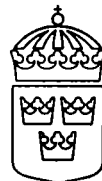


Regeringens proposition

1989/90:42

om det allmännas ansvar enligt
skadeståndslagen



Prop.
1989/90:42

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 oktober 1989.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Laila Freivalds

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till ändringar i reglerna i 3 kap. skadeståndslagen om statens och kommunernas ansvar för skador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Förslaget innebär att vissa begränsningar som gäller i dag för detta skadeståndsansvar tas bort. Bl. a. upphävs den s. k. standardregeln, som har inneburit att ersättningsskyldighet för det allmänna föreligger endast om "de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning".

Vidare görs en mindre jämkning i den paragraf som reglerar rätten att föra talan om skadestånd på grund av fel av de högsta statsmakterna och dömande instanserna.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1990.

Lagförslaget i denna proposition har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar; lagrådsremissen (s. 3), lagrådets yttrande (s. 25) och föredragande statsrådets ställningstagande till lagrådets synpunkter (s. 27).

Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslagen måste därför läsa alla tre delarna.

Förslag till

Lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)

Härigenom föreskrivs i fråga om skadeståndslagen (1972:207)¹

dels att 3 kap. 3 – 5 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 7 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 7 §

Talan om ersättning enligt 2 § får ej föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsdomstolen*, om icke beslutet upphävts eller ändrats. Sådan talan får ej heller föras med anledning av beslut av lägre myndighet *mot vilket talan fullföljts hos* regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsdomstolen* utan att beslutet upphävts eller ändrats.

Talan om ersättning enligt 2 § får ej föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsöverdomstolen*, om icke beslutet upphävts eller ändrats. Sådan talan får ej heller föras med anledning av beslut av lägre myndighet, *vilket efter överklagande prövats av* regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsöverdomstolen* utan att beslutet upphävts eller ändrats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

¹ Lagen omtryckt 1975:404.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 september 1989

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Johansson, Hultérström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Engström, Freivalds, Löw, Persson

Föredragande: statsrådet Freivalds

Lagrådsremiss om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen

1 Inledning

Statens och kommunernas skadeståndsansvar utanför avtalsförhållanden regleras dels i skadeståndslagen (1972:207), dels i ett antal lagar som innehåller bestämmelser om skadestånd på speciella områden. Reglerna har under de senaste åren utsatts för kritik. Det har ansetts att de skadelidande många gånger har ett alltför dåligt skydd.

I riksdagen har vid flera tillfällen – bl.a. under hösten 1988 (se 1988/89:LU2) – behandlats motioner om en skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. Därvid framfördes vissa invändningar mot en del av de begränsningar som i dag gäller i fråga om den enskildes rätt att få skadestånd när denne har tillfogats skada på grund av att fel eller försummelser har förekommit hos myndigheterna. Vidare har vissa otillfredsställande resultat av den nuvarande regleringen beträffande det allmännas skadeståndsansvar visat sig i några domstolsavgöranden.

I januari 1989 uppdrog jag åt en särskild utredare (justitierådet Bertil Bengtsson) att se över skadeståndslagens regler om statens och kommunernas skadeståndsansvar. Utredaren avlämnade i februari betänkandet (Ds 1989:12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen. Betänkandet har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*, dels det lagförslag som betänkandet innehåller som *bilaga 2*, dels en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 3*.

2 Allmän motivering

2.1 Allmänna utgångspunkter

2.1.1 Bakgrund

Under senare år har stor uppmärksamhet ägnats åt en del fall där oriktiga myndighetsingripanden har lett till betydande ekonomiska skador för en-

skilda. Det har gällt bl. a. näringsidkare som har utsatts för tvångsåtgärder i anledning av brottsmisstankar och som — trots att misstankarna sedermera avskrivits — har tvingats att lägga ner rörelsen på grund av åtgärderna och den publicitet som skapats.

Bl. a. till följd av sådana uppmärksammade fall som nu har nämnts har det uppstått en debatt om de bestämmelser som i dag reglerar statens och kommunernas skadeståndsansvar vid fel i samband med myndighetsutövning. Från olika håll har påståtts att den nuvarande regleringen gör det alltför svårt för en enskild skadelidande att få kompensation för sina ekonomiska förluster.

2.1.2 Gällande rätt

Före skadeståndslagens tillkomst år 1972 fanns inga allmänna regler om statens och kommunernas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning, endast regler för vissa speciella fall. Den hävdvunna uppfattningen var att det allmänna vid myndighetsutövning i princip inte hade något skadeståndsansvar. De skadelidande fick i stället försöka få ersättning från de tjänstemän som kunde visas ha felat. Efter hand luckrades denna uppfattning upp i rättspraxis. Staten och kommunerna förpliktades att betala skadestånd i vissa fall. Rättsläget var dock på flera sätt oklart.

Med skadeståndslagens regler skedde en precisering och en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar. Av 3 kap. 1 § första stycket framgår att alla arbetsgivare — staten och kommunerna såväl som privata arbetsgivare — ansvarar för skador som deras anställda vållar i tjänsten. I fråga om person- och sakskada innebär detta ett ansvar för arbetstagarens "fel eller försummelse i tjänsten". När det gäller ren förmögenhetsskada omfattar ansvaret endast sådana skador som arbetstagaren vållar i tjänsten genom brott.

Vid sidan av detta allmänna arbetsgivaransvar gäller ett särskilt ansvar för staten och kommunerna för skador som har vållats genom fel eller försummelse *vid myndighetsutövning*. När det gäller ren förmögenhetsskada är detta ansvar mer långtgående än det allmänna arbetsgivaransvaret, eftersom det inte förutsätter brottslig handling. På olika sätt är dock ansvaret inskränkt. Reglerna återfinns i 3 kap. 2–10 §§ skadeståndslagen. De innebär i korthet följande.

Begreppet "myndighetsutövning" avser, enligt den definition som brukar användas, beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna. Genom uttrycket "vid myndighetsutövning" (se 3 kap. 1 § andra stycket och 2 § första stycket) utesluts därmed sådana skador som visserligen uppkommit vid offentlig verksamhet men där denna verksamhet inte uppvisar några karakteristiska offentligrättsliga drag. Vidare utesluts alla sådana skador som visserligen har ett visst samband med myndighetsutövning men ändå inte har uppkommit "vid" själva myndighetsutövningen (angående innebörden härav se avsnitt 2.2).

Vad som stadgas om "kommun" i bestämmelserna gäller också landstingskommun, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet (se

3 kap. 2 § andra stycket).

En särskild begränsning i det allmännas skadeståndsansvar föreskrivs i den s. k. standardregeln (se 3 kap. 3 §). Enligt denna skall skadestånd utgå "endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning". Även om det förekommit fel eller försummelser kan alltså det allmänna undgå skadeståndsansvar, nämligen om handlandet från myndighetens sida trots allt anses ha hållit en godtagbar standard.

I 3 kap. 4 § finns en "passivitetsregel". En skadelidande som utan giltig anledning låter bli att föra talan mot ett felaktigt beslut, eller att använda ett särskilt rättsmedel som stått till buds, har inte rätt till ersättning för sådan skada som han hade kunnat undvika genom att överklaga.

Vidare gäller en särskild begränsning i det allmännas skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada vid intrång i näringsverksamhet (se 3 kap. 5 §). Ersättning utgår "endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter".

I 3 kap. 6 § finns en regel om jämkning av skadestånd på grund av föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter. Regeln avser bara sakskada och gäller alla arbetsgivare, dvs. inte bara det allmänna.

Skadeståndstalan får inte föras med anledning av beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsöverdomstolen, om inte beslutet har upphävts eller ändrats (se 3 kap. 7 §). Detsamma gäller beslut av lägre myndighet, om talan har fullföljts hos regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsöverdomstolen utan att beslutet har upphävts eller ändrats. Enligt motivuttalanden och prejudikat gäller förbudet att föra talan även i det fallet att ett överklagande har skett till högsta domstolen eller regeringsrätten men prövningstillstånd har vägrats.

I 3 kap. 8 § finns en regel om förhållandet till bestämmelserna i trafikskadelagen.

Det allmännas ansvar enligt 3 kap. skadeståndslagen gäller inte fel eller försummelser vid lotsning (se 3 kap. 9 §).

I 3 kap. 10 § finns föreskrifter angående rätt forum för talan om skadestånd på grund av dom eller beslut som meddelats av de allmänna domstolarna eller regeringsrätten samt talan om skadestånd på grund av beslut av riksdagen eller regeringen. Regeln gäller även beslut eller åtgärder av vissa befattningshavare. Innebörden är i stora drag att talan med anledning av fel som påstås vara begånget av allmän underrätt eller av en domare där väcks i hovrätt, medan talan i övriga fall väcks i högsta domstolen.

Vid sidan av skadeståndslagens regler finns, som tidigare sagts, särskilda bestämmelser om statens skadeståndsansvar på speciella områden. Utredaren nämner några exempel (se betänkandet s. 8 f). Därtill kan nämnas att regeringen i prop. 1989/90:3 lagt fram förslag till ändringar i betalningssäkringslagen. I propositionen föreslås ett strikt ansvar för staten i vissa fall för skador som drabbar den som har utsatts för betalningssäkring.

Det kan tilläggas att det personliga skadeståndsansvaret för arbetstagare

hos staten och kommunerna är, liksom för andra arbetstagare, lindrat i förhållande till allmänna regler om skadestånd. Enligt 4 kap. 1 § skadeståndslagen ansvarar en arbetstagare för skador som han har vållat genom fel eller försummelse i tjänsten "endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter".

2.1.3 Överväganden

De gällande reglerna innebär alltså att staten och kommunerna vid myndighetsutövning har ett ansvar som går längre än det som följer av allmänna regler om skadeståndsansvar. Särskilt gäller detta i fråga om s. k. rena förmögenhetsskador. Att ansvaret har utsträckts vid myndighetsutövning beror framför allt på att samhällsorganen i denna verksamhet intar en monopolställning med möjligheter till direkt eller indirekt tvång mot enskilda.

Skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning är emellertid, som framgått, inskränkt genom särskilda begränsningar i lagen. När skadeståndslagen tillkom varnade man från flera håll för att det utvidgade skadeståndsansvaret för det allmänna skulle komma att medföra en avsevärd ekonomisk belastning för stat och kommun. Det var därför naturligt att lagstiftaren iakttog en viss försiktighet. Begränsningarna i ansvaret kan till stor del ses som ett uttryck för denna försiktighet.

Jag har förståelse för den kritik som riktats mot vissa av de inskränkningar som finns i det allmännas skadeståndsansvar. Det är av största vikt att det allmännas verksamhet omfattas med förtroende av medborgarna. För detta förtroende har det säkerligen mycket stor betydelse om staten och kommunerna är beredda att kompensera skador som uppkommer på grund av fel som begås av myndigheterna.

Det sagda är det kanske viktigaste argumentet för en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar. Av stor betydelse är emellertid också, som utredaren och flera remissinstanser har framhållit, att utvecklingen på många områden har gått mot ökade befogenheter för det allmänna. Det måste anses naturligt att en sådan utveckling åtföljs av ett strängare skadeståndsansvar för myndigheterna. I traditionella skadeståndsrättsliga resonemang brukar ett strängt ansvar motiveras bl. a. med att den skadelidande utsätts för skaderisker som han inte själv har godtagit eller kunnat gardera sig mot. Ett sådant resonemang är tillämpligt på många myndighetsåtgärder.

Även riskfördelningssynpunkter talar för ett utvidgat skadeståndsansvar för fel i samband med myndighetsutövning. En ekonomisk skada som för den enskilde är mycket betydelsefull är oftast lätt att bära för det allmänna. Även om en utvidgning av ansvaret i några enskilda fall skulle medföra betydligt ökade ersättningsbelopp jämfört med i dag, kan det inte antas komma att i nämnvärd grad påverka det allmännas kostnader.

Vad som nu sagts om de ekonomiska konsekvenserna gäller åtminstone på den statliga sidan. Beträffande kommunerna ter sig situationen kanske något annorlunda. Svenska kommunförbundet har i sitt remissvar uttryckt

allvarliga farhågor för de ekonomiska följderna för särskilt de mindre kommunerna. Som exempel på sådan verksamhet som kan komma att ådra kommunerna stora skadeståndsanspråk har nämnts åtgärder och beslut på plan- och bygglagstiftningens område.

Riskerna för besvärande ekonomiska konsekvenser för vissa kommuner kan — trots möjligheten att teckna s. k. kommunansvarsförsäkring — inte ignoreras. Särskilt mot bakgrund av att riksdagen uttalat att en parlamentarisk utredning bör komma till stånd på det nu aktuella området (se 1988/89:LU31, rskr. 247) bör därför, som jag återkommer till i det följande, det av utredaren framlagda förslaget i en viss del övervägas ytterligare. Bl. a. till följd härav får den reform som jag föreslår i det följande ganska begränsad effekt för kommunernas skadeståndsansvar. Den torde inte i någon nämnvärd mån påverka detta ansvar på grund av försummelser i samband med planläggning av markanvändning eller beviljande av byggnadslov. Härtill kommer kommunernas möjlighet att skydda sig genom kommunansvarsförsäkring. Från försäkringsbranschens sida har uttalats att den aktuella ansvarsutvidgningen knappast kommer att föranleda några ändringar i bolagens åtaganden enligt denna försäkring, om man bortser från att ökade skadekostnader kan leda till en viss uppjustering av premierna.

Som skäl mot att utvidga det allmännas skadeståndsansvar har vidare från många håll — bl. a. från skatteförvaltningen, justitiekanslern och kommunerna — uttryckts farhågor för att en icke önskvärd återhållsamhet kan komma att sprida sig hos myndigheterna. Framför allt menar man att det kan bli en försämring av den service som ges till allmänheten i form av råd och upplysningar. Men reformen kan även tänkas medföra, anför det, längre handläggningstider och en minskad vilja att ta initiativ i angelägna frågor.

I den nya förvaltningslagen (1986:223) läggs stor vikt vid myndigheternas service till allmänheten. Tjänstemännen måste kunna ge en fullgod service och fullgöra sina övriga åligganden utan att hämmas av en överdriven försiktighet. Givetvis vore det olyckligt om en reform av skadeståndsansvaret resulterade i en oönskad återhållsamhet. Farhågorna för att en måttlig skärpning av skadeståndsansvaret får sådana konsekvenser är emellertid enligt min mening överdrivna. Som utredaren har anfört har man anledning att sätta tilltro till tjänstemännens ansvarskänsla och vilja att göra ett gott arbete. Det finns inga belägg för att risken att ådra myndigheten skadeståndsansvar har någon påtaglig hämmande inverkan. Som utredaren har påpekat synes inte heller det tidigare (fram till 1976) mycket långtgående straffansvaret för tjänstefel ha haft någon känd hämmande effekt i fråga om servicebenägenhet och initiativkraft.

Det är också från principiella utgångspunkter svårt att motivera en begränsning i skadeståndsansvaret med risker för passivitet och försämrad service. En utgångspunkt för myndigheternas verksamhet måste vara att denna skall bedrivas på ett sådant sätt att det inte i någon större utsträckning förekommer felaktigheter som leder till att enskilda lider skada. En tjänsteman bör i regel inte uttala sig mer tvärsäkert än som är befogat med hänsyn till de kunskaper han har, normalt inte heller vidta åtgärder om

vars riktighet han är tveksam. Sådan försiktighet som medför en högre kvalitet är i princip av godo. Givetvis får försiktigheten inte innebära att man från myndighetens sida vägrar att lämna upplysningar eller underlåter att ta behövliga initiativ. Som jag tidigare har varit inne på tror jag dock att det knappast finns anledning att befara en sådan utveckling.

Enligt kommunförbundet är de förvaltningsrättsliga ärendena i dag ofta så komplexa att det är svårt att säga vilket råd eller vilken upplysning som är den rätta. Detta ger mig anledning att betona den vållandebedömning som alltid skall göras när skadeståndsansvar enligt 3 kap. skadeståndslagen ifrågasätts. Vid rådgivning i ärenden av komplex natur är det befogat att myndighetens representanter ger uttryck för försiktighet. Om så sker, torde skadeståndsansvar sällan bli aktuellt. Byggnadsområdet kan tas som ett exempel. Det är givetvis inte meningen att kommunens representanter skall ta över det ansvar för att arbetet utförs med omdöme och sakkunskap som enligt byggnadsförfattningarna åvilar den byggande. Vållandebedömningen måste utgå från vad som rimligen kan begäras av kommunen i varje enskilt fall. Beträffande t.ex. plan- och byggärenden illustreras detta av rättsfallen NJA 1984 s. 340 I-III; högsta domstolens domar i de nämnda rättsfallen uttrycker enligt min mening väl vad som bör gälla även efter de ändringar i skadeståndslagen som jag i det följande föreslår.

Att felaktigheter ändå uppstår i arbetet på myndigheterna är ofrånkomligt. Alla kan göra misstag. Att en tjänsteman någon gång råkar ådra myndigheten skadeståndsansvar bör normalt inte innebära ett allmänt underkännande av tjänstemannens arbetsinsatser. Som särskilt riksskatteverket har betonat är det viktigt att detta klargörs och att arbetsförhållandena på myndigheterna är sådana att inte tjänstemännen hämmas av en rädsla för att göra fel. Insatser i form av utbildning och instruktioner samt vissa organisatoriska förändringar kan vidare, som riksskatteverket också har påpekat, bidra positivt till tjänstemännens anpassning till de ändrade reglerna.

Jag vill också något beröra de nya reglerna om straffansvar för offentligt anställda (se prop. 1988/89:113, 1988/89:JuU24, rskr. 312, SFS 1989:608). Dessa gäller från och med den 1 oktober 1989 och innebär en skärpning av det straffrättsliga tjänsteansvaret. När den enskilde tjänstemannens ansvar för felaktigheter i den offentliga verksamheten utvidgas, kan det finnas anledning att gå ett steg vidare även i fråga om statens och kommunernas eget ansvar. En sådan utvidgning av ansvaret framstår också som en naturlig konsekvens av den markering av myndigheternas serviceansvar som skett genom tillkomsten av den nya förvaltningslagen år 1986. Liksom de nu nämnda båda reformerna kan en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar ses som ett led i arbetet på att stärka rättssäkerheten i myndigheternas verksamhet.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts finns det enligt min mening skäl för att skärpa det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning.

Riksdagen har under våren 1989, som jag nyss antydde, uttalat att en parlamentarisk kommitté bör tillsättas för att se över det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning. Enligt riksdagen skulle

det förslag som utredaren har lagt fram i viss mån tillgodose den kritik som har framförts mot den nuvarande ordningen. Riksdagen ansåg dock att det finns skäl att överväga vad som i ett längre tidsperspektiv ytterligare kan göras för att förbättra situationen för de skadelidande (se 1988/89:LU31, rskr. 247).

Jag avser att senare föreslå regeringen att bemyndiga mig att tillkalla en sådan kommitté. Som jag återkommer till i avsnitt 2.2 bör ett av de förslag som nu föreligger hänskjutas till denna kommitté. Något hinder finns inte mot att man i övrigt genomför de framlagda förslagen utan att avvakta resultatet av det blivande utredningsarbetet. Tvärtom är det angeläget att man så snart som möjligt förbättrar de skadelidandes ställning i enlighet med dessa förslag. Detta är också riksdagens mening (se 1988/89:LU31), och en klar majoritet av remissinstanserna har samma uppfattning.

2.2 Anknytningen till myndighetsutövning

Min bedömning: Någon ändring bör inte nu göras i gällande bestämmelser om att det allmänna kan förpliktas att betala skadestånd bara om det skadevållande handlandet har skett "vid myndighetsutövning". På sikt bör dock skadeståndsansvaret omfatta även vissa fall som har ett mindre nära samband med myndighetsutövning. Den kommitté som skall tillkallas bör överväga hur ett sådant vidgat ansvar närmare skall utformas.

Utredarens förslag: Det skall i fortsättningen vara tillräckligt för skadeståndsansvar att det skadevållande handlandet skett "i samband med myndighetsutövning" (se betänkandet s. 23–32).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredarens förslag eller lämnat detta utan erinran. Ett antal remissinstanser, däribland justitiekanslern, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och tre av fyra kommuner är dock negativa eller tveksamma till förslaget.

Sammanfattning av skälen för min bedömning: Lagens nuvarande krav på att en skada skall ha vållats genom fel "vid myndighetsutövning" innebär att den enskilde kan gå miste om ersättning för en skada, trots att skadan har orsakats av att klara fel har begåtts av en myndighet och trots att den enskilde har varit beroende av ett riktigt handlande från myndighetens sida. Starka skäl talar för att en skada som har vållats genom fel av en myndighet skall kunna medföra skadeståndsskyldighet så snart myndigheten eller dess tjänstemän har uppträtt med den auktoritet och det ansvar som följer av myndighetens offentliga maktutövning. En närmare precisering av ett sådant utvidgat ansvar bör emellertid övervägas ytterligare av den kommitté som skall tillkallas.

Skälen för min bedömning: För att staten eller kommunerna i dag skall kunna bli ersättningsskyldiga enligt skadeståndslagen – utöver vad som följer av det allmänna arbetsgivaransvaret enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen – krävs att den skadevållande handlingen har ägt rum "vid myndig-

hetsutövning" (se 3 kap. 2 § första stycket). Begreppet myndighetsutövning avser, som tidigare sagts, beslut eller åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna. Det är således fråga om myndighetsutövning när en myndighet bestämmer över enskildas rättigheter eller skyldigheter eller utövar tvång mot medborgarna. Rådgivning och annan serviceverksamhet är däremot inte myndighetsutövning.

Uttrycket "vid myndighetsutövning" omfattar enligt förarbetena (se prop. 1972:5 s. 502) alla sådana beslut och åtgärder som antingen självständigt utgör myndighetsutövning eller står i ett nära samband med myndighetsutövningen. Uttrycket innefattar sålunda åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentlighetsrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Som exempel kan nämnas olika förberedande åtgärder inför avgörandet av ett mål i en domstol och vissa förvaltningsärenden hos en myndighet. Uttrycket innefattar även vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen. Däremot omfattas inte åtgärder som endast har ett avlägset samband med sådan utövning.

Särskilda svårigheter när det gäller att avgränsa innebörden av uttrycket "vid myndighetsutövning" uppkommer i fråga om upplysningar från en myndighet som ges utan anknytning till ett visst ärende. Högsta domstolen har i sin praxis fäst avgörande vikt vid om upplysningen har rört en konkret fråga som omedelbart kunde bli aktuell för myndigheten. I rättsfallet NJA 1985 s. 696 I ansågs att ett svar från försäkringskassan på en försäkrads förfrågan hade lämnats "vid myndighetsutövning". Den försäkrade frågade om hon hade rätt till ersättning från kassan, om hon samma dag stannade hemma hos sitt sjuka barn. Hon fick ett felaktigt jakande svar. I rättsfallet NJA 1985 s. 696 II ansågs däremot att ett besked från en kommun inte hade lämnats vid myndighetsutövning. En person fick det felaktiga beskedet att en fastighet som han stod i begrepp att köpa var ansluten till det kommunala avloppsnätet. Högsta domstolen konstaterade att beskedet inte avsåg innehållet i något beslut eller något aktuellt ärende hos kommunen. Upplysningen hade inte heller i övrigt ett sådant samband med kommunens myndighetsutövning att det var fråga om en åtgärd "vid myndighetsutövning".

Den begränsning i det allmännas ansvar som ligger i rekvisitetet "vid myndighetsutövning" har av många ansetts innebära en alltför långtgående friskrivning. Den har medfört att staten och kommunerna i vissa fall har undgått ersättningsskyldighet trots att klara fel har begåtts.

Det har ansetts rimligt att myndigheternas ansvar för ekonomiska skador som har åsamkats enskilda i samband med myndighetsutövning sträcker sig längre än det skadeståndsansvar som följer av allmänna regler. Anledningen till detta är främst att den enskilde befinner sig i en beroendeställning i förhållande till samhällsorganen i deras myndighetsutövande verksamhet. Detta beroende hänger samman med att myndigheterna intar en monopolställning och ibland även kan utöva makt över den enskilde.

Denne kan inte välja att vända sig till någon annan utan är beroende av att myndigheten handlar på ett riktigt sätt.

Den nämnda beroendeställningen framträder inte bara i sådana fall då den enskilde är direkt utsatt för myndighetsutövning — exempelvis ett polisingripande, ett beslut om socialbidrag eller ett föreläggande om rivning av en byggnad — eller då det rör sig om åtgärder som är ett led i sådan utövning eller på något annat sätt har ett mycket nära samband därmed. I många fall har råd, upplysningar och anvisningar rörande myndigheternas verksamhetsområde en sådan betydelse för den enskilde att det är befogat att tala om en beroendeställning av liknande slag. Det kan exempelvis gälla en lantmätares upplysningar angående möjligheterna att avstycka en fastighet, en högskoletjänstemans anvisningar till den som skall söka in på en utbildning eller besked som en försäkringskassa lämnar om rättsläget. I sådana situationer bör den enskilde kunna förlita sig på de uppgifter han får och som han i princip inte kan skaffa sig någon annanstans. Mycket talar för att han, om uppgifterna är felaktiga, bör kunna få ersättning för en skada som han därigenom drabbas av.

Liksom utredaren anser jag att skadestånd i framtiden bör kunna utgå även i vissa situationer där anknytningen till myndighetsutövning är svagare än som krävs i dag. Det avgörande torde i princip böra vara om det föreligger en sådan beroendeställning som har nämnts ovan.

Utredaren har föreslagit att ett utvidgat skadeståndsansvar får komma till uttryck i lagen genom att den nuvarande avgränsningen "vid myndighetsutövning" byts ut mot "i samband med myndighetsutövning". Detta förslag har kritiserats av flera remissinstanser. Justitiekanslern menar att reformen har en så principiell räckvidd att den inte bör genomföras utan en noggrannare utredning. Han anser också — liksom Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd och Göteborgs tingsrätt — att uttrycket "i samband med myndighetsutövning" är alltför lösligt och oprecist. Justitiekanslern framhåller vidare att det är en mycket väsentlig brist att det inte har gjorts någon genomgång och analys av olika statliga och kommunala myndigheters myndighetsutövande verksamhet samt inte heller redovisats närmare vad den föreslagna ändringen kan komma att betyda i olika typsituationer. Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala påpekar att flera av de situationer som enligt utredaren bör omfattas av den föreslagna regeln i själva verket lika gärna kan tänkas uppkomma i privat verksamhet. Skadeståndsansvaret bör då enligt fakultetsnämnden inte bero på sambandet med myndighetsutövning utan i stället på vilket allmänt ansvar som bör gälla för den som vållar rena förmögenhetsskador. Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet understryker att det inte är utrett vilka praktiska konsekvenser lagändringen kommer att få. Många remissinstanser, bl. a. riksskatteverket och riksförsäkringsverket, uttrycker farhågor för att ett utsträckt skadeståndsansvar för felaktiga råd och upplysningar kan leda till ökad försiktighet hos tjänstemännen samt därmed till längre handläggningstider och en sänkt servicenivå i förvaltningen.

Även jag menar att en utvidgning av skadeståndsansvaret i det hänseendet som nu diskuteras innebär en viktig reform. Den torde också få relativt stor betydelse i praktiken. Trots de skäl som kan tala för att den genomförs

nu anser jag, mot bakgrund av remisskritiken och eftersom en parlamentarisk utredning likväl skall komma till stånd, att frågan bör närmare belysas av utredningen.

Den ifrågasatta lagändringen — liksom för övrigt viss rättspraxis, se bl.a. NJA 1987 s. 692 — aktualiserar vidare frågan hur det allmänna utomobligatoriska ansvaret för ren förmögenhetsskada bör vara utformat. Det är möjligt att det i ett längre perspektiv inte över huvud taget är motiverat att ha särregler för statens och kommunernas skadeståndsansvar. Som utredaren har framhållit skulle det under alla förhållanden innebära en svårförklarlig skillnad mellan allmän och privat verksamhet, om ett särskilt skadeståndsansvar gällde för sådan offentlig verksamhet som liknar privat och som saknar de karakteristiska dragen av offentlig maktutövning. I den mån det även i framtiden bör finnas särskilda regler om det skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada som gäller för staten och kommunerna, torde därför kravet på någon form av samband med myndighetsutövning böra behållas.

Som jag tidigare har nämnt avser jag att senare återkomma med förslag om att en utredning angående det allmännas skadeståndsansvar tillsätts. Avsikten är att utredningen skall överväga hur skadeståndsansvaret för det allmänna bör vara utformat på längre sikt. Utredningen torde ganska snart kunna påbörja sitt arbete. Det är då enligt min mening inte lämpligt — även om en reform framstår som angelägen — att nu genomföra den diskuterade lagändringen. Min slutsats blir därför att det bör hänskjutas till utredningen att ytterligare överväga den närmare utformningen av den ifrågavarande regeln.

2.3 Standardregeln

Mitt förslag: Den s. k. standardregeln i 3 kap. 3 § skadeståndslagen upphävs.

Utredarens förslag: Överensstämmer med mitt (se betänkandet s. 32 — 38).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker utredarens förslag medan ett mindre antal — bl.a. Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet — avstyrker det. Justitiekanslern tillstyrker förslaget men vill tillföra regeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen en hänvisning till de krav som med hänsyn till den statliga eller kommunala verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Standardregeln är en specialbestämmelse som saknar motsvarighet i skadeståndsrätten i övrigt. Den innebär att en skadelidande blir utan ersättning även om det slås fast att han har tillfogats en ersättningsgill skada genom fel hos en myndighet, om myndighetens verksamhet trots felet anses ha hållit en skälig standard. Det torde vara svårt för den skadelidande att ha förståelse för detta, och regeln ger uttryck för en snål inställning. Det är rimligt att det allmänna i princip

tar det ekonomiska ansvaret i de fall då det kan konstateras att en myndighet har vållat en skada genom fel vid myndighetsutövning. Standardregeln innebär dessutom en komplicerad reglering, särskilt som det redan vid den allmänna vållandebedömningen skall tas sådana hänsyn som regeln föreskriver. Standardregeln bör därför upphävas.

Skälen för mitt förslag: Enligt den s. k. standardregeln i 3 kap. 3 § skadeståndslagen föreligger skadeståndsskyldighet för det allmänna "endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning". Även om det kan fastställas att en skada har vållats genom att ett fel begåtts hos en myndighet är det alltså inte säkert att det föreligger skyldighet för det allmänna att ersätta skadan. Standardregeln innebär att det alltid skall göras en särskild prövning av om myndighetens åtgärder trots allt kan anses ha hållit en godtagbar standard. Vissa mindre förbiseenden och felbedömningar skall inte medföra skadeståndsskyldighet.

Standardregeln anses ha särskild betydelse i vissa situationer, bl. a. vid obligatorisk kontrollverksamhet och när det gäller upplysningar från en myndighet. Även i fråga om skönsmässiga bedömningar, bevisvärdering och vissa rättsliga tolkningsfrågor anses standardregeln kunna spela en väsentlig roll. Enligt justitiekanslern har bestämmelsen i hans verksamhet oftast aktualiserats i samband med masshantering av ärenden, t. ex. utfärdande av körkort, och vidare i samband med smärre skador på grund av mindre misstag eller dröjsmål i handläggningen. Ett särskilt skäl att ibland avslå skadeståndsanspråk med hänvisning till standardregeln torde enligt utredaren ha varit att felet berott på myndighetens bristande resurser.

Standardregeln åberopas ganska ofta i justitiekanslerns skadereglerande verksamhet. Den har också flera gånger varit aktuell i domstolarna. Den tillämpades exempelvis i rättsfallet NJA 1987 s. 867, som rörde ett fall där en polismyndighet vid tillämpning av hittegodslagen lämnade ut en segelbåt till en annan uppgiven ägare (ett försäkringsbolag) än den rätte ägaren.

Skälet för regelns existens är huvudsakligen att man alltid måste räkna med vissa ofullkomligheter i den offentliga verksamheten och att det skulle vara orimligt om varje liten försummelse kunde ådra samhället skadeståndsansvar. Detta äger alltså giltighet. Emellertid skyddar redan vanliga skadeståndsrättsliga principer — den allmänna vållandebedömningen, regler om s. k. adekvat kausalitet etc. — mot ett alltför långtgående skadeståndsansvar. Standardregeln utgör i själva verket en specialbestämmelse som saknar motsvarighet i skadeståndsrätten i övrigt och som innebär att det i princip måste göras en bedömning i två steg av om det har förekommit ett sådant fel som skall föranleda skadeståndsansvar.

Den nämnda tvåstegsbedömningen innebär att regleringen är ganska komplicerad och svårbegriplig. Den kan dessutom, som utredaren och flera remissinstanser har påpekat, genom sin utformning te sig något utmanande för den skadelidande. För den enskilde torde det ofta vara svårt att känna någon förståelse för ett resonemang som går ut på att en myndighet som har orsakat en ersättningsgill skada genom ett fel inte ådrar det allmänna skyldighet att ersätta skadan av den anledningen att myndighetens verksamhet trots allt anses ha hållit en godtagbar standard.

Som utredaren har anført är standardregeln knappast ägnad att öka allmänhetens förtroende för myndigheternas verksamhet och för deras goda vilja att ställa till rätta följderna av begångna fel. Det är troligt, som utredaren också anför, att regeln utgör en belastning för förtroendet för det allmänna som inte uppvägs av de ekonomiska vinster som den möjligen kan ge i vissa fall.

Endast några få remissinstanser är negativa till att standardregeln upphävs. Bland dem som är positiva betonas både den förenkling som man då kan uppnå och de principiella invändningar som regeln möter. Från framför allt kommunalt håll uttrycks dock farhågor dels för de ekonomiska konsekvenserna, dels för att ett slopande av regeln kan medföra en överdriven försiktighet hos tjänstemännen. Båda dessa invändningar har jag bemött tidigare i avsnitt 2.1.3. Vad jag då anförde har giltighet även här. Invändningarna är alltså inte av det slaget att det hindrar att standardregeln slopas.

Jag menar därför, liksom utredaren och den stora majoriteten av remissinstanserna, att standardregeln bör upphävas. Regleringen blir lättare att förstå, och det sker ett närmande till allmänna skadeståndsrättsliga principer. Dessutom bör ändringen vara ägnad att öka allmänhetens förtroende för myndigheterna och deras vilja att ställa till rätta följderna av begångna fel. Det behöver å andra sidan knappast befaras att ändringen kommer att medföra någon nämnvärd ökning av antalet fall där skadeståndsskyldighet uppkommer. Den begränsning av ansvaret som standardregeln innehåller torde nämligen, som utredaren har framhållit, väsentligen ingå som ett moment redan i den allmänna vållandebedömning som skall göras enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Vid denna bedömning är det sålunda en viktig faktor vilka anspråk som rimligen kan ställas från allmänhetens sida på myndighetens handlande. Härvid måste bl. a. verksamhetens art och ändamål — som ju i dag nämns i standardregeln — beaktas.

Justitiekanslern anser att det i 3 kap. 2 § bör införas — efter mönster från den norska skadeståndslagen — en erinran om att bedömningen skall göras med hänsynstagande till "de krav som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas", dvs. en direkt motsvarighet till standardregeln. För min del anser jag detta onödigt, eftersom redan allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser medför att sådana hänsyn skall tas.

Utredaren har tagit upp frågan om det kunde vara motiverat med en särregel för offentlig kontrollverksamhet och/eller för felaktiga upplysningar. Hans slutsats är att det inte finns anledning till någon sådan särbestämelse (se betänkandet s. 37 f). Jag instämmer i denna bedömning, som har lämnats utan erinran under remissbehandlingen.

Att standardregeln upphävs innebär att den vållandebedömning som skall göras enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen blir avgörande för frågan om ett visst handlande skall medföra skadeståndsansvar för det allmänna eller ej. Som tidigare sagts innebär emellertid inte detta att det karakteristiska resonemanget enligt standardregeln mister sin betydelse. Vid prövningen av om skadeståndsgrundande fel eller försummelser har förekommit från myndighetens sida får man alltså ställa frågan vad som rimligen kan

fordras av myndigheten med hänsyn till verksamhetens art och ändamål. Också i fortsättningen skall man alltså ta hänsyn till sådana förhållanden som att ett beslut har varit brådiskande och rört en juridiskt invecklad fråga, att det har varit praktiskt omöjligt att utöva en perfekt kontroll i det aktuella avseendet eller att en upplysning har getts under sådana omständigheter att den enskilde inte gärna kunde fästa avgörande vikt vid den. Över huvud taget bör de riktlinjer för bedömningen av olika situationer som framgår av skadeståndslagens motiv och av rättspraxis alltjämt vara vägledande. Men kommer man fram till ett vållande på myndighetens sida, kan ett skadeståndskrav inte längre ogillas med hänvisning till att myndighetens verksamhet trots allt har hållit en skälig standard.

Det bör vidare understrykas att — liksom nu gäller i fråga om standardregeln (jfr särskilt rättsfallet NJA 1987 s. 954) — man får värdera myndighetens handlande inte ur dess eget perspektiv utan ur allmänhetens synvinkel. Det avgörande blir de krav på rättssäkerhet, noggrannhet och korrekt handläggning som den enskilde rimligen har kunnat ställa i den aktuella situationen. Har myndigheten brustit i något av dessa avseenden, hjälper det inte att man från det allmännas sida kan åberopa särskilda förhållanden som gör handlandet i viss mån ursäktligt, t. ex. att felet har berott på tjänstemannens bristande erfarenhet, höga arbetsbörda eller hastigt påkomna sjukdom. Detta överensstämmer med vad som gäller i fråga om enskilda arbetsgivares ansvar för sina anställdas vållande.

Liksom för närvarande skall det allmänna svara också för anonyma fel inom en myndighet och för s. k. kumulerade fel. Flera funktionärer kan ha gjort sig skyldiga till mindre misstag eller förbiseenden, vilka var för sig inte kan betraktas som oaksamma i skadeståndsrättslig mening men som tillsammans måste anses innebära att oacceptabla fel har förekommit i myndighetens verksamhet.

Vid offentlig kontrollverksamhet har i rättspraxis brister bedömts med en viss tolerans, något som särskilt framträder i vissa domar om byggnadskontroll (se de tidigare nämnda rättsfallen NJA 1984 s. 340 I—III). Att standardregeln upphävs medför inte att man bör gå ifrån huvudprincipen att det normalt är det kontrollerade enskilda företaget som i första hand svarar för att åtgärder vidtas mot eventuella skaderisker. Över huvud taget torde resonemangen vid vållandebedömningen kunna nära ansluta till vad som anges i de nämnda principavgörandena, trots att domstolen där har hänvisat också till en bedömning enligt standardregeln. Att en kontrollmyndighet i viss utsträckning litar på den enskilde företagarens omdöme och ansvarskänsla behöver sålunda inte betraktas som fel eller försummelse i paragrafens mening. Däremot ligger det annorlunda till om myndigheten har haft någon konkret anledning att befara att skador kunde inträffa.

Vad angår felaktiga upplysningar och råd bör det understrykas att enligt allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser ansvaret här är lindrat i viss utsträckning. Även vid myndighetsutövning torde gälla att en oriktig uppgift eller ett dåligt råd långtifrån alltid innebär att skadeståndsgrundande oaksamhet skall anses ha förekommit. Mycket beror här på de omständigheter varunder ett uttalande har gjorts, inte minst hur pass bestämt tjänstemannen har yttrat sig. Också här blir emellertid skadeståndsansvar följ-

den, om man kan konstatera ett fel eller en försummelse som från den enskildes synpunkt inte rimligen kan tolereras. Inte sällan torde jämkning på grund av medvållande bli aktuell, ifall den skadelidande okritiskt har litat på en upplysning som efter vad han bort förstå getts utan närmare eftertanke eller utan att tjänstemannen varit kompetent att lämna den. Man bör dock inte ställa upp några strängare krav på privatpersoners omdöme i sådana fall.

På delvis liknande sätt får man bedöma frågan om ett dröjsmål i behandlingen av ett ärende kan medföra skadeståndsansvar. När inte lagen anger en viss frist för ärendets avgörande, krävs i allmänhet en betydande försening för att ett dröjsmål över huvud taget skall anses föreligga. För frågan om ett konstaterat dröjsmål innebär att fel eller försummelse föreligger är det väsentligt vad allmänheten rimligen kan fordra. Beror förseningen på en oförsvarligt långsam arbetstakt, en påtagligt bristfällig organisation eller en klar felbedömning av frågan vilka ärenden som bör ha förtur, bör det allmänna svara för uppkommen skada. Däremot torde det lika litet som nu vara möjligt att grunda ansvaret enbart på att statsmakterna tilldelat myndigheten otillräckliga resurser. Som framhållits i skadeståndslagens motiv (se prop. 1972:5 s. 518) får undantagsregeln i 3 kap. 7 § anses utesluta att ett sådant fel av regeringen eller riksdagen kan åberopas som skäl för skadestånd. I åtskilliga sammanhang uppkommer frågan om en felaktig användning av myndighetens fria skön eller en oriktig värdering av bevisning kan medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna. Liksom nu torde man normalt böra kräva mycket påtagliga felbedömningar för att vållande skall anses ha förekommit från myndighetens sida. Just i dessa fall måste en domstol eller annan myndighet ha en betydande felmarginal. En strängare hållning i dessa fall är svår att förena med en normal vållandebedömning.

En speciell situation med kontraktsrättsligt inslag är när myndigheten tvångsvis tagit hand om egendom och denna skadas eller förkommer hos myndigheten. Enligt förarbetena till skadeståndslagen skulle det allmänna här som huvudregel bära samma stränga ansvar som en enskild förvarare har i detta läge; om det inte visas att skadan uppkommit utan myndighetens vållande, är det allmänna ersättningsskyldigt. Högsta domstolen har också nyligen slagit fast att staten bär ett sådant s. k. presumtionsansvar (se högsta domstolens dom 1989-04-26, DT 11). Sedan standardregeln upphävts torde det vara klart att man också vid vållandebedömningen får föra ett liknande resonemang som i privaträttsliga förhållanden. Om någon ansvarslindring i förhållande till enskild verksamhet lär det inte bli fråga. Snarare är det tänkbart att i vissa fall det skulle föreligga ett rent strikt ansvar för det allmänna. Skadeståndslagens motiv ger ett visst stöd för en sådan ansvarsskärpning.

Mitt förslag: Den s. k. passivitetsregeln i 3 kap. 4 § skadeståndslagen upphävs. Den som underlåter att överklaga ett beslut kan dock förlora sin rätt till skadestånd på grund av allmänna regler om medvållande.

Utredarens förslag: Överensstämmer med mitt (se betänkandet s. 38--42).

Remissinstanserna: Utredarens förslag tillstyrks av de flesta remissinstanserna. Det avstyrks av några, bl. a. av justitiekanslern som vill behålla bestämmelsen men ändra dess lydelse.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Passivitetsregeln är i vissa hänseenden för sträng mot den skadelidande. Den är dessutom i princip onödig vid sidan av den allmänna regeln i 6 kap. 1 § skadeståndslagen om jämkning på grund av medvållande. Passivitetsregeln bör därför upphävas.

Skälen för mitt förslag: Den s. k. passivitetsregeln i 3 kap. 4 § skadeståndslagen uttrycker en allmänt erkänd princip, dvs. att det åligger den skadelidande att så långt möjligt begränsa sin skada. Den som är missnöjd med ett myndighetsbeslut skall utnyttja den normala vägen för att få beslutet prövat, dvs. söka rättelse genom att överklaga. Han skall inte kunna välja att i stället få beslutet prövat genom en skadeståndstalan i allmän domstol med påstående att beslutet är felaktigt och har orsakat honom skada. Underlåter han "utan giltig anledning" att föra talan mot beslutet eller att utnyttja ett särskilt rättsmedel som har stått till buds, går han miste om ersättning för sådan skada som hade kunnat undvikas genom ett överklagande. I vissa fall, när skadeverkningarna inträder först genom att beslutet vinner laga kraft, blir det alltså ingen ersättning alls.

Passivitetsregeln kan beskrivas som ett slags medvållanderegeln. Ersättning lämnas inte för den skada som någon har varit medvållande till genom att underlåta att överklaga. Frågan är då om regeln fyller någon funktion vid sidan av den allmänna regeln om jämkning vid medvållande. Denna regel finns i 6 kap. 1 § skadeståndslagen.

Utredaren har understrukit att den princip som passivitetsregeln uttrycker är viktig för att respekten för vår rättegångsordning och för förvaltningsrättsliga grundsatser skall upprätthållas. Han har dock menat att regeln är onödig vid sidan av den allmänna medvållanderegeln och att den dessutom är för sträng. "Giltig anledning" torde enligt utredaren inte föreligga exempelvis om den skadelidande har trott att beslutet inte gick att överklaga eller om han felaktigt har litat på sitt juridiska biträde. Utredaren har menat att det finns större förutsättningar att komma till rimliga resultat i enskilda fall med tillämpning av den allmänna medvållanderegeln. Enligt denna kan man ta hänsyn bl. a. till sådana omständigheter som att en nedsättning av skadeståndet skulle drabba den skadelidande oskäligt hårt. Någon sådan hänsyn kan inte tas vid tillämpning av

passivitetsregeln. Utredaren har därför ansett att passivitetsregeln bör upphävas.

Prop. 1989/90:42

De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget. Detta har dock mött vissa invändningar som i huvudsak går ut på att passivitetsregeln uttrycker en viktig princip och att denna princip hellre bör finnas tydligt återgiven i en särskild regel än ingå som en del i en allmän bestämmelse om medvållande. Justitiekanslern har pekat på att passivitetsregeln rätts-tekniskt inte är någon medvållanderegeln och att rättsföljden inte omedelbart är densamma som vid medvållande. Enligt justitiekanslern, som instämmer i utredarens uppfattning att man inte bör ställa några strängare krav på den skadelidande för att hans passivitet skall anses ursäktlig, kan önskemålet om en mild bedömning bäst tillgodoses genom att uttrycket "giltig anledning" byts ut mot "godtagbar anledning". Detta skulle också, enligt justitiekanslern, göra att regeln stämde bättre överens med rätts-tillämpningen.

Det synes alltså i och för sig råda en bred enighet om vad som bör gälla när den skadelidande begär skadestånd på grund av ett beslut som han har underlåtit att överklaga. Jag delar uppfattningen att den princip som passivitetsregeln uttrycker måste finnas kvar men att det bör göras en nyanserad bedömning i det enskilda fallet när den skadelidande åberopar någon ursäkt. Frågan är då bara hur en sådan regel skall uttryckas i lagen. Skall den ingå som ett moment i medvållanderegeln? Eller skall den särskilda passivitetsregeln behållas och eventuellt ändras?

Utan tvekan anvisar passivitetsregeln i sin nuvarande utformning en relativt sträng bedömning av eventuella ursäkter från den skadelidandes sida. Regeln bör därför inte behållas som i dag. Alternativen är då att upphäva den eller att ändra den i enlighet med justitiekanslerns förslag.

Enligt utredaren har passivitetsregeln tillämpats ytterst sällan. Detta har bekräftats av justitiekanslern. Enligt min mening är då det egenvärde som ligger i att ha en särskild regel om detta fall inte särskilt starkt. Härtill kommer att det i en del situationer kan vara befogat att låta den skadelidande få viss ersättning även om han saknar en godtagbar ursäkt för underlåtenheten att överklaga. Detta ger den allmänna medvållanderegeln utrymme för (jfr 6 kap. 1 § tredje stycket). Slutligen kan nämnas att förslaget till regler om skadeståndsansvar i samband med betalningssäkring (se avsnitt 2.1.2) inte har försetts med någon särskild passivitetsregel. I propositionen uttalas att passivitetsfallen bör inrymmas under den särskilda medvållanderegeln som föreslås.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört förordar jag att passivitetsregeln i 3 kap. 4 § skadeståndslagen upphävs.

I fortsättningen bör alltså medvållanderegeln i 6 kap. 1 § skadeståndslagen tillämpas i de fall då den skadelidande har underlåtit att överklaga ett beslut eller att använda ett särskilt rättsmedel. Finns det en godtagbar ursäkt för underlåtenheten skall medvållande inte anses föreligga. Bedömningen av vad som är en godtagbar ursäkt bör, som ovan sagts, vara nyanserad. Att ett juridiskt biträde har försummat att iaktta besvärstiden kan dock i regel inte anses som en godtagbar ursäkt. Däremot bör det i vissa fall betraktas som en godtagbar ursäkt att den skadelidande inte har

förstått att han fick överklaga. Även hög ålder, ungdomlig oerfarenhet eller psykisk insufficiens som inte har utgjort laga förfall är ursäkter som ibland får accepteras. Detsamma bör gälla sådana fall då den skadelidande — exempelvis på grund av råd som han har fått av en god vän som framstod som sakkunnig — har antagit att det var meningslöst att överklaga.

Finns det ingen godtagbar ursäkt, är den skadelidande att anse som medvållande och går då normalt miste om ersättning för den skada som han hade kunnat undvika. Medvållanderegeln ger dock ett visst utrymme för att beakta även andra faktorer, exempelvis om den skadelidande skulle drabbas orimligt hårt av att bli utan ersättning. Eftersom medvållanderegeln är "mjukare" än passivitetsregeln och medger jämkning efter skälighet, kan man också i viss mån beakta sådana förhållanden som att det inte är den skadelidande själv utan det juridiska biträdet som bär skulden till att något överklagande inte har skett. En förutsättning för att en sådan omständighet skall kunna beaktas bör dock normalt vara att den skadelidande har små möjligheter att få ut ersättning av biträdet.

Även underlåtenhet att använda ett särskilt rättsmedel utgör i dag en sådan passivitet som kan leda till att den skadelidande går miste om ersättning. Detta bör i princip också kunna gälla vid tillämpning av den allmänna medvållanderegeln. Utsikterna att få resning, att få bifall till domvillobesvär eller att få återställande av försutten tid är dock många gånger svåra att överblicka. Dessutom är reglerna antagligen obekanta för de flesta privatpersoner. Därför bör en mild bedömning av medvållande-frågan ske särskilt i fall av denna typ. Allmänt sett bör den skadelidande ha haft någon speciell anledning att tillgripa ett särskilt rättsmedel för att man på denna grund skall sätta ned skadeståndet. Har han haft juridiskt ombud bör det dock i vanliga fall kunna krävas att han anlitar denna utväg.

Vad som sagts om underlåtenhet att använda ett särskilt rättsmedel bör också gälla underlåtenhet av den skadelidande att söka inhibition av ett felaktigt beslut.

2.5 Ren förmögenhetsskada på grund av intrång i näringsverksamhet

Mitt förslag: Vid ren förmögenhetsskada som uppkommer på grund av intrång i näringsverksamhet skall skadeståndsbeloppet inte, som i dag, vara begränsat till vad som är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter.

Utredarens förslag: Överensstämmer med mitt (se betänkandet s. 42–45).

Remissinstanserna: Utredarens förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av en stor majoritet av remissinstanserna. Det avstyrks av Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och tre av fyra kommuner.

Skälen för mitt förslag: Regeln i 3 kap. 5 § skadeståndslagen är en

specialregel för ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet. Ersättning för sådan skada som uppstått genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning skall betalas "endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter". Det huvudsakliga skälet för denna inskränkning är enligt förarbetena (prop. 1972:5 s. 373 och s. 529) att man har velat begränsa det allmännas ansvar för företagares uteblivna vinst. Avsikten är att vinsten i princip skall gottgöras helt när den kan ses som en ersättning för företagarens egen arbetsinsats men att återhållsamhet skall visas i övrigt, särskilt när vinsten framstår som onormalt stor eller oskälig. I bakgrunden fanns, när regeln infördes, farhågor för svåröverskådbara ekonomiska konsekvenser för det allmänna.

Enligt utredaren har bestämmelsen haft ringa praktisk betydelse. Betygsande rättspraxis saknas helt. Justitiekanslern har bekräftat att bestämmelsen haft mycket liten betydelse i hans skadereglerande verksamhet. Skadeståndskrav på grund av intrång i näringsverksamhet synes över huvud taget ha varit långt mindre vanliga än som befarades när skadeståndslagen infördes. Utredaren har också kommit fram till att regeln har ringa betydelse för det allmännas ekonomi.

Som utredaren har anfört kan det ifrågasättas om det verkligen kan anses "skäligt" i vanlig bemärkelse att det allmänna skulle slippa att svara för en skada bara därför att skadan avser en vinst som den enskilde har gått miste om. I näringsverksamhet torde just utebliven vinst ofta vara den mest betydelsefulla skadan, en skada som många gånger kan få besvärande konsekvenser för den fortsatta driften. Bestämmelsen är vidare vag och svårtillämpad. Förutsebarheten för den enskilde är dålig. Vidare är regeln av sådant slag att den lätt kan skapa ovilja mot myndigheterna och lagstiftningen. De negativa effekterna härav uppväger troligen de rent ekonomiska vinster som regeln måhända kan ge.

De flesta remissinstanserna är positiva till att denna begränsning i skadeståndsansvaret upphävs. Flera har framhållit att en inskränkning av denna typ i statens skadeståndsansvar är principiellt otillfredsställande. Justitiekanslern har uttalat att han inte finner anledning att motsätta sig att regeln slopas.

De remissinstanser som är negativa till förslaget anför i huvudsak att detta är grundat på otillräckliga överväganden och att kostnadsaspekterna, särskilt för kommunerna, inte har analyserats. Det framhålls att det i fall av detta slag kan bli fråga om mycket stora skadestånd.

Det torde vara ovedersägligt att ersättningsbeloppen någon gång kan bli mycket stora vid intrång i näringsverksamhet. Totalt sett kan det dock knappast bli fråga om någon allvarlig kostnadsökning för det allmänna om regeln slopas. De tidigare anförda principiella skälen för att upphäva regeln väger dessutom så tungt att eventuella invändningar av ekonomisk art måste få vika.

Som utredaren har anfört kan näringsidkarens risktagande ibland vara sådant att han bör få vidkännas jämkning av skadeståndet. Utredaren har därför diskuterat om det bör göras en komplettering till regeln i 3 kap. 6 §

skadeståndslagen. Denna regel innebär att den skadelidande själv får bära vissa risker av en i viss mån liknande typ, nämligen för skador som täcks av försäkring eller som den skadelidande bort skydda sig mot genom att teckna försäkring. Det skulle i så fall läggas till att jämkning kan ske även på grund av eget risktagande. Utredaren har dock stannat för att inte föreslå någon sådan regel. Han har menat att det är tveksamt om risktagande bör föranleda jämkning i andra fall än sådana då det är att betrakta som ett medvållande från företagarens sida och därför kan föranleda jämkning enligt den allmänna medvållanderegeln i 6 kap. 1 §.

Jag instämmer i att det inte bör införas någon särskild regel om risktagande. Jämkning på grund av företagarens eget risktagande bör alltså inte ske i andra fall än då detta är att bedöma som ett medvållande till skadan.

2.6 Taleförbudet vid beslut av de högsta statsmakterna och domstolarna

Mitt förslag: Regeln i 3 kap. 7 § skadeståndslagen angående förbud mot talan om skadestånd med anledning av beslut av de högsta statsmakterna och domstolarna ändras något. Det skall bli möjligt att föra talan om skadestånd med anledning av beslut som har överklagats till högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsöverdomstolen i sådana fall där prövningstillstånd inte har beviljats.

Utredarens förslag: Överensstämmer med mitt (se betänkandet s. 45–49).

Remissinstanserna: Remissutfallet är övervägande positivt. Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Malmö kommun är dock negativa till utredarens förslag.

Skälen för mitt förslag: Enligt regeln i 3 kap. 7 § skadeståndslagen är det inte tillåtet att föra talan om skadestånd med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsöverdomstolen. Undantag gäller om beslutet har upphävts eller ändrats. Samma inskränkning i rätten att föra talan om skadestånd gäller beträffande beslut av en lägre myndighet när talan har fullföljts hos regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsöverdomstolen utan att beslutet har ändrats. Regeln gäller även i det fallet att högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsöverdomstolen har vägrat prövningstillstånd sedan ett beslut har överklagats dit från lägre rätt. Detta framgår av förarbetena och rättsfallet NJA 1986 s. 257. Däremot har bestämmelsen inte ansetts tillämplig när regeringen har avgjort ett ärende, som överklagats dit, utan att pröva det i sak (se NJA 1984 s. 207).

Efter tillkomsten av lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut har bestämmelsen i 3 kap. 7 § fått minskad praktisk betydelse såvitt gäller regeringens beslut. Det är numera möjligt att få tillstånd en prövning i regeringsrätten av vissa regeringsbeslut. Ändras beslutet kan

skadeståndstalan härefter föras. En skadeståndstalan utan föregående rättsprövning är dock inte möjlig.

Prop. 1989/90:42

Utredaren har diskuterat den nu berörda regeln relativt utförligt (se betänkandet s. 45—48) och funnit att den i princip bör bevaras som i dag. Jag delar denna uppfattning. Regeln bärs upp av viktiga konstitutionella och praktiska hänsyn. Liksom utredaren menar jag emellertid att talan om skadestånd bör kunna föras i det fallet att de högsta domstolarnas befattning med saken har inskränkt sig till ett beslut att inte bevilja prövnings-tillstånd. De krav som gäller för att prövningstillstånd skall beviljas innebär att det i den högsta instansen i regel inte förekommer någon prövning i sak. Det kan därför hända att felaktigheter som har begåtts i underinstan- serna inte kan rättas till i högsta instans utan blir bestående. Starka ändamålsskäl talar för att den enskilde ges möjlighet att få skadestånd när han har tillfogats skada på grund av ett sådant fel.

Bestämmelsen bör därför ändras i enlighet med det sagda.

2.7 Ikraftträdande m. m.

Som riksdagen anfört (se 1988/89:LU31 s. 19) är det angeläget att de nu föreslagna lagändringarna snarast möjligt genomförs. Jag förordar därför att reformen träder i kraft den 1 januari 1990.

I enlighet med allmänna skadeståndsrättsliga principer bör de nya reg- lerna tillämpas i fråga om skadefall som inträffar efter ikraftträdandet, medan äldre regler bör tillämpas på skadefall som inträffar före ikraftträ- dandet. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta behövs inte.

Inte heller i övrigt finns behov av några övergångsbestämmelser.

2.8 Reformens kostnadseffekter

Som en del remissinstanser har framhållit är det inte uteslutet att ett fullständigt genomförande av utredarens förslag skulle ha kunnat medföra vissa inte helt obetydliga kostnadsökningar för framför allt kommunerna. Som har framgått av vad jag redan anfört har jag — bl. a. med hänsyn till just osäkerheten beträffande kostnadseffekterna — valt att på en viktig punkt hänskjuta frågan om lagändring till den kommande utredningen om det allmännas skadeståndsansvar, nämligen när det gäller den av utreda- ren föreslagna ändringen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Vad som därefter återstår av den av utredaren föreslagna reformen — och som enligt vad jag har förordat i det föregående nu bör genomföras — inger inte några nämnvärda betänkligheter från kostnadssynpunkt. För staten torde kostnadseffekterna bli försumbara. Även för kommunerna torde skillnaden i förhållande till nuvarande ordning bli så blygsam att någon nämnvärd höjning av kostnaderna knappast blir aktuell.

Vad som nu har anförts har i huvudsak avsett det allmännas kostnader för skadestånd. Reformen torde inte heller i övrigt medföra några öknin- gar av kostnader eller resursbehov för det allmänna.

I enlighet med vad jag nu anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207).

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*¹.

4 Specialmotivering

3 kap. Skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna

Ändringarna i kapitlet innebär att 3–5 §§ upphävs och att 7 § får ändrad lydelse.

Beträffande verkningarna av att 3–5 §§ upphävs hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitten 2.3–2.5).

7 §

Talan om ersättning enligt 2 § får ej föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsöverdomstolen*, om icke beslutet upphävts eller ändrats. Sådan talan får ej heller föras med anledning av beslut av lägre myndighet, *villet efter överklagande prövats* av regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsöverdomstolen* utan att beslutet upphävts eller ändrats.

Ändringen i paragrafens andra mening har kommenterats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 2.6). Som där har framhållits innebär ändringen att den omständigheten att högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsöverdomstolen* har vägrat prövningstillstånd numera inte skall utgöra hinder mot en skadeståndstalan grundad på beslut av lägre instans. Också när en talan mot ett administrativt beslut har förts upp till regeringen men av ena eller andra anledningen inte har prövats där i sak är det möjligt att föra en skadeståndstalan avseende en skada som vållats genom den lägre myndighetens beslut (jfr NJA 1984 s. 207).

När dispens har vägrats får det anses att grunden för skadeståndstalan är fel av hovrätten, kammarrätten eller *försäkringsrätten*, om inte den skadelidande uttryckligen åberopar att fel har förekommit i själva beslutet i dispensfrågan.

I den föreslagna lagtexten har också beaktats att det är *försäkringsöverdomstolen* – och inte *försäkringsdomstolen* som det för närvarande står i paragrafen – som numera är högsta instans i socialförsäkringsmål (jfr 2 § lagen 1978:40 om införande av lagen 1978:28 om *försäkringsdomstolar*, m. m.).

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207).

¹ Bilagan har uteslutits här. Lagrådsremissens lagförslag överensstämmer med propositionens.

6 Beslut

Prop. 1989/90:42

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-09-29

Närvarande: justitierådet Staffan Vängby, regeringsrådet Sigvard Berglöf, justitierådet Lars K Beckman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 14 september 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Laila Freivalds beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Göran Lambertz.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet* :

I lagrådsremissen läggs fram förslag om ändringar i 3 kap. skadeståndslagen som bl. a. innebär att vissa särskilda bestämmelser om begränsningar i det allmännas skadeståndsansvar vid fel och försummelse vid myndighetsutövning skall upphävas. Några nya bestämmelser eller tillägg till äldre bestämmelser för att ersätta dem som skall upphävas föreslås inte. Däremot görs uttalanden om vad vissa nu och fortsättningsvis gällande, mer generella föreskrifter i skadeståndslagen kan tänkas eller rent av bör innebära beträffande frågor som behandlas i ett par av de bestämmelser vilka föreslås upphävd. I anledning härav vill lagrådet erinra om att det självfallet är naturligt att åberopa tolkningar av föreskrifter i gällande rätt som skäl för antaganden om att några allvarliga konsekvenser inte kan väntas inträda, om vissa andra regler upphävs. Däremot torde det inte vara möjligt att styra rättstillämpningen genom att skriva nya motiv till tidigare antagna föreskrifter utan att göra ändringar i deras lydelse. Om vissa specialregler upphävs måste självfallet de situationer som behandlas i dem bedömas med ledning av de allmänna föreskrifter som finns kvar på området. Dessa torde emellertid komma att av domstolar och andra myndigheter tolkas och tillämpas med ledning av i första hand sin ordalydelse, de förarbeten som ligger till grund för deras antagande och tidigare rättspraxis i anslutning till föreskrifterna.

I lagrådsremissen antas sålunda (se avsnitt 2.3) att resonemangen vid en vållandebedömning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen torde nära kunna ansluta till vad som anges i Högsta domstolens principavgöranden i rättsfallet NJA 1984 s. 340 I-III. Domstolens — i remissen redovisade — hänvisning i de angivna fallen till en bedömning också enligt standardregeln medför dock att någon säker slutsats inte kan dras rörande den framtida rättstillämpningen i situationer motsvarande det fall där skadeståndstalan ogillades. Mest sannolikt är att i sådana och liknande situationer domstolarnas vållandebedömning enligt 3 kap. 2 § kommer att leda till ett vidgat skadeståndsansvar för stat och kommun.

När det gäller upphävandet av passivitetsregeln i 3 kap. 4 § framstår de hänvisningar som görs till tillämpning av medvållanderegeln i 6 kap. 1 § skadeståndslagen som än mer tveksamma. Otvivelaktigt kan medvållanderegeln slå till i vissa fall (jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutöv-

ning II, s. 68–74). Men passivitetsregeln är, som justitiekanslern påpekar i sitt remissyttrande, inte någon medvållanderegeln och någon mer generell tillämpning av den allmänna medvållanderegeln i den angivna situationen är enligt lagrådets mening inte att räkna med. Det torde nämligen mera sällan kunna läggas den enskilde till last som oaktsamhet att han godtar en myndighets avgörande och avstår från att klaga. I vart fall är det inte möjligt att göra så nyanserade antaganden om eller snarare rekommendationer för den framtida tillämpningen av den oförändrade allmänna medvållanderegeln som återfinns i senare delen av avsnittet 2.4 i lagrådsremissen.

Med de nu gjorda påpekandena lämnar lagrådet – som utgår från att möjligheten av en något längre gående skadeståndsskyldighet för stat och kommun än vad föredragande statsrådet räknat med inte rubbar önskemålet att upphäva de särskilda begränsningsreglerna i 3 kap. skadeståndslagen – det remitterade lagförslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 oktober 1989

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson

Föredragande: statsrådet Freivalds

Proposition om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen

1 Anmälan av lagrådsyttrande m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande (beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 14 september 1989) över förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför:

Lagrådet har — med vissa påpekanden rörande uttalanden som gjorts i lagrådsremissen — lämnat det remitterade lagförslaget utan erinran. Med anledning av vad lagrådet har anfört vill jag för egen del framhålla följande.

Lagrådet har anmärkt att det inte torde vara möjligt att styra rättstillämpningen genom att skriva nya motiv till tidigare gällande bestämmelser som inte ändras. När som i detta fall lagregler upphävs och tillämpningen av vissa kvarvarande bestämmelser påverkas härav, är det dock enligt min uppfattning naturligt att det i lagstiftningsärendet redovisas en bedömning av konsekvenserna för tillämpningen. Uttalanden av detta slag får av domstolar och andra rättstillämpande myndigheter tillmätas den betydelse som motiveras av den sakliga tyngd de anses ha.

Lagrådet har uttalat att det enligt dess bedömning inte är att räkna med någon mer generell tillämpning av medvållanderregeln i 6 kap. 1 § skadeståndslagen i de fall som hittills har reglerats genom passivitetsregeln. Enligt lagrådet torde det mera sällan kunna läggas den enskilde till last som oaksamhet att han godtar en myndighets avgörande och avstår från att överklaga. Jag menar att lagrådets bedömning här inte skiljer sig på något mera betydelsefullt sätt från min egen. Av de antaganden om rättsläget som jag gjort i lagrådsremissen torde framgå att även jag räknar med en ganska restriktiv inställning i fråga om vad som skall bedömas som medvållande.

I övrigt föranleder lagrådets yttrande inte några särskilda uttalanden från min sida.

2 Hemställan

Prop. 1989/90: 42

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att anta det av lagrådet granskade lagförslaget.

3 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen

I enlighet med uppdraget har en översyn gjorts av skadeståndslagens regler om statens och kommuns skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. I promemorian framhålls att vissa reformer på området är motiverade bl. a. med hänsyn till de erfarenheter som vunnits sedan reglernas tillkomst år 1972. Den nuvarande regleringen innebär vissa begränsningar i ansvaret, som visserligen inte så ofta blir tillämpliga men i enskilda fall kan te sig alltför stränga mot den skadelidande. Allmänna skadeståndsrättsliga resonemang, bl. a. möjligheten att slå ut skadorna på kollektivet av skattebetalare, talar för att närma bestämmelserna till vad som gäller för enskilda arbetsgivares ansvar för person- och sakskada. Därigenom förenklas regelsystemet, och det kommer att stämma bättre med vad man på allmänhetens sida tycks anse naturligt och rimligt. Några kostnadsskäl kan inte anses tala mot en sådan reform.

Förslaget innebär att den grundläggande ansvarsregeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (SkL) ändras så att inte ansvaret förutsätter så nära samband som nu mellan den skadevållande handlingen och det allmännas myndighetsutövning. Vidare upphävs vissa speciella bestämmelser (3 kap. 3—5 §§), som begränsar statens och kommunernas ansvar i förhållande till allmänna skadeståndsregler. En mindre jämkning sker också i den paragraf som reglerar rätten att föra talan på grund av fel av de högsta statsmakterna och dömande instanserna (3 kap. 7 §). Lagstiftningen skall enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 1990.

Det allmännas skadeståndsansvar enligt speciell lagstiftning och i affärsverksamhet berörs inte av uppdraget och förbigås i stort sett i promemorian.

Förslag till

Lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)

Härigenom föreskrivs i fråga om skadeståndslagen (1972:207)

dels att 3 kap. 3, 4 och 5 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 1, 2 och 7 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Motsvarande gäller i fall då arbetstagare i tjänsten vållar ren förmögenhetsskada genom brott.

I fråga om skadeståndsansvar för staten eller kommun *vid* myndighetsutövning gäller vad nedan i detta kapitel sägs.

I fråga om skadeståndsansvar för staten eller kommun *i samband med* myndighetsutövning gäller vad nedan i detta kapitel sägs.

2 §

Staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse *vid* myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse *i samband med* myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Vad som sägs i första stycket om kommun gäller också landstingskommun, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet.

7 §

Talan om ersättning enligt 2 § får ej föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsdomstolen*, om icke beslutet upphävs eller ändrats. Sådan talan får ej heller föras med anledning av beslut av lägre myndighet *mot vilket talan fullföljts hos* regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsdomstolen* utan att beslutet upphävs eller ändrats.

Talan om ersättning enligt 2 § får ej föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsöverdomstolen*, om icke beslutet upphävs eller ändrats. Sådan talan får ej heller föras med anledning av beslut av lägre myndighet *vilket efter överklagande prövats av* regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller *försäkringsöverdomstolen* utan att beslutet upphävs eller ändrats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

Betänkandet (Ds 1989: 12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Göta hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Göteborgs tingsrätt, Länsstyrelsen i Stockholms län, rikspolisstyrelsen, riksåklagaren, justitiekanslern, datainspektionen, Försvarets civilförvaltning, riks försäkringsverket, socialstyrelsen, riksskatteverket, konsumentverket, Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd, patent- och registreringsverket, riksdagens ombudsmän (JO), Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Jönköpings kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Stockholms stad, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Folksam, Försäkringsjuridiska föreningen, Sveriges Industriförbund, Småföretagens Riksorganisation och Sveriges Köpmannaförbund. Yttranden har också inkommit från Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige och Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer.

Remissyttrandena återges i regel i oavkortat skick och utan bearbetning.

1 Allmänna och sammanfattande synpunkter

Göta hovrätt

Hovrätten tillstyrker de i promemorian föreslagna ändringarna i 3 kap skadeståndslagen och anför i anslutning härtill följande.

Bortsett från den behandling vissa motioner i ämnet lett till i riksdagen, saknas en närmare analys av behovet nu av en förändring av det allmännas skadeståndsansvar. Det enda promemorian innehåller härom är de allmänna överväganden som görs på sid 13–16. Hovrätten har vid sitt ställningstagande godtagit denna utgångspunkt för en reform.

Den föreslagna reformen går ut på dels att det allmännas ansvar utvidgas att avse inte enbart åtgärder "vid" myndighetsutövning utan även "i samband" härmed dels att de nuvarande särskilda begränsningsreglerna upphävs och ersätts med allmänna skadeståndsrättsliga begränsningar vad gäller oaktsamhet, medvållande, kausalitet m. m. De närmare gränsdragningarna överlåtes åt domstolspraxis.

Det föreliggande rättsområdet handlar om den enskildes och det allmännas förhållande till varandra, vilka krav vi kan ställa på våra myndigheter osv. Det kunde då sägas, att så centrala frågor borde vara närmare lagreglerade och i vart fall grundade på närmare utredningar än vad som redovisas i promemorian – inte minst vad gäller kostnaderna. Emellertid har vi här att göra med ett rättsområde, skadeståndsrätten, som svårigen låter sig detaljregleras i på förhand uppställda normer. Det är desto bättre lämpat för reglering i praxis vilken, inom den allmänna skadeståndsrättens ramar, kan på ett bättre sätt än lagstiftaren beakta de samhällsförändringar och därav följande, skiftande värderingar som bör vara vägledande för frågan om skadestånd skall utgå eller ej.

På grund av det anförda finner hovrätten den valda lagstiftningstekniken, att i huvudsak överlämna de angivna gränsdragningsfrågorna till rättspraxis, riktig.

Hovrätten har härmed inte, liksom promemorian, tagit ställning till i vilka fall det allmänna bör bära strikt ansvar för sin verksamhet. Hovrätten utgår ifrån att fortsätta överväganden härom kommer att göras inom de enskilda rättsområdena.

Prop. 1989/90: 42
Bilaga 3

Kammarrätten i Stockholm

Även om goda skäl kan anföras till stöd för att närma skadeståndslagens bestämmelser om statens och kommunens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning till vad som gäller enskilda arbetsgivares ansvar för person- och sakskada, måste det dock i sammanhanget beaktas att den myndighetsutövande verksamhet som bedrivs av stat och kommun i väsentliga avseenden skiljer sig från verksamhet som bedrivs av enskilda arbetsgivare. Det allmänna kan som regel till skillnad från enskilda arbetsgivare inte undandra sig verksamheten i fråga. Det bör också hållas i minnet att den myndighetsutövande verksamheten många gånger innebär en service för allmänheten, vilken som regel kostar ringa eller inget, för den enskilde. Det kan också många gånger gälla områden där beslut måste fattas snabbt och där mängden av beslut är så stor att smärre fel inte kan undvikas.

Det anförda innebär inte att kammarrätten, annat än på en punkt, motsätter sig de framlagda förslagen om ändringar i skadeståndslagen. I de fall där bestämmelser som uttryckligen inskränker det allmännas ansvar föreslås avskaffade under hänvisning till att andra bestämmelser i lagen kan ge ett i det närmaste lika gott skydd för det allmänna saknas det anledning till erinran. Således motsätter sig inte kammarrätten förslaget om slopande av bestämmelsen i 3 kap 4 § skadeståndslagen. Inte heller vill kammarrätten motsätta sig upphävandet av den s. k. standardregeln i 3 kap 3 § skadeståndslagen. Kammarrätten kan också av andra skäl tillstyrka upphävandet av bestämmelsen i 3 kap 5 § skadeståndslagen. Däremot bör enligt kammarrättens mening uttrycket "vid myndighetsutövning" i 3 kap 1 och 2 §§ skadeståndslagen inte ändras till "i samband med myndighetsutövning".

Göteborgs tingsrätt

Det är enligt tingsrättens mening väsentligen en politisk fråga om staten vill ta på sig ett utvidgat skadeståndsansvar. Vid en granskning av förslaget är en viktig aspekt i vilken mån de föreslagna ändringarna är ändamålsenliga och kan antas leda till åsyftat resultat. Detta i sin tur kräver dock en redovisning av vad som ligger bakom utredningsuppdraget och även vad som har aktualiserat en ändrad inställning i förhållande till vad lagutskottet tidigare uttryckt. Det är en brist att någon sådan redovisning inte ges i promemorian, där inte heller några egentliga direktiv återges. Detta försvårar en allsidig bedömning av vad som är viktiga förändringar i regleringen av det allmännas skadeståndsansvar.

I promemorian sägs visserligen att skärpningen av det allmännas ansvar i praktiken inte kommer att innebära några större förändringar i förhållande till vad som hittills gällt. Det uttalade syftet är dock just att utöka ansvaret och tingsrätten är inte övertygad om att de ekonomiska konsekvenserna är försumbara. Detta gäller inte bara skadeståndskravens antal eller storlek utan även handläggningen av kraven hos myndigheter och domstolar. De i viss mån ökade kraven på myndigheternas verksamhet som förslaget speglar — exempelvis att dröjsmål i handläggningen av ett ärende kan vara ersättningsgrundande — måste också, trots vad som sägs därom på sid 60, föra med sig krav på resursförstärkningar från myndigheterna.

Lagrådet har i yttrande över prop. 1988/89: 113 om ändring i brottsbalken (tjänstefel) förordat att hela frågan om ansvar i den offentliga verksamheten prövas på nytt när erforderligt utredningsunderlag föreligger. Tingsrätten delar denna uppfattning. Tingsrätten motsätter sig dock inte att det nu framlagda förslaget leder till lagstiftning.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen ansluter sig i stort till de förslag till ändringar i skadeståndslagen som utredningen lagt fram.

Det är enligt länsstyrelsens mening väsentligt för allmänhetens tilltro till den offentliga verksamheten att den enskilde tillförsäkras en någorlunda generös rätt till skadestånd om han drabbas av ekonomisk skada på grund av myndigheters fel och försummelser.

På de skäl utredningen anfört finner även länsstyrelsen att det skadeståndsrättsliga ansvaret inte bör inskränkas till fall där brottslig gärning föreligger utan ha en mer vidsträckt giltighet. De föreslagna lagändringarna beträffande rätten till skadestånd bör alltså kunna genomföras oberoende av planerade förändringar på det straffrättsliga området.

Länsstyrelsen delar också utredningens bedömning att en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar enligt utredningens riktlinjer inte behöver medföra någon större belastning på statens eller kommunernas finanser.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen instämmer i huvudsak i utredarens bedömningar och tillstyrker förslaget till ändring av skadeståndslagen sånär som på 3 kap 3 §, som föreslås förbli oförändrad.

Rikspolisstyrelsen prövar varje år mellan 300 och 400 ersättningsanspråk enligt skadeståndslagen. Den helt övervägande delen av dessa avser skador vid myndighetsutövning, och i mer än hälften av fallen bedöms anspråken vara berättigade. Mellan fem och tio fall varje år leder till domstolsprocess.

I ett avseende uppfattas regleringen av det allmännas skadeståndsansvar som alltför restriktiv. Det är när tredje man lider skada i samband med en i och för sig helt korrekt myndighetsutövning. Som exempel kan nämnas att

polismän i samband med gripandet av en våldsam person råkar stöta till en förbipasserande, vars glasögon går sönder, eller att polisen vid ett korrekt ingripande i en fastighet måste åsamka skador på dörrar. Dessa fall omfattas tyvärr inte av den föreslagna utvidgningen av statens skyldighet och möjlighet att utge ersättning. I övrigt har den hittillsvarande ordningen i stort sett fungerat bra.

Riksåklagaren

När man genom 1972 års SkL införde möjlighet att ålägga staten och kommunerna skyldighet att ersätta skada som vållats vid myndighetsutövning innebar detta en radikal förändring i förhållande till det dessförinnan rådande rättsläget. Reformen föregicks av mycken tvekan, särskilt vad gällde dess principiella innebörd och vad den från ekonomisk synpunkt kunde komma att medföra för stat och kommun. De nya skadeståndsreglerna var också mycket försiktigt hållna och avvek i vissa väsentliga hänseenden från vad som skulle komma att gälla enskild verksamhet.

Även det nu framlagda förslaget andas stor försiktighet. Något mer omfattande och allmänt behov av ett utvidgat ansvar för skada vållad vid myndighetsutövning synes i och för sig inte heller föreligga. Vad som väckt debatten – eller hållit den vid liv alltsedan de nuvarande reglernas tillkomst – torde vara ett fåtal uppmärksammade skadefall där ersättning inte utgått.

På ett väsentligt område finns sedan länge en långtgående ersättnings-skyldighet för staten, nämligen när det gäller ersättning i anledning av frihetsinskränkning, där ett strikt ansvar förekommer. Förslag om motsvarande reglering när det gäller ingrepp enligt betalningssäkringslagen föreligger också.

På nu berörda områden, som båda har stark anknytning till åklagarnas verksamhet, finns eller kan komma att finnas en mycket långtgående ersättningsskyldighet för staten. På de områden där de allmänna skadeståndsreglerna gäller är emellertid skadeskyddet mycket begränsat. Som ett grundläggande skäl för att tillskapa ersättningsskyldighet för staten och kommunerna har anförts att en sådan skyldighet behövs för att hos allmänheten skapa tilltro till och respekt för statliga och kommunala organs handhavande av dem ålagda myndighetsfunktioner, vilka ofta kan innefatta högst ingripande åtgärder mot den enskilde. Med den utveckling som den offentliga sektorn undergått sedan SkL:ns tillkomst torde, med denna utgångspunkt, skälet för skadeståndsrättsligt ansvar för staten och kommunerna nu ha blivit starkare. På det straffrättsliga området har statsmakterna redan vidtagit åtgärder under hänvisning till den offentliga sektorns förändringar (jfr prop 1988/89:113 s 8). Det synes logiskt att nu låta inte bara den enskilde tjänstemannens utan även det allmännas ansvar utvidgas för att därmed söka trygga allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten, och detta gäller enligt min mening även om en utvidgning av det straffrättsliga ansvaret i viss mån utvidgar området för statens och kommunernas skadeståndsrättsliga ansvar.

I enlighet med det anförda vill jag tillstyrka att statens och kommuner-

nas ansvar utvidgas. De statsfinansiella respektive de kommunalekonomiska konsekvenserna torde bli begränsade. Utöver den "goodwill" som ett vidgat skadeståndsansvar kan beräknas skapa, medför de föreslagna ändringarna generellt en icke obetydlig förenkling av det nuvarande regelsystemet. Detta är en vinst i och för sig.

Justitiekanslern

Enligt min mening är det viktigt att slå fast att skadeståndsansvaret för det allmänna redan nu i princip inte är lindrigare än vad som gäller för enskild verksamhet. I själva verket bär staten inom ganska vida ramar ett större ansvar. Det skall emellertid tilläggas att det föreligger goda skäl för att ha ett sådant större ansvar i allmän verksamhet.

I promemorian får de begränsningar i det allmännas skadeståndsansvar som finns i skadeståndslagen en utförlig behandling. Till detta är att anmärka att dessa begränsningar inte alls har den betydelse i den skadereglerande verksamheten som ofta påstås i den allmänna debatten. Detta bestyrks för övrigt av att promemorians förslag om avskaffande av flertalet av begränsningarna inte av utredningsmannen framställs på det sättet att det allmännas skadeståndsansvar härigenom vidgas i någon mera påtaglig utsträckning. Förklaringen ligger i att de regler i skadeståndslagens 3 kap som ger intrycket av att vara principiellt viktiga begränsningar i det allmännas skadeståndsansvar, särskilt standardregeln och passivitetsregeln, i själva verket uttrycker vad som ändå skulle följa av en rimlig tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser, såsom att skadeståndsansvar i princip inträder endast vid oaktsamhet eller att den skadelidandes medverkan till skadan kan medföra nedsättning av eller befrielse från skadeståndsansvar.

Promemorian har tillkommit i största skyndsamhet men den är likväl en synpunktsrik, insiktsfull och intresseväckande analys av skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Promemorians förslag är uppenbarligen framlagda i tanke att mera långsiktigt möta de krav om skärpning av det allmännas skadeståndsansvar som framställts i riksdagen.

Enligt min mening är flera av de förslag som framläggs i promemorian av den karaktären att de lämpligen bör föranleda att skadeståndslagens regler ändras i en första omgång genom en proposition nu till hösten. Jag menar för egen del att dessa lagändringar inte i någon påtaglig utsträckning vidgar det allmännas skadeståndsansvar. I detta avseende finns emellertid självfallet utrymme för andra värderingar. Även om inte regelsystemet ändras i sakligt hänseende genom förslagen så åstadkoms dock en enligt min mening tillfredsställande förenkling och en bättre överensstämmelse med den inställning som sedan länge kommit till uttryck i skaderegleringen på myndighetsutövningsområdet. Det kan därför vara motiverat med ändringar av 3 kap skadeståndslagen i en första omgång även med beaktande av att ett mera vittsyftande parlamentariskt utredningsarbete kommer att inledas på området inom en snar framtid.

Min inställning är *sammanfattningsvis* att förslag på grundval av promemorian bör föreläggas riksdagen rörande följande fyra frågor, nämligen

standardregeln (3:3), passivitetsregeln såvitt gäller rekvisitet "giltig ursäkt" (3:4), näringsverksamhetsregeln (3:5) och regeln om taleförbud beträffande beslut av de högsta statsmakterna och domstolarna (3:7). Där emot bör någon lagändring inte ske i en första omgång i frågor som på ett eller annat sätt har principiell betydelse. Sådana frågor bör förutsättningslöst behandlas av en kommande parlamentarisk utredning. Hit hör frågorna om ändring av huvudregeln i 3 kap 2 § skadeståndslagen om skada som har vållats "vid myndighetsutövning" och om ett eventuellt avskaffande av passivitetsregeln i 3 kap 4 § skadeståndslagen.

Datainspektionen

Rätten att erhålla skadestånd utgör ett viktigt inslag i skyddet för den personliga integriteten. Bestämmelser om skadeståndsskyldighet finns i 23 § datalagen.

Genom de nu föreslagna ändringarna i skadeståndslagen utvidgas ansvaret för stat och kommun att svara för fel och försummelser av sina anställda. Förslaget innebär en förstärkning av integritetsskyddet. Datainspektionen tillstyrker förslaget.

Försvarets civilförvaltning

Civilförvaltningen delar utredarens uppfattning att det allmännas ansvar bör utvidgas i den omfattning som anges i promemorian. Skäl som talar för en sådan utvidgning är dels att den torde stå i överensstämmelse med den allmänna rättsuppfattningen och dels att det blir en enklare prövning, vilket är resursbesparande.

I dag tilldelas statliga myndigheter allt mindre anslag för att fullgöra en växande arbetsbörda. På grund av de rationaliseringar man nödgas göra ökar risken för fel, som i sin tur kan leda till skadeståndsansvar. Även med beaktande av den nämnda kostnadsrisken finner civilförvaltningen att övervägande skäl talar för den föreslagna utvidgningen av det allmännas ansvar.

Civilförvaltningen har genom brev 1976-08-30 fått justitiekanslerns (JK) uppdrag att handlägga anspråk på ersättning för skada i fall då anspråket grundas på att värnpliktig blivit oriktigt inkallad till tjänstgöring. Efter anmälan till JK kan civilförvaltningen utge skadestånd upp till 5.000 kr. Ersättningsanspråk därutöver skall hänskjutas till JK. Antalet ärenden, som FCF prövar årligen, är få och överstiger vanligtvis inte tio. I flertalet fall har ersättning utgivits enligt nu gällande regler. Den föreslagna utvidgningen kommer att medföra att ersättning kommer att utges i ytterligare några fall, men kostnadsökningen på grund av utvidgningen kommer för civilförvaltningens del att bli begränsad.

Riksförsäkringsverket

Samhällsutvecklingen (socialt, ekonomiskt och tekniskt) och det faktum att allt större krav har kommit att ställas på den offentliga sektorn har lett

till att myndigheternas möjlighet att ingripa i enskilda människors förhållanden och bestämma över deras rättigheter och skyldigheter på många områden vidgats. Riksförsäkringsverket anser att det av denna anledning kan finnas skäl att utvidga det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen (SkL).

Riksförsäkringsverket anser att förvaltningslagens servicebestämmelser i allmänhetens ögon kan få större tyngd om de skyldigheter som där och på annat sätt åläggs en myndighet motsvaras av ett vidgat ansvar för det allmänna att svara för skada som kan drabba den enskilde. Detta kan i stort sett utformas så som utredaren föreslår. Verket anser dock att ytterligare klarläggande behövs för hur den föreslagna lagregeln skall tillämpas. I annat fall förutser verket betydande gränsdragningsproblem.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen tillstyrker förslagen i departementspromemorian om ändringar i skadeståndslagen.

Riksskatteverket

Den föreslagna utvidgningen av det allmännas ansvar har kommit till uttryck främst genom att ansvarsområdet utsträcks till att omfatta flera åtgärder utanför den egentliga myndighetsutövningen och genom att standardregeln slopas.

RSV delar utredarens uppfattning att reglerna om det allmännas skadeståndsansvar bör göras mer generösa. Det förhållandet att nuvarande regler på området uppfattas som orimliga och orättvisa av allmänheten är betänkligt och utgör i sig ett tungt vägande skäl för ändring. Att det allmänna visar sig villigt att betala uppkomna skador är viktigt när det gäller att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheternas verksamhet. Möjligheten att slå ut skadorna på kollektivet av skattebetalare talar också för att det allmännas ansvar för bl a ren förmögenhetsskada bör utvidgas och bestämmelserna närmas till vad som gäller för enskilda arbetsgivares ansvar för person- och sakskada.

Verket anser således att de överväganden som ligger bakom gängse skadeståndsrättsliga principer talar mycket starkt för att standardregeln slopas. Likaså är det rimligt att den grundläggande ansvarsregelns räckvidd utökas till att omfatta även åtgärder som inte är fullt så fast knutna till myndighetsutövningen som förutsätts nu. RSV tillstyrker därför förslaget i dessa delar.

Verket anser dock att promemorian beskrivning av ansvarsregelns tillämpningsområde är alltför allmänt hållen. Verket anser således att man i propositionen tydligare och gärna med flera exempel närmare bör ange ansvarsområdets vidd.

Flera länsskattemyndigheter har uttryckt farhågor för att en skärpning av skadeståndsansvaret kan leda till en alltför stor försiktighet hos de anställda och på så sätt hämma effektiviteten och serviceviljan. Enligt RSVs mening finns en uppenbar risk för sådana effekter och för en allmänt

ökad känsla av utsatthet hos de anställda om inte de offentliga arbetsgivar-
na tydligt redovisar sin hållning i denna fråga. Denna hållning måste ta sin
utgångspunkt i att det, trots höga krav och ambitioner att handla rätt och
riktigt, är oundvikligt att fel uppkommer i myndigheternas verksamhet.
Detta är och förblir en realitet som såväl chefer som övriga tjänstemän
måste inse och lära sig leva med. Om det kan konstateras att ett fel blivit
begånget bör det enligt RSVs mening normalt kännas mer tillfredsställande
att myndigheten ersätter en eventuell skada än att denna stannar på den
enskilde som drabbas av felet. En öppen och klarläggande diskussion om
detta inom myndigheterna liksom om sättet att förhålla sig till en tjänste-
man som vållat skadan är nödvändig för att motverka oro och andra
befarade olägenheter av ett utvidgat skadeståndsansvar.

Vad gäller den del av verksamheten som består i att lämna råd och
upplysningar, en verksamhet som är speciellt omfattande inom skatteför-
valtningen, kan också insatser i form av utbildning och instruktioner samt
vissa organisatoriska förändringar på ett verksamt sätt bidra till anpass-
ningen till de ändrade reglerna.

Konsumentverket

Konsumentverket anser att de föreslagna skärpningarna av det allmännas
skadeståndsansvar är väl motiverade och tillstyrker förslaget.

Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd

Utgångspunkten för detta yttrande är att utredningsmannens uppdrag har
gällt en begränsad översyn av skadeståndslagens regler om ansvaret för
myndighetsutövning. Fakultetsstyrelsen känner emellertid till att det även
föreligger en hemställan från riksdagen om en allsidig, parlamentarisk
utredning.

Fakultetsstyrelsen tillstyrker utredningsmannens förslag om upphävan-
de av de särskilda reglerna om begränsning av stats och kommuns ansvar
dels enligt den s. k. standardregeln i 3 kap. 3 §, dels för skada i näringsverk-
samhet enligt 3 kap. 5 §. Styrelsen tillstyrker även ändringen av 3 kap. 7 §.
Beträffande övriga förslag är fakultetsstyrelsen mera tveksam.

Patent- och registreringsverket

PRV har inte någon principiell invändning mot de i promemorian före-
slagna ändringarna i regelsystemet för det allmännas skadeståndsansvar.
Mot bakgrund av att PRV är självfinansierande och att myndighetens
verksamhet till vissa delar präglas av i tillämplig lagstiftning förutsedd
ofullkomlighet finner PRV emellertid att de faktiska konsekvenserna för
myndigheten av de föreslagna ändringarna blir andra än de som rent
allmänt förutses i promemorian. Med anledning härav finner PRV skäl att
med utgångspunkt i nu föreliggande promemoria framföra följande all-
männa synpunkter.

I promemorian anförs att den föreslagna reformen av det allmännas

skadeståndsskyldighet inte borde möta några betänkligheter ur ekonomisk synpunkt eftersom det gäller skadeståndsskyldiga med speciella möjligheter att slå ut skadorna på ett stort kollektiv, nämligen skattebetalarna.

I den bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna för de berörda som görs i promemorian har inte beaktats att möjligheten att på ett kollektiv fördela risken för uppkommande skador inte föreligger för myndigheter som liksom PRV är självfinansierande. Hos myndigheten belastar skadestånd det verksamhetsområde inom vilket skadan uppkommer. Sålunda fördelas risken för uppkommande skador på en begränsad kundkrets. Detta innebär att avgiftshöjningar, som kan bli erforderliga för att möta de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna ansvarsskärpningen, kommer att inom exempelvis namnenheten drabba en ekonomiskt sett inte särskilt stark kundkrets.

Mot bakgrund av det anförda vill PRV ifrågasätta om det inte för självfinansierande myndigheter borde finnas möjlighet att genom en försäkring slå ut eventuella skador på ett kollektiv. Det är tänkbart att kunder rent av kan komma att kräva en sådan riskfördelning.

Avslutningsvis förutser PRV med beklagande att det utvidgade skadeståndsansvaret troligen kommer att ha en hämmande effekt på myndighetens tjänstemän vid uppfyllandet av den serviceskyldighet som förvaltningslagen ålägger de offentliganställda.

Riksdagens ombudsmän (JO)

Det är av grundläggande betydelse för tilltron till den offentliga verksamheten att den som drabbats av en skada till följd av ett felaktigt handlande från en myndighets sida hålls skadeslös i alla fall där detta framstår som berättigat. De förslag som läggs fram i promemorian innebär klara förbättringar av rättsläget ur den enskildes synpunkt och jag tillstyrker att skadeståndslagen ändras i enlighet med dessa.

Landstingsförbundet

Förbundet måste konstatera att de framlagda förslagen till ändringar i 3 kap. skadeståndslagen, som till sin praktiska innebörd för landstingskommunal verksamhet får anses ganska långtgående, är av huvudsakligen juridisk—teknisk art och baseras på tämligen grunda sakliga överväganden. Det saknas sålunda en analys av landstingsverksamhet som innebär myndighetsutövning — och som i första hand sker med stöd av 1966 års lag om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, 1985 års lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m fl och 1988 års smittskyddslag (träder i kraft den 1 juli 1989) — och bedömningar av vilken effekt ett genomförande kan tänkas få för denna verksamhet. Vidare avfärdas kostnadsaspekterna, utifrån förslagets huvudsyfte att förbättra den enskildes skadelidandes ställning, i svepande termer med att "några kostnadsskäl inte kan anses tala mot en sådan reform". Underlaget för en bedömning av promemorian och dess konsekvenser för landstingen är därmed inte tillfredsställande från allmän synpunkt.

Förbundet anser för sin egen del att förslagen i departementspromemorian inte bör leda till lagstiftning innan beslutsunderlaget breddats väsentligt genom den aviserade parlamentariska utredningen.

Prop. 1989/90: 42
Bilaga 3

Svenska kommunförbundet

I promemorian utgår man på ganska diffusa grunder från allmänhetens önskemål om vidgade möjligheter till skadestånd i samband med myndighetsutövning. Det rör sig här emellertid snarast om en enskild person skall få ersättning på skattebetalarnas bekostnad. Det är därför inte rimligt att bygga upp resonemanget på ett motsatsförhållande mellan det allmänna och den enskilda. Det rör sig om att finna en lämplig intresseavvägning.

Reformens ekonomiska konsekvenser har inte alls analyserats. En rimlig utgångspunkt hade varit att undersöka i vilken omfattning skadeståndersättning utbetalats efter dom eller förlikning, hur detta fördelat sig på stat och kommun och inom olika sektorer där myndighetsutövning förekommer. Likaledes hade man bort undersöka i vilka fall krav underkänts. Först då hade man fått en bild av det nuvarande systemets effekter. Att inte någon form av ekonomisk uppskattning gjorts framstår som märkligt eftersom regeringen i andra sammanhang — t. ex. genom begränsningsförfordningen — begär att de statliga myndigheterna skall vara återhållsamma med att utfärda kostnadskrävande forskrifter och dessutom begär att statliga kommittéer skall redovisa kostnadsaspekter på sina förslag.

Hänsyn har inte heller tagits till tänkbara olika effekter för stat och kommun. När det gäller kommunerna kan man inte bortse från att det rör sig om 284 fristående rättssubjekt med betydande olikheter i fråga om storlek och personella och ekonomiska resurser. För en liten kommun kan t. ex. skadeståndskrav inom byggområdet bli så stora att skattehöjningar krävs. Försäkringsvägen är visserligen principiellt sett framkomlig. I praktiken har försäkringsbolagen med vissa undantag vägrat betala ut ersättning till kommuner som krävts på skadestånd på grund av påstådd vårdslös myndighetsutövning. I de fall kommunen vänt sig till skadeförsäkringens villkorsnämnd har man också vägrats ersättning. Genomförs reformen ökar emellertid risken för att skadestånd kommer att utkrävas och erhållas i betydligt fler fall än nu. Detta leder antagligen till betydande premiehöjningar som ytterst belastar skattebetalarna.

I förslaget har alla områden där myndighetsutövningen förekommit tagits över en kam. Det är emellertid antagligt att förhållandena varierar från sektor till sektor. Som JK i annat sammanhang framhållit kan det finnas sektorer där vidgade skadeståndsmöjligheter kan vara motiverade. Det är kanske tänkbart att så kan vara fallet t. ex. inom skatteområdet eller andra områden där det rör sig om tvångsingripanden i enskilds rätt.

I avsaknad av varje form av sådan analys i promemorian går detta inte att bedöma för närvarande. Innan man gör en skadeståndsreform av här aktuell omfattning bör ytterligare en utgångspunkt vara en genomgång sektorsvis av olika former av myndighetsutövning. Först då har man underlag att bedöma om det finns brister i det nuvarande systemet. Härvidlag kan en uppdelning mellan vad som kallas betungande beslut för den

enskilde — t. ex. tvångsingripanden — och förmånsbeslut vara en tänkbar utgångspunkt. Det är enligt vår mening möjligt att tänka sig ett mer långtgående ansvar allmänt sett för tvångsingripanden än för förmånsbeslut av olika slag.

I promemorian tycks man utgå från att reformen är av mindre omfattning. Enligt vår uppfattning har man bl a av de skäl vi anför längre fram underskattat tänkbara konsekvenser av reformen. Förslagen är enligt vår mening betydligt mer långtgående än man vill göra gällande.

På vissa områden där kommunerna har hand om myndighetsutövning, t ex när det gäller hälso- och miljöskydd, inom skolan och socialtjänsten och inom förmynderskapsverksamheten har effekterna av 1972 års skadeståndsreform ännu knappast visat sig. Man kan inte bortse från att de nuvarande skadeståndseglerna potentiellt sett kan komma att utnyttjas också inom sådana områden, vilket givetvis medför ekonomiska konsekvenser av olika slag.

Härefter redovisar styrelsen sin syn på de frågor som tas upp i promemorian.

I promemorian påstås (s 13) att myndigheternas möjlighet att ingripa i enskildas förhållanden och bestämma över deras rättigheter och skyldigheter vidgats på många områden utöver vad som gällde 1972 då skadeståndslagen kom till. Det är möjligt att detta kan vara förhållandet på den statliga sektorn, t ex inom skatteväsendet. På den kommunala sidan har visserligen lagstiftningen ändrats åtskilliga gånger sedan 1972. I grunden har emellertid kommunernas verksamhet på områden som rör myndighetsutövning mot enskilda knappast vidgats sedan dess. Det rör sig om samma områden. Risker för medborgarna att drabbas av skada i kommunal verksamhet kan därför knappast ha ökat sedan 1972.

Som framhålls i promemorian tycks utvecklingen i rättspraxis på det hela taget ha gynnat den enskilde. Enligt vår erfarenhet gäller detta främst när det gäller skadestånd inom bygg- och planområdet.

I promemorian sägs (s 15) att skadeståndsreglerna kan vara både svåra att förstå och att tillämpa. Detta är emellertid inte något unikt för skadeståndslagstiftningen utan gäller i dag åtskillig lagstiftning som rör allmänhetens rätt, t ex konsumentlagstiftningen. Svårigheterna ligger givetvis i att i några få lagbestämmelser täcka den faktiska verklighet som avser myndighetsutövning från det allmänna.

Förbundet anser det viktigt att lagstiftningen görs så enkel och begriplig som möjligt. Man kan emellertid inte endast utifrån sådana motiv göra väsentliga ändringar i gällande skadeståndsrätt i skärpande riktning utan att konsekvenserna analyseras.

Det är i och för sig riktigt att en vidare utveckling i skärpande riktning genom domstolspraxis knappast verkar möjlig (s 16). Åtminstone för den kommunala sektorn kan man hävda att rättsläget för den enskildes del måste betecknas som tillfredställande. Erfarenheterna från plan- och byggområdet tyder på att domstolarna gärna tenderar att lägga på kommunerna ett skadeståndsansvar också i fall där man kan fråga sig om inte byggherre eller entreprenör borde bära ansvaret.

Frågan om begränsningarna i skadeståndsansvaret haft betydelse för

statens och kommunernas ekonomi (s 20) kan givetvis endast besvaras i den utsträckning skadeståndskrav avvisats med hänsyn till de begränsningar som finns. Detta har inte undersökts.

I motsats till vad som hävdas i promemorian (s 28 f) innebär det vidgade straffansvar som nu föreslås i annat sammanhang samtidigt en vidgning av skadeståndsansvaret på grund av brott. Detta måste givetvis vägas in vid en bedömning om reglerna i skadeståndslagen skall skärpas.

Effekterna av ett vidgat skadeståndsansvar är alltså inte analyserade i promemorian. Inom plan- och byggområdet finns emellertid särskilda problem som kan bedömas redan nu.

För det första finns det andra parter än kommunen som kan bära ansvaret. Det kan vara en projektör, en byggherre eller en entreprenör. Härigenom skiljer sig plan- och byggområdet från andra områden där myndighetsutövning förekommer. I en byggskadetvist finns alltså fler parter som man kan fördela ansvaret på. Ofta vänder man sig ändå mot kommunen eftersom en skadelidande vet att en kommun – i olikhet mot en entreprenör – alltid har tillgång till medel. Här medför ett utvidgat ansvar enligt förslaget helt klart ett minskat ansvar för övriga parter. Detta ligger inte i linje med den ansvarsfördelning som plan- och bygglagen i dag grundas på. Den byggande har ansvaret för byggnadsarbetena medan kommunens uppgifter främst är att vara rådgivande och stödjande. På byggområdet skulle vidgningen av skadeståndsansvaret kunna leda till att rådgivnings- och serviceverksamheten mer eller mindre förlamas. Entreprenörerna har redan nu ett begränsat ansvar till följd av bestämmelserna i AB 72. Man försöker ofta freda sig mot skadeståndsanspråk genom långtgående ansvarsfriskrivningar. Samma möjligheter står knappast en kommun till buds när det gäller ansvar för myndighetsutövning. Antalet byggskadetvister har ökat. En glidning i praxis framför allt i tingsrätten mot ett vidgat ansvar för kommunerna är på gång. Kommunförsäkringen täcker inte alltid detta ansvar. I några små kommuner har detta lett till skattehöjningar när det gällt att hålla husägare i stora grupphusområden skadeslösa. Det finns en klar tendens att övervältra ansvaret för byggfel på samhället. I stället borde man se till att byggfusket minskar. Detta kräver kvalitetshöjningar i byggprocessen. Detta underlättas knappast av ett vidgat ansvar för det allmänna. Ökar man kommunernas ansvar enligt förslaget får man räkna med höjda bygglovtaxor till följd av att bygglovgranskningen måste öka i omfattning. Det är inte säkert att allmänheten skulle se en ökad samhällelig kontroll över byggandet som en positiv utveckling. Det kan nämnas att det i praxis förekommit fall där kommunen blivit skadeståndsskyldig när man av försiktighetsskäl föreskrivit åtgärder som lett till fördyringar. Detta är ett exempel på ett område för myndighetsutövning där effekterna blir stora. Detta visar med all styrka behovet av att man analyserar effekterna innan man vidgar skadeståndsansvaret för det allmänna.

Sammanfattningsvis vill styrelsen anföra följande. En rimlig bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser bör ske innan ställning tas till lagstiftning. Detta bör ske genom en analys sektor för sektor och med hänsyn till de olika förutsättningarna under vilka stat och kommun arbe-

tar. Det är tänkbart att en sådan analys kan leda fram till behov av vidgat ansvar på vissa områden, men ej på andra.

Av de skäl som här tidigare redovisats framgår att enligt styrelsens mening förslaget inte kan läggas till grund för lagstiftning om vidgat skadeståndsansvar. Styrelsen avstyrker därför att lagstiftning med utgångspunkt från förslaget kommer till stånd.

Reservation anfördes av m- och fp-ledamöterna enligt följande. "Förslaget är ett steg, men ej tillräckligt steg, i rätt riktning för att stärka den enskildes ställning. Den enskilde måste ges vidgade möjligheter till skadestånd i samband med myndighetsutövning, även om det för kommuner skulle innebära vissa svårigheter och ökade kostnader. Vi kan dock hålla med om att den snabbhet och komplexitet som kännetecknar dagens lagstiftning ibland innebär att lagstiftningen blir bristfällig. Konsekvenserna av lagstiftningen kan också behöva utredas och följas upp. Det är dock viktigt att en lagstiftning med utgångspunkt från förslaget snarast kommer till stånd."

Jönköpings kommun

Utredningsförslag och skadeståndsansvar inte endast "vid myndighetsutövning" utan också "i samband med myndighetsutövning" och genom slopande av de sk begränsningsreglerna innebär en ej oväsentlig skärpning av det allmännas ansvar till ökat skydd för den enskilde.

Intentionerna i förslaget torde ligga i linje med allmänhetens rättssuppfattning och kan ses som en logisk utveckling av rättssystemet.

Skadeståndsansvaret flyttas till det allmänna, bl. a. kommunerna. Detta har rimligtvis ekonomiska konsekvenser, ty eljest skulle åtgärden vara meningslös. Utredningen belyser inte tillfredsställande den kommunalekonomiska sidan.

De betänkligheter som anförts måste beaktas för att komma fram till ett förslag som i alla hänseenden är till nytta för den enskilde. En analys, sektor för sektor och med hänsyn till olika arbetsförutsättningar för stat och kommun, bör genomföras. Analysen kan tänkas leda fram till behov av vidgat ansvar på vissa områden, men ej på andra.

Linköpings kommun

Linköpings kommun tillstyrker de föreslagna ändringarna i skadeståndslagen.

Några nämnvärda högre kostnader lär inte uppstå för kommunen om lagändringarna genomförs. Kommunen har försäkrat sig mot här aktuella skador. Och samtidigt får man förutsätta att kommunens nämnder/styrelser och förvaltningar i tid vänder sig till juridisk sakkunskap så att felaktiga beslut mot enskilda förhindras.

Malmö kommun

Malmö kommun anser att någon ändring av det allmännas skadeståndsansvar för myndighetsutövning ej bör komma till stånd utan en närmare

analys och utvärdering av konsekvenserna av de regler på området som infördes med skadeståndslagen 1972. Kommunen delar i allt väsentligt de synpunkter, som framförts av Svenska Kommunförbundet i remissyttrandet 1989-05-19.

Förslaget utgår från att det finns en allmän opinion som kräver ökat skadeståndsansvar för det allmänna för åtgärder som kan medföra förmögenhetsförlust för den enskilde. Samtidigt säger utredaren (sid 14) att svårigheten för den enskilde att få ersättning av det allmänna inte sällan överdrivits. Det torde vara riktigt, att enstaka fall på skatterättens område och rörande tvångsåtgärder vid misstänkt ekonomisk brottslighet, då den skadelidande blivit utan ersättning har väckt stor uppmärksamhet. I själva verket torde det vara så åtminstone på det kommunala området att uppgörelse sker utom rätta med den skadelidande i de fall, då fel eller försummelse har konstaterats. I de relativt få fall då skadeståndskrav för felaktig myndighetsutövning har riktats mot Malmö kommun (byggnadsnämnd, överförmyndare, torghandel) har också i huvudsak uppgörelse kunnat träffas på detta sätt.

Ett ökat intresse finns för närvarande att ställa kommunerna till svars för försumlig myndighetsutövning på plan- och byggområdet i samband med den företeelse som benämnes "sjuka hus". En ändring och utvidgning av nuvarande ansvarsregler kan få allvarliga konsekvenser för kommunerna och bör ej genomföras utan en närmare analys av effekterna av förslaget.

Reservation avgavs av m- och fp-representanterna som tillstyrkte utredningens förslag i alla delar.

Stockholms stad

Huruvida statens och kommunernas ansvar enligt skadeståndslagen (SkL) bör utvidgas är främst en rättspolitisk avvägningsfråga. Ser man saken enbart från rent ekonomiska och praktiska synpunkter finns det inte anledning för kommunerna att tillstyrka att ansvaret utvidgas på sätt som föreslås i promemorian. Promemorieförslaget innebär nämligen ökade kostnader för kommunerna och medför sannolikt ökad byråkrati och minskad effektivitet inom den kommunala myndighetsutövande verksamheten.

Om det anses att SkL:s nuvarande ansvarsbegränsande regler i vissa fall leder till oskäligt resultat för den enskilde, bör man i första hand söka komma tillrätta härmed genom särskilda för dessa situationer anpassade regler.

Det är ett oavvisligt krav att den enskildes skadeståndsmöjlighet mot stat och kommun är förankrad i det allmänna rättsmedvetandet.

Lagstiftningen måste därför vara utformad så att den upplevs såsom skälig och ger den enskilde rimlig möjlighet till skadestånd.

Samtidigt bör skadeståndslagen vara utformad så att lagen medverkar till en i förhållande till den enskildes rättsintresse rimlig effektivitet inom myndigheterna. En lagtext som skapar ökad byråkrati, förlängda ärende-

handläggningstider etc. måste vägas mot de eventuella förbättringar som den medför för den enskilde.

Gällande rätt ger i huvudsak tillfredsställande möjligheter för den enskilde att erhålla skadestånd.

Syftet är enligt utredningen att konsekvenserna av de föreslagna förändringarna ska vara i huvudsak marginella. Kommuner och andra offentliga organ kommer enligt utredningen knappast att drabbas av någon nämnvärd ökad skadeståndsskyldighet i samband med myndighetsutövning. Risker är emellertid påtagliga att utredningens förslag leder till en omfattande ökning av skadeståndskrav mot kommunerna och att lagändringarna trots det begränsade syftet blir mycket vittgående.

Regeringen har i en proposition föreslagit en utvidgning av det straffrättsliga ansvaret i samband med myndighetsutövning för offentligt anställda tjänstemän. Om detta förslag leder till lagstiftning kommer statens och kommunernas skadeståndsansvar att skärpas vilket minskar det eventuella behovet av att införa skärpande regler i skadeståndslagen.

Reservation avgavs av m- och fp-ledamöterna enligt följande.

De offentliga organens möjligheter att på olika sätt ingripa i enskildas förhållanden och bestämma över deras rättigheter och skyldigheter har successivt utvidgats.

I dagsläget gäller att i vissa fall ett misstag från en myndighets sida kan få en förödande effekt på den enskildes ekonomi utan att denne på grund av de gällande begränsningarna i det allmännas ansvar kan kräva gottgörelse vare sig från det allmänna eller från någon annan.

Detta måste anses mycket otillfredsställande. Nuvarande begränsningar i det allmännas ansvar avviker också härigenom från vad stora grupper medborgare uppfattar som rimligt och regelverket är dessutom komplicerat och svårbegripligt.

Sammantaget medför detta att mycket starka rättspolitiska skäl talar för en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar gentemot enskilda medborgare.

Mot detta skall ställas farhågorna om att ett utvidgat ansvar skall leda till avsevärt ökade kostnader för bl. a. kommunerna och en minskad effektivitet inom den kommunala myndighetsutövande verksamheten.

I promemorian anför en rad skäl för varför dessa farhågor måste anses överdrivna.

– Införandet av reglerna om enskilda och offentliga arbetsgivares ansvar för anställdas försummelser vid tillkomsten av skadeståndslagen år 1972 – en principiellt betydligt större utvidgning av ansvarsområdet än den nu föreslagna – har trots att liknande farhågor då uttrycktes ej haft några sådana allvarigare ekonomiska konsekvenser.

– Redan i dag finns ett jämfört med gällande svensk rätt strängare ansvar för myndighetsutövning i Danmark och Norge utan att detta såvitt känt medfört några ekonomiska problem för det allmänna.

– Argumentet att ökat ansvar skulle leda till överdriven försiktighet är att underskatta tjänstemännens ansvarskänsla. Här jämförs också med det tidigare betydligt mer omfattande straffansvar som gällde för tjänstemän

före år 1976, ett ansvar som då rimligen skulle ha haft minst lika hämmande effekt som ett eventuellt utvidgat ansvar för arbetsgivaren.

— Skador vållade av myndigheternas misstag är inte särskilt vanliga och fortfarande kommer i många fall allmänna skadeståndsrättsliga principer att lägga hinder i vägen för ett ansvar.

Som anförs i majoritetens yttrande är frågan om ett utvidgat ansvar för det allmänna ytterst en rättspolitisk avvägningsfråga.

I en samlad bedömning måste därvid självklart även de synpunkter och den tveksamhet inför en ändrad lagstiftning som utifrån strikt kommunala utgångspunkter kommer till uttryck i majoritetens yttrande ingå som en del.

Mot bakgrund av de övergripande rättspolitiska skäl som talar för en reform bör dock dessa synpunkter enligt vår mening mera tas som uttryck för viss tveksamhet inför utsträckningen av och enskildheter i den föreslagna reformen och mindre som uttryck för en tveksamhet om färdriktningen, att det allmännas skadeståndsansvar bör utökas i den enskildes intresse.

Sveriges domareförbund

Domareförbundet tillstyrker de ändringar som föreslås i skadeståndslagen (1972:207) om det allmännas skadeståndsansvar.

Förbundet delar i huvudsak de överväganden som förts fram i promemorian om att en utvidgning av ansvaret för fel inom den offentliga verksamheten kan vara påkallad av allmänna rättspolitiska hänsyn. Den utveckling som ägt rum under senare år och som inneburit att myndigheternas möjlighet att ingripa i enskildas förhållanden och bestämma över deras rättigheter och skyldigheter vidgats, bör medföra att den särreglering som inskränkt det allmännas skadeståndsansvar i förhållande till andra områden kan slopas.

I valet att skärpa det allmännas ansvar torde skadeståndet vara den väg som bör väljas. I flera fall kan straff mot en offentlig funktionär inte framstå som rimligt, exempelvis vid anonyma fel och vid en bristande organisation inom en myndighet. Det har heller inget värde som ekonomiskt skydd för den skadelidande.

Förbundet kan i och för sig instämma i att ett vidgat skadeståndsansvar för stat och kommun och anpassat till allmänna skadeståndsrättsliga principer kan innebära en ekonomisk belastning för myndigheterna. Farhågor för en sådan utveckling bör inte överdrivas. Ej heller bör de föreslagna reglerna medföra en risk för en överdriven försiktighet hos statliga eller kommunala tjänstemän för att inte ådra sin arbetsgivare skadeståndsskyldighet.

Sveriges Advokatsamfund

Advokatsamfundet anser de föreslagna ändringarna i reglerna om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen genomgående välbetänkta och tillstyrker samtliga ändringar.

TCO anser det vara en brist i lagstiftningen att ansvar inte skall kunna följa om ett begånget fel berott på myndighetens bristande resurser. För den skadelidande ter det sig inte rimligt att hans anspråk avslås på grund av att statsmakterna tilldelat myndigheten otillräckliga resurser. Denna ansvarsfrihetsgrund torde för övrigt komma att åberopas i ökad omfattning på grund av den pågående nedskärningen av den offentliga sektorn.

I övrigt tillstyrks förslaget. TCO förutsätter därvid, att det utvidgade ansvaret för det allmänna inte kommer att medföra något utökat regressansvar för de anställda.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) har i huvudsak inget att erinra mot de i promemorian framlagda förslagen. Dessa framstår emellertid som otillräckliga, varför föreningen varmt tillstyrker riksdagens lagutskotts förslag om en parlamentarisk utredning rörande det allmännas skadeståndsansvar för fel eller försummelse i samband med myndighetsutövning. Denna utredning måste vara förutsättningslös och bli att täcka in företagets behov av att bli gottgjorda för alla skador till följd av obefogade myndighetsingripanden. Det är stötande att enskilda, ofta företagare, ensamma skall stå för de ekonomiska konsekvenserna av misstag som begås i en offentlig verksamhet som försiggår till förmån för alla.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Riksförbundet tillstyrker att bestämmelserna i 3 kap 3–5 §§ upphävs men förordar att frågan om en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar i övrigt utreds i särskild ordning. Riksförbundet delar uppfattningen att det allmännas skadeståndsansvar bör utvidgas.

I försäkringsförhållanden blir reglerna i 3 kap skadeståndslagen tillämpliga främst vid skadereglering inom ramen för den sk kommunansvarsförsäkringen. Den föreslagna utvidgningen av rätten till ersättning från det allmänna torde knappast komma att föranleda några ändringar i försäkringsbolagens åtaganden enligt denna försäkring om man bortser från att ökade skadekostnader kan leda till en uppjustering av premierna.

Folksam

Folksam tillstyrker en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar i enlighet med utredarens förslag och förordar en fortsatt parlamentarisk utredning i enlighet med lagutskottets uttalande i betänkandet 1988/1989:LU31.

Folksam delar uppfattningen att skadeståndsansvaret för det allmänna bör utvidgas genom upphävande av reglerna i 3 kap 3–5 §§. Avskaffandet av dessa begränsningar kommer att leda till en större generositet mot de skadelidande och en förenkling i rättstillämpningen.

De föreslagna ändringarna om ett utvidgat ansvar torde inte föranleda några särskilda betänkligheter ur försäkringsrättslig synpunkt. Några ändringar eller inskränkningar i försäkringsbolagens åtaganden enligt den s. k. kommunansvarsförsäkringen är inte påkallade med undantag av nödvändiga premiejusteringar.

Industriförbundet

Att gällande regler för det allmännas skadeståndsansvar är bristfälliga och på vissa punkter direkt stötande från allmänhetens synpunkt har under senare år uppmärksamats i den allmänna debatten och i riksdagen.

De förslag som läggs fram i den remitterade promemorian råder bot på vissa — dock inte alla — av de brister för att åstadkomma skadeståndsregler för det allmänna som står bättre i samklang med den allmänna rättsuppfattningen. Industriförbundet kan därför tillstyrka de föreslagna förändringarna.

Småföretagens Riksorganisation och Sveriges Köpmannaförbund

Riksdagens lagutskott behandlar i sitt betänkande 1988/89:LU31 det allmännas skadeståndsansvar. Organisationerna tillstyrker utskottets förslag om ett tillsättande av en utredning som kan föreslå ett mer långtgående skadeståndsansvar än det i den remitterade promemorian. Vi anser exempelvis att skadestånd måste kunna utgå till den skadelidande i ett fall som NJA 1987:535 där konsumentverket gick ut med ett oriktigt pressmeddelande vilket innebar en avsevärt minskad försäljning för ett tillverkande företag. I avvaktan på utredningen föreslår vi att det remitterade förslaget genomförs.

2 Förslaget att byta ”vid myndighetsutövning” mot ”i samband med myndighetsutövning”

Kammarrätten i Stockholm

Man bör enligt kammarrättens mening inte frånga uttrycket ”vid myndighetsutövning” i 3 kap 1 och 2 §§ skadeståndslagen. Syftet med förslaget att införa begreppet ”i samband med myndighetsutövning” är att vidga ramen för det allmännas skadeståndsansvar. Kravet på anknytning till ett visst ärende som innebär myndighetsutövning uttunnas. Så snart myndigheten eller dess funktionärer uppträder med den auktoritet och det ansvar som följer av myndighetens offentliga maktutövning skall skadeståndskyldighet enligt 3:2 kunna aktualiseras. Skälet för denna utvidgning av det allmännas ansvar är att detta även skall kunna omfatta sådan service som mer allmän rådgivning och upplysningsverksamhet under förutsättning att råden eller upplysningarna ges mot bakgrund av myndighetens myndighetsutövande funktioner. En sådan utvidgning synes dock komma att innebära att det läggs ett större ansvar på myndigheter när det gäller allmän service- och rådgivningsverksamhet än vad som gäller i övrigt.

Tillräckliga skäl för en sådan utvidgning av det allmännas ansvar har enligt kammarrättens mening inte förebringats. Genom de avgöranden i högsta domstolen av frågor om det allmännas ansvar för allmän rådgivnings- och upplysningsverksamhet som numera föreligger har den nuvarande regleringen fått en uttolkning som ger ett i alla avseenden rimligt resultat. Skäl saknas därför att frågå nuvarande ordning som för ansvar vid myndighetsutövning kräver anknytning till ett visst ärende i vilket myndighetsutövning förekommer.

Göteborgs tingsrätt

Förslaget får antas ha utformats för att i viss mån tillmötesgå i den allmänna debatten framförda krav på ett utvidgat ansvar. Det kan dock enligt tingsrättens mening ifrågasättas om promemorian utgör ett tillräckligt underlag för lagstiftning. Ett exempel på ett område där en mer utförlig bakgrundsredovisning hade varit på sin plats utgör pressmeddelanden. Sådana meddelanden är dessutom konkreta exempel på myndighetsaktivitet som typiskt sett inte har någon anknytning till ett visst ärende med enskild som part, en situation som avses bli omfattad av de föreslagna reglerna. Rättsfallet NJA 1987 sid 535 (pressmeddelande från konsumentverket) synes i detta sammanhang ha spelat en viktig roll i utredarens överväganden. För belysning av det ställningstagande som görs i fråga om ansvaret för felaktigheter i pressmeddelanden och andra upplysningar till massmedia (jfr sid 31) hade det varit värdefullt med en närmare redovisning av vilka regler och målsättningar som styr denna del av myndigheternas verksamhet.

Tingsrätten har i yttrande över departementspromemorian (Ds 1988:32) Myndighetsmissbruk kritiserat användningen av uttrycket "i samband med myndighetsutövning" bl a därför att det kunde ifrågasättas om ytterligare ett begrepp vid sidan av de redan använda "i" och "vid" myndighetsutövning borde införas. Argumentet är fortfarande giltigt. I den av riksdagen nyligen antagna bestämmelsen i brottsbalken om tjänstefel har "vid" myndighetsutövning använts. Samtidigt måste konstateras att den åsyftade utvidgningen av skadeståndsansvaret knappast kan åstadkommas enbart genom att standardregeln avskaffas. Ändringen måste komma till uttryck i lagtexten, men detta bör ske på annat sätt än genom att införa begreppet "i samband med". Därvid kan möjligen övervägas att införa skilda regler för ren förmögenhetsskada och för person- och sakskada, där person- och sakskada kan kräva en generösare behandling.

De motivuttalanden som görs i anslutning till ändringen kan ibland synas oklara. Så till exempel talas det i specialmotiveringen (sid 58 m och 59 n) om betydelsen för vållandebedömningen av vad den enskilde kan förvänta sig. Med uttrycket "den enskilde" kan förstås både en enskild part i ett ärende och allmänheten i stort och det är inte helt klart vad som avses. Vidare måste rimligen enskildas förväntningar ibland komma i konflikt med en i huvudsak, om än inte formellt, bevarad standardregel som bygger på en mer objektiv bedömning.

Den föreslagna ändringen av 3 kap 2 § skadeståndslagen kommer med all sannolikhet att innebära ett ökat antal skadeståndsanspråk, som grundas på påståenden om felaktiga upplysningar i samband med myndighetsutövning. Detta kommer bli att innebära ökade krav på utredningsinsatser vid de lokala myndigheterna och en viss ökad arbetsinsats centralt. Däremot är det tveksamt om skyldigheten att utge ersättning inom polisväsendet kommer att öka nämnvärt i praktiken. Förmögenhetsskador som har sin grund i felaktiga upplysningar i myndigheternas serviceverksamhet faller ju fortfarande utanför rätten till ersättning. I fråga om de fall som kommer att omfattas av ändringsförslaget är det rimligt att staten åläggs ersättningsskyldighet.

Riksåklagaren

Ingen erinran.

Justitiekanslern

Den föreslagna ändringen i 3 kap 1 § andra stycket och i 2 § första stycket skadeståndslagen varigenom uttrycket "vid myndighetsutövning" ersätts med uttrycket "i samband med myndighetsutövning" syftar till att vidga ramen för det allmännas skadeståndsansvar. Sålunda skall ansvaret enligt förslaget utsträckas till att omfatta även handlande utan omedelbart samband med den offentliga maktutövningen. Dock bör ansvaret enligt promemorian "på det ena eller andra sättet" anknyta till myndighetsbegreppet. (Se s 29 och 30 i promemorian). I promemorian anges i allmänna ordalag att, så snart myndigheten eller dess funktionärer uppträder med den auktoritet och det ansvar som följer av myndighetens offentliga maktutövning, handlandet bör kunna medföra skadeståndsskyldighet (se s 31).

Den utvidgning av skadeståndsansvaret som sålunda föreslås syftar även till att låta ansvaret innefatta sådan service som utgör mera allmän rådgivnings- och upplysningsverksamhet under förutsättning att råden eller upplysningarna ges mot bakgrund av myndighetens myndighetsutövande funktioner.

Promemorian innehåller inte -- och detta är en mycket väsentlig brist som föranletts av den skyndsamhet med vilken utredningsarbetet har genomförts -- någon genomgång och analys från nu aktuella utgångspunkter av olika statliga och kommunala myndigheters myndighetsutövande verksamhet samt inte heller någon närmare, konkret redovisning av vad den föreslagna lagändringen kan komma att betyda för olika typsituationer i myndigheternas verksamhet.

Det bör framhållas i detta sammanhang att det i justitiekanslerns skadereglerande verksamhet finns ett rikhaltigt material som kommer från skilda myndighetsområden och som representerar de mest varierande skadetyper. Detta material, kompletterat på lämpligt sätt, kan utgöra en god grund för en analys och en redovisning av nyss anförd karaktär.

Självfallet är en sådan arbetsuppgift relativt tidsödande och komplicerad att utföra.

Utgångspunkten för förslaget att vidga det allmännas skadeståndsansvar synes främst ha varit den diskussion som har förts kring rättsfallet NJA 1987 s 535. Jag har i ett yttrande till lagutskottet den 18 augusti 1988 (se 1988/89:LU2) utvecklat min syn på behovet av lagstiftningsåtgärder med anledning av rättsfallet. Det finns anledning att här återge följande delar av yttrandet.

Det fall som främst anförs i motionerna som skäl för att utvidga statens skadeståndsansvar är högsta domstolens avgörande NJA 1987 s 535, det s. k. Trifolium-fallet. I målet, där staten företrädde av justitiekanslern, har domstolen dragit en gräns för myndighetsutövningsbegreppet i överensstämmelse med principerna i skadeståndslagen. Jag kan hålla med om att utgången kan synas otillfredsställande utifrån den enskilda partens intresse. Fallet rör emellertid affärsförhållanden och med dessa förhållanden särskilt förenade risker. Överhuvudtaget är omständigheterna i målet så speciella att utgången enligt min mening inte utgör ett argument för en allmän utvidgning av statens skadeståndsansvar.

Enligt erfarenheterna från min skadereglerande verksamhet får den nuvarande begränsningen av statens ansvar vanligen betydelse i förhållanden av helt annan beskaffenhet. Som exempel kan nämnas fall, där felaktiga upplysningar lämnats av en tjänsteman vid en allmän försäkringskassa utan att något ärende om försäkringsersättning varit aktuellt. Enligt min mening skulle det föra alldeles för långt att i denna typ av fall överväga skadeståndsskyldighet så snart någon brist eller felaktighet förekommit vid upplysningen. Ett sådant ansvar skulle i alltför hög grad hämma uppfyllandet av den serviceskyldighet som förvaltningslagen ålägger de offentligtanställda. Härmed vill jag naturligtvis inte ha sagt att det på något sätt skulle vara eftersträvanvärt att upplysningar lämnas utan närmare eftertanke. Jag återkommer strax till detta. Jämförelse kan i detta sammanhang göras med den privata sektorn där det knappast kommer i fråga att göra lämnandet av allmänna upplysningar utanför kontraktsförhållanden skadeståndsgrundande.

Min principiella inställning i frågan om en utvidgning av skadeståndsansvaret för det allmänna i myndighetsutövningsfall är oförändrad. Den utveckling och precisering av rättsläget som har skett och som kan förväntas ske i rättspraxis ger enligt min mening uttryck för en ändamålsenlig avvägning mellan de skilda intressen som skall tillgodoses genom skadestandsregleringen.

Jag anser vidare att en ansvarsskärpning kan leda till en inte önskvärd återhållsamhet hos myndigheterna framför allt när det gäller service till allmänheten i form av råd och upplysningar. Sålunda föreligger det enligt min mening en stor risk för att myndigheterna avstår från att ge anvisningar i olika hänseenden, trots att det för allmänheten framstår som angeläget.

Jag anser inte att reglerna om statens och kommunernas ansvar vid myndighetsutövning kan ändras i förevarande hänseende utan samband med en mera genomgripande översyn av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. En sådan översyn kan emellertid vara motiverad. Enligt min mening måste det därvid klarläggas vilka konsekvenser som ändringen i förevarande hänseende får med avseende på myndigheternas verksamhet

och relationerna till allmänheten. När det gäller ansvaret för råd och upplysningar anser jag att det inte är lämpligt att någon slutlig ställning tas förrän det har klarlagts bland annat hur denna verksamhet skall bedrivas och dokumenteras från myndigheternas sida med avseende på t ex broschyrer, annonser eller mera allmänna uttalanden vid telefonsamtal. Det torde även vara nödvändigt att klargöra vilka krav som kan ställas på omedelbara och uttömmande svar från en myndighets sida och vilka reservationer som kan eller bör förenas med uppgiftslämnandet.

Vad särskilt gäller den lagtekniska utformningen av promemorians förslag rörande statens och kommunernas skadeståndsansvar i myndighetsutövningsfall vill jag framhålla följande. Förslaget att ersätta uttrycket "vid myndighetsutövning" med "i samband med myndighetsutövning" innebär en alldeles för lös och oprecis ram för lagregleringen. För att en sådan förändring skall vara godtagbar från lagteknisk synpunkt krävs en mycket utförlig och klarläggande motivering. Något sådant kan inte genomföras i detta lagstiftningsärende. Skulle förslaget likväl genomföras nu uppstår enligt min mening allvarliga olägenheter för såväl enskilda som för de rättstillämpande organen på de statliga och kommunala områdena. Erfarenheten visar att det tar en lång följd av år innan klarläggande avgöranden kan åstadkommas i rättspraxis. Men redan från första dagen efter lagändringens ikraftträdande bör enskilda människor och de skadereglerande organen ha en ganska precis uppfattning om lagregleringens konkreta innebörd. Eftersom detta inte är möjligt, uppstår rättsosäkerhet och skapas tvister som kan vara onödiga.

Jag avstyrker alltså bestämt att de föreslagna ändringarna i 3 kap 1 § andra stycket och i 2 § första stycket skadeståndslagen rörande skada vid myndighetsutövning genomförs. Det bör ankomma på en blivande parlamentarisk utredning att ta upp denna komplicerade fråga till en sådan noggrann genomlysning som endast kan ske i ett sedvanligt utredningsförfarande.

Riksförsäkringsverket

Rekvisitet "vid myndighetsutövning" föreslås utbytt till förmån för rekvisitet "i samband med myndighetsutövning". Avsikten är att i viss mån slå av på kravet på anknytning till ett visst ärende som innebär myndighetsutövning så att även "sådan service som mera allmän rådgivnings- och upplysningsverksamhet skulle kunna falla inom paragrafens område, under förutsättning att råden eller upplysningarna ges mot bakgrund av myndighetens myndighetsutövande funktioner". Riksförsäkringsverket kan här förutse betydande gränsdragningsproblem, exempelvis vad som kommer att gälla beträffande pressmeddelanden och broschyrer samt för upplysningar som lämnas vid telefonförfrågningar. Gränsdragningsproblematiken kommer sannolikt att accentueras dels med hänsyn till att kravet på nära sammanhang mellan myndighetsutövningen och den skadevållande åtgärden mjukas upp och dels med hänsyn till att vållandebedömningen kommer att bli avgörande för frågan om ett visst handlande medför

skadeståndsansvar för det allmänna, om standardregeln i 3:3 SkL upphävs. Detta gäller även om, som utredaren påpekar (s 57), "det karakteristiska resonemanget enligt standardregeln" inte skulle mista sin betydelse.

Om en lagändring genomförs anser verket det nödvändigt att ytterligare klarläggande görs om gränsdragningen mellan vad som skall anses innefattas i uttrycket "samband med" myndighetsutövning applicerat på broschyrer, telefonupplysningar och liknande situationer respektive vad som skall anses falla utanför.

En typ av ärenden som enligt RFV:s uppfattning belyser den anförda problematiken är de s k broschyrfallen, dvs de fall där ett antal försäkrade genom en broschyr om föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) ansåg sig ha fått felaktiga upplysningar som orsakat uteblivna inkomster. Justitiekanslern (JK) ansåg i dessa ärenden att den information om reglerna för föräldraförsäkring som lämnats genom den nämnda broschyren inte kunde anses vara lämnad vid myndighetsutövning i skadeståndslagens mening. Någon ersättning kunde således inte lämnas de aktuella försäkrade genom JK:s försorg. RFV uppmärksammade regeringen på problemet i en skrivelse i juni 1987. Regeringen (socialdepartementet) har "med hänsyn till de särskilda omständigheter som föreligger i ärendet", lämnat ersättning i ett antal enskilda fall. En trolig följd av de föreslagna lagändringarna är att ersättning i de ovan angivna fallen skulle kunna tillerkännas enligt SkL.

En fråga som enligt verkets mening också behöver kommenteras ytterligare är myndigheternas ansvar för felaktiga eller ofullständiga upplysningar. Upplysningar och svar på förfrågningar om regler inom socialförsäkrings- och bidragsområdet ställer stora krav på tjänstemännen hos försäkringskassorna med hänsyn till det komplexa regelsystem som finns inom flera delar av området. Om tjänstemannen uppfattar en försäkrads fråga om föräldrapenningförmåner enbart som en allmän förfrågan som besvaras som ett led i kassans serviceverksamhet görs sannolikt inte några anteckningar vare sig av de uppgifter som den försäkrade lämnar eller de upplysningar som den försäkrade får. Upplysningarna kan dock långt senare tänkas leda till skadeståndskrav om den försäkrade med upplysningarna som grund planerar sin föräldraledighet men sedan inte får de förmåner som hon/han enligt samtalet med kassan uppfattat sig ha rätt till. De lämnade upplysningarna kan i sig vara korrekta med ofullständiga på grund av att tjänstemannen inte känner till alla förhållanden i det enskilda fallet. Det finns många detaljregler som styr den försäkrades rätt till förmåner. Om förfrågningarna inte har någon anknytning till ett aktuellt ärende, kan upplysningarna i så måtto bli felaktiga att vissa detaljer förbises som i det enskilda fallet påverkar rätten till eller storleken av förmånerna. Problemet vid ett skadeståndskrav är att det i sådana fall sannolikt helt kommer att saknas dokumentation som ger ledning för att utreda vad som förekommit från ömse håll.

Varje fall där ersättning tillerkänns någon försäkrad enligt SkL får omedelbara följder för respektive försäkringskassas förvaltningskostnader. Till saken hör att det inte är möjligt att förutse och därmed budgetera denna typ av kostnad. Om lagändringen skulle medföra ett väsentligt

utökat skadeståndsansvar för "allmänna" upplysningar som avser verksamheten, kan detta när det gäller försäkringskassornas verksamhet tänkas föranleda rätt till skadestånd i betydligt fler fall än för närvarande. I förlängningen kan detta också negativt påverka kassornas service mot allmänheten.

Prop. 1989/90: 42
Bilaga 3

Riksskatteverket

Verket tillstyrker förslaget med vissa kommentarer. (Se redogörelsen för verkets synpunkter under 1 ovan.)

Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd

Det principiellt viktigaste delförslaget avser ändringen i 2§ från skadeståndsansvar för fel eller försummelse "vid" myndighetsutövning till ansvar för försumlighet "i samband" med myndighetsutövning. Enligt fakultetsstyrelsens mening har högsta domstolens praxis inneburit en rimlig avgränsning av begreppet "vid myndighetsutövning" i sådana fall då någon lidit skada till följd av felaktiga upplysningar, nämligen genom ett krav på att upplysningen skall vara lämnad med tanke på den frågandes egen situation och med tanke på ett förväntat ärende. Den utvidgade tillämpning som skulle följa av en ändring av lagtexten enligt förslaget skulle enligt utredningsmannen främst ha till syfte att "markera att man i viss mån slår av på kravet på anknytning till ett visst ärende som innebär myndighetsutövning" (s. 31, jfr s. 55).

Stat och kommun har ett strängare ansvar för rena förmögenhetsskador än andra rättssubjekt, eftersom huvudregeln i andra fall är att ett generellt ansvar för sådana skador förutsätter att skadan orsakats genom brott. (Se 2 kap. 4§.) De rättspolitiska skälen för detta skärpta ansvar är främst att medborgarna är nödsakade att i många sammanhang underkasta sig statliga och kommunala beslut, och att nödvändigheten att söka kontakt med den offentliga verksamheten gör att situationen inte bör leda till en sämre rättsställning för den skadelidande än i ett kontraktsförhållande. I kontraktsförhållanden gäller ett culpaansvar som huvudregel inte bara för person- och sakskador utan också för rena förmögenhetsskador. Dessa rättspolitiska skäl föreligger inte, i varje fall inte alls lika klart, om det är fråga om åtgärder "i samband" med myndighetsutövning. Genom de exempel på felaktiga upplysningar till enskilda som utredningsmannen särskilt diskuterar hamnar man i själva verket i situationer, som i princip lika gärna kan tänkas uppkomma i privat verksamhet. Felaktiga upplysningar om en varas egenskaper med följd att någon drabbas av ren förmögenhetsskada kan lika gärna lämnas av ett privat företag för varuprovningar som av konsumentverket. Skadeståndsansvaret bör då knappast bero på hur nära samband, som finns med myndighetsutövning, utan vilket allmänt ansvar som bör åvila stat och kommun likaväl som enskilda och företag för vållande av rena förmögenhetsskador utan att det föreligger vare sig brottslig handling eller myndighetsutövning. Som förutsattes vid skadeståndslagens tillkomst är det klart, att det här kan ske en rättsutveck-

ling i praxis. (Detta markeras också av HD:s ståndpunkt i NJA 1987 s. 692 angående ansvaret för felaktigt värderingsintyg. Detta mål har dock i och för sig kanske inte omedelbart betydelse för stats och kommuns ansvar.)

Vidare innebär det föreslagna kravet på "samband" med myndighetsutövning en ganska oskarp gränsdragning. Förslaget till specialmotivering till 2§ bekräftar att det här bli fråga om tämligen oprecisa resonemang. Även önskemål om klarhet i regelbildningen gör därför den föreslagna avgränsningen diskutabel.

Fakultetsstyrelsen anser följaktligen att den föreslagna utvidgningen inte nu bör genomföras, eftersom både rättspolitiska och rättstekniska skäl talar däremot. Utgångspunkten för en kommande utredning bör vara att allsidigt pröva om och i vad mån särregler erfordras för det allmännas skadeståndsansvar. En fråga blir då i vad mån det behövs särskilda regler angående ansvaret för felaktiga upplysningar från statliga och kommunala organ, bl. a. med hänsyn till upplysningar som lämnats av befattningshavare som ej har beslutsfunktioner.

Patent- och registreringsverket

I promemorian föreslås att paragrafens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta sådant handlande som utan att anknyta till visst ärende präglas av myndighetsutövande funktioner. Det innebär att sådan service som förvaltningslagen ålägger de offentliganställda skall falla inom paragrafens område, om den har nära anknytning till myndighetsutövande verksamhet. Saknar sådan service varje samband med myndighetsutövning skall det allmänna inte bli ansvarigt enligt paragrafen.

PRV vill i detta sammanhang erinra om att det utanför den allmänna serviceskyldigheten vid vissa verk, däribland PRV, finns en service som tillhandahålls inom ramen för s k uppdragsverksamhet. Sådan uppdragsverksamhet kan komma att ligga både inom och utom ansvarsområdet enligt utredningens förslag.

PRV anser att utredningen inte ger tillräcklig ledning för bedömningen av den viktiga gränsen för tillämpningen av skadeståndsregeln såvitt gäller nu behandlade verksamhet.

Enligt PRV:s uppfattning bör sådan service som utgörs av allmän rådgivnings- och upplysningsverksamhet falla inom paragrafens område. Däremot bör sådan service som, trots att den har nära samband med myndighetsutövande funktioner och rör rättsförhållandet mellan myndigheten och den enskilde, har mer karaktär av avtal mellan parterna, inte anses vara sådan myndighetsutövning att den faller inom paragrafens tillämpningsområde.

Svenska kommunförbundet

I promemorian tas frågan om förhållandet till bestämmelsen om vidgad serviceskyldighet i 4§ förvaltningslagen upp. Effekterna av denna vidgade serviceskyldighet på skadeståndsmöjligheterna vid t ex felaktiga råd och upplysningar har ännu inte visat sig. Redan nu finns en potentiell risk för

att skadeståndskrav på grund av felaktigheter när man lämnar råd och upplysningar ökar. Vidgas skadeståndsmöjligheterna ännu mer ökar givetvis också risken. Det råder knappast någon tvekan om att detta kommer att leda till ökad försiktighet i rådgivningen. Man skall ha klart för sig att rådgivning och upplysningar i konkreta ärenden kan vara betydligt svårare än vad man föreställer sig i promemorian. Inom tex byggområdet sker ständigt en utveckling av byggtekniken. Det är ej lätt att på förhand ange lämplig byggteknik och vilka ekonomiska effekter olika lösningar får. Svaren är sällan entydiga.

Till bilden hör att förvaltningslagen dessutom ställer krav på snabbhet och säkerhet samtidigt. Dessa krav är sinsemellan ofta oförenliga. För att garantera säkerheten krävs ofta ingående utredningar som kan ta tid. Bägge dessa krav kan föra med sig behov av ökade resurser i ärenden som avser myndighetsutövning och därmed vara kostnadsdrivande.

När det gäller förmånsbeslut — tex tillstånd av olika slag — har visserligen myndigheten alltid det yttersta ansvaret för att ärendet blir utrett. Men själva utredningsbördan åvilar i första hand den person som söker ett tillstånd. Vidgade skadeståndsmöjligheter kan därför medföra längre gående krav på utredningar och upplysningar från den enskildes sida innan man vågar lämna ett tillstånd. Från dessa utgångspunkter kan man säga att vidgade skadeståndskrav riskerar att föra med sig ökad byråkrati och ökade kostnader. Detta bör väga tungt vid bedömningen av om skadeståndsansvaret skall vidgas på det sätt som föreslås i promemorian.

I promemorian (s 22, 31) bagatelliserar man eventuella effekter av ett vidgat skadeståndsansvar när det gäller serviceverksamheten. De förvaltningsrättsliga ärendena är emellertid i dag ofta så komplexa att det är svårt att säga vilket råd eller upplysning som är den rätta. Det kan finnas fler handlingsmöjligheter i ett ärende. Risken finns att ett ökat skadeståndsansvar med nödvändighet leder till ökad försiktighet i rådgivnings- och serviceverksamheten. Det är en missuppfattning (s 24) att "socialhjälp" ej skulle vara myndighetsutövning. Tvärtom är rätten till bistånd i socialtjänstlagen ett typiskt exempel på myndighetsutövning i form av förmånsbeslut. Skadeståndsreglerna gäller för dessa ärenden.

Jönköpings kommun

Förvaltningslagen ålägger upplysningar, råd och hjälp till medborgarna snabbt och enkelt, självfallet sker detta med stor omsorg. Likväl uppkommer en motsättning av en art som kan allvarligt hämma eller förhindra förvaltningslagens syften, vid ett generellt skadeståndsansvar i samband med upplysningsverksamhet. Detta gäller inte minst PBL området, där den nya lagen allmänt givit den enskilde större frihet med åtföljande större ansvar. Utredningen har inte tillräckligt tagit till sig de faktiska förutsättningar för det allmännas serviceverksamhet som råder ute på fältet.

Linköpings kommun har alltsedan skadeståndslagen trädde i kraft år 1972 haft ett flertal tvister grundade på påståenden om "felaktig myndighetsutövning". Några av tvisterna har lett till rättegång.

Några svårigheter att avgöra begränsningen "vid myndighetsutövning" har inte förelegat. Kommunen har tolkat detta rekvisit generöst och inte gett sig in i en besvärlig processföring om huruvida skadan uppstått vid myndighetsutövning.

Men så som utredaren visar kan det uppstå gränsdragningsproblem; inte minst med tanke på den utvidgning av myndigheternas serviceverksamhet som förekommit på senare år. Med hänsyn till detta föreligger ingen erinran om rekvisitet ändras till det föreslagna "i samband med myndighetsutövning". Linköpings kommun har nämligen redan för närvarande accepterat en dylik praxis i sin tvistelösning.

Malmö kommun

Förslaget går ut på att ändra lagtextens ansvarsregel att gälla "fel eller försummelse vid myndighetsutövning" till "fel eller försummelse i samband med myndighetsutövning", vilket kan förefalla vara en obetydlig förändring. Av promemorian framgår dock att man härmed avser att vidga ansvaret till bl. a. sådan service som mera allmän rådgivnings- och upplysningsverksamhet. Det är då att märka, att myndigheterna enligt 4§ i 1986 års förvaltningslag åläggs en vidgad serviceskyldighet. Risken är uppenbar, att ett ökat skadeståndsansvar kan leda till överdriven försiktighet i denna service, helst som man samtidigt i annat sammanhang kriminaliserar oaktsamhet i samband med myndighetsutövning. Reglerna kan därmed motverka syftet med förvaltningslagens servicekrav och då det gäller tillståndsärenden i stället medföra ökad byråkrati och ökade kostnader för den enskilde.

Stockholms stad

Staden tillstyrker att begreppet "myndighetsutövning" bibehålls som avgränsning. Den föreslagna utvidgningen av det skadeståndsgrundande handlingsområdet, genom utbyte av ordet "vid" mot "i samband med" (myndighetsutövning) i lagtexten, synes i vart fall för långtgående när det gäller ekonomisk skada i näringsverksamhet. Uttrycket "i samband med" är dessutom oklart och kommer att leda till stora svårigheter vid tillämpningen.

En utvidgning av lagen att gälla i samband med myndighetsutövning i stället för vid myndighetsutövning riskerar att leda till överdriven försiktighet av handläggande myndighet/tjänsteman vid förfrågning o. dyl. För medborgarna kan detta riskera att leda till en sämre service och mindre möjligheter att få råd och upplysningar. Svårigheten att tolka lagtexten med föreslagen förändring ökar.

Den föreslagna ändringen att det allmännas skadeståndsansvar utsträcks till att ha ett visst samband med myndighetsutövning tillstyrks av förbundet. Vad som anförs i promemorian om serviceverksamhet, rådgivning m.m. i en myndighets myndighetsutövande funktioner motiverar den föreslagna ändringen.

Sveriges Advokatsamfund

Samfundet delar utredarens mening att det möjligen skulle leda för långt att helt slopa begränsningen vid fel eller försummelse till att gälla "vid myndighetsutövning" (sid 30). Som fortsättningsvis anges bör den aktuella regleringen av skadeståndsansvaret anknyta till myndighetsutövningsbegreppet.

När utredningen emellertid diskuterar den utvidgning av ansvarsområdet inom myndighetsutövningssektorn, som anses aktuell, uppenbarar sig gränsdragningssvårigheter. Det är visserligen inte svårt att hålla med om det resonemang som föres på sid 31 i promemorian och som leder fram till förslaget att ändra det nuvarande uttrycket "vid myndighetsutövning" till "i samband med myndighetsutövning". Särskilt bör i denna del understrykas det som sägs om att ansvaret skall omfatta pressmeddelanden och andra upplysningar till massmedia, om meddelandet alls har visst samband med myndighetsutövning (tilläggsorden "inom myndigheten" är dock svårt att förstå den självständiga innebörden av). Jämför emellertid beträffande pressmeddelanden vad nedan anföres som kommentar till specialmotiveringen till 2§.

Vad avslutningsvis under detta avsnitt (sid 32) anges är delvis oroande, delvis svårförståeligt. Utredaren anger att oriktiga upplysningar till allmänheten eller missvisande pressmeddelanden inte i och för sig är skadeståndsgrundande, utan förutsättningen för ansvar är att övriga rekvisit uppfyllts, bl a vållande på det allmännas sida. Med hänsyn till den stora skada som kan vållas den enskilde av oriktiga pressmeddelanden — exemplen under senare tid är åtskilliga på förödande skadeverkningar härutinnan — bör det enligt samfundets mening normalt betraktas som ett vållande redan att en myndighet med den speciella auktoritet som dess meddelanden tillmätas inte tillräckligt kontrollerar riktigheten i en sakuppgift, innan den släpps ut till massmedia. Det bör också kunna anses oäktsamt, om en myndighet utan mycket vägande skäl läcker uppgifter under pågående förundersökning, innan åtalsbeslut väckts och medan förundersökningsprotokollets innehåll då fortfarande är hemligt.

Det avslutande uttalandet under detta avsnitt (sid 32 m) framstår som svårförståeligt. Vad slags fel från statens eller kommunens sida avses med uttalandet att detsamma "i annat sammanhang skulle vara tillräckligt att grunda skadeståndsskyldighet för det allmänna"?

Specialmotiveringen:

Advokatsamfundet delar till fullo utredarens uppfattning att det nya i bestämmelsen; utbytet av "vid myndighetsutövning" till "i samband med

myndighetsutövning", innebär att kravet på nära sammanhang mellan myndighetsutövningen och den skadevållande åtgärden mjukas upp. Återigen uppstår här den särskilda frågan angående hur långt myndighetens ansvar för felaktiga och för den enskilde skadliga uppgifter till pressen egentligen avses att sträcka sig. På sid 56 m talas om att myndigheten *själv* ger uppgifter — till pressen eller till enskilda — om verksamhet som innebär myndighetsutövning. Därest härvid avses att göra en begränsning på sådant sätt att uppgifter som myndigheten lämnar ifrån sig på förfrågan från representanter för massmedia inte skulle kunna grunda skadeståndsansvar. Oavsett deras felaktighet respektive skadlighet för den enskilde, måste invändning göras mot denna uppdelning i ansvarsgrundande och icke ansvarsgrundande uppgifter till massmedia.

På några ställen kommer utredningen in på frågor angående beaktande vid vållandebedömningen av förhållanden som kan ifrågasättas göra handlandet i viss mån ursäktligt. Sålunda anges (sid 58 m-y), att om myndigheten brustit i att iakttaga de krav på rättssäkerhet, noggrannhet och korrekt handläggning som den enskilde rimligen kunnat ställa, hjälper det inte att i viss mån ursäktliga förållanden skulle kunna åberopas, t ex att vederbörande tjänsteman haft bristande erfarenhet, hög arbetsbörda eller drabbats av hastigt påkommen sjukdom. Å andra sidan anges (sid 60 m) att oförsvarligt långsam arbetstakt, påtagligt bristfällig organisation eller klar felbedömning i en prioriteringsfråga visserligen bör medföra skadeståndsansvar för det allmänna, men, sägs vidare, det torde lika litet som nu vara möjligt att grunda ansvaret enbart på att statsmakterna tilldelat myndigheten otillräckliga resurser. Samfundet måste ifrågasätta om inte detta sistnämnda beror på en felsyn i avseende på culparegelns giltighet gentemot det allmänna inom det här rättsområdet. Utredaren erkänner att det allmänna skall svara för anonyma fel och kumulerade fel (sid 58 y). Därest nu i ett visst fall en myndighet skulle vara tilldelad otillräckliga resurser av statsmakterna, måste det rimligtvis anses att det är statsmakterna som bär åtminstone en del av, och kanske det huvudsakliga eller hela vållandet till att skadan uppstått — och då förmodligen som omedelbar följd av någon sådan omständighet som utredningen i det närmast föregående omtalat såsom ansvarsgrundande (bristande erfarenhet eller utbildning hos tjänsteman, dennes höga arbetsbörda, bristfällig organisation etc, etc). Det förhållandet att man beträffande sådana omständigheter, eller vilka andra skadebringande omständigheter som helst, kan hänvisa till att det egentligen inte är myndighetens fel att skadan uppkommit, utan statsmakternas som inte släppt till erforderliga resurser, bör inte befria från skadeståndsansvar. Rimligen borde detta betraktas som ett särfall av kumulerat fel och behandlas som varje annat sådant fel.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)

Att skadeståndsskyldigheten utvidgas till att gälla fel och försummelse i samband med myndighetsutövning är i och för sig välkommet. Den fortsätta kopplingen till begreppet "myndighetsutövning" är dock otillfredsställande. Som påpekas i promemorian förekommer offentlig verksamhet i

många former, som ej utgör myndighetsutövning. Att en sådan verksamhet kan vålla företag ekonomisk skada belyses bl a av det refererade rättsfallet NJA 1987 s. 535.

Prop. 1989/90:42
Bilaga 3

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

När det gäller ändringen av ordalydelsen i 3 kap 2 § ifrågasätter riksförbundet om ändringen kommer att kunna få avsedd effekt. Det finns visserligen skäl att utvidga det allmännas ansvar till området utanför det som i strikt bemärkelse är myndighetsutövning. Frågan hur det skall ske bör dock bli föremål för en särskild utredning. En sådan utredning bör också få uppdrag att föreslå regler för hur det allmännas ansvar i affärsmässig verksamhet skall samordnas med det ansvar som i allmänhet gäller för näringsidkare gentemot konsumenter i privaträttsliga förhållanden.

Folksam

Vad gäller den semantiska och sakliga ändringen av den grundläggande ansvarsregeln i 3 kap 2 § "i samband med myndighetsutövning" delar Folksam uppfattningen att det finns skäl för en utvidgning av ansvaret men är inte övertygad om att ändringen kommer att medföra någon större effekt eller förenkling i rättstillämpningen. Gränsdragningsproblem och svårigheter att komma till rätta med tillämpningen av begreppet myndighetsutövning kvarstår.

En fortsatt utredning i parlamentarisk form bör kunna överväga ytterligare skärpningar av det allmännas ansvar. Eventuellt kunde den föreslagna ändringen av 3 kap 2 § anstå i avvaktan på en sådan utredning.

Försäkringsjuridiska föreningen

Föreningen avstyrker den föreslagna ändringen, att skadeståndsansvaret skall inträda redan "i samband med myndighetsutövning". Tanken bakom utvidgningen är att det allmänna skall bli skadeståndsskyldigt när någon tjänsteman uppträtt med den auktoritet som följer av myndighetens offentliga maktutövning. Däremot skulle det allmänna inte bli skadeståndsskyldigt, om inget samband finns med maktutövning (-en) inom myndigheten men den skadelidande ändå litat på myndighetens besked, därför att myndigheten föreföll vara sakkunnig. — Föreningen är inte övertygad om att gränsen bör dras på detta sätt. HD har tillämpat det nuvarande rekvisitet "vid myndighetsutövning" extensivt, när en myndighets besked har ett mycket nära samband med dess myndighetsutövning (sjukskassefallet). Skall man gå längre än så, är det inte givet att visst samband med myndighetsutövning alls bör upprätthållas. Man frågar sig tex varför felaktiga upplysningar av konsumentverket skulle ådra staten skadeståndsskyldighet, vilket utredningsmannen synes åsyfta, medan felaktiga upplysningar från ett privat varuprövningsinstitut knappast skulle åsamka detta skyldighet att ersätta allmän förmögenhetsskada så länge institutet inte förfarit

brottsligt. Särskilt om ett fortsatt utredningsarbete skall bedrivas (vilket vissa uttalanden från lagutskottet antyder), bör denna utvidgning anstå i avvaktan på mer ingående och övergripande överväganden.

Prop. 1989/90: 42
Bilaga 3

Industriförbundet

Inte minst det uppmärksammade fallet med pressmeddelandet från konsumentverket (NJA 1987 s 535) har visat det orimliga i nuvarande snäva avgränsningar av ansvarsområdet och förslaget innebär här en anpassning till en lämpligare ordning. Som utredaren framhållit har utredningsuppdraget endast möjliggjort ändringar inom den nuvarande ramen. Det får ankomma på den aviserade utredningen att bedöma om ändringen i 3 kap 1 § är tillräcklig eller om det krävs mer djupgående förändringar.

3 Förslaget att avskaffa standardregeln i 3: 3 SkL

Kammarrätten i Stockholm

Mot bakgrund av att det i rättstillämpningen, även utan en uttrycklig standardregel, vid vållandebedömningen måste tas hänsyn till vad som rimligen kan fordras av myndigheten med hänsyn till verksamhetens art och ändamål, vill kammarrätten inte motsätta sig att standardregeln tas bort.

Göteborgs tingsrätt

Tingsrätten godtar förslaget. Det får antas att någon ändring av bedömningen av vållande i enskild verksamhet inte är åsyftad (jfr prop 1972:5 sid 327).

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen finner det välmotiverat att den s. k. standardregeln i 3 kap. 3 § skadeståndslagen utgår. Som framhållits i promemorian kan den lätt framstå som direkt utmanande för den enskilde skadelidande personen. Regeln medför även andra negativa konsekvenser och länsstyrelsen kan inte finna några skäl som motiverar ett vidare upprätthållande av regeln i lagen. Däremot finner länsstyrelsen det angeläget att de omständigheter som standardregeln avsåg att täcka vägs in vid en bedömning av vållande-frågan. Av promemorian framgår, att detta bör vara möjligt. Det är enligt länsstyrelsens uppfattning ofrånkomligt, att myndigheternas arbete påverkas av ökad arbetsbelastning, krympande personalresurser och minskade anslag i förening med ökande krav på service och effektivitet. Ett ökat skadeståndsansvar för det allmänna får inte leda till minskad servicebenägenhet eller längre handläggningstider orsakade av en strävan efter absolut felfrihet.

Standardregeln i 3 kap. 3 § skadeståndslagen åberopas sällan av rikspolisstyrelsen. I de fall då den kommer till användning kan den emellertid anses vara väl motiverad och fylla en ändamålsenlig funktion. Särskilt om det allmänna åläggs en längre gående skadeståndsskyldighet än hittills genom den föreslagna ändringen av 3 kap. 2 §, är det befogat att behålla standardregeln.

Ett beslut att utge ersättning har betydelse inte enbart för den skadeståndsberättigade. Det utgör också ett besked till myndigheten och dess anställda om att en tjänsteman genom fel eller försummelse har ådragit staten skadeståndsskyldighet. I situationer där verksamheten har hållit den standard som rimligen kan krävas men där det trots detta förekommer något bagatellartat fel, bör standardregeln även framdeles kunna tillämpas. Detta innebär knappast något större ingrepp i den skadelidandes rätt, då bedömningen av huruvida verksamheten hållit en godtagbar standard eller ej bör ske med utgångspunkt från vad man från de enskildas sida får kräva av verksamheten (NJA 1987 s 954). Däremot kan det ha stor betydelse för den berörde tjänstemannens motivation att utföra ett effektivt arbete, om mindre fel under vissa förutsättningar kan tolereras.

Riksåklagaren

Jag har ingen erinran mot förslaget.

Justitiekanslern

Såsom jag betraktar regeln i min skadereglerande verksamhet innebär regeln i realiteten inte någon påtaglig inskränkning i det allmännas skadeståndsansvar. Vid en felaktig rättstillämpning finns sålunda sällan utrymme för en användning av standardregeln och i fråga om skador genom beslut som grundar sig på en diskretionär prövning lär endast grava felbedömningar kunna anses som culpa varvid standardregeln inte heller blir aktuell (se prop 1972:5 s 518).

I praktiken har standardregeln mestadels aktualiserats i samband med masshantering av ärenden t ex vid utfärdande av körkort. I övrigt har regeln tillämpats i samband med smärre skador på grund av mindre misstag eller dröjsmål från myndigheternas sida med handläggningen av ärenden. Det har i huvudsak varit fråga om att ersätta portokostnader, kostnader för telefonsamtal eller mindre ränteförluster på grund av dröjsmål med utbetalning av bidrag eller restitutioner av olika slag.

Jag har för min del inget emot att standardregeln utmönstras ur regelsystemet. Såsom har antytts i promemorian (se s 36) torde ett slopande av regeln inte bara innebära en förenkling vid den rättsliga bedömningen av ersättningsfrågor, utan även vara ägnad att öka allmänhetens förtroende för myndigheternas verksamhet och för deras goda vilja att ställa till rätta följderna av begångna fel. Standardregeln är rent lagtekniskt tvivelaktig.

Den medför en form av dubbel culpabedömning, vars innebörd är svår-gripbar för den som ej är mycket insatt i lagregleringen.

Det är givet att domstolarna, såsom också har framhållits i promemo-rian (s 37 och 57 f), även i fortsättningen, vid bedömningen av frågan huruvida vållande har förekommit från en myndighets sida, kommer att ta hänsyn till "sådana omständigheter som enligt standardregeln skall påverka ersättningsskyldigheten".

Enligt min uppfattning bör frågan om standardregeln lagtekniskt be-handlas på det sättet att den särskilda regeln i 3 kap. 3 § skadeståndslagen slopas och att — efter förebild av den norska lagen — en hänvisning till de krav som med hänsyn till den statliga eller kommunala verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas förs in i huvudregeln i 3 kap. 2 § skade-ståndslagen. Detta innebär inte att lagtexten kompliceras utan medför i stället att den på ett bättre sätt beskriver det rättsläge som lagstiftaren vill åstadkomma.

Riksförsäkringsverket

Genom att denna regel slopas, upphör den extra vållandebedömning vid sidan av den allmänna prövningen enligt SkL 3:2 som nu förekommer. Riksförsäkringsverket anser att förekomsten av standardregeln kan upp-fattas som en belastning för förtroendet för myndigheternas verksamhet och tillstyrker därför utredarens förslag.

Riksskatteverket

Verket tillstyrker förslaget. (Se redogörelsen för verkets synpunkter under 1 ovan.)

Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd

Fakultetsstyrelsen tillstyrker förslaget. Standardregeln antogs visserligen vid sin tillkomst kunna fylla en särskild funktion för begränsning av det allmännas ansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning, fram-förallt vid fråga om brister i sådan offentlig kontrollverksamhet, som kan framstå som en serviceorganisation gentemot medborgarna och som kan lida brist på resurser. Det är emellertid svårt att särhålla tillämpningen av standardregeln från den allmänna bedömningen av om det förekommit fel eller försummelse vid myndighetsutövningen. Det kan också, som utred-ningsmannen framhållit (s. 36), uppfattas som en säregen motsägelse, att en skadeståndstalan ogillas med motiveringen att det visserligen förekom-mit en oaktsamhet från det allmännas sida men att skäliga krav på verk-samheten ändå inte blivit åsidosatta. Ett avskaffande av standardregeln tillmötesgår också anspråk på myndigheternas egen beredvillighet att er-sätta uppkommen skada.

PRV:s verksamhet kan sägas ha en domstolsliknande karaktär både p. g. a. verkets monopolställning och p. g. a. verksamhetens inriktning på bevakning av tredje mans rätt. I den lagstiftning som tillämpas inom myndighetens olika verksamhetsområden har förutsetts att myndigheten inte kan utföra en fullständig granskning. För att erhålla ett så bra skydd som möjligt kompletteras granskningen med ett till allmänheten riktat kungörelseförfarande med frister för anförande av invändning. Härmed kan exempelvis jämföras att allmänhetens behov av att snabbt få till stånd en juridisk person eller inom rimlig tid erhålla besked om en patensökt uppfinning är patentierbar för att därmed avgöra fortsatta investeringar i projektet, i vissa fall får ta över intresset av en fullständig granskning. En ytterligare faktor att beakta i sammanhanget är den risk för förbiseenden och felbedömningar som ofta är förenad med masshantering av ärenden och telefonförfrågningar. Denna typ av hantering är karaktäristisk för en stor del av den verksamhet som PRV bedriver.

PRV vill i detta sammanhang också peka på det för verket speciella förhållandet att patentärenden, både på ansökningsstadiet och som meddelade skyddsrätter mycket ofta representerar stora ekonomiska värden. Det bör vidare framhållas att PRV genom att Sverige anslutits till ett par internationella samarbetskonventioner på patentområdet handlägger patentansökningar och patentärenden för drygt ett fyrtiotal stater runt om i världen. Dessa patentärenden värderas genomgående till mycket höga belopp. Den tekniska granskningen handhas av tekniskt kvalificerad personal medan masshanteringen av den formella granskningen handhas av kvalificerad kontorspersonal. Även telefonförfrågningar besvaras i stor utsträckning av denna personal.

Mot bakgrund av vad som sålunda anförts vill PRV framhålla den stora betydelsen för myndigheten av standardregelns tillämpning i förevarande sammanhang. PRV vill därför betona vikten av att den typ av omständigheter för vilka redogjorts ovan även beaktas vid den vanliga vållandebedömning som enligt förslaget skall bli avgörande för frågan om ett visst handlande medför skadeståndsansvar sedan standardregeln upphört.

Svenska kommunförbundet

Förslaget om att slopa den s. k. standardregeln kan antas få betydande konsekvenser. Genom standardregeln avhåller man de allmänna domstolarna från att ställa överdrivna anspråk på förvaltningsmyndigheternas perfektion och rättsliga kunskaper. Regeln ger uttryck för en realistisk bedömning av myndigheternas handlande. De kommunala nämnderna har av naturliga skäl inte samma resurser eller möjlighet som en domstol att bedöma de rättsliga frågorna som har samband med myndighetsutövning. Vidare innehåller förvaltningsrätten på olika områden mer eller mindre långtgående möjligheter till lämplighetsbedömningar. Detta medför att man inte kan tala om att det endast finns ett enda beslut som är juridiskt korrekt. Tvärtom kan regelsystemet innehålla åtskilliga valmög-

ligheter som alla ligger inom lagens ram. Standardregeln behövs därför både av principiella och praktiska skäl. För påståendet att ett slopande av regeln inte skulle ge några kännbara ekonomiska konsekvenser finns inget belägg. Tvärtom är det antagligt att om regeln slopas så ökas risken att få betala skadestånd.

Linköpings kommun

Standardregeln har åberopats av kommunen i de flesta tvister. Men kommunen har haft stora svårigheter att vinna bifall till denna sin invändning eller till att försöka övertyga skadelidande om rimligheten av invändningen.

Om det nu är så att kommunen varit vårdslös i sin myndighetsutövning och skada drabbat den enskilde, har det inte känts bra att likväl vägra ersättning därför att den s k standardregeln kan vara tillämplig.

Innebörden är ju att kommunen i princip alltså medger att skadan berott på kommunens försummelse. Men därefter säger man att ingen ersättning skall utgå för det får anses normalt att vara försumlig i viss mindre grad. Eller att ersättning inte kan utgå därför att det visat sig att alla andra kommuner i likartade fall också är försumliga; dvs det är standard att vara lite försumlig.

Mot denna bakgrund får utredarens förslag att upphäva begränsningarna anses vara vällovligt. Har den enskilde drabbats av en skada beroende på kommunens försummelse är det ett rättssäkerhetskrav att han/hon får ersättning.

Malmö kommun

I promemorian föreslås avskaffande av den s. k. standardregeln i 3 kap. 3 § skadeståndslagen, d. v. s. att för skadestånd fordras, förutom fel eller försummelse från myndigheten, att "de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning". Som författaren framhåller kan man redan vid en bedömning av om fel har begåtts väga in frågor om vilken standard som kan krävas av myndigheten. Därmed anser han att standardregeln egentligen är onödig, svår att förklara för allmänheten och snarare en belastning för det allmänna. Kommunen anser emellertid i likhet med Kommunförbundet att standardregeln bör bibehållas som en spärr mot överdrivna anspråk på förvaltningsmyndigheternas perfektion.

Stockholms stad

Ett slopande av denna ansvarsbegränsande regel skulle göra det lättare för domstolarna att fingera vållande och utdöma skadestånd även i fall där fel eller försummelse i vanlig skadeståndsrättslig mening inte föreligger. Detta är enligt Stockholms stads erfarenhet inte ovanligt i skadeståndsmål mot staden. Regeln bör bibehållas för att motverka sådana tendenser.

Förbundet tillstyrker att standardregeln slopas. Den extra vållandebedömning som regeln innebär är en säregen företeelse inom skadeståndsrätten som kan utgå. Tillämpningen i rättspraxis visar också att domstolarna har hindrats från att skärpa kravet på en myndighet med hänsyn till prövningen huruvida en skälig standard vid myndighetens handläggning underskriftdits.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)

Borttagandet av den s k standardregeln är välkommet. Skälen för att avlägsna denna i praktiken tämligen betydelselösa begränsningsregel är övertygande.

Försäkringsjuridiska föreningen

Föreningen tillstyrker att standardregeln avskaffas. Det framstår som motstridigt rent lagtekniskt att, sedan culpa konstaterats, bedöma huruvida "de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning". Ett hänsynstagande till verksamhetens art och ändamål bör kunna ske inom culparegelns ram. Men något skäl varför det allmännas culpa skall behöva vara särskilt kvalificerad torde inte föreligga, lika lite som det allmänna bör kunna framföra ursäkter om bristande resurser e. d.

Industriförbundet

Beträffande den s k standardregeln (avsnitt 4) har utredaren med all önskvärd tydlighet (särskilt s 36) beskrivit nackdelarna med nuvarande bestämmelse och övertygande visat att bestämmelsen bör avskaffas.

4 Förslaget att avskaffa passivitetsregeln i 3:4 SkL**Kammarrätten i Stockholm**

Bakgrunden till bestämmelsen i 3 kap 4 § skadeståndslagen är att förhindra att rätt skall kunna vinnas så att säga bakvägen. Det skall inte vara möjligt att i stället för att överklaga i ordinär väg vinna rättelse skadeståndsvägen. Det är viktigt att denna bakgrund beaktas. Å andra sidan kan bestämmelsen i 3 kap. 4 § i vissa fall leda till olyckliga resultat.

Ett slopande av bestämmelsen i 3 kap. 4 § skadeståndslagen torde mot bakgrund av att den vanliga medvållanderegeln i 6 kap 1 § skadeståndslagen är tillämplig inte innebära annat än att en underlåtenhet att fullfölja talan bara får rättsverkningar om underlåtenheten är att anse som oaktsam. Detta kan betraktas som en godtagbar lösning varför förslaget tillstyrks i denna del.

Tingsrätten kan inte instämma i det berättigade i att avskaffa passivitetsregeln. Grundtanken att skadeståndsmöjligheten inte skall ersätta det normala förfarandet att söka rättelse genom överklagande är riktig (jfr sid 40 ö). Den bör dock framgå direkt av lagtexten och inte bara motivedes, eftersom det inte finns någon allmänt gällande regel om skyldighet att överklaga ett beslut. Om passiviteten skall bedömas som en fråga om medvållande förespråkar tingsrätten en lösning efter norskt mönster (jfr sid 41 m).

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen har inte någon egen erfarenhet av att tillämpa passivitetsregeln i 3 kap. 4 § skadeståndslagen, eftersom styrelsen inte är behörig att pröva anspråk som grundas på påstående om felaktigt beslut. Regeln måste emellertid anses väl restriktiv, och anledning att se formellt annorlunda på dessa fall jämfört med övriga medvållandefall torde saknas. Den allmänna bestämmelsen om medvållande i 6 kap 1 § är tillfyllest enligt rikspolisstyrelsens bedömning, och 3 kap 4 § kan upphöra att gälla.

Riksåklagaren

Vidkommande passivitetsregeln vill jag anföra följande. När myndighet, domstol eller förvaltningsmyndighet, meddelar dom eller beslut skall därav berörd part som regel underrättas om innehållet i domen eller beslutet. Vidare skall lämnas fullföljdshänvisning. I den nya förvaltningslagen har fästs särskild vikt vid att fullständig och korrekt underrättelse respektive fullföljdshänvisning lämnas. Passivitetsregeln i SkL 3:4, som tillkommit före den nuvarande förvaltningslagen, bygger på den förutsättningen att den som träffas av ett beslut som innefattar myndighetsutövning skall tillvarata sin rätt i första hand genom allmänna eller särskilda rättsmedel. Försummas detta förlorar man i princip sin möjlighet till ersättning för skada på grund av fel eller brist i beslutet. Den reservationen görs dock att, om man haft giltig anledning för sin underlåtenhet, denna inte skall beta vederbörande rätten till skadestånd. Både den noggranna reglering som gäller för underrättelse och om vad som skall iaktas i fråga om fullförd och den nämnda reservationen i SkL talar för att passivitetsregeln inte behöver avskaffas. Att falla tillbaka på allmänna medvållanderegler synes inte kunna fullt ut ersätta ett slopande av passivitetsregeln; en passivitetsregel av här aktuellt slag synes för övrigt på ett klarare sätt än genom en medvållanderegler dra upp gränserna för föreliggande skadeståndsskyldighet. Genom att bibehålla passivitetsregeln vinner man också – vilket från principiell utgångspunkt är väsentligt – att riktigheten av beslut i förvaltningsärenden som regel inte kommer under allmän domstolsprövning inom ramen för mål om skadestånd.

Under hänvisning till det anförda vill jag avstyrka ett avskaffande av passivitetsregeln i SkL 3:4.

I promemorian har ifrågasatts om inte den vanliga medverkansregeln i 6 kap. 1 § skadeståndslagen kan fylla den funktion som passivitetsregeln i 3 kap. 4 § nu har. Jag delar i och för sig den uppfattningen att en tillämpning av medverkansreglerna kan leda till samma skadeståndsrättsliga bedömning som passivitetsregeln. Dock vill jag påpeka att regeln rättstekniskt inte är någon medvållanderegeln och att rättsföljden inte omedelbart är densamma som vid medvållande (se bl a Hellner, Skadeståndsrätt, 4:de uppl, s. 345).

Jag är även av den uppfattningen, som också redovisas i promemorian, att man inte skall ställa några strängare krav på den skadelidande för att hans passivitet skall anses som ursäktlig. Det skall således inte vara fråga om att han i det närmaste måste ha haft laga förfall.

Det finns dock inte anledning att ta bort passivitetsregeln. Enligt min mening bör man inte överge den grundläggande principen som har kommit till uttryck i passivitetsregeln. Om någon riskerar att lida förlust genom ett felaktigt myndighetsbeslut så skall han således i första hand överklaga beslutet om det är möjligt. Eventuellt har han att använda sig av särskilda rättsmedel för att få rättelse. Passivitetsregeln syftar till att förhindra att utkrävande av ersättning för skada genom myndighetsutövning blir ett substitut för överklagande av domar eller beslut (se prop 1972:5 s 339 ff och 522 ff).

I och för sig anser jag att det är naturligt och mest ändamålsenligt att en rättelse av ett felaktigt beslut i första hand kommer till stånd genom ett överklagande eller genom användande av särskilt rättsmedel varigenom en prövning kommer att ske inom ramen för den ordning som är föreskriven för prövningen av sakfrågan. I princip bör t ex en felaktig dom i ett skattemål överprövas i den ordning som är föreskriven för prövning av sådana mål och inte bedömas av en allmän domstol i ett skadeståndsmål eller av mig i ett skaderegleringsärende.

Enligt min mening bör passivitetsregeln behållas. I varje fall bör regeln finnas kvar i avvaktan på en mera genomgripande översyn av regelsystemet.

En viktig begränsning i passivitetsregelns tillämpningsområde ligger i att den inte får någon verkan när den skadelidande har haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att söka ändring i ett felaktigt beslut. För att ytterligare betona att passivitetsregeln inte skall tillämpas när den skadelidandes underlåtenhet att föra talan framstår som ursäktlig kan enligt min mening "giltig" i 3 kap. 4 § skadeståndslagen lämpligen bytas ut mot ordet "godtagbar". En justering av lagtexten på detta sätt skulle göra att den bättre stämmer överens med rättstillämpningen.

Riksskatteverket

RSV har inget att invända mot att passivitetsregeln slopas.

Fakultetsstyrelsen ställer sig tväksam till upphävande av 3 kap. 4 § om bortfall av rätten till ersättning för skada, som kunnat undvikas genom överklagande av ett myndighetsbeslut. Enligt utredningsmannen är denna s. k. passivitetsregel obehövlig; en tillämpning av den allmänna regeln om jämkning av ersättning på grund av den skadelidandes medvållande till sin skada skulle innebära en smidigare lösning. Emellertid är den allmänna utgångspunkten i processrätten och förvaltningsrätten, att man måste överklaga beslut för att vara bevarad vid sin rätt. Existensen av passivitetsregeln är därför inte onaturlig; dess utformning ger också utrymme för hänsynstagande till att den skadelidande haft "giltig anledning" att ej överklaga.

Möjligtvis är passivitetsregeln följdriktig även vid ett rent skadeståndsrättsligt betraktelsesätt. Inom skadeståndsrätten anses nämligen gälla som en oskriven, allmän princip, att en skadelidande, som drabbats av en viss initialskada, är skyldig att söka begränsa skadans omfattning. Försumlighet härvidlag kan tänkas gå ut enbart över den skadelidande själv; lösningen är alltså mera radikal än den av utredningsmannen förutsatta jämkningen på grund av medvållande. Utan bestämt ställningstagande till vad som är gällande rätt enligt allmänna, skadeståndsrättsliga principer, anser fakultetsstyrelsen sålunda att det inte nu presenterats tillräckligt underlag för avskaffande av passivitetsregeln.

Svenska kommunförbundet

Också den s. k. passivitetsregeln bör behållas. Frågan om ett förvaltningsrättsligt fel begåtts prövas bättre av förvaltningsdomstolar än av de allmänna domstolarna i ett skadeståndsmål. Förvaltningsprocessen har betydelse för en eventuellt efterföljande skadeståndsprocess. Någon indirekt överflyttning av förvaltningsrättslig prövning från förvaltningsdomstol till allmän domstol — vilket kan bli en följd av förslaget — bör inte ske. Det är också naturligt att medborgarna i första hand utnyttjar den besvärsrätt som finns över felaktiga beslut. Därigenom kan skadan begränsas. Till bilden hör att rättssäkerheten kan antas ha ökat genom att man i den nya förvaltningslagen infört ett omprövningsförfarande i första instans. Att den nuvarande ordningen skulle ha några mindre tillfredsställande konsekvenser finns det inga belägg för. En regel av detta slag kan ifrågasättas först om det i praxis visat sig att problem uppstått. Så är inte fallet. Enligt vår uppfattning bör underlåtenhet att föra talan om rättelse av felaktigt beslut besvärsvägen normalt leda till att skadestånd inte utgår. Till bilden hör att den enskilde får besvärshänvisning om beslutet går honom emot. Man kan därför inte påstå att den enskilde skulle vara okunnig om sina möjligheter att överklaga. Att införa särskilda regler för sjuka och ungdomar som missar fullföljdstiden är en principiell fråga som inte kan lösas isolerat i detta sammanhang. I så fall skulle detta behöva avse också möjligheter att föra talan över t ex tingsrätts dom till hovrätt. Det kan

ifrågasättas om en sådan långt gående reform är möjlig eller ens önskvärd. Då bör man inte heller införa särskilda möjligheter i skadeståndssammanhang.

Prop. 1989/90: 42
Bilaga 3

Man kan inte bortse från att rättsläget ändras om passivitetsregeln slopas eftersom avsikten tydligen är att skärpa ansvaret. Resonemanget om att detta kan ersättas av en allmän bedömning av medvållande kan inte göra lagstiftningen tydligare för allmänheten. Passivitetsregeln innebär att man skiljer den administrativa prövningen från den judiciella, vilket är i sak betydelsefullt. Någon dubbelprövning av de förvaltningsrättsliga regelsystemen bör inte förekomma.

Linköpings kommun

Det finns ingen erinran mot att passivitetsregeln upphävs. Den har aldrig varit tillämplig eller återopats av Linköpings kommun.

Stockholms stad

Sakskalet för att slopa denna begränsningsregel är svaga. Regeln är värdefull som incitament för den enskilde att i första hand söka rättelse genom överklagande i stället för genom dyra och komplicerade skadeståndsprocesser. Regeln bör också bibehållas av tydlighetsskäl. Den kan dock modifieras på så sätt att man inte kräver att den enskilde skall ha använt särskilda rättsmedel.

Sveriges domareförbund

Förbundet tillstyrker slopandet av passivitetsregeln. Väsentligt är dock att det finns en regel som gör att skadeståndsskyldigheten för det allmänna kan falla bort om den enskilde underlåtit att föra talan mot ett beslut och giltig anledning inte förelegat till passiviteten. Förbundet ansluter sig till bedömningen att medvållanderegeln i 6 kap. 1 § SkL kan tillämpas för att jämka i ett skadeståndsanspråk om den enskilde varit passiv i stället för nuvarande bestämmelse i 3 kap. 4 § SkL. Det torde inte heller vara nödvändigt att särskilt ange att en underlåtenhet att utan särskild anledning föra talan om rättelse av ett felaktigt beslut är att anse som medvållande utan det kan framgå av motiven.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)

Förslaget tillstyrks. Skälet för att avskaffa den tämligen betydelselösa passivitetsregeln är övertygande.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Beträffande förslaget att upphäva den s k passivitetsregeln (3 kap. 4 §) vill riksförbundet betona att den skadelidande även utan en sådan regel måste vara underkastad en skyldighet att med tillgängliga rättsmedel söka åstad-

komma rättelse av felaktiga beslut. Riksförbundet ställer sig alltså bakom det som sägs i promemorian (s 41) att underlåtenhet att utan skälig anledning föra talan om rättelse av ett felaktigt beslut utgör sådan oaktsam medverkan som omtalas i 6 kap. 1 § andra stycket skadeståndslagen.

Prop. 1989/90: 42
Bilaga 3

Försäkringsjuridiska föreningen

Föreningen har ingen erinran mot att passivitetsregeln slopas, fastän undantaget i gällande rätt när giltig anledning till passiviteten funnits också ger en ventil för en flexibel rättstillämpning.

5 Förslaget att avskaffa den särskilda regeln i 3:5 SkL om ren förmögenhetsskada genom intrång i näringsverksamhet

Kammarrätten i Stockholm

Bestämmelsen i 3 kap. 5 § skadeståndslagen har spelat en underordnad roll. Ett slopande av bestämmelsen torde inte komma att innebära några negativa konsekvenser. Kammarrätten tillstyrker att bestämmelsen upphävs.

Göteborgs tingsrätt

Tingsrätten tillstyrker förslaget.

Rikspolisstyrelsen

I flera ärenden har rikspolisstyrelsen avslagit affärsinnehavares yrkanden om ersättning för ren förmögenhetsskada till följd av intrång i förvärvsverksamhet, då de mist kunder under tid som polis avspärrat området runt affären under exempelvis statsbesök. Avslagsbesluten, som grundats på att fel eller försummelse inte förelegat, har i så gott som samtliga fall väckt mycket upprörda känslor hos de berörda. Man har helt saknat förståelse för lagstiftarens bevekelsegrunder. Det finns anledning att förmoda att den uppfattningen delas av många.

Att mot den anförda bakgrunden helt eller delvis frita staten från ansvar även då fel har begåtts rimmar illa med vad som måste anses naturligt och rimligt. Staten har också oändligt mycket större möjlighet till riskspridning än vad en näringsutövare med en begränsad kundkrets har. Ett upphävande av paragrafen synes också stå i samklang med resonemanget bakom betalningssäkringsutredningens förslag om ökat skadeståndsansvar för staten i samband med betalningssäkring.

Riksåklagaren

Ingen erinran.

Begränsningsregeln i 3 kap. 5 § skadeståndslagen i fråga om ersättning för ren förmögenhetsskada genom intrång i näringsverksamhet har haft ringa praktisk betydelse i min skadereglerande verksamhet. Jag finner inte anledning att motsätta mig ett slopande av regeln.

Riksskatteverket

RSV har inget att invända mot att specialbestämmelsen om ersättning för ren förmögenhetsskada genom intrång i näringsverksamhet utgår.

Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd

I än högre grad än standardregeln är 3 kap. 5 § en specialregel; denna regel inskränker en näringsidkares möjlighet att få skadestånd genom införandet av en särskild skälighetsbedömning. En sådan principiell begränsning för statens ansvar för skador av en viss typ framstår i dag som otillfredsställande. Erfarenheterna sedan lagens tillkomst har veterligen inte gett vid handen att regeln skulle fylla någon större funktion för att begränsa det allmännas kostnader. Regeln bör följaktligen kunna upphävas.

Svenska kommunförbundet

Regeln om ren förmögenhetsskada genom intrång i näringsverksamhet torde sällan ha tillämpats i praktiken. Regeln bör kvarstå oförändrad eftersom det ej visats något behov av ändringar. Att regeln är svår att läsa är inget skäl till ändringar i sak. Lagstiftarens utgångspunkter 1972 måste ha varit en rimlig intresseavvägning av olika motstående intressen. Det har inte framkommit något sedan dess som antyder att en omprövning i sak är nödvändig.

Stockholms stad

I departementspromemorian föreslås att begränsningen av ersättningsansvaret för bl. a. vissa merkostnader och utebliven vinst i näringsverksamhet (3 kap. 5 paragrafen) skall slopas. Samtidigt som det är i dessa fall som skadeståndsanspråken riskerar att bli mycket höga förefaller de i promemorian redovisade rättspolitiska motiven vara mindre starka. Det är viktigt att nödvändiga granskningar, utredningar etc. kan göras på ett sådant sätt att ett fullgott beslutsmaterial kan erhållas. Risken för att handläggande myndigheter av rädsla för stora skadeståndsanspråk för utebliven vinst i ett företag pressar ner handläggningstiden och därmed inte kan åstadkomma ett allsidigt och genomlysande beslutsunderlag förefaller stor. Den kanske största nackdelen av förslaget är att bedömningen av vad som kan anses som en skälig handläggningstid kan komma att få stor betydelse i eventuella skadeståndsmål.

Begränsningen av ersättningsansvaret bör därför kvarstå.

Förbundet tillstyrker att 3 kap. 5 § SkL slopas. Som framhålls saknar bestämmelsen i 3 kap. 5 § SkL praktisk betydelse. Svårigheten att i lagtext söka precisera vad regeln går ut på syns uppenbar och i sådant fall kan den upphävas.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)

Vi vill särskilt understryka det berättigade i att regeln som begränsar ersättningen vid ren förmögenhetsskada nu upphävs. Enligt vår mening bör ersättning för utebliven vinst ingå i skadeståndet, även när staten är skadeståndsskyldig.

Försäkringsjuridiska föreningen

Föreningen tillstyrker att den skälighetsjämkning som föreskrivs i skadeståndslagen, när den skada det allmänna vållar drabbar enskild näringsidkare, utgår ur lagen. Har en obligatorisk myndighetsprövning, som görs i allas intresse, vållat en näringsidkare skada, bör fulla skadan ersättas såsom är normalt vid skadeståndsskyldighet i kontraktsförhållanden.

Industriförbundet

Vi vill understryka angelägenheten i att bestämmelsen i 3 kap. 5 § skadeståndslagen utgår ur lagen som föreslås i avsnitt 6. Som framgår av promemorian har det väsentliga syftet med bestämmelsen varit att begränsa det allmännas ansvar för företagares uteblivna vinst. Som utredaren framhåller utdöms ersättning för utebliven vinst i alla möjliga andra sammanhang utan att detta betraktas som något oskäligt eller anmärkningsvärt.

6 Förslaget att justera regeln om taleförbud I 3:7 SkL

Kammarrätten i Stockholm

Vad som föreslagits föranleder ingen erinran.

Göteborgs tingsrätt

Tingsrätten tillstyrker förslaget.

Riksåklagaren

Jag har ingen erinran mot förslaget.

Justitiekanslern

Jag delar den uppfattning som har kommit till uttryck i promemorian i fråga om att skadeståndstalan bör tillåtas också i sådana fall där talan har

fullföljts till högsta domstolen eller regeringsrätten men prövningstillstånd har vägrats. Jag tillstyrker förslaget till ändring av bestämmelserna i 3 kap. 7 § skadeståndslagen.

Prop. 1989/90: 42
Bilaga 3

Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverket accepterar förslaget att tillåta skadeståndstalan på grund av ett överklagat beslut också i sådana fall där talan fullföljts till högsta domstolen eller regeringsrätten men där prövningstillstånd ej meddelats.

Den föreslagna lydelsen av SkL 3:7 är oklar. Riksförsäkringsverket uppfattar däremot utredarens intentioner som klara, både under den allmänna motiveringen och specialmotiveringen. Verket föreslår följande tillägg i lagtexten. Om prövningstillstånd inte meddelas utgör detta inte något hinder mot att talan om ersättning grundas på beslutet av den lägre instansen.

Riksskatteverket

Verket ställer sig bakom den föreslagna ändringen av regeln om taleförbud vid beslut av de högsta statsmakterna och domstolarna.

Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd

Fakultetsstyrelsen tillstyrker den föreslagna, välmotiverade ändringen av 3 kap. 7 §, varigenom skadeståndstalan mot beslut av lägre myndighet får föras även om ansökan om prövningstillstånd blivit avslagen.

Svenska kommunförbundet

I fråga om taleförbud vid beslut av de högsta statsmakterna och domstolarna vill styrelsen ta upp en principellt viktig fråga som kan röra såväl kommuner som näringslivet och andra som har att tillämpa lagen. Med den snabbhet och komplexitet som kännetecknar dagens lagstiftning kan man inte bortse från att lagstiftningen ibland blir bristfällig. Detta kan leda både till felaktig lagtillämpning och till ekonomiska förluster. Mot den bakgrunden finns anledning att särskilt överväga ett skadeståndsansvar för staten för skada som kan härledas till bristfälligheter i lagstiftningen. Frågan har både principiell och praktisk betydelse. Ett praktiskt exempel utgör den svårtolkade lagstiftningen om felparkeringsavgifter, där kommunerna kan riskera krav på återgång av parkeringsavgifter som ytterst emanerar från bristfälligheter i lagstiftningen.

Stockholms stad

Det tillstyrkes att nuvarande regel bibehålls med den modifikation som föreslås i promemorian.

Förslaget om ersättningsmöjlighet vid överklagande till de högsta instanserna, om prövningstillstånd vägras, är välmotiverat. De nya reglerna i rättegångsbalken synes vara ett erforderligt stöd för att kunna avvisa skadeståndsanspråk som är uppenbart ogrundade.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)

Begränsningsregeln i 3 kap. 7 § skadeståndslagen är central. Den berör kärnfrågan i vilken omfattning avgöranden inom förvaltningen skadeståndsvägen kan bringas inför allmän domstol. Denna fråga måste utredas mera ingående, bl a med hänsyn till att rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen inte fullt ut tillgodosetts genom 1988 års lag om rättsprövning.

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 september 1989	3
1 Inledning	3
2 Allmän motivering	3
2.1 Allmänna utgångspunkter	3
2.1.1 Bakgrund	3
2.1.2 Gällande rätt	4
2.1.3 Överväganden	6
2.2 Anknytningen till myndighetsutövning	9
2.3 Standardregeln	12
2.4 Passivitetsregeln	17
2.5 Ren förmögenhetsskada på grund av intrång i näringsverksamhet	19
2.6 Taleförbudet vid beslut av de högsta statsmakterna och domstolarna	21
2.7 Ikraftträdande m. m.	22
2.8 Reformens kostnadseffekter	22
3 Upprättat lagförslag	23
4 Specialmotivering	23
5 Hemställan	23
6 Beslut	24
Utdrag ur lagrådets protokoll den 29 september 1989	25
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 oktober 1989 ..	27
 Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet (Ds 1989:12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen	29
Bilaga 2 Betänkandets lagförslag	30
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttrandena	31