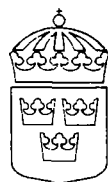


Lagutskottets betänkande

1989/90:LU10

Det allmännas ansvar enligt
skadeståndslagen



1989/90
LU10

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 1989/90:42, vari 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 i huvudsak att vissa bestämmelser som för närvarande begränsar detta ansvar tas bort. I propositionen förutsickas att en utredning skall tillsättas med uppdrag att överväga hur det allmännas skadeståndsansvar bör vara utformat på längre sikt.

I betänkandet behandlar utskottet också fyra med anledning av propositionen väckta motioner. Tre av motionerna (två m, en c) berör inriktningen av det fortsatta översynsarbetet. I en av motionerna (fp) förordas införandet av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil.

Utskottet tillstyrker förslagen i propositionen och avstyrker motionerna.

Till betänkandet har fogats två reservationer (båda m, fp, c och mp).

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen (justitiedepartementet) — efter hörande av lagrådet — att riksdagen antar i propositionen framlagt förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207).

Lagförslaget har intagits som bilaga till betänkandet.

Beträffande propositionens huvudsakliga innehåll hänvisas till vad utskottet anför nedan på s. 4 f.

Motionerna

1989/90:L5 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om inriktningen av den förestående översynen av det allmännas skadeståndsansvar.

1989/90:L6 av Rolf Dahlberg m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om inriktningen av utredningsarbetet gällande ökat skadeståndsansvar för det allmänna.

1989/90:L.U10

1989/90:L7 av Bengt Harding Olson m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar att 3 kap. 3 § skadeståndslagen skall ha följande lydelse:

Skadeersättning utgår även i annat fall än som avses i 2 § i den mån den skadelidandes möjligheter att försörja sig allvarligt har äventyrats genom skadan eller ersättningsbehovet annars, med hänsyn till hans ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt, framstår som särskilt angeläget.

1989/90:L8 av Martin Olsson m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om inriktningen av utredningsarbetet gällande dels skadeståndsansvaret i myndighetsutövning, dels statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet.

Utskottet

Allmän bakgrund

Genom införandet av skadeståndslagen (1972:207) vidgades arbetsgivarens skyldighet att ersätta skada som hans arbetstagare vållar i tjänsten. Enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen (SkL) skall den som har arbetstagare i sin tjänst ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Arbetsgivaren svarar också för ren förmögenhetsskada i de fall då 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 utan vidare tillämpliga. Innefattar verksamheten myndighetsutövning sträcker sig statens och kommunernas 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 vid myndighetsutövning (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. I fråga om felaktiga myndighetsbeslut gäller vidare att, om den skadelidande utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, ersättning inte utgår för skada som därigenom kunnat undvikas (3 kap. 4 § SkL). Regeln kompletteras med en bestämmelse i

3 kap. 7 § SkL som anger att talan inte får föras med anledning av beslut av de högsta statsmakterna och dömande instanserna om inte beslutet upphävs eller ändrats. En särskild regel (3 kap. 5 § SkL) begränsar det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada som drabbar en företagare till följd av intrång i näringsverksamhet. Ersättning utgår i sådana fall endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter. Denna skälighetsregel träffar framför allt krav på utebliven vinst.

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. skadestandsreglerna i miljöskadelagen 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 lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Ett annat exempel på regler om längre gående skadeståndsansvar för staten för fel som begåtts vid myndighetsutövning utgörs av vissa bestämmelser i jordabalken om fel begångna inom inskrivningsväsendet. I sammanhanget kan också nämnas att regeringen i proposition 1989/90:3 om ändringar i betalningssäkringslagen lagt fram förslag som bl.a. innebär förbättrade möjligheter till ersättning för den som lider ren förmögenhetsskada till följd av ett felaktigt beslut om betalningssäkring.

När staten driver affärsmässig verksamhet och därmed kan jämföras med en privat näringsidkare gäller i princip samma allmänna civilrättsliga regler i rättsförhållandet mellan staten och en enskild person som i rättsförhållanden mellan näringsidkare eller mellan näringsidkare och konsumenter. Vid avtalsförhållanden i allmänhet är det en huvudregel att dröjsmålsskador och andra förmögenhetsskador i princip skall ersättas fullt ut. Finns det särskilda regler för vissa rättsområden träder de i stället för de allmänna civilrättsliga principerna. SkL:s bestämmelser är tillämpliga endast om inte annat är föreskrivet i författning eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.

I början av år 1989 framlades i en departementspromemoria, (Ds 1989:12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, förslag till ändringar av reglerna i 3 kap. SkL. I promemorian, som på justitieministerns uppdrag utarbetats av justitierådet Bertil Bengtsson, framhölls att en viss reformering av skadeståndslagens regler om statens och kommunernas skadeståndsansvar är motiverad, bl.a. med hänsyn till de erfarenheter som vunnits sedan reglernas tillkomst år 1972. De förslag till förändringar i regelsystemet som lämnades i promemorian innebar i huvudsak dels att den grundläggande ansvarsregeln i 3 kap. 2 § SkL skulle ändras så att skadeståndsansvar skulle kunna inträda redan när fel eller försummelse begåtts i samband med myndighetsutövning, dels att de särskilda bestämmelser i 3 kap. 3—5 §§ SkL som begränsar statens och kommunernas ansvar skulle upphävas.

Frågor om det allmännas skadeståndsansvar har under senare år åtskilliga gånger aktualiserats i riksdagen genom motioner. Senast behandlades spörsmålet våren 1989 då utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande 1988/89:LU31 framhöll att förslagen i departementspromemorian i viss mån tillgodosåg den kritik mot nuvarande ordning som framförts i motionerna och kommit till uttryck i den allmänna debatten och underströk betydelsen av att en proposition på grundval av promemorian förelades riksdagen redan under hösten 1989. Även om ett genomförande av de i promemorian framlagda förslagen skulle komma att innebära betydande förbättringar fanns det enligt utskottets mening skäl att överväga vad som i ett längre tidsperspektiv ytterligare kan göras för att ge den enskilde möjligheter att få ersättning för skador som orsakas på grund av fel och försummelser i samband med myndighetsutövning. Det lagstiftningsarbete som vid tillfället pågick inom justitiedepartementet på grundval av förslagen i promemorian borde därför enligt utskottet ses som en första etapp på vägen mot en mera genomgripande översyn av bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar i syfte att bringa regelsystemet i överensstämmelse med vad som av allmänheten uppfattas som rimligt och rättvist. En sådan översyn torde enligt vad utskottet anförde kräva en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Översynen borde därför genomföras under parlamentarisk medverkan. Vad utskottet anförde gav riksdagen med anledning av motionerna som sin mening regeringen till känna. Med anledning av riksdagens begäran har regeringen den 2 november 1989 bemyndigat chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågor om det allmännas skadeståndsansvar.

Propositionens huvudsakliga innehåll

På grundval av den ovan redovisade departementspromemorian läggs i propositionen fram förslag till ändringar i 3 kap. SkL om statens och kommunernas ansvar för skador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Förslaget innebär i huvudsak att vissa begränsningar som gäller i dag för det allmännas skadeståndsansvar tas bort. Sålunda upphävs enligt förslaget den s.k. standardregeln (3 §) som innebär att det allmänna kan åläggas skadeståndsskyldighet endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning. Vidare föreslås den s.k. passivitetsregeln (4 §) upphävd liksom bestämmelsen i 5 § som innebär att vid ren förmögenhetsskada som uppkommer på grund av intrång i näringsverksamhet skadeståndsbeloppet begränsas till vad som är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets och försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter.

En mindre jämkning föreslås i den paragraf (7 §) som reglerar rätten att föra talan om skadestånd på grund av fel av de högsta statsmakterna och dömande instanserna.

Någon ändring i enlighet med promemorieförslaget föreslås däremot inte när det gäller huvudbestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL. I propositionen uttalas att skadeståndsansvaret på sikt dock bör omfatta även vissa fall som har ett mindre nära samband med myndighetsutövning samt att den av riksdagen begärda parlamentariskt sammansatta kommittén bör få i uppgift att överväga hur ett sådant vidgat ansvar närmare skall utformas.

De föreslagna ändringarna i SkL skall enligt propositionen träda i kraft den 1 januari 1990.

Utskottets överväganden

Som ovan redovisats föreslås i propositionen att de särskilda regler i 3 kap. 3—5 §§ SkL, vilka begränsar det allmännas skadeståndsansvar vid felaktig myndighetsutövning, upphävs samt att 3 kap. 7 § SkL ändras så att skadeståndstalan kan föras med anledning av beslut som har överklagats till de högsta dömande instanserna i sådana fall där prövningstillstånd inte har beviljats.

I motion L7 av Bengt Harding Olson m.fl. (fp) påpekas att folkpartiet under en följd av år och i olika sammanhang framhållit de stora bristerna i det allmännas ansvar, både vad avser skadeståndsansvaret och det straffrättsliga tjänsteansvaret m.m. Motionärerna motsätter sig inte förslagen i propositionen men anser att de får ringa praktisk effekt och att reformen inte kan fylla den självklara funktionen att undvika skadeståndsrättsliga "justitiemord". I avvaktan på resultatet av den aviserade parlamentariska utredningen måste enligt motionärerna sådana provisoriska regler införas att nya skadeståndsrättsliga skandaler undviks. Så kan ske, hävdar motionärerna, genom införande av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil (efter mönster från brottskadlagen). Den skall kunna tillämpas om den skadelidandes ersättningsbehov med hänsyn till dennes ekonomiska villkor och omständigheter i övrigt framstår som särskilt angeläget. Enligt motionärerna kommer en sådan delreform bättre än regeringens modell att fånga upp aktuella upprörande fall i avvaktan på den kommande skadeståndsrättsliga nyordningen. Med hänvisning till det anförda begär motionärerna att skadeståndslagen ändras så att 3 kap. 3 § får följande nya lydelse: Skadeersättning utgår även i annat fall än som avses i 2 § i den mån den skadelidandes möjligheter att försörja sig allvarligt har äventyrats genom skadan eller ersättningsbehovet annars, med hänsyn till hans ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt, framstår som särskilt angeläget.

Utskottet erinrar om att en motion med samma syfte som motion L7 behandlades av utskottet våren 1989 i det ovan nämnda betänkandet 1988/89:LU31. Utskottet underströk därvid, som tidigare redovisats, betydelsen av att riksdagen under hösten 1989 förelades en proposition om ändringar i skadeståndsreglerna i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i den framlagda departementspromemorian. Enligt ut-

skottet fanns det med hänsyn härtill inte anledning att överväga någon form av skadeståndsrättslig säkerhetsventil i avvaktan på en mer genomgripande översyn av skadestandsreglerna.

Som framgår av redogörelsen ovan har regeringen tillmötesgått riksdagens önskemål genom att på grundval av promemorian föreslå ändringar av skadestandsreglerna i 3 kap. SkL. I enlighet med riksdagens begäran har regeringen också beslutat tillkalla en utredning med uppdrag att se över frågor om det allmännas skadeståndsansvar. Den omständigheten att en utvidgning av skadeståndsansvaret enligt 3 kap. 2 § SkL skall övervägas ytterligare i samband med utredningsarbetet och att något förslag till ändring av det lagrummet därför inte framläggs i propositionen bör inte föranleda att riksdagen nu frångår sin tidigare inställning till frågan om en skadeståndsrättslig säkerhetsventil. Utskottet kan därför inte finna något som talar för att spörsmålet bör bedömas annorlunda än tidigare. Med det anförda tillstyrker utskottet bifall till propositionen och avstyrker bifall till motion L7.

I tre motioner tas upp frågor om den närmare inriktningen av den förestående översynen av det allmännas skadeståndsansvar.

Enligt direktiven för utredningen (dir. 1989:52) är kommitténs huvuduppgift att göra en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Kommittén bör därvid undersöka bl.a. om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen för fel eller försummelser vid myndighetsutövning bör vidgas så att det inte krävs ett lika nära samband med myndighetsutövningen som för närvarande. Vidare bör kommittén undersöka om det på vissa särskilda rättsområden bör införas ett strikt skadeståndsansvar för det allmänna i samband med myndighetsutövning. En annan uppgift för kommittén anges vara att undersöka om ersättning som det allmänna skall betala till enskilda på grund av skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning bör bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. I direktiven anförts att det utöver de särskilt angivna uppgifterna finns åtskilliga andra frågor om det allmännas skadeståndsansvar som behöver prövas och att utredningen bör vara oförhindrad att ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som utredningen finner påkallade. Utredningsarbetet skall vara avslutat före utgången av år 1992.

I motion L5 av Allan Ekström (m) anförts att den förbättring av den enskildes rättsskydd som propositionen innebär självfallet tillstyrks men att propositionen är uppenbart otillräcklig. För det första tar propositionen inte ställning till själva kärnfrågan, nämligen huruvida det är möjligt att beträffande det allmännas skadeståndsansvar slopa culpabegränsningen helt och hållet. För det andra berörs, påpekar motionären, bara delvis frågan om eller i vilken utsträckning anknytningen till myndighetsutövning bör bibehållas. Motionären anser att en utvidgning av ansvarsområdet inte bör stanna vid begreppet "i samband med myndighetsutövning" och framhåller att det finns offentlig verksamhet som över huvud taget inte utgör myndighetsutövning men där motsvarande behov av skadestånd föreligger. För det tredje

saknas enligt motionären anledning att låta den statliga affärsverksamheten bedrivas under gynnsammare former än som gäller för jämförbara enskilda näringsidkare.

I motion L6 av Rolf Dahlberg m.fl. (m) påpekas att moderata samlingspartiet under en följd av år krävt att det allmännas skadeståndsansvar på grund av felaktigt handlande från myndigheternas sida skall vidgas. Motionärerna, som biträder lagförslagen i propositionen, anser det mot denna bakgrund tillfredsställande att en parlamentarisk utredning nu skall komma till stånd på det aktuella området. En utgångspunkt för utredningsarbetet bör enligt motionärerna vara att vanliga skadeståndsrättsliga regler i princip bör gälla också inom ifrågavarande område. Utredningen bör vidare överväga om det är möjligt att skärpa reglerna om att det allmänna vid oriktigt handlande får ansvara för skador som uppkommer för enskilda även i fall då någon oaktsamhet inte föreligger (strikt ansvar). Utredningen måste dessutom, fortsätter motionärerna, överväga i vilken utsträckning enskilda skall få gottgörelse för skada som har sin grund i oriktiga råd och upplysningar från myndigheter utan att det föreligger något direkt samband med myndighetsutövning. Vidare finns det anledning för utredningen att överväga under vilka villkor den statliga affärsverksamheten skall verka. Enligt motionärerna saknas det skäl till att låta denna verksamhet bedrivas under gynnsammare villkor än som gäller för jämförbara enskilda näringsidkare. Slutligen bör utredningen överväga om ersättning skall kunna utgå för den kränkning som den skadelidande utsatts för även om han inte kan styrka att han åsamkats någon direkt ekonomisk skada.

Också i motion L8 av Martin Olsson m.fl. (c) fästs uppmärksamhet på att det egna partiet under en följd av år krävt att det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning liksom statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet skall utredas i syfte att stärka den enskildes rätt till skadestånd. Motionärerna motsätter sig inte de i propositionen föreslagna lagändringarna men framhåller att det är synnerligen angeläget att den av riksdagen begärda fortsatta utredningen får i uppdrag att göra en omfattande översyn av statens skadeståndsansvar både vid myndighetsutövning och i affärsmässig verksamhet. När det gäller ansvaret vid myndighetsutövning torde det enligt motionärerna krävas en förutsättningslös och allsidig analys för att regelsystemet skall kunna bringas i överensstämmelse med vad som av allmänheten uppfattas som rimligt och rättvist. Motionärerna anser att vanliga skadeståndsrättsliga grundsatser i princip bör gälla också inom ifrågavarande område. Det bör dock övervägas i vad mån det är möjligt och lämpligt att skärpa reglerna så att det allmänna får ansvara för skador vid oriktigt handlande även i fall då någon oaktsamhet inte föreligger (strikt ansvar). Ett alternativ kan vara, fortsätter motionärerna, att införa omvänd bevisbörda så att det allmänna för att undgå skadeståndsskyldighet måste styrka att vållande inte föreligger (presumtionsansvar). I motionen uppmärksammas också de olikheter som råder mellan statens och den enskildes skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet. Principen bör enligt motionärerna vara att det skall råda

likställighet mellan staten som näringsidkare och en enskild som bedriver näringsverksamhet. Att en anpassning av statens skadeståndsansvar på detta område efter vad som gäller i allmänhet kan komma att föranleda vissa pris- och taxehöjningar är inte tillräckligt skäl att göra avsteg från den principen. Ett avskaffande av de särskilda friskrivningsregler på området som gäller för statlig affärsverksamhet bör enligt motionärernas mening prövas av den aviserade utredningen.

I samtliga tre nu nämnda motioner yrkas att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad som i resp. motion anförts om inriktningen av det förestående utredningsarbetet rörande det allmännas skadeståndsansvar.

Utskottet konstaterar att vad motionärerna anför i väsentlig mån överensstämmer med tankarna i några av de motioner som föranledde utskottet att våren 1989 uttala sig till förmån för en allsidig och förutsättningslös översyn av det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning. När det gällde den närmare inriktningen av en sådan översyn ansåg sig utskottet (se bet. 1988/89:LU31) — med hänsyn till att en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar bl.a. innefattar komplicerade avvägnings- och gränsdragningsproblem — inte då vara berett att ange några närmare riktlinjer för hur arbetet bör bedrivas, utan det fick ankomma på regeringen att i sedvanlig ordning bestämma formerna härför. Utskottet påpekade dock att en utgångspunkt bör vara att vanliga skadeståndsrättsliga grundsatsar bör gälla också vid verksamhet som har samband med myndighetsutövning. Ett generellt ansvar för det allmänna oberoende av vållande borde således knappast komma i fråga. Inom ramen för det nuvarande skadeståndsrättsliga regelsystemet borde det emellertid enligt utskottets mening kunna övervägas olika förbättringar, och utskottet pekade på några, i vart fall teoretiskt tänkbara, lösningar som kunde förtjäna att närmare övervägas. Eftersom det i många fall kan vara svårt för den skadelidande att bevisa att skadan orsakats av vårdslöshet från myndighetens sida kunde det sålunda övervägas om inte det allmänna på vissa särskilda rättsområden bör svara oberoende av vållande. Utskottet påpekade härvidlag att det finns rättsområden som företer sådana särdrag att ett strikt ansvar kan vara motiverat. Som exempel nämndes områden där det allmännas verksamhet innefattar betungande ingrepp i enskildas förhållanden. Ett steg i den riktningen hade redan tagits genom förslag till ändrade regler om ersättning vid felaktig betalningssäkring som framlagts i utredningsbetänkandet (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkringslagen. En närmare kartläggning av på vilka ytterligare rättsområden ett skärpt skadeståndsansvar kan ifrågakomma framstod enligt utskottets mening som motiverad. Med hänsyn till att det vid förmögenhetsskador ofta är svårt för den enskilde att visa storleken av den skada som tillfogats honom kunde det vidare övervägas om inte ersättningen kan bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. Utöver de anförda exemplen på frågor som kan övervägas fanns det, fortsatte utskottet, givetvis åtskilliga andra spörsmål om det allmännas skadeståndsansvar som behöver prövas.

Utskottet kunde däremot inte ställa sig bakom önskemålen i motionerna om en översyn också av frågan om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet. I likhet med vad utskottet framhållit då spørgsmålet tidigare hade prövats i riksdagen underströk utskottet att en skärpning av statens skadeståndsansvar vid affärsmässig verksamhet är förenad med stora svårigheter och kan leda till betydande kostnadsökningar för allmänheten i form av exempelvis högre portoavgifter och dyrare järnvägsresor. En bättre lösning ansåg utskottet vara att man inom ramen för nuvarande ansvarighetsregler försöker förbättra möjligheterna för enskilda att erhålla ersättning för sina skador, och utskottet påpekade att vissa sådana förbättringar hade genomförts under medverkan av konsumentverket. Enligt utskottet var dock konsumentverkets möjligheter att påverka innehållet i ansvarighetsvillkor begränsade så länge villkoren regleras i en författning. På bl.a. anförda skäl avstyrkte utskottet bifall till motionerna såvitt gällde statens ansvar i affärsmässig verksamhet.

Enligt utskottets uppfattning ligger de av regeringen beslutade direktiven för en utredning av det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning helt i linje med vad utskottet uttalade i saken våren 1989. Vad som anføres i de nu aktuella motionerna ger inte utskottet anledning att ompröva sin tidigare inställning till inriktningen av utredningsarbetet. I sammanhanget vill emellertid utskottet anmärka att direktiven inte hindrar kommittén från att ta upp också de synpunkter som framförs i motionerna om kommittén så önskar. Något förnyat tillkännagivande om utredningsarbetets bedrivande är således inte motiverat.

Utskottet är inte heller berett att frångå sitt tidigare ställningstagande till spørgsmålet om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet. Utskottet vidhåller sålunda sin uppfattning att en förbättring av enskildas möjligheter att få ersättning för sina skador bör åstadkommas inom ramen för nuvarande ansvarighetsregler. Utskottet ser därför med tillfredsställelse att regeringen nyligen tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över formerna för postverkets och televerkets reglering av sin rättsförhållanden med enskilda. Enligt direktiven för utredaren (dir. 1989:18) bör rättsförhållandena i de fall de kan anses vara av privaträttslig art om möjligt regleras på annat sätt än genom föreskrifter. I direktiven anges vidare att resultatet av utredarens arbete sedan kan läggas till grund för en motsvarande översyn för de övriga affärsverken.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna L5, L6 och L8.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *regeringens lagförslag*

att riksdagen med avslag på motion 1989/90:L7 antar det i proposition 1989/90:42 framlagda förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207).

2. beträffande *utredning av det allmännas skadeståndsansvar*
att riksdagen avslår motionerna 1989/90:L5, 1989/90:L6 och
1989/90:L8.

1989/90:LU10

Stockholm den 23 november 1989

På lagutskottets vägnar

Rolf Dahlberg

Närvarande: Rolf Dahlberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréas-
son (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inger Hestvik (s), Allan
Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Gunnar Thollander (s), Lena Bo-
ström (s), Ewy Möller (m), Bengt Harding Olson (fp), Stina Eliasson
(c), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp), Anita Jönsson (s)
och Gunilla Andersson (s).

Reservationer

1. Regeringens lagförslag (mom. 1)

Rolf Dahlberg (m), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Allan Ek-
ström (m), Ewy Möller (m), Bengt Harding Olson (fp), Stina Eliasson
(c) och Elisabet Franzén (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Som
framgår" och slutar med "motion L7" bort ha följande lydelse:

Som framgår av redogörelsen ovan har regeringen i viss mån tillmö-
tesgått riksdagens önskemål genom att på grundval av promemorian
föreslå att de särskilda bestämmelser i 3 kap. SkL som begränsar
skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning upphävs. Den del av pro-
memorieförslaget som har störst praktisk betydelse, nämligen förslaget
att ersätta uttrycket "vid myndighetsutövning" med begreppet "i sam-
band med myndighetsutövning", omfattas dock inte av lagförslaget i
propositionen utan avses bli föremål för ytterligare överväganden inom
ramen för den förestående utredningen om det allmännas skadestånds-
ansvar.

Det i propositionen framlagda lagförslaget utgör i och för sig ett steg
i rätt riktning och hör därför enligt utskottets mening genomföras.
Lagändringarna kommer emellertid att få alltför begränsad effekt och
kan på intet sätt fylla funktionen att undvika sådana uppenbara
orättvisor som med nuvarande skadeståndsbestämmelser ej sällan in-
träffar. Utskottet anser att det inte är rimligt att nya orättvisor av det
slaget skall tillåtas uppkomma under den relativt långa tid som återstår
till dess det översynsarbete som nu skall påbörjas leder till en i
grunden annorlunda lagstiftning på området.

Med hänsyn till det anförda finner utskottet att provisoriska regler omedelbart måste införas i syfte att tillförsäkra ersättning åt enskilda som skadas till följd av felaktigt handlande från det allmännas sida i sådana — hitintills blott alltför ofta inträffade — fall då utebliven ersättning skulle framstå som stötande för den allmänna rättskänslan. Så kan, såsom framhålls i motion L7, ske genom införande av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil (efter mönster av brottskadlagen). Den skall kunna tillämpas om den skadelidandes ersättningsbehov med hänsyn till dennes ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt framstår som särskilt angeläget. Enligt utskottets mening kommer en sådan delreform att till skillnad från regeringens modell kunna fånga upp de mest angelägna skadefallen i avvaktan på den kommande skadeståndsrättsliga nyordningen.

dels att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *regeringens lagförslag*

att riksdagen dels med bifall till motion 1989/90:L7 avslår proposition 1989/90:42 såvitt avser förslaget att 3 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) skall upphöra att gälla samt beslutar att lagrummet skall erhålla lydelse i enlighet med *Reservanternas förslag*, dels antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207) i övrigt med den ändring att ingressen till lagförslaget erhåller följande som *Reservanternas förslag* betecknade lydelse:

Regeringens förslag

Härigenom föreskrivs i fråga om skadeståndslagen (1972:207)

dels att 3 kap. 3—5 §§ skall upphöra att gälla.

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

Reservanternas förslag

Härigenom föreskrivs i fråga om skadeståndslagen (1972:207)

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

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

Nuvarande lydelse

Reservanternas förslag

3 kap.

3 §

Ersättningsskyldighet enligt 2 § föreligger endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning.

Skadeersättning utgår även i annat fall än som avses i 2 § i den mån den skadelidandes möjligheter att försörja sig allvarligt har åvenlyrats genom skadan eller ersättningsbehovet annars, med hänsyn till hans ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt, framstår som särskilt angeläget.

2. Utredning av det allmännas skadeståndsansvar (mom. 2)

1989/90:LU10

Rolf Dahlberg (m), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Allan Ekström (m), Ewy Möller (m), Bengt Harding Olsson (fp), Stina Eliasson (c) och Elisabet Franzén (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "och L8" bort ha följande lydelse:

Utskottets ställningstagande våren 1989 var inte enhälligt. I två reservationer (m, c och mp resp. m, fp, c och mp) framfördes uppfattningen att översynsarbetet borde få vidare ramar än vad utskottsmajoriteten förordat och att det även skulle omfatta dels frågan huruvida det finns anledning att upprätthålla den generella culparegeln när det gäller det allmännas skadeståndsansvar, dels frågan om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet.

I den förstnämnda reservationen hävdades att det finns starka skäl att överväga vad som i ett längre tidsperspektiv kan göras för att ge den enskilde ökade möjligheter att få ersättning för skador som orsakas på grund av fel och försummelser i myndighetsverksamhet (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). Det lagstiftningsarbete som vid tillfället pågick inom justitiedepartementet på grundval av förslagen i departementspromemorian fick därför enligt reservanternas mening karaktär av provisorium i avvaktan på en mera genomgripande översyn av bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar i syfte att bringa regelsystemet i överensstämmelse med vad som av allmänheten uppfattas som rimligt och rättvist. En sådan översyn, framhöll reservanterna, torde kräva en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i myndighetsverksamhet. Översynen borde därför genomföras under bred parlamentarisk medverkan. Med hänsyn till att utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar bl.a. innefattar komplicerade avvägnings- och gränsdragningsproblem ansåg reservanterna att det inte vid ifrågakommande tillfälle borde anges några närmare riktlinjer för hur arbetet borde bedrivas, utan det fick ankomma på regeringen att i sedvanlig ordning bestämma formerna härför. Reservanterna ville dock framhålla att en utgångspunkt borde vara att någon allmän översyn av skadeståndsrätten inte är motiverad. Det innebär, fortsatte reservanterna, i princip att vanliga skadeståndsrättsliga grundsatser bör gälla också vid verksamhet inom ifrågakomna område. Inom ramen för det nuvarande skadeståndsrättsliga regelsystemet borde det emellertid kunna övervägas olika förbättringar, och reservanterna ville peka på några tänkbara lösningar som kunde förtjäna ett närmare studium. Det borde sålunda övervägas i vad mån det är möjligt att skärpa reglerna så att det allmänna får ansvara för skador vid oriktigt handlande som uppkommer för enskilda även i fall då någon oaktsamhet inte föreligger (strikt ansvar).

Ett alternativ kan vara, påpekade reservanterna, att införa en omvänd bevisbörda så att det allmänna för att undgå skadeståndsskyldighet måste styrka att vållande inte föreligger (presumtionsansvar). Väljs

detta alternativ kunde det vidare övervägas huruvida inte det allmänna på vissa särskilda rättsområden bör svara oberoende av vållande. Reservanternas hänvisade i det sammanhanget till att utskottet, då frågor om det allmännas skadeståndsansvar tidigare behandlats i riksdagen, framhållit att det finns rättsområden som företer sådana särdrag att strikt ansvar kan vara motiverat. Som exempel kunde nämnas områden där det allmännas verksamhet innefattar betungande ingrepp i enskildas förhållanden. Ett steg i den riktningen hade redan tagits genom det förslag som framlagts i betänkandet (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkringslagen. En närmare kartläggning av på vilka ytterligare rättsområden ett skärpt skadeståndsansvar kan ifrågakomma framstod enligt reservanternas mening som motiverad. En ytterligare fråga var i vilken utsträckning enskilda skall få gottgörelse för skada som har sin grund i oriktiga råd och upplysningar från myndigheter utan direkt samband med myndighetsutövning. Med hänsyn till att det vid förmögenhetsskador ofta är svårt för den enskilde att visa storleken av den skada som tillfogats honom kunde det slutligen övervägas om inte ersättningen kan bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. Sådana skadeståndsregler är, förklarade reservanternas, inte någon nyhet i svensk rätt utan har sedan länge funnits inom arbetsrätten och har relativt nyligen införts på immaterialrättens område. På dessa rättsområden har befunnits motiverat att ersättning kan utgå för den kränkning som den skadelidande utsatts för även om han inte kan styrka att han åsamkats någon direkt ekonomisk skada.

Sammanfattningsvis förordades i den aktuella reservationen att frågan om det allmännas skadeståndsansvar för fel eller försummelser i myndighetsverksamhet blir föremål för utredning, vid vilken frågan om culpa-ansvaret liksom ämnets andra aspekter förutsättningslöst och omsorgsfullt bör belysas. Med hänsyn till frågans betydelse borde utredningsarbetet ske under bred parlamentarisk medverkan.

I den senare av de båda ovannämnda reservationerna uttalades att det i skadeståndshänseende bör råda likställighet mellan staten då den driver affärsverksamhet och enskilda näringsidkare. Det var enligt reservanternas mening klart otillfredsställande att det för staten i egenskap av avtalspart i detta hänseende finns undantag från rättsgrundsatsen som eljest gäller enligt vår rättsordning. En sådan rättsgrundsats, fortsatte reservanternas, är allas likhet inför lagen, vilket i detta sammanhang innebär att allmänt erkända rättsprinciper skall gälla även staten som avtalspart i vanliga civilrättsliga relationer. Reservanternas ville därvidlag hänvisa till att en näringsidkare såväl enligt köplagen som konsumenttjänstlagen är skadeståndsskyldig gentemot konsument som tillfogas skada på grund av fel eller dröjsmål, såvida inte näringsidkaren visar att skadan inte berott på försummelse. Staten borde enligt reservanternas mening i sin egenskap av avtalspart omfattas av tillämpningen av nämnda lagar på samma sätt som gäller för alla andra rättssubjekt.

Reservanternas hänvisade vidare till att det i reservationer (m. fp. c. mp) som fogats till utskottets betänkanden i ämnet under flera år

(senast bet. 1988/89:LU2) framhållits att det är angeläget att åtgärder vidtas för att åstadkomma likställighet i skadeståndshänseende mellan statlig och enskild affärsverksamhet. Den invändning som utskottsmajoriteten därvid framfört, att sådant skadeståndsansvar kan föranleda något högre priser eller taxa, kunde enligt reservanterna så mycket mindre godkännas som detta slag av invändning ej erkänns av rättsordningen i andra sammanhang. Ett avskaffande av de särskilda friskrivningsregler på området som gäller för statlig affärsverksamhet borde dock inte genomföras utan att frågan först utreds, något som emellertid med fördel borde kunna ske i samband med den begärda förutsättningslösa parlamentariska utredningen om det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Reservanterna förordade följaktligen att även frågan om statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet blev föremål för utredning i parlamentarisk ordning, något som riksdagen enligt deras mening borde ge regeringen till känna.

Utskottet kan för sin del ansluta sig till vad som våren 1989 anfördes i de båda nu återgivna reservationerna rörande inriktningen av det förestående översynsarbetet. Ställningstagandet ligger också helt i linje med den uppfattning i frågan som framförts i motionerna L5, L6 och L8. Utskottet nödgas emellertid konstatera att de av regeringen utfärdade direktiven för översynsarbetet (se ovan s. 6) genom att utelämna i sammanhanget väsentliga skadeståndsrättsliga spörsmål innefattar sådana inskränkningar i utredningens mandat att de inte synes ge möjlighet till en helt förutsättningslös och allomfattande översyn av det allmännas skadeståndsansvar. För att garantera en översyn av det slaget hade det således bort uttryckligen anges i direktiven att en central uppgift för utredningen är att analysera och överväga frågan om det allmänna bör ha ett ansvar oberoende av vållande och utan inskränkning till vissa särskilda rättsområden.

Vidare hade enligt utskottets mening direktiven bort uppmärksamma frågan om statens ansvar vid affärsmässig verksamhet. Visserligen har regeringen nyligen tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över formerna för postverkets och televerkets reglering av sina rättsförhållanden med enskilda (dir. 1989:18). Problemet med de statliga affärsdrivande verkens skadeståndsansvar är emellertid av sådan betydelse och har ett sådant samband med frågan om statens skadeståndsansvar i övrigt att en fullständig och från alla synpunkter tillfredsställande utredning av frågan förutsätter att den upptas som en deluppgift i direktiven för den förestående översynen av det allmännas skadeståndsansvar. Att så inte har skett måste anses innebära en allvarlig brist i utredningsdirektiven.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att riksdagen bör göra ett förnyat tillkännagivande om inriktningen av översynen av det allmännas skadeståndsansvar. Riksdagen bör därvid med bifall till motionerna L5, L6 och L8 som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anför i saken.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

1989/90:LU10

2. beträffande *utredning av det allmännas skadeståndsansvar*
att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:L5, 1989/90:L6
och 1989/90:L8 som sin mening ger regeringen till känna vad
utskottet anför.

