LSO) skall förhindra alltför lågtgående besparingar. Där anges att byggnadsinnehavare¹ är skyldiga att i skälig omfattning vidta åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand (2 kap. 2 §). Lagen anger emellertid inte närmare vilka åtgärder som skall anses vara skäliga. I denna uppsats diskuteras kriterier och förfarande vid bedömningen av vilka åtgärder som byggnadsinnehavare skall vara skyldiga att vidta. Dessutom uppmärksammas möjliga sanktioner mot den som inte uppfyller skyldigheten.

En alltför låg brandskyddsnivå innebär uppenbara risker. Hårdraget kan det då vara förenat med livsfara att ens vistas i närheten av okända byggnader. Dessutom kan det uppkomma stora kostnader för brandbekämpning och brandskador. Det är därför rimligt att det allmänna ibland kan kräva skyddsåtgärder. Byggnadsinnehavares intresse av att fritt kunna förfoga över sin egendom får stå tillbaka för det allmännas intresse av brandsäkerhet. Även en omotiverat hög skyddsnivå kan emellertid vara problematisk, inte minst om höga kostnader gör att näringsverksamhet i onödan tvingas upphöra. Dessutom kan skyddsåtgärder stå i konflikt med kulturhistoriska, estetiska och andra angelägna värden.

Därför krävs komplexa bedömningar för att avgöra vilken skyddsnivå som skall upprätthållas. Bakom bedömningarna står svåra riskprognoser och principiella frågor om ansvarsfördelning och prioritering i samhället. Bedömningarna måste emellertid konkret resultera i förvaltningsbeslut som preciserar vilka skyddsåtgärder som skall vidtas, exempelvis installation av sprinkleranordningar, brandlarm eller skyltning till utrymningsvägar.

¹ Termen "byggnadsinnehavare" används här som samlande term för lagtextens "ägare eller nyttjanderättsinnehavare". Se vidare angående den inbördes ansvarsfördelningen prop. 2002/03:119 s. 52 ff. och 59.

Dessa bedömningar har behandlats mycket sparsamt i rättsvetenskaplig litteratur. Rättspraxis är också mycket begränsad.² Från de två senaste decennierna finns det inte någon publicerad dom.³ Detta kan bland annat hänga samman med den roll som Statens räddningsverk⁴ (nedan Räddningsverket) spelar. Vid överklaganden av förelägganden att vidta skyddsåtgärder inhämtar klagoinstanser ofta yttranden från Räddningsverket.⁵ I de avgöranden som jag har tagit del av följer klagoinstanserna nästan alltid Räddningsverkets rekommendationer. Å ena sidan medför detta att verket genom att upprätthålla konsekventa principer i sina yttranden kan bidra till en enhetlig lagtillämpning. Å andra sidan kan parter avskräckas från att överklaga domar som bygger på yttranden från verket. Detta kan vara en orsak till att det finns få fall från överrätterna, vilket i sin tur försvårar enhetlig lagtillämpning när yttranden från verket inte finns tillgängliga.⁶ Vidare har Räddningsverket ett tydligt brandskyddsperspektiv i sin verksamhet och det är möjligt att yttrandena färgas av detta perspektiv. Detta kan leda till att intresset av brandskydd väger tyngre i lagtillämpningen än det annars skulle ha gjort. Verkets utlåtanden har alltså betydelse på flera plan.

Under arbetet med denna uppsats har jag med hjälp av Räddningsverket tagit del av yttranden från verket och ca 30 opublicerade avgöranden från länsstyrelser, länsrätter och kammarrätter (som tidigare var första domstolsinstans). Avgörandena omfattar en stor del av de överklagade beslut som Räddningsverket har fått kännedom om under senare tid. Jag förmodar därför att avgörandena ger en någorlunda representativ bild av hur kravet på skyddsåtgärder tillämpas i praktiken. Avgörandena får – jämte förarbeten m.m. – fungera som en utgångspunkt för diskussionerna i denna uppsats.

LSO och tillhörande regler av lägre rang är givetvis centrala för denna uppsats och presenteras som bakgrund närmast nedan (avsnitt 2). Därefter kan mer ingående diskuteras vilka brandskyddsåtgärder som byggnadsinnehavare

² Se Johan Hermelin – Göran Schnell – Harald Dryselius: *Lagen om skydd mot olyckor*. Beskrivningar och kommentarer, Stockholm 2004, s. 92.

³ Fram till i början av 1980-talet var besvär över förelägganden vid brandsyn inte ovanliga i Regeringsrätten. Domarna var emellertid i allmänhet tidstypiskt kortfattade, vilket gör det svårt att se principer för bedömningen av vilka slags åtgärder som ansågs skäliga.

⁴ Från den 1 januari 2009 övertas verkets uppgifter av den nybildade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I sak förändras dock inte de delar av verkets verksamhet som tas upp i denna uppsats. Se vidare prop. 2007/08:92 och bet. 2007/08:FöU12.

⁵ Se till exempel beslut av Länsstyrelsen Västerbotten, den 11 juni 2008, dnr 452-604-2008, dom av Länsrätten i Blekinge län, den 18 juni 2004, mål nr 1009-03 och dom av Kammarrätten i Stockholm, den 19 november 1997, mål nr 6814-1996. Ett yttrande av dåvarande Statens brandinspektion tillmättes också betydelse i RÅ 1971 C 200.

⁶ Andra möjliga orsaker till varför så få beslut överklagas behandlas nedan i avsnitt 4.

är skyldiga att vidta enligt LSO (avsnitt 3). En annan sida av skyldigheten att vidta åtgärder är de sanktioner som är kopplade till skyldigheten. Dessa behandlas därför också här (avsnitt 4). I uppsatsen framgår att den materiella regleringen kring brandskyddsåtgärder kan upplevas som splittrad och svår-tillgänglig. Möjligheterna att motverka detta genom tydlig ärendehandläggning tas upp i ett särskilt avsnitt (5). Slutligen ges några avslutande kommentarer (avsnitt 6).

2. Översikt över regleringen

Brandskydd och brandbekämpning har sedan mycket lång tid tillhört samhällets centrala uppgifter. Historiskt sett var eldsvådor ett av de största hoten mot bebyggelse. Tidigt stod det klart att mycket fanns att vinna på samverkan och reglering.⁷ En huvudprincip har varit – och är – att byggnadsinnehavare skall svara för förebyggande åtgärder, medan det allmänna skall hålla räddningstjänst för att bekämpa bränder som trots allt uppkommer. Den rättsliga regleringen av brandväsendet har genom åren i många avseenden ändrats och lagar med olika namn har avlöst varandra. Trots detta har byggnadsinnehavares ansvar formulerats på liknande sätt sedan 1944 (11 § brandlagen (1944:521)).⁸ De har förväntats vidta brandskyddsåtgärder som är ”skäliga” eller ”inte oskäliga”. Byggnadsinnehavares skyldigheter framgick före 1944 års lag av lokala brandordningar.⁹ Denna lag kompletterades också av bestämmelser i brandordningar. Exempelvis kunde föreskrivas att en fastighet med försäkringsvärde upp till 25 000 kr skulle ha en pyttsspruta eller handspruta med fotplatta, två vattenhinkar och en stege som nådde till takfoten eller till högre belägna bostadsrum.¹⁰ Genom 1962 års lag inleddes en utveckling mot

⁷ Mer ingående reglering infördes för drygt ett sekel sedan. För historiska perspektiv på brandskyddsregleringen i Sverige se Lars Nyström: *Lagar och ansvarsförhållanden i det svenska brandväsendets historia*, Karlstad 1992 och Clas-Göran Källner: *Brandlagstiftningen. Brandlagen och brandstadgan jämte tillhörande författningar med kommentarer och sakregister*, Stockholm 1963, s. 7 ff.

⁸ Jfr 8 § brandlagen (1962:90), 14 § brandlagen (1974:80) och 41 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

⁹ Dessa var huvudsakligen inriktade på släckningsutrustning. Jfr § 3 brandstadgan (1874:26) och 30 § brandstadgan (1923:173). Angående tidigare författningar, med anor från Magnus Erikssons stadslag, se Nyström (ovan not 7), särskilt s. 58 och 77 f. samt bilagedelen s. 19 och 37.

¹⁰ För dyra byggnader skulle dock mer opreciserat finnas ”vad vid brandsyn ytterligare föreskrives”. Se SOU 1945:18 *Normalbrandordning för städer, köpingar och municipalsamhällen*, 18 §. Motvarande bestämmelser fanns i två alternativa normalbrandordningar för landskommuner, se SOU 1945:19 och 20.

mindre detaljreglering och mer flexibilitet.¹¹ Med tanke på likheterna med tidigare brandskyddslag utgår jag här i princip från att avgöranden och förarbeten som rör tidigare lagar även har relevans för LSO.¹²

Från och med 1974 års brandlag markerar brandskyddslagarna en uppdelning mellan två skyddsnivåer. Dels finns grundläggande skyldigheter som gäller för alla byggnader, dels finns utvidgade skyldigheter för verksamheter som är förknippade med särskilda risker. I LSO regleras de två nivåerna i 2 kap. 2 respektive 4 §. Den senare paragrafen föreskriver skyddsåtgärder även mot andra faror än brand. Där framgår också att det kan krävas mer långtgående åtgärder, exempelvis egen räddningspersonal. Denna uppsats fokuserar på den lägre skyddsnivån som enligt 2 kap. 2 § måste upprätthållas i alla byggnader. Paragraferna är emellertid formulerade på liknade sätt och kräver båda åtgärder i ”skäligen omfattning”. Därför dras här i någon mån även paralleller till 2 kap. 4 §.

Genom LSO har gjorts tydligt att byggnadsinnehavarna har huvudansvaret för brandskyddet.¹³ De skall agera på eget initiativ och inte vänta på att få sina skyldigheter preciserade vid inspektioner eller liknande. Om risken för brand eller konsekvenserna av brand motiverar särskilda krav på kontroll av brandskyddet, skall en skriftlig redogörelse för skyddet lämnas in till ansvarig kommun (2 kap. 3 § LSO). Av 2 kap. 1 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor framgår vilka verksamheter som främst omfattas av det förstärkta kravet på skriftlig redogörelse.

Varje kommun har ett övergripande ansvar för att förebyggande åtgärder vidtas inom dess territorium. Inte minst skall kommunerna underlätta för enskilda att fullgöra sina förpliktelser (3 kap. 2 § LSO). Det är också primärt kommunerna som skall kontrollera att enskilda uppfyller LSO:s krav (5 kap. 1 § LSO). LSO stadgar inte något straff för underlåtenhet att vidta tillräckliga skyddsåtgärder. Kommunernas främsta påtryckningsmedel är förelägganden som kan förenas med vite samt vidtagande av åtgärder på byggnadsinnehavares bekostnad (5 kap. 2 § LSO).¹⁴ Kommunala beslut kan överklagas till länsstyrelse och vidare till förvaltningsdomstol (10 kap. 5 § LSO). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (10 kap. 8 § LSO).

¹¹ Se SOU 1960:34 s. 297. I utredningen noterades även att normalbrandordningarnas rekommendationer inte helt hade följts i alla kommuner, se s. 296.

¹² På liknande sätt användes förarbeten till 1962 års lag vid tillämpningen av 1974 års lag. Se RÅ 83 2:68, 82 2:5 och 81 2:32.

¹³ Se prop. 2002/03:119, särskilt s. 56 ff. och SOU 2002:10, särskilt s. 177 ff.

¹⁴ Jfr även nedan avsnitt 4 angående möjligheter att utkräva ansvar efter olyckor.

Kommunerna har vidare huvudansvaret för att det finns väl fungerande räddningstjänst (3 kap. LSO, speciellt 7 och 8 §§). Staten skall dock stå för viss slags räddningstjänst, såsom flyg- och sjöräddning (4 kap. LSO). Statliga myndigheter svarar också för tillsyn över lagens efterlevnad (5 kap. 1 § LSO).

Varken i LSO eller i förordningen om skydd mot olyckor ges någon närmare vägledning angående vilka åtgärder som skäligen kan krävas av enskilda. Räddningsverket har utfärdat allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2004:3) om systematiskt brandskyddsarbete. Där anges att byggnadsinnehavarnas ansvar inte enbart innefattar teknisk brandskyddsutrustning utan även systematiskt brandskyddsarbete. Detta innebär att de måste bedriva ett fortlöpande arbete för att främja brandsäkerheten. I regel skall detta arbete också dokumenteras. Råden och kommentarerna ger bland annat ledning angående innehållet i den dokumentation som skall upprättas. Exempelvis anges att det bör finnas en beskrivning av byggnaden, verksamheten som bedrivs och möjliga risker. Dessutom finns listor med ett tjugotal brandskyddsåtgärder, men det sägs inte något om när dessa åtgärder skall vidtas.¹⁵ Härutöver har Räddningsverket utfärdat allmänna råd och kommentarer om några mer begränsade situationer. Där framgår exempelvis att brandvarnare bör finnas på varje våningsplan i byggnader som är avsedda att användas som bostäder.¹⁶ Räddningsverket har även publicerat informationsskrifter om brandskydd. Här kan särskilt nämnas en handbok om brandskydd i kulturbyggnader.¹⁷ Verket har alltså gett vägledning inom en del områden, men verkets regler och råd är långt ifrån heltäckande.

¹⁵ Liknande uppräknningar finns i Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2004:4) om skriftlig redogörelse för brandskyddet och Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2003:10) om skriftlig redogörelse för brandskyddet.

¹⁶ Se Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2007:1) om brandvarnare i bostäder. Se även Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2008:3) om brandskydd i hotell, pensionat, vandrarhem och liknande anläggningar, (SRVFS 2006:3) om brandskydd i gästhamnar samt (SRVFS 2004:12) om brandskydd vid campinganläggningar. Jfr Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2004:8) om skyldigheter vid farlig verksamhet.

¹⁷ Se Leif Fällman – Staffan Hansing: Brandskydd i kulturbyggnader. Handbok om brandsyn och brandskyddsåtgärder i kulturhistoriskt värdefulla byggnader, producerad av Räddningsverket och Riksantikvarieämbetet i samarbete, Karlstad 1997. Denna behandlar i och för sig en tidigare gällande lag. Handboken hålls emellertid fortfarande tillgänglig på Räddningsverkets hemsida, vilket tyder på att boken anses relevant även för LSO. Räddningsverket sprider också information genom promemorior som finns tillgängliga på verkets hemsida, såsom Brandskydd och förvaring i trapphus (den 15 december 2006) och Permobil i trapphus (den 21 januari 2008, dnr 179-607/2008).

3. Skäligen skyddsåtgärder

3.1 Inledning

I föregående avsnitt gavs en översikt över LSO och tillhörande reglering. Med denna som bakgrund kan nu skyldigheten att vidta brandskyddsåtgärder diskuteras.

Propositionen till LSO angav att skyldigheten gällde för alla typer av byggnader, men att kraven på åtgärder var olika från fall till fall beroende på vad byggnaden användes till.¹⁸ Därefter nämndes bland annat trappor, stegar och brandvarnare som exempel på vilken slags utrustning som kunde komma i fråga.

Inför räddningstjänstlagen (1986:1102) – LSO:s närmsta föregångare – utvecklades skyldigheten att vidta skyddsåtgärder något.¹⁹ Det påpekades att kraven var helt olika beroende på vilken verksamhet som bedrevs. Exempelvis kunde för industrier krävas utrustning i form av fasta släckningsanordningar, medan det för affärer eller vårdanläggningar var mer väsentligt med alarm som möjliggjorde snabb upptäckt av branden och snabb utrymning. Enskildas skyldigheter ansågs omfatta byggnads- och inredningstekniska åtgärder, men även förhållanden som rörde ordningen, till exempel blockering av nöd-utgång.²⁰

Utredningen som utformade LSO var mer återhållsam. Den påpekade att det inte var möjligt att göra någon fullständig uppräknings i lag eller förordning över vilka krav som skulle ställas och att samhälls- och teknikutvecklingen dessutom fortlöpande medförde nya krav.²¹ Enligt utredningen var frågan om den enskildes ansvar dels 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. Utredningen menade vidare att viss ledning kunde ges genom rättspraxis eftersom relevanta beslut kunde överklagas.²² Som ovan framgått har det emellertid inte kommit någon publicerad rättspraxis efter utredningen.

Det är i vart fall tydligt att kravet på skyddsåtgärder är begränsat till vad som i varje enskilt fall är skäligt med hänsyn till kostnaderna.²³ Det måste ske en avvägning mellan olika intressen så att föreskrivna åtgärder inte medför

¹⁸ Se prop. 2002/03:119 s. 51 f., SOU 2002:10 s. 155 och prop. 1985/86:170 s. 49.

¹⁹ Se SOU 1983:77 s. 545.

²⁰ Se SOU 1983:77 s. 442.

²¹ Se SOU 2002:10 s. 155 och s. 295.

²² Se SOU 2002:10 s. 155.

²³ Se prop. 2002/03:119 s. 51.

oskäligen kostnader eller svåra förluster för den som beslutet riktar sig till.²⁴ Redan angående tidigare brandskyddslagar betonades att kostnad och nytta skulle vägas mot varandra från fall till fall.²⁵

Preciserade riktlinjer för avvägningen mellan kostnad och nytta har inte givits. Det har dock uttalats att intresset att bereda skydd mot olika skador skall komma i första hand.²⁶ Detta tyder på att en hög skyddsnivå skall upprätthållas. I mer restriktiv anda uttalades däremot i tidigare lagförarbeten att tillämpningen av reglerna skulle ske med måttfullhet.²⁷ Räddningsverket har anfört att – förutom rent ekonomiska intressen – även kulturhistoriska värden skall beaktas.²⁸ I så fall rimligtvis även andra samhällsintressen tillmätas betydelse.

Begränsade ekonomiska resurser hos en viss byggnadsinnehavare motiverar inte att brandskyddskraven sänks.²⁹ Bedömningen av om den nytta skyddsåtgärder för med sig överstiger kostnaden för dem skall alltså utgå från en generell skyddsnivå. Nivån skall vara ”lagom” oberoende av individuella byggnadsinnehavares ekonomiska situation.

Ibland framgår denna skyddsnivå direkt av regler och råd som har utfärdats av Räddningsverket.³⁰ Som redan konstaterats är de inte heltäckande. De kan emellertid kompletteras av näraliggande regler inom andra rättsområden. Särskilt Boverkets byggregler fungerar i praktiken som utgångspunkt för bedömningar angående LSO och presenteras närmast nedan (3.2). Även om byggreglerna är en utgångspunkt för bedömningen av den skäligen brandskyddsnivån, skall en helhetsbedömning göras i varje enskilt fall. Därför undersöks möjliga grunder för en sådan bedömning (3.3). Därefter behandlas särskilda frågor som uppkommer angående äldre hus och egendomsskydd (3.4 och 3.5). Slutligen ges några sammanfattande kommentarer (3.6).

²⁴ Se prop. 2002/03:119 s. 119 angående användning av förelägganden.

²⁵ Se till exempel prop. 1985/86:170 s. 49, prop. 1962:12 s. 141 och prop. 1944:265 s. 69.

²⁶ Se prop. 2002/03:119 s. 119, prop. 1962:12 s. 141 och Hermelin m.fl. (ovan not 2) s. 92. Motsvarande anges angående den högre skyddsnivån enligt 2 kap. 4 § LSO i SRVS 2004:8 s. 8. Angående denna skyddsnivå har också uttalats att utgångspunkten är att människor så riskfritt som möjligt skall kunna vistas i och utanför byggnaden i fråga, se prop. 1985/86:170 s. 86.

²⁷ Se prop. 1944:265 s. 69. Se även prop. 1962:12 s. 90.

²⁸ Se Fällman – Hansing (ovan not 17) s. 28.

²⁹ Se Hermelin m.fl. (ovan not 2) s. 92. Det samma uttalades angående 1962 års brandlag. Se prop. 1962:12 s. 141 och Källner (ovan not 7) s. 36. Motsvarande har även uttalats angående 2 kap. 4 § LSO i SRVS 2004:8 s. 8.

³⁰ Se RÅ 83 2:68 och 81 2:32.

3.2 Byggregler m.m.

Regler om byggnaders utformning tar primärt sikte på vad som kan krävas vid nybyggnad och ombyggnad, medan LSO reglerar vilket brandskydd som skall finnas i befintliga byggnader. I lagförarbeten har naturligt nog uppmärksamats samband mellan regler om byggnaders utformning och brandskyddslagstiftningen.³¹ 2 § 2 p. lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. föreskriver att byggnader som uppförs eller ändras skall uppfylla tekniska egenskapskrav i fråga om brandsäkerhet.³² Kraven preciseras något i 4 § förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Där anges bland annat att byggnader skall vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att spridning av brand begränsas, personer som finns i byggnaderna vid brand kan räddas, och räddningsmanskaps säkerhet beaktats.

Betydligt mer konkreta krav har utarbetats av Boverket. Byggnadskonstruktioners bärförmåga vid brand behandlas i avsnitt 10 Boverkets konstruktionsregler, föreskrifter och allmänna råd (BFS 1993:58).³³ Andra aspekter av brandsäkerhet tas upp på över 50 sidor text i avsnitt 5 Boverkets byggregler, föreskrifter och allmänna råd (BFS 1993:57). Byggreglerna är indelade i underavsnitt, där de inledande reglerna ofta är allmänt formulerade. Därefter beskrivs mer detaljerat – delvis i form av allmänna råd – exempelvis vilka dimensioner fönster minst bör ha om de används som utrymningsvägar, hur många meter det maximalt bör vara till närmsta utrymningsväg samt hur många minuter nödbelysning minst skall lysa. I princip gäller samma krav vid ombyggnad som vid nyproduktion.³⁴

Föregångare till Boverkets byggregler har uppmärksamats i fall som har prövats av Regeringsrätten, men inte uttryckligen av rätten själv.³⁵ Däremot behandlade Regeringsrätten i RÅ 1999 ref. 40 byggreglerna i samband med 3 kap. 5 § ordningslagen (1993:1617). Denna paragraf föreskriver att brunnar, bassänger och liknande anläggningar skall vara försedda med de säkerhetsanordningar som behövs med hänsyn till anläggningarnas belägenhet och beskaffenhet. Regeringsrätten refererade byggreglerna och diskuterade utifrån dessa. Därvid kom den fram till att det var rimligt att kräva att dammarna skulle uppfylla kraven i byggreglerna. De delar av byggreglerna som referera-

³¹ Se 2002/03:119 s. 58, SOU 1983:77 s. 219 ff., 440 f. och 544 f. samt prop. 1962:12 s. 126 f.

³² Liknande allmänna stadganden finns även i 3 kap. 15 § 3 p. plan- och bygglagen (1987:10).

³³ Se även Boverkets handbok om brandbelastning, tillgänglig på Internet, URL: <http://www.boverket.se/upload/publicerat/bifogade%20filer/2008/Brandbelastning.pdf> (2008-10-17).

³⁴ Se avsnitt 4.2 Boverkets allmänna råd (BFS 1996:4) om ändring av byggnad (BÅR). Jfr prop. 1993/94:178 s. 95 ff.

³⁵ Se RÅ 80 2:60, 1963 I 221 och 1969 K 800.

des var inte bindande föreskrifter utan allmänna råd, men detta faktum berödes inte i fallet. Regeringsrätten tycks alltså anse att det är möjligt att använda även icke-bindande delar av byggreglerna för att konkretisera lagar inom andra områden.

I de opublicerade avgöranden som jag har tagit del av är det vanligt att byggreglerna – eller föregångare till dessa regler – används som utgångspunkt för diskussioner kring skyldigheten att vidta skyddsåtgärder.³⁶ Ibland ger reglerna då detaljerad vägledning för vilka brandsäkerhetsåtgärder som är skäliga.

Boverkets byggregler torde vara den viktigaste utgångspunkten för bedömningen av vilken brandskydds nivå som kan krävas. På liknande sätt kan emellertid andra regler beaktas i bedömningen av skäliga skyddsåtgärder.

I förarbetena till LSO och tidigare lagar påpekades att skyldigheter att vidta brandskyddsåtgärder även kan följa av regler om arbetsmiljö.³⁷ Arbetsmiljölagen (1977:1160) medför att arbetsgivare skall vidta skyddsåtgärder i skälig utsträckning (se t.ex. 2 kap. 1 och 4 §§ samt 3 kap. 2 §). Arbetsmiljöverket har preciserat arbetsmiljölagens krav genom ett stort antal föreskrifter och allmänna råd, bland annat avseende användning av lyftanordningar och lyftredskap (AFS 2006:06), bergarbete (AFS 2003:2) och gasflaskor (AFS 2001:04). Arbetsmiljööreglerna bygger på grundläggande avvägningar som liknar dem i LSO. Därför kan reglerna om arbetsmiljö ge ledning för vilka brandskyddsåtgärder som kan krävas. Det är dock inte självklart att intresseavvägningarna i de olika regelverken är helt de samma.

Även regler från andra myndigheter har beaktats i samband med skyldigheten att vidta skyddsåtgärder.³⁸ Regler om hantering av kemikalier och explosiva varor har ett naturligt samband med LSO.³⁹ De torde dock vara mest aktuella för sådana anläggningar som omfattas av de högre kraven i 2 kap. 4 § LSO. Därför behandlas de inte närmare här.

Brandskyddsföreningen Sverige är en privat organisation som arbetar med brandsäkerhetsfrågor.⁴⁰ Den har inom vissa områden utarbetat olika slags regler och rekommendationer. Dessa berör bland annat projektering, dimensionering och utförande av olika skyddsåtgärder, såsom larm, gassläcksystem och

³⁶ Se till exempel dom av Kammarrätten i Sundsvall, den 15 mars 1993, mål nr 6258-1992, dom av Kammarrätten i Jönköping, den 23 december 1993, mål nr 3527-1991 och beslut av Länsstyrelsen i Kronoberg län, den 30 oktober 1992, dnr 66-7657-91.

³⁷ Se prop. 2002/03:119 s. 51, SOU 1983:77 s. 221 och 544 samt prop. 1962:12 s. 101.

³⁸ Se RÅ 1969 C 89, 1969 K 967, 1964 I 13 och 1964 I 188.

³⁹ Se prop. 2002/03:119 s. 51. Där nämns lagen (1988:969) om farliga och explosiva varor och lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (den så kallade Seveso-lagen).

⁴⁰ Föreningen har nyligen bytt namn från Svenska Brandskyddsföreningen, dessförinnan hette den Svenska Brandförsvärsföreningen. Information om föreningen finns på www.svbf.se.

sprinklersystem. I handböcker som har givits ut av föreningen finns också konkreta råd angående tolkningen av den rättsliga regleringen. Exempelvis har preciserats att ”mindre lokaler”, som enligt avsnitt 5:342 i byggreglerna får ha inåtgående dörrar, bör avse lokaler där högst 30 personer kan antas vistas samtidigt.⁴¹ Liknande rekommendationer finns i en handbok som tagits fram av bland annat anställda vid Lunds tekniska högskola.⁴² Det finns inte något som hindrar att myndigheter låter sig inspireras av handböcker eller Brandskyddsföreningens rekommendationer. Föreningens privaträttsliga ställning och det faktum att handböckerna och rekommendationerna i princip endast är tillgängliga mot avgift, medför dock att de inte kan behandlas som offentligrättslig regering. Myndigheter kan givetvis fritt välja andra tolkningar. Inget av de opublicerade avgöranden som jag har tagit del av har heller hänvisat till Brandskyddsföreningens material.

3.3 Helhetsbedömning

Genom att låta Boverkets byggregler och andra myndigheters föreskrifter komplettera LSO är det ofta möjligt att få en uppfattning om vilka skyddsåtgärder som skäligen kan krävas. Även om sådana regler kan användas som utgångspunkt för bedömningen enligt LSO, bör emellertid poängteras att dessa regler endast beaktas indirekt. I grunden är det LSO som tillämpas och kommuner kan exempelvis inte vid tillsyn enligt LSO utfärda förelägganden direkt med stöd av byggreglerna.⁴³ Vidare har anförts att inte ens dessa regler ger någon tydlig lägsta nivå för acceptabelt brandskydd. Inte minst har det ansetts svårt att tillämpa avsnitt 5:11 i byggreglerna. Där anges att brandskyddet får utformas på annat sätt än vad som sägs i byggreglerna om detta inte försämrar skyddet.⁴⁴ Dessutom täcker reglerna – trots sin detaljrikedom – inte alla frågor som uppkommer kring brandskydd. Därför behövs en helhetsbedömning.

En omständighet som kan kräva undantag från de vanliga reglerna är om kommunal räddningstjänst inte kan förväntas ingripa inom normal insatstid.

⁴¹ Se Kjell Fallqvist – Anders Klippberg: Brandskydd i Boverkets byggregler, Stockholm 2006, s. 84.

⁴² Brandskyddshandboken. Rapport 3134, Brandteknik, Lunds tekniska högskola, Lund, 2005.

⁴³ Jfr dom av Länsrätten i Dalarnas län, den 7 september 2000, mål nr 57-00. Ett kommunalt beslut hade grundats på regler från Arbetskyddsstyrelsen, vilket ansågs vara ett så allvarligt formfel att beslutet upphävdes. Se även Svenska brandförsvärsföreningen: Brandsyn. Juridik med rättsfalls-exempel, 3 uppl., Stockholm 1995, s. 66.

⁴⁴ Förutom sådan alternativ utformning är det även möjligt att i enskilda fall medge mindre avvikelser från byggreglerna enligt avsnitt 1:22 i reglerna. Se Brandskyddshandboken (ovan not 42) s. 35 f. Se även SOU 1983:77 s. 441 och prop. 1962:12 s. 127 angående möjligheter till alternativa lösningar.

I byggreglerna anges att det då kan krävas extra skyddsåtgärder (avsnitt 5.1). Angående tidigare brandskyddslagrar anfördes att skyddsutrustning främst behövdes när räddningsingripande från kommunens sida inte kunde ske med kort varsel eller en brand kunde utvecklas snabbt och få svåra följder.⁴⁵ Detta kan innebära att byggnadsinnehavare upplever att de bekostar kommuners besparingar.⁴⁶ Ett alternativ till skyddsåtgärder i byggnader är ju att kommunal räddningstjänst byggs ut. Det är möjligt att kostnader på detta sätt någon gång skjuts över från kommuner till enskilda. I handlingsprogram för räddningstjänsten måste kommuner emellertid ange ambitionsnivå för insatstider och denna nivå får inte vara alltför låg.⁴⁷

Enligt en handbok som har givits ut av Räddningsverket skall även annan lagstiftning beaktas vid bedömningen av vilka skyddsåtgärder som skäligen kan krävas.⁴⁸ Detta sägs innebära att kulturhistoriska värden skall vägas in. Förutom rent ekonomiska intressen skall alltså även andra samhällsintressen vägas in i bedömningen av vilka brandskyddsåtgärder som är nödvändiga. Sådana intressen tycks dock i allmänhet spela en underordnad roll.⁴⁹ Enligt min mening är det rimligt att intresset av brandskydd i allmänhet väger mycket tungt i jämförelse med andra samhällsintressen. Det kan dock inte i alla lägen vara ensamt avgörande. Givetvis skall dessutom andra intressen beaktas i valet mellan olika skyddsåtgärder som leder till samma skyddsnivå.⁵⁰ Sådana intressen kan också tvinga byggnadsinnehavare att välja dyrare lösningar än annars.

I en handbok från Brandskyddsföreningen Sverige uttalas att kraven i byggreglerna ibland kan tillämpas angående brandskyddslagstiftningen, men att "aldrig längre gående krav på säkerhetsnivån" kan ställas.⁵¹ Jag håller med

⁴⁵ Denna ordning refererades utan erinran inför LSO, se SOU 2002:10 s. 295. Angående de tidigare lagarna se prop. 1985/86:170 s. 84, SOU 1983:77 s. 545, prop. 1962:12 s. 138 och SOU 1960:34 s. 296.

⁴⁶ Insatstiden nämndes i beslut av Länsstyrelsen Västerbotten, den 11 juni 2008, dnr 452-604-2008 och dom av Länsrätten i Örebro län, den 2 juli 1997, mål nr 1513-97, samt i en kammarrättsdom från 1978 som har refereras i Brandsyn (ovan not 43) s. 111. Se även Brandskyddshandboken (ovan not 42) s. 44 och 165 f. Som påpekas i Fallqvist – Klippberg (ovan not 41) s. 21 finns dock inte något tydligt prejudikat från Regeringsrätten som visar att hårdare krav kan ställas på enskilda vid onormalt lång insatstid. Jfr även RÅ 1978 Bb 78 där slogs fast att en kommun inte var tvungen att vidta åtgärder för att höja trycket i vattenledningsnätet. Detta innebar att en industri i kommunen tvingades bygga en damm för att få sitt sprinklersystem att fungera.

⁴⁷ Se 3 kap. 8 § LSO. Jfr prop. 2002/03:119, speciellt s. 48 och 73 f.

⁴⁸ Se Fällman – Hansing (ovan not 17) s. 28.

⁴⁹ Se till exempel RÅ 80 2:60, beslut av Länsstyrelsen i Jämtlands län, den 21 september 1992, dnr 727-576-91 och Länsstyrelsen i Kronobergs län, den 30 oktober 1992, dnr 66-7657-91. Förmodligen sattes dock delvis kulturhistoriska värden framför intresset av säker utrymning i en dom av Kammarrätten i Stockholm, den 22 juni 1994, mål nr 3942-1990.

⁵⁰ Se Räddningsverkets yttrande den 7 april 1999, dnr 122-573-1999. Liknande uttalanden i prop. 1962:12 s. 127.

⁵¹ Se Brandsyn (ovan not 43) s. 69.

om att det i allmänhet inte torde finnas anledning att kräva en högre skyddsnivå än den som framgår av byggreglerna. Med tanke på att dessa inte är heltäckande och inte primärt tar sikte på LSO anser jag dock att uttalandet är alltför kategoriskt.

Avvikelser från byggreglerna är sålunda möjliga och ibland lämpliga. Detta gäller speciellt för gamla hus. De särskilda förutsättningarna för sådana hus behandlas nedan (avsnitt 3.4). I detta avsnitt diskuteras mer allmänt möjliga paralleller från andra rättsområden och lagtillämpningen i de opublicerade avgöranden som jag har tagit del av.

Paralleller från andra rättsområden

För att få vägledning angående skälighetsavvägningen ligger det nära till hands att undersöka om det är möjligt att dra paralleller från andra rättsområden. På liknande sätt som LSO krävs olika slags skyddsåtgärder i skälig utsträckning enligt näraliggande lagstiftning, såsom miljöbalken och arbetsmiljölagen (se t.ex. 2 kap. 7 § resp. 3 kap. 2 §). Även angående dessa lagar har uttalats att det inte skall krävas oskäligt betungande åtgärder.⁵² Vid skälighetsbedömningen saknar de enskildas personliga ekonomi betydelse, men andra samhällsintressen kan vägas in.⁵³ Skälighetsbedömningarna liknar därmed de bedömningar som skall göras enligt LSO. Det förefaller emellertid ännu inte ha framkommit några mer preciserade riktlinjer som kan utnyttjas i samband med LSO.

Inom skadeståndsrätten finns mer utvecklade principer för bedömningen av ansvar för skador. Det har anförts att sådana bedömningar skall ta hänsyn till dels sannolikheten för att skada uppkommer, dels skadans omfattning, dels den skadevållandes möjligheter att förhindra skadan.⁵⁴ Om det finns stor sannolikhet för att skada skall inträffa, om skadans omfattning stor och om den skadevållande enkelt kan förhindra skadan, talar detta för skadeståndsansvar uppkommer. Härutöver tas även hänsyn till den skadevållandes insikt om att det förelåg en risk för skada.⁵⁵ Vid bedömningen av skadans omfatt-

⁵² Se Bertil Bengtsson m.fl.: Miljöbalken, 1–15 kap. En kommentar, Del I, Stockholm 2000, särskilt s. 2:31 och prop. 1997/98:45 del I, särskilt s. 231 ff., respektive Hans Gullberg – Karl-Ingvar Rundqvist: Arbetsmiljölagen. Kommentarer och författningar, Stockholm 2008, s. 62 och 97.

⁵³ Se prop. 1997/98:45 del I, särskilt s. 207, respektive Gullberg – Rundqvist (ovan not 52) s. 60 och 93.

⁵⁴ Se NJA 1981 s. 683. Se även Jan Hellner – Marcus Radetzki: Skadeståndsrätt, 7 uppl., Stockholm 2006, s. 134 ff., Bertil Bengtsson – Erland Strömbäck: Skadeståndslagen. En kommentar, 3 uppl., Stockholm 2008, s. 47 f. och Anders Agell: Kantstenar, plåtbitar, hästboxar och dylikt – om riskbedömningar enligt culparegeln, i: Jan Hellner m.fl. (utg.): Festskrift till Ulf K. Nordenson, Stockholm 1999, s. 2 f.

⁵⁵ Angående olika sätt att väga skadevållandes insikt om skaderisker se Agell (ovan not 54).

ning beaktas vilken slags skada som har uppkommit. Därvid väger personskador i allmänhet betydligt tyngre än egendomsskador.⁵⁶ Också den skadebringande handlingens samhällsnytta kan spela in. Exempelvis kan det vara befogat att en brådsående ambulanstransport kör fortare än annan trafik.⁵⁷ Risken för kroppsskador väger dock så tungt att nyttan av ett visst handlande sällan kan väga upp ens ganska obetydlig sannolikhet för sådana skador.⁵⁸

Medan skadeståndsrätten rör hypotetiska skyddsåtgärders inverkan på konkreta och faktiskt inträffade skador, rör emellertid LSO konkreta skyddsåtgärders inverkan på hypotetiska skador. Det finns alltså olika utgångspunkter, vilket försvårar paralleller mellan LSO och skadeståndsrätten. Inte minst är en byggnadsinnehavare som överklagar ett beslut om skyddsåtgärder medveten om att det kan finnas en skaderisk. Detta har betydelse skadeståndsrättsligt, men bör inte inverka på den förvaltningsrättsliga bedömningen. Den förvaltningsrättsliga skyddsniån bör bestämmas av objektiva omständigheter, oberoende av vad den enskilde har kännedom om. Skadeståndsrättsliga principer för ansvarsfördelning är emellertid väl etablerade. Trots skillnaderna får de därför här fungera som referenspunkt för diskussioner kring intresseavvägningar enligt LSO.

Lagtillämpning i opublicerade avgöranden

I de opublicerade avgöranden som har undersökts har det visat sig mycket svårt att med framgång hävda att skyddsåtgärder som syftar till att undvika personskador är alltför kostsamma. Intresset av att undvika personskador tillmätts minst lika stor betydelse i samband med LSO som inom skadeståndsrätten. Exempelvis har förekommit fall när det har krävts så dyra ombyggnader av hotell och pensionat att de förmodligen inte har kunnat drivas vidare.⁵⁹

Den klart största delen av avgörandena rör möjligheter att utrymma byggnader. Mot bakgrund av avgörandena förefaller det tveksamt om det egentligen är nödvändigt att göra någon kostnadsavvägning angående utrymningsmöjligheter. Att byggnader vid brand skall kunna utrymmas utan personskador framstår närmast som ett ovillkorligt krav.⁶⁰ Om detta inte kan uppnås

⁵⁶ Se Bengtsson – Strömbäck (ovan not 54) s. 48 samt Hellner – Radetzki (ovan not 54) s. 135 och 140.

⁵⁷ Se Bengtsson – Strömbäck (ovan not 54) s. 48. Se även Hellner – Radetzki (ovan not 54) s. 137 ff.

⁵⁸ Se Hellner – Radetzki (ovan not 54) s. 140.

⁵⁹ Se domar av Länsrätten i Örebro län, den 2 juli 1997, mål nr 1513-97 och Länsrätten i Dalarnas län, den 2 juli 2008, mål nr 1217-08.

⁶⁰ Enligt Räddningsverket innebär tillfredsställande utrymning att en fullständig utrymning skall kunna ske av samtliga personer som befinner sig i en byggnad. Se verkets yttrande den 7 november 2003, dnr 120-5416-2003. Samma mål anges i de allmänna råden till avsnitt 5:31 Boverkets Byggregler.

måste den verksamhet som bedrivs ändras eller begränsas. Vid bedömningen av vilka medel som skall användas för att uppfylla detta krav, finns dock utrymme för kostnadsavvägningar. Ofta står valet mellan att försäkra sig om tidig varning (t.ex. genom automatiskt brandlarm), att förbättra utrymningsvägarna (t.ex. genom en ny dörr) eller att begränsa brandspridning (t.ex. genom sprinklersystem). I allmänhet kan det billigaste alternativet väljas så länge byggnaden i fråga kan utrymmas utan personsador. Vidare kan det exempelvis ske undantag från standardutformningen av utrymnings skyltar i kulturhistoriskt viktiga miljöer så att skyltarna bättre smälter in.⁶¹

Mycket speciella omständigheter kan möjligen göra att intresset av att förebygga personsador får ge vika. Ett av de avgöranden som jag har tagit del av avsåg järnvägstunnlar.⁶² Att bygga säkra utrymningsvägar i tunnarna skulle kosta 52 miljoner kronor. Dessutom bedömdes det vara mycket liten sannolikheten för att en olycka skulle inträffa. Därför accepterade klagoinstanserna i praktiken betydligt större risker för personsador om en olycka trots allt skulle inträffa. I detta fall vägdes alltså – på liknande sätt som inom skadeståndsrätten – sannolikheten för skada och kostnaden för att avhjälpa skadan mot varandra. Någon uttrycklig diskussion kring omfattningen av en eventuell skada gjordes dock inte. Det är vidare tänkbart att samhällets intresse av goda kommunikationer indirekt spelade in i bedömningen. Möjligen fick intresset av säker utrymning även stå tillbaka i ett annat fall, där en kyrka slapp inrätta en ytterligare utrymningsväg.⁶³ Grunden förefaller ha varit svårigheter att hitta lösningar som bevarade den kulturhistoriskt viktiga miljön.

Enligt min mening är det en rimlig utgångspunkt att byggnader alltid skall kunna utrymmas utan personsador. Det är exempelvis svårt att hävda att ett pensionat av ekonomiska skäl måste kunna drivas vidare och därmed riskera personsador i händelse av brand. Om det alls skall gå att göra några undantag från kravet på säker utrymning, måste det föreligga mycket speciella omständigheter.

Den största delen av de opublicerade avgöranden som jag har tagit del av har som sagt rört utrymning. Det är svårare att dra slutsatser angående andra skyddsåtgärder. Ett par andra åtgärder bör ändå nämnas.

⁶¹ Se dom av Kammarrätten i Stockholm, den 15 maj 1996, mål nr 6801-1993.

⁶² Se dom av Kammarrätten i Stockholm, den 19 november 1997, mål nr 6814-1996. Intresseavvägningen är särskilt tydlig i det överklagade beslutet av Länsstyrelsen i Stockholms län, den 21 december 1995, dnr 662-94-46600, 662-95-558,594. Här kan även nämnas att säkerhetsregler senare införts i kommissionens beslut nr 2008/163/EG av den 20 december 2007 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet (TSD) avseende "Säkerhet i järnvägstunnlar" i det trans-europeiska järnvägssystemet för konventionella tåg och höghastighetståg.

⁶³ Se dom av Kammarrätten i Stockholm, den 22 juni 1994, mål nr 3942-1990.

I fallet som rörde järnvägstunnlarna bedömdes – förutom utrymningsmöjligheterna – även skyldigheten att hålla räddningsutrustning. Den kommunala räddningstjänstens fordon kunde inte ta sig fram i tunnlar och dess ordinarie rökdykarkapacitet räckte inte till. Därför fick Banverket bekosta speciella fordon och utökad rökdykarkapacitet. Kostnaden för Banverket – ca fem och en halv miljoner kronor – ansågs skälig. Enligt min mening är det rimligt att kräva att byggnadsinnehavare bekostar specialanpassad utrustning om byggnaderna har sådan konstruktion att normal räddningsutrustning inte är användbar.

Andra fall har gällt risken för spridning av brand till angränsande fastigheter. Det ansågs skäligt att ett lager med lastpallar tvingades begränsa antalet pallar med 95 %, ⁶⁴ vilket måste ha medfört mycket stora svårigheter att fortsätta verksamheten. Enligt min mening är det rimligt att ställa hårda krav på skydd för angränsande fastigheter. Dels är det ett generellt samhällsintresse att förhindra spridning av brand, dels bör det allmänna bidra till att skydda fastighetsägare från grannars farliga verksamhet. Skyldigheten att hindra brandspridning är emellertid inte obegränsad, vilket framgår av RÅ 1963 I 225. I detta fall ansåg Regeringsrätten att det inte var skäligt att kräva rivning av ett skjul som stod nära en byggnad på en angränsande tomt.

Sammantaget kan konstateras att en helhetsbedömning skall göras av den nytta och de kostnader som brandskyddsåtgärder för med sig. Som LSO nu tillämpas, förefaller vikten av personskydd härvid i allmänhet vara det tyngst vägande intresset.

3.4 Särskilt om äldre byggnader

När byggnader väl har uppförts, är situationen inte helt den samma som under projektering för ny- eller ombyggnation. Ofta är det betydligt dyrare att i efterhand uppdatera brandsäkerheten jämfört med att vidta skyddsåtgärder från början. Om byggnaderna har utformats i enlighet bygglov eller byggnormer som gällde vid uppförandet, utgår innehavarna förmodligen också i regel från att det finns ett fullgott skydd.

I förarbeten till brandskyddslagarna har framhållits att kostnadsskäl och rättssäkerhetsskäl talar för att ett byggnadssätt som har godkänts av en byggnadsnämnd inte bör behöva ändras. ⁶⁵ Därför har uttalats att endast begrän-

⁶⁴ Se beslut av Länsstyrelsen i Skåne län, den 25 februari 2003, dnr 452-45469-01. Jfr Regeringsrättens summariska domskäl angående ett vedupplag i RÅ 1953 I 71.

⁶⁵ Se SOU 1983:77 s. 218, prop. 1962:12 s. 126 f. och 142, prop. 1944:265 s. 69 samt Källner (ovan not 7) s. 37.

sade åtgärder av byggnadsteknisk art kan krävas i efterhand om det inte föreligger uppenbar brandfara eller andra särskilda omständigheter.

Mot denna bakgrund hävdas i en handbok som har givits ut av Brandskyddsföreningen Sverige att byggnadstekniska åtgärder endast kan krävas om byggnaden i fråga inte var bygglovspliktig, om brandteknisk sakkunskap inte fick yttra sig inför ett bygglov, eller om det föreligger särskilda omständigheter.⁶⁶ Särskilda omständigheter sägs finnas om bränder har visat att en viss byggnadskonstruktion inte är tillräckligt säker. I handboken ses även nytillkomna prejudikat från Regeringsrätten som särskilda omständigheter som kan motivera utökade krav på brandskydd.

Sedan förarbetesuttalandena gjordes har handläggningen av bygglov ändrats.⁶⁷ Kommuner fattar inte egentliga beslut om byggnaders brandskyddsegenskaper, utan diskuterar dem endast med byggherrarna i fråga. Det är alltså byggherrarna som ansvarar för att deras byggnader uppfyller gällande byggkrav. Innehavare av byggnader som har uppförts enligt denna nya ordning kan därför i princip inte åberopa bygglov som ett skäl för att undgå att vidta brandskyddsåtgärder. För gamla byggnader är emellertid situationen oförändrad. Om Boverket skärper kraven i byggreglerna, är det vidare med hänsyn till rättssäkerheten inte självklart att de skärpta kraven skall tillämpas fullt ut på gamla byggnader. Motsvarande rättsäkerhetsintresse talar för att kommuner i sin tillsynsverksamhet inte bör höja skyddsnivån utan att det har tillkommit nya omständigheter. I handboken från Brandskyddsföreningen anförs att enskildas rättsäkerhetsintresse kan utgöra ett visst hinder för att ställa krav som inte berörts vid tidigare brandsyner.⁶⁸

Huvudregeln för tillstånd och andra gynnande förvaltningsbeslut är att de inte kan ändras till nackdel för den enskilda. Undantag görs dock om det finns säkerhetsskäl, exempelvis om brandskyddet behöver förbättras.⁶⁹ Allmänna förvaltningsrättsliga principer ger alltså möjlighet att ändra tidigare beslut om brandsäkerheten motiverar det.

⁶⁶ Se Brandsyn (ovan not 43) s. 69.

⁶⁷ Se 9 kap. plan- och bygglagen och prop. 1993/94:178, särskilt s. 61 ff. Nyordningen har upplevts som problematisk ur brandskyddssynvinkel. Se SOU 2000:113 s. 176 och SOU 1998:59 s. 197 ff.

⁶⁸ Se Brandsyn (ovan not 43) s. 70.

⁶⁹ Se till exempel Håkan Strömberg – Bengt Lundell: Allmän förvaltningsrätt, 24 uppl., Lund 2008, s. 72 f., Alf Bohlin – Wiweka Warnling-Nerep: Förvaltningsrättens grunder, 2 uppl., Stockholm 2007, s. 175 f. och Hans Ragnemalm: Förvaltningsprocessrättens grunder, 8 uppl., Stockholm 2007, s. 123. I litteraturen anges dessutom att beslut som redan från början är betungande inte vinner rättskraft och att det därför krävs ännu mindre för att skärpa dem än gynnande beslut. Se till exempel Strömberg – Lundell s. 72, Bohlin – Warnling-Nerep s. 179 ff. och Ragnemalm s. 125. Det förefaller emellertid inte uppenbart varför byggnadsinnehavare som tidigare har drabbats av betungande beslut bör ha mindre skydd mot krav på nya skyddsåtgärder.

Brandskyddets överordnade betydelse bekräftas också i praxis. RÅ 82 2:5 rörde en magasinsbyggnad som hade uppförts i enlighet med bygglov och då gällande byggnormer. Regeringsrätten prövade om byggnaden tio år efter dess uppförande skulle behöva förses med ytterligare ventilationsanordningar i samband med en tillbyggnation. Rätten kom fram till att en tidigare bygglovsprövning inte hindrade förelägganden om ökat brandskydd. Regeringsrätten fann även i RÅ 1972 C 229 att nya brandsäkerhetskrav kunde ställas på en skola, trots att den var nybyggd.⁷⁰ Även i de opublicerade avgöranden som jag har tagit del av har intresset av att hålla fast vid tidigare beslut alltid fått ge vika för brandskyddsintresset.⁷¹ Det faktum att en byggnad har uppförts i enlighet med tidigare gällande och mindre långtgående byggregler har inte heller hindrat att strängare krav ställts.⁷²

Mot denna bakgrund är det uppenbart att det går att skärpa krav på byggnader, även om de tidigare har bedömts vara tillräckligt säkra.⁷³ Byggnader som är farliga måste åtgärdas. Frågan uppkommer emellertid om skyddsnivån måste vara lika hög i gamla byggnader som i nya. Härvid kan åter påminnas om att LSO förutsätter en avvägning mellan nytta och kostnad. Även andra intressen än ekonomiska kan vägas in i bedömningen, vilket ger utrymme för att även beakta enskildas rättssäkerhetsintresse. Detta talar för att det inte kan ställas lika hårda krav på en gammal byggnad som i en ny, särskilt inte om det är dyrare att uppnå skyddsnivån i denna byggnad än i en ny.

Som framgick i förra avsnittet anses emellertid skyddet mot personskador väga så tungt att andra intressen nästan alltid får vika. Även om skyddsåtgärder är mer betungande i gamla byggnader än i nya, tyder de undersökta avgörandena på att åtgärderna sällan anses vara så betungande att skyddsnivån sänks nämnvärt.⁷⁴ Den verksamhet som bedrivs måste i princip ändras eller begränsas om det inte är möjligt att nå upp till tillräcklig skyddsnivå. Om det exempelvis är orimligt dyrt att höja säkerheten i en gammal samlingslokal, måste antalet besökare i lokalen begränsas. Skyddsnivån för egendomsskador

⁷⁰ Tidigare bygglov hindrade inte heller i RÅ 1961 I 10 krav på ytterligare brandskyddsåtgärder.

⁷¹ Se till exempel domar av Kammarrätten i Sundsvall, den 25 april 1997, mål nr 3207-1996, Kammarrätten i Göteborg, den 30 juni 1992, mål nr 1514-1992 och Kammarrätten i Sundsvall, den 24 april 1991, mål nr 1769-1990.

⁷² Se dom av Länsrätten i Blekinge län, den 18 juni 2004, mål nr 1009-03.

⁷³ En senare fråga är i vad mån myndigheter som har fattat bristande beslut kan hållas ekonomiskt ansvariga för bristerna. Om enskilda lider skada kan beslutsmyndigheter i vissa situationer bli skadeståndsansvariga (3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen). Det skulle emellertid leda alltför långt att här närmare utreda förutsättningarna för skadestånd.

⁷⁴ Jfr Räddningsverkets yttrande den 7 april 1999, dnr 122-573-1999. Där anges att lägre skyddsnivå inte kan accepteras, utan personer som vistas i gamla byggnader skall ha samma skydd som i nya.

kan påverkas mer i gamla byggnader, eftersom sådana skador inte anses väga lika tungt som personsador. Detta diskuteras i nästa avsnitt.

I princip sänks alltså skyddsnivån i gamla byggnader, men i praktiken blir den egentligen inte mycket lägre. Boverkets byggregler är därför utgångspunkten även för bedömningen av dessa byggnader. Det är emellertid naturligt att göra en ännu mer individualiserad prövning av hur skyddsnivån kan uppnås. Omständigheterna i det enskilda fallet kan vara så gynnsamma att utrymningsmöjligheterna är tillräckliga trots att byggreglerna inte följs. Även om skyddsnivån kräver att alla personer skall kunna utrymmas säkert, kanske lokalen används på ett sätt som gör att utrymning kan ske med andra medel än de som anges i byggreglerna. Exempelvis kan det räcka att använda ett fönster eller en dörr som är något mindre än vad byggreglerna anger, eller ett fönster i stället för en dörr.⁷⁵ Om ombyggnader är alltför kostsamma, kan kanske samma skyddsnivå uppnås med billigare larm- eller släckningsanordningar.

3.5 Särskilt om egendomsskydd

Ordalydelsen av 2 kap. 2 § LSO ger utrymme för att kräva åtgärder som tar sikte på flera olika aspekter av brandskydd. Dels skall hållas utrustning för släckning av brand och för livräddning, dels skall i övrigt vidtas åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Detta omfattar egentligen alla slags brandskyddsåtgärder.

I de opublicerade avgöranden som jag har tagit del av sätts emellertid förebyggande av personsador tydligt i centrum.⁷⁶ Avgörandena rör huvudsakligen utrymningsmöjligheter. Några av de undersökta avgörandena är mer inriktade på att förhindra uppkomst eller spridning av brand, eller underlätta släckningsarbete. Däremot tycks krav på åtgärder som primärt syftar till egendomsskydd vara ovanliga. Det förekommer inte i något av de undersökta avgörandena. Boverkets byggregler är också huvudsakligen inriktade på personskydd.⁷⁷ Vid mina kontakter med myndighetstjänstemän har det uttryckts osäkerhet angående möjligheterna att alls ställa krav på egendomsskydd med stöd av LSO.

⁷⁵ Se dom av Kammarrätten i Stockholm, den 20 april 1994, mål nr 1119-1993, dom av Kammarrätten i Jönköping, den 23 december 1993, mål nr 3527-1991 och beslut av Länsstyrelsen i Skaraborg län, den 14 maj 1992, dnr 727-14440-91.

⁷⁶ De fall som Regeringsrätten avgjorde under 1950- och 1960-talen gällde dock i högre grad åtgärder som var mer allmänt inriktade på att förebygga uppkomst och spridning av brand. Se till exempel RÅ 1965 I 27, 1958 I 178 och 1958 I 19.

⁷⁷ Se Brandsyn (ovan not 43) s. 69, Fallqvist – Klippberg (ovan not 41) s. 27 och Brandskyddshandboken (ovan not 42) s. 11.

Enligt en handbok som har givits ut av Brandskyddsföreningen Sverige kan paralleller dras till plan- och bygglagstiftningen.⁷⁸ I boken sägs att denna lagstiftning syftar till att tillvarata samhällets intressen samt att dessa i huvudsak omfattar personsäkerhet och säkerhet för annans – främst grannars – egendom. Däremot hävdas att privata intressen hos byggnadsinnehavare kommer i andra hand och att de inte skall påtvingas åtgärder som ingen annan har nytta av.

Att LSO till så liten del tillämpas angående egendomsskydd kan bero på att försäkringsbolag av eget intresse förutsätts vara aktiva för att se till att rimliga skyddsåtgärder vidtas. Sedan lång tid har det funnits samspel mellan försäkringsbolagens och brandskyddslagstiftningens krav på skyddsåtgärder. Exempelvis hade försäkringsbolag tidigare rätt att närvara vid kommunal brandsyn och de genomdrev också införandet av industribrandkåre.⁷⁹

Försäkringsbolag förväntar sig antagligen att deras kunder uppfyller LSO:s krav. I försäkringsvillkor framgår i allmänhet mer eller mindre tydligt att försäkringstagare skall följa offentliga föreskrifter som syftar till att förhindra eller begränsa skador.⁸⁰ Om lagen inte har följts kan det vara en anledning att sätta ner ersättningen efter en olycka.⁸¹ Försäkringsbolag ställer emellertid också regelmässigt upp uttryckliga säkerhetskrav i villkoren till företagsförsäkringar. Bland annat kan krävas brandsektionering, sprinklers och automatlarm. På vissa områden har försäkringsbolagen tydliga principer för vilka slags skyddsåtgärder som krävs. Exempelvis kan sprinklers krävas i lokaler där lagrade varor staplas mer än 8 meter högt eller för ytor som överstiger 600 kvadratmeter. Flera försäkringsbolag är medlemmar i Brandskyddsföreningen Sverige, som kan koordinera bolagens skyddskrav.⁸² I praktiken kan försäkringsbolags krav vara lika avgörande som LSO för vilka skyddsåtgärder som byggnadsinnehavare vidtar.

Det är emellertid inte självklart att egendomsskyddet bör överlämnas till enskilda och försäkringsbolag. Redan i 1 kap. 1 § LSO anges egendomsskydd som ett av lagens syften. Det är visserligen rimligt att inrikta det allmännas

⁷⁸ Se Brandsyn (ovan not 43) s. 17 f. Angående syftet med lagstiftningen refereras möjligen till prop. 1985/86:1 s. 81.

⁷⁹ Se 12 § 4 mom. brandstadgan (1962:91) respektive prop. 1962:12 s. 91.

⁸⁰ Jämförelsevis tydliga hänvisningar ges av Moderna Försäkringar, se Allmänna Avtalsbestämmelser AB-DF:7 1 januari 2007 samt Hem-, Villa- och Fritidshusförsäkring försäkringsvillkor 1 april 2008, som dock inte innehåller någon direkt hänvisning till LSO. Avsevärt mindre tydliga är Folksam villkor, se Försäkringsvillkor för smålantbruk 1 maj 2006 samt Hem och villa 1 januari 2008. (Samtliga villkor finns tillgängliga på Internet.)

⁸¹ Se 4 kap. 6 § och 8 kap. 12 § försäkringsavtalslagen (2005:104).

⁸² Jfr Fallqvist – Klippberg (ovan not 41) s. 27. Se angående försäkringsbolag även Brandskydds-handboken (ovan not 42) s. 27.

tillsynsresurser mot samhällets intressen, men även egendomsskydd kan vara ett samhällsintresse.⁸³ Bränder tar i princip alltid i anspråk resurser för brandbekämpning. Om allmännyttiga byggnader – som skolor och vårdinrättningar – förstörs, uppkommer dessutom avsevärda problem för samhället. Möjligen lät också Regeringsrätten intresset av egendomsskydd få genomslag i RÅ 82 2:5. Där ansågs det skäligen att en byggnadsinnehavare i samband med en tillbyggnad bekostade en skyddsåtgärd för 100 000 kr i en gammal del av byggnaden. Domstolen påpekade samtidigt att varor för 5–10 miljoner kronor skulle skyddas. Mot denna bakgrund är det enligt min mening rimligt att kräva åtminstone ett visst skydd mot egendomsskador.

Det är något enklare att ekonomiskt värdera egendomsskador än personskador. Därför ligger det närmare till hands att väga ekonomisk nytta mot kostnad. Motsvarande ekonomiska beräkningar är inte ovanliga inom skadeståndsrätten.⁸⁴ Ett problem som därvid har påpekats är att det kan vara svårt att värdera skador.⁸⁵ Vid skadeståndsprocesser är det ändå ofta klart vilken skada som har uppkommit. Det är ännu mera vanskligt att på förhand försöka värdera vilka skador som riskerar att uppkomma om inte en viss skyddsåtgärd vidtas. På motsvarande sätt är det svårt att precisera vilken sannolikhet det finns för att skada uppkommer och vilken effekt en viss skyddsåtgärd har.

Vidare har rättseconomiska motiv i praxis inte alltid ansetts avgörande för fördelningen av ansvar angående andra skadeförebyggande åtgärder. Härvid kan nämnas att kommuner har ålagts ett långtgående ansvar för skador som uppkommer genom översvämningar i enskildas källare och som orsakas av ovanligt kraftigt regn.⁸⁶ Mycket talar dock för att den totala kostnaden för att förebygga skador skulle bli lägre om varje källare utrustades med översvämningsskydd.⁸⁷ Angående VA-lagstiftningen har alltså ansvaret ha förskjutits mot det allmänna. Vad gäller LSO tycks ansvaret snarare ha förskjutits mot de enskilda eftersom byggnadsinnehavare i lagförarbeten har pekats ut som huvudansvariga.

Mot denna bakgrund är det inte realistiskt att förvänta sig att beräkningar av risker och kostnader kan ge exakta svar på vilken skydds nivå som kan krävas enligt LSO. Sådana beräkningar kan emellertid ge en grov uppfattning om vad som är rimligt.

⁸³ Jfr SOU 1942:10 s. 91, där det uttalas att fastighetsägare har ansvar gentemot samhället för att tillräckliga brandskyddsåtgärder vidtas, även om ägaren själv får ersättning från försäkringsbolag.

⁸⁴ Se Christian Dahlman: *Konkurrerande culpakriterier*, Lund 2000, särskilt s. 43 ff., Hellner – Raderzki (ovan not 54) s. 134, jfr s. 139 och Bengtsson – Strömbäck (ovan not 54) s. 48.

⁸⁵ Se Dahlman (ovan not 84) särskilt s. 55 ff.

⁸⁶ Se särskilt NJA 1993 s. 764.

⁸⁷ Jfr domar av danska Højesteret, UFR 1987.258 H, och tyska Bundesgerichtshof, BGHZ 159, 19.

3.6 Sammanfattande kommentarer kring skälighetsbedömningen

Tidigare i detta avsnitt har framgått att den som vill veta vilka brandskyddsåtgärder som skäligen kan krävas ofta får börja med att lägga pussel med Boverkats byggregler och andra myndigheters regler. Det är emellertid inte säkert att detta ger någon heltäckande bild. Reglerna kan också behöva anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet, särskilt angående äldre byggnader. Vikten av personskydd förefaller oftast anses vara det tyngst vägande intresset. Det finns emellertid inte rättsliga hinder mot att LSO i större utsträckning användas för att främja egendomsskydd.

Det är tydligt att en byggnadsinnehavare kan ha svårt att räkna ut exakt vilka åtgärder som krävs. Inte heller ansvariga myndigheter har alltid detaljerad vägledning. De måste då falla tillbaka på de generella förvaltningsrättsliga ramarna för skönsmässig bedömning. Hänsyn skall exempelvis tas till regleringens syfte, krav på saklighet och opartiskhet samt proportionalitetsprincipen.⁸⁸ Myndigheters bedömning torde i sådana lägen inte vara helt förutsebara för byggnadsinnehavare.

Vidare kan det finnas olika åsikter angående en byggnads brandskyddsnivå. Även om det råder enighet om att det skall finnas förutsättningar för säker utrymning, kan det finnas olika åsikter om vad som krävs för att uppnå detta i en viss byggnad. Visserligen finns mycket kunskap om brandförlopp och sofistikerade riskberäkningsmodeller som kan ge mycket god ledning. Ofta finns emellertid betydande osäkerhetsfaktorer.⁸⁹ Etablerade beräkningsmodeller kan också behöva justeras för att ta hänsyn till personer med funktionshinder.⁹⁰ Det är inte heller självklart vilka säkerhetsmarginaler som skall finnas. Detta är i så fall något som i sista hand domstolar får ta ställning till efter överklagande. Om exempelvis en kommunal inspektör och en byggnadsinnehavare vid ett överklagande presenterar alternativa beräkningar av utrymningsmöjligheterna måste klagoinstansen välja det mest tillförlitliga alternativet. Enligt Räddningstjänstlagutredningen medförde kravet på dokumentation att den enskilde fick bevisbördan för att brandskyddet var tillräck-

⁸⁸ Se Strömberg – Lundell (ovan not 69) 62 f., Bohlin – Warnling-Nerep (ovan not 69) s. 18 ff., Ragnemalm (ovan not 69) s. 108 ff., Tea Skog – Anni Tuomela: Principernas roll i förvaltningens skön – särskilt i offentliga upphandlingar, FT 2008 s. 77–121, Thomas Bull: Objektivitetsprincipen, i: Lena Marcusson (red.): Offentlighetsrättsliga principer, Uppsala 2005, s. 71–105, särskilt på s. 75, Bertil Wennergren: Förvaltningsrättens fria skön, FT 1984 s. 378–392 och Brita Sundberg-Weitman: Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning, Stockholm 1981.

⁸⁹ Se Brandskyddshandboken (ovan not 42), särskilt s. 184 f.

⁹⁰ Jfr PM från Räddningsverket: Underlag till uppdraget evakuering av funktionshindrade, den 22 januari 2007, dnr 173-837/2007. Jfr även Bodil Aamnes Mostue – Ulf Danielsen: Bygg för alle – Lik brannsikkerhet för alle?, SINTEF NBL A07101, tillgänglig på Internet, URL: http://nbl.sintef.no/publication/lists/docs/NBL_A07101.pdf, (2008-09-11).

ligt.⁹¹ Tidigare praxis talar dock snarast för att det allmänna har bevisbördan.⁹² Detta kan också sägas vara en huvudregel inom förvaltningsrätten.⁹³ Bevisbördan berördes inte i propositionen. Det är därför inte tydligt hur bördan fördelas.

4. Sanktioner

4.1 Inledning

I föregående avsnitt diskuterades vilka brandskyddsåtgärder som byggnadsinnehavare är skyldiga att vidta. Detta är emellertid bara en sida av deras skyldighet. En annan sida är de sanktioner som kan drabba den som inte uppfyller skyldigheten. Dessa behandlas i detta avsnitt.

Som redan framgått kan kommuner i sin tillsynsverksamhet utfärda förelägganden som får förenas med vite. Kommuner kan också vidta åtgärder på byggnadsinnehavares bekostnad. Risken att drabbas av viten eller tvångsåtgärder framgår direkt ur LSO och är förhållandevis tydlig för byggnadsinnehavare (5 kap. 2 §). Syftet är att i förhand tvinga fram skyddsåtgärder och därmed undvika brandskador.

När en skada väl har uppkommit kan i efterhand regler om skadestånd eller straff bli tillämpliga. Även angående dessa regler används LSO som utgångspunkt för bedömningen av vilka brandskyddsåtgärder som kan krävas. Indirekt kan LSO därför ge upphov till såväl skadestånd som straff, trots att sådana sanktioner inte nämns i LSO. Risken för dessa sanktioner är inte lika uppenbar för byggnadsinnehavare och beskrivs därför något närmare här.

4.2 Skadestånd

I skadeståndslagen (1972:207) finns generella regler om fördelningen av ansvaret för skadebringande händelser. Enligt 2 kap. 1 § skall den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar personskada eller sakskada ersätta skadan. Föreskrifter från offentliga organ är en utgångspunkt för bedömningen av om någon har varit vårdslös. Den som har brutit mot sådana föreskrifter anses i allmänhet ha varit vårdslös.⁹⁴ Även myndigheters allmänna råd och regler från

⁹¹ Se SOU 2002:10 s. 174, 179, 183 och 297.

⁹² Se RÅ 1969 K 801, 1968 och K 1262. Se även Brandsyn (ovan not 43) s. 47.

⁹³ Se Bohlin – Wårnling-Nerep (ovan not 69) s. 149 f. och Ragnemalm (ovan not 69) s. 107 f. Jfr Bertil Wennergren: Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, 4 uppl., Stockholm 2001, s. 296 ff. Där anges att det är svårt att ange allmänna riktlinjer.

⁹⁴ Se Bengtsson – Strömbäck (ovan not 54) s. 47 och Hellner – Radetzki (ovan not 54) s. 129 ff.

privata organ kan beaktas.⁹⁵ Som huvudregel gäller visserligen att skadeståndsskyldighet endast uppkommer vid aktivt handlande.⁹⁶ Även underlåtenhet att handla kan dock vara skadestandsgrundande om det finns en rättslig skyldighet att vidta en skyddsåtgärd och skyldigheten inte enbart syftar till att skydda den enskilde. Mot denna bakgrund torde skadeståndsansvar aktualiseras om en person lider skada genom att någon annan inte uppfyller de krav på skyddsåtgärder som följer av LSO.

Ovan har emellertid framgått att enskilda kan ha svårt att veta vilka skyldigheter som följer av LSO. I den mån det saknas speciella regler för vilken aktsamhet som skall visas, får friare aktsamhetsbedömningar göras med stöd av de skadeståndsrättsliga principer som nämnts ovan (avsnitt 3.3). Jämfört med bedömningar angående LSO blir det då mer aktuellt att undersöka byggnadsinnehavares insikt om risken för att skador skulle kunna uppkomma.⁹⁷ Mig veterligt finns inte något publicerat rättsfall om skadeståndsansvar för bristande brandskydd att söka ledning i.

4.3 Straff

Vid sidan om skadeståndslagen, finns generella regler om ansvar för skadliga händelser i brottsbalken. I propositionen till 1962 års brandlag nämndes att sådana regler till viss del kunde komplettera brandskyddsregler.⁹⁸ Brottsbalken innehåller flera bestämmelser som på olika sätt gör det straffbart att bidra till olycksrisker. Här kan främst nämnas vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom, framkallande av fara för annan, arbetsmiljöbrott och allmänfarlig vårdslöshet (3 kap. 7–10 §§ och 13 kap. 6 §). Alla dessa bestämmelser straffbelägger oaktsamt vållande av skada eller risk för skada, exempelvis vid brand.

Medan en aktivt skadevällande handling i ganska stor utsträckning är straffbelagd, är underlåtenhet att vidta en skyddsåtgärd endast straffbar i vissa speciella fall. Det krävs en garantställning för att straffansvar skall uppkomma.⁹⁹ I brottsbalken anges uttryckligen att ansvar uppkommer om någon åsidosätter åligganden som följer av arbetsmiljölagen (3 kap. 10 §).¹⁰⁰ Även

⁹⁵ Se NJA 1995 s. 274 respektive Hellner – Radetzki (ovan not 54) s. 131.

⁹⁶ Se Hellner – Radetzki (ovan not 54) s. 111 f. och Bengtsson – Strömbäck (ovan not 54) s. 48 f.

⁹⁷ Jfr Hellner – Radetzki (ovan not 54) s. 136, där det framhålls att det ofta inte är kostnaden i pengar utan besväret av att uppmärksamma faran som avgör skadeståndsansvaret.

⁹⁸ Se prop. 1962:12 s. 101. Se även SOU 2000:113 s. 174.

⁹⁹ Se Lena Holmqvist m.fl.: Brottsbalken. En kommentar. (kap. 1–12) Brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m. [uppdaterad per den 1 januari 2008 (t.o.m. supplement 19)] s. 3:46a ff.

¹⁰⁰ Motsvarande gällde redan innan paragrafens kom till, Holmqvist m.fl. (ovan not 99) särskilt s. 3:65.

andra regler än arbetsmiljölagen kan medföra garantställning. I NJA 2005 s. 372 prövades om det var straffbart att underlåta att skotta snö från ett tak. Högsta domstolen framhöll att 3 kap. 3 § ordningslagen innebar en skyldighet att avlägsna snö och is och att det därför förelåg en garantställning. På liknande sätt får antas att LSO kan medföra garantställning och straffansvar.¹⁰¹

I allmänhet har det varit ganska enkla och billiga säkerhetsåtgärder som har diskuterats i samband med dessa paragrafer i brottsbalken. Exempelvis är det inte särskilt betungande att låta bli att tända ett spritkök i en lastbil med ammunition (jfr NJA 1995 s. 145), att slå sönder en glödlampa som saknar säkerhetsskydd (jfr SvJT 1955 rf s. 39) eller att stänga av en skadad hiss någon dag (jfr NJA 1991 s. 163). I det sistnämnda fallet uttalades dessutom att det fanns anledning att kräva mindre vidsträckta åtgärder för att undgå straffansvar jämfört med skadeståndsansvar.¹⁰² Det torde därför i allmänhet inte krävas några särskilt kostsamma åtgärder för att undgå straffrättsligt ansvar. Liksom angående skadeståndslagen måste också byggnadsinnehavares insikt om risken för att skador undersökas.

Hovrättsdomen RH 1998:51 tyder på att mer omfattande åtgärder krävs om det finns mer utförliga aktsamhetsregler. I domen uppmärksammades en branschorganisations säkerhetsföreskrifter. Av dessa drogs slutsatsen att deltagarna i en försranning borde haft vådräkter. Att sådana inte fanns att tillgå hindrade inte straffansvar. Forsranningen skulle då inte ha hållits. På motsvarande vis förefaller ansvar för arbetsmiljöbrott i större utsträckning kunna utkrävas när någon har brutit mot Arbetsmiljöverkets uttryckliga regler, än när någon har anklagats för att ha åsidosatt arbetsmiljölagens mer oprecisa aktsamhetskrav.¹⁰³ Det är dock inte helt tydligt att skyldigheten att vidta åtgärder är större ju mer detaljerade regler som finns.¹⁰⁴

Det finns inte någon publicerad dom om straffansvar angående tidigare brandskyddslagar. Ett åtal för vållande till annans död har dock väckts i samband med underlåtenhet att uppfylla kraven i LSO.¹⁰⁵ Åtalet gäller en hotellbrand och tingsrätten har ännu inte meddelat dom. I åtalet görs gällande dels att uppmaningar i ett tillsynsprotokoll inte hade följts, dels att hotellägaren

¹⁰¹ Detta tycks förutsättas i SOU 2000:113 s. 174.

¹⁰² Skäl för att culpaansvaret går längre i straffrätten än i skadeståndsrätten presenteras i Agell (ovan not 54) s. 13 f.

¹⁰³ Jfr NJA 2004 s. 80, RH 1989:5 och RH 1986:43, respektive NJA 1993 s. 245, RH 1987:124 och RH 1984:58.

¹⁰⁴ Jfr NJA 2004 s. 34, där det inte ansågs straffbart att åsidosätta säkerhetsföreskrifter vid en militärövning.

¹⁰⁵ Talan är väckt vid Kalmar tingsrätt, mål nr B1216-06. Sedan korrektur till denna uppsats hade lämnats, dömdes den tilltalade för vållande till annans död den 26 februari.

inte hade vidtagit ett antal uppräknade skyddsåtgärder.¹⁰⁶ Åklagaren hävdar att hotellet saknade brandskyddspolicy, att inget systematiskt brandskyddsarbete hade utförts, att personalen inte hade fått brandskyddsutbildning samt att utrymningsövningar inte hade genomförts. Många hotellgäster tycker säkert att detta är lämpliga säkerhetsåtgärder. Att just dessa åtgärder skulle vara nödvändiga anges emellertid inte direkt i LSO. Det framgick inte ens helt tydligt av de allmänna råd som Räddningsverket hade utfärdat när branden inträffade.¹⁰⁷

Utan att föregripa tingsrättens prövning kan konstateras att en allmänt hållen utformning av regler är mer problematisk vid straff än vid förvaltningsrättsliga tvångsmedel. För att undgå vite måste byggnadsinnehavare vidta de åtgärder som preciseras i beslut om vitesföreläggande. Straff ses som mer ingripande än viten, men för att undvika straff förväntas innehavarna i princip själva räkna ut vilka skyddsåtgärder som krävs och vidta dessa innan en olycka inträffar. Det är därför svårare att acceptera om regler som upplevs som svårtillgängliga och oförutsägbara leder till straffansvar än om de leder till vitesföreläggande. Om däremot inte straff kan utkrävas för underlåtenhet att vidta skyddsåtgärder, kanske möjligheterna för LSO att fungera som styrmedel försvagas.

Vidare är det tveksamt om varje ohörsamhet mot Räddningsverkets allmänna råd kan medföra straffansvar. Det förefaller exempelvis långtgående att utkräva straffansvar av en villaägare för att hennes villa inte har brandvarnare på varje våning. Förmodligen krävs i så fall någon försvårande omständighet.

Sammantaget kan konstateras att skadeståndsrätten och straffrätten inte ställer lika långtgående krav på brandskyddsåtgärder som LSO. Detta gäller särskilt straffrätten. Om preciserade bestämmelser – såsom Boverkets byggregler – åsidosätts, förefaller det emellertid inte omöjligt att ansvar kan utkrävas efter en olycka. Ansvar kan inte heller uteslutas om någon ignorerar andra tydliga skyldigheter, exempelvis i form av förelägganden. LSO och regelverket kring denna lag används som utgångspunkt för bedömningen av om någon har handlat så oaktsamt att ansvar kan utkrävas. Att regelverket är svårtillgängligt medför att det är svårare att utkräva ansvar. Straffrättsliga principer

¹⁰⁶ Se stämningsansökan av Åklagarkammaren i Kalmar den 2 november 2007, ärende nr 207A-B05-04.

¹⁰⁷ Jfr Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2004:3) om systematiskt brandskyddsarbete. Nu finns dock mer detaljerande bestämmelser i Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2008:3) om brandskydd i hotell, pensionat, vandrarhem och liknande anläggningar.

kan hindra att straff utdöms vid åsidosättandet av en oprecist formulerad förvaltningsrättslig skyldighet. Möjligheterna att utkräva ansvar för brandskador är dessutom till stor del beroende av om byggnadsinnehavaren hade insett att det fanns risk för att skadan skulle inträffa. Även om skadeståndsansvar eller straffansvar inte kan utkrävas, bör detta emellertid inte påverka den bakomliggande förvaltningsrättsliga skyldigheten att vidta skyddsåtgärder.

5. Handläggning

I de föregående avsnitten har konstaterats att det kan vara svårt för byggnadsinnehavare att på egen hand bedöma sina skyldigheter att vidta brandskyddsåtgärder enligt LSO. Dessutom löper innehavare som missuppfattar sina skyldigheter en risk att bli skadeståndsrättsligt eller straffrättsligt ansvariga för brandskador. Mot denna bakgrund diskuteras här om ärendehandläggningen i kommunerna kan kompensera osäkerheten kring skyldigheten att vidta skyddsåtgärder.

Om någon byggnadsinnehavare uppfattar sina skyldigheter som svårförutsebara kan det vara naturligt att söka vägledning hos kommunen, som ju svarar för tillsyn enligt LSO. I propositionen inför lagen förutsågs behovet av sådan vägledning: ”För att den enskilde skall kunna ta sitt ansvar och skydda sig, sin egendom och miljön är det nödvändigt att denne kan få stöd från kommunen.”¹⁰⁸ LSO stadgar också uttryckligen att kommuner genom rådgivning, information och på annat sätt skall underlätta för enskilda att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen (3 kap. 2 §). Det är alltså tydligt att kommuner skall besvara frågor och vara byggnadsinnehavare allmänt behjälpliga.

Att byggnadsinnehavare frågar kommunen om råd innebär flera fördelar. Kommunala handläggare kan antas ha god lokalkännedom. De kan på ett smidigt och flexibelt sätt vägleda de enskilda för att få till stånd lämpliga lösningar. Efterföljande tillsyn torde också underlättas. Kommuner kan välja att utforma riktlinjer och informationsmaterial om det anses lämpligt. Att kraven på brandskydd utformas på ett sådant sätt att det – som propositionen uttrycker det – är ”nödvändigt” att få stöd från tillsynsmyndigheten ger emellertid denna myndighet en stark ställning. Byggnadsinnehavarna kan känna sig beroende av myndighetens goda vilja, dels för att få hjälp att orientera sig i den splittrade regleringen, dels i samband med den skönmässiga bedömning som reglerna ger utrymme för. Redan i propositionen till LSO noterades vidare att det i enskilda fall kan vara svårt att skilja myndigheters rådgivande

¹⁰⁸ Se prop. 2002/03:119 s. 73.

verksamhet från deras tillsynsarbete.¹⁰⁹

Mot denna bakgrund finns det anledning för kommunerna att rikta särskild uppmärksamhet mot den formella ärendehandläggningen. En tydlig handläggning torde underlätta för både byggnadsinnehavare och kommuner att hålla isär myndigheternas olika roller.

Ärendegången är typiskt sett den att en behörig tjänsteman först besöker den byggnad som är föremål för tillsyn. I samband med besöket upprättas ett tillsynsprotokoll som beskriver de faktiska förhållandena i byggnaden. Ofta antecknas även åtgärder som tjänstemannen anser behöver vidtas. Om byggnadsinnehavaren inte vidtar åtgärderna, kan förelägganden utfärdas.

Det är uppenbart att förelägganden måste utfärdas i form av formella och överklagbara beslut. Däremot har det under arbetet med denna uppsats framkommit att berörda tjänstemän ofta menar att uttalanden i tillsynsprotokoll inte utgör egentliga beslut och att uttalandena i vart fall inte kan överklagas. I åtminstone ett fall har det emellertid ansetts möjligt att överklaga uttalanden som i tillsynsprotokoll uppmanade till skyddsåtgärder.¹¹⁰ Regeringsrätten framhöll i RÅ 2007 ref. 7 att avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av det. Regeringsrätten påpekade att både myndighetsskrifter som betecknats som information och skrifter som saknat självständiga eller direkta rättsverkningar har ansetts vara överklagbara beslut. Fallet rörde en socialnämnd som i en skrivelse till en biståndstagare meddelade att biståndet skulle kunna dras in om inte biståndstagaren sålde en bil. Detta utgjorde enligt Regeringsrätten ett överklagbart beslut.¹¹¹ Uppmaningar att vidta brandskyddsåtgärder i tillsynsprotokoll får anses ha tydliga faktiska verkningar för enskilda. Betydelsen av protokollen ställs särskilt på sin spets om en olycka inträffar. Ovan har nämnts att åtal har väckts för vållande till annans död efter en hotellbrand och att åklagaren bland annat har hävdade att hotellägaren inte hade utfört åtgärder som hade tagits in i ett tillsynsprotokoll.¹¹² Om det är så att enskilda riskerar att straffas för att inte följa uttalanden i tillsynsprotokoll, är det särskilt rimligt att uttalandena hanteras som formella beslut. Mot denna bakgrund skall uppmaningar att vidta brandskyddsåtgärder i tillsynsprotokoll ses som överklagbara beslut. De skall därför både motiveras och förses med besvärshänvisning

¹⁰⁹ Se prop. 2002/03:119 s. 73. Av tillsynsutredningens betänkande framgår för övrigt att skillnaden mellan tillsyn och rådgivning inte alltid är tydlig inom förvaltningsrätten. Se SOU 2002:14, särskilt s. 91 ff.

¹¹⁰ Se dom av Kammarrätten i Göteborg, den 9 mars 1994, mål nr 1351-1994. Jfr dock beslut av Länsstyrelsen i Dalarnas län, den 11 april 2008, dnr 452-295-08.

¹¹¹ För en kritisk kommentar till Regeringsrättens praxis se Trygve Hellners: Kommentar till ett rättsfall, FT 2008 s. 27–32.

¹¹² Se stämningsansökan (ovan not 106).

(20 och 21 §§ förvaltningslagen). Om det inte fanns någon behörig företrädare för byggnadsinnehavaren närvarande vid tillsynsbesöket kan resultatet av besöket också behöva kommuniceras med innehavaren.¹¹³

Liksom angående andra beslut bör motiveringar i tillsynsprotokoll och senare förelägganden ange vilka regler som används, exempelvis vilken föreskrift från Räddningsverket som tillämpas eller vilken byggregel som beaktas. Om preciserade regler saknas bör beslutsmotiveringar förklara hur den berörda myndigheten resonerar vid de skönsmässiga bedömningar som besluten grundas på.¹¹⁴ Vad gäller LSO bör motiveringarna därför indikera vilken skaderisk som finns och – åtminstone vid skydd mot egendomsskador – kostnad för påkallade skyddsåtgärder. I något fall har också accepteras att protokoll delvis kompletterats genom kontakter i efterhand.¹¹⁵ En allmän hänvisning till 2 kap. 2 § LSO kan i vart fall inte vara tillräcklig.¹¹⁶

Kommunala tillsynsbeslut kan överklagas till länsstyrelsen och sedan vidare till förvaltningsdomstol (10 kap. 5 § LSO). Som redan nämnts överklagas de emellertid sällan. Den låga besvärshänsynen kan givetvis bero på att besluten i sällsynt hög grad är ovedersägliga. Rimligtvis är emellertid avsaknad av besvärshänvisningar också en bidragande orsak. Härutöver kan även andra aspekter av förhållandet mellan byggnadsinnehavare och tillsynsmyndighet avhålla från överklaganden. Vid tillsynen har representanter för myndigheten och byggnadsinnehavaren i regel träffats och skapat en relation, vilket kan göra att innehavaren drar sig för att välja konflikt. Det faktum att myndigheten senare kommer att utöva tillsyn över byggnadsinnehavaren kan också göra att denne vill hålla sig väl med myndigheten och därför undviker konfrontation.¹¹⁷

¹¹³ Jfr 17 § förvaltningslagen. Jfr även Brandsyn (ovan not 43) s. 57 f., där uttalanden från Statens brandsinspektion angående kommunikationsskyldighet refereras. Uttalandena förefaller dock ge en onödigt snäv bild av kommunikationsskyldigheten, jfr Trygve Hellners – Bo Malmqvist: Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl. Stockholm 2007, särskilt s. 191 f., Ragnemalm (ovan not 69) s. 91 och Bohlin – Warnling-Nerep (ovan not 69) s. 125 f.

¹¹⁴ Jfr 20 § förvaltningslagen samt Hellners – Malmqvist (ovan not 113) s. 230 ff., Bohlin – Warnling-Nerep (ovan not 69) s. 152 f. och Lars Heuman: Myndigheternas motiveringsplikt, i: Göran Regner – Marianne Eliason – Hans-Heinrich Vogel (utg.): Festskrift till Hans Ragnemalm, Lund 2005, s. 123–148, särskilt på s. 138 ff.

¹¹⁵ Se beslut av Länsstyrelsen i Blekinge län den 8 september 2003, dnr 403-3895-01. Länsrätten i Blekinge gjorde efter överklagande samma bedömning i dom den 18 juni 2004, mål nr 1009-03.

¹¹⁶ Se Hellners – Malmqvist (ovan not 113) s. 229, Ragnemalm (ovan not 69) s. 114, Bohlin – Warnling-Nerep (ovan not 69) s. 151 och Heuman (ovan not 114), särskilt s. 138 ff. Möjligen kan större överseende med sådana korta motiveringar skönjas i Bertil Wennergren: Offentlig förvaltning i arbete, 3 uppl., Stockholm 2008, s. 142.

¹¹⁷ Givetvis finns även andra möjliga orsaker till att beslut inte överklagas, bland annat kan byggnadsinnehavare vilja få ett snabbt avgörande, undvika negativ publicitet eller betvivla klagoinstansens brandskyddstekniska sakkunskaper.

Nyss konstaterades att den delvis svårtillgängliga regelutformningen ger kommuner en stark ställning. Ställningen förstärks av att deras beslut sällan överklagas. När olika kommuner – eller andra myndigheter – tillämpar samma regler, finns det en risk att tillämpningen varierar. Risken torde förstärkas genom kommunernas starka ställning. Tillämpningen av LSO förefaller också variera mellan kommunerna.¹¹⁸ Redan i förarbetena till LSO uppmärksammades att räddningstjänstlagen tillämpades på olika sätt i olika kommuner.¹¹⁹ Därvid anfördes att likabehandling borde eftersträvas även om en absolut sådan knappast var möjlig på grund av skiftande förhållanden. Givetvis är det problematiskt om kommuner bedömer lika situationer på olika sätt. Inte minst rimmar detta illa med regeringsformens krav på likhet, saklighet och objektivitet (1 kap. 9 §). Byggnadsinnehavares tolerans för avvikelser mellan olika kommuner kan också minska om det sker en utveckling mot att butikskedjor och andra aktörer i större utsträckning är verksamma i flera kommuner samtidigt och då ställs inför varierande krav.

Sammantaget kan konstateras att kontakter med kommuner kan vara givande för byggnadsinnehavare som vill klargöra sina skyldigheter att vidta brandskyddsåtgärder. Regleringens utformning medför emellertid att kommunerna får en stark ställning. De bör därför vara extra uppmärksamma på att inte byggnadsinnehavare avskräcks från att överklaga eller att lagtillämpningen på ett obefogat sätt varierar mellan kommunerna. I viss mån förefaller en ökad formalisering av handläggningen vara önskvärd. Uppmaningar till skyddsåtgärder i tillsynsprotokoll skall behandlas som formella beslut. Över huvud taget bör kommunerna lägga sig vinn om en öppen, tydlig och förutsebar ärendehandläggning för att kompensera för den mindre förutsebara utformningen av de materiella reglerna.

6. Avslutande kommentarer

Det är en komplicerad uppgift att bedöma vilka brandskyddsåtgärder som bör vidtas. Nyttan skall vägas mot kostnader, men det kan vara svårt att bedöma såväl sannolikheten för brand och skador som kan uppkomma, som effekten hos skyddsåtgärder. Enskilda byggnadsinnehavares ekonomiska resurser skall inte påverka vilka skyddsåtgärder som är skäligen. En mer abstrakt skyddsnivå

¹¹⁸ Se Räddningsverkets rapport Lag om skydd mot olyckor i kommunen 2007 – en uppföljning, tillgänglig på Internet, URL: <http://www.raddningsverket.se/upload/statistik/tillsyn/Lag%20om%20skydd%20mot%20olyckor%20i%20kommunen%202007.pdf> (2008-10-20).

¹¹⁹ Se prop. 2002/03:119 s. 54, som rörde tillämpningen av den högre skyddsnivån (motsvarande 2 kap. 4 § LSO).

måste därför läggas fast. Därvid används i praktiken ofta Boverkets byggregler som utgångspunkt. Dessa regler antas därmed ge uttryck för intresseavvägningar som har relevans för både nya och gamla byggnader. Reglerna är emellertid inte heltäckande och det finns ibland anledning att frångå dem. Detta gäller inte minst i äldre hus. Därför ger inte byggreglerna någon säker lägsta nivå för brandskyddet. Byggreglerna måste dessutom kompletteras med regler från Räddningsverket och andra myndigheter. Den sammantagna regleringen kan vara otydlig och svåröverskådlig för byggnadsinnehavare.

I praktiken används LSO nästan bara för att kräva åtgärder för personskydd. Den stora vikt som personskydd tillmäts, medför att det egentligen sällan blir aktuellt med några mer ingående intresseavvägningar. Skyddsnivån är klar på förhand, främst krävs säker utrymning. Frågan blir snarast vilka åtgärder som behövs för att nå upp till denna nivå. Exempelvis kan valet stå mellan att installera sprinklers eller brandlarm. Om det inte är möjligt att nå upp till skyddsnivån i en viss byggnad måste verksamheten i byggnaden ändras eller begränsas.

Med stöd av LSO kan även krävas åtgärder till skydd för egendom. Det bör enligt min mening övervägas om sådana krav skall ställas i högre utsträckning än nu. Vid egendomsskador är det naturligt med mer renodlade ekonomiska beräkningar av risk och nytta.

Den osäkerhet som finns angående vilka åtgärder som byggnadsinnehavare är skyldiga att vidta, påverkar möjligheterna till sanktioner om skyldigheten inte uppfylls. Möjligheter till vitesföreläggande och åtgärder på byggnadsinnehavarens bekostnad framgår direkt av LSO. Härutöver kan såväl skadeståndsrättsligt som straffrättsligt ansvar aktualiseras i efterhand om en brand bryter ut. Ansvar kan i princip utkrävas av den som inte lever upp till de krav som följer av LSO. När kraven är svårtillgängliga eller opreciserade är det emellertid problematiskt att utkräva ansvar.

En öppen, tydlig och förutsebar ärendehandläggning kan i viss mån väga upp den osäkerhet som finns angående skyldigheten att vidta skyddsåtgärder. På kommunal nivå bör därför riktas särskild uppmärksamhet åt ärendehandläggningen. För närvarande tycks det inte minst finnas brister i samband med utformningen av tillsynsprotokoll.

Här har alltså konstaterats att det på olika plan råder osäkerhet angående skyldigheten att vidta skyddsåtgärder. Därför ligger det nära till hands att fråga sig om regleringens nuvarande utformning är den bästa. Som redan nämnts har skyldigheten formulerats på liknande sätt sedan lång tid tillbaka, trots flera andra ändringar i brandskyddslagstiftningen. Detta kan tyda på att regleringen fungerar problemfritt. Det kan tänkas att lapptäckat av bestämmelser från Räddningsverket, Boverket, Arbetsmiljöverket med flera ger tillräcklig ledning. Även om det inte uppnås en alldeles heltäckande reglering, är

det möjligt att de situationer som i praktiken är viktiga har täckts in. Att i ett sådant läge införa ytterligare bestämmelser riskerar att medföra koordinationsproblem mellan nya och gamla regler. Givetvis är det också svårt att införa regler för alla olika slags brand- och skaderisker som finns. Förhållandena varierar mycket mellan olika slags verksamheter och olika delar av landet. Ett ökat antal regler är så klart inte en universallösning för alla tillämpningsproblem.

För mig är det emellertid trots allt något förvånande att det inte finns mer vägledning som tar direkt sikte på LSO. Redan angående räddningstjänstlagen anfördes att den då rådande ordningen var otillfredsställande och att det behövdes tydligare nivåer för vilka brandsäkerhetsåtgärder som skulle krävas.¹²⁰ Det system som därefter infördes genom LSO bygger på ett mer uttalat ansvar för byggnadsinnehavare. De skall bedriva ett aktivt brandskyddsarbete och därigenom fortlöpande bedöma vilka skyddsåtgärder som skall genomföras. Tyngdpunkten i säkerhetsarbetet har alltså övergått från en begränsad krets sakkunniga kommunala tjänstemän till en mycket större krets byggnadsinnehavare. När adressaterna för regler blir fler och har mindre sakkunskap, försvåras samordningen. Detta torde öka behovet av tydligt utformade och publicerade regler.¹²¹

Byggnadsinnehavare kan i och för sig ta hjälp av specialiserade konsulter som har bättre förutsättningar att bedöma vilken skyddsnivå som är skälig. Ett viktigt syfte med att innehavarnas ansvar för brandskyddsarbete gjordes mer uttalat var dock att de fortlöpande och aktivt skulle arbeta med säkerhetsfrågor. Därigenom skulle skapas ökad medvetenhet om frågorna.¹²² Detta syfte torde vara svårare att uppnå om arbetet måste läggas över på externa konsulter.¹²³

Bakom besluten om brandskyddsåtgärder ligger principiella frågor om vilken skyddsnivå som skall upprätthållas i samhället och fördelningen av ansvar mellan enskilda och det allmänna. Den nuvarande regleringens utformning visar inte på något helhetsgrepp över sådana generella frågor. Kommuner och

¹²⁰ Se Tomas Rantatalo – Bo Wahlström: Dokumentation av brandskydd i befintliga verksamheter. Konsekvensutredning, tillgänglig på Internet, URL: http://www.srv.se/upload/f%C3%B6rebyggande/brandf%C3%B6rebyggande/konsekvensutredning_dokumentation_av_brandskydd.pdf (2008-10-17), särskilt s. 21, 28 och 33. Jfr SOU 2000:113 s. 174 f., där det noteras att det från byggnadsinnehavares sida finns intresse av att myndigheterna tydligt anger vilka krav som ställs på brandskydd.

¹²¹ Inför LSO föreslogs en offensivare roll för Räddningsverket vid tolkning av lagstiftningen. Se Rantatalo – Wahlström (ovan not 120) s. 15.

¹²² Se prop. 2002/03:119, särskilt s. 58 och SOU 2002:10, särskilt s. 182.

¹²³ Risken för detta noterades redan innan LSO:s tillkomst. Se Rantatalo – Wahlström (ovan not 120) s. 25 och 34.

privata aktörer – som försäkringsbolag och Brandskyddsföreningen – har avsevärt inflytande över hur de principiella frågorna i praktiken besvaras. Detta kan vara lämpligt, men bör i så fall vara resultatet av normgivares övertänkta val. Principiellt har också uttalats att reglering kring betungande beslut skall utformas på ett sätt som i möjligaste mån begränsar utrymmet för fritt skön.¹²⁴

Boverket och Arbetsmiljöverket har utfärdat betydligt mer ingående bestämmelser än Räddningsverket inom sina respektive ansvarsområden. Likaså har försäkringsbolag och Brandskyddsföreningen Sverige i viss mån detaljerade regler. Det förefaller därför inte omöjligt för det allmänna att ge något tydligare vägledning angående LSO.¹²⁵ Åtminstone bör något kunna sägas om vilka omständigheter som påverkar brandskyddsnivån och vilken tyngd olika faktorer tillmäts.¹²⁶ En naturlig utgångspunkt är att LSO preciseras genom normgivning av Räddningsverket eller på annan nivå. Även kammarrätter och Regeringsrätten kan emellertid bidra till ökad klarhet genom att ge prövningstillstånd när beslut överklagas.

Om de opublicerade avgöranden som här undersökts återspeglar gällande rätt, kan utgångspunkten för skälighetsbedömningen förslagsvis formuleras på detta sätt: Innehavare av en byggnad skall vidta de åtgärder som krävs för att undvika personskador i händelse av brand i byggnaden, såvida det inte finns synnerliga skäl för att sänka kraven. Denna utgångspunkt kan exempelvis konkretiseras genom klargöranden om att det skall finnas skydd för spridning till angränsande fastigheter och möjligheter till utrymning utan personskador. Detta kan i sin tur ytterligare konkretiseras genom bland annat gränser för exempelvis värmeutveckling, gnistregn och utrymningstider.

Det ligger i sakens natur att det är svårt att avgöra vad som är rimligt att göra för att skydda sig mot faror som troligtvis aldrig blir verklighet. Därför är det också svårt att bedöma vilka brandskyddsåtgärder som är skäligen. Ett visst mått av osäkerhet i skälighetsbedömningen kan förmodligen inte undvikas, men både normgivning och rättstillämpning bör sträva efter ökad precision av de krav som ställs upp.

¹²⁴ Se Ragnemalm (ovan not 69) s. 109. Samtidigt noteras emellertid att det inte går att undvika att de tillämpande myndigheterna ges ett visst utrymme för skönsmässig bedömning.

¹²⁵ Som jämförelse kan här också nämnas att detaljerade regler för brandsäkerhet i fordon följer av Vägverkets föreskrifter (VVFS 2003:22) om bilar och släpvagnar som dras av bilar.

¹²⁶ Lagrådet framförde motsvarande önskemål inför arbetsmiljölagen. Se prop. 1990/91:140 s. 192.