

Lagutskottets betänkande

1984/85:2

om vissa skadeståndsrättsliga frågor

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet *dels* en motion med yrkande om skärpning av det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning (c), *dels* en motion som rör ungdomars solidariska skadeståndsansvar gentemot staten (m).

Utskottet avstyrker bifall till motionerna.

Motionsyrkanden

I *motion 1983/84:309* av Marianne Karlsson (c) yrkas att riksdagen beslutar anta följande förslag till lag om ändring i skadeståndslagen:

Häriigenom föreskrives i fråga om skadeståndslagen (1972:207)
dels att 3 kap. 3 och 5 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 3 kap. 2 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

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.*

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

I *motion 1983/84:2195* av Arne Svensson (m) yrkas att riksdagen begär att regeringen utfärdar bestämmelser för statliga myndigheter som gör det möjligt för dessa att motta delbetalningar av utdömda skadestånd i enlighet med vad som anförs i motionen.

Föreslagen lydelse

2 §

Staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada *i följd av* fel eller försummelse vid myndighetsutövning *i dess verksamhet.*

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

Gällande rätt

Skadeståndsansvar för det allmänna

Genom införandet av 1972 års skadeståndslag (SkL) vidgades arbetsgivarens skyldighet att ersätta skada som hans arbetstagare vållar i tjänsten. I

förhållande till vad som tidigare gällde enligt grundsatser som utbildats i rättspraxis innebär skadeståndslagen att arbetsgivarens ansvar (det s. k. principalansvaret) utvidgats till att omfatta alla arbetstagare och inte bara dem som tillhör drifts- eller arbetsledningen eller har en ansvarsfull ställning. Enligt 3 kap. 1 § SkL skall den som har arbetstagare i sin tjänst ersätta person- eller sakskada som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Arbetsgivaren svarar också för ren förmögenhetsskada under förutsättning att arbetstagaren vållat skadan genom brott. Med ren förmögenhetsskada avses enligt SkL (1 kap. 2 §) sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.

Den vidgade skadeståndsskyldigheten för arbetsgivare omfattar inte endast enskilda arbetsgivare utan också det allmänna. När t. ex. staten bedriver ekonomisk verksamhet är de skadeståndsregler som gäller för enskilda arbetsgivare sålunda utan vidare tillämpliga. Innebär det allmännas verksamhet en myndighetsutövning sträcker sig emellertid det allmännas ansvar längre. Med myndighetsutövning avses beslut eller åtgärder som är uttryck för samhällets maktbefogenheter och som kommer till stånd och får rättsverkningar mot enskilda på grund av offentligrättsliga regler. Enligt 3 kap. 2 § SkL ansvarar staten och kommunen vid myndighetsutövning inte endast för person- och sakskador utan även för ren förmögenhetsskada som vållas i den offentliga verksamheten. Ansvarigheten för förmögenhetsskada är inte – som i fråga om det vanliga principalansvaret – inskränkt till att gälla endast skada vållad genom brottslig handling. Skadeståndslagens reglering innebär att skadeståndsansvaret för fel vid myndighetsutövning som tidigare endast åvilade den felande tjänstemannen nu överflyttats på det allmänna. Enligt 4 kap. 1 § SkL svarar numera den enskilde tjänstemannen för skada endast om synnerliga skäl föreligger.

Den ökade skadeståndsskyldigheten för det allmänna har emellertid begränsats i vissa hänseenden. I syfte att undvika att även obetydliga avvikelser från författningsbestämmelser eller andra smärre fel eller försummelse skall medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna föreskrivs i 3 kap. 3 § SkL att skadeståndsskyldighet vid myndighetsutövning föreligger endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning. Denna s. k. standardregel innebär att från det allmännas skadeståndsskyldighet utesluts sådana skadefall där fel eller försummelse i och för sig får anses ha förelegat men där verksamheten kan anses ha hållit den standard som rimligen kan krävas.

I fråga om felaktiga myndighetsbeslut gäller vidare enligt 3 kap. 4 § SkL att om den skadelidande utan giltig anledning har underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, utgår inte ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas. Denna passivitetsregel kompletteras med en bestämmelse i 3 kap. 7 § SkL att talan om ersättning enligt 3 kap. 2 § inte får föras med anledning av beslut av regeringen eller riksdagen eller av högsta domstolen och regeringsrätten om inte beslutet upphävts eller ändrats.

SkL innehåller också regler som beträffande det allmännas skadeståndsskyldighet begränsar skadeståndsbeloppet. Ersättning för ren förmögenhetskada vid myndighetsutövning skall, om skadan uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet, utgå endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter (3 kap. 5 § SkL). Denna skälighetsregel träffar framför allt krav på utebliven vinst. I 3 kap. 6 § SkL föreskrivs vidare att ersättning för sakskada kan jämkas om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

SkL gäller om annat inte är föreskrivet. Vid sidan av SkL finns vissa specialregler som ålägger det allmänna ett längre gående skadeståndsansvar. Dels är det fråga om regler som gäller oavsett om en skada uppstått vid myndighetsutövning eller ej, t. ex. skadeståndsreglerna i miljöskyddslagen och datalagen. Dels finns det regler som ålägger det allmänna ett ansvar för fel (i objektiv mening) som begåtts vid myndighetsutövning. Som exempel härpå kan nämnas 1974 års lag om ersättning vid frihetsinskränkning och vissa bestämmelser i jordabalken om fel begångna inom inskrivningsväsendet. I rättspraxis har dessutom det allmänna ålagts strikt ansvar vid vissa typer av farlig verksamhet, t. ex. omfattande sprängningar, grävningar m. m. Oftast har det då varit fråga om skador i samband med militära övningar.

Skadeståndsskyldighet mot det allmänna

I SkL föreskrivs (2 kap. 1 §) en skyldighet för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vållar person- eller sakskada att ersätta skadan. Skall två eller flera ersätta samma skada svarar de solidariskt för skadeståndet, såvida inte annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åvilar någon av dem (6 kap. 3 § SkL). Den solidariska ersättningskyldigheten gäller oavsett om den skadelidande är ett enskilt rättssubjekt eller staten eller kommun.

Statliga myndigheters möjligheter att avskriva eller efterge statens fordringar regleras av bestämmelserna i *avskrivningskungörelsen* (1965:921). Avskrivning är en ren rationaliseringsåtgärd, ett beslut att t. v. inte bokföra och bevaka en fordran. Avskrivningsbeslutet ändrar i princip inte betalningsskyldigheten. Indrivning kan därför under vissa förutsättningar tas upp på nytt.

Om avsikten är att fordringen helt skall upphöra efterges fordringen. Möjlighet finns att efterge en fordran också av billighetsskäl. Enligt 15 § får sålunda fordran vars kapitalbelopp inte överstiger 50 000 kr. helt eller delvis efterges om det på grund av gäldenärens sjukdom eller därmed jämförlig orsak eller av annan anledning måste anses uppenbart obilligt att kräva betalning för fordringen. Behörigheten att efterge fordringen är förbehållna de i kungörelsen angivna bevakningsmyndigheterna samt ett fåtal andra myndigheter. Övriga myndigheter måste lämna fordringen till bevakningsmyndigheten när fråga uppkommer om en eftergift av billighetsskäl.

Motionsmotiveringar

Motion 309

Motionären har en lång motivering för sina yrkanden. Utskottet redovisar nedan huvudskälen. För den fullständiga motiveringen hänvisas till den tryckta motionen.

I motionen framhålls inledningsvis att den svenska skadeståndsrätten utvecklets i riktning mot att ge parterna i en skadeståndstvist en jämbördig ställning. På ett område har emellertid enligt motionären ännu inte uppnåtts jämställdhet, nämligen när det gäller det allmännas skadeståndsansvar gentemot enskild part.

Enligt motionären händer det att en myndighets felaktiga beslut leder till en omfattande förmögenhetsskada. I sådana fall har den skadelidande oftast begränsade möjligheter att få full kompensation. Motionären menar att den skadelidande har svårt att styrka såväl att någon försummelse förelegat som storleken av skadan. Ofta görs dessutom från myndigheten gällande att det inte föreligger adekvat kausalitet mellan det felaktiga beslutet och den förlust som den skadelidande drabbas av.

Motionären pekar vidare på att enligt svensk rätt har den som sysslar med potentiellt farlig verksamhet ett större skadeståndsansvar än som följer med normal verksamhet. Ofta är ansvaret strikt. Motionären hänvisar till trafikskadelagen enligt vilken en skadelidande endast behöver visa att skadan inträffat "i följd av" trafik och således inte att den skadevållande varit oaktsam. När det gäller statlig eller kommunal verksamhet begränsas den skadelidandes möjligheter att få ersättning av att lagen som regel inte erkänner verksamheten som potentiellt farlig.

Motionären framhåller att den skadelidande också har fått en sämre ställning genom de begränsningar i det allmännas skadeståndsansvar som tagits in i 3 kap. 3 och 5 §§ SkL. Enligt motionären har statens skadereglering traditionellt bedrivits med en oginhet och brist på generositet som framstått som obillig. Motionären anser att framför allt jordbrukare och andra näringsidkare är blottställda eftersom felaktiga myndighetsingripanden i deras näringsverksamhet kan medföra snabb ruin. Mot denna bakgrund framstår de nämnda begränsningarna i det allmännas ansvar som mindre berättigade.

Sammanfattningsvis anser motionären att den skadelidandes ställning gentemot det allmänna måste förbättras. De särskilda begränsningarna i 3 kap. 3 och 5 §§ SkL bör därför slopas. Att nu plädera för en omvänd bevisbörda när det gäller fastställandet av skadeståndets storlek anser motionären vara för tidigt. När det däremot gäller frågan om en skada skall vara ersättningsgill eller inte finns det anledning att tillerkänna den skadelidande en bevislättnad. Statens och kommunernas verksamhet bör bedömas på motsvarande sätt som annan potentiellt farlig verksamhet. För att skadestånd skall utgå bör den skadelidande inte behöva visa att den *vållats*

genom fel eller försummelse utan 3 kap. 2 § SkL bör ändras så att det är tillräckligt att den skadelidande visar att skadan inträffat *i följd av* fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Motion 2195.

Motionären anför att det är vanligt att när flera medverkar vid vandalisering och annan skadegörelse, de inblandade döms att solidariskt utge skadestånd till den skadelidande. Det förekommer då ofta att någon eller några av de dömda inte vill eller kan fullgöra sin skadeståndsskyldighet medan andra önskar erlägga sin andel av beloppet för att härigenom kunna anse att de har gjort rätt för sig. I de flesta fall godkänner enskilda skadelidande en sådan betalning. När det gäller statliga myndigheter däremot kräver de enligt motionären ut hela skadeståndet av den som vill betala. Detta skapar problem inte minst för ungdomar som ofta får svårt att bli skuldfria. Regeringen bör därför kunna utfärda bestämmelser som gör det möjligt för myndigheterna att nöja sig med att varje skadevällande betalar sin del av skadeståndet.

Utskottet

Staten och kommunerna är ansvariga för fel och försummelser av sina arbetstagare på samma sätt som privata arbetsgivare, när verksamheten kan jämföras med enskild verksamhet. Enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen (SkL) är arbetsgivare ansvarig för person- och sakskada som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Arbetsgivaren kan också bli skyldig att ersätta ren förmögenhetsskada men då fordras att arbetstagaren vållat skadan genom brottslig handling.

Vid *myndighetsutövning* sträcker sig statens och kommuns ansvar längre än andra arbetsgivares. Sålunda svarar det allmänna inte bara för person- och sakskada utan också för ren förmögenhetsskada när fel eller försummelse begåtts av dess tjänstemän (3 kap. 2 § SkL). Denna långtgående skadeståndsskyldighet har emellertid vissa begränsningar. I syfte att undvika att helt obetydliga fel och försummelser medför skadeståndsansvar har i 3 kap. 3 § SkL införts den regeln att skadeståndsskyldighet vid myndighetsutövning föreligger endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning. En särskild regel (3 kap. 5 § SkL) begränsar också det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada som drabbar en företagare till följd av intrång i näringsverksamhet. Ersättning utgår i sådana fall endast efter en skälighetsbedömning.

I motion 1983/84:309 av Marianne Karlsson (c) hävdas att det allmännas skadeståndsansvar behöver skärpas. Motionären yrkar att 3 kap. 2 § SkL ändras så att det allmänna svarar för skada vid myndighetsutövning oavsett

om skadan orsakats av fel eller försummelse av någon tjänsteman. Det allmänna skall således enligt motionärens förslag ansvara även för skada som uppkommer utan att någon varit oaktsam. Vidare yrkar motionären att de särskilda begränsningsreglerna i 3 kap. 3 och 5 §§ slopas.

Utskottet erinrar om att det allmännas skadeståndsansvar utvidgades betydligt när skadeståndslagen trädde i kraft den 1 juli 1972. Dessförinnan svarade det allmänna över huvud taget inte för fel vid myndighetsutövning. Ansvarigheten härför åvilade endast den felande tjänstemannen. Enligt utskottets mening har det inte förekommit något som nu bör föranleda en ytterligare skärpning av det allmännas ansvar. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 309.

Om två eller flera skall ersätta samma skada svarar de enligt 6 kap. 3 § SkL solidariskt för skadeståndet. Den *solidariska skadeståndsskyldigheten* gäller oavsett om den skadelidande är ett enskilt rättssubjekt eller staten eller kommun.

I motion 1983/84:2195 av Arne Svensson (m) framhålls att den solidariska skadeståndsskyldigheten ofta leder till problem för ungdomar som ålagts att betala skadestånd till staten. Om någon eller några av de dömda inte vill eller kan fullgöra sin skadeståndsskyldighet blir de andra krävda på hela skadeståndet och kan följaktligen inte bli fria från ansvar genom att endast betala sin del av skadeståndet. Motionären anser detta förhållande otillfredsställande och yrkar att riksdagen begär att regeringen utfärdar bestämmelser för statliga myndigheter som gör det möjligt för myndigheten att nöja sig med att varje skadelidande endast betalar sin del av skadeståndet.

Utskottet vill hänvisa till att statliga myndigheter har möjlighet att avskrika eller efterge statens fordringar enligt närmare bestämmelser i avskrivningskungörelsen (1965:921). Bl. a. får enligt 15 § fordran vars kapitalbelopp inte överstiger 50 000 kr. helt eller delvis efterges om det på grund av gäldenärens sjukdom eller därmed jämförlig orsak eller av annan anledning måste anses uppenbart obilligt att kräva betalning för fordringen. Denna bestämmelse bör kunna i vissa fall bli tillämplig på sådana fordringar som motionären avser. Huruvida avskrivningskungörelsen behöver kompletteras med ytterligare regler om avskrivning eller hel eller delvis eftergift av fordran får enligt utskottets mening ankomma på regeringen att pröva. Motion 2195 bör därför inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet hemställer

1. beträffande *det allmännas skadeståndsansvar* att riksdagen avslår motion 1983/84:309,
2. beträffande *solidarisk skadeståndsskyldighet mot staten* att riksdagen avslår motion 1983/84:2195.

Stockholm den 16 oktober 1984

På lagutskottets vägnar
PER-OLOF STRINDBERG

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Mona Saint Cyr (m), Ingemar Konradsson (s), Allan Ekström (m), Owe Andréasson (s), Sigvard Persson (c), Per Israelsson (vpk), Bengt Silfverstrand (s)*, Inga-Britt Johansson (s)*, Kersti Johansson (c), Berit Löfstedt (s)* och Sten Andersson i Malmö (m)*.

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

