

Nr 31

Lagutskottets betänkande i anledning av motion angående skadeståndsansvaret vid fel eller försumlighet under lotsning.**Motionen**

I motionen 1974:393 av fru Olsson i Helsingborg m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar att skadeståndsansvaret vid fel eller försumlighet under lotsning skall åvila vederbörande huvudman.

Motionärerna anser det fel att det allmännas skadeståndsansvar inte skall gälla stat eller kommun med anledning av fel eller försummelse vid lotsning. Har statlig eller kommunal tjänsteman under yrkesutövning, genom fel eller försumlighet, förorsakat skada bör enligt motionärerna inte tredje man, i detta fall rederiet, anses ersättningsskyldig.

Gällande ordning

Till vägledning åt sjöfarande håller staten enligt 1 § *lots- och fyrkungörelsen* (1970:698), vilken trädde i kraft den 1 januari 1971, lotsar vid rikets kuster, vid Mälaren och vid Trollhätte kanal (kronolotsar). På Vänern ombesörjs lotsning enligt en särskild *kungörelse* (1932:439) *angående lotsning å sjön Vänern* av hos Väterns seglationsstyrelse anställda lotsar (Vänerlotsar). Inom vissa hamnområden ombesörjs erforderlig lotsning av kommunalt anställda lotsar (hamnlotsar) i enlighet med föreskrifter i vederbörande hamns hamnordning. Det kommunala lotsväsendet håller emellertid på att avvecklas och f. n. finns det kommunalt anställda lotsar endast i Stockholm och Göteborg.

I princip gäller sedan den 1 januari 1971 allmän lotsfrihet. Enligt 5 § lots- och fyrkungörelsen kan Kungl. Maj:t dock med hänsyn till rikets säkerhet eller till förhållanden som hänför sig till fartygets last eller farvattnets beskaffenhet, eller av andra skäl föreskriva skyldighet att anlita lots. Med stöd härav har i kungl. brev den 16 september 1971 utfärdats bestämmelser om lotstvång framför allt i fråga om vissa tankfartyg med last av råolja m. m. och fartyg med allmänfarlig last i bulk. Förslag till bestämmelser om ökat lotstvång har lagts fram av den av sjöfartsverket tillsatta farledsutredningen (stencil dec. 1973). Efter framställan från sjöfartsverket är frågan f. n. föremål för överväganden inom Kungl. Maj:ts kansli.

Enligt 15 § första stycket lots- och fyrkungörelsen ansvarar lots för lotsningen och skall ange och övervaka de åtgärder för navigering och manövrering som med hänsyn till farvattnets beskaffenhet fordras för fartygets

säkra framförande. Han skall vid lotsningen rikta sig direkt till rorsmannen, om inte befälhavaren gör invändning mot det. Enligt uttrycklig föreskrift i andra stycket inskränker nämnda bestämmelser inte befälhavarens ansvar för fartyget. 15 § ersätter en motsvarande bestämmelse i 16 § 1937 års lotsförordning (åberopad av departementschefen i förarbetena till skadeståndslagen, se nedan s. 5).

Bestämmelser om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares fel och försummelse (s. k. principalansvar) återfinns i 3 kap. *skadeståndslagen* (1972:207), vilken trädde i kraft den 1 juli 1972. Den som har arbetstagare i sin tjänst skall sålunda enligt 3 kap. 1 § ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Bestämmelsen gäller även stad och kommun, men avser inte skada vid myndighetsutövning. Beträffande sistnämnda fall gäller enligt 3 kap. 2 § att det allmänna skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande det allmänna ansvarar. I 3 kap. 6–9 §§ är intagna bestämmelser som begränsar nu angiven skadeståndsskyldighet. Av särskilt intresse i detta sammanhang är stadgandet i 9 § enligt vilket skadeståndsansvar för staten eller kommunen inte föreligger i fråga om skada med anledning av fel eller försummelse vid lotsning.

Sedan gammalt har redaren ett långtgående principalansvar. I 8 § *sjölagen* (1891:35 s. 1) stadgas att redaren är ansvarig för skada som befälhavaren, någon av besättningen eller lots åstadkommer i tjänsten. Samma ansvar gäller om skada åstadkommes av någon, som utan att tillhöra besättningen, på redares eller befälhavares uppdrag utför arbete i fartygets tjänst. Vad redaren på grund av nämnda bestämmelse nödgas erlagga har han emellertid enligt 8 § andra stycket rätt att kräva åter av den om vållat skadan. För att mildra det regressansvar som sålunda kunde komma att åläggas lots fanns tidigare i 67 § *Sjöl* intagen en särskild jämningsbestämmelse. Denna upphävdes i samband med antagandet av skadeståndslagen. För lots gäller nu den allmänna bestämmelsen om arbetstagares ansvarighet i 4 kap. 1 § skadeståndslagen. Enligt sistnämnda bestämmelse är arbetstagare skyldig att ersätta skada, som han vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, endast i den mån det med hänsyn till omständigheterna föreligger synnerliga skäl. Sistnämnda regel innebär att lots endast undantagsvis torde kunna komma att åläggas ansvar för vållande av skada.

Förarbeten till skadeståndslagen

Den 15 december 1958 avlämnade *kommittén angående det allmänna skadeståndsansvar* betänkande med förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958:43). Huvudpunkterna i förslaget var följande. För skada som genom fel eller försummelse uppkommer i statlig eller kommunal verksamhet skulle staten resp. kommunen vara skyldig att utge ersättning.

Regeln skulle gälla såväl person- och sakskada som ren förmögenhetsskada. Åtskilliga begränsningar i det allmännas ansvar föreslogs dock. Av särskilt intresse i förevarande sammanhang var förslaget att vid skada uppkommen i offentlig kontroll-, upplysnings- och rådgivningsverksamhet skadestånd skulle utgå endast i vissa undantagsfall. Såvitt avser lots föreskrevs uttryckligen att skadeståndsansvar för det allmänna icke inträdde på grund av fel eller försummelse med avseende på lotsning. Som motivering för sistnämnda förslag anförde kommittén att enligt då gällande rätt staten eller kommunen inte vara ansvarig för fel av kronolots resp. hamnlots utan att detta ansvar bars av redaren. Kommittén återopade även bestämmelsen om befälhavarens ansvarighet för manövreringen. Kommittén antog vidare att fartyg, som är av den storleksordningen att lotshjälp kommer i fråga, och last på sådant fartyg regelmässigt är försäkrade, fastän försäkringen ofta inte täcker hela skadan eller skador av alla slag. Den omständigheten att lotstväng rådde i viss utsträckning behövde enligt kommittén i och för sig inte leda till att skadeståndsskyldighet för kronan med anledning av fel under lotsning borde föreligga. Kommittén drog slutsatsen, att man inte borde gå ifrån gällande rätts ståndpunkt i fråga om det allmännas ansvarighet för skada genom fel vid lotsning:

Att lotsverksamheten undantogs från det allmännas ansvarighet kritiserades i några remissyttranden. *Sveriges redareförening* samt *handelskammarna i Stockholm* och *Karlstad* fann undantaget omotiverat. *Redareföreningen* framhöll att avgift utgick för lotsningen. När det allmänna i åtskilliga andra fall blev ansvarig för skada i samband med tjänster som ställs till förfogande utan avgift var det svårt att inse att ansvarighet inte skulle föreligga för skada som vållas av lots. Lotsavgifterna var av sådan storleksordning, att man från sjöfartsnäringsens sida rimligen kunde begära att skador i samband med lotsning icke skulle behandlas efter regler som för den skadelidande var mindre gynnsamma än de regler, som gällde beträffande skadestånd åt enskild, som inte haft att erlägga avgift för de åtgärder från det allmännas sida, som orsakat skada. Därtill kom att lotsens eget skadeståndsansvar kunde jämkas enligt 9 § i förslaget. Enligt föreningen innebar förslaget därför som helhet en försämring av rederinäringens skydd vid skada under lotsning.

Handelskammaren i Stockholm ansåg att motiveringen till den föreslagna bestämmelsen inte var helt övertygande. Bestämmelsen framstod snarare som ett omotiverat avsteg från förslagets grundtankar. Även om lotsen betraktades som rådgivare, vilket i många fall var en klar fiktion, syntes detta förhållande inte i och för sig motivera undantagsregeln, eftersom det allmännas skadeståndsansvar enligt förslaget i princip omfattade även rådgivningsverksamhet. Lotsverksamheten var också enligt handelskammarens mening en rådgivningsverksamhet av så kvalificerad art, att staten inte utan tungt vägande skäl borde frita sig från skadeståndsansvar, när skador orsakats på grund av försumlighet vid lotsning.

Likhet med annan rådgivande verksamhet underströks även av *juridiska*

fakulteten vid Uppsala universitet. Även om lotsen hade ställning av rådgivare, tedde det sig enligt fakulteten såsom en inkonsekvens med en obligatorisk rådgivare, vars råd endast fick följas å eget ansvar. I vart fall borde ansvarighet för det allmänna föreligga, när skadan vållats av förhållande som endast lotsen kunde känna till.

Även andra remissorgan – bland dem *justitiekanslern*, *hovrätten för Nedre Norrland* och *kammarkollegiet* – var tveksamma om undantaget var berättigat. Justitiekanslern underströk, att bestämmelsen inte syntes stå i överensstämmelse med lagförslagets grunder i övrigt. Med hänsyn bl. a. till lotsningens speciella natur och till att praktiskt taget intet land erkände skadeståndsskyldighet för det allmänna för skada vid lotsning, ville dessa remissinstanser dock inte motsätta sig den föreslagna bestämmelsen.

Även *sjöfartsstyrelsen* var tveksam men tillstyrkte likväl förslaget. Styrelsen pekade på att utvecklingen inom sjöfarten mot snabbare och mera snabbmanövrerade fartyg utan tvivel hade betydelse för lotsens ställning ombord å lotsat fartyg. Tiden medgav ofta icke lotsen att lämna uppgifter om förefintliga sjöfartshinder, vilka befälhavaren kunde beakta vid manövreringen, utan lotsen nödgades lämna direkta kursanvisningar till rorsmanen. Denna utveckling hade medfört att lotsen de facto kommit att i allt större utsträckning – under befälhavarens ansvar – övertaga manövreringen av lotsat fartyg. I synnerhet gällde detta i trånga farleder, vid förtöjningsarbete o. d. Styrelsen upplyste att inom styrelsen pågick en undersökning rörande lotsens uppgifter och behovet av ändring av förenämnda stadgande i lotsförordningen. Skulle en skärpning genomföras av lotsens ansvar för manövreringen av lotsat fartyg kunde detta – särskilt mot bakgrunden av gällande lotsplikt – i och för sig vara en anledning att överväga frågan om statens ansvar för skada som vållas genom fel eller försummelse av lots vid manövrering av lotspliktigt fartyg. Emellertid syntes det sjöfartsstyrelsen tveksamt om den nu aktuella lagstiftningen borde bryta den speciella regleringen av ansvarsfrågan enligt sjölagen. Sjölagen var föremål för översyn av särskilt tillkallade sakkunniga, och det syntes styrelsen lämpligast att till dessa sakkunniga överlämnades frågan, huruvida en eventuell skärpning av lotsens ansvar för manövreringen av lotsat fartyg borde föranleda någon ändring av 8 § sjölagen. I avbidan härpå borde den föreslagna specialbestämmelsen i 7 § av lagförslaget bibehållas.

I den vid 1972 års riksdags avlämnade *propositionen* (1972:5) kritiserade departementschefen kommittéförslaget i vad detta utgått från begreppet "offentlig verksamhet" som det avgörande kriteriet när det gällde att bestämma tillämpningsområdet för en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar. Enligt departementschefen borde en avgränsning av tillämpningsområdet i stället ske bl. a. på grundval av en åtskillnad mellan sådan verksamhet som innefattade myndighetsutövning och övriga aktiviteter som utövades av det allmänna eller av enskilda. Departementschefen anförde vidare att med uttrycket myndighetsutövning torde förstås att det rör sig om beslut

eller åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter. Karakteristiskt för dessa förvaltningsakter är att de kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler, inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur. Vidare har de samhällsorgan, som svarar för dem en monopolställning i förhållande till enskilda rättssubjekt, som alltså inte kan fatta sådana beslut eller vidta sådana åtgärder med de rättsverkningar som tillkommer dem när de fattas eller vidtas av de behöriga samhällsorganen.

Propositionen upptog på grund av det ändrade sättet att bestämma tillämpningsområdet för det allmännas skadeståndsansvar ingen motsvarighet till kommittéförslagets bestämmelser om kontroll- och upplysningsverksamhet. Däremot intogs i 9 § den av kommittén föreslagna bestämmelsen om lotsning. *Departementschefen* anförde härom följande.

När det gäller skada genom *lotsning* anser jag det emellertid motiverat att föreskriva särskilt undantag från det skadeståndsansvar för det allmänna som annars skulle följa av de regler som jag föreslår. Ett sådant undantag betingas emellertid varken av verksamhetens offentliga karaktär eller, i fall där lotstväng föreligger, av att det möjligen kan anses vara fråga om myndighetsutövning – en fråga som i och för sig är tveksam med hänsyn till föreskriften i 16 § 1937 års lotsförordning, att fartygsbefälhavaren trots lotsens närvaro är ansvarig för manövreringen. Inte heller är det lotsningens karaktär av serviceverksamhet som utgör det avgörande skälet. Men som kommittén har framhållit och som jag själv har påpekat i annat sammanhang (avsnitt 2.3.6.3) åtnjuter det allmänna traditionellt och i överensstämmelse med internationellt erkända grundsatser ansvarsfrihet vid skada genom lotsning, även när lotstväng har förelegat. Jag delar kommitténs uppfattning, att denna ståndpunkt bör vidhållas, och som sjöfartsstyrelsen har framhållit i sitt remissyttrande bör i varje fall någon ändring inte göras, innan en översyn av bestämmelserna i 8 § sjölagen om redares ansvar för bl. a. fel eller försummelse av lots har skett inom ramen för det pågående arbetet på en revision av sjölagen.

En undantagsbestämmelse bör emellertid under dessa förhållanden vara generell och avse varje skada genom fel eller försummelse vid lotsning, oavsett om skadan har vållats genom myndighetsutövning från lotsens sida eller om hans verksamhet skall anses ha varit av sådan art att allmänna skadeståndsregler i princip är tillämpliga. Det betyder, att undantaget skall hänföra sig inte bara till den särskilda bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning utan också till de allmänna regler om principalansvar som jag har föreslagit i det föregående (avsnitt 2.2.4.).

I enlighet med det anförda föreslår jag, att i den nya lagstiftningen tas upp föreskrift om att ersättningsskyldighet för stat och kommun inte föreligger i fråga om skada med anledning av fel eller försummelse vid lotsning, men att den av kommittén föreslagna undantagsbestämmelsen i övrigt inte får någon motsvarighet i lagen. De lagtekniska problem som undantagsregeln angående lotsning ger upphov till kommer jag att beröra i det följande vid min behandling av frågan om formerna för lagstiftningen.

I specialmotiveringen till 9 § anförde departementschefen, att de överväganden som låg till grund för en undantagsbestämmelse för lotsverksamheten – bl. a. hänsynen till de särskilda reglerna i 8 § sjölagen om redares

principalansvar för lots – enligt hans mening inte motiverade att ansvarsfriheten sträckte sig längre än till att omfatta vållande av skada under utövning av lotsning. För sådana fall då t. ex. en lots i strid mot gällande föreskrifter inte befann sig på sin station eller underlät att på kallelse gå ut för att biträda med lotsning borde det allmänna ansvara på samma sätt som för underlåtenhet av annan tjänsteman att utföra sina åligganden, om förutsättningar i övrigt förelåg för skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § och övriga därtill knutna bestämmelser i 3 kap. 3–6 §§.

Den föreslagna undantagsbestämmelsen i 3 kap. 9 § föranledde inga motionsyrkanden och inte heller något särskilt yttrande av lagutskottet i dess betänkande (LU 1972:10).

Utländsk rätt

Det är internationell praxis att det allmänna inte svarar för skada som vållats av lots. Detta gäller även i länder där ett skadeståndsansvar för det allmänna i den offentliga verksamheten i princip erkänns. Undantag har veterligt endast Finland utgjort. I Finland har staten enligt 5 § 1927 års lag om statens ansvarighet för skada, förorsakad av tjänsteman, svarat subsidiärt för fel av kronolots. Genom beslut av 1973 års riksdag har emellertid denna lag upphört och ersatts av en ny skadeståndslag, som har trätt i kraft den 1 september 1974. Enligt 3 kap. 7 § sistnämnda lag skall staten och kommunen ej svara för skada som förorsakats vid lotsning. Vid det studiebesök som utskottet gjorde i Finland i september 1974 upplystes att huvudskälet för att befria det allmänna från skadeståndsansvar för lotsning var att det allmänna i andra länder inte svarade för skada, som förorsakats av lots. Vidare åberopades att en dylik skada på grund av fartygens och lastens stora värde ofta är mycket stor. Det är därför naturligt att försäkring upptas med tanke på de risker för skada som hotar under sjötransporten. Genom återförsäkringar försöker försäkringsanstalterna i sin tur fördela försäkringsersättningarna så, att inte skadeståndet ens vid stora sjöskador blir oskäligt betungande för något försäkringsbolag. För den finska staten däremot hade gällande regler inneburit betydande kostnader. Slutligen hänvisades till att befälhavare, oberoende av att lots finns ombord, enligt den finska lotsförordningen ansvarar för manövreringen av fartyget.

Utskottet

Skadeståndslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1972, upptar i 3 kap. bestämmelser om skyldighet för arbetsgivare att ersätta skada som hans arbetstagare vållar i tjänsten (s. k. principalansvar). Vidare innehåller 3 kap. bestämmelser om skadestånd i offentlig verksamhet. Enligt uttrycklig föreskrift i 3 kap. 9 § skall skadeståndsansvar enligt 3 kap. dock ej åvila staten eller kommun med anledning av fel eller försummelse vid lotsning. Om en lots vållar skada genom fel eller försummelse vid lotsning blir i stället

enligt 8 § sjölagen redaren, fast han inte är lotsens arbetsgivare, ansvarig för skadan. Redaren har i sin tur regressrätt gentemot lotsen. Denne är emellertid att anse som jämställd med arbetstagare, varför de i 4 kap. skadeståndslagen intagna reglerna om arbetstagares skadeståndsansvar är tillämpliga på honom. Enligt dessa är arbetstagare ansvarig för skada som han vållat genom fel eller försummelse i tjänsten endast om synnerliga skäl föreligger.

Gällande rätt innebär således att lotsen endast i undantagsfall – t. ex. om han uppsåtligt och av illvilja lämnat felaktiga navigeringsanvisningar – torde kunna bli skadeståndsansvarig. I regel kommer ersättningsskyldigheten att stanna på redaren.

I motionen yrkas att riksdagen skall för sin del besluta, att skadeståndsansvaret vid fel eller försumlighet under lotsning i stället skall åvila vederbörande huvudman. Till stöd för yrkandet anför motionärerna, att om statlig eller kommunal tjänsteman förorsakat skada bör inte tredje man, i detta fall rederiet, vara ersättningsskyldig utan det allmänna.

Utskottet vill till en början erinra om att undantagsregeln i 3 kap. 9 § endast gäller skador vållade vid själva lotsningen. För sådana fall där lots exempelvis i strid mot gällande föreskrifter inte befinner sig på sin station eller underlåter att på kallelse gå ut för att biträda med lotsning kan såsom framgår av det föregående (s. 5) det allmänna bli ansvarigt på samma sätt som för underlåtenhet av annan tjänsteman. Undantagsregeln torde vidare inte vara tillämplig på Vänerlotsarna, eftersom dessa är anställda av Vänerns seglationsstyrelse, som inte är en statlig eller kommunal myndighet.

Utskottet vill vidare peka på att, om undantagsregeln upphävs, det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning endast skulle kunna tänkas bli tillämpligt i de fall där lotstväng föreligger. Såsom framgår av det föregående (s. 1) gäller lotstväng endast i fråga om dels vissa tankfartyg med last av råolja m. m., dels fartyg med allmänfarlig last i bulk. Frågan om utvidgning av lotstväng är emellertid f. n. föremål för överväganden inom Kungl. Maj:ts kansli.

Vid tillkomsten av skadeståndslagen anfördes som skäl för undantagsregeln att det allmänna traditionellt och i överensstämmelse med internationellt erkända grundsatser åtnjuter ansvarsfrihet vid skada genom lotsning. Såvitt utskottet är bekant är det endast i Finland som staten har haft ansvar för skada förorsakad av lots. Detta skadeståndsansvar för det allmänna har emellertid upphävts genom den nya skadeståndslag, som har trätt i kraft den 1 september 1974. Vid det studiebesök utskottet nyligen gjorde i Finland upplystes att huvudskälet till lagändringen var att det allmänna i andra länder inte svarar för skador förorsakade av lots.

Enligt utskottets mening är det skäl som anfördes för införandet av undantagsregeln i 3 kap. 9 § skadeståndslagen alljämt bärande. Utskottet finner sig också böra understryka, att det vid tillskapandet av lagbestämmelser som rör sjöfarten är särskilt angeläget, att internationell rätt och sedvana tillmäts betydelse.

Utskottet vill vidare erinra om att enligt 15 § lots- och fyrkungörelsen lots visserligen ansvarar för lotsningen och är skyldig att ange och övervaka de åtgärder för navigering och manövrering, som erfordras för fartygets säkra framförande, men att dessa bestämmelser inte inskränker befälhavarens ansvar för fartyget. Med tanke härpå och på de risker för skada, som hotar under sjötransporten, måste det te sig naturligt för redaren att skydda sig genom att uppta försäkring. Genom återförsäkringar fördelar försäkringsanstalterna i sin tur riskerna, varför skadeståndet inte ens vid stora sjöolyckor torde bli oskäligt betungande för den enskilde försäkringsgivaren.

På grund av det anförda finner utskottet att det inte föreligger skäl till ändring av gällande rätt på ifrågavarande område.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1974:393.

Stockholm den 12 november 1974

På lagutskottets vägnar

IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: herrar Svanström (c), Hammarberg (s), Sundelin (s), Börjesson i Falköping (c), fru Åsbrink (s), herrar Sjöholm (fp), Andersson i Södertälje (s), Torwald (c), Olsson i Timrå (s)*, Winberg (m), fru Nilsson i Sunne (s), herrar Olsson i Sundsvall (c), Israelsson (vpk) och fru Tillander (c).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.