Nr 5

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skadeståndslag m. m.; given Stockholms slott den 14 januari 1972

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

GUSTAF ADOLF

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

Genom propositionen läggs fram förslag till skadeståndslag jämte förslag till vissa följdändringar i annan lagstiftning.

Förslaget innebär, att motsvarighet till de nuvarande allmänna skadeståndsbestämmelserna i 6 kap. strafflagen (SL) tas upp i en särskild skadeståndslag. I dessa hänseenden innebär förslaget sakliga ändringar av betydelse endast såvitt gäller barns skadeståndsansvar. Regeln i 6 kap. 6 § SL om att skadeståndsansvaret för barn under 15 år skall bestämmas på grundval av en skälighetsprövning utsträcks att gälla barn under 18 år. Vid bestämmande av skadestånd för barn eller psykiskt sjuka personer skall det enligt förslaget i framtiden tas större hänsyn än hittills till förekomsten av ansvarsförsäkring. En viss utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen i 6 kap. 3 § SL om ersättning för psykiskt lidande föreslås. I övrigt sker endast en modernisering och systematisk omarbetning av bestämmelserna i 6 kap. SL.

Förslaget innehåller vidare bestämmelser om skyldighet för arbetsgivare att ersätta skada som hans arbetstagare vållar i tjänsten (s. k. principalansvar). I förhållande till vad som gäller f. n. enligt grundsatser som utbildats i rättspraxis innebär förslaget att principalansvaret utvidgas till att omfatta alla arbetstagare och inte bara dem som tillhör drifts- eller arbetsledningen eller har en ansvarsfull ställning. Som arbetstagare skall räknas också värnpliktiga m. fl. likställda samt i vissa fall interner på anstalter, elever vid skolor o. d. och andra som utför arbetsuppgifter under anställningsliknande förhållanden. Principalan-

svar skall enligt förslaget kunna jämkas, om det skulle bli oskäligt betungande eller, vid sakskada, om jämkning bör ske av hänsyn till föreliggande försäkringsförhållanden.

Vidare upptar förslaget bestämmelser om skadestånd i offentlig verksamhet, vilka saknar motsvarighet i gällande rätt. Enligt förslaget skall staten eller kommun ersätta person- eller sakskada eller direkt tillfogad allmän förmögenhetsskada – s. k. ren förmögenhetsskada – som vållas genom fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet. Ersättning skall dock utgå endast om de krav har åsidosatts som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning. Den skadelidande är inte heller berättigad till ersättning för skada som hade kunnat undvikas genom överklagande av felaktigt beslut. Ersättning för ren förmögenhetsskada genom intrång i näringsverksamhet skall utgå endast på grundval av en skälighetsprövning. Ersättningstalan skall enligt förslaget inte kunna föras med anledning av beslut av Kungl. Maj:t, riksdagen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen, om inte beslutet undantagsvis har upphävts eller ändrats. Statens eller kommuns ansvar enligt dessa regler skall kunna jämkas enligt den nyss nämnda regeln om jämkning av principalansvar.

Slutligen innehåller förslaget en helt ny bestämmelse som begränsar arbetstagares skadeståndsansvar. En arbetstagare skall enligt förslaget vara 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.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1972.

1 Förslag till Skadeståndslag

Härigenom förordnas som följer.

1 KAP.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag meddelade bestämmelser om skadestånd tillämpas, om ej annat är särskilt föreskrivet eller föranledes av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.

2 § Med ren förmögenhetsskada förstås i denna lag sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.

2 KAP.

Skadeståndsansvar på grund av eget vållande

1 § Var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan, såvida icke annat följer av denna lag.

2 § Vållar någon som ej fyllt aderton år person- eller sakskada, skall han ersätta skadan i den mån det är skäligt med hänsyn till hans ålder och utveckling, handlingens beskaffenhet, föreliggande ansvarsförsäkring och andra ekonomiska förhållanden samt övriga omständigheter.

3 § Den som vållar person- eller sakskada under inflytande av sinnessjukdom eller sinnesslöhet skall ersätta skadan i den mån det är skäligt med hänsyn till hans sinnestillstånd, handlingens beskaffenhet, föreliggande ansvarsförsäkring och andra ekonomiska förhållanden samt övriga omständigheter. Detsamma gäller om någon vållar sådan skada under inflytande av annan rubbning av själsverksamheten och rubbningen icke är självförvållad och tillfällig.

4 § Den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott skall ersätta skadan enligt vad i 1–3 §§ är föreskrivet i fråga om person- och sakskada.

3 KAP.

Skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna

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.

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.

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

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.

4 § Om den som lidit skada genom felaktigt beslut vid myndighetsutövning har utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, utgår ej ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas.

5 § Ersättning enligt 2 § för ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet utgår endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter.

6 § Skadestånd enligt 1 eller 2 § kan jämkas, om skadeståndet finnes oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter. Vid sakskada kan jämkning också ske om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

7 § Talan om ersättning enligt 2 § får ej föras med anledning av beslut av Konungen i statsrådet eller riksdagen 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 Konungen i statsrådet, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen utan att beslutet upphävts eller ändrats.

8 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller ej i fråga om sådan skada i följd av trafik med motorfordon som vållats av fordonets förare, i den mån ersättning för skadan skall utgå enligt lagen (1929: 77) om trafik-

försäkring å motorfordon eller skall utges antingen av någon som i egenskap av fordonets ägare är ansvarig för skadan men enligt 4 § nämnda lag är befriad från trafikförsäkringsplikt eller av staten enligt lagen (1939: 776) med vissa bestämmelser rörande trafikförsäkring å motorfordon, som nyttjas av staten, m. m.

9 § Skadeståndsansvar enligt detta kapitel åvilar ej staten eller kommun med anledning av fel eller försummelse vid lotsning.

10 § Talan om ersättning enligt 2 § med anledning av dom eller beslut av hovrätt, allmän underrätt eller krigsrätt väckes vid den domstol som enligt 2 kap. 2 § eller 3 kap. 3 § rättegångsbalken är behörig att upptaga mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av domare vid den domstol som meddelat domen eller beslutet. Motsvarande gäller i fråga om ersättningstalan enligt 2 § med anledning av beslut eller åtgärd av tjänsteman som anges i nämnda lagrum i rättegångsbalken. Sådan talan med anledning av beslut av Konungen i statsrådet, riksdagen, högsta domstolen eller regeringsrätten väckes i högsta domstolen.

4 KAP.

Arbetstagares skadeståndsansvar

1 § För skada, som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, är han ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

5 KAP.

Gemensamma bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna lag om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande, som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande, som innefattar brott, eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

Den som har gjort sig skyldig till ärekränkning eller dylik brottslig gärning eller som eljest är skadeståndsskyldig med anledning av sådant brott kan på yrkande av den kränkte i mål om gärningen efter omständigheterna åläggas att bekosta tryckning i en eller flera tidningar av dom i målet.

2 § Skadestånd till den som tillfogats personskada omfattar ersättning för läkararvode och annan kostnad till följd av skadan, för hinder eller förlust i den skadades näring, för sveda och värk samt för lyte eller annat stadigvarande men.

3 § Den som enligt lag har rätt till underhåll av någon som blivit dödad skall, om han till följd av dödsfallet kommer att sakna erforderligt underhåll, av den som är skadeståndsskyldig med anledning av dödsfallet erhålla ersättning efter vad som finnes skäligt med hänsyn till dennes ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Ersättningen kan bestämmas att utgå på en gång eller på särskilda tider.

4 § Vid sakskada omfattar skadeståndet ersättning för sakens värde eller för reparationskostnad och värdeminskning, för annan kostnad till följd av skadan samt för hinder eller förlust i den skadelidandes näring.

5 § Om vållande på den skadelidandes sida har medverkat till skadan, jämkas skadeståndet efter vad som finnes skäligt.

6 § Skall två eller flera ersätta samma skada, svarar de solidariskt för skadeståndet, i den mån ej annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åvilar någon av dem.

7 § För skada som vållats genom underlåtenhet att avslöja brott utgår ej ersättning enligt denna lag enbart på den grund att straff för underlåtenheten kan följa enligt 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken.

8 § Vid tillämpning av denna lag skall med arbetstagare likställas värnpliktiga och andra som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring, de som under utbildning vid skola eller vård i anstalt utför arbete som till sin art liknar sådant som vanligen utföres av arbetstagare samt de som för annans räkning eljest utför arbete under omständigheter liknande dem som förekommer i anställningsförhållande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972, då 6 kap. strafflagen, lagen (1899: 58 s. 1) om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän med flera, samt lagen (1929: 28) om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd skall upphöra att gälla.

Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som ersatts genom bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

2 Förslag till

Lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1)

Härigenom förordnas, att 67 § sjölagen (1891: 35 s. 1) skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
67 §[1]	
Befälhavaren skall – – – – – – – – –	att bevaka.
Skadestånd som befälhavaren enligt första stycket eller i övrigt har att utgiva kan nedsättas efter vad som är skäligt med hänsyn till beskaffenheten av fel eller försummelse som ligger honom till last, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt.	Skadestånd som befälhavaren enligt första stycket eller i övrigt har att utgiva kan nedsättas efter vad som är skäligt med hänsyn till beskaffenheten av fel eller försummelse som ligger honom till last, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt. *I fråga om skadeståndsansvaret för befälhavare som är arbetstagare gäller dock 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972: 00).*
Har lots ådragit sig skadeståndsskyldighet i fartygets tjänst, kan skadeståndet nedsättas efter de i andra stycket angivna grunderna.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

3 Förslag till

Lag om ändring i sjömanslagen (1952: 530)

Härigenom förordnas, att 50 § sjömanslagen (1952: 530) skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
50 §	
Sjöman skall – – – – – – – – –	sina åligganden.
Skada, som uppkommer genom sjömans fel eller försummelse i tjänsten, är han pliktig att ersätta; dock äger rätten med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt nedsätta ersättningen efter ty skäligt prövas.	*I fråga om sjömans ansvarighet för skada som han vållar i tjänsten gäller vad i skadeståndslagen (1972: 00) är föreskrivet om arbetstagares skadeståndsansvar.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

[1] Senaste lydelse 1967: 48.

4 Förslag till

Lag om ändring i luftfartslagen (1957: 297)

Härigenom förordnas, att 10 kap. 3 § luftfartslagen (1957: 297) skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
10 KAP.	
3 §	
Är någon, vilken förrättar tjänst å luftfartyg, pliktig att ersätta skada som i följd av luftfart uppkommit genom hans fel eller försummelse i tjänsten, äger rätten att, med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt, nedsätta ersättningen efter vad som prövas skäligt. Vad sålunda stadgats skall äga motsvarande tillämpning beträffande den som inom markorganisationen eller eljest, annorstädes än å luftfartyg, förrättar tjänst varav trafiksäkerheten är beroende.	Är någon, vilken förrättar tjänst å luftfartyg, pliktig att ersätta skada som i följd av luftfart uppkommit genom hans fel eller försummelse i tjänsten, äger rätten att, med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt, nedsätta ersättningen efter vad som prövas skäligt. Vad sålunda stadgats skall äga motsvarande tillämpning beträffande den som inom markorganisationen eller eljest, annorstädes än å luftfartyg, förrättar tjänst varav trafiksäkerheten är beroende. *I fråga om skadeståndsansvaret för den som är arbetstagare gäller dock 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972: 00).*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1948: 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen, m. m.

Härigenom förordnas, att 7 § lagen (1948: 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m. skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1972.

6 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1944: 705) om aktiebolag

Härigenom förordnas, att 211 § lagen (1944: 705) om aktiebolag skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	211 §
Åvilar ersättningsskyldighet – – – storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Har aktieägare – – – skuld och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Nedsättning efter vad nu är sagt äge ej rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

7 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse

Härigenom förordnas, att 323 § lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	323 §
Åvilar ersättningsskyldighet – – – storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Har aktieägare – – – skuld och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Nedsättning efter vad nu är sagt äge ej rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

8 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar

Härigenom förordnas, att 108 § lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	108 §
Åvilar ersättningsskyldighet – – – storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	Åvilar ersättningsskyldighet – – – storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.
Har medlem – – – skuld och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	Har medlem – – – skuld och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.
Nedsättning efter vad nu är sagt äge ej rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.	*Nedsättning efter vad nu är sagt skall ej äga rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

9 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse

Härigenom förordnas, att 180 § lagen (1955: 183) om bankrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	180 §
Åvilar ersättningsskyldighet – – – storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	Åvilar ersättningsskyldighet – – – storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.
Har aktieägare – – – skuld och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	Har aktieägare – – – skuld och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.
Nedsättning efter vad nu är sagt skall ej äga rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.	*Nedsättning efter vad nu är sagt skall ej äga rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

10 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker

Härigenom förordnas, att 93 § lagen (1955: 416) om sparbanker skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
93 §	
Har ersättningsskyldighet – – – i övrigt. *Nedsättning efter vad nu är sagt må icke äga rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.*	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

11 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1916: 312) angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik

Härigenom förordnas, att 3 § lagen (1916: 312) angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
3 §	
Äro både ägare och förare enligt 2 § pliktiga att ersätta skada, skola de sig emellan taga del i ersättningens gäldande *med hälften vardera.*	Äro både ägare och förare enligt 2 § pliktiga att ersätta skada, skola de sig emellan taga del i ersättningens gäldande *efter vad som prövas skäligt med hänsyn till omständigheterna.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

12 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom förordnas, att 3 kap. 3 § rättegångsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
3 KAP.	
3 §[1]	
Högsta domstolen - - - - - - - - - eller revisionssekreterare.	*Högsta domstolen är i övrigt första domstol i mål, beträffande vilka så föreskrives i lag.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

13 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1927: 77) om försäkringsavtal

Härigenom förordnas, att 25 § lagen (1927: 77) om försäkringsavtal skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
25 §	
Har i följd av skadeförsäkring försäkringsgivaren i ersättning för skada utgivit belopp, som försäkringshavaren ägt rätt att såsom skadestånd utkräva av annan, inträde försäkringsgivaren i rätten mot den andre, där denne uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet framkallat försäkringsfallet eller ock enligt lag är skyldig att utgiva skadestånd evad han är till skadan vållande eller icke.	Har i följd av skadeförsäkring försäkringsgivaren i ersättning för skada utgivit belopp, som försäkringshavaren ägt rätt att såsom skadestånd utkräva av annan, inträde försäkringsgivaren i rätten mot den andre, där denne uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet framkallat försäkringsfallet eller ock enligt lag är skyldig att utgiva skadestånd evad han är till skadan vållande eller icke. *Sådan rätt till återkrav föreligger dock icke mot den som enligt 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972: 000) svarar för skadan uteslutande på grund av annans vållande.*
Belopp, som - - - - - - - - - - - - är stadgat.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

[1] Senaste lydelse 1965: 585.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 19 mars 1971.

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga angående *lagstiftning om skadestånd* och anför.

Efter överläggningar år 1946 mellan justitieministrarna i Danmark, Norge och Sverige om fortsatt nordiskt samarbete på lagstiftningens område förordnades numera professorn em. Ivar Strahl att i samverkan med sakkunniga från Danmark och Norge verkställa förberedande utredning om lagstiftning inom skadeståndsrätten. Det betänkande som utredningsmannen avlämnade den 31 maj 1950 (SOU 1950: 16) innehöll vissa rekommendationer, om vilka de sakkunniga hade enat sig. I rekommendationerna framhölls bl. a., att en revision av skadeståndsrätten var påkallad på längre sikt. Reformarbetet borde inriktas på att åstadkomma en gemensam nordisk skadeståndslag. På grund av svårigheterna att på en gång skapa en sådan lag borde man emellertid enligt utredningsmannen dela upp arbetet och till en början utreda vissa begränsade områden.

I maj 1952 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet en kommitté för att utreda frågan om statens och kommunernas skadeståndsansvar. Kommittén antog benämningen kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar.[1] Den bedrev sitt arbete i samverkan med motsvarande utredningar i Danmark, Finland och Norge. Den 15 december 1958 avlämnade kommittén betänkande med förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958: 43, i fortsättningen kallat 1958 års förslag). Motsvarande förslag lades ungefär samtidigt fram i Danmark, Finland och Norge.

I november 1959 tillkallades särskilda sakkunniga att verkställa utredning

[1] Justitierådet Gösta Walin, ordförande, numera justitierådet Erland Conradi, tillika sekreterare, samt professorerna Nils Herlitz och Ivar Strahl.

angående vissa andra skadeståndsrättsliga frågor, nämligen dels frågan om barns och föräldrars skadeståndsansvar, dels frågor om principalansvaret och om anställds skadeståndsskyldighet. I Danmark, Finland och Norge tillsattes samtidigt lagstiftningskommittéer med motsvarande uppdrag. De svenska sakkunniga antog namnet skadeståndskommittén.[1]

Den 10 juni 1963 avgav den svenska skadeståndskommittén betänkandet »Skadestånd I» med förslag till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd (SOU 1963: 33). Lagen var avsedd att ersätta 6 kap. strafflagen (SL) och innehöll nya bestämmelser om barns och föräldrars skadeståndsansvar. Kommitténs förslag i dessa frågor hade tillkommit efter samarbete med de övriga nordiska kommittéerna. I övriga delar innebar förslaget väsentligen endast en redaktionell överarbetning av gällande bestämmelser i 6 kap. SL. I dessa delar hade förslaget delgetts de övriga nordiska kommittéerna, men några överläggningar hade inte ägt rum. De danska, norska och finländska kommittéerna lade under år 1964 fram förslag till nya bestämmelser om barns och föräldrars skadeståndsskyldighet.

Den 15 juni 1964 avlämnade skadeståndskommittén betänkandet »Skadestånd II» med förslag till lag med vissa bestämmelser om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar (SOU 1964: 31). De danska, norska och finländska kommittéerna lade senare samma år fram motsvarande lagförslag.

I Norge har under våren 1969 slutbehandlats ett förslag till »lov om skadeserstatning i visse forhold». Den norska lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1969, innehåller bestämmelser om enskilda och offentliga arbetsgivares principalansvar, om arbetstagares skadeståndsskyldighet samt om barns och föräldrars skadeståndsansvar. Dessutom innehåller den vissa gemensamma bestämmelser av allmän natur. I Finland väntas motsvarande lagförslag bli framlagt för riksdagen under våren 1971. Förslag till lagstiftning på samma områden är under övervägande i Danmark.

Frågan om det allmännas skadeståndsansvar diskuterades vid nordiska departementsförhandlingar i maj 1961. Därefter har samtliga nu aktuella lagstiftningsfrågor behandlats vid möten med de danska, finländska, norska och svenska kontaktmännen för nordiskt lagstiftningsarbete i september 1964 samt i november och december 1965. De har också tagits upp vid nya departementsförhandlingar i april 1970.

De tre betänkanden som omnämnts i det föregående har vart för sig remissbehandlats. Yttranden över alla tre betänkandena har avgetts av justitiekanslern, Svea hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland, socialstyrelsen, medicinalstyrelsen, försäkringsinspektionen, skolöverstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Jönköpings och Kronobergs län samt i Göte-

[1] Justitierådet Walin, ordförande, professorn Jan Hellner och advokaten Per-Axel Weslien. Till sekreterare förordnades numera rättschefen Ulf K. Nordenson.

borgs och Bohus län, Sveriges advokatsamfund, föreningen Sveriges häradshövdingar, föreningen Sveriges stadsdomare, Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO).

Därjämte har yttranden avgetts enligt följande.

Över 1958 års förslag har yttranden avgetts av försvarets civilförvaltning, civilförsvarsstyrelsen, försvarets forskningsanstalt, försäkringsrådet, generalpoststyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, sjöfartsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, statskontoret, kammarrätten, generaltullstyrelsen, byggnadsstyrelsen, bank- och fondinspektionen, kontrollstyrelsen, statens sakrevision, universitetskanslersämbetet, domänstyrelsen, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, skogsstyrelsen, veterinärstyrelsen, fiskeristyrelsen, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, statspolisintendenten, statens utlänningskommission, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus och Jämtlands län, domkapitlet i Uppsala ärkestift, vetenskapsakademin, besvärssakkunniga, författningsutredningen, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Statstjänstemännens riksförbund (SR), Hushållningssällskapens förbund, Sveriges lantbruksförbund, Svenska hamnförbundet samt Sveriges förenade studentkårer. Vissa instanser har bilagt yttranden av andra som hörts över förslaget. Sålunda har ingetts, av lantmäteristyrelsen yttranden av överlantmätarna i Östergötlands, Älvsborgs och Örebro län, av kommerskollegium yttranden av Sveriges industriförbund och rikets handelskammare, av sjöfartsstyrelsen yttranden av Sveriges redareförening, Lotsförbundet samt Sveriges ångfartygs assurans förening, av överståthållarämbetet yttrande av stadskollegiet i Stockholm och förste stadsfogden, tillika t.f. exekutionsdirektör i staden, av länsstyrelsen i Stockholms län yttranden av landsfogden och vägdirektören i länet, Stockholms läns avdelning av föreningen Sveriges landsfiskaler, stadsfullmäktige i Lidingö samt kommunalfullmäktige i Sollentuna köping och Huddinge kommun, av länsstyrelsen i Kronobergs län yttrande av stadsfullmäktige i Växjö, av länsstyrelsen i Malmöhus län yttranden av magistraterna, stadsfullmäktige och poliskamrarna i Malmö, Hälsingborg och Lund, kommunalfullmäktige i Bjuvs köping och Väsby kommun, landstingets hälso- och sjukvårdsstyrelse, landsfogden i länet samt föreningen Malmöhus läns landsfiskaler, av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län yttrande av stadsfullmäktige i Göteborg, av universitetskanslersämbetet yttranden av de juridiska, medicinska och matematisk-naturvetenskapliga fakulteterna samt drätselnämnden och det större konsistoriet vid universitetet i Uppsala, juridiska fakulteten och det större konsistoriet vid universitetet i Lund, lärarkollegiet vid karolinska medikokirurgiska institutet, rektorsämbetet vid Stockholms högskola samt lärarkollegierna vid tandläkarhögskolorna i Stockholm och Malmö, av LO yttranden av Statstjänarkartellen och Svenska kommunalarbetareförbundet

samt av SR yttrande av Svenska officersförbundet. Yttranden har inkommit även från Centralstyrelsen för de svenska reservofficersförbunden samt Svenska reservunderofficersförbundet.

Över Skadestånd I har yttranden avgetts av riksåklagaren, Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Övre Norrland, fångvårdsstyrelsen, Stockholms rådhusrätt, länsstyrelsen i Uppsala län, föreningarna Sveriges landsfogdar, Sveriges stadsfiskaler, Sveriges landsfiskaler och Sveriges stadsfogdar, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Målsmännens riksförbund, Stockholms handelskammare, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) samt Försäkringsjuridiska föreningen. Vid sina remissvar har riksåklagaren fogat yttranden av statsåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö, överståthållarämbetet yttrande av Stockholms stads barnavårdsnämnd, länsstyrelsen i Uppsala län yttranden av landsfogden i Uppsala län, stadsfiskalen i Uppsala, socialvårdskonsulenten i första distriktet och föreningen Uppsala läns landsfiskaler samt länsstyrelsen i Kronobergs län yttrande av styrelsen för länsavdelningen av föreningen Sveriges landsfiskaler. SACO har här som eget yttrande överlämnat utlåtande av Sveriges juristförbund.

Över Skadestånd II har yttranden avgetts av försvarets civilförvaltning, civilförsvarsstyrelsen, försvarets forskningsanstalt, generalpoststyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statskontoret, generaltullstyrelsen, byggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, domänstyrelsen, lantbruksstyrelsen, kommerskollegium, arbetsdomstolens ordförande, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus och Jämtlands län, yrkesskadeutredningen, aktiebolagsutredningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Trafikförsäkringsföreningen, Svenska arbetsgivareföreningen, SR, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundets styrelse, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation samt Sveriges grossistförbund. Också här har vissa av remissinstanserna vid sina utlåtanden fogat yttranden av andra som hörts över förslaget. Sålunda har ingetts, av överståthållarämbetet yttrande av stadskollegiet i Stockholm jämte en därtill hörande, av borgarrådet på finansroteln upprättad promemoria, vid vilken fogats dels ett av stadsjuristen avgivet tjänsteutlåtande, dels yttranden av lönenämnden, gatunämnden, hamnstyrelsen och skoldirektören i Stockholm, av länsstyrelsen i Kronobergs län yttranden av landsfogden i länet samt Kronobergs läns avdelning av Svenska kommunförbundet, Kronobergs läns landstings förvaltningsutskott och Sydöstra Sveriges skogsägares förbund, av länsstyrelsen i Malmöhus län yttranden av landsfogden i länet, magistraten i Hälsingborg, Malmöhus läns landstings förvaltningsutskott, stadsfullmäktige i Malmö, kommunalfullmäktige i Bjuvs köping och poliskammaren i Malmö, av kommerskollegium yttranden av samtliga handelskammare i riket, av LO yttranden av Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska fabriksarbetare-

förbundet, Försäkringsfunktionärernas förbund, Handelsanställdas förbund, Svenska kommunalarbetareförbundet, Svenska livsmedelsarbetareförbundet, Svenska metallindustriarbetareförbundet, Svenska musikerförbundet och Nöjesföretagens personalförbund, Svenska sjöfolksförbundet, Sko- och läderarbetarnas förbund, Svenska textilarbetareförbundet, Svenska transportarbetareförbundet, Samverkande träfacken samt Statstjänarkartellen, av SACO yttrande av Sveriges juristförbund och ett av Sveriges läkarförbund såsom eget yttrande åberopat utlåtande av Läkarnas ansvarighetsnämnd, samt av Sveriges industriförbund ett av förbundet åberopat yttrande av Svenska byggnadsentreprenörföreningen. I sina yttranden har Sveriges industriförbund och Svenska byggnadsentreprenörföreningen hänvisat till samt Sveriges grossistförbund åberopat vad som har anförts i SAF:s yttrande. SACO har hänvisat till Sveriges juristförbunds yttrande.

Kommittéförslagen torde få fogas vid statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilagor 1—3*.

1. ALLMÄNNA RIKTLINJER FÖR REFORMARBETET

Det är min avsikt att i detta inledande avsnitt lämna översiktliga redogörelser för det nuvarande rättstillståndet när det gäller skadestånd i s. k. utomobligatoriska förhållanden, dvs. utanför kontraktsförhållanden. I anslutning därtill kommer jag att redogöra för rådande skade- och socialförsäkringsförhållanden m. m., det hittillsvarande och pågående reformarbetet på skadeståndsrättens område, de övriga reformönskemål som har förts fram i skilda sammanhang under senare tid samt vissa huvudlinjer i den skadeståndsrättsliga diskussion som har förts under de senaste decennierna. Mot bakgrunden av dessa redogörelser kommer jag därefter att ange de allmänna riktlinjer enligt vilka det framtida reformarbetet enligt min mening bör bedrivas på skadeståndsområdet och över huvud taget när det gäller samhällets åtgärder för att säkerställa att medborgarna bereds en rimlig ekonomisk gottgörelse för de skador på person eller egendom som på ett eller annat sätt tillfogats dem.

1.1. Nuvarande rättstillstånd

När någon lider skada till person eller egendom — här bortses i princip från de fall då ena parten i ett avtalsförhållande tillskyndar sin motpart skada genom att inte fullgöra de särskilda förpliktelser han har åtagit sig genom avtalet — kan ekonomisk gottgörelse för skadan komma att utgå enligt båda eller ettdera av två i princip skilda regelsystem. Under vissa omständigheter kan den skadelidande vända sig med ersättningskrav mot annan person under åberopande av gällande rättsregler om skadeståndsansvar. Om den skadeståndsskyldige då skyddas av s. k. ansvarsförsäkring, betalas skadeståndet av denna. Men det är också möjligt att skadan är helt eller delvis täckt av något annat slag av enskild försäkring — olycksfallsförsäkring, brandförsäkring, transportförsäkring etc. — eller av socialförsäkring, dvs allmän försäkring, yrkesskadeförsäkring o. l. Dessa båda system fungerar ofta vid sidan av varandra men är delvis samordnade, t. ex. så att försäkring helt eller delvis utesluter skadeståndsansvar, vilket är fallet i fråga om socialförsäkringen. Det skadeståndsrättsliga regelsystemet och existerande försäkringsanordningar behandlas i det följande var för sig.

1.1.1. Gällande skadeståndsregler

Den svenska rättens regler om skadeståndsansvar finns delvis i skriven lag men har till mycket stor del utbildats som s. k. sedvanerätt genom domstolarnas rättstillämpning. Vissa grundläggande bestämmelser om ersättning

för skada genom brott finns i det ännu gällande 6 kap. i 1864 års strafflag (SL). Härutöver finns skadeståndsrättslig speciallagstiftning för särskilda verksamhetsområden. I vid omfattning har emellertid lagstiftaren överlämnat åt rättspraxis att avgöra viktiga och för skadeståndsrättens innehåll och funktion avgörande frågor.

I fråga om grunderna för skadeståndsansvaret har rättsutvecklingen hos oss liksom i flertalet med Sverige jämförliga kulturländer följt två huvudlinjer. Den ena av dessa huvudlinjer har som utgångspunkt den för all skadeståndsrätt grundläggande regeln om skadeståndsansvar på grund av vållande, dvs. ansvarighet för skada som någon har orsakat uppsåtligen eller av vårdslöshet. Den andra utvecklingslinjen har följt vissa på risksynpunkter grundade principer om s. k. objektivt skadeståndsansvar, dvs. ett ansvar oberoende av den skadeståndsskyldiges vållande. Här kan väsentligen två typer av skadeståndsansvar urskiljas. Den ena karakteriseras av att ansvarighet visserligen förutsätter vållande men att bördan av skadeståndet läggs på annan än skadevållaren, i allmänhet en person som står i en speciell rättslig eller faktisk relation till skadevållaren. I andra fall åter rör det sig om ett rent objektivt ansvar, dvs. ett skadeståndsansvar helt oberoende av vållande, där ansvarigheten får sin begränsning genom att den inträder bara för visst eller vissa slag av skador och drabbar den som utövar eller har annan anknytning till den verksamhet i vilken skadan har uppkommit.

1.1.1.1. Skadestånd på grund av eget vållande. Regeln om skyldighet för den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållat annan person skada att ersätta skadan brukar med ett lån från den romerska rätten gå under benämningen »culparegeln». I svensk rätt har culparegeln kommit till uttryck i skriven lag bara på ett begränsat område. De nyss omnämnda allmänna skadeståndsbestämmelserna i 6 kap. SL är — naturligt nog med hänsyn till deras av historiska skäl betingade placering i strafflagen — enligt sin lydelse tillämpliga bara i fråga om skada som någon orsakat genom brottslig gärning. Bestämmelserna har emellertid bildat grundvalen för en betydelsefull rättsutveckling genom domstolspraxis, som redan i slutet av det förra århundradet hade lett fram till att culparegeln vunnit insteg hos oss och befästs på ett vidsträckt fält också utanför de straffbara gärningarnas område. Culparegelns innehåll i gällande svensk rätt bestäms sålunda ännu i dag till väsentlig del av reglerna i 6 kap. SL. I det följande skall därför lämnas en sammanfattande redogörelse för innehållet i dessa bestämmelser.

I 6 kap. 1 § SL föreskrivs till en början, att skada, som någon tillfogar annan genom brott, skall ersättas av den brottslige, vare sig brottet skett med uppsåt eller av vållande (första punkten). Om den som led skadan medverkat till denna genom eget vållande, kan skadeståndet jämkas efter vad som finnes skäligt (andra punkten).

Vid kroppsskada skall enligt 2 § skadeståndet omfatta inte bara läkarlön

och annan kostnad utan också ersättning för »hinder eller brist i den skadades näring» — dvs. förlust av inkomst — samt ersättning för sveda och värk liksom för lyte eller annat stadigvarande men.

Enligt 3 § första stycket skall ersättning utgå för lidande som tillfogas någon genom brott mot den personliga friheten eller genom ärekränkande gärning. Paragrafens andra stycke innehåller en föreskrift om skyldighet för den som har dömts för ärekränkning att på yrkande av målsäganden betala kostnad för tryckning i tidning av domen i ärekränkningsmålet.

I 4 § finns bestämmelser om efterlevandes rätt till skadestånd, när någon blivit dödad. I sådant fall har den som enligt stadgande i lag har rätt till underhåll av den avlidne och som genom dennes frånfälle kommer att sakna erforderligt underhåll rätt att få skadestånd efter vad som finnes skäligt med avseende på den brottsliges tillgångar och övriga omständigheter. Skadeståndet kan sättas att utgå på en gång eller på särskilda tider, dvs. i form av livränta.

Om flera personer har medverkat till samma skada, skall de enligt 5 § svara solidariskt för skadeståndet. Undantag från denna regel gäller dock i fråga om medverkan som består i sådan underlåtenhet att avslöja brott som är straffbar enligt 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken (BrB).

I 6 § ges föreskrifter om skadeståndsansvar för barn och vissa psykiskt abnorma personer. Om skada är gjord av person som inte fyllt 15 år eller som har handlat under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet av så djupgående natur att den måste anses jämställd med sinnessjukdom, är han skyldig att ersätta skadan, om och i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till hans sinnesart, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Detsamma gäller, om skada har gjorts av någon, som utan eget vållande tillfälligt har råkat i sådant tillstånd att han är från sina sinnens bruk. Ersättning som någon har utgett enligt dessa bestämmelser får han kräva åter från den som har vållat skadan genom underlåten vård om hans person.

6 kap. SL avslutas med en föreskrift i 7 § av innebörd, att den omständigheten att påföljd för brott inte kan ådömas på grund av bestämmelserna om åtalspreskription i 35 kap. BrB inte betager målsäganden rätten att kräva skadestånd med anledning av brottet.

Som nämnts har tillämpningsområdet för den grundläggande skadeståndsregeln i 6 kap. 1 § SL genom analogisk tillämpning av regeln vidgats att omfatta också andra skadegörande handlingar än brott. Det är sålunda idag och sedan lång tid tillbaka stadgad praxis, att den som av vårdslöshet vållar person- eller sakskada är skyldig att ersätta skadan, även om hans handlande inte är straffbart. Av stor betydelse är den begränsning av culparegelns tillämpning utanför området för de straffbara handlingarna som ligger i att skadeståndsskyldighet inträder bara för skada på person eller sak, dvs. vid de s. k. integritetskränkningarna Visserligen utgår i dessa

fall ersättning också för sådan förmögenhetsskada — dvs. skada som består i en försämring av en persons allmänna ekonomiska ställning — som utgör en direkt följd av person- eller sakskadan. Men om någon direkt, alltså utan samband med person- eller sakskada, culpöst (uppsåtligen eller av vårdslöshet) tillfogar annan person en förmögenhetsskada — i det följande används uttrycket »ren förmögenhetsskada» för att beteckna sådan direkt tillfogad allmän förmögenhetsskada — blir han ersättningsskyldig endast under förutsättning att hans handlande är straffbart.

Inom integritetskränkningarnas område tillämpas bestämmelserna i 6 kap. SL om verkan av den skadelidandes medvållande (1 § andra punkten), om skadeståndets omfattning vid kroppsskada (2 §), om efterlevandes rätt till skadestånd (4 §), om solidariskt ansvar för flera medverkande (5 §), om skadeståndsansvar för barn och psykiskt abnorma samt deras vårdnadshavare (6 §) generellt och utan att det görs någon skillnad mellan brottsliga och icke straffbara men culpösa handlingar.

Inom det tillämpningsområde som culparegeln sålunda nu har i svensk rätt har de knapphändiga bestämmelserna i 6 kap. SL kompletterats genom rättspraxis i en mångfald betydelsefulla hänseenden. Det finns dock inte anledning att i detta sammanhang lämna en detaljerad redogörelse för hela det komplicerade skadeståndsrättsliga regelsystemet sådant det har utvecklat sig fram till våra dagar. Jag skall inskränka mig till att beskriva systemets huvuddrag i den omfattning som är nödvändig för förståelsen av den följande framställningen i detta avsnitt. På åtskilliga punkter får jag anledning att återkomma med mer detaljerade framställningar vid behandlingen av enskildheter i det förslag till ny lagstiftning som jag nu lägger fram.

Det bör till en början betonas, att culparegeln själv inte ger någon anvisning om vilka aktsamhetsnormer man skall bygga på vid regelns tillämpning. Rättsbildningen har här helt överlämnats åt domstolarna. I princip läggs de i samhället vid varje tidpunkt allmänt vedertagna handlingsmönstren till grund, men särskilt när det gäller verksamhet som erbjuder mer påtagliga skaderisker har domstolarna ofta skärpt aktsamhetskraven avsevärt och ibland ställt kraven så högt, att man i den juridiska litteraturen har talat om »fingerad culpa».

För att skadeståndsansvar skall inträda enligt culparegeln förutsätts i allmänhet att den vållats genom positiv handling. Undantagsvis kan emellertid också en culpös underlåtenhet föranleda skadeståndsskyldighet. Som exempel kan nämnas, att någon har framkallat fara för skada men uraktlåter att därefter ingripa för att avvärja faran eller att någon har åsidosatt en författningsmässig föreskrift om skyldighet att vidta viss skadeförebyggande åtgärd.

Skadeståndsskyldighet förutsätter vidare att det föreligger ett på visst sätt bestämt orsakssammanhang mellan den skadegörande handlingen (eller underlåtenheten) och skadan. Man brukar i juridisk litteratur och praxis

tala om ett krav på adekvat kausalitet. Det innebär, förenklat uttryckt, att den inträffade skadan skall för en person med kännedom om alla föreliggande omständigheter ha framstått som en beräknelig och i viss mån typisk följd av det skadegörande beteendet. Det räcker alltså inte att man kan konstatera s. k. logisk kausalitet, dvs. att skadan faktiskt inte skulle ha inträffat, om det skadegörande beteendet uteblivit.

Berättigad till skadestånd är endast den som direkt har lidit skada till följd av den ansvariges vållande. Rätt till ersättning för ren förmögenhetsskada i följd av brottslig gärning tillkommer sålunda bara den mot vilken brottet är riktat och vars ekonomiska intresse straffstadgandet är avsett att skydda. Vid skada på person eller sak utgår ersättning för förmögenhetsförlust som utgör följdskada i förhållande till den fysiska person- eller sakskadan i princip bara till den som själv har lidit kroppsskada resp. ägaren av den skadade egendomen eller den som har s. k. begränsad sakrätt till denna, t. ex. nyttjanderätt. Sålunda har arbetsgivaren till en skadad arbetstagare inte rätt till ersättning av den skadevållande för den förlust han lider t. ex. genom att han under den skadelidandes sjukdomstid inte kan utnyttja dennes arbetskraft. Och den som har avtalat om köp av en sak som skadas har inte rätt till ersättning av skadevållaren för den förlust han lider till följd av att köpet inte kan fullföljas. De nu angivna grundsatserna gäller dock inte helt undantagslöst. I kraft av den uttryckliga regeln i 6 kap. 4 § SL har de efterlevande till den som blivit dödad viss rätt att få ersättning för mistat underhåll. Och i rättspraxis har nyligen i ett avgörande ersättning tillerkänts vissa avnämare till elektrisk kraft för den förlust de lidit som följd av att skada tillfogats en kraftledning tillhörig annan person än avnämarna.

Regeln i 6 kap. 1 § andra punkten SL om verkan av den skadelidandes medvållande har i praxis ansetts medge, att skadeståndet »jämkas till noll», dvs. helt bortfaller, när den skadelidandes medvållande är helt dominerande i förhållande till den oaktsamhet som ligger skadevållaren till last. Vid tillämpning av regeln anses i övrigt delvis andra normer gälla än vid bedömningen av om skadeståndsskyldighet enligt culparegeln föreligger. Strängare krav än enligt de allmänna aktsamhetsnormerna har sålunda ibland ansetts motiverade av att den som äger viss egendom i eget intresse bör se till att egendomen inte skadas. I viss omfattning erkänns s. k. passiv identifikation, som innebär att vållande av annan person än den skadelidande tas i betraktande som grund för jämkning av skadeståndet. Till den frågan återkommer jag vid behandlingen av vissa former av »aktiv identifikation», dvs. skadeståndsansvar grundat på vållande av annan än den skadeståndsskyldige (avsnitt 1.1.1.2.).

Det finns, om man bortser från medvållanderegeln, inte någon allmän regel eller grundsats i svensk rätt som medger nedsättning av skadeståndsansvar. För vissa kategorier skadeståndsskyldiga har det emellertid genom lagstiftning införts möjlighet till jämkning av skadestånd.

1.1.1.1.

Som exempel kan nämnas föreskrifterna i 67 § sjölagen och 50 § andra stycket sjömanslagen den 30 juni 1952 (nr 530) om jämkning av skadeståndsansvaret för fartygsbefälhavare, lots och besättningsmän i fråga om skada som de vållar i sin tjänst. Liknande föreskrifter finns i 10 kap. 3 § luftfartslagen den 6 juni 1957 (nr 297) för ombordanställda och markpersonal inom luftfarten och i 7 § lagen den 30 juni 1948 (nr 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m. för vissa krigsmän samt i 19 § hembiträdeslagen den 30 juni 1944 (nr 461). Också den särskilda regeln i 6 kap. 6 § SL om barns och psykiskt abnorma personers skadeståndsansvar kan sägas vara ett uttryck för att en lindring av skadeståndsansvar enligt culparegeln ansetts påkallad för vissa kategorier av skadevållare.

När flera personer har vållat en skada, är de som tidigare nämnts solidariskt ansvariga för skadeståndet. Har någon av dem utgett ersättning till den skadelidande, har han enligt grundsatser som utbildats i praxis rätt till återkrav mot den eller de övriga skadevållarna. Skadeståndsansvaret fördelas härvid mellan de skadeståndsskyldiga på grundval av en skälighetsprövning under hänsynstagande till graden av vållande hos var och en av de medverkande och övriga omständigheter.

1.1.1.2. Skadestånd på grund av annans vållande. Vid sidan av culparegeln om ansvar för eget vållande har genom lagstiftning och domstolarnas rättstillämpning utbildats vissa regler eller grundsatser om ansvar för annans vållande.

Lagbestämmelser om sådant skadeståndsansvar finns i sjölagen, i lagen den 12 mars 1886 (nr 7) angående ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift (järnvägsansvarighetslagen) samt i lagen den 30 juni 1916 (nr 312) angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik (bilansvarighetslagen).

I 8 § sjölagen föreskrivs, att fartygsredare är ansvarig för skada som befälhavaren, någon av besättningen eller lots orsakar genom fel eller försummelse i tjänsten. Detsamma gäller i fråga om skada som vållas av någon vilken på redarens eller befälhavarens uppdrag utför arbete i fartygets tjänst utan att tillhöra besättningen. Enligt 2 § och 6 § första stycket järnvägsansvarighetslagen är innehavare av järnväg skyldig att ersätta personskada samt skada på annan egendom än sådan som mottagits för befordran med järnvägen, om skadan inträffat i följd av järnvägens drift och vållats av järnvägens förvaltning eller betjäning. Ett skadeståndsansvar som på detta sätt åläggs en arbets- eller uppdragsgivare med avseende på skador som vållas av hans arbets- eller uppdragstagare brukar kallas principalansvar.

En form av ansvarighet för annans vållande som går längre än det egentliga principalansvaret och delvis är konstruerat på ett annat sätt har införts

genom 2 § bilansvarighetslagen. Trafikskadeansvaret enligt denna lag ligger emellertid i praktiken det rent objektiva ansvaret närmare än culpaansvaret och behandlas därför i den följande redogörelsen för gällande regler och grundsatser om ansvar oberoende av vållande. Också vissa bestämmelser om ett långtgående ansvar för annans vållande, när det gäller skada genom inverkan av elektrisk ström, kommer att beröras i det sammanhanget.

I rättstillämpningen har sedan slutet av 1800-talet utbildats vissa allmänna grundsatser om principalansvar. Man har ansett att en företagare eller annan arbetsgivare inte bör kunna delegera företags- eller arbetsledande uppgifter till annan person med den verkan att han går fri från ansvarighet för skada som vållas av den till vilken uppgifterna har delegerats. I situationer av denna art bör enligt detta resonemang företagaren eller arbetsgivaren i skadeståndsrättsligt hänseende s. a. s. identifieras med skadevållaren. Med utgångspunkt från sådana identifikationsgrundsatser har domstolarna i en serie avgöranden fastslagit, att en arbetsgivare svarar för skada som i tjänsten vållas av någon som tillhör hans drifts- eller arbetsledning. Principen anses gälla också i fråga om skada som vållats av en arbetstagare, vilken utan att tillhöra drifts- eller arbetsledningen dock har anförtrotts en från risksynpunkt särskilt ansvarsfull uppgift. Detta allmänna principalansvar inträder såväl i förhållande till helt utomstående personer som i förhållande till arbetsgivarens övriga arbetstagare.

När det gäller verksamhet som bedrivs av staten eller kommun tillämpas grundsatserna om principalansvar utan inskränkning, om verksamheten är av den art att den kan jämställas med enskild verksamhet eller om det är fråga om en arbetsuppgift som lika väl kunnat förekomma i privat verksamhet. Däremot finns det endast ett fåtal avgöranden i högsta domstolen, varigenom det allmänna ålagts att ersätta egendomsskada som i rent offentligrättslig myndighetsutövning vållats av befattningshavare i det allmännas tjänst, och det anses ovisst hur långt det allmännas ansvar för person- och sakskada som vållas i den offentliga verksamheten sträcker sig. Det kan däremot anses fastslaget, att det allmänna inte svarar för ren förmögenhetsskada i följd av fel eller försummelse i den offentliga myndighetsutövningen.

Vid de former av lagstadgat eller sedvanerättsligt principalansvar som nu har berörts åligger det i princip den skadelidande att visa att skadan vållats av någon för vilken arbetsgivaren svarar och att även i övrigt styrka att förutsättningarna för principalansvar föreligger. Vid tillämpningen av regler om principalansvar gäller i övrigt de allmänna skadeståndsregler som har återgetts i det föregående vid redogörelsen för skadeståndsansvar enligt den allmänna culparegeln. I fråga om den inbördes fördelningen av skadeståndsansvaret mellan flera skadeståndsskyldiga bör anmärkas, att den som är ansvarig enbart enligt reglerna om principalansvar har full återkravsrätt mot den som svarar för skadan på grund av eget vållande.

1.1.1.2.

Det är delvis i överensstämmelse med de identifikationsresonemang som ligger till grund för reglerna om principalansvar som tidigare antydda grundsatser om passiv identifikation har utvecklats. De innebär i huvudsak, att reglerna om jämkning på grund av den skadelidandes medvållande tillämpas inte bara när den som lidit skada själv har medverkat genom eget vållande utan också när medvållande ligger någon till last för vilken den skadelidande svarar enligt de nyss återgivna reglerna om principalansvar. Sådan passiv identifikation tillämpas, vare sig den skadelidande grundar sin skadeståndstalan mot tredje man på culparegeln eller gällande regler om objektivt skadeståndsansvar. Möjligen sträcker sig reglerna om passiv identifikation längre, så att medvållande också av annan än den för vilken den skadelidande svarar enligt principalansvarsreglerna tillräknas den skadelidande (jfr NJA 1955 s. 102).

En mer ingående redogörelse för de allmänna principalansvarsreglerna kommer att lämnas i det följande (avsnitt 2.2.1.).

1.1.1.3. Skadestånd oberoende av vållande. Genom lagstiftning och i någon utsträckning genom rättspraxis har utbildats regler om rent objektivt ansvar, dvs. ansvar oberoende av vållande. Innan en redogörelse lämnas för dessa former av skadeståndsansvar skall emellertid beröras en typ av ansvarighet, som visserligen genom sin anknytning till culparegeln formellt faller inom ramen för ansvarighet på grund av vållande men som på grund av sin konstruktion i praktiken står det rent objektiva ansvaret betydligt närmare.

Enligt 2 § bilansvarighetslagen är ägare och förare av ett motorfordon — med undantag för vissa arbetsredskap och andra fordon vilkas användning erbjuder endast obetydliga skaderisker — skyldiga att ersätta person- och egendomsskada som i följd av trafik med fordonet tillfogas annan person än föraren eller annan egendom än sådan som befordras med fordonet, såvida det inte framgår av omständigheterna, dvs. visas av föraren eller ägaren, att skadan varken orsakats av bristfällighet på fordonet eller vållats av föraren. Såvitt gäller den del av regeln som tar sikte på ansvarighet för skada orsakad av bristfällighet på fordonet rör det sig här om ett rent objektivt ansvar. I fråga om skada orsakad av förarens vållande är det visserligen i princip fråga om ett culpa-ansvar, men den omkastade bevisbördan i förening med svårigheterna att klarlägga omständigheterna kring en motorfordonsolycka medför i den praktiska tillämpningen, att såväl ägare som förare nära nog undantagslöst blir skadeståndsskyldiga. Lagstiftningen verkar därför i stort sett som ett system med rent objektivt ansvar.

Detta s. k. presumtionsansvar är emellertid underkastat betydelsefulla inskränkningar. När i följd av trafik med två eller flera motorfordon ägare eller förare på någondera sidan har lidit skada — dvs. främst vid s. k. kollisionsskador — jämkas enligt 5 § bilansvarighetslagen skadeståndsskyldigheten för ägare och förare på annan sida efter vad som finnes skäligt,

om det inte visas, att varken bristfällighet på fordonet eller vållande av föraren på den skadelidande sidan har medverkat till skadan. Om vållande visas föreligga på någon sida men det inte styrks att annan sida är vållande, skall dock den förra sidan bära hela skadan i förhållande till den senare. Dessa regler tillämpas i princip också i fråga om den inbördes fördelningen av skadeståndsansvaret mot utomstående tredje man mellan flera solidariskt ansvariga ägare eller förare av motorfordon.

Bilansvarighetslagen innehåller också bl. a. vissa bestämmelser om att när både ägare och förare är skyldiga att ersätta skada de skall sinsemellan bära hälften av skadeståndet och att brukare av motorfordon i vissa fall är ansvarig i stället för eller gemensamt med ägaren.

Som bekant gäller på detta område vissa bestämmelser om obligatorisk ansvarsförsäkring, s. k. trafikförsäkring, av innebörd att den ansvarighet som enligt lag åvilar ägare och förare av motorfordon enligt bilansvarighetslagen eller allmänna skadeståndsregler skall intill vissa belopp vara täckt av försäkring. Till dessa bestämmelser återkommer jag i redogörelsen för rådande försäkringsförhållanden (avsnitt 1.1.2.2.).

Lagstiftning om rent objektivt skadeståndsansvar finns vidare på vissa andra områden inom kommunikationsväsendet, för vissa delar av den energiproducerande industrin och i fråga om vissa skador orsakade av djur. De olika regelsystemen på dessa områden har inte byggts upp efter något enhetligt mönster.

Innehavare av järnväg svarar enligt 5 § samt 6 § andra och tredje styckena järnvägsansvarighetslagen oberoende av vållande för s. k. gnistskador och för vissa skador på hemdjur, vilka inträffar i följd av järnvägens drift. I fråga om skada på hemdjur gäller dock vissa särskilda regler om verkan av den skadelidandes medverkan, som begränsar det objektiva ansvaret mera än vad som följer av den allmänna medvållanderegeln i 6 kap. 1 § SL.

Enligt 4 § lagen den 27 juni 1902 (nr 71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (el-anläggningslagen), svarar innehavare av sådan anläggning oberoende av eget eller annans vållande för skada som orsakas genom inverkan av elektrisk ström från anläggningen. Har den skadelidande överträtt gällande föreskrifter eller i övrigt genom grov vårdslöshet själv vållat skadan eller har han åsidosatt särskilda åtaganden eller skyldigheter mot anläggningens innehavare, inträder dock inte ersättningsskyldighet för denne (7 §). När skada genom elektrisk ström från en anläggning tillfogas annan el-anläggning gäller emellertid i fråga om anläggningsinnehavares ansvarighet regler som i princip innebär att ersättningsskyldighet inträder endast under förutsättning att skadan vållats genom vårdslöshet vid vederbörande anläggnings utförande eller skötsel (6 och 9 §§). Man har här med andra ord exempel på en form av mycket vidsträckt principalansvar, eftersom skadeståndsansvar visserligen förutsätter vållande men å andra sidan inträder helt oberoende av vem som vållat skadan.

1.1.1.3.

Genom lagen den 26 maj 1922 (nr 382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart föreskrivs skyldighet för ägare av luftfartyg att på objektiv grund ersätta skada, som i följd av luftfartygets begagnande i luftfart tillfogas person eller egendom som inte befordras med luftfartyget. Lagen gäller inte i fråga om skada som vid kollision mellan två eller flera luftfartyg tillfogas luftfartygen eller personer eller egendom som befordras med något av dem — här gäller bara allmänna skadeståndsregler. I lagen finns bl. a. vissa bestämmelser om den inbördes fördelningen av ansvarigheten mellan två eller flera solidariskt ansvariga ägare av luftfartyg och om skyldighet i vissa fall för brukare av luftfartyg att i stället för eller gemensamt med ägaren svara för skada enligt lagen. Dessa bestämmelser har utformats efter mönster av motsvarande föreskrifter i bilansvarighetslagen.

En särställning intar atomansvarighetslagen den 8 mars 1968 (nr 45). Enligt denna lag svarar innehavare av atomanläggning på objektiv grund för atomskada i följd av atomolycka som inträffar i anläggningen eller under transport av s. k. atomsubstans från eller till anläggningen. Lagen bygger emellertid dessutom på ett antal principer som i stort sett saknar motsvarighet i den skadeståndsrättsliga lagstiftningen i övrigt: ansvarigheten är begränsad till visst belopp per olycka (50 milj. kr.) och därjämte i fråga om personskada till visst belopp per person (1 milj. kr.), anläggningsinnehavarens ansvarighet skall vara täckt av försäkring eller annan ekonomisk garanti, anspråk på ersättning för atomskada kan i princip inte göras gällande mot någon annan än anläggningsinnehavaren (den s. k. kanalisationsprincipen) och jämkning på grund av medvållande kan ske endast i fall då den skadelidande har handlat uppsåtligen eller grovt vårdslöst.

I fråga om ansvarighet för skada orsakad av djur gäller enligt 47 § lagen den 2 juni 1933 (nr 269) om ägofred, att ägare och i vissa fall annan innehavare av hemdjur svarar på objektiv grund för skada som djuret gjort på annans ägor, när det olovligen har kommit in på ägorna, och enligt lagen den 30 juni 1943 (nr 459) om tillsyn över hundar skall skada som orsakas av hund ersättas på rent objektiv grund av hundens ägare eller i vissa fall dess innehavare.

Regler om objektivt skadeståndsansvar av mer generell karaktär finns i 30 § miljöskyddslagen den 29 maj 1969 (nr 387). Där föreskrivs, att den som orsakar olägenhet genom miljöfarlig verksamhet skall utge ersättning härför. Under vissa förutsättningar är detta ersättningsansvar oberoende av vållande, nämligen om olägenheten är av någon betydelse och inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

I fråga om samtliga nu berörda lagar gäller — i flertalet fall enligt uttryckliga föreskrifter — att skadeståndet skall bestämmas enligt de i 6 kap. SL angivna grunderna, i den mån lagarna inte innehåller avvikande bestämmelser (som t. ex. de särskilda medvållandereglerna i 6 § järnvägsansvarig-

hetslagen och vissa specialbestämmelser om ansvarsbegränsning och medvållande i atomansvarighetslagen), och att den som svarar på objektiv grund har rätt att återkräva skadeståndet av den som vållat skadan — undantag gäller enligt atomansvarighetslagen, som inskränker återkravsrätten till fall av uppsåt. Också i övrigt tillämpas — med vissa särskilt angivna undantag som saknar intresse i detta sammanhang — de allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser som har utbildats i rättspraxis och som i korthet har berörts i det föregående.

De lagbestämmelser om objektivt ansvar som nu har berörts är undantagslöst tillämpliga också när sådan verksamhet som bestämmelserna avser drivs av det allmänna. Inom den offentliga sektorn finns emellertid också ett par särskilda lagar som ålägger staten att i vissa fall svara på objektiv grund för skada som uppkommer i samband med utövande av offentlig myndighet.

Enligt lagen den 10 juli 1899 (nr 58 s. 1) om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl., utgår ersättning av allmänna medel, när ämbets- eller tjänsteman, som enligt 1 kap. utsökningslagen (UL) har att ta befattning med utsökningsmål, eller befattningshavare med vissa liknande uppgifter, tillgriper eller förskingrar pengar, värdehandlingar eller annat som han enligt UL eller vissa andra närmare angivna författningsbestämmelser har fått om hand. Ersättningsanspråk prövas i första hand i administrativ ordning av Kungl. Maj:t, men den som är missnöjd med Kungl. Maj:ts beslut kan enligt vissa regler väcka sin talan vid domstol. Staten har full regressrätt för ersättning som utges enligt 1899 års lag mot den som är ansvarig för det tillgripna eller förskingrade.

Enligt 1 § lagen den 13 april 1945 (nr 118) om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. kan ersättning utgå av allmänna medel till den som har häktats eller anhållits som misstänkt för brott eller har underkastats reseförbud men sedermera inte blir åtalad för brottet eller blir frikänd. Motsvarande gäller enligt 2 och 3 §§ i fråga om den som helt eller delvis har undergått straff (fängelse, ungdomsfängelse) eller arrest eller har varit underkastad internering men sedermera efter ansökan om resning eller besvär över domvilla blir frikänd eller döms till lindrigare påföljd än den han redan har utstått. Ersättning kan utgå för det intrång i friheten som häktningen, anhållandet eller reseförbudet orsakat, dvs. för mistad arbetsförtjänst och annat intrång i näring, samt för nödiga kostnader. Om det föreligger synnerliga skäl, kan ersättning utgå också för det lidande som intrånget i friheten har medfört (4 §). Rätt till ersättning föreligger emellertid inte om den skadelidande genom sanningslös bekännelse vid domstol eller utom rätten eller genom att oriktigt ange sig själv eller på annat sätt uppsåtligen har föranlett anhållandet, häktningen eller reseförbudet resp. straffdomen. Den som häktats eller anhållits eller underkastats reseförbud får inte heller

ersättning, om han har försökt avvika eller på annat sätt undandra sig förundersökning eller lagföring eller om han har försökt undanröja bevis eller i övrigt försvåra utredningen eller om det med hänsyn till andra omständigheter — t. ex. att misstanken mot honom trots allt fortfarande kvarstår — inte är skäligt att ersättning utgår. Anspråk på ersättning enligt lagen prövas av domstol, i princip den domstol som skulle ha prövat resp. senast har prövat frågan om ansvar för brottet. Det allmännas talan förs därvid av vederbörande åklagare (5 §). Om ersättning tillerkänns den misstänkte resp. den dömde inträder staten i den rätt att utkräva ersättningsbeloppet såsom skadestånd av annan person, som kan tillkomma den ersättningsberättigade (7 §). En sådan skadeståndsrätt kan föreligga mot åklagare eller domare, som fattat det felaktiga beslutet om frihetsberövande eller reseförbud, under förutsättning nämligen att ett straffbart tjänstefel blivit begånget. Det är emellertid inte någon förutsättning för den enskildes rätt till ersättning enligt lagen att försummelse ligger någon ämbets- eller tjänsteman till last.

Här skall också omnämnas en form av objektivt ansvar som det allmänna i begränsade fall har åtagit sig utanför gällande skadeståndsregler. Det är fråga om sådan ersättning som utgår från det anslag som tillkom på riksdagens initiativ och sedan budgetåret 1948/49 finns uppfört på riksstaten, f. n. under rubriken »Ersättning för skador vållade av vissa rymlingar m. fl.» (prop. 1948: 87). Från anslaget ersätts skador som vållats av personer som avvikit eller permitterats från fångvårdsanstalter, ungdomsvårdsskolor eller allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare. Ersättning utgår också om skada har vållats av intern som beviljats s. k. frigång från fångvårdsanstalt. Slutligen omfattar regleringen också skada vållad av ungdomsvårdsskoleelev, som vårdas utom skolan, samt av alkoholmissbrukare, som intagits på allmän vårdanstalt men bor på inackorderingshem eller åtnjuter familjevård. Ersättning kan utgå vid personskada, egendomsskada och, i vissa fall, allmän förmögenhetsskada som följd av person- eller egendomsskada. Vid skadevärderingen följs i övrigt med mindre avvikelser allmänna skadeståndsregler. I princip utges full ersättning för förlusten, i den mån denna inte täcks av försäkring. Anslaget uppgår för budgetåret 1970/71 till 450 000 kr. — Landstingen som huvudmän för de psykiatriska sjukhusen svarar i viss omfattning för skador som orsakas av rymlingar från sjukhusen.

Genom domstolarnas rättstillämpning har som nämnts utbildats vissa grundsatser om skadeståndsansvar oberoende av vållande. Till en början gäller i s. k. grannelagsförhållanden, att skada som i följd av mer omfattande grävnings- eller grundläggningsarbeten uppkommer på grannfastighet skall ersättas på objektiv grund av den som i egenskap av byggherre eller entrepre-

nör svarar för arbetena. Genom ett ganska nyligen träffat avgörande får Högsta domstolen vidare anses ha slagit fast, att skada i följd av mera omfattande sprängningsarbeten skall ersättas på objektiv grund av den som utövar verksamheten också utanför de egentliga grannelagsförhållandenas område. Slutligen har genom några rättsfall staten ålagts att oberoende av vållande svara för egendomsskador som uppkommit under särskilt farliga militärövningar, t. ex. artilleriskjutning under mörker. Att närmare ange förutsättningarna för detta objektiva ansvar i den militära verksamheten låter sig dock knappast göra med ledning endast av de avgöranden som hittills föreligger.

1.1.2. Rådande försäkringsförhållanden

I den skadeståndsrättsliga diskussionen av i dag spelar frågan om förhållandet mellan skadestånd och försäkring en dominerande roll. Det är också otvivelaktigt att med den snabba utveckling som har ägt rum på både det offentliga och det enskilda försäkringsväsendets områden under de senaste decennierna frågan om försäkrings inverkan på skadeståndsrätten måste ägnas en ingående uppmärksamhet i reformarbetet på skadeståndsrättens område. Jag kommer därför i förevarande avsnitt att i korthet redogöra för de frivilliga eller obligatoriska, enskilda eller offentliga försäkringsanordningar som finns f. n. och för förhållandet i rättsligt avseende mellan skadestånd, å ena, samt olika former av försäkring, å andra sidan.

1.1.2.1. Frivillig ansvarsförsäkring. Som jag tidigare har nämnt kan skadeståndsansvar vara täckt av s. k. ansvarsförsäkring, och det blir då i första hand ur försäkringen som den skadelidande får ut sitt skadestånd. Frivillig ansvarsförsäkring förekommer numera vanligen som beståndsdel i något slag av kombinerad försäkring, som omfattar också andra försäkringsmoment, t. ex. objektsförsäkring. Ibland har sådana kombinerade försäkringar karaktär av »paketförsäkring», vilket innebär att de olika ingående momenten är praktiskt sett oupplösligt förenade med varandra. Det gäller hem-, villa-, fritidshus-, fastighets-, affärs- och verkstadsförsäkring (vartill räknas försäkring av vissa serviceröreIser). I andra fall byggs den kombinerade försäkringen upp av de olika försäkringsmomenten. Kombinationens sammansättning kan alltså här varieras. Så är t. ex. den s. k. företagsförsäkringen konstruerad. Men företagen tecknar inte sällan helt separata ansvarsförsäkringar. Företagsansvarsförsäkringen kan modifieras och anpassas till den enskilde företagarens speciella behov och önskemål, t. ex. i fråga om självrisk.

Tidigare har villkor för skilda slag av ansvarsförsäkring utarbetats inom den numera upplösta Svenska skadeförsäkringsföreningen. De har då tillämpats inte bara av de till föreningen anslutna bolagen utan — åtminstone

i sina huvuddrag — också av bolag utanför föreningen. Även sedan föreningen upphört är emellertid villkoren för olika typer av ansvarsförsäkring uppbyggda efter ett någotsånär enhetligt mönster. Vissa variationer förekommer dock mellan de enskilda bolagen. Den följande framställningen är ett försök att presentera huvuddragen av de villkor som tillämpas mera allmänt och som är av särskilt intresse i detta sammanhang.

Ett viktigt gemensamt drag är att ansvarsförsäkringen i allmänhet i betydande omfattning täcker skador, för vilka försäkringstagaren själv inte är ansvarig enligt gällande skadeståndsregler, eller på annat sätt går längre än det skadeståndsrättsliga ansvaret. I det avseendet är följande bestämmelser i villkoren av intresse (här bortses från vissa speciella ansvarsförsäkringar, t. ex. allriskförsäkring för entreprenörer, flygansvarsförsäkring samt ansvarsmomenten i vissa sjöförsäkringar, i kylförsäkring och i oljeskadeförsäkring).

Bestämmelserna i de nu aktuella villkoren för hemförsäkring och för villaförsäkring omfattar det skadeståndsansvar som försäkringstagaren själv eller medlem av hans familj (make och hemmavarande barn) kan ådra sig som privatperson. Försäkringarna täcker därjämte det skadeståndsansvar som i försäkringstagarens privata hushåll anställd person ådrar sig i denna egenskap — däremot inte alltid sådan persons ansvar som privatperson. Villaförsäkringen gäller dessutom också för den försäkrade såsom ägare av villafastighet, som används som bostad för de försäkrade. Den gäller även för person som är anställd för att sköta sådan fastighet, dock inte i fråga om sådan persons ansvar som privatperson. Försäkringsvillkoren gör undantag för skada som tillfogas försäkringstagaren eller medförsäkrad familjemedlem, och för skada på egendom som tillhör annan person vilken ingår i försäkringstagarens hushåll. Däremot föreskrivs inte något särskilt undantag för skador som försäkringstagarens anställda tillfogar varandra. Sådana skadefall torde dock sakna praktisk betydelse inom dessa försäkringars tillämpningsområde.

I ett avseende av särskilt intresse i detta sammanhang utsträcker hem- och villaförsäkringsvillkoren försäkringsskyddet utöver vad som följer av gällande skadeståndsregler. När skada har orsakats av försäkringstagarens barn under 15 år och barnets skadeståndsansvar nedsätts eller bortfaller på grund av de särskilda bestämmelserna i 6 kap. 6 § SL, utgår likväl ersättning ur försäkringen med ett belopp av intill 2 000 kronor utöver den ersättning som barnet lagligen är skyldigt att betala.

»Allmänna villkor av år 1958 för ansvarighetsförsäkring» — som f. n. ses över av en särskild kommitté inom försäkringsbranschen — är avsedda att tillämpas vid försäkring för företag men avser även vissa särskilda rättssubjekt som t. ex. kommuner. Sådan företagsförsäkring avser i försäkringsbrevet angiven verksamhet och gäller för »försäkringstagaren och hans anställda». Försäkringen täcker dock inte skada som anställd tillfogar annan anställd, om inte försäkringstagaren eller hans arbetsledning är ansvarig för skadan. Detta innebär bl.a., att ersättning normalt inte utgår vid olycksfall i arbetet, när skadan har vållats av en arbetskamrat till den skadelidande. I dessa avseenden likalydande bestämmelser gäller enligt 1961 års villkor för försäkring för affär, praktik eller annan rörelse.

Enligt nu gällande villkor för lantbruksansvarsförsäkring gäller sådan försäkring för försäkringstagaren som utövare av främst jordbruk och skogsbruk men också vid »tillfälliga sysslor för annans räkning inom jordbruk och skogsbruk». Försäkringen gäller vidare för person som är sysselsatt i den försäkrade rörelsen eller i försäkringstagarens privata hushåll »för skada, som denne förorsakar i samband därmed». Kretsen av de försäkrade är härigenom utsträckt att omfatta inte bara anställda utan i viss utsträckning också självständiga medhjälpare som försäkringstagaren mer eller mindre tillfälligt anlitar i sin verksamhet, t. ex. en granne som hjälper till vid s. k. arbetsbyte. Också i dessa villkor finns undantag för skada som anställd tillfogar annan anställd, om inte försäkringstagaren eller hans arbetsledning är ansvarig för skadan.

Villkoren för fastighetsförsäkring innehåller bl. a. bestämmelser till skydd mot skadeståndsansvar. Försäkringen gäller i den delen för fastighetsägaren som ägare av den försäkrade fastigheten samt för »person som är anställd av försäkringstagaren för att sköta fastigheten i denna hans egenskap men däremot ej som privatperson». Dessa villkor innehåller inte något undantag för skada som anställd tillfogar annan anställd, sannolikt helt enkelt därför att sådana skadefall bedömts vara mycket ovanliga.

Som framgår av denna redogörelse täcker ansvarsförsäkringarna i vidsträckt omfattning det skadeståndsansvar som försäkringstagarens anställda — i viss begränsad utsträckning också andra medhjälpare — kan ådra sig i tjänsten samt, i fråga om försäkring för privatpersoner, skadeståndsansvaret för försäkringstagarens familjemedlemmar såsom privatpersoner. Det är i sådana fall utan större intresse för den skadelidande, om försäkringstagaren själv också är ansvarig enligt en skadeståndsrättslig regel om ansvar för annans vållande, t.ex. principalansvar, eftersom ersättning ändå kommer att utgå ur försäkringen.

Vissa betydelsefulla inskränkningar i försäkringsskyddet bör dock påpekas. Det har redan framgått, att ansvarsförsäkring i allmänhet inte täcker skada som försäkringstagarens anställda vållar varandra, såvida inte försäkringstagaren själv eller hans arbetsledning är ansvarig för skadan. Undantag utan stor praktisk betydelse utgör endast hem- och villaförsäkringarna samt fastighetsförsäkringen. Vidare innehåller försäkringsvillkoren regelmässigt bestämmelse om att försäkrad inte är skyddad vid skada som han har vållat uppsåtligen eller i berusat tillstånd — i vissa försäkringsavtal gäller undantag också vid grov vårdslöshet. En anställd hos försäkringstagaren är således inte skyddad i ett sådant fall, och ersättning ur försäkringen utgår följaktligen endast under förutsättning att ansvarighet för skadan åvilar försäkringstagaren — t. ex. enligt regler eller grundsatser om principalansvar — eller annan försäkrad mot vilken undantaget inte kan åberopas. Andra viktiga undantag i försäkringsvillkoren avser skada på omhändertagen egendom. I privatansvarsförsäkringar är det visserligen vanligt att skyddet omfattar också sådana skador. Men i företagsförsäkringar görs i regel undantag för skada på egendom, som försäkrad eller för hans

räkning annan person nyttjat eller åtagit sig att tillverka, reparera, förvara etc. Undantagen gäller såväl försäkringstagares som annan försäkrad persons ansvar och skadeståndsansvaret drabbar således också i dessa fall skadevållaren personligen. Vid skador av detta slag torde dock försäkringstagaren vanligen själv vara ansvarig enligt gällande skadeståndsregler, eftersom det i flertalet fall rör sig om skada i kontraktsförhållanden.

Ansvarsförsäkring för privatpersoner skyddar som regel inte försäkringstagaren eller hans familjemedlemmar vid skador som de orsakar i yrkes- eller tjänsteutövning. Anledningen härtill är i första hand att det för de flesta yrkeskategorier anses mest naturligt att arbetsgivaren genom sin företagsförsäkring skyddar arbetstagarna mot yrkesriskerna. I fråga om flertalet yrkesgrupper gäller att arbetstagarna över huvud taget inte kan skaffa sig ett individuellt skydd genom egen försäkring mot skadeståndsansvar vid vållande i tjänsten. Försäkringsgivarna räknar nämligen med att riskurvalet skulle bli oförmånligt och att stora svårigheter skulle uppkomma att beräkna premierna. För vissa kategorier arbetstagare har det dock öppnats möjlighet till individuell försäkring i form av tillägg till privatansvarsförsäkring. Det gäller framför allt vissa yrken där man räknar med att arbetsgivaren normalt inte tecknar någon försäkring. Också av andra skäl kan vissa yrkesutövare vara hänvisade till individuell försäkring, t. ex. därför att i vissa verksamheter gränsen mellan yrkesliv och privatliv är svår att dra. Individuell försäkring kan i enlighet med det sagda tecknas av t. ex. läkare, lärare, präster, handelsresande, brevbärare, skådespelare, hemsystrar och s. k. dagmammor. Det bör också framhållas att vissa yrkesutövare har möjlighet att skydda sig mot sådant ansvar för ren förmögenhetsskada som kan uppkomma på grund av handlingar i tjänsten. Sådan ansvarsförsäkring mot förmögenhetsförlust står öppen för bl. a. domare och advokater.

Ansvarsförsäkringsbeloppen utgör f. n. 1 000 000 kr. vid personskada och 100 000 kr. vid egendomsskada. Utanför denna begränsning faller utrednings- och rättegångskostnader. Beloppen kan höjas efter särskilt avtal, en möjlighet som utnyttjas ofta vid företagsförsäkring men mera sällan vid annan försäkring. I allmänhet tillämpas viss självrisk vid varje skada, nämligen 300 kr. i företagsansvarsförsäkring och 100 kr. i privatansvarsförsäkring.

Ansvarsförsäkring har numera en vidsträckt utbredning. Det torde höra till undantagen att en företagare eller annan med anställd personal inte har ansvarsförsäkring. Antalet försäkringar inom olika kategorier framgår av följande tabell:

Privatansvar	2 043 000
Fastighetsansvar	971 000
Företagsansvar	360 000

»Privatansvar» omfattar hemförsäkringar eller villa- och hemförsäkringar. »Fastighetsansvar» är försäkringar av fastighetsägares ansvar, såväl i fråga om villor och fritidshus som hyresfastigheter. Ansvaret vid innehav av fabriksfastighet o. l. ingår däremot i »företagsansvar». Denna kategori omfattar ansvarsförsäkring för företagare. Som företag räknas i detta sammanhang också lantbruk.[1]

Vissa rättssubjekt är s. k. *självförsäkrare*, vilket innebär att de med hänsyn till riskutjämningen inom den egna verksamheten har funnit det förenligt med sina ekonomiska intressen att inte teckna försäkring. Till denna kategori hör främst staten, som endast undantagsvis tecknar ansvarsförsäkring, men också vissa större kommuner. Hit hör också ett fåtal mycket stora företag. Dessa anlitar emellertid ibland försäkringsbolag för sin skaderegleringsverksamhet enligt »försäkringsavtal» med 100 procent självrisk.

1.1.2.2. Obligatorisk ansvarsförsäkring. Svensk lag ålägger i vissa fall den som utövar viss verksamhet skyldighet att hålla ansvarsförsäkring.

Som jag redan har nämnt skall sålunda den ansvarighet som enligt lag åvilar ägare och förare av motorfordon vara täckt av ansvarsförsäkring. Föreskrifter härom finns i lagen den 10 maj 1929 (nr 77) om trafikförsäkring å motorfordon (trafikförsäkringslagen, TFL). Till denna lag har knutits vissa specialförfattningar, bl. a. lagen den 31 oktober 1939 (nr 776) med vissa bestämmelser rörande trafikförsäkring å motorfordon, som nyttjas av staten, m. m., och kungörelsen den 13 december 1963 (nr 655) med särskilda bestämmelser ang. försäkring å motorfordon som införts för tillfälligt brukande i riket.

Enligt 1 § TFL skall trafikförsäkring finnas för alla motorfordon som är registrerade i Sverige eller som brukas här i landet. Trafikförsäkringsplikten, dvs. skyldigheten att teckna försäkringen och hålla den vid makt, åvilar fordonets ägare. Förseelse häremot kan föranleda straff- och vitessanktion (24—26 §§). Undantag från försäkringsplikten föreligger bl. a. beträffande statliga fordon (4 §) samt i de fall som anges i lagen med vissa bestämmelser rörande trafikförsäkring å motorfordon, som nyttjas av staten, m. m. Trafikförsäkringen medför rätt för den som på grund av skada i följd av trafik med motorfordon är berättigad till skadestånd av fordonets ägare, brukare eller förare att få ut skadeståndet direkt av försäkringsgivaren (3 § första stycket). Den skadelidande har alltså rätt till s. k. direkt talan mot försäkringsgivaren. Försäkringen fungerar som en garanti att den skadelidande får ut sitt skadestånd. I den mån försäkringsgivaren inte har gjort

[1] Uppgifterna i tabellen har lämnats av Svenska försäkringsbolags riksförbund. Liknande tabeller finns i »Skadestånd II», s. 30, för åren 1959—60 och 1961—62. Det bör dock framhållas att siffrorna i dessa tabeller inte är jämförbara med de siffror som anges här. Redovisningen av de olika slagen av försäkringar har nämligen skett enligt skilda grunder.

förbehåll om annat, gäller försäkringen också för försäkringstagaren mot den ansvarighet för skada som åvilar honom, dvs. som ansvarsförsäkring. Men utan särskilt åtagande är försäkringsgivaren inte ansvarig för skada på fordonet eller på egendom som befordras med detta. För skada på föraren av fordonet är försäkringsgivaren ansvarig endast om försäkringstagaren, dvs. ägaren, är ansvarig för skadan. Utan särskilt åtagande är försäkringsgivaren inte heller ansvarig för skada på person som färdas med fordonet när detta brukas olovligen och den som färdas med fordonet har vetskap därom (3 § andra stycket).

För varje händelse, som medför skada, skall försäkringsgivarens ansvarighet täcka skadestånd om sammanlagt 25 milj. kr. i anledning av personskada samt om tillhopa 1 milj. kr. i anledning av egendomsskada (11 §). Tillägg enligt lagen den 1 december 1967 (nr 663) om tillägg till vissa trafiklivräntor, vilken syftar till att åstadkomma värdesäkring av trafiklivräntor, utgår även om begränsningsbeloppet därigenom överskrids. Belopp som den skadelidande inte kan få ut från försäkringen till följd av begränsningarna får han kräva ut av den skadeståndsskyldige personligen. Dennes ansvar är nämligen inte begränsat till visst belopp, som t. ex. i atomansvarighetslagen.

Om trafikförsäkring saknas eller om det i visst fall inte kan klarläggas genom vilket fordon skada har förorsakats, är samtliga trafikförsäkringsanstalter solidariskt ansvariga för skadan. För reglering av sådana skador har anstalterna bildat en förening, Trafikförsäkringsföreningen, som har oinskränkt regressrätt mot den som är ansvarig för skada som föreningen har ersatt (21 §).

Också på andra områden föreskrivs i viss omfattning obligatorisk ansvarsförsäkring. Reglerna om objektivt ansvar, kanalisation och ansvarsbegränsning i atomansvarighetslagen har förknippats med bestämmelser om att innehavare av atomanläggning i princip är skyldig att täcka sin ansvarighet genom försäkring (22 §). Enligt 10 kap. 2 § luftfartslagen äger Konungen förordna att på luftfartyg, som används i luftfart, skall finnas försäkring mot skyldighet att ersätta skada, som i följd av sådant användande tillfogas person eller egendom som inte befordras med fartyget.

1.1.2.3. Socialförsäkringen. Genom socialförsäkringens förmåner har samhället infört ett skydd mot utgifter och inkomstbortfall till följd av sjukdom och invaliditet. Man kan anta, att förmån från socialförsäkringen inte sällan är en skadad persons enda kompensation för kostnader och inkomstförlust under den tid hans arbetsförmåga inskränkts på grund av skadan. Men en mycket vanlig situation är att socialförsäkringsersättning och skadestånd sammanträffar. Som jag i det följande närmare skall beröra reduceras skadeståndet därvid i normala fall med försäkringsersättningens belopp utan att den skadeståndsskyldige behöver räkna med återkrav från so-

cialförsäkringen. Man kan därför säga att socialförsäkringen också verkar till den skadeståndsskyldiges fördel.

Till socialförsäkringen hör i dag den allmänna försäkringen, dvs. sjukförsäkringen, folkpensioneringen (AFP) och tilläggspensioneringen (ATP), som regleras i lagen den 25 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring (AFL). En viktig gren av socialförsäkringen är också yrkesskadeförsäkringen, vars huvudförfattning är lagen den 14 maj 1954 (nr 243) om yrkesskadeförsäkring (YFL). Vissa andra författningar ger andra kategorier än yrkesarbetare likartat skydd och bygger på samma grund som YFL, bl. a. militärersättningsförordningen den 2 juni 1950 (nr 261).

AFP förbehålls i princip svenska medborgare. Genom konventioner, bl. a. med de övriga nordiska länderna, har dock detta krav uppmjukats. ATP intjänas av en arbetstagare som regel oberoende av medborgarskap. Yrkesskadeförsäkringen omfattar alla anställda, som är sysselsatta i verksamhet som bedrivs här i Sverige, oavsett deras medborgarskap eller bosättning. Detsamma gäller anställda i arbete som bedrivs i utlandet för svensk arbetsgivares räkning, dock endast om arbetet är tidsbegränsat eller av övergående natur.

Socialförsäkringen är inom den nu angivna ramen i princip obligatorisk. Den kan i viss omfattning kompletteras med frivilliga tilläggsförsäkringar.

Pensioner och livräntor från försäkringen är i allmänhet beräknade på grundval av det s. k. basbeloppet och blir därigenom fortlöpande anpassade till växlingarna i penningvärdet. Basbeloppet, som motsvarar 4 000 kronor i 1957 års penningvärde, fastställs för varje månad med ledning av förändringar i konsumentprisindex. Den fortsatta framställningen utgår i exempel och vid angivande av olika förmåner från ett basbelopp om 6 700 kr. (februari 1971).

I det följande lämnas i starkt koncentrerad form en översikt av de delar av socialförsäkringssystemet som är av särskilt intresse för skadeståndsfrågornas bedömning.

Från sjukförsäkringen utgår ersättning för läkarvård, sjukhusvård, resor m. m. men också kompensation för inkomstförlust i form av sjukpenning, om arbetsförmågan på grund av sjukdom helt bortfallit eller nedsatts med minst hälften. Högsta sjukpenningbeloppet utgör f. n. 52 kronor per dag, svarande mot en årsinkomst av 39 000 kronor och däröver.

Förtidspension från den allmänna försäkringens pensionsgrenar aktualiseras om den skadades arbetsförmåga visar sig varaktigt nedsatt med minst hälften. Är nedsättningen inte varaktig men kan den antas bestå avsevärd tid (enligt praxis minst ett år), utgår tidsbegränsad förtidspension, kallad sjukbidrag. Beroende på i vilken omfattning arbetsförmågan är nedsatt utgår hel pension, två tredjedels pension eller halv pension.

Grundskyddet utgör förtidspension från AFP, som inte är beroende av att den försäkrade kvalificerat sig för förmån genom att han varit förvärvsverksam viss tid eller att avgifter erlagts för hans försäkring. Hel förtidspension för år uppgår till samma belopp som ålderspension från AFP,

eller för ensamstående 90 procent av basbeloppet (6 030 kr.) och för vardera av två pensionsberättigade makar 70 procent av basbeloppet (4 690 kr.) Därutöver kan utgå barntillägg, hustrutillägg m. m. Under den närmaste 10-årsperioden, räknat från den 1 juli 1969, kommer pensionerna från AFP att successivt öka med pensionstillskott upp till 30 procent av basbeloppet. Ökningen skall fördela sig med 3 procent av basbeloppet för varje år och utgår endast till den som inte från ATP har pension som tillsammans med pensionstillskottet uppgår till 30 procent av basbeloppet.

En påbyggnad på grundskyddet utgör förtidspension från ATP, vars förmåner grundas på och avvägs efter inkomsten av det förvärvsarbete som den försäkrade utfört under sin aktiva tid. Försäkrad kan begära s. k. undantagande från ATP när det gäller inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Pensionsgrundande inkomst är den försäkrades årsinkomst mellan en undre gräns, som motsvaras av basbeloppet, och en övre gräns som motsvarar sju och en halv gånger basbeloppet, dvs. inkomst mellan 6 700 och 50 250 kr. De poäng som läggs till grund för pensionsberäkningen uttrycker det antal gånger basbeloppet ryms inom den försäkrades inkomst mellan dessa gränser.

Följande uppställning ger en föreställning om storleken av full förtidspension från både AFP och ATP:

Medelpoäng	Motsv. årsink. av	AFP	ATP	Summa
1,00	13 400	6 030	4 020	10 050
2,00	20 100	»	8 040	14 070
3,00	26 800	»	12 060	18 090
4,00	33 500	»	16 080	22 110
5,00	40 200	»	21 200	27 230
6,00	46 900	»	24 120	30 150
6,5	50 250	»	26 130	32 160

Full förtidspension från den allmänna försäkringen ger som synes en kompensation som svarar mot en relativt hög procent av den försäkrades årsinkomst som aktiv. Kompensationsgraden är högre för en person med låg inkomst än för en med hög inkomst.

Vid dödsfall kan familjepension från de båda pensionsgrenarna utgå. Under vissa förutsättningar är änka berättigad till änkepension från AFP. Fulla pensionsbeloppet är lika stort som ålderspensionen för ensam ålderspensionär, dvs. 90 procent av basbeloppet. Pensionstillskott utgår enligt samma principer som gäller för förtidspension. Barnpension till barn under 16 år utgår för år med 25 procent av basbeloppet (1 675 kr.), om en av föräldrarna har avlidit, och 35 procent av samma belopp (2 345 kr.) om båda föräldrarna avlidit. Från ATP utgår familjepension under vissa villkor, bl. a. att den avlidne vid sin död var berättigad till förtidspension eller ålderspension från pensionsgrenen eller att han skulle ha varit berättigad till förtidspension, om hans arbetsförmåga vid tiden för dödsfallet varit så nedsatt som krävs för rätt till sådan pension. Änkepensionen är ett visst procenttal av den avlidnes egenpension, dvs. ålders- eller förtidspension, som faktiskt utgick till honom, eller den förtidspension som han skulle ha fått om rätt till hel sådan pension inträtt vid tidpunkten för dödsfallet. Procenttalet är 35 om den avlidne också efterlämnar pensionsberättigat

barn, annars 40. Barnpension från ATP utgår till barn under 19 år, också med visst procenttal av den avlidnes egenpension. Detta tal utgör 15, om den avlidne även efterlämnade pensionsberättigad änka. Är ett barn ensamt pensionsberättigat är talet 40. Finns flera barn än ett ökas procenttalen 15 och 40 med 10 för varje barn utöver det första. Det sammanlagda beloppet fördelas lika mellan barnen.

Relationen mellan familjepension enligt AFL och den avlidnes inkomst illustreras av följande exempel, som utgår från att den avlidne efterlämnat hustru och två barn under 16 år:

Den avlidnes årsinkomst	AFP	ATP	Summa
13 400	9 380	2 412	11 792
26 800	»	7 236	16 616
40 200	»	12 060	21 440

För att bereda ersättning vid yrkesskador — dvs. skador genom olycksfall i arbetet eller under färd till eller från arbetsplatsen samt vissa andra skador eller andra hälsorubbningar som har orsakats av arbetet — finns ett system av förmåner som utgår inom yrkesskadeförsäkringen. Förutom viss sjukvårdsersättning, ersättning för särskilda hjälpmedel m. m. kan utgå sjukpenning, livränta vid invaliditet, vårdbidrag, efterlevandelivränta samt begravningshjälp. Förmånerna från yrkesskadeförsäkringen aktualiseras vanligen först efter den s. k. samordningtidens slut. Under denna tid, som uppgår till 90 dagar, utgår ersättningen enligt AFL på samma grunder som vid annan sjukdom. De flesta yrkesskadefallen regleras därmed inom AFL:s ram. Om skadan kvarstår efter 90-dagarsperiodens utgång, utgår sjukpenning etc. från yrkesskadeförsäkringen. Livränta till den skadade utgår, om efter det akuta sjukdomstillståndets upphörande föreligger invaliditet, som nedsätter den skadades arbetsförmåga med minst 10 procent. Livräntan bestäms med ledning av ett ersättningsunderlag som utgör viss del av den skadades årliga arbetsförtjänst före skadan, bestämd med utgångspunkt i basbeloppet. Inkomst som för år överstiger fem gånger basbeloppet (33 500 kr.) beaktas inte. Ersättningsunderlaget vid denna inkomst är 25 125 kr. Livräntan utgör en viss andel av ersättningsunderlaget. Denna andel är mindre ju lägre invaliditetsgraden är. Vid en årlig arbetsförtjänst om 13 400 kr. utgör ersättningsunderlaget också 13 400 kr. samt årsbeloppet av livräntan vid 25-procentig invaliditet 2 233 kr. och vid 100-procentig invaliditet 12 283 kr. Högsta möjliga livränta (ersättningsunderlag om 25 125 kr., 100-procentig invaliditet) uppgår till 23 031 kr.

Livränta till änka utgår med ett årsbelopp motsvarande 1/3 av den avlidnes årliga arbetsförtjänst, beräknad på samma sätt som gäller när ersättningsunderlag fastställs. Livränta till barn som inte fyllt 19 år utgår årligen med 1/6 av arbetsförtjänsten.

Om invaliditets- eller efterlevandeförmåner utgår enligt både AFL och YFL, sker samordning enligt vissa regler som syftar till att förhindra överkompensation. Om t. ex. förtidspension enligt AFL utgår samtidigt med yrkesskadelivränta enligt YFL, reduceras i allmänhet pensionen med tre fjärdedelar av livräntan.

Enligt militärersättningsförordningen utgår ersättning för skada till följd

av olycksfall under militärtjänstgöring eller motsvarande tjänstgöring. Rätt till ersättning tillkommer värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga, vissa fast anställda underbefäl, reservpersonal och frivillig personal. I likhet med vad som gäller enligt YFL ersätts inte bara skador under själva tjänstgöringen utan också s. k. färdskador. Dessutom ersätts vissa andra skador, som uppkommit i samband med militärtjänstgöring eller därmed likställd verksamhet.

Enligt militärersättningsförordningen gottgörs nödvändiga kostnader för bl. a. läkar- eller sjukhusvård och läkemedel. Den skadade kan vidare erhålla sjukpenning och livränta enligt bestämmelser som i huvudsak motsvarar dem som gäller vid yrkesskador.

Värnpliktig personal m. fl. har numera rätt till särskild ersättning av staten vid sådan skada under tjänstgöring som leder till förlust eller nedsättning av arbetsförmågan. Bestämmelser härom finns i kungörelsen den 19 december 1969 (nr 761) om särskilt olycksfallsskydd för värnpliktiga m. fl.

I fråga om socialförsäkringens finansiering kan följande uppgifter vara av intresse i detta sammanhang.

Sjukförsäkringen bekostas i det närmaste helt genom avgifter av de försäkrade, arbetsgivaravgifter och statsbidrag. De försäkrades avgifter fastställs för varje försäkringskassa med beaktande bl. a. av vad som behövs för infriande av förfallna utfästelser, förvaltningskostnader och erforderlig fondbildning. Under år 1969 uppgick de försäkrades avgifter till den obligatoriska sjukförsäkringen till sammanlagt 1 672 milj. kr. Arbetsgivarnas bidrag till försäkringen utgår inom ramen för vissa maximeringar med 2,6 procent av utbetalda löner och uppgick år 1969 till 2 001 milj. kr. Från och med år 1970 utgör procenttalet 2,9. Statsbidraget slutligen utgår med 40 procent av försäkringskassornas utgifter för vissa delar av försäkringen, bl. a. sjukvårdsersättning och grundsjukpenning, och uppgick år 1969 till 518 milj. kr.

Kostnaderna för AFP bestrids av staten med bidrag dels från kommunerna (de kommunala bostadstilläggen), dels från de försäkrade i form av folkpensionsavgifter. Avgifterna utgår med 5 procent av den beskattningsbara inkomsten, dock högst 1 500 kr. De totala kostnaderna för AFP uppgick för budgetåret 1969/70 till 7,4 miljarder kr., varav ca 11 procent föll på kommunerna.

ATP finansieras helt genom avgifter samt avkastningen av de fondmedel som bildats av avgifterna. För arbetstagare betalar arbetsgivaren avgiften, som i princip beräknas efter viss procentsats på lönesumman. Under budgetåret 1969/70 utgjorde allmänna pensionsfondens inkomster genom avgifter drygt 6 miljarder kr. och genom räntor m. m. ca 1,9 miljarder kr.

Den obligatoriska yrkesskadeförsäkringen finansieras av arbetsgivarna genom avgifter som beräknas efter försäkringstekniska grunder, så att de täcker den risk som försäkringen avser. Staten och vissa kommuner m. fl. betalar däremot inte avgift utan står självrisk. Premieinkomsten budgetåret 1969/70 utgjorde ca 185 milj. kr.

Kostnaderna för ersättningar enligt militärersättningsförordningen slutligen utgår av vissa medelsanslag under fjärde huvudtiteln.

Som jag tidigare har nämnt påverkar förmånerna från socialförsäkringen också skadestånd i anledning av samma skada. Såväl i AFL (20 kap. 7 §)

som i YFL (51 §) har detta förhållande kommit till uttryck i en regel om att den som äger rätt till ersättning enligt resp. lag inte därav är hindrad att göra gällande det anspråk på skadestånd utöver ersättningen som kan tillkomma honom. Den skadelidande kan således, när det t. ex. gäller förlorad arbetsinkomst, inte räkna med att uppbära högre skadestånd än som svarar mot skillnaden mellan inkomstförlusten och den förtidspension som utgår enligt AFL.

Som framgår av det anförda har vår socialförsäkring nått en betydande nivå. Men det finns ännu stora luckor i försäkringsskyddet. Vissa kategorier faller helt utanför samtliga eller en del av försäkringsanordningarna. Utländsk medborgare har t. ex. i princip inte rätt till AFP, även om konventioner här täcker de väsentligaste olägenheterna. Sjukpenning och förtidspension enligt AFL förutsätter att skadan har medfört nedsättning av arbetsförmågan med minst hälften. Övervägande antalet personskadefall är inte så svåra att de når denna tröskel och tillgodoses alltså över huvud inte av socialförsäkringen, om de inte utgör yrkesskador, för vilka motsvarande tröskel enligt YFL ligger betydligt lägre. Men även om ersättning utgår enligt AFL eller YFL eller enligt båda lagarna, kan den skadelidande aldrig räkna med kompensation för mer än en viss del av sin inkomstförlust. Och för högre inkomsttagare gäller, att man helt bortser från inkomst över viss nivå. Ett annat viktigt förhållande är att socialförsäkringen inte ger någon kompensation för ideell skada. Ersättning för sveda och värk samt lyte eller annat framtida men har inom skadeståndsrätten nått betydande belopp, i allvarligare fall flera tiotusental kronor (se NJA 1969 s. 469).

1.1.2.4. Frivillig personförsäkring. Eftersom socialförsäkringen inte ger ett fullständigt ekonomiskt skydd vid personskada, finns det ett inte obetydligt behov av kompletterande, frivillig personförsäkring. Det enskilda försäkringsväsendet tillhandahåller också en mångfald olika typer av liv-, olycksfalls- och sjukförsäkringar. Dessa är i allmänhet konstruerade som s. k. summaförsäkringar, dvs. ersättning utgår med ett i försäkringsavtalet bestämt belopp, som i princip inte är anpassat till den konkreta skadans omfattning. Karakteristiskt för summaförsäkringen är också, att utfallande försäkringsbelopp inte avräknas på det skadestånd som kan tillkomma den försäkrade med anledning av ett skadefall. Undantag gäller bara i fråga om efterlevandes rätt till skadestånd när någon blivit dödad, eftersom de särskilda skadeståndsbestämmelserna i 6 kap. 4 § SL förutsätter, att vid själva skadeståndets beräkning hänsyn skall tas till förekomsten av bl. a. livförsäkringar. Grunden till att det enskilda försäkringsväsendet på detta område huvudsakligen arbetar med summaförsäkringar torde väsentligen vara att det anses särskilt svårt att vid personskada exakt uppskatta de ekonomiska förlusterna och att premieberäkning och skadereglering väsentligt förenklas vid ett summaförsäkringssystem. Principen att summaförsäkring inte av-

räknas på skadestånd medför givetvis att kombinationen av skadestånd och personförsäkring kan leda till överkompensation.

Enskilda personförsäkringar förekommer dels som individuella försäkringar, dels och i allt större omfattning som s. k. gruppförsäkringar, dvs. kollektiva försäkringar som meddelats för medlemmarna i ett större eller mindre kollektiv, t. ex. en viss yrkesgrupp eller anställda på en viss arbetsplats. Fastän det i princip inte finns några beloppsmässiga eller andra begränsningar i möjligheterna att teckna personförsäkringar, bygger de flesta naturligt nog upp sitt försäkringsskydd så, att försäkringsersättningen helt eller delvis täcker utgifter och inkomstbortfall vid nedsättning i arbetsförmågan eller vid dödsfall. Vid bestämmande av skyddets omfattning tar försäkringstagaren givetvis hänsyn till de förmåner som utgår i form av sjuklön och ur socialförsäkringen eller andra pensionsanordningar. Det har också under senare år blivit allt vanligare att det privata försäkringsskyddets omfattning med större eller mindre noggrannhet anpassas till de behov som kan antas faktiskt uppkomma i händelse av ett försäkringsfall. Man är med andra ord på väg bort från den schablonmässiga bestämning av försäkringsbeloppen som är karakteristisk för summaförsäkring i egentlig mening.

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för olika former av personförsäkring och de förmåner sådan försäkring ger.

Livförsäkring kan vara antingen dödsfallsförsäkring, dvs. försäkringssumman betalas ut vid den försäkrades död, eller livsfallsförsäkring, varvid utbetalning sker när den försäkrade uppnår viss ålder. Vissa livförsäkringar inrymmer ett sparande, dvs. försäkringen medför under alla förhållanden utbetalning av försäkringsbelopp, andra är rena riskförsäkringar. Livförsäkring utfaller i form av antingen visst kapital — som utgår på en gång eller i delposter, s. k. rater — eller livränta under den eller de försäkrades livstid. De viktigaste formerna av livförsäkring är sammansatt kapitalförsäkring (utbetalning av försäkringssumman antingen då viss ålder uppnås eller vid dödsfall dessförinnan), ren kapitalförsäkring (kapitalbelopp som utbetalas vid dödsfall, ev. endast vid dödsfall som inträffar före viss ålder), kapitalförsäkring för livsfall (kapitalbelopp som utbetalas då viss ålder uppnås) eller pensionsförsäkring (vanligen betalning i rater under visst antal år, högst 20).

Vid utgången av år 1966 utgjorde antalet sammansatta kapitalförsäkringar inom individuell försäkring 2 451 000, antalet individuella kapitalförsäkringar för dödsfall eller livsfall 870 000 och antalet individuella livränteförsäkringar 399 000 (siffrorna avrundade till jämna 1 000-tal).

Grupplivförsäkringar har under senare år fått mycket stor utbredning. Genom centrala avtalsuppgörelser på arbetsmarknaden har införts en form av kapitalförsäkring för dödsfall, den s. k. tjänstegrupplivförsäkringen, som kommer alla anställda inom avtalsområdet till godo. Över tre miljoner anställda i enskild eller kommunal tjänst omfattas idag av tjänstegrupplivförsäkring. Sådan försäkring ger vanligen ett grundbelopp vid dödsfall före 55 års ålder om 31 500 kr. med vissa tillägg för underåriga barn. Grundbeloppet sjunker successivt med högre dödsfallsålder. De c:a 425 000 statsanställ-

da har utan försäkring tillförsäkrats förmåner som svarar mot tjänstegrupplivförsäkringen. Också rent frivillig grupplivförsäkring har stor utbredning och omfattar idag över tre miljoner försäkringstagare. Försäkringssumman motsvarar som regel den försäkrades årslön, dock högst 150 000 kr.

Även pensionsförsäkring tecknas ofta kollektivt. De privatanställda tjänstemännens pensionering vilar nu som regel på den s. k. ITP-planen (ITP = industrins tilläggspension). ITP utgör en direkt påbyggnad på AFP och ATP och syftar till att bereda de försäkrade pension, grundad på den del av löneinkomsten som inte tas i beräkning vid fastställande av förmånerna enligt socialförsäkringen. ITP bekostas av vederbörandes arbetsgivare och förmånerna utgörs av ålderspension, sjuk- och invalidpension samt familjepension. När ITP trätt i full funktion från och med år 1971, kommer sjuk- och invalidpension enligt planen att i princip utgå med 65 procent av lönebelopp som faller mellan 7,5 och 10 gånger basbeloppet samt 32,5 procent av lönebelopp som faller mellan 10 och 15 gånger basbeloppet. ITP medför också utfyllnad av AFP och ATP, bl. a. så att pension utgår med upp till 65 procent av lönebelopp som faller inom 7,5 gånger basbeloppet. Vid ett basbelopp av 6 700 kr. medför således ITP-planen att en 65-procentig pensionsnivå är garanterad för inkomst upp till 67 000 kr. och en pensionsnivå om 32,5 procent för inkomst mellan nämnda belopp och 100 500 kr.

Trots att sålunda ITP-ersättningarna i praktiken är nära anpassade till det faktiska inkomstbortfallet anses ITP-planen ha karaktär av summaförsäkring med den påföljd att utfallande belopp inte avräknas på eventuellt skadestånd.

Det karakteristiska för olycksfallsförsäkring är att ersättning utgår med visst i försäkringsavtalet bestämt kapitalbelopp vid dödsfall eller invaliditet till följd av olycksfall. Vanligt dödsfallsbelopp är 50 000 kr. Invaliditetsersättningens storlek står i proportion till den medicinska indvaliditetsgraden och utgör vid fullständig invaliditet vanligtvis 150 000 kr. vid individuell försäkring samt regelmässigt 100 000 kr. inom gruppolycksfallsförsäkringen. Vid övergående arbetsoförmåga kan i såväl individuell som gruppförsäkring utgå dagsersättning med visst i försäkringsavtalet bestämt belopp per dag.

Sjukförsäkring kan vara kort (kort avtalstid, skydd under den första sjukdomstiden) eller lång (ouppsägbart avtal, lång ersättningstid). Den korta sjukförsäkringen får allt mindre betydelse. Lång sjukförsäkring däremot har utvecklats till ett skydd som kompletterar AFP, ATP och ITP upp till en ersättningsnivå motsvarande 93 procent av nettoinkomstbortfall vid sjukdom eller olycksfall, varvid inkomstbortfallet beräknas under hänsynstagande till sjukpenning samt förmåner enligt andra pensionsanordningar (enligt rekommendation av försäkringsinspektionen bör sjuk- och olycksfallsförsäkring inte tecknas till högre nivå). Vanligen utgår ersättning — efter längre karenstid — i form av dagsersättning under tid då sjukpenning utgår eller sedan förtidspension enligt AFL beviljats. Den långa sjukförsäkringen kan byggas ut, så att den för t. ex. rörelseidkare täcker också fasta kostnader under viss tid.

Antalet försäkringar utgjorde vid utgången av år 1966 inom enskild kort olycksfalls- och sjukförsäkring 3,5 milj. Därav utgörs 2,2 milj. av den till trafikförsäkringen knutna s. k. förarplatsförsäkringen. Lång sjuk- och olycksfallsförsäkring fanns vid samma tid till ett antal av 175 000. De kol-

lektiva anordningarna på detta fält är talrikt förekommande. Man räknar med att 6 milj. personer här i landet omfattas av gruppolycksfallsförsäkring. Gruppsjukförsäkring (en form av lång sjukförsäkring) är mindre vanlig och omfattar 300 000 personer.

1.1.2.5. Objektsförsäkring. Också vid sakskador får försäkringsersättning allt större betydelse. De olika former av försäkringar som här förekommer anknyter ibland till sättet för skadans uppkomst (t. ex. brandförsäkring) och ibland till arten av egendom som försäkringen avser (t. ex. husdjursförsäkring). Försäkringen kan begränsas på andra sätt, såsom att man anger under vilka yttre förhållanden viss egendom skyddas (t. ex. transportförsäkring). I försäkringen kan anges antingen att den täcker vissa risker (eld, explosion, vattenskada etc.) eller att den täcker alla uppkommande risker med vissa uppräknade undantag.

Som jag har nämnt vid behandlingen av ansvarsförsäkringen ingår denna numera oftast som ett moment i en kombinerad försäkring. Samma sak gäller den egentliga objektsförsäkringen. Hemförsäkringen skyddar sålunda skador på personlig lösegendom som uppkommit genom t. ex. brand, utströmmande vatten, storm, stöld eller — beträffande viss typ av egendom — strömavbrott. Andra kombinerade försäkringar, som täcker bl. a. skador på egendom, är inom privatlivet villaförsäkringen samt inom det kommersiella livet företagsförsäkringar med olika sammansättningar, oftast anpassade till den typ av företag som försäkringen skall skydda.

Försäkringens ändamål är i princip att täcka den förlust som viss skada medför för egendomens ägare. Det innebär t. ex. att från kostnaden för anskaffning av ny egendom avdrag skall ske bl. a. för vad den skadade egendomen kan ha förlorat i värde genom ålder och bruk. Men man kan också teckna s. k. nyvärdesförsäkring, vid vilken sådant avdrag inte sker.

Den som vållar skada på egendom som omfattas av objektsförsäkring får, som jag närmare skall beröra i ett följande avsnitt om försäkringsgivares regressrätt, räkna med att försäkringsgivaren kan ha rätt att återkräva ersättning som han har utgett till egendomens ägare. Eftersom det är mera sällan som försäkringsgivaren utnyttjar denna rätt mot enskild person, verkar försäkringen här som på många områden också till den skadeståndsskyldiges fördel. Objektsförsäkringen har emellertid karaktär av skadeförsäkring och utgör sålunda inte hinder för den skadelidande att begära full ersättning för skadan direkt av den skadeståndsskyldige, t. ex. därför att han skulle förlora bonus om försäkringen tas i anspråk. I ett sådant fall går den skadeståndsskyldige miste om det skydd som försäkringen skulle ha inneburit för honom. Överkompensation genom att både skadestånd och försäkringsersättning utgår hindras i praktiken genom försäkringsvillkor om avräkning på försäkringsersättningen av utgivet skadestånd resp. om överlåtelse på försäkringsgivaren av rätten till skadestånd.

1.1.2.6. »Skadeståndsförsäkring». Kombinerade försäkringar av typ hem-

och villaförsäkring (berörda i avsnitt 1.1.2.1.) samt s. k. vagnskadeförsäkring för motorfordon kompletteras numera med moment vilka innebär, att försäkringsgivaren i viss omfattning förskotterar belopp som försäkringstagaren har rätt att få ut som skadestånd av tredje man. Försäkringen får i denna del i viss mån karaktären av en ansvarsförsäkring för den som vållar försäkringstagaren skada. Denna försäkringsform kallas här »skadeståndsförsäkring» och finns numera hos alla större försäkringsbolag.

Vissa bolag åtar sig att ersätta skadestånd som den försäkrade är berättigad till för personskada som har tillfogats honom uppsåtligen. Om den skadade avlider omfattar försäkringen skadestånd som efterlevande kan vara berättigade till enligt lag. Vid varje skada utbetalas högst 200 000 kr. Den skadelidande skall själv visa att han är berättigad till skadeståndet. Vissa inskränkningar gäller. Sålunda ersätts t. ex. inte skada som uppkommit i den försäkrades förvärvsverksamhet.

Ett annat av de försäkringsbolag som erbjuder skadeståndsförsäkring åtar sig genom försäkringen att reglera personskada intill ett belopp av högst 200 000 kr. på samma sätt som om försäkringen hade utgjort en ansvarsförsäkring för den skadeståndsskyldige. Försäkringsersättning utgår dock endast om försäkringstagaren inte kan få ut sitt skadestånd, därför att den skadeståndsskyldige saknar betalningsförmåga eller inte har kunnat anträffas. Också när skadevållaren är okänd utgår under vissa förutsättningar ersättning från skadeståndsförsäkringen. För utbetalad ersättning inträder bolaget i försäkringstagarens rätt mot den skadeståndsskyldige.

Ett bolag begränsar sitt åtagande enligt skadeståndsförsäkringen till att förskottera ersättning på grund av skada som har uppkommit genom våldsbrott, såsom misshandel, rån, mord och dråp. Försäkringsbeloppet är här 1 milj. kr. Momentet ingår i bolagets hem- och villaförsäkringar.

En ytterligare form av skadeståndsförsäkring utgör s. k. »skadeservice», som erbjuds av samtliga försäkringsbolag som ett komplement till vagnskadeförsäkringen för motorfordon. Denna service innebär, att vissa belopp, som enligt en preliminär vållandebedömning tillkommer försäkringstagaren som skadestånd med anledning av sådan skada på det försäkrade fordonet som uppkommit till följd av trafik med detta, betalas ut av försäkringsgivaren, om vagnskadeförsäkringen tas i anspråk. De belopp det är fråga om är självrisken på vagnskadeförsäkringen, stilleståndsersättning samt ersättning för personskada som inte överstiger 300 kr. Försäkringsgivaren övertar i motsvarande mån försäkringstagarens rätt mot den skadeståndsskyldige.

1.1.2.7. Försäkringsgivares regressrätt. Som den tidigare framställningen har visat är skadeståndets storlek ibland beroende av om skadan helt eller

delvis täcks av försäkringsersättning. Inom socialförsäkringen föreligger inte någon regressrätt, men skadeståndet sätts ändå ned i samma mån som försäkringsersättning utgår.

Vissa ersättningar på grund av enskild försäkring har försäkringsgivaren rätt att återkräva av den skadeståndsskyldige. Detta gäller i viss omfattning vid skadeförsäkring (jfr nedan). Om regressrätten utnyttjas, uppkommer naturligtvis inte någon lindring i den skadeståndsskyldiges ansvar. Han får betala skadeståndet eller en del därav till försäkringsgivaren i stället för att utge det till den skadelidande. Men om regressrätten inte utnyttjas av försäkringsgivaren, minskas som jag förut har nämnt den skadeståndsskyldiges ansvar i samma mån som försäkringsersättningen har täckt skadan.

För ersättning från s. k. summaförsäkring föreligger däremot, som jag har redovisat i avsnittet om frivillig personförsäkring (1.1.2.4.), inte regressrätt. Sådan ersättning påverkar inte heller utgående skadestånd. Den skadelidande kan utan inskränkning tillgodogöra sig såväl försäkringssom skadeståndsbelopp.

Det är alltså vid prövningen av ett skadeståndsanspråk av stort intresse att det klarläggs såväl om försäkringsersättning utgår med anledning av skadan som vilken karaktär denna ersättning har.

Inom s o c i a l f ö r s ä k r i n g e n har regressrätt tidigare funnits i sjukförsäkringen och yrkesskadeförsäkringen, men däremot inte i folkpensioneringen och tilläggspensioneringen. Regressrätten var begränsad till skadefall som vållats uppsåtligen eller av grov vårdslöshet men kunde också — med vissa begränsningar — göras gällande mot den som var ansvarig för skadan enligt bilansvarighetslagen.

Läget är numera förändrat. Ersättning från socialförsäkringen avräknas på utgående skadestånd men den skadeståndsskyldige riskerar inte att bli utsatt för regresskrav från socialförsäkringen (20 kap. 7 § AFL och 51 § YFL). Som jag redan har påpekat verkar socialförsäkringen sålunda inte bara till den skadelidandes utan också till den skadeståndsskyldiges förmån. Ju större del av skadan som försäkringsersättningen täcker desto mindre blir skadeståndsbeloppet.

E n s k i l d f ö r s ä k r i n g s g i v a r e s regressrätt regleras av 25 § FAL. Bestämmelserna i denna paragraf är dock av dispositiv karaktär, dvs. de kan åsidosättas genom försäkringsavtalet. En viktig skiljelinje dras i paragrafen mellan ersättning som bestämts med ledning av förlustens storlek i det konkreta fallet och ersättning som utgår med ett på förhand bestämt belopp. I det förra fallet talar man om skadeförsäkring, under det att övriga försäkringar som jag tidigare har nämnt kallas summaförsäkringar, ett begrepp som jag har berört närmare i avsnittet om frivillig personförsäkring.

Vid s k a d e f ö r s ä k r i n g inträder enligt 25 § första stycket FAL försäkringsgivaren i den skadeståndsrätt som försäkringstagaren (eller annan

vars intresse försäkringen täcker) har mot den som uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet har framkallat försäkringsfallet eller mot den som enligt lag är skyldig att utge skadestånd »evad han är till skadan vållande eller icke». Återkravsrätten har alltså karaktär av s. k. subrogationsrätt, dvs. försäkringsgivaren får inte bättre rätt mot den skadeståndsskyldige än den skadelidande skulle ha haft. Försäkringsgivaren får sålunda finna sig i att hans rätt kan lida inskränkning till följd av förhållanden som är att hänföra till den skadelidande, t. ex. dennes medvållande.

Barns och sinnessjukas skadeståndsansvar enligt 6 kap. 6 § SL behandlas vid tillämpningen av 25 § FAL som vanligt culpaansvar, dvs. ansvar på grund av eget vållande.

Uttrycket »den som är skadeståndsskyldig evad han är till skadan vållande eller ej» syftar inte bara på fall där det föreligger rent objektivt ansvar utan också på det s. k. presumtionsansvaret enligt bilansvarighetslagen. Men arbetsgivares ansvarighet på grund av anställds vållande enligt de allmänna grundsatserna om principalansvar faller inte i och för sig under bestämmelsen i denna del. I praxis har i stället ansetts, att regressansvar mot arbetsgivaren i hithörande fall förutsätter att någon för vilken arbetsgivaren ansvarar har handlat uppsåtligen eller grovt vårdslöst. Hur 25 § första stycket FAL skall bedömas i andra fall av ansvar för annans vållande, t. ex. enligt 8 § sjölagen eller 2 § eller 6 § första stycket järnvägsansvarighetslagen, har inte slutligt lösts. Det har hävdats, att det objektiva ansvaret enligt dessa lagrum anknyter direkt till arten av den särskilda verksamhet där skadan har uppstått och att den som driver en sådan verksamhet bär ett särpräglat ansvar, som inte är beroende av hans eget vållande. Enligt denna uppfattning bör därför regressrätt i dessa fall föreligga oavsett graden av vållande hos den som orsakat skadan.

Vid ansvarsförsäkring gäller, som jag har berört i avsnittet om frivillig ansvarsförsäkring (1.1.2.1.), försäkringsskyddet inte vid skada som försäkringstagaren vållar uppsåtligen eller i berusat tillstånd, enligt vissa avtal inte heller vid skada som han vållar av grov vårdslöshet. Dessa villkor gäller vanligen inte bara försäkringstagaren själv utan också andra som skyddas av försäkringen, t. ex. familjemedlemmar enligt ansvarsmomentet i hemförsäkringen. Även om 25 § första stycket FAL i princip är tillämpligt på försäkringsgivarens regressrätt mot skadevållare tillhörande dessa kategorier, behandlas de alltså i praktiken normalt på samma sätt som försäkringstagaren. Men i relationen mellan försäkringsgivaren och skadevållare som inte skyddas av försäkringen — t. ex. en person som jämte försäkringstagaren är ansvarig för viss skada — gäller vanligen att försäkringsgivaren har regressrätt för vad som enligt reglerna om fördelning av ansvaret mellan flera solidariskt skadeståndsskyldiga faller på denne skadevållare. Det är nämligen inte brukligt att man inom ansvarsförsäkringen begränsar regressrätten till sådana fall som anges i 25 § första stycket FAL.

1.1.2.7.

Den obligatoriska trafikförsäkringen fungerar i princip också som ansvarsförsäkring till förmån för försäkringstagaren, det försäkrade fordonets ägare — om denne är annan än försäkringstagaren — samt fordonets brukare och förare. Enligt TFL och försäkringsvillkoren gäller om försäkringsgivarens regressrätt mot dessa personer vissa speciella regler, som dock torde sakna intresse i detta sammanhang. För försäkringsgivarens regressrätt mot annan skadevållare gäller samma regler som vid frivillig ansvarsförsäkring.

Vid summaförsäkring, dvs. liv-, olycksfalls- eller sjukförsäkring, får försäkringsgivaren som regel inte utöva regressrätt mot den som framkallat försäkringsfallet eller i övrigt är skyldig att utge skadestånd med anledning av detta (25 § andra stycket FAL). Endast om försäkringsgivaren i avtal om olycksfalls- eller sjukförsäkring har förbundit sig att ersätta utgifter och förluster med deras verkliga belopp och försäkringen alltså har skadeförsäkringskaraktär föreligger regressrätt enligt bestämmelserna i 25 § första stycket FAL. Exempel utgör läkekostnadsersättning inom olycksfallsförsäkringen.

Som jag nyss nämnde är bestämmelserna i 25 § FAL dispositiva. I vilken utsträckning försäkringsgivare förbehåller sig regressrätt vid summaförsäkring är osäkert. Avsteg från bestämmelserna om regressrätt vid skadeförsäkring torde däremot inte vara ovanliga och förekommer såväl genom att försäkringsgivaren i försäkringsavtalet förbehåller sig en längre gående regressrätt än lagen förutsätter — ev. helt oinskränkt regressrätt — som i den formen att den skadelidande efter försäkringsfallet överlåter sin skadeståndsrätt till försäkringsgivaren.

I vilken omfattning försäkringsbolagen faktiskt utövar regress regleras i stor utsträckning genom regressöverenskommelser mellan bolagen. För att undvika onödiga transaktioner mellan försäkringsgivarna har bolag som meddelar såväl objektsförsäkring som ansvarsförsäkring funnit sig böra i största möjliga utsträckning inskränka regressen mot ansvarsförsäkringen.

Den viktigaste överenskommelsen av detta slag gäller sedan år 1949 mellan samtliga s. k. riksbolag i fråga om ersättning i bl. a. brand-, glas- och maskinförsäkring. Oberoende av vad försäkringsvillkoren innehåller får regress mot bolag som deltar i överenskommelsen utövas endast enligt 25 § FAL. Om ersättningen understiger 1 000 kr skall regress över huvud taget inte förekomma. Samma inskränkningar skall enligt överenskommelsen gälla mot försäkringstagaren eller annan vars intresse är försäkrat genom ansvarsförsäkringen. Överenskommelsen innebär vidare att om någon, utan att anlita sin skadeförsäkring, kräver skadestånd direkt av den skadeståndsskyldige, den som har meddelat ansvarsförsäkring mot dennes ansvarighet skall av skadeförsäkringsgivaren återfå vad han har utgett, i den mån skadeförsäkringen enligt överenskommelsen inte ägt utöva regressrätt.

Också utanför de områden som täcks av denna och liknande regressöverenskommelser torde försäkringsbolagens regresspraxis vara restriktiv. Sakförsäkringsgivarna utövar inte regress mot enskild person, som saknar ansvarsförsäkring, i större omfattning än som följer av 1949 års överenskommelse. Enligt vad jag har inhämtat under hand från de större försäkringsbolagen förekommer inom denna ram regress från objektsförsäkringen mot enskild person endast i fall då regressens preventiva funktion bedöms vara av särskild vikt. Och när regress väl aktualiseras blir det — i varje fall vid större skador — knappast tal om att kräva igen hela försäkringsbeloppet utan bara ett belopp som förefaller rimligt med hänsyn till den skadeståndsskyldiges betalningsförmåga.

Regressmöjligheterna utnyttjas i större omfattning mot företag, som av någon anledning men i strid mot vad som är vedertaget inte har tecknat ansvarsförsäkring. Detsamma gäller när ansvaret kan riktas mot staten eller en kommun som uppträder som självförsäkrare. Man låter i regel inte staten eller en sådan kommun åberopa existerande regressöverenskommelser till sin fördel. Försäkringsbolagen kan här hänvisa till att staten i egenskap av självförsäkrare i fråga om objektsförsäkring i allmänhet utan inskränkningar riktar regressanspråk mot ansvarsförsäkring.

Det kan förekomma att en skada stannar på objektsförsäkringen därför att den ansvarsförsäkring som skulle kunna tas i anspråk har begränsat sitt ansvar i fråga om regressanspråk från sakförsäkringsgivare. Detta gäller fall då ansvarsförsäkringen inte kan åberopa någon existerande regressöverenskommelse — objektsförsäkringen ligger t. ex. i utländskt bolag — och regresskraven sålunda skulle kunna bli mycket omfattande.

Inom sjö- och transportförsäkringen har regressöverenskommelser inte samma omfattning och betydelse som inom annan skadeförsäkring. Försäkringsvillkoren medger i allmänhet regress i långt större utsträckning än som följer av 25 § FAL. Regress utövas när det är möjligt och har oftast en ekonomisk men ibland också en preventiv motivering. De regressöverenskommelser som finns avser att åstadkomma en ordning enligt vilken rutinmässigt uppkommande skador på transporterat gods stannar på varuförsäkraren.

Frågan om vilken regresspraxis som skall gälla i framtiden är f. n. under övervägande bland de svenska försäkringsbolagen. En översyn av 1949 års regressöverenskommelse är under diskussion.

1.1.3. Förmåner på grund av tjänsteavtal

Vissa kategorier av anställda har vid sjukdom och olycksfall ett skydd som arbetsgivaren svarar för, direkt eller genom någon försäkringsanordning. Det kan vara fråga om sjuklön, förtidspension, familjepension och liknande förmåner som tillförsäkrats arbetstagaren i anställningsavtalet.

Sjuklön utges i de flesta fall direkt av arbetsgivaren, vare sig denne är ett privat eller ett offentligt subjekt, men en övergång till ett försäkringssystem övervägs för stora kategorier privatanställda tjänstemän. Pensionsförmåner tryggas på den privata sektorn oftast genom försäkring. Sjuk- och invalidpension som utgår enligt ITP-planen bygger sålunda alltid på försäkring. Arbetsgivare inom den offentliga sektorn försäkrar däremot i regel inte sina pensionsutfästelser.

De allmänna anställningsvillkoren för privatanställda tjänstemän och arbetsledare inom SAF:s område ger exempel på utformningen av sjuklöneförmåner. Villkoren tillerkänner dessa kategorier lön under viss tid vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall. Sjuklönen är samordnad med sjukpenning som utgår på grund av den allmänna sjukförsäkringen. I princip åsyftas att sjuklön och sjukpenning skall ge den anställde full kompensation för inkomstbortfallet. Under hur lång tid sjuklönen utgår är beroende av anställningstid och ålder — i förmånligaste fall utgår den under insjukningsmånaden plus tre månader.

För anställda i statlig tjänst gäller att ordinarie, extra ordinarie samt vissa extra tjänstemän vid sjukledighet får lön med s. k. A-avdrag, dvs. en löneminskning om 8—11 procent. Om ledigheten beror på yrkesskada eller vissa andra sjukdomar utgår dock full lön. Arbetsgivaren tillgodoförs den anställdes sjukpenning enligt den allmänna sjukförsäkringen genom s. k. arbetsgivarinträde. Annan statstjänsteman får ingen lön utöver sjukpenningen.

I fråga om pensionsförmåner gäller följande på den offentliga sektorn. Sjukpension aktualiseras, om statsanställd på grund av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan är för framtiden oförmögen att utöva sitt arbete och inte kan överföras till annan statlig anställning. Pensionens belopp uträknas på samma sätt som statlig ålderspension och utgår alltså i regel med 65 procent av lönen vid avgångstillfället. Samordning med pension enligt AFL sker på grundval av en bruttometod. Procenttalet uttrycker den nivå som den statliga pensionen tillsammans med samtidigt utgående socialförsäkringsförmåner skall uppnå. Skadestånd inräknas inte vid bestämmandet av denna nivå.

Vid dödsfall kan enligt de statliga pensionsbestämmelserna utgå familjepension till änka och barn under 19 år. Finns endast en efterlevande utgör pensionen 50 procent av den avlidnes ålderspension eller den sjukpension han vid tidpunkten för frånfället kunnat få. För två efterlevande är procentsatsen 70. För varje ytterligare efterlevande höjs procentsatsen med 10.

De kommunala sjuklöne- och pensionsföreskrifterna följer samma principer som de statliga.

Regressrätt har i praxis ansetts tillkomma arbetsgivare som utgett sjuklön eller pension. Arbetsgivaren kan sålunda inträda i den skadelidande arbetstagarens rätt mot den skadeståndsskyldige. Till skillnad från vad som gäller enligt t. ex. dansk rätt krävs här inte att arbetsgivaren visar att han anlitat vikarie eller på annat sätt gjort en direkt förlust genom att den skadelidande varit borta från sitt arbete. Regressrätten, som i vart fall när det gäller pensioner torde utnyttjas sällan, medför att förmånerna avräknas på skadeståndet.

1.1.3.

Frånsett de inskränkningar som kan följa av att arbetsgivaren inte utövar någon självständig återkravsrätt mot den skadeståndsskyldige utan endast inträder i den skadelidande arbetstagarens skadeståndsrätt, finns det inte några begränsningar — t. ex. av sådan art som i 25 § andra stycket FAL — i regressrätten på detta område. Arbetsgivarförmåner som utgår på grund av försäkring och sådana som utges av arbetsgivaren direkt har alltså inte samma inverkan på skadeståndet och på möjligheterna att den skadeståndsskyldige utsätts för regress.

1.2. Hittillsvarande och pågående reformarbete

1.2.1. Förberedande utredningsarbete

Det skadeståndsrättsliga reformarbete som nu har pågått sedan ett par decennier inom ramen för det nordiska lagstiftningssamarbetet fick sina första vägledande impulser genom ett program, som de delegerade för nordiskt lagstiftningsarbete — representanter för justitieministerierna i Danmark, Norge och Sverige — lade fram på hösten år 1946. De delegerade hade anförtrotts uppgiften att kartlägga vilka uppgifter som kunde lämpa sig för gemensamt nordiskt lagstiftningsarbete. På skadeståndsrättens område angav de delegerade vissa spörsmål, som — med särskilt beaktande av utomobligatoriska förhållanden — borde uppmärksammas. Hit hörde till en början bl. a. frågorna om skadeståndsskyldighet oberoende av vållande, om ansvar för anställdas handlingar och om ansvar för skada av djur. Vidare angavs frågorna om jämkning av skadestånd med hänsyn till graden av vållande och om säkerställande av den skadelidandes möjlighet att få skadestånd genom rätt till införsel eller genom att försäkringsplikt infördes i vidgad omfattning. En modernisering av lagstiftningen om skadestånd med anledning av trafik med motorfordon ansåg de delegerade särskilt angelägen. Slutligen uttalade sig de delegerade för att lagstiftning borde ske beträffande statens och kommunernas ansvar för sina tjänstemäns åtgärder.

De tre ländernas justitieministrar övervägde de delegerades förslag vid ett möte i november 1946. Man enades om att möjligheterna att genomföra likartade regler på skadeståndsrättens område skulle prövas av sakkunniga från de nordiska länderna men att en förberedande utredning först borde äga rum. Varje land tillsatte i enlighet härmed i början av år 1947 en särskild utredningsman med uppgift att utföra en sådan förberedande utredning. I Sverige lämnades utredningsuppdraget som jag tidigare har nämnt åt numera professorn em. Ivar Strahl.

Utredningsmännen redovisade resultatet av sitt arbete i betänkanden som lades fram i maj 1950, för Sveriges del »Förberedande utredning angående lagstiftning på skadeståndsrättens område» (SOU 1950: 16). Betänkandena

visade stor samstämmighet i uppfattningen om de skadeståndsrättsliga frågorna. De utmynnade i gemensamma rekommendationer angående det skadeståndsrättsliga reformarbetet. Utredningsmännen konstaterade, att skadeståndsrätten i dess helhet borde omprövas. En nyorientering beträffande skadeståndsprinciperna var motiverad av utvecklingen, inte minst den ökade betydelsen av försäkring. Revisionen borde enligt utredningsmännen omfatta de allmänna reglerna om skadestånd utanför kontraktsförhållanden samt de särskilda lagbestämmelser som har nära samband med dessa allmänna regler. Det var enligt utredningsmännen önskvärt att skadeståndsrätten regleras genom lagbestämmelser, om detta kan ske utan olägenhet. Åtminstone de bestämmelser som har allmän räckvidd borde samlas i en skadeståndslag. Denna kunde enligt utredningsmännen också omfatta några av de speciella reglerna, om detta befinns ändamålsenligt.

Bland de utredningsämnen som angavs i 1950 års principbetänkanden bör här särskilt nämnas frågan om det allmännas skadeståndsansvar, en översyn av bestämmelserna om ansvarighet för skada i följd av trafik med motorfordon, spörsmålet om arbetsgivares ansvarighet för anställds vållande — principalansvar — och i anslutning därtill frågan om ansvarighet för skada till följd av bristfälliga anordningar, övervägande av en allmän lagregel om ansvar för skada orsakad i farlig verksamhet, dvs. verksamhet som medför säregna faror för andra eller en särskilt höggradig fara, samt frågan om jämkning av skadeståndsansvar. Vidare ansåg utredningsmännen en översyn påkallad av reglerna om försäkringsgivares regressrätt och om s. k. självförsäkrares rätt till skadestånd, varjämte frågan om behovet från preventionssynpunkt av att begränsa möjligheterna till skydd mot skadeståndsansvar genom ansvarsförsäkring borde undersökas. I anslutning till bl. a. frågan om principalansvaret och om ansvarighet för skada i farlig verksamhet borde man enligt utredningsmännen å andra sidan överväga vidgad användning av obligatorisk ansvarsförsäkring.

Utredningsmännen angav vissa riktlinjer för utredningsarbetet på dessa områden, vilka här skall antydas bara i största korthet.

När det gäller statens och kommunernas skadeståndsansvar borde man enligt Strahl för svensk rätts del särskilt pröva, om skada genom myndighets felaktiga beslut inte i fortsättningen bör föranleda skadeståndsskyldighet. Ett skäl att överge svensk rätts nuvarande ståndpunkt i denna del fann Strahl i försäkringsmässiga synpunkter, som borde leda till att risken för att skada av denna art uppkommer bör bäras av skattebetalarna i gemen.

En allmän regel om arbetsgivares ansvarighet för skada genom anställds vållande — en fråga som enligt utredningsmännen har viss beröring med spörsmålet om det allmännas skadeståndsansvar — skulle endast med svårighet kunna formuleras så, att den blir både teoretiskt och praktiskt tillfredsställande, men utrymmet för en sådan regel skulle bli mindre, om man

utvidgar området för objektivt ansvar för skada genom bristfälliga anordningar och skada i farlig verksamhet.

När det gäller frågan om jämkning av skadestånd ansåg utredningsmännen, att det inte bör införas en oinskränkt befogenhet att nedsätta skadestånd under hänsynstagande till omständigheterna. Däremot borde jämkningsregler med mera begränsad räckvidd kunna tänkas, t. ex. för fall då fullt skadestånd skulle bli oskäligt betungande eller då skada uppkommit genom tillfällig ouppmärksamhet eller misstag under brådskande förhållanden. Vidare framhölls, att det bör finnas möjlighet att jämka det skadeståndsansvar som någon ådrar sig när han vållar skada i annans tjänst.

Till stöd för kravet på en översyn av reglerna om ansvarsförsäkring (18 § FAL) åberopade utredningsmännen att det i detta hänseende f. n. inte råder nordisk rättslikhet. Strahl påpekade i detta sammanhang särskilt, att de begränsade regressmöjligheterna vid skadeförsäkring medför att sådan försäkring nästan alltid skyddar den skadeståndsskyldige mot följderna av hans vårdslöshet, och han ifrågasatte, om inte detta är att gå för långt. Enligt utredningsmännen borde den skadeståndsskyldige i princip åtnjuta samma lättnad i sitt skadeståndsansvar, när den skadelidande uppträder som självförsäkrare som när han har skadeförsäkring. Sålunda borde t. ex. skada på statens egendom föranleda skadeståndsskyldighet bara i den utsträckning som regressrätt skulle ha förelegat, om en försäkringsgivare meddelat skadeförsäkring för egendomen. En motsvarande princip borde också kunna tillämpas i fall då försäkring enligt rådande uppfattning hade bort tecknas. Enligt Strahl borde denna tankegång drivas ett steg vidare. Staten och kommunerna borde betraktas som självförsäkrare också när det gäller ansvarsförsäkring. Med ett sådant synsätt skulle man komma till rätta med frågan om skyddet för anställda i allmän verksamhet mot att ådra sig skadeståndsansvar genom fel eller försummelse i tjänsten, eftersom staten eller kommunen skulle kunna regressvis göra gällande de anställdas personliga ansvarighet endast i en omfattning som motsvarar försäkringsgivarens regressrätt mot anställda, när ersättning utgår ur en av enskild arbetsgivare tecknad ansvarsförsäkring.

Utredningsmännen förutsatte, att den revision av skadeståndsrätten som de skisserat skulle ske i nordiskt samarbete. Ett sådant samarbete skulle ge de bästa möjligheterna att finna goda lösningar. Det skulle enligt utredningsmännen vidare vara en stor fördel om man kan åstadkomma så långt möjligt gemensamma nordiska skadeståndsregler.

Utredningsarbetet skulle emellertid enligt utredningsmännen bli så omfattande, att det borde delas upp på etapper. I ett första skede borde statens och kommunernas skadeståndsansvar skyndsamt utredas. En översyn av bestämmelserna om ansvarighet för skador orsakade genom bruk av motorfordon och om obligatorisk trafikförsäkring borde också äga rum omedelbart. Utredningsmännen ansåg att denna första etapp skulle kunna klaras

av på kort tid. Lagstiftningen på dessa områden skulle kunna ge anledning att pröva några av de nya tankar som hade framkommit under den förberedande utredningen, inte minst dem som rörde vidgad användning av försäkring. Det kunde vara en fördel om idéerna först prövades på begränsade områden.

Utredningsmännen förutsatte, att en andra etapp av reformarbetet skulle kunna igångsättas, så snart förslag till lag om ersättning för skada orsakad av motorfordon förelåg och att det under denna etapp skulle utarbetas en allmän skadeståndslag. Utredningsarbetet borde anförtros en »huvudkommitté», som också kunde göra en översyn av de särskilda lagar som har nära samband med de allmänna skadeståndsreglerna. Utredningsmännen berörde åtskilliga av de problem som kunde tänkas komma upp under arbetet på en allmän lag. Med vissa undantag borde ansvarsreglernas utformning fastställas åtminstone i sina huvuddrag för att säkerställa ensartade resultat i rättstillämpningen. Utredningsmännen gick också igenom vissa punkter där de ansåg att nya eller ändrade regler behövs, t. ex. i fråga om barns och psykiskt abnorma personers skadeståndsansvar samt skadeståndsansvar för annans handling och för skada som orsakas av djur. Regler om skyldighet att ersätta skada oberoende av någons vållande, bl. a. i grannelagsförhållanden och vid farlig verksamhet, borde övervägas i detta sammanhang. Alla regler på detta område kunde dock knappast samlas i en lag. Som ämnen vilka särskilt lämpade sig för behandling i en allmän skadeståndslag angavs frågorna om ansvar för skada orsakad genom farlig verksamhet. I samband därmed borde kommittén ompröva gällande bestämmelser om ersättning för skada orsakad genom driften av järnvägar och elektriska anläggningar.

»Huvudkommittén» borde enligt utredningsmännen ta ställning till frågan, huruvida förefintligheten av försäkring på den skadelidandes sida bör medföra begränsning av skadeståndsansvaret. I samband därmed skulle det bli nödvändigt att revidera reglerna i 25 § FAL om försäkringsgivares regressrätt samt att överväga i vilken omfattning förmåner från socialförsäkringen kunde avlösa skadestånd.

I övrigt nämnde utredningsmännen följande särskilda punkter som borde tas upp under arbetet på en allmän skadeståndslag: ersättning för skada genom handling som avser att avvärja en hotande skada, skadestånd till efterlevande vid försörjares död, verkan av skadelidandes medverkan, skadeståndsskyldigheten vid fleras medverkan till samma skada och ansvarets inbördes fördelning mellan de ansvariga, ersättning för icke-ekonomisk skada, nedsättning av skadestånd med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet samt åtgärder för att säkerställa att skadeståndsberättigad kommer i åtnjutande av sitt skadestånd, t. ex. genom att möjligheter till införsel medges. Bortsett från att behov att ompröva 25 § FAL kunde föranledas av att skadeståndsansvaret begränsas när skada är täckt av för-

säkring, borde frågan om försäkringsinrättnings regressrätt mot skadeståndsskyldig person beröras.

1.2.2. Reformarbetet under 1950-talet

Utredningsmännens förslag i fråga om vilka ämnen som borde tas upp till behandling under den första etappen av reformarbetet vann gehör. Under år 1952 tillkallades i Sverige två kommittéer för skadeståndsrättsligt utredningsarbete. Den ena fick i uppdrag att utarbeta förslag till ny lagstiftning om ersättning för skada till följd av bruk av motorfordon (bilskadeutredningen). Den andra skulle verkställa utredning rörande statens och kommunernas skadeståndsansvar (kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar). Utredningsarbetet bands inte vid några i förväg angivna riktlinjer. Motsvarande kommittéer tillsattes ungefär samtidigt i Danmark, Finland och Norge.

Också frågan om en revision av regressbestämmelserna i 25 § FAL aktualiserades i det inledande skedet av reformarbetet. Det ansågs vara av vikt att nordisk överensstämmelse eftersträvades i fråga om dessa bestämmelser, eftersom de praktiska resultaten i tillämpningen av i och för sig enhetliga skadeståndsregler annars skulle kunna bli olika på grund av skiljaktigheter i fråga om försäkringsgivares möjligheter att göra regresskrav gällande mot en skadeståndsskyldig. I Sverige tillkallades år 1955 justitierådet Gösta Walin att som utredningsman utarbeta förslag till nya regressregler. Revisionen borde enligt utredningsdirektiven syfta till att begränsa regressrätten och att åstadkomma större överensstämmelse mellan regressreglerna i de olika nordiska länderna. Arbetet skulle bedrivas i samverkan med de utredningsmän som samtidigt tillkallades i Danmark, Finland och Norge med likartade uppdrag samt med de nordiska kommittéerna angående det allmännas skadeståndsansvar.

Bilskadeutredningen avlämnade år 1957 sitt betänkande »Trafikförsäkring» (SOU 1957: 36) med förslag till ny lag om trafikförsäkring, avsedd att ersätta såväl 1916 års bilansvarighetslag som 1929 års trafikförsäkringslag. Samtidigt lade motsvarande kommittéer i Danmark, Finland och Norge fram i allt väsentligt överensstämmande förslag till ny lagstiftning på området.

Det system för ersättning av skada i följd av trafik med motorfordon som bilskadeutredningen föreslog byggde på att ersättning skulle utgå direkt från trafikförsäkringen, oberoende av om vållande till skadan kunde läggas någon till last. Personligt skadeståndsansvar för ägare, brukare och förare av motorfordon skulle i princip inträda bara i kollisionsfall och då endast under förutsättning att det visas att vållande hos föraren eller bristfällighet hos fordonet orsakat skadan. Visas vållande hos föraren eller bristfällighet på fordonet på båda sidor skulle ersättningarna fördelas efter

vad som ligger varje sida till last. Det personliga skadeståndsansvaret i kollisionsfallen skulle vara täckt av trafikförsäkringen. Att ansvaret över huvud taget upprätthölls motiverade utredningen närmast med hänvisning till processuella förhållanden. Förslaget karaktäriserades i övrigt av att reglerna om verkan av skadelidandes medvållande gjorts mer förmånliga för den skadelidande än den allmänna medvållanderegeln i 6 kap. 1 § SL och att försäkringens ersättningsmaximum vid personskada slopats.

Bilskadeutredningens förslag mottogs övervägande positivt under remissbehandlingen. Flertalet av remissinstanserna ansåg att objektivt ersättningsansvar borde införas i enlighet med förslaget. En del instanser framhöll emellertid det olämpliga i att på ett begränsat område införa en så betydelsefull princip, innan enighet nåtts om den allmänna skadeståndsrättens utformning. Vidare gav åtskilliga detaljer i förslaget upphov till kritik.

Som tidigare nämnts avlämnade kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar under år 1958 betänkandet »Skadestånd i offentlig verksamhet». 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 i fråga om såväl person- och sakskada som ren förmögenhetsskada. Åtskilliga begränsningar i det allmännas ansvar föreslogs dock. Sålunda skulle ersättning utgå endast om de krav som i förhållande till den skadelidande skäligen kunde ställas på verksamheten hade blivit åsidosatta. För speciella typer av skadefall föreslogs ytterligare begränsningar, som i huvudsak innebar, att vid skada uppkommen i offentlig kontroll-, upplysnings- och rådgivningsverksamhet skadestånd skulle utgå endast i vissa undantagsfall. Vidare skulle skadeståndsanspråk med anledning av domstols eller domares dom eller annat beslut få göras gällande endast om beslutet upphävts eller ändrats eller om åtal för ämbetsbrott äger rum eller talan eljest biträds av åklagaren. I vissa fall skulle enligt förslaget det allmänna svara för person- och sakskada oberoende av vållande, nämligen vid vissa ogrundade frihetsberövanden utanför tillämpningsområdet för lagstiftningen om ersättning till oskyldigt häktade eller dömda, vidare när skada uppkommit till följd av att polisen brukat vapen eller annat våld samt i vissa fall beträffande skada uppkommen i följd av särskilt farliga militärövningar o. l. Genom särskilda bestämmelser om skadeståndets beräkning vid person- och sakskador skulle enligt förslaget ytterligare begränsningar av ansvarets omfattning uppnås. Den skadelidandes underlåtenhet att söka ändring i felaktigt beslut eller att begära rättelse av oriktig åtgärd eller att i övrigt framställa erinran mot beslutet eller åtgärden, när så kunnat ske, skulle medföra att han inte kan få skadestånd annat än om synnerliga skäl därtill föreligger. Om skada drabbat någon, vilken såsom anställd, värnpliktig eller eljest var sysselsatt i verksamheten, skulle skadestånd också utgå, men bara om vållande legat överordnad till last. Den enskilde befattningshavarens per-

sonliga skadeståndsansvar med anledning av vållande i tjänsten skulle enligt förslaget kunna jämkas, vare sig kravet mot honom framställts direkt av den skadelidande eller regressvis av det allmänna. Förslaget innebar slutligen, att allmän lag skulle gälla i fall då den verksamhet i vilken skada uppkommit till sin art är att jämställa med enskild verksamhet eller innefattar arbetsuppgift som väsentligen är att jämställa med vad som förekommer inom enskild verksamhet.

Förslaget — som inte var enhälligt i alla punkter — överensstämde visserligen inte helt med de motsvarande lagförslag som ungefär samtidigt avlämnades i Danmark, Finland och Norge, men de nordiska förslagen byggde i allt väsentligt på samma principer.

Det svenska förslagets huvudgrunder lämnades vid remissbehandlingen mestadels utan erinran, men åtskilliga detaljer i den föreslagna lagstiftningen blev föremål för kritik.

Förslag om revision av 25 § FAL lades fram år 1958 genom betänkandet »Försäkringsgivares regressrätt» (SOU 1958: 44). Förslaget förutsatte en tvingande reglering av frågan om försäkringsgivares regressrätt och innebar förändringar i förhållande till gällande rätt i huvudsakligen följande avseenden. Vid skadeförsäkring skulle rätten till återkrav mot den som framkallat försäkringsfallet kunna bortfalla eller nedsättas under förutsättning att den skadeståndsskyldige inte handlat uppsåtligen eller av grov oaktsamhet och att ett bortfall eller en nedsättning av kravet kan ske utan att försäkringsmässiga hänsyn åsidosätts. Vägledande för bedömningen i det hänseendet skulle vara om den inträffade skadan till sin typ är att hänföra till en sådan risk som det är rimligt att försäkringen slutligt får omfatta. För att utjämna de olikheter mellan anställda i allmän resp. enskild tjänst som betingas av att förtidspension eller annan periodisk förmån avräknas vid bestämmande av skadestånd när förmånen utgår i allmän tjänst men inte när den utgår på grund av enskild tjänst, upptogs i förslaget ett tillägg till 25 § FAL av innebörd, att en försäkringsgivare skall genom försäkringsavtal kunna förbehålla sig regressrätt såsom vid skadeförsäkring för vad han utbetalat på grund av försäkring som den skadelidandes arbetsgivare tecknat för den anställde och som avser sådan förmån som nyss sagts. Ett sådant regressförbehåll skulle utesluta möjligheten för den anställde att både åtnjuta försäkringsförmåner och uppbära fullt skadestånd. Slutligen innebar förslaget en begränsning av skadeståndsrätten för s. k. självförsäkrare, så att dessa inte skulle komma i en bättre ställning än den som en försäkringsgivare intar i fråga om rätt till regress för vad han utbetalat på grund av skadeförsäkring.

Förslaget blev under remissbehandlingen föremål för åtskillig kritik. Det ansågs allmänt vara vagt till sin utformning och svårt att bedöma i fråga om sina konsekvenser.

1.2.2.

1.2.3. Reformarbetet under 1960-talet

Sedan den första etappen i reformarbetet avslutats ansågs det med hänsyn till den snabba samhällsutvecklingen angeläget att reformarbetet fortsatte utan dröjsmål. Riktlinjer för arbetet drogs upp av de delegerade för nordiskt lagsamarbete i en rekommendation, som lämnades år 1958 till de nordiska justitieministrarna. Som lämpliga utredningsämnen föreslog de delegerade följande frågor: 1) principalansvaret, 2) jämkning av anställds skadeståndsskyldighet, 3) jämkning av skadestånd med hänsyn till arten av den skadevållande handlingen, på grund av den skadelidandes medvållande etc., 4) ansvaret för skada i följd av järnvägs och spårvägs drift, samt 5) skadeståndets storlek såvitt angår a) ersättning för förlorad arbetsförtjänst och förlust eller nedsättning av arbetsförmågan, b) ersättning för förlust av försörjare och c) ersättning för sveda och värk samt lyte eller annat stadigvarande men.

De delegerades förslag diskuterades vid ett nordiskt justitieministermöte i juni 1959. Ministrarna enades härvid om att utredning borde påbörjas beträffande frågorna om principalansvaret och om jämkning av anställds skadeståndsskyldighet. På norskt initiativ utökades detta program sedermera till att omfatta också frågan om barns och föräldrars skadeståndsansvar.

Kommittéer för detta utredningsarbete tillsattes på hösten 1959 eller i början av år 1960 i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Direktiven för den svenska kommittén, som antog namnet skadeståndskommittén, innehöll inte några närmare riktlinjer för arbetet, men det betonades att nordisk rättslikhet självfallet skulle eftersträvas i största möjliga utsträckning.

I samband med att den nya brottsbalken antogs år 1962 med ikraftträdande den 1 januari 1965, då de straffrättsliga bestämmelserna i 1864 års strafflag skulle upphöra, aktualiserades frågan om att ersätta skadeståndsbestämmelserna i 6 kap. SL med särskild lagstiftning av civillags natur. Det uppdrogs åt skadeståndskommittén att utarbeta förslag till en särskild skadeståndslag. Härvid förutsattes, att några större sakliga ändringar inte skulle ske i andra bestämmelser i 6 kap. SL än dem som avsåg barns och föräldrars skadeståndsansvar.

Det betänkande som skadeståndskommittén enligt vad jag tidigare har nämnt avlämnade i juni år 1963 — »Skadestånd I. Allmänna bestämmelser. Föräldrars och barns skadeståndsansvar» — innehöll förslag till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd, avsedd att ersätta 6 kap. SL. Med några i sak mindre betydelsefulla ändringar upptog förslaget bestämmelser motsvarande 6 kap. 1—5 §§ SL. En förändring av närmast rättsteknisk natur innebar förslaget att 6 kap. 1 § SL skulle ersättas av dels en allmän bestämmelse om skyldighet för den som uppsåtligen eller av vårdslöshet

orsakar person- eller sakskada att ersätta skadan, dels en regel om att skadeståndsansvar också inträder för ekonomisk skada, som utan samband med person- eller sakskada tillfogas någon genom brott. I praktiken innebar förslaget i denna del ett lagfästande av den allmänna culparegeln sådan den har utvecklats i svensk rättspraxis på grundval av 6 kap. 1 § SL.

Vidare upptog förslaget reviderade bestämmelser om barns, föräldrars och psykiskt abnorma personers skadeståndsansvar. I denna del innebar förslaget i huvudsak följande. Om person- eller sakskada vållats av någon som fyllt 15 men inte 21 år, skulle skadeståndet kunna jämkas, om det med hänsyn till hans ungdom och övriga omständigheter finnes oskäligt betungande. Den som inte fyllt 15 år skulle enligt förslaget vara skyldig att ersätta person- eller sakskada, som han orsakat, om det med hänsyn till handlingens beskaffenhet, hans ålder och utveckling samt omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Skadeståndsansvar skulle vidare kunna åläggas den som genom försummelse i vården om barn medverkat till person- eller sakskada som barnet gjort, men skadeståndet skulle i sådant fall kunna jämkas, om det med hänsyn till försummelsens art och övriga omständigheter finnes oskäligt betungande. Psykiskt abnorma personer skulle kunna åläggas skyldighet att ersätta person- eller sakskada, som de orsakar, i den omfattning som med hänsyn till omständigheterna prövas skälig. Den som i ett sådant fall medverkat till skadan genom försummelse i vården om skadevållaren skulle svara för skadan enligt regler motsvarande dem som föreslogs i fråga om barns vårdnadshavare.

Förslaget innehöll slutligen också vissa bestämmelser som helt saknar motsvarighet i 6 kap. SL. Sålunda föreslogs en bestämmelse om att när skyldighet att ersätta samma skada åvilar två eller flera personer skadeståndsansvaret skall fördelas mellan dem inbördes på grundval av en skälighetsprövning. Ny var slutligen också en bestämmelse om att rätten till ersättning för annat än ekonomisk skada förfaller, om den skadeståndsberättigade avlider, innan ersättningskrav har framställts.

Skadeståndskommittén redovisade återstoden av sitt uppdrag i juni 1964 genom det tidigare omnämnda betänkandet »Skadestånd II. Arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar m. m.», som innehöll förslag till lag med vissa bestämmelser om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar m. m.

I fråga om principalansvaret innebar förslaget, att arbetsgivare skall svara för person- eller sakskada som hans arbetstagare vållar i tjänsten, oberoende av vilken ställning arbetstagaren intar och oavsett om den skadade tillhör arbetsgivarens egna anställda eller är en utomstående person. Ansvarigheten skulle dock inte omfatta sådana extraordinära handlingar som det, med hänsyn till arten av arbetsgivarens verksamhet eller den föreliggande arbetsuppgiften, saknas skälig anledning att ta i beräkning. Vidare upptog förslaget en föreskrift om att den som genom lag eller författ-

ning har ålagts att i viss egenskap vidta åtgärd till förebyggande av person- eller sakskada skall svara för vållande av den som han anlitar för uppgiften eller av dennes folk, även om den anlitade intar en självständig ställning. En arbets- eller uppdragsgivares ansvar enligt dessa bestämmelser skulle enligt förslaget kunna jämkas, om skadeståndet med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt finnes oskäligt betungande.

Förslaget innehöll vidare generellt verkande regler om en långtgående begränsning av arbetstagares skadeståndsansvar, både i förhållande till arbetsgivaren och i förhållande till utomstående skadelidande. I huvudsak innebar förslaget i den delen, att en arbetstagare skall svara för skada som han vållar i sin tjänst endast i den mån det med hänsyn till föreliggande omständigheter finnes skäligt.

Reglerna om arbetsgivares skadeståndsansvar skulle enligt förslaget inte gälla skada i följd av sådan trafik med motorfordon, för vilken skall finnas trafikförsäkring. Kommittén föreslog i anslutning härtill en mindre ändring i bestämmelserna i 3 § bilansvarighetslagen om fördelning av skadeståndsansvar mellan ägare och förare av motorfordon.

Under hänvisning bl. a. till det nära sambandet mellan kommitténs förslag i fråga om principalansvaret och arbetstagares skadeståndsansvar samt det år 1958 avgivna förslaget till lag om skadestånd i offentlig verksamhet tillstyrkte skadeståndskommittén i särskild skrivelse till chefen för justitiedepartementet att lagstiftning också skulle genomföras rörande det allmännas skadeståndsansvar.

1.2.4. Pågående utredningsarbete

Vid ett möte mellan de nordiska justitieministrarna i mars 1965 diskuterades vilka frågor som kunde lämpa sig att ta upp under ett fortsatt reformarbete på skadeståndsrättens område. Man bestämde sig därvid för att tillsätta nya kommittéer med uppgift att utreda frågorna om skadestånd för framtida förlust av arbetsinkomst och om skadestånd vid förlust av försörjare. Dessa kommittéer tillsattes i slutet av år 1966 eller i början av år 1967.

Inom Nordiska rådet har tagits vissa initiativ som har fått betydelse för arbetet på skadeståndsrättens reformering.

Efter rekommendation av Nordiska rådet den 31 januari 1966, nr 5, har de nordiska regeringarna under år 1966 tillkallat sakkunniga med uppdrag att utreda förutsättningarna för en rättssociologisk undersökning av försäkrings inverkan på skadeståndslagstiftningen och söka dra upp riktlinjer för en sådan undersökning. Den svenske sakkunnige, professorn Jan Hellner, har den 12 december 1969 avgivit betänkandet »Rättssociologisk undersökning av skadeståndsrätten» (SOU 1969:58). Där föreslås att man, som

första grundläggande led i en empirisk undersökning, genomför en begränsad undersökning av stickprov ur befolkningen för att utröna vilka personskador (inklusive dödsfall) som förekommit under en begränsad tidrymd och hur de har ersatts. Med en sådan begränsad undersökning får man enligt Hellner visserligen inte någon kvantifierad kunskap i detalj om olika skadetyper eller ersättningsförhållandena vid dessa utan bara en allmän bild av förhållandena på området, t. ex. huruvida skador förorsakade av barn är någon betydande skadetyp. Den sakkunnige tänker sig att det i framtiden — efter den allmänna undersökningen — kommer att behövas ytterligare undersökningar rörande t. ex. bilskador, om man vill lägga en säker grund för en reformering av ersättningsreglerna på detta område. Studiet av ersättningsförhållandena vid olika skadetyper bör kompletteras med en undersökning av administrationen av ersättningarna och av kostnaderna härför. Resultatet av de undersökningar som genomförs bör enligt den sakkunnige över huvud utnyttjas för lagstiftningsarbetet och därigenom ge ökad tyngd åt de reformförslag som läggs fram.

Som jag tidigare har nämnt ersätts i viss omfattning av statsmedel sådana skador som vållas av rymlingar från fångvårdsanstalter m. fl. kategorier. I rekommendation den 21 februari 1968, nr 19, har Nordiska rådet hemställt, att de nordiska ländernas regeringar lämnar redogörelser för i vilken omfattning och på vilken grund myndigheter i de nordiska länderna utbetalar ersättning för »skador, vållade av personer som samhället genom placering på anstalt eller annan inrättning eller på annat sätt har tagit om hand för kriminalvård eller annan vård», samt att regeringarna undersöker möjligheterna att fastställa enhetliga principer, efter vilka utbetalning i administrativ ordning av billighetsersättning av allmänna medel för sådana skador kan äga rum.

I Sverige har under år 1968 utarbetats en redogörelse för den nuvarande ersättningsregleringen. Den av Nordiska rådet rekommenderade undersökningen av möjligheterna att genomföra enhetliga nordiska bestämmelser i ämnet pågår i nordiskt samarbete, för Sveriges del inom justitie- och socialdepartementen. Utredningsarbetet skall omfatta ersättning av angivet slag för skador vållade av personer som har gjorts till föremål för samhällsingripande.

I ett medlemsförslag avlämnat i augusti 1969 har föreslagits att Nordiska rådet skall rekommendera regeringarna att snarast söka få till stånd en allmän nordisk skadeståndslagstiftning. Förslaget är f. n. under behandling i rådets juridiska utskott.

1.3. Övriga reformönskemål

Under den tid som det här berörda reformarbetet pågått har vid olika tillfällen och från skilda håll förts fram önskemål om skadeståndsrättsliga

reformer. Vissa av dessa önskemål har helt eller delvis tillgodosetts genom numera genomförda reformer och kan därför här lämnas åsido. I några andra fall har det rört sig om reformer på områden som omfattas av nu pågående eller slutfört utredningsarbete, och det finns inte anledning att här gå närmare in på sådana frågor. I övrigt har skadeståndsrättsliga eller näraliggande frågor tagits upp dels inom riksdagen, dels i särskilda framställningar till Kungl. Maj:t.

1.3.1. Riksdagen

I det följande redovisas till en början i en kronologisk förteckning behandlingen av här aktuella riksdagsmotioner under tiden 1946—1970 och av de riksdagsskrivelser som motionerna i vissa fall har föranlett. Motionerna redovisas härvid endast med angivande av år, i vilken kammare varje motion har väckts (I resp. II) och motionens nummer samt med en kort beskrivning av motionsyrkandet.

1946: II: 175 ang. översyn av 6 kap. SL, särskilt bestämmelserna i 4 § om efterlevandes skadeståndsrätt. Första lagutskottet fann att efterlevandes möjligheter att få skadestånd är alltför begränsade och tillstyrkte skyndsam utredning om revision av 6 kap. 4 § SL (1LU 1946: 33). Riksdagen hemställde hos Kungl. Maj:t om den begärda utredningen (rskr 1946: 270).

1947: II: 279 ang. ersättning av statsmedel för skada, som vållats genom brottslig handling. Statsutskottet fann sig för tillfället inte böra förorda, att riksdagen påkallade utredning i ämnet men ansåg att utredningsfrågan förtjänade ytterligare överväganden (SU 1947: 246). Riksdagen gav i skrivelse till Kungl. Maj:t till känna vad utskottet hade anfört (rskr 1947: 475).

1950: I: 97, II: 117 ang. översyn av bestämmelserna om skadestånd, med särskilt beaktande av frågan, huruvida betalningsskyldigheten för större skadeståndsbelopp till viss del kunde överflyttas på det allmänna. Första lagutskottet hänvisade till den förberedande utredning om lagstiftning på skadeståndsrättens område som inom kort väntades föreligga och till att frågan om betalningsskyldighet för det allmänna för del av högre skadeståndsbelopp framförts av 1945 års försäkringsutredning, vars betänkande efter remissbehandling var föremål för Kungl. Maj:ts prövning. Utskottet avstyrkte bifall till motionerna (1LU 1950: 7). Riksdagen avslog motionerna (I 8: 26, II 8: 44).

1953: I: 108 ang. statens övertagande i vissa fall av enskilds förpliktelse att utge skadestånd eller annan ekonomisk ersättning. Statsutskottet hänvisade till att frågan behandlats i 1950 års förberedande utredning och ytterligare skulle övervägas vid det fortsatta reformarbetet på skadeståndsrättens område, varför någon framställning från riksdagen inte var påkallad (SU 1953: 164). Riksdagen avslog motionen (I 30: 15, II 30: 42).

1956: I: 170, II: 333 ang. ersättning för skador som tillfogats genom brotts-

lig gärning. Statsutskottet fann frågan visserligen ligga utanför de aktuella arbetsuppgifterna för bilskadeutredningen och kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar men uttalade, att det pågående utredningsarbetet var avsett som ett led i en planerad allmän reform av skadeståndsrätten. Det kunde med hänsyn härtill inte anses välbetänkt att riksdagen beslutade om en ny omfattande utredning kring de skadeståndsrättsliga problemen. Men utskottet ansåg att man kunde överväga en utsträckning till andra avgränsade grupper av regleringen beträffande skador vållade av rymlingar m. fl. (SU 1956: 183). Riksdagen gav i skrivelse till Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört (rskr 1956: 375).

1961: I: 164 ang. säkerställande av rätten till skadestånd genom antingen en obligatorisk försäkring eller statens övertagande av ansvar för personskada, vars värde överstiger 2 000 kr., när skadevållaren inte kan utge ersättning. Första lagutskottet fann att frågan om en obligatorisk försäkring borde övervägas i ett större sammanhang, varvid också fall, vari skadeståndsskyldighet inte föreligger, kunde beaktas. Tillräckliga skäl förelåg enligt utskottet inte att införa en generell statsgaranti beträffande de skadestånd som avsågs i motionen, även om en vidgad användning av statsmedel till skadeståndsbetalning kunde te sig befogad även i fall då staten inte är skadeståndsskyldig enligt gällande rätt (1LU 1961: 25). Riksdagen avslog motionen (I 14: 60, II 14: 75).

1963: I: 530, II: 639 samt *1964: I: 586, II: 711* ang. ersättning av allmänna medel för skada som drabbat enskild person genom brott mot honom eller hans egendom. Första lagutskottet kunde inte förorda en utredning i ämnet med hänsyn till att möjligheterna att av allmänna medel få ersättning för skador på grund av brott av rymlingar och liknande kategorier alltmera ökats och att man kunde anta att denna ersättningsform kunde komma att vidgas ytterligare. Utskottet hänvisade också till att försäkringsskyddet på detta område kunde förutsättas bli alltmera omfattande och effektivt (1LU 1963: 8 och 1964: 12). Riksdagen avslog motionerna (I 11: 44, II 11: 122 och I 13: 53, II 13: 64).

1966: II: 127 ang. sådan ändring i lagen den 13 maj 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. att kvarstående misstanke inte längre skall få påverka prövningen av ersättningsfrågan, och *1966: II: 686* ang. förslag till lagstiftning inom den offentligrättsliga verksamheten, varvid särskilt önskvärdheten av en revidering av reglerna om ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda borde beaktas. Första lagutskottet ansåg att det inte kunde komma ifråga att den som utsatts för frihetsinskränkning men därefter frikänts eller inte åtalats alltid skall vara berättigad till ersättning. Men 1945 års lag borde enligt utskottet ses över, så att inte enbart kvarstående misstanke skall betaga någon rätten till skadestånd. Med hänsyn till pågående lagstiftning på skadeståndsrättens område fann emellertid utskottet att det inte var påkallat att riksdagen för till-

fället tog initiativ i de frågor motionerna avsåg. Utskottets synpunkter borde dock övervägas vid lagstiftningsarbetet (1LU 1966: 27). Riksdagen gav i skrivelse till Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört (rskr 1966: 189).

1966: II: 526 ang. bl. a. utredning om skadeståndsersättning för misslyckade tandbehandlingar, med särskilt beaktande av frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring för tandläkare. Statsutskottet fann särskild utredning i ämnet inte erforderlig med hänsyn till att utredningar i fråga om såväl allmän skadeståndsrätt som skadestånd i offentlig verksamhet var föremål för Kungl. Maj:ts prövning (SU 1966: 145). Riksdagen lämnade motionen i den del som här är av intresse utan bifall (I 35: 33, II 35: 11). Frågan om skadestånd vid misslyckade tandbehandlingar har ånyo aktualiserats genom motionerna *I: 396* och *II: 442* vid 1970 års riksdag (1LU 1970: 66; jfr nedan).

1966: I: 318, II: 384 samt *1967: I: 26, II: 43* ang. bl. a. åtgärder för att förbättra målsägandens möjligheter att få ut skadestånd, främst vid personskador, t. ex. genom ersättning av det allmänna efter prövning i varje särskilt fall eller genom lagstiftning om försäkring mot brott. Första lagutskottet ansåg, att man med hänsyn till den pågående översynen av skadeståndsrätten inte kunde ta slutlig ställning till frågan om ersättning av det allmänna för skada åsamkad genom brott. Däremot kunde det övervägas att bygga ut statens ansvar för skada av rymlingar till att omfatta t. ex. personskador vållade av dem som är föremål för kriminalvård i frihet. Utskottet förordade, att uppmärksamhet skulle ägnas dessa frågor vid arbetet med skadeståndsrättens reformering (1LU 1966: 38 och 1967: 15). Riksdagen gav med anledning av 1966 års motioner i skrivelse till Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört (rskr 1966: 325) samt avslog 1967 års motioner (I 17: 46, II 17: 90). Frågan om statligt skadeståndsansvar vid kriminalvård i frihet har tagits upp vid 1970 års riksdag i motionerna *I: 390* och *II: 580* (1LU 1970: 67; jfr nedan).

1967: II: 31 ang. objektivt ansvar för oförutsedda allvarliga skador vid medicinsk behandling. Första lagutskottet ansåg många skäl tala för att man inom sjukvårdens område i vissa hänseenden tillämpar skadeståndsansvar oberoende av vållande. Utskottet utgick från att frågan prövas vid det pågående lagstiftningsarbetet på skadeståndsrättens område (1LU 1967: 49). Riksdagen avslog motionen (I 43: 67, II 43: 104). Motioner i samma ämne har väckts vid 1970 års riksdag (*I: 107* samt *I: 396* och *II: 442).* I motionerna *I: 840* och *II: 583* vid samma riksdag föreslogs, att det allmänna tar på sig skadeståndsansvaret för oförutsedda, allvarliga skador vid medicinsk behandling. Första lagutskottet förutsatte att dess uttalanden vid 1967 års riksdag skulle beaktas och att den väntade lagrådsremissen skulle redovisa erforderligt grundmaterial för de komplicerade överväganden som motionsspörsmålen kräver (1LU 1970: 66). Riksdagen avslog motionerna.

1968: I: 270, II: 338 ang. sådan ändring i bilansvarighetslagen att skade-

ståndsansvaret — frånsett ansvaret för bristfälligheter på fordonet — överflyttas på staten, när polisman framför fordon för kontroll i samband med s. k. flygande inspektion eller i liknande situationer. Första lagutskottet ansåg liksom motionärerna, att det är otillfredsställande att fordonsägare kan drabbas av bonusförlust vid trafikskada i samband med flygande inspektion, men fann det i nuvarande läge, när arbetet med lagstiftning om principerna för det allmännas skadeståndsansvar är långt framskridet, kunna väcka betänkligheter att göra det isolerade ingrepp i bilansvarighetslagstiftningen som föreslagits. En ändring av bonusbestämmelserna kunde äga rum utan initiativ från riksdagens sida (1LU 1968: 26). Riksdagen avslog motionerna (I 21: 46, II 21: 86).

1968: I: 134, II: 176 ang. ersättning för kroppsskada på polisman, inkluderande gottgörelse för sveda och värk samt framtida men. Första lagutskottet underströk angelägenheten av att frågan snarast möjligt fick sin lösning (1LU 1968: 43). Riksdagen gav i skrivelse till Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört (rskr 1968: 329). Vid 1970 års riksdag har samma fråga aktualiserats i motionerna *I: 501* och *II: 584* (1LU 1970: 67; jfr nedan).

1968: I: 186, II: 244 ang. statlig ersättning vid personskador uppkomna genom brott, *1968: I: 18, II: 26* ang. allmän brottsförsäkring gällande våldsbrott och *1968: I: 134, II: 176* ang. åtgärder för att förbättra målsägandens möjligheter att få ut skadestånd. Första lagutskottet hänvisade dels till det initiativ som tidigare tagits i frågan om ett utbyggande av statens ansvar för skador, vållade av rymlingar m. fl., att också omfatta personskador orsakade av dem som är föremål för kriminalvård i frihet (rskr 1966: 325), dels till den utredning inom justitie- och socialdepartementen som pågår i frågan om statens ersättningsåtagande på detta område, dels också till arbetet på att utröna förutsättningarna för en rättssociologisk undersökning av försäkrings inverkan på skadeståndslagstiftningen. Vidare pekade utskottet på vissa förbättringar i socialförsäkringsskyddet, som under senare tid genomförts, samt på vissa nya former av frivilligt försäkringsskydd, gällande i den mån en målsägande inte kan få ut sitt skadestånd därför att den skadeståndsskyldige saknar betalningsförmåga eller inte har kunnat anträffas. Utskottets majoritet fann med hänsyn till dessa omständigheter inte anledning att förorda något ytterligare initiativ (1LU 1968: 44). En minoritet reserverade sig för en utredning rörande ersättning av allmänna medel för skada, åsamkad genom brottsligt förfarande. Riksdagen avslog motionerna (I 34: 52, II 34: 79).

1969: I: 744, II: 859 ang. förslag om ett system för statlig ersättning för personskada, som uppkommit genom brott, och om utredning angående möjligheterna att införa ett system för ersättning av ekonomisk skada, som uppkommit genom brott, *1969: II: 244* ang. ersättning av allmänna medel för skada som drabbat enskild person genom brott mot honom eller hans

egendom, *1969: I: 44, II: 14* ang. en allmän brottsförsäkring gällande våldsbrott samt *1969: I: 388, II: 448* ang. åtgärder för att förbättra målsägandens möjligheter att få ut skadestånd. Första lagutskottets majoritet ansåg starka skäl tala för att samhället i större omfattning än hittills bör ta de ekonomiska konsekvenserna av svårigheterna att upprätthålla lag och ordning och förordade utredning om ersättning av allmänna medel för skada, åsamkad genom brott (1LU 1969: 9). En minoritet inom utskottet föreslog på i huvudsak samma skäl som hade anförts av utskottsmajoriteten i utlåtandet över motionerna i samma ämnen vid 1968 års riksdag (1LU 1968: 44) att motionerna inte skulle föranleda någon åtgärd. Riksdagen avslog motionerna (I 9: 27, II 9: 38). Vid 1970 års riksdag har nya motioner väckts i samma ämnen. I motionerna *I: 501* och *II: 584* begärdes åtgärder för att förbättra målsägandens möjligheter att få ut skadestånd. Motionerna *I: 27* och *II: 30, II: 119* samt *I: 502* och *II: 581* rör ersättning av statsmedel vid skada för enskild person genom brott. I motionerna *I: 394* och *II: 979* föreslogs att sådan ersättning skall utgå vid förlust genom stöld m. m. Första lagutskottets majoritet hänvisade till det förslag till ersättningsordning för brottsoffer som under år 1970 utarbetats inom justitiedepartementet (Stencil Ju 1970: 21) och till den väntade behandlingen av de väckta frågorna i förslaget till skadeståndslag. En minoritet inom utskottet önskade utredning i parlamentariska former av frågan om ersättning av allmänna medel för skada åsamkad genom brott (1LU 1970: 67). Riksdagen avslog motionerna.

1969: I: 751, II: 861 ang. ersättning för skada vid lämnande av hjälp i samband med trafikolycka. Första lagutskottet ansåg nuvarande ersättningssystem — enligt vilket möjligheterna till ersättning är begränsade till de fall då ett motorfordon tas i anspråk för transport av skadad till läkare — inte vara tillfredsställande. Starka skäl talade enligt utskottet för en prövning av frågan om författningsbestämmelser som garanterar ersättning åt den som omhändertar eller på annat sätt hjälper person som skadats vid trafikolycka och därvid själv skadas till person eller egendom. Utskottet fann att frågan bör kunna lösas i samband med en revision av lagstiftningen om ersättning för skada i följd av bruk av motorfordon eller tas upp i annat lämpligt sammanhang (1LU 1969: 24). Riksdagen gav i skrivelse till Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört (rskr 1969: 114).

Också riksdagens revisorer har tagit initiativ till lagstiftningsåtgärder på skadeståndsrättens område. 1948 års revisorer förordade en översyn av lagen den 10 juli 1899 om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl. Statsutskottet delade revisorernas uppfattning, att ersättningsförfarandet enligt lagen måste betecknas som mycket omständligt och ägnat att medföra olägenheter för såväl statsmyndigheterna som ersättningssökandena. Utskottet

föreslog, att riksdagen begär en översyn av lagen (SU 1949: 143 s. 1). Riksdagen gav i skrivelse till Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört (rskr 1949: 262).

Skadeståndsrättsliga spörsmål har därjämte vid många tillfällen aktualiserats i riksdagen i samband med interpellationer och enkla frågor. Dessa har regelmässigt rört frågor som behandlats i de nu redovisade motionerna.

1.3.2. Framställningar till Kungl. Maj:t

Utanför riksdagen har från flera håll framställts önskemål om reformer inom skadeståndsrätten. Sådana framställningar har för det mesta gällt en utvidgning av området för objektivt ansvar.

En framställning i april 1961 från Folkrörelsernas motorförbund avsåg lagstiftning om att ägare till husdjur, som förorsakar eller medverkar till skada på allmän väg, blir ansvarig oberoende av eget vållande.

Motorförarnas helnykterhetsförbund anhöll i augusti 1964 om prövning av frågan om en lag för reglerande av skador som uppstår vid kollision mellan motorfordon och renar. Framställningen grundade sig på ett förslag som väckts av förbundets distrikt i Västerbotten.

I oktober 1965 begärde Sveriges advokatsamfund utredning angående ökat skadestånds- och försäkringsrättsligt skydd i vissa fall för den som lider skada i följd av luftfart.

Svenska polisförbundet har i oktober 1967 föreslagit att statsmakterna vidtar åtgärder för att förbättra det ekonomiska skyddet för polispersonal som utsätts för våldshandlingar under tjänsteutövning. En sådan åtgärd är enligt framställningen att polisman av staten tillerkänns rätt till ersättning för sveda och värk samt framtida men i anledning av kroppsskada som uppkommer under tjänsteutövning.

En framställning i mars 1968 från Svenska järnvägsmannaförbundet avsåg att i järnvägsansvarighetslagen skulle återinföras en bestämmelse om skyldighet för innehavare av järnväg att, oberoende av vållande hos innehavaren själv eller järnvägens förvaltning eller betjäning, ersätta personskada som drabbat någon anställd i järnvägens tjänst (ett sådant ansvar föreskrevs tidigare i 3 § järnvägsansvarighetslagen, vilket lagrum slutligt upphävdes i samband med att 1954 års yrkesskadeförsäkringslag trädde i kraft).

Också Svenska transportarbetareförbundet har aktualiserat frågan om utvidgat objektivt ansvar för arbetsgivare gentemot anställda. Förbundet begärde i december 1968, att frågan om rent objektivt ansvar för arbetsgivare, som bedriver stuveriverksamhet, skulle utredas.

Omfattningen av statens skadeståndsansvar i visst avseende har berörts av exekutionsväsendets organisationsnämnd. I november 1966 har nämnden

begärt att frågan om statens skyldighet att betala ersättning, när skada uppstår på egendom som är i utmätningsmans vård, övervägs i samband med lagstiftningen om skadestånd vid offentlig verksamhet.

Samtliga här berörda framställningar är beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

1.4. Den skadeståndsrättsliga diskussionen

I den livliga debatt om skadeståndsrätten som har förts under de senaste årtiondena har meningarna ofta gått starkt isär. Åsikterna följer i stort sett tre huvudlinjer. En radikal riktning med allt fler förespråkare ansluter sig till synpunkter som först kom till uttryck i Strahls principbetänkande av år 1950 och som närmast går ut på att de mångskiftande och omfattande ersättningsbehoven i dagens samhälle, i vart fall när det gäller personskada, tillgodoses bäst inom ramen för ett vidareutvecklat försäkringssystem, i huvudsak frigjort från de traditionella skadeståndsreglerna. En annan åsiktsriktning, som vunnit stor anslutning och som i praktiken har blivit den dominerande, hävdar att reformarbetet bör gå ut på partiella ändringar i och tillägg till den bestående skadeståndsrätten och att man därvid bör utnyttja de möjligheter att förbättra de skadelidandes ställning som försäkring i olika former erbjuder. Den tredje linjens anhängare, som är i klar minoritet, anser att tiden ännu inte är mogen för lagstiftning på den allmänna skadeståndsrättens område, i varje fall inte på det nordiska planet, och att man i stället bör under ännu någon tid avvakta utvecklingen inom doktrin och praxis.

Innan jag går över till att redovisa min egen syn på frågan om de riktlinjer efter vilka reformarbetet på detta område bör bedrivas, skall vissa huvuddrag i de senaste årens diskussion om detta reformarbete beröras. Framställningen kommer emellertid att begränsas till uttalanden som har gjorts i officiella eller halvofficiella sammanhang men som inte är lätt tillgängliga för en större allmänhet. Hithörande frågor har visserligen i någon omfattning berörts också i den fackvetenskapliga litteraturen, främst i tidskriftsartiklar o. l.[1], men det skulle föra för långt att här redogöra också för dessa diskussionsinlägg.

1.4.1. 1950 års förberedande utredning

De delvis banbrytande och i många stycken framsynta idéer och förslag som presenterades i 1950 års betänkanden — och som Strahl har vidareutvecklat bl. a. i uppsatsen »Skadeståndsrättens framtid» (Rättsvetenskapliga

[1] Här kan hänvisas till Hellner, Skadeståndsrättens reformering, Svensk Juristtidning 1967 s. 673 med där gjorda hänvisningar till tidigare inlägg i debatten om skadeståndslagstiftningen. För tiden efter det Hellners uppsats publicerades hänvisas till Conradi, Skadeståndsrätten och verkligheten, Svensk Juristtidning 1969 s. 316.

studier ägnade minnet av Phillips Hult, Uppsala 1960, s. 431 f.) — har redan haft ett betydande inflytande på det hittills bedrivna reformarbetet och har efter hand fått allt större aktualitet. En av de bärande tankegångarna i 1950 års svenska utredning var, att skadeståndsrätten i sin helhet bör anpassas till de senaste decenniernas tekniska och sociala utveckling och att en sådan anpassning kan ske genom att man i vidsträckt omfattning låter försäkringsersättning avlösa skadeståndet. Ett system som gör de mest framträdande behoven av skadeersättning beroende av om annan person varit vållande till skadan är enligt denna tankegång inte längre ändamålsenligt. Skadeståndsrätten har visserligen — som ett av flera tänkbara medel — betydelse, när det gäller att förebygga skador, att bereda trygghet, om skada ändå inträffar, och att placera den ekonomiska bördan av ersättningarna där de från samhällsekonomisk synpunkt bör ligga. Men inte minst från synpunkten av den skadelidandes trygghet framstår försäkring som mera lämpad att sörja för ersättning när sådan är önskvärd.

Strahl påpekade, att försäkringsersättning redan nu utgår vid flertalet av de skadefall som inträffar i samhället, i all synnerhet när det gäller personskador. Skadevållarens personliga skadeståndsansvar aktualiseras i allt mindre omfattning. När ersättning utgår ur ansvarsförsäkring är det visserligen skadeståndsreglerna som bildar underlaget vid bestämmande av ersättningens omfattning. Men i den mån ersättning utgår från socialförsäkringen eller från frivillig personförsäkring, sätts skadeståndsreglerna i praktiken ur kraft. Utvecklingen går vidare på denna väg och utrymmet för täckning av ersättningsbehoven genom tillämpning av skadeståndsregler blir därmed efter hand allt mindre.

Strahl ansåg detta vara en riktig utveckling. Ersättning på grund av personlig skadeståndsskyldighet framstod för honom som i många avseenden underlägsen försäkringsersättning. Han betonade, att behovet av ekonomisk gottgörelse för en inträffad skada givetvis är helt oberoende av orsaken till skadans uppkomst, och hävdade att man måste välja ett försäkringsmässigt ersättningssystem, om man vill garantera att skadeersättning utgår. Detta gäller framför allt i fråga om kroppsskada, men enligt Strahl medför försäkring också när det gäller sakskada, att ersättning kan utgå i mycket större omfattning än vad som följer av skadeståndsreglerna.

Strahl ansåg det i och för sig önskvärt att ersättning skall kunna beredas för alla person- och sakskador. Genom en utvidgning av skadeståndsmöjligheterna kan man emellertid, menade Strahl, inte åstadkomma en ordning som medger att ersättning utgår i alla de fall där det är behövligt. Försäkringssystemets möjligheter i det avseendet är mindre begränsade.

I överensstämmelse med sin uppfattning om skadestånd jämfört med försäkring fann Strahl att man bör införa en olycksfallsförsäkring för hela folket till belopp, som kan framstå som någorlunda tillfredsställande för gemene man. Den som vill ha högre ersättning skulle vara hänvisad att

teckna frivillig försäkring. Olycksfallsförsäkringen skulle finansieras av allmänna medel samt avgifter av de försäkrade och sådana verksamheter som medför mera avsevärd risk för olycksfall. Regressanspråk skulle kunna göras gällande när det är motiverat av preventionshänsyn. Om systemet är möjligt att genomföra, skulle det lösa ersättningsfrågorna i personskadefallen. Strahl förutskickade, att ett reformprogram enligt dessa linjer måste ta avsevärd tid i anspråk. Om det inte anses möjligt eller önskvärt att förverkliga programmet i dess helhet, skulle man dock kunna pröva dessa idéer på vissa speciella områden. Här tänkte Strahl bl. a. på trafikförsäkringen, som skulle kunna utvidgas till sådana skador som nu inte täcks av bilansvarighetslagen. Yrkesskadeförsäkringen skulle kunna byggas ut till en försäkring mot skada genom farlig verksamhet.

I fråga om sakskador borde enligt Strahl försäkring alltjämt ankomma på vars och ens eget initiativ. Obligatorisk ansvarsförsäkring ansåg Strahl dock vara motiverad i fall då lagstiftningen föreskriver objektivt ansvar.

Hur mycket man än förenklar uppgiften att skapa ett tillfredsställande ersättningssystem genom ett rationellt utnyttjande av försäkringsväsendet kommer det dock enligt Strahl att föreligga behov av skadeståndsregler, eftersom det under alla förhållanden kommer att förekomma skador som inte är täckta av försäkring. Vidare måste regler finnas om försäkringsgivares regressrätt, vilka ytterst går tillbaka på regler om skadeståndsskyldighet.

1.4.2. 1951 års nordiska juristmöte

De idéer och förslag som presenteras i 1950 års principbetänkanden diskuterades under ämnet »Skadestånd och försäkring» vid det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm år 1950. Den rationella helhetssyn som utredningsmännen anlagt på skadeståndsrätten väckte sympati. Men de nya idéerna kritiserades också, samtidigt som skadeståndsrätten i dess nuvarande utformning försvarades. Inte minst rönte tankarna på en allmän olycksfallsförsäkring invändningar. De som försvarade den traditionella skadeståndsrätten ställde sig emellertid inte främmande för olika förbättringar av denna, t. ex. genom införande av objektivt ansvar på ytterligare områden. Meningarna var starkt delade om lämpligheten att påbörja ett nordiskt lagstiftningssamarbete på skadeståndsrättens område.

1.4.3. Direktiven till 1952 års utredningar

I samband med att bilskadeutredningen och kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar tillsattes år 1952 förklarade sig föredragande departementschefen vara ense med 1950 års utredningsmän om att reformarbetet borde fullföljas i nordiskt samarbete. De riktlinjer som utredningsmännen angett borde följas. Arbetet borde också bedrivas på det sätt

som utredningsmännen rekommenderat. Departementschefen ville dock inte ta ställning till frågan huruvida en allmän olycksfallsförsäkring i vidsträckt omfattning skulle kunna avlösa skadeståndsrätten över hela linjen. Han var inte heller övertygad om att de lösningar som de två utredningarna nådde fram till kunde i någon högre grad tjäna till vägledning för en blivande allmän reform av skadeståndsrätten.

1.4.4. Remissyttrandena över 1957 och 1958 års betänkanden

I yttrandena över bilskadeutredningens betänkande förekom kritik av att reglerna om skadestånd med anledning av biltrafik bröts ut ur det större sammanhang som arbetet på en gemensam nordisk skadeståndsrätt utgör. Det ansågs på några håll inte lämpligt att göra större ändringar i bestämmelserna på ett begränsat område, innan enighet nåtts om principerna för den allmänna skadeståndsrätten. Det låg nära till hands att också på andra områden genomföra regler av samma innehåll som förslagets. Samtidigt erinrade man från vissa håll om den tveksamhet som föredragande departementschefen gett uttryck åt i frågan, huruvida lösningarna i den första etappen kunde tjäna till vägledning vid utformningen av de allmänna reglerna. Förhållandena inom motorfordonstrafiken ansågs alltför speciella för att kunna läggas till grund för en allmän reform av skadeståndsrätten. Styrelsen för Sveriges advokatsamfund framhöll särskilt, att ett accepterande av det framlagda förslaget inte innebar ett godtagande av de vittgående reformplaner som kommit till uttryck i det svenska principbetänkandet år 1950. Försäkringsinspektionen i sin tur ansåg, att objektivt ansvar mycket väl kunde införas på ett visst område, innan frågan om sådant ansvar på andra tänkbara områden blivit utredd.

Också i remissyttrandena över det betänkande som kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar avgett placerade en del instanser in förslaget i det större sammanhang som det allmänna skadeståndsrättsliga reformarbetet utgör. Överståthållarämbetet ansåg att skadestånd i offentlig verksamhet inte borde genom fristående lagstiftning brytas ut ur detta sammanhang. Andra remissinstanser anmälde också tveksamhet på denna punkt, men fördelarna med lagstiftningen ansågs mestadels överväga. Genom att förslaget uppehöll sig vid allmänna skadeståndsspörsmål kunde det dock, enligt vissa remissuttalanden, komma att föregripa eller försvåra en allmän svensk lagstiftning om skadestånd.

1.4.5. 1960 och 1963 års nordiska juristmöten

Diskussionen om skadeståndslagstiftningen fortsatte vid de juristmöten som ägde rum i början av 1960-talet.

Vid det tjugoandra nordiska juristmötet i Reykjavik år

1960 utvecklade justitierådet Gösta Walin delvis andra synpunkter på lagstiftningsarbetet än dem som kommit till uttryck i 1950 års principbetänkanden. Han gjorde sig närmast till tolk för den nyss beskrivna andra huvudlinjen i skadeståndsdebatten och förordade partiella reformer på den bestående rättens grund. Han betonade visserligen försäkringsväsendets — särskilt ansvarsförsäkringens — betydelse för ersättningssystemet. Men viktiga förbättringar skulle man enligt Walin nå bäst om man fortsatte att bygga på de nuvarande skadeståndsreglerna. Dessa borde alltså kompletteras och modifieras genom lagstiftning. Även om en del spörsmål därvid måste lämnas öppna, kan väsentliga frågor lösas, samtidigt som domstolarna genom motiven får anvisning på de synpunkter som har varit avgörande för de lagstiftande organens bedömningar. Walin ansåg att den nordiska skadeståndsrätten på detta sätt bör kodifieras efter gemensamt utredningsarbete. Själv skisserade han några punkter i en sådan allmän skadeståndslag för att visa hur hans idéer kunde förverkligas. Lagen innehöll bl. a. culparegeln och en regel om jämkning av skadeståndsansvaret för fall då ersättningen annars skulle verka oskäligt betungande.

Meningarna om hur reformarbetet bör bedrivas var under diskussionen vid detta möte delade. En väsentlig invändning mot Walins förslag var att en enhetlig tillämpning av skadeståndsreglerna inte skulle bli följden om reglerna kodifieras. Lagens bestämmelser skulle nämligen bli så allmänt hållna att de inte lämnar domstolarna bättre vägledning än nuvarande nationella praxis på området. Särskilt ansågs detta gälla den grundläggande culparegeln. Lagstiftningen borde därför anstå till dess att de skadeståndsrättsliga principerna klarnat bättre. Från andra håll betonades dock värdet av en sådan kodifiering som Walin tänkt sig, inte minst därför att man under arbetets gång skulle tvingas att lösa åtskilliga problem som nu vållar svårigheter i rättstillämpningen.

Också vid det tjugotredje nordiska juristmötet i Köpenhamn år 1963 diskuterades skadeståndsrättsliga frågor. Denna gång var ämnet begränsat till ersättning vid personskada. Det konstaterades, att de nordiska reglerna på detta område företer stora skiljaktigheter, vilket har till följd att man inte uppnår rättslikhet bara genom att utforma enhetliga ansvarsregler. En nordisk utredning om skadestånd med anledning av personskada välkomnades allmänt.

1.4.6. Skadeståndskommitténs betänkanden

I betänkandet »Skadestånd I» utformade 1959 års skadeståndskommitté sitt förslag till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd inom den ram som de hittillsvarande skadeståndsreglerna i 6 kap. SL utgör. Föreskrifter om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar ansåg kommittén inte böra infogas i en sådan allmän lag utan i stället böra pla-

ceras i en särskild lag i ämnet. Vid en mera genomgripande revision av skadeståndslagstiftningen borde dock enligt kommitténs uppfattning även arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar regleras i en allmän lag om skadestånd.

Skadeståndskommittén ansåg sig inte ha anledning att gå djupare in i diskussionen om grundlinjerna för den framtida skadeståndsrätten. Vid en omfattande reform borde man dock, enligt vad kommittén uttalade i »Skadestånd II», inte göra alltför radikala avsteg från vad som nu gäller.

Kommittén belyste också i några sammanhang olägenheterna av det partiella lagstiftningsarbete som det aktuella reformprogrammet innebar. Dessa olägenheter skulle enligt kommittén bli särskilt märkbara i fråga om de regler angående jämkning av arbetsgivares principalansvar och av arbetstagares personliga skadeståndsansvar som kommittén föreslog. Skäl till jämkning kan sålunda föreligga även t. ex. när en arbetsgivare själv är vållande till en skada. Vidare kan en möjlighet att nedsätta det personliga skadeståndsansvaret vara önskvärd även när någon i andra sammanhang än som arbetstagare ådrar sig betungande skadeståndsansvar. Kommittén ville dock inte tillmäta dessa nackdelar avgörande betydelse. Den ansåg i stället att man får finna sig i de mindre olägenheter som är förenade med att reformarbetet skrider successivt fram, hellre än att skjuta det hela till en oviss framtid.

1.4.7. Remissyttrandena över Skadestånd I och Skadestånd II

I några yttranden över betänkandet »Skadestånd I» framhölls önskvärdheten av en mera allmän och genomgripande reformering av skadeståndsrätten. Hovrätten över Skåne och Blekinge underströk, att skadeståndskommitténs förslag berör problem av stor betydelse, som påkallar en genomgripande behandling. Hovrätten nämnde särskilt frågan om en allmän jämkningsregel och spörsmålet om förhållandet mellan skadestånd och försäkring. En förnyad översyn av grundproblemen inom skadeståndsrätten borde enligt hovrätten göras snarast. Målet för reformarbetet borde enligt justitiekanslern vara en allmän skadeståndslag, vilket dock inte hindrar att man genomför särskilt angelägna ändringar i gällande rätt.

Önskemål om en allmän översyn av skadeståndsrätten framfördes också av andra remissinstanser, som mot bakgrunden härav uttalade tvekan inför partiella reformer. Hovrätten för Nedre Norrland påtalade risken för oklarheter, om ändringar vidtas beträffande vissa avsnitt i en lag, medan andra delar behålls i stort sett oförändrade. Enligt vad Svenska försäkringsbolags riksförbund uttalade är det inte rimligt att nya betraktelsesätt accepteras inom begränsade områden av skadeståndsrätten, innan de grundligt penetrerats med sikte på tillämpning över hela fältet.

1.4.6.

Också vissa yttranden över betänkandet »Skadestånd II» innehöll allmänna synpunkter på reformarbetet inom skadeståndsrätten. Man framhöll från skilda håll den osäkerhet som råder i fråga om riktlinjerna för arbetet och ovissheten om vad som blir det slutliga resultatet av de utredningar som hittills har verkställts. Justitiekanslern ansåg, att arbetet bör inriktas på att åstadkomma en allmän skadeståndslag på den bestående rättens grund men att sådana partiella reformer av begränsad räckvidd som är möjliga bör genomföras. En sådan allmän lag skulle vara värdefull, dels därför att den skulle tillhandahålla en stomme för fortsatta reformer, dels därför att man skulle få fram erfarenheter av de partiella reformerna. Justitiekanslern ansåg det i jämförelse härmed betydligt vanskligare att inrikta arbetet på en mera långsiktig eller genomgripande reform. Åtskilliga remissinstanser, däribland hovrätten för Nedre Norrland och länsstyrelsen i Stockholms län, delade justitiekanslerns uppfattning, att den allmänna lagen bör reglera de ämnen som skadeståndskommitténs båda betänkanden innehöll. Hovrätten framhöll bl. a., att man, för att förebygga oklarheter, inte bör göra arbetsgivar- och arbetstagaransvaret till föremål för lagstiftning annat än i samband med lagstiftning om den grundläggande allmänna skadeståndsrätten. Denna uppfattning delades i princip av kommerskollegium. Ett mycket stort antal remissinstanser ansåg att lagstiftning rörande statens och kommunernas skadeståndsansvar bör ske samtidigt med eller i anslutning till att lagstiftning om principalansvaret genomförs. Endast ett par instanser fann att bestämmelser om det allmännas ansvar borde införas innan principalansvaret reglerades.

Svea hovrätt framförde tanken att man vid den stegvisa kodifieringen av skadeståndsrätten till en början bör ta upp endast person- och sakskada. Genom att i stort sett lämna åsido det mera svårbearbetade område som rätten till ersättning för övriga former av skada utgör vinner man enligt hovrätten att skadeståndsrätten i ett sammanhang kan lagfästas beträffande såväl enskilda personers som det allmännas ansvar för person- och sakskador.

1.4.8. Nordiska rådet

I ett medlemsförslag vid Nordiska rådets 13:e session i Reykjavik år 1965 hemställdes att rådet skulle rekommendera de nordiska regeringarna att — innan samarbetet på skadeståndsrättens område fortsatte — för rådet lägga fram en allmän plan för samarbetet. En sådan plan skulle enligt förslaget ange efter vilka huvudprinciper en kodifiering av skadeståndsrätten bör läggas upp. Förslagsställarna ansåg att försäkring i större omfattning än f. n. kan lösa de problem som möter på skadeståndsområdet. Utvecklingen pekar enligt förslagsställarna hän mot en kombination av objektivt ansvar och försäkring på allt fler områden. Strahls tankegångar från år 1950 borde enligt förslaget noggrant studeras. Den hittillsvarande ordningen hade lett

till att utredningsresultaten i efterhand utsatts för kritik av principiell natur och betraktades därför inte som ändamålsenlig. Därför borde en allmän genomgång av de bärande principerna på området komma till stånd.

Det var med anledning av detta och ett tidigare väckt medlemsförslag om införande av objektivt ansvar i förening med obligatorisk ansvarsförsäkring i fråga om skada orsakad av barn som Nordiska rådet beslutade om den förut omnämnda rekommendationen angående rättssociologisk undersökning av försäkrings inverkan på skadeståndslagstiftningen (avsnitt 1.2.4).

1.4.9. Direktiven för 1966 års skadeståndskommitté

När min företrädare i november 1966 anmälde frågan om att tillsätta en ny skadeståndskommitté med uppdrag att utreda frågorna om skadestånd för framtida förlust av arbetsinkomst och om efterlevandes rätt till skadestånd anslöt han sig i princip till uppfattningen att lagstiftningsarbetet på skadeståndsområdet också framdeles bör följa de partiella reformernas väg men med siktet inställt på att arbetet småningom skall resultera i en allmän nordisk skadeståndslag. Han utgick också från att den nya kommitténs förslag, i likhet med sina närmaste föregångare, skulle bygga på den traditionella skadeståndsrättens grund.

1.5. Departementschefen

1.5.1. Det nuvarande rättsläget

I varje samhälle är det oundvikligt att medborgare då och då drabbas av skador till person eller egendom. Med den tekniska och industriella utvecklingen och fortgående urbaniseringen ökar skaderiskerna betydligt. Det är visserligen möjligt att genom förebyggande åtgärder av skilda slag — arbetarskydd, trafiksäkerhetsåtgärder etc. — motverka tendenserna till stegrad skadefrekvens, men det är uppenbarligen inte möjligt i ett modernt samhälle att helt undvika att skador inträffar, t. o. m. i ganska betydande omfattning. Varje fall av personskada för med sig fysiskt och/eller psykiskt lidande för den enskilde. Det är en samhällelig uppgift att så långt möjligt mildra dessa verkningar. Man står här — liksom när det gäller fysisk eller psykisk sjukdom — inför ett vård- och rehabiliteringsproblem, som till väsentlig del måste lösas med andra medel än att bereda den skadelidande ekonomisk gottgörelse. Men varje skadefall har också, vare sig det gäller person- eller egendomsskada, direkta ekonomiska följder för den skadelidande och betyder en samhällsekonomisk förlust. Det måste därför finnas regler om hur den ekonomiska bördan av dessa förluster skall fördelas bland medborgarna.

Om man går tillbaka till perioder långt före industrialismen gällde hos oss som huvudregel, att förlusten i följd av ett skadefall bars av den som drab-

bats av skadan. I fall då denna vållats av annan person, t. ex. genom uppsåtlig misshandel eller skadegörelse, kunde visserligen den förfördelade eller hans familj kräva en ekonomisk gottgörelse. Denna hade emellertid karaktären av en bot, som inte utmättes i direkt proportion till skadans storlek och alltså inte i första hand hade en ersättande funktion utan närmast var att beteckna som en straffrättslig sanktion, motiverad utifrån primitiva vedergällningsföreställningar. Under inflytande från den romerska rätten utbildades emellertid småningom vissa skadeståndsregler av annan typ. Mot slutet av förra seklet var den s. k. culparegeln fullt utbildad hos oss. Den brukar i modern språkdräkt formuleras ungefär så här: den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar annan person skada är skyldig att ersätta skadan. Denna regel — liksom nutidens skadeståndsregler över huvud taget — brukar sägas ha en dubbel funktion, den avskräckande och moralbildande, dvs. att avhålla medborgarna från handlingar som orsakar skada för andra medborgare, och den reparativa, dvs. att bereda den skadelidande i det enskilda fallet ekonomisk gottgörelse för den lidna skadan. Utgångspunkten vid regelns tillämpning är, att den reparativa effekten skall vara hundraprocentig. Den skadelidande skall sålunda ha full ersättning för den förlust han har lidit, såvida han inte själv har medverkat till skadan genom eget vållande — då kan det bli fråga om jämkning av skadeståndet.

Culparegeln utgör ännu i dag grundvalen för vår skadeståndsrätt. Kring och på grundval av denna huvudregel har sedermera utbildats ett omfattande och komplicerat skadeståndsrättsligt regelsystem. Inom detta kan två huvudgrupper av regler urskiljas: de som gäller s. k. inomobligatoriskt skadestånd, dvs. regler om ersättning för skador uppkomna i kontraktsförhållanden, och de som avser skador utanför kontraktsförhållanden eller regler om s. k. utomobligatoriskt skadestånd. I detta sammanhang är det främst de sistnämnda reglerna som är av intresse.

Den svenska rättens regler om utomobligatoriskt skadestånd har hittills i bara begränsad omfattning utformats i skriven lag. Vissa grundläggande bestämmelser av allmän natur om skadestånd med anledning av brott finns i 6 kap. SL. Där föreskrivs skyldighet för den som har begått brott att ersätta den skada som har uppkommit genom brottet. Vidare innehåller kapitlet regler om verkan av den skadelidandes medvållande, om vad som är ersättningsgill personskada, om skyldighet vid vissa brott mot den personliga integriteten att utge ersättning för lidande, om efterlevandes rätt till skadestånd när någon har blivit dödad, om solidariskt ansvar för flera skadevållare samt om skadeståndsskyldighet för barn under 15 år och sinnessjuka eller med dem jämställda personer och för deras vårdnadshavare. Vid sidan av dessa allmänna bestämmelser finns skadeståndsrättslig speciallagstiftning på särskilda områden, främst inom kommunikationsväsendet och energiförsörjningen, på miljöskyddsområdet och inom immaterialrätten.

I övrigt har den utomobligatoriska skadeståndsrättens regelsystem utbildats i rättstillämpningen. Knappast på något annat område inom civilrätten har de rättstillämpande organens verksamhet haft så stor betydelse för rättsutvecklingen. Domstolarna har i avsaknad av skriven lag haft att självständigt ta ställning till åtskilliga frågor av stor principiell betydelse, såsom förutsättningarna för inträde av skadeståndsansvar utanför tillämpningsområdet för 6 kap. SL, vad som skall utgöra ersättningsgill skada, kravet på orsakssammanhang mellan skadegörande handling och uppkommen skada, skadeståndets fördelning mellan flera ansvariga, avgränsning av tillämpningsområdet för reglerna om utomobligatoriskt skadeståndsansvar mot området för kontraktsrättens ersättningsregler osv.

Rättsutvecklingen under detta århundrade präglas i stort sett av återhållsamhet från domstolarnas sida, när det gällt att bryta med hävdvunna grundsatser. De aktsamhetsnormer som har lagts till grund för culpabedömningen, dvs. bedömningen av vad som skall anses utgöra ett vållande som utlöser skadeståndsansvar enligt culparegeln, har visserligen förändrats i en riktning som har medfört att skadeståndsansvaret på många verksamhetsområden har skärpts — man har ibland t. o. m. talat om att domstolarna fingerat culpa i situationer, där enligt gängse värderingar kraven på normal aktsamhet inte kan anses eftersatta. Men den principiella utgångspunkten har varit, att skadeståndsansvar utan stöd av skriven lag förutsätter att den skadeståndsskyldige själv har handlat »culpöst», dvs. uppsåtligen eller av vårdslöshet. Man har visserligen nått fram till en regel om ansvarighet för annans vållande med stöd av ett resonemang som går ut på att en arbetsgivare skall s. a. s. identifieras med vissa av sina anställda och därför svara för skador som dessa vållar. Denna grundsats om s. k. principalansvar har domstolarna emellertid ansett tillämplig endast när skadevållaren har tillhört drifts- eller arbetsledningen eller har kunnat jämställas med sådan personal med hänsyn till att från risksynpunkt särskilt ansvarsfulla uppgifter har anförtrotts honom.

Skadeståndsansvar helt oberoende av vållande — rent objektivt ansvar — har i rättstillämpningen statuerats huvudsakligen i vissa särpräglade fall på grannelagsrättens område, bl. a. vid omfattande grävnings- eller sprängningsarbeten, och vid vissa särskilt riskfyllda militärövningar. I övrigt har domstolarna hållit fast vid culpaprincipen, och någon sådan allmän grundsats om objektivt ansvar vid farlig verksamhet som har vunnit insteg i vissa utländska rättssystem gäller inte hos oss.

Också i ett annat betydelsefullt hänseende intar svensk rätt traditionellt en restriktiv hållning. Den allmänna regeln om ansvar för eget vållande anses hos oss i princip ha giltighet endast vid de s. k. integritetskränkningarna, dvs. skada på person eller sak. Vid sådana skadefall utgår visserligen ersättning också för den förmögenhetsskada (förlorad arbetsinkomst, utebli-

ven vinst o. d.) som utgör en direkt följd av person- eller sakskadan, men för förmögenhetsförlust som någon tillfogas utan att förlusten står i samband med skada på person eller sak — t. ex. genom bojkott eller genom att den skadelidande förmåtts att vidta förlustbringande dispositioner av sin förmögenhet (här kallad »ren förmögenhetsskada») eller hindrats i sin förvaltning av denna etc. — utgår i princip inte ersättning annat än när den skadegörande handlingen utgör brott, t. ex. bedrägeri.

Culparegelns tillämpning i fråga om skador uppkomna i verksamhet som bedrivs av det allmänna — staten eller kommun — är oomstridd såvitt gäller verksamhet som kan jämställas med enskild. Inom området för sådan verksamhet tillämpas också de grundsatser om principalansvar som jag nyss har berört. Det finns däremot bara ett fåtal exempel på att det allmänna har ålagts skadeståndsansvar med tillämpning av grundsatser om principalansvar inom området för offentlig myndighetsutövning. Alla dessa fall avser person- eller sakskada, och det råder delade meningar om hur vittgående slutsatser som kan dras av dessa avgöranden. Men det föreligger enighet om att det allmänna enligt svensk rätt i varje fall inte bär något ansvar för annan ekonomisk skada än person- eller sakskada — s. k. allmän förmögenhetsskada — när sådan skada uppkommer genom fel eller försummelse vid den offentliga myndighetsutövningen, t. ex. genom ett oriktigt avgörande av en myndighet eller av en enskild tjänsteman, och detta oavsett om den skadevållande handlingen är straffbar eller inte.

Den utveckling av skadeståndsrätten genom domstolarnas rättstillämpning som nu i all korthet har skildrats bör ses mot bakgrunden av den snabba utveckling som vi under detta århundrade har fått bevittna på de tekniska, ekonomiska och sociala områdena. Det krävs inga närmare belägg för påståendet, att välståndsutvecklingen och den strukturomvandling som samhället undergått har skapat ändrade betingelser också för den skadeståndsrättsliga regleringen. Det räcker att peka på några av de viktigaste faktorer som har bidragit till att helt förändra bilden, när det gäller arten och omfattningen av de skaderisker som är förenade med mänsklig verksamhet på olika områden: ökad industrialisering parad med en fortgående automation, teknisk omdaning och rationalisering av den industriella verksamheten, ökad befolkningskoncentration till de högt industrialiserade tätorterna, snabb expansion av den offentliga verksamheten. Ett annat, lika påfallande som betydelsefullt drag i utvecklingen utgör den kraftiga expansionen och effektiviseringen av både den offentliga och den privata försäkringsverksamheten. Det är tydligt, att alla dessa omständigheter i hög grad måste inverka inte bara på utformningen av det skadeståndsrättsliga regelsystemet utan över huvud taget på varje ställningstagande till frågan, enligt vilket eller vilka system och efter vilka normer gottgörelse skall beredas för de skador som inträffar i samhället.

1.5.2. Huvudlinjer i reformarbetet

Det är mot denna bakgrund naturligt, att frågan om en reformering av skadeståndsrätten kom att inta en framträdande plats på programmet, när det nordiska lagstiftningssamarbetet återupptogs efter andra världskrigets slut. Den förberedande principutredning, som enligt beslut år 1946 av de nordiska ländernas justitieministrar utfördes under 1940-talets sista år och som resulterade i 1950 års betänkanden med riktlinjer för reformarbetet, utmynnade i en rekommendation om en genomgripande reformering av den utomobligatoriska skadeståndsrätten med sikte på att åstadkomma en allmän nordisk skadeståndslag. De reformplaner som skisserades i utredningarna var inte bara omfattande i den meningen att de berörde praktiskt taget alla områden av den utomobligatoriska skadeståndsrätten. De öppnade också i sakligt hänseende vittsyftande och intresseväckande perspektiv, särskilt i den form som de presenterades av den svenske utredningsmannen, numera professorn em. Ivar Strahl. Av speciellt intresse var de av Strahl framförda tankarna, att skadeståndsrätten i stor utsträckning skulle ersättas med försäkring i en eller annan form, åtminstone i fråga om personskador. Dessa idéer har i väsentlig mån inverkat på de senaste årens skadeståndsrättsliga diskussion och har också satt spår i det reformarbete som har bedrivits i Norden.

Utredningsmännen bakom 1950 års principbetänkanden var klart medvetna om att stora svårigheter måste övervinnas, innan tanken på en allmän nordisk skadeståndslag kunde förverkligas. Enligt utredningsmännen kunde en så omfattande reform inte genomföras i ett sammanhang. De rekommenderade därför, att arbetet till en början skulle bedrivas i etapper och att man först skulle inrikta sig på partiella reformer på de områden där reformbehovet framstod som mest angeläget. Denna principiella uppläggning har i stort sett följts.

Som har framgått av den redogörelse jag lämnat i det föregående har sålunda efter utredningar i nordiskt samarbete lagts fram förslag till ny bilansvarighets- och trafikförsäkringslagstiftning, lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet, ändrade regler om försäkringsgivares regressrätt, lag med vissa bestämmelser om skadestånd, innefattande nya regler om barns och föräldrars skadeståndsansvar samt avsedd att ersätta 6 kap. SL, och slutligen lag med vissa betämmelser om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar. I stort sett motsvarande förslag har lagts fram i våra nordiska grannländer. I Finland och Norge har på grundval av föreliggande förslag genomförts ny lagstiftning om ersättning för skada i följd av bruket av motorfordon. I Norge har under år 1969 en »lov om skadeserstatning i visse forhold» trätt i kraft, vilken innehåller regler om barns och föräldrars skadeståndsskyldighet, om arbetsgivares principalansvar, om det allmännas skadeståndsansvar och om arbetstagares skadeståndsansvar. I öv-

rigt har utredningsförslagen ännu inte föranlett lagstiftning i något av länderna. Reformarbetet fortsätter emellertid enligt i huvudsak de riktlinjer som angavs år 1958 av de delegerade för nordiskt lagsamarbete. Den nu sittande svenska skadeståndskommittén utreder sålunda i samverkan med motsvarande kommittéer i Danmark, Finland och Norge frågor om ersättning för framtida förlust av arbetsinkomst och om ersättning för förlust av försörjare.

Det framtida reformarbetet på skadeersättningsområdet måste ses mot bakgrunden av en samhällsutveckling under det senaste decenniet som väsentligt förändrat betingelserna för detta arbete. Skadeståndets betydelse när det gäller att bereda ersättning för de skador som uppkommer i samhället har förändrats och förskjutits. Särskilt på personskadornas område har andra ersättningsformer kommit att spela en alltmer central roll. Jag har nyss pekat på den expansion som det offentliga och enskilda försäkringsväsendet har undergått. Den successiva utbyggnaden av vårt socialförsäkringssystem har medfört, att flertalet personskador blir till stor del ekonomiskt täckta inom ramen för den allmänna försäkringen och yrkesskadeförsäkringen. I allt större omfattning bereder olika former av enskilda försäkringar, inte minst av typen gruppförsäkringar, ett kompletterande skydd. Socialförsäkringen saknar helt regressrätt mot den som enligt skadeståndsrättsliga regler skulle kunna göras ansvarig för skadan. De privata försäkringar det här gäller har i stor utsträckning karaktär av s. k. summaförsäkring och någon regressrätt mot den skadeståndsskyldige kommer då inte i fråga. Vid övriga former av enskild personförsäkring innehåller försäkringsavtalen regelmässigt regressvillkor som snävt begränsar försäkringsgivarnas möjligheter att återkräva försäkringsersättning enligt skadeståndsrättsliga regler.

På egendomsskadornas område finns visserligen inte någon motsvarighet till socialförsäkringssystemet och skadeståndsrätten spelar därför här en mer framträdande roll. Men också på detta område har en betydelsefull utveckling skett inom det enskilda försäkringsväsendet. Nya skadeförsäkringsformer har tillskapats, även om möjligheterna att genom objektsförsäkring få skydd annat än mot vissa specifika skaderisker, såsom brand, stöld, vattenskada, trafikskada, maskinskada o. d., fortfarande är begränsade. Väsentligare är emellertid, att skadeförsäkringar vinner en stadigt ökad utbredning bland allmänheten. I takt med denna utveckling förlorar skadeståndsrätten i avsevärd mån sin betydelse, eftersom också vid skadeförsäkring regressvillkoren i försäkringsavtalen ofta begränsar återkravsmöjligheterna och i övrigt regressrätt mot enskilda utövas i ringa omfattning.

Men också i fall då skadeståndsreglerna formellt träder i tillämpning för att helt eller delvis bereda gottgörelse för en liden skada, blir det allt oftare i praktiken fråga om en försäkringsmässig reglering. Ansvarsförsäkring vin-

ner fortlöpande allt större utbredning, främst inom närings- och yrkeslivet men också i rent privata förhållanden. Härtill kommer, att lagstiftaren på vissa områden har föreskrivit obligatorisk försäkringsplikt. Utvecklingen har idag gått därhän, att det torde vara betydligt vanligare att skadestånd för person- eller sakskada utgår ur en ansvarsförsäkring än att det betalas av den skadeståndsskyldige själv med dennes egna medel. Försäkringssummorna i både frivillig och obligatorisk ansvarsförsäkring är idag så höga, att det hör till undantagen att tillgänglig försäkringsersättning inte förslår till full täckning av den lidna skadan.

Gottgörelse för skador utgår således idag från flera skilda källor enligt ett mångskiftande system med åtskilliga komponenter, karakteriserat av ett komplicerat samspel mellan skadestånd och olika former av offentlig och privat försäkring. Men vår kunskap om hur detta system fungerar är bristfällig och fragmentarisk. Vi saknar underlag för att i precisa termer eller siffror uttrycka, vilken ekonomisk roll skadestånd resp. försäkring i skilda former spelar eller på vilket sätt de olika regelsystemen inverkar på varandra. Därmed saknar vi i väsentlig mån också möjligheter att göra säkra förutsägelser om verkningarna av den ena eller andra förändringen i regelsystemen.

Den utveckling som jag har skildrat i det föregående har inverkat också på frågan om skadeståndets förebyggande effekt. Bara för några decennier sedan var det en allmänt utbredd uppfattning, att risken att drabbas av ett ekonomiskt ansvar för följderna av ett vårdslöst handlande skulle vara den kanske viktigaste av de drivkrafter som förmår medborgarna att iaktta de aktsamhetsnormer på vilka culparegeln vilar. Denna föreställning inrymmer strängt taget två element. Tanken är dels att vetskapen om att ett visst handlingssätt medför ersättningsskyldighet, om det leder till att annan lider skada, i det enskilda fallet avhåller individen från att handla i strid med den skadeståndsrättsliga handlingsnormen. Dels går resonemanget ut på att skadeståndsreglerna verkar allmänt moralbildande och sålunda bidrar till att i samhället utbildas ett system av handlingsnormer som medborgarna iakttar automatiskt och oreflekterat.

Det finns idag anledning att ifrågasätta bärkraften i dessa teser. Vid de grövsta fallen av överträdelser, dvs. fall då någon uppsåtligen tillfogar annan skada, är det fråga om straffbara handlingar. Här spelar med all säkerhet straffbuden en långt viktigare roll för moralbildningen än skadeståndsreglerna. Såvitt gäller personskada är det inte sannolikt, att risken av ett skadeståndsansvar i det enskilda fallet har någon preventiv effekt, som gör sig gällande vid sidan av straffhotet. Däremot kan det inte uteslutas, att skadeståndsreglerna har en sådan effekt, när det gäller att avhålla från uppsåtlig skadegörelse på annans egendom. Men med all sannolikhet är det också här andra förhållanden som utgör den väsentliga grunden till att medborgarna avhåller sig från handlingar av detta slag.

1.5.2.

Frågan om skadeståndets preventiva effekt är svårare att bedöma, när det gäller den del av culparegeln som tar sikte på icke uppsåtliga men vårdslösa eller försumliga beteenden. Starka skäl talar dock för, att föreställningen om skadeståndsreglernas moralbildande och preventiva funktion är överdriven också för dessa fall. Den utveckling på ansvarsförsäkringens område som skildrats i det föregående har medfört, att det personliga skadeståndsansvaret för den som av vårdslöshet har vållat en skada inte alls görs gällande i samma omfattning som förr. Men det finns knappast belägg för att denna utveckling lett till att människors aktsamhet allmänt sett har slappnat. Ett belysande exempel må anföras. Ett relativt stort antal skador inträffar i yrkeslivet som en följd av försummelser av arbetsgivare eller arbetstagare. Först under 1950-talet genomfördes den ordning enligt vilken arbetstagares personliga skadeståndsansvar mot utomstående automatiskt omfattas av arbetsgivarens ansvarsförsäkring. Denna ordning innebär, att den enskilde arbetstagaren numera är praktiskt taget helt fredad från risken att personligen drabbas av skadeståndsansvar mot tredje man vid vållande i tjänsten. I praktiken utövar nämligen ansvarsförsäkringsbolagen regressrätt mot en skadevållande arbetstagare bara när denne har vållat skadan uppsåtligen eller i berusat tillstånd. Trots detta har det veterligen inte från något håll gjorts gällande, att antalet fall då en anställd genom vållande i sin tjänst orsakar utomstående skada har ökat under det senaste decenniet. Mycket tyder på att tendensen i åtskilliga företag är den motsatta.

Det finns anledning tro, att det är helt andra faktorer än risken av ett skadeståndsansvar som spelar den avgörande rollen när det gäller att avhålla medborgarna från att överskrida gränserna för det tillåtna. Det är sannolikt att uppfostran och utbildning, vidgad upplysning och opinionsbildning genom massmedia är av vida större betydelse som preventiva instrument än de skadeståndsrättsliga reglerna.

Även dessa bedömningar vilar emellertid på osäker grund. För att kunna rätt värdera i vad mån skadeståndsrätten fyller en avskräckande och moralbildande funktion och hur den i det avseendet förhåller sig till andra företeelser med liknande verkningar, krävs en ingående kunskap om en rad ännu okända förhållanden av psykologisk och sociologisk art. En sådan kunskap kan vinnas endast med hjälp av vetenskapliga undersökningsmetoder. Några sådana undersökningar av betydelse har emellertid hittills inte gjorts hos oss.

Det är i medvetande om vår bristande kunskap i de frågor som jag nu har berört som de nordiska ländernas regeringar på Nordiska rådets initiativ nyligen har låtit göra en samnordisk utredning rörande möjligheterna att genomföra en rättssociologisk undersökning om försäkrings inverkan på skadeståndsrätten. Detta utredningsarbete visar att brett upplagda rättssociologiska undersökningar av detta slag skulle kunna bli av betydelse för det fortsatta reformarbetet. Det är enligt min mening önskvärt att sådana

undersökningar i någon form kommer till stånd.

Rättssociologiska undersökningar av detta slag är emellertid dyrbara och tidskrävande projekt. Tillförlitliga undersökningsresultat som kan läggas till grund för mer bestämda slutsatser om hur skadeersättningsproblemen slutgiltigt bör lösas kommer att föreligga först om åtskilliga år. Man kan då fråga sig om det nu är rätta tiden att gripa sig an med ett omfattande skadeståndsrättsligt lagstiftningsarbete och om inte rättssociologiska undersökningar bör genomföras innan mer genomgripande reformer aktualiseras. Det är emellertid inte tänkbart att införa ett totalt reformstopp. De snabba tekniska, sociala och ekonomiska förändringar samhället undergår gör det nödvändigt att kontinuerligt anpassa de skadeståndsrättsliga reglerna till nya förhållanden. Det skulle inte heller vara riktigt att nu avbryta ett mångårigt reformarbete som har avsatt betydelsefulla resultat i form av ett flertal konstruktiva reformförslag. Många av dessa förslag svarar mot allmänt erkända reformbehov. Till största delen rör det sig inte heller om radikala nydaningar utan endast om reformer på det bestående grund.

Under de senaste åren har emellertid också framförts krav på betydligt mer långtgående reformer på skadeersättningsområdet. Dessa reformönskemål syftar till väsentliga förbättringar av det ekonomiska skyddet vid skadefall för stora grupper av skadelidande. Jag inskränker mig här till att hänvisa till den redogörelse som jag tidigare har lämnat (avsnitt 1.3.) för en mångfald riksdagsmotioner och framställningar till Kungl. Maj:t om åtgärder i denna riktning, t. ex. i fråga om ersättning för skador genom brott, skador i yrkeslivet, skador orsakade av djur, skador genom felaktig medicinsk behandling osv. Ett tillgodoseende av dessa önskemål skulle förutsätta en delvis radikal omdaning av det skadeståndsrättsliga regelsystemet. Gemensamt för flertalet av de uppslag och krav som har förts fram är att de syftar till en vidsträckt tillämpning av s. k. objektivt skadeståndsansvar, dvs. ansvar oberoende av vållande. I den allmänna debatten skymtar emellertid också krav på olika typer av obligatoriska försäkringsanordningar, mestadels i ansvarsförsäkringens form.

Åtskilliga av dessa önskemål är i och för sig socialt välmotiverade. Det skulle inte heller vara försvarligt att ställa sig avvisande till dessa önskemål uteslutande med hänvisning till att vi saknar ett rättssociologiskt undersökningsmaterial som skulle sätta oss bättre i stånd att bedöma vilken eller vilka metoder som bör väljas för att lösa ersättningsproblemen. Jag ser det som både naturligt och nödvändigt att dessa reformkrav tas upp till en samlad bedömning i samband med att statsmakterna tar ställning till de utredningsförslag på skadeståndsområdet som är föremål för Kungl. Maj:ts prövning.

Det är emellertid enligt min mening långt ifrån självklart att alla de krav på förbättrat ekonomiskt skydd vid skadefall som sålunda har aktualiserats bör i första hand eller ens till någon del lösas genom skadeståndsrättsliga

reformer, som innebär en utbyggnad och en konsolidering av skadeståndsrätten. Utvecklingen under de senaste decennierna ger en klar anvisning om att vid sidan av skadeståndsrätten finns andra metoder att lösa skadeersättningsproblemen, metoder som har mera direkt anknytning till det allmänna eller enskilda försäkringsväsendet eller som förutsätter direkta ingripanden från det allmännas sida med stödåtgärder inom den sociala välfärdspolitikens ram.

Ett ställningstagande till de aktuella reformkraven förutsätter därför en prövning och värdering av olika tänkbara metoder att tillgodose dessa krav. En sådan prövning måste ske med utgångspunkt i en preciserad rättspolitisk målsättning för våra ansträngningar att förebygga skador och att skapa trygghet mot de ekonomiska följderna av skadefall. Strävan bör vara att nå fram till vissa allmänna riktlinjer för reformarbetet på detta område, grundade på en analys av de existerande ersättningssystemens ekonomiska och sociala verkningar.

Bristerna i vår kunskap om hur den nuvarande ordningen faktiskt fungerar sätter givetvis gränser för möjligheterna att nu dra bestämda slutsatser om hur metodproblemen bör lösas. I åtskilliga hänseenden måste vägen lämnas öppen för olika lösningar. Man får räkna med att åtminstone delvis nöja sig med provisorier som det i en framtid kan visa sig nödvändigt att avlösa med anordningar av annat slag. Det är därför inte lämpligt att nu slutgiltigt lägga fast riktlinjerna för ett långsiktigt reformprogram. Men det är enligt min mening önskvärt och även fullt möjligt att på grundval av det erfarenhetsmaterial som är tillgängligt föra en diskussion om grundläggande principfrågor och att därigenom få underlag för vissa slutsatser om vilken inriktning man bör ge reformarbetet i den närmaste framtiden.

Det råder knappast delade meningar om vad som bör vara den rättspolitiska målsättningen för reformarbetet: att tillskapa ett sådant regelsystem för fördelningen bland medborgarna av de ekonomiska förlusterna i följd av skadefall som tillgodoser allmänt erkända krav på social rättvisa och trygghet och som samtidigt leder till det mest rationella utnyttjandet av samhällets och enskildas ekonomiska resurser. En given utgångspunkt för detta arbete måste emellertid också vara att ersättningssystem utformas så, att de främjar strävandena att förebygga skador och att nedbringa antalet skadefall — här återkommer frågan om skadeståndsrättens preventiva funktion.

Tydligt är att dessa mål inte kan nås i ett sammanhang på alla områden av samhällslivet och för alla grupper av skadelidande. De samhällsekonomiska resurserna sätter en gräns för möjligheterna att tillgodose även angelägna ersättningsbehov. Det måste vid varje tidpunkt ske en prioritering som leder till att vissa önskemål tillfälligt blir eftersatta till förmån för behov som av sociala, ekonomiska eller andra särskilda skäl bör ges företräde. Jag kommer i det följande inte att i första hand uppehålla mig vid dessa priorite-

ringsfrågor. Min avsikt är i stället att föra en principiell diskussion kring frågan vilka metoder som i första hand bör användas för tillgodoseende av olika reformbehov.

Metodproblemen ställer sig väsentligt olika när det gäller å ena sidan personskada och å andra sidan sakskada eller sådan förmögenhetsförlust som jag i det föregående har gett beteckningen »ren förmögenhetsskada». Vid personskador träder sociala och humanitära hänsyn i förgrunden, under det att mer renodlat ekonomiska överväganden måste bli avgörande på egendoms- och förmögenhetsskadornas område. I den mån preventionssynpunkter bör tillmätas betydelse gäller detta framför allt i fråga om sak- och förmögenhetsskador. De praktiska möjligheterna att administrera olika typer av ersättningssystem är inte heller desamma på dessa båda huvudområden. Jag kommer därför i det följande att behandla de olika skadetyperna var för sig.

1.5.2.1. Ersättning för personskada. Det finns i princip fyra olika metoder att tillgodose behovet av ersättning för personskada: 1:o genom generellt verkande, av det allmänna administrerade försäkringsanordningar av typ socialförsäkring (hos oss allmän försäkring och yrkesskadeförsäkring); 2:o genom regler om skadestånd, eventuellt i kombination med frivillig eller obligatorisk ansvarsförsäkring; 3:o genom privata, enskilda eller kollektiva liv-, olycksfalls- och sjukförsäkringar; 4:o genom direkta stödåtgärder från det allmännas sida.

Socialförsäkringssystemet i den utformning det har fått i vårt land är genom sin konstruktion väl ägnat att tillgodose de krav som enligt vad jag har angett i det föregående bör ställas på ett modernt ersättningssystem. Socialförsäkringen verkar generellt och tillgodoser därmed socialt motiverade ersättningsbehov utan diskriminering av den ena eller andra gruppen av skadelidande och utan differentiering av ersättningsrätten på grundval av sådana för ersättningsbehovet ovidkommande faktorer som orsakerna till skadans uppkomst. Finansieringsmetoderna bygger på grundsatsen om fullständig solidaritet mellan medlemmarna av försäkringskollektivet. Metoderna leder till en fördelning av kostnaderna, som står i god överensstämmelse med de grundsatser och värderingar som har varit vägledande för socialpolitiken på andra områden och för t. ex. skattepolitiken. De tar samtidigt hänsyn till skillnaderna i ekonomisk bärkraft mellan olika medborgargrupper liksom också till variationerna i fråga om vars och ens potentiella nytta av systemet. Till skillnad från flertalet andra ersättningsanordningar har socialförsäkringen inbyggda mekanismer för att skydda förmånstagarna mot förluster till följd av penningvärdeförsämring. Tekniskt-administrativt fungerar systemet enklare än t. ex. kombinationen skadestånd-ansvarsförsäkring. Till följd av att ersättningsbeloppen är schematiskt bestämda och att rätten till ersättning är oberoende av skadeorsa-

ken är nämligen kriterierna för ersättningsrätten och ersättningens storlek avsevärt enklare att fastställa. De improduktiva utgifterna för systemets administration torde därför vara relativt sett lägre än i ett skadeståndsrättsligt system.

Det är under dessa förhållanden naturligt och följdriktigt att vårt socialförsäkringssystem kontinuerligt har byggts ut och förstärkts väsentligt, så att det idag spelar en mycket viktig roll som trygghetsfaktor. Dess främsta uppgift är emellertid att bereda medborgarna ett grundskydd mot ekonomiska förluster vid sjukdom och skadefall. Det hindrar visserligen inte att det också i framtiden sker en vidareutveckling av systemet som medför höjningar av ersättningsnivån. Tvärtom finns anledning räkna med att successiva förbättringar kommer att genomföras i den takt tillgängliga ekonomiska resurser medger det. I och för sig skulle det givetvis också från administrativa synpunkter vara en fördel om ett ökat antal skadefall kunde i sin helhet regleras inom socialförsäkringens ram, eftersom den dubbla skadereglering som nu sker dels i socialförsäkringen, dels på skadeståndsrättslig grund innebär en dyrbar och tidskrävande omgång.

Jag räknar alltså med att socialförsäkringen i framtiden kommer att spela en alltmer framträdande roll när det gäller att lösa personskadeersättningsproblemen. Hur långt man kan nå på socialförsäkringsområdet är å andra sidan ovisst och beror av en mångfald faktorer. Hithörande frågor får prövas kontinuerligt i belysning av samhällsutvecklingen och särskilt med beaktande av resultatet av sådana rättssociologiska undersökningar som jag har berört i det föregående. Det är emellertid inte heller nödvändigt att i detta sammanhang närmare precisera målsättningen i detta hänseende. Ty även om den fortsatta utvecklingen kan väntas leda till att behovet av kompletterande skyddsanordningar efter hand blir allt mindre, är det inte någon realistisk tanke, att socialförsäkringen inom överskådlig tid skall utvecklas därhän att den täcker de behov som idag tillgodoses genom skadeståndsrätten. Man måste således räkna med att det vid flertalet skadefall även framdeles kommer att finnas poster som inte till fullo ersätts av socialförsäkringen. Detta gäller inte bara i fråga om direkta kostnader eller utgifter i följd av skadefallet och de inkomstförluster detta för med sig utan även och kanske framför allt de poster vilka brukar betecknas som icke-ekonomisk eller ideell skada, dvs. sveda och värk samt lyte eller annat stadigvarande men.

Det kan på goda grunder hävdas, att skadeståndsrätten utgör ett ofullkomligt instrument när det gäller att med utgångspunkt i den rättspolitiska målsättning jag förut har angett åstadkomma ekonomiskt skydd vid personskadefall. Vad först angår den del av det skadeståndsrättsliga systemet som omfattas av den allmänna culparegeln kan de mest framträdande bristerna i korthet sammanfattas i följande punkter.

1:o Genom culparegelns anknytning till annan persons vållande som ska-

deorsak kommer skadestånd att utgå slumpartat och utan hänsyn till det konkreta ersättningsbehovet. Regeln ger ingen lösning alls i de talrika fall då skadeorsaken är en ren olyckshändelse eller när skadan är självförvållad. Detta medför en från sociala rättvise- och trygghetssynpunkter otillfredsställande ordning. Det finns ingenting som säger att änkan efter en brandman typiskt sett har ett mindre ersättningsbehov om mannen omkommit till följd av att han under släckningsarbete fallit ned från taket på ett övertänt hus, än om han skadats till döds vid fall i en trappa som fastighetsägaren försummat att underhålla.

2:o Culparegeln bygger på grundsatsen att det skall ske en total överflyttning av förlusten från den skadelidande till den skadevållande. Regeln ger sålunda den skadelidande höginkomsttagaren rätt till full ersättning av den skadevållande, även när denne är en mindre välsituerad person, för vilken skadeståndsutgiften kanske betyder ekonomisk ruin. Regeln är följaktligen inte användbar som instrument för att åstadkomma en socialt rättvis och samhällsekonomiskt rationell fördelning av förlusterna genom skadefall.

3:o Även när konsekvenserna inte är så förödande för skadevållaren kan regeln slå orimligt hårt, eftersom den inte tar hänsyn till att det typiskt sett inte råder något samband mellan graden av vållande och skadans storlek. En obetydlig försummelse av en flygtrafikledare kan leda till mångmiljonförluster, under det att en dödsmisshandel kanske inte medför skadeståndsskyldighet för mer än begravningskostnaderna.

4:o Det på culparegeln byggda ersättningssystemets ankytning till vållandebegreppet innebär att de ekonomiska följderna av ett skadefall i princip skall bäras av samtliga som genom vållande medverkat till skadan, den skadelidande inbegripen. Dennes ersättningsrätt kan med andra ord avsevärt inskränkas till följd av att han själv har visat oaktsamhet. En tillämpning av denna s. k. medvållanderegel får ofta konsekvenser som är oförenliga med kravet att ersättningssystemen i första hand bör tillgodose socialt motiverade ersättningsbehov.

5:o Culparegeln ger inte i sig själv någon garanti för att ersättningsbehoven blir tillgodosedda. Dess effektivitet beror av en från den skadelidandes synpunkt irrelevant faktor, nämligen skadevållarens betalningsförmåga. Detta är en särskilt påfallande brist i de fall då skada har orsakats uppsåtligen. Offren för våldsbrott blir regelmässigt ställda helt utan ersättning, eftersom våldsverkare sällan eller aldrig kan betala skadestånd och ersättning från en eventuell ansvarsförsäkring inte utgår i sådana fall. Till det sagda kommer att ansvarsförsäkring över huvud taget torde ha relativt sett mindre utbredning bland de medborgargrupper som har svag ekonomisk bärkraft.

6:o Ett ersättningssystem byggt på de vaga handlingsnormer som ligger

till grund för culparegeln är ägnat att skapa rättsosäkerhet.

7:o Ett sådant system är dyrbart att administrera, eftersom fastställandet av huruvida skadeståndsskyldighet föreligger ofta är en mycket tids- och arbetskrävande procedur.

Bristerna hos culparegeln har tvingat fram den vidareutveckling av skadeståndsreglerna i syfte att göra dem effektivare som har skett under detta århundrade och som har inneburit att man lagstiftningsvägen eller genom domstolspraxis har genomfört olika former av objektivt ansvar. De verksamhetsområden där speciallagstiftning om objektivt ansvar gäller har det gemensamt att verksamheten betecknas som farlig, antingen så, att risken för att skada skall inträffa är särskilt stor (t. ex. biltrafiken), eller så, att risken för att skadeverkningarna skall bli exceptionellt omfattande, om en olycka inträffar, är framträdande (t. ex. atomenergiverksamheten). Detsamma gäller de områden där domstolarna har tillämpat rent objektivt ansvar. De mer generella regler om arbetsgivares ansvar för anställds vållande som har utbildats i praxis har däremot grundats på tanken om ett slags identifikation mellan arbetsgivaren och den anställde.

Denna utveckling av skadeståndsrätten har givetvis medfört förbättringar av skyddet för åtskilliga kategorier av skadelidande och en fortsatt utveckling i samma riktning skulle otvivelaktigt leda till att behov som idag är särskilt framträdande kunde bättre tillgodoses. Det kan likväl starkt ifrågasättas om detta är den metod som på det mest effektiva sättet leder fram till det uppsatta målet. Åtskilliga av de invändningar som kan riktas mot den allmänna culparegeln drabbar också regler om objektivt ansvar. Med sin anknytning till ett risk- eller farlighetskriterium innebär även sådana regler att frågan huruvida rätt till ersättning föreligger avgörs under hänsynstagande till skadeorsaken. Inte heller genom regler om objektivt ansvar kan man åstadkomma en socialt rättvis och samhällsekonomiskt rationell fördelning av förlusterna. Även inom ramen för reglerna om objektivt ansvar inverkar den skadelidandes medvållande, i princip på samma sätt som vid tillämpning av culparegeln. Slutligen gäller också i fråga om regler om objektivt ansvar att de inte i sig själva innefattar någon garanti för att ersättning verkligen utgår.

Även om man genom olika modifikationer i de nuvarande regelsystemen skulle kunna göra det objektiva skadeståndsansvaret till ett effektivare ersättningssystem, kvarstår under alla förhållanden den hart när oöverstigliga uppgiften att finna allmängiltiga och från sociala synpunkter godtagbara kriterier för en avgränsning av de områden där ett sådant skadeståndsansvar skall gälla. Det traditionella farlighetskriteriet är på flera sätt otillfredsställande. »Farligheten» är inte möjlig att mäta med någon exakthet. Gränsdragningen mellan »farlig» och »icke-farlig» verksamhet måste bli godtycklig. Allvarligare är dock, att kriteriet är helt irrelevant, om man

anlägger sociala trygghetssynpunkter på ersättningsproblemen. Ser man till den enskilde skadelidandes ersättningsbehov är det likgiltigt, inte bara om en liden skada har »vållats» av annan person eller är resultatet av ett olycksfall, utan också om den har uppkommit i en verksamhet som är »farlig» eller inte. Socialt sett är det skadans art och omfattning samt den skadelidandes ekonomiska situation som bör vara ensamt bestämmande för ersättningsrätten.

Å andra sidan är det inte tänkbart att generellt ersätta culparegeln med en regel om objektivt ansvar för alla och envar, dvs. ålägga varje person att ersätta varje personskada som han på något sätt orsakar. Ett sådant system skulle med all sannolikhet leda till att medborgarna i gemen tvingas att skydda sig genom ansvarsförsäkring, även om man inte inför något obligatorium, eftersom det övervägande antalet av de skadefall som inträffar torde kunna sägas på något sätt ha orsakats av någon person. Ett allmänt objektivt ansvar skulle därför i verkligheten innebära, att man på en krånglig och dyrbar omväg tagit sig fram till ett resultat, som på ett enklare sätt kan uppnås genom försäkringsanordningar som verkar direkt till de skadelidandes förmån.

I försäkringssystem av det senare slaget har man nämligen betydligt större möjligheter att undgå de begränsningar i skyddet för de skadelidande som i ett system med objektivt skadeståndsansvar följer av kravet att skadeorsaker måste identifieras med stor exakthet. Man skulle också i ett system byggt på objektivt ansvar hamna i nära nog oöverstigliga rättstekniska svårigheter, när det gäller att i fråga om fysiska personer precisera det krav på orsakssammanhang som brukar gå under benämningen »adekvat kausalitet» (jfr avsnitt 1.1.1.1.) och som är nödvändigt för att ansvaret över huvud taget skall få någon begränsning, om man uppger kravet på vållande.

Redan av denna kortfattade analys av de skadeståndsrättsliga systemens funktionssätt och verkningar framgår, att skadeståndsrätten som sådan aldrig kan bli ett effektivt och såväl från sociala rättvise- och trygghetssynpunkter som ur samhällsekonomisk synvinkel godtagbart instrument att lösa personskadeersättningsproblemen i stort.

Bilden av skadeståndsrätten som ersättningssystem skulle emellertid inte bli vare sig fullständig eller rättvisande, om man inte tog hänsyn till existensen av ansvarsförsäkring och till dess betydelse för att förbättra det osäkra skydd som skadeståndsreglerna i sig själva ger.

Ansvarsförsäkring har som nämnts vunnit stor utbredning under de senaste decennierna. Det är uppenbart att sådan försäkring är ägnad att göra skadeståndsreglerna effektivare, eftersom försäkringen i de fall som den omfattar innebär en garanti för att ersättning utgår, oberoende av den skadeståndsskyldiges solvens. Från den synpunkten kunde det finnas skäl att genom mera generellt verkande lagregler om försäkringsplikt säkerställa, att skadeståndsansvar oftare än f. n. är täckt av försäkring. An-

svarsförsäkringen leder också till en i och för sig önskvärd spridning av kostnaderna för gottgörelse av skador och neutraliserar därigenom vissa negativa verkningar av skadeståndsreglerna.

Vid sidan av de ofullkomligheter som följer redan av ansvarsförsäkringens anknytning till skadeståndsreglerna har emellertid detta försäkringssystem andra brister. Från försäkringsskyddet måste av flera skäl göras åtskilliga undantag, bl. a. för de fall då skada har orsakats uppsåtligen. Vidare sker inte fördelningen av kostnaderna för försäkringen enligt kriterier som är godtagbara från sociala synpunkter. I den mån det över huvud taget är möjligt att differentiera premiesättningen för de olika försäkringstagarna — vilket knappast är fallet när det gäller ansvarsförsäkring för privatpersoner — måste differentieringen ske på grundval dels av en uppskattning av sannolikheten för att försäkringen skall tas i anspråk, dels en beräkning av skadans sannolika omfattning. Det innebär att premiesättningen sker utan hänsyn till vare sig den enskilde försäkringstagarens förmåga att bära kostnaderna eller storleken av de ersättningsbelopp som tillkommer honom, ifall han själv råkar ut för en skada. Drastiskt uttryckt kan det sägas, att i viss omfattning den fattige får betala för den rike. Så länge inte allt skadeståndsansvar är täckt av ansvarsförsäkring måste man f. ö. också räkna med att ersättning då och då utgår till personer, som själva inte har lämnat något som helst bidrag till ersättningssystemets finansiering.

Man har under dessa förhållanden anledning att ställa sig åtskilligt tveksam till en utveckling som innebär en väsentligt vidgad användning av regler om objektivt ansvar i kombination med ansvarsförsäkring. På vissa avgränsade verksamhetsområden, där skaderiskerna är särskilt framträdande eller där verksamheten på grund av sin art erbjuder specifika skaderisker, kan det vara lämpligt från både psykologiska och ekonomiska synpunkter att medborgarna erbjuds den fullständiga trygghet som ett system med objektivt ansvar i förening med obligatorisk försäkringsplikt erbjuder. Men enligt min mening bör åtgärder av det slaget komma i fråga endast i undantagsfall. Det är inte en väg som bör beträdas när det gäller att på bred front och med tanke på de mer alldagliga skaderisker som de flesta av oss är utsatta för söka åstadkomma ökad ekonomisk trygghet vid skadefall. Här bör reformarbetet koncentreras på en utveckling och förstärkning av andra ersättningsanordningar, som i likhet med socialförsäkringen är bättre ägnade än skadeståndsrätten att tillgodose kraven på social rättvisa och en rationell fördelning av tillgängliga resurser. Det kan sålunda ifrågasättas, om inte reformarbetet bör drivas i en riktning som snarare minskar än ökar skadeståndsrättens betydelse.

I vilken mån ett reformprogram enligt dessa riktlinjer kan förverkligas beror i första hand på dels om de övriga ersättningsanordningar som kommer i fråga kan ges en utformning som svarar mot de angivna kraven,

dels i vad mån det kan säkerställas att dessa anordningar får ett tillräckligt vidsträckt användningsområde. Uppmärksamhet måste också ägnas frågan huruvida en successiv minskning av skadeståndsrättens betydelse ger upphov till behov av andra regler med samma skadeförebyggande effekt som man åtminstone hittills i allmänhet har tillerkänt skadeståndsreglerna.

Med dessa utgångspunkter vill jag först behandla privat liv-, olycksfalls- och sjukförsäkring (i det följande brukas för enkelhetens skull endast termerna liv- eller olycksfallsförsäkring). Sådan försäkring — i form av enskild eller kollektiv försäkring, s. k. gruppförsäkring — har redan idag stor spridning och kan antas spela en viktig roll som ersättningssystem. I sin nuvarande utformning utgör dock denna försäkringsform inte något fullgott instrument om man vill få till stånd ett generellt verkande ersättningssystem, som leder till en rättvis fördelning av kostnaderna och ett rationellt utnyttjande av resurserna. Försäkringarna är regelmässigt så utformade, att ersättningarna inte är direkt anpassade till det konkreta ersättningsbehovet. Utfallande försäkringsbelopp är till stor del schematiskt beräknade, och i princip väljer försäkringstagarna själva omfattningen av det skydd de vill ha. Premierna bestäms på grundval av dels försäkringsbeloppens storlek, dels en riskbedömning med hänsyn till försäkringstagarens kön, ålder, hälsotillstånd, etc. Det sker ingen differentiering efter betalningsförmågan hos de enskilda medlemmarna i försäkringskollektivet. Däremot råder det en nära relation mellan storleken av å ena sidan vars och ens bidrag till försäkringens finansiering och å andra sidan den förmån som bereds honom, om han råkar ut för ett skadefall.

Ytterligare bör påpekas, att gällande bestämmelser om förhållandet mellan skadestånd och liv- eller olycksfallsförsäkring av sedvanlig typ, s. k. summaförsäkring, ibland leder till överkompensation. Summaförsäkring avräknas inte på ett eventuellt skadestånd, och försäkringsgivaren kan följaktligen inte heller återkräva försäkringsersättningen från den skadeståndsskyldige. Det betyder, att den som har en olycksfallsförsäkring och lider en skada för vilken han kan få fullt skadestånd av annan person (t. ex. ur trafikförsäkringen) schematiskt uttryckt får dubbel täckning för så stor del av skadan som motsvarar olycksfallsförsäkringsbeloppet. Denna effekt är särskilt påfallande vid individuella olycksfallsförsäkringar till höga belopp. Försäkringar av den typen förekommer av naturliga skäl framför allt bland höginkomsttagare. Överkompensation uppträder således företrädesvis i fall där det är socialt sett minst motiverat. Det förhåller sig troligen t. o. m. så, att graden av överkompensation står i omvänd proportion till ersättningsbehovet.

Åtskilliga av de svagheter som vidlåder liv- och olycksfallsförsäkringssystemet som ersättningsanordning är dock inte nödvändigt förknippade med systemet som sådant. Det är ingenting som hindrar att försäkrings-

förmånerna anpassas närmare till de enskilda försäkringstagarnas ersättningsbehov och att man sålunda helt eller delvis överger den schematisering som nu i allmänhet tillämpas. I det hänseendet kan man ansluta nära till de beräkningsgrunder som tillämpas inom skadeståndsrätten. Särskilt bör påpekas att önskemål om ersättning för icke-ekonomisk skada väl kan tillgodoses även i försäkringssystem av detta slag. Det torde visserligen av tekniska skäl förutsätta en långtgående schematisering av ersättningsbeloppen. Detta utgör dock inte någon nyhet. De ersättningar för ideell skada som f. n. utgår ur ansvarsförsäkring är starkt schabloniserade, och schablonerna torde utan svårighet kunna överföras till olycksfallsförsäkringen. De berörda formerna av överkompensation kan undanröjas eller i varje fall motverkas genom att reglerna om förhållandet mellan skadestånd och summaförsäkring ändras, så att utfallande försäkringsbelopp helt eller delvis avräknas på utgående skadestånd. Hithörande frågor är redan under övervägande inom 1966 års skadeståndskommitté och det finns därför anledning räkna med att de inom en nära framtid får en tillfredsställande lösning.

De möjligheter som sålunda finns att differentiera det privata personförsäkringssystemet i fråga om både ersättningsnivån och kostnadsfördelningen efter skiftande behov och önskemål gör systemet som sådant vida överlägset skadeståndsrätten. Det ligger emellertid i systemets natur att det förutsätter frivillig medverkan inte bara av försäkringsgivarna utan också från förmånstagarnas, dvs. de presumtivt skadelidandes, egen sida för att det över huvud taget skall träda i funktion. Häri ligger uppenbarligen dess största svaghet. Självfallet kan det inte komma i fråga att lagstiftningsvägen ålägga enskilda personer att skydda sig mot skadefall genom privat försäkring. Man frågar sig då om det över huvud taget är meningsfyllt att i detta sammanhang räkna med en utveckling av det privata personförsäkringssystemet som ett realistiskt alternativ till skadeståndsrättsliga reformer.

Frågan lär få besvaras nekande, i den mån man har individuellt tecknade liv- och olycksfallsförsäkringar i tankarna. Men det är inte dessa försäkringar som bör uppmärksammas i första hand. Det är de olika slag av gruppförsäkringar som redan har vunnit vidsträckt utbredning som är av intresse. Sådana försäkringar tillkommer normalt inte på initiativ av enskilda medborgare. Bakom gruppförsäkringarna står regelmässigt sammanslutningar av skilda slag, främst löntagarorganisationer, med uppgift att tillvarata sina medlemmars ekonomiska intressen. Vi har ett väl utvecklat system av intresseorganisationer i vårt land, inte bara på arbetsmarknaden. Dessa organisationers verksamhet präglas av en stark medvetenhet och ansvarskänsla i sociala frågor som rör medlemmarnas intressesfär. I stor omfattning har nu befintliga gruppförsäkringar kommit till stånd efter förhandlingar mellan organisationerna på arbetsmarknaden. Det finns anled-

ning räkna med att denna utveckling kommer att fortsätta. Därigenom kommer stora grupper av vårt folk att beredas ett avsevärt förbättrat skydd mot åtskilliga skaderisker i och utanför arbetslivet. Men det bör finnas goda förutsättningar för att aktiva insatser av existerande intresseorganisationer skall resultera i en förstärkning av ersättningsskyddet i denna form också när det gäller andra skaderisker än sådana som kan väntas bli täckta genom överenskommelser mellan arbetsmarknadsparterna. Med den syn på personskadeersättningsproblemen och på de hittills berörda skadeståndsrättsliga resp. försäkringsmässiga ersättningsmetoderna som jag har gett uttryck åt i det föregående ser jag det som något naturligt att berörda organisationer tar initiativ till sådana försäkringsanordningar som jag här har beskrivit.

Självfallet finns det åtskilliga ersättningsproblem som av praktiska skäl inte kan få en lösning på denna väg. Det finns skaderisker som inte manifesterar sig så specifikt för en viss grupp av medborgare att det ter sig naturligt för intresseorganisationerna att ta upp ersättningsfrågorna i sin verksamhet. Bl. a. gäller detta åtskilliga av de skadefall som drabbar medborgarna i privatlivet. Detta utesluter inte att ersättningsproblemen också på sådana områden i många fall kan lösas genom försäkringsanordningar av liknande slag. Så kan ske genom att det allmänna träder in och spelar den roll som i andra fall bör tillkomma enskilda organisationer. I de fall jag nu har i tankarna är det emellertid inte praktiskt möjligt att lösa finansieringsfrågorna via direkta eller indirekta bidrag från medlemmarna av ett avgränsat kollektiv. Man får därför här falla tillbaka på metoder som har närmare släktskap med dem som kommer till användning inom skadeståndsrätten. I den mån det rör sig om skaderisker som är direkt framkallade genom en i organiserade former bedriven verksamhet, ligger det nära till hands att kostnaderna för behövliga försäkringsanordningar bestrids av den som utövar verksamheten. Så t. ex. faller det sig naturligt att den ekonomiska bördan av förluster genom skador till följd av medicinsk felbehandling via premier för lämpligt utformade försäkringar bärs av huvudmännen för sjukvårdsinrättningarna resp. de privatpraktiserande läkarna och tandläkarna. På liknande sätt förhåller det sig med vissa av de skador som orsakas av farliga industriprodukter, där ansvaret för att ett försäkringsskydd upprätthålls lämpligen bör åvila produktionsföretagen.

Skenbart kan det synas som om man under dessa förhållanden lika väl kunde gå fram skadeståndsvägen. Den väsentliga skillnaden föreligger dock att ett försäkringssystem, som verkar direkt till förmån för de skadelidande och alltså får karaktären av en kollektiv olycksfallsförsäkring, inte är behäftat med det skadeståndsrättsliga systemets svagheter utan kan så att säga skräddarsys för de behov och önskemål som vid varje tid föreligger på det aktuella området och under hänsynstagande till de ekonomiska verkningarna av den ena eller andra typen av försäkringssystem, och detta

utan att det val man träffar i olika detaljfrågor behöver bli prejudicerande på andra områden.

Vilka åtgärder som än kan vidtas från det allmännas sida i syfte att få till stånd försäkringsmässiga lösningar av detta slag, är det dock ytterst fråga om metoder som bygger på frivillig medverkan från både försäkringsbolagens och olika medborgargruppers sida. Visserligen finns det anledning räkna med att denna medverkan kommer att lämnas i de allra flesta fall och att åtskilliga ersättningsproblem blir lösta på detta sätt. Det kan emellertid på vissa områden visa sig på grund av intressemotsättningar eller av andra orsaker inte vara möjligt att nå tillfredsställande resultat. För egen del vill jag inte utesluta att det i ett sådant läge kan bli aktuellt att tillgripa lagstiftning för att genomdriva önskvärda lösningar. Som jag redan tidigare har antytt kan i vissa undantagsfall en skadeståndsrättslig lagstiftning vara den metod som bör väljas. Men det kan väl tänkas att en lagreglering i stället bör gå ut på ett tvångsvis genomförande av direkta försäkringsanordningar till förmån för de skadelidande utan att man härvid behöver bygga upp systemet på skadeståndsrättslig grund. Att man på detta sätt inriktar sig på en frigörelse från skadeståndsreglerna har den fördelen att ersättningssystemen kan differentieras i fråga om såväl förutsättningarna för rätten till ersättning och ersättningarnas storlek som finansieringsmetoderna efter vad som i varje särskilt fall befinnes önskvärt från sociala och samhällsekonomiska synpunkter. Av stor betydelse är bl. a. att man undgår de komplikationer som de skadeståndsrättsliga reglerna om verkan av medvållande för med sig.

De metoder att lösa ersättningsproblemen som jag här har diskuterat kan inte tillämpas i alla tänkbara lägen. Det finns skaderisker som inte kan hänföras till avgränsade grupper av skadelidande på ett sätt som gör det möjligt att lita till initiativ från en eller flera intresseorganisationers sida och vilka inte heller härrör från verksamhet av sådant slag att man kan tänka sig försäkringsmässiga anordningar tillkomna på initiativ av det allmänna men bekostade av den som utövar verksamheten. Som typexempel kan anföras skador genom våldsbrott. För sådana och liknande fall får man i stället tänka sig en lösning genom d i r e k t a s t ö d å t g ä r d e r f r å n d e t a l l m ä n n a s s i d a, dvs. den fjärde och sista av de ersättningsanordningar som jag nämnde i inledningen till detta avsnitt. Från tekniska synpunkter är det givetvis tänkbart att sådana stödåtgärder utformas på grundval av ett skadeståndsrättsligt regelsystem, närmast då i den formen att det allmänna genom lagstiftning åläggs att på objektiv grund och även i övrigt enligt skadeståndsrättsliga principer svara för skador också i fall då dessa inte har något orsaksmässigt samband med den offentliga verksamheten. Som har framgått av min tidigare redogörelse för aktuella reformönskemål (avsnitt 1.3.) har förslag i den riktningen förts fram just när det gäller de s. k. brottsskadorna. Kungl. Maj:t

har emellertid — på grundval av överväganden som nära ansluter till de kritiska synpunkter på de skadeståndsrättsliga ersättningssystemen som jag här har utvecklat — tagit avstånd från dessa förslag i samband med att i årets statsverksproposition begärts visst anslag från vilket gottgörelse åt dem som lidit personskada genom brott skall kunna beredas i särskilt ömmande fall (prop. 1971: 1 bil. 4 s. 14).

Liknade ingripanden till förmån för andra grupper av skadelidande som är särskilt illa ställda i ersättningshänseende och vilkas skyddsbehov inte kan tillgodoses på andra vägar kan komma att aktualiseras i framtiden. Behovet och lämpligheten av ingripanden av detta slag från samhällets sida måste emellertid prövas förutsättningslöst från fall till fall och inte i något avseende bindas av några på förhand uppställda riktlinjer.

En sådan utveckling på personskadeområdet som jag här har skisserat innebär inte bara att skadeståndsrättens betydelse som ersättningsanordning relativt och absolut sett successivt minskar. Den medför också att skadeståndsrätten blir mindre användbar som medel i samhällets strävanden att motverka skadegörande handlingar. Man får då räkna med att möta den invändningen mot den här förordade reformpolitiken att denna i alltför hög grad reducerar skadeståndets preventiva effekt. Trots att skadestånd idag är i vidsträckt omfattning täckt av ansvarsförsäkring hävdas nämligen ofta och från många håll, att skadeståndsreglernas preventiva funktion är ett av de viktigaste och effektivaste instrumenten i samhällets strävanden att förebygga skador.

Jag har för egen del redan tidigare uttalat att jag anser föreställningarna om skadeståndets preventiva verkan när det gäller personskador vara starkt överdrivna, och jag vill i första hand hänvisa till vad jag har anfört i det sammanhanget. Men inte heller för den som intar en motsatt ståndpunkt utgör detta något argument mot att sådana försäkringsanordningar som här har diskuterats träder i stället för skadeståndet. Preventionssynpunkterna skulle kunna tillgodoses genom att de berörda försäkringsinrättningarna tilläggs befogenhet — i någon omfattning kanske t. o. m. åläggs — att i vissa fall helt eller delvis återkräva utgivna ersättningsbelopp av dem som har vållat skadorna. Ett system med ekonomiska sanktioner som bygger på regressregler av detta slag torde i själva verket kunna utformas och administreras så att det blir betydligt smidigare och effektivare som preventivt instrument än det direkta skadeståndsansvaret. Bl. a. skulle sociala och psykologiska hänsyn kunna tillgodoses på ett helt annat sätt än som är möjligt genom dylikt ansvar. Under dessa förhållanden — och oavsett vilken grundinställning man har i fråga om skadeståndsrättens värde som skadeförebyggande instrument — kan man enligt min mening inte utifrån preventionssynpunkter rikta kritik mot en reformpolitik som går ut på att skadeståndsrättens betydelse som ersättningsanordning minskas till förmån för direkt verkande försäkringsanordningar.

1.5.2.1.

Även inom ramen för en utveckling i här antydd riktning blir det emellertid utrymme för och behov av skadeståndsrättsliga reformer. Som jag har antytt redan i det föregående måste regelsystemet på detta område kontinuerligt anpassas till ändrade samhällsförhållanden. Vid min behandling i det följande av föreliggande reformförslag eller -önskemål kommer jag att ta upp åtskilliga frågor om enskildheter i det nu aktuella och framtida reformarbetet. I övrigt hänvisar jag till det utredningsarbete som f. n. bedrivs inom 1966 års skadeståndskommitté, vars direktiv jag har berört i det föregående (avsnitt 1.2.4.). Härutöver finns inte anledning att nu gå in på någon detaljdiskussion av det framtida reformprogrammet.

Jag anser mig emellertid böra något beröra en fråga av principiell betydelse och allmän räckvidd, som får särskild aktualitet i ljuset av de allmänna synpunkter på personskadeersättningsproblemen som jag har utvecklat.

Av här berörda ersättningsanordningar är skadeståndsrätten den enda som vilar på grundsatsen om full ersättning. Den principiella utgångspunkten för skadeståndsreglerna är som nämnt att den skadelidande skall försättas i den ekonomiska situation som skulle ha förelegat om skadan inte hade inträffat. I detta avseende skiljer sig skadeståndsrätten från existerande försäkringsanordningar.

Man kan inte räkna med att de olika försäkringsanordningar som här har diskuterats under överskådlig tid utvecklas därhän att de ens tillsammantagna kommer att bereda alla skadelidande full ersättning enligt nuvarande skadeståndsrättsliga normer. Så länge grundsatsen om full ersättning i nyss angiven mening upprätthålls inom skadeståndsrätten, får man sålunda räkna med att även framdeles arbeta parallellt med minst två, ofta tre olika ersättningsanordningar i de enskilda skadefall där rätt till skadestånd över huvud taget föreligger. En sådan ordning måste vara ägnad att komplicera och fördyra skaderegleringen.

Denna skadeståndsrättsliga grundsats är emellertid ingalunda oantastlig Som framgår av det föregående ser jag frågan om ersättning för personskada som ett i första hand socialt problem. Med ett sådant synsätt måste den vägledande synpunkten vid de generellt verkande ersättningssystemens utformning vara, att endast socialt och samhällsekonomiskt motiverade ersättningsbehov skall tillgodoses. Med denna utgångspunkt är det ingen självklarhet att ersättning från sådana system alltid skall utgå för hela den ekonomiska förlust som har drabbat en skadelidande. Man kan inte avvisa en ordning som innebär, att enskilda skadelidande själva får bära en viss del av sina förluster i stället för att via ersättningsregler av olika slag vältra över dem på andra medborgare. Det är inte något orimligt krav att de skadelidande — framför allt personer med höga inkomster — själva sörjer för en del av det ekonomiska skyddet mot den risk att drabbas

av kroppsskada som varje medborgare är utsatt för. Den grundsats om full kompensation för lidna förluster som våra nuvarande skadeståndsregler bygger på gäller inte heller undantagslöst i alla utländska rättssystem. Vi behöver inte gå längre än till våra grannländer Danmark och Norge för att finna exempel på skadeståndsrättsliga system som — i realiteten om än inte formellt — inrymmer långtgående begränsningar av skadeståndsersättningarna vid personskada. Det kan inte göras gällande att rättstillståndet i dessa länder präglas av bristande social trygghet eller att den där rådande ordningen i övrigt haft socialt eller samhällsekonomiskt menliga verkningar.

Att införa sådana begränsningar också hos oss skulle visserligen innebära ett väsentligt avsteg från de principer som hittills tillämpats i vår skadeståndsrätt men skulle stå i full överensstämmelse med önskemålet att åstadkomma social rättvisa och en samhällsekonomiskt mera rationell fördelning av förlusterna genom skadefall. Det erbjuder inte några rättstekniska svårigheter att genomföra reformer i denna riktning. I det nuvarande 6 kap. SL eller den del av en ny skadeståndslagstiftning som kommer att motsvara reglerna om personskadeersättning i detta kapitel kan infogas bestämmelser om att vid beräkning av ersättning för förlorad arbetsförtjänst eller ersättning till efterlevande hänsyn skall tas endast till inkomster upp till en viss nivå — förslagsvis uttryckt i multiplar av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Lagändringar av denna innebörd övervägs redan nu inom 1966 års skadeståndskommitté. Med utgångspunkt i den grundsyn på personskadeersättningsfrågorna som jag här har gett uttryck åt anser jag det följdriktigt att man framdeles också överväger att komplettera sådana bestämmelser om inkomstgränser med föreskrifter om att skadestånd till den som drabbats av bestående arbetsoförmåga och ersättning till efterlevande åtminstone i vissa högre inkomstskikt inte skall beräknas på hela inkomstunderlaget.

Att sådana begränsningar av ersättningsnivån i skadeståndsrätten genomförs behöver inte medföra att de skadelidande ställs utan möjlighet att få gottgörelse för den del av sin skada som inte täcks av vare sig socialförsäkringen eller andra kollektiva och generellt verkande ersättningsanordningar. Reformerna är endast ett uttryck för att det i viss omfattning bör ankomma på den enskilde medborgaren att själv sörja för det ekonomiska skyddet. Här kommer framför allt olycksfalls- och livförsäkringar av traditionell typ att spela en viktig roll. Det får förutsättas att det enskilda försäkringsväsendet också i framtiden kommer att erbjuda sådana försäkringar för dem som med hänsyn till begränsningarna av kompensationsnivån i övriga ersättningssystem anser en komplettering behövlig.

1.5.2.2. Ersättning för sakskada. Redan i det föregående har jag framhållit ett flertal omständigheter, som gör att ersättningsproblemen ter

sig annorlunda när det gäller sakskador än i fråga om personskador. Den kritik som jag har riktat mot det skadeståndsrättsliga regelsystemet äger visserligen i allt väsentligt sin giltighet också för egendomsskadornas vidkommande. Sociala och humanitära hänsyn gör sig emellertid inte gällande på samma sätt som på personskadeområdet. Variationerna i fråga om skadornas art och ekonomiska omfattning är betydligt större, och framför allt har man inget underlag för att bygga upp ersättningssystemen efter några på förhand bestämda normer för ersättningarnas storlek. Preventionssynpunkter måste sannolikt också tillmätas större vikt på egendomsskadornas område.

Redan av dessa skäl är det inte någon realistisk tanke, att skadeståndsrätten på detta område skulle kunna ens till någon del ersättas av ett statligt administrerat, hela folket omfattande skadeförsäkringssystem, som skulle motsvara socialförsäkringen på personskadeområdet, eller av sådana på frivillig väg tillkomna kollektiva försäkringsanordningar som jag har talat om för personskadornas del. Men det betyder inte, att man i fråga om sakskadorna behöver ställa sig avvisande till de principiella synpunkter som jag har gett uttryck åt vid min behandling av personskadeproblemen. Också här gäller att direkt försäkring på de skadelidandes sida är ett ersättningssystem som från de flesta synpunkter är överlägset det skadeståndsrättsliga systemet. Man bör därför även på sakskadeområdet vara återhållsam när det gäller att vidareutveckla skadeståndsrätten genom att införa nya regler om objektivt ansvar. Enligt min mening bör man i stället eftersträva att sakförsäkring vinner ökad utbredning och att de försäkringsrättsliga reglerna utformas så, att sociala rättvise- och trygghetssynpunkter tillgodoses utan att intresset att förebygga skador eftersätts. Samtidigt måste beaktas att tillgängliga resurser utnyttjas på ett rationellt sätt. Det är angeläget att sakförsäkringens administration blir smidig och så billig som möjligt.

Vi har redan kommit långt när det gäller utbredningen av objektsförsäkring. Även om man skulle kunna teckna en rikt varierad provkarta över de olika sätt på vilka egendomsskador kan uppkomma, kan de ekonomiskt mest betydelsefulla sakskadorna ringas in och hänföras till ett begränsat antal kategorier av skadefall. Nämner man brand- och vattenskador, andra skador som i näringsverksamhet uppkommer på maskiner, inventarier och varulager, skador inom samfärdseln och skador som vållas genom brott, torde man ha täckt större delen av de sakskador som verkligen är av ekonomisk betydelse. Som framgår av min tidigare redogörelse för rådande försäkringsförhållanden (avsnitt 1.1.2.5.) finns det idag möjligheter att genom skadeförsäkringar av olika slag skydda sig mot flertalet av dessa skaderisker. Dessa möjligheter utnyttjas också i en stadigt ökande omfattning.

Från samhällets sida bör man verka för en fortsatt utveckling i denna

riktning. Målet bör vara en så hög procentuell täckning genom objektsförsäkring av praktiskt betydelsefulla skaderisker, att man från sociala och nationalekonomiska synpunkter inte behöver nämnvärt bekymra sig för de sakskador som inte ersätts genom objektsförsäkring. Jag är inte beredd att nu presentera något handlingsprogram för att nå detta mål. Tydligt är, att man i första hand får gå fram på frivillighetens väg. Det gäller med andra ord att stimulera till tecknandet av objektsförsäkring. Med lämpliga medel, bl. a. en intensivare upplysningsverksamhet — inte minst inom undervisningsväsendet — kan man sannolikt komma ganska långt. Det måste här bli fråga om en nära samverkan mellan olika samhällsorgan och det enskilda försäkringsväsendet.

I första hand är det alltså metoder av annan art än ingripanden genom lagstiftning som här träder i förgrunden. Man skall likväl inte bortse från möjligheterna att styra utvecklingen via en reformering av rättsreglerna. Det torde bli nödvändigt att inom en nära framtid göra en grundlig översyn av försäkringslagstiftningen. Jag skall inte här gå närmare in på vilka åtgärder som kan vara påkallade. Framtida reformer bör dock generellt sett syfta till att stärka försäkringstagarnas ställning. Vissa effekter torde kunna uppnås också genom skadeståndsrättsliga reformer. Det kan enligt min mening redan idag göras gällande, att vissa skaderisker är i särskild grad ägnade att täckas genom objektsförsäkring och att en underlåtenhet att skaffa försäkringsskydd mot sådana risker utan betänkligheter kan tilläggas skadeståndsrättsliga konsekvenser. Jag tänker bl. a. på de skador som i trafiken tillfogas olika slag av transportmedel, såsom bilar, järnvägståg, fartyg och luftfartyg. Det är ingen orimlighet att lagstiftaren, genom att avsevärt begränsa eller kanske t. o. m. helt utesluta rätten att begära skadestånd av andra trafikanter för sådana skador, ger klart uttryck för tanken att skaderiskerna skall täckas genom objektsförsäkring. Ett sådant betraktelsesätt innebär inte någon absolut nyhet. Det ligger bl. a. bakom den reglering som har skett i atomansvarighetslagen (12 § första stycket och 14 § första stycket) och som innebär, att ägare av egendom, som finns inom en atomanläggnings område och som används eller är avsedd att användas i förbindelse med anläggningen, kan begära skadestånd för atomskada som drabbar egendomen bara av fysisk person som har orsakat skadan uppsåtligen, dvs. den som har framkallat skadefallet genom brottsligt förfarande. Den »kanalisationsprincip» som ligger till grund för dessa regler och varigenom de skadelidande i praktiken tvingas att skydda sina intressen genom objektsförsäkring — med lika begränsad regressrätt för försäkringsgivaren — kan sannolikt med fördel utsträckas att gälla också vissa andra skaderisker. Jag får anledning att i det följande återkomma till dessa tankar i ett speciellt sammanhang (avsnitt 1.5.3.).

Att en reformering av skadeersättningssystemet i riktning mot ökad utbredning av objektsförsäkring till stor del måste åstadkommas på frivillig-

hetens väg gör att det blir fråga om en långvarig process. Under lång tid framöver kommer det att finnas luckor i försäkringssystemet, som måste täppas till på annat sätt. Skadeståndsreglerna kommer här att spela en viktig roll. Det blir således också i framtiden utrymme för reformer på skadeståndsområdet med syfte att göra det skadeståndsrättsliga systemet på detta område bättre anpassat till den moderna tidens krav.

1.5.2.3. Ersättning för ren förmögenhetsskada och icke-ekonomisk skada. Åtskilligt av vad jag har sagt i det föregående om sakskador har sin giltighet också när det gäller ren förmögenhetsskada och sådan direkt tillfogad icke-ekonomisk skada som avses i 6 kap. 3 § SL (ersättning för lidande vid vissa brott mot den personliga integriteten). Det föreligger dock en viktig skillnad. Av tekniska och ekonomiska skäl finns f. n. bara begränsade möjligheter att skydda sig genom försäkring mot förluster i form av ren förmögenhetsskada. Reglerna om ersättning för lidande vid bl. a. brott mot den personliga friheten eller ärekränkning kan uppenbarligen inte avlösas av något försäkringsmässigt eller liknande ersättningssystem. Skadeståndsrätten måste därför också i framtiden bli det viktigaste ersättningssystemet på dessa områden.

Med den ståndpunkt som gällande rätt intar har emellertid dessa ersättningsproblem en begränsad räckvidd. I utomobligatoriska förhållanden är ren förmögenhetsskada f. n. ersättningsgill bara vid brottsliga handlingar och enligt viss speciallagstiftning. Ersättning för lidande utgår bara i mycket speciella fall. Ren förmögenhetsskada spelar dock en praktiskt betydelsefull roll på ett bestämt område. Det gäller de förluster som kan tillskyndas medborgarna genom fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet. F. n. utgår i princip inte någon ersättning av allmänna medel för sådana förluster, vare sig enligt skadeståndsrättsliga regler eller på annat sätt. Det kan vara befogat att åstadkomma en ändring på den punkten. Tydligt är att detta i så fall bör ske genom att det allmänna åläggs att svara för dessa skador enligt regler av skadeståndsrättslig art. Jag får senare tillfälle att återkomma till den frågan (avsnitt 1.5.3.).

1.5.2.4. Sammanfattande synpunkter. Vad jag hittills har sagt föranleder vissa slutsatser av principiell och praktisk betydelse för planläggningen av det framtida reformarbetet på skadeersättningsområdet.

Efterhand som existerande ersättningsanordningar av försäkringsmässig art byggs ut eller nya sådana anordningar införs, kommer skadeståndsrätten att få allt mindre betydelse, framför allt på person- och sakskadeområdet. Men det kommer även i framtiden att finnas behov av ett skadeståndsrättsligt ersättningssystem. Av detta måste krävas, inte bara att det i sina huvuddrag harmonierar med den mera långsiktiga målsättning som jag här har angett, utan också att det vid varje tid är anpassat

till rådande samhällsförhållanden, värderingar och behov. Den nuvarande ordningen är inte tillfredsställande från dessa synpunkter.

I åtskilliga hänseenden råder dessutom en besvärande oklarhet om rättsläget. Det finns sålunda ett akut behov av skadeståndsrättsliga reformer.

Har man den syn på skadeersättningsfrågornas lösning i stort som jag har gett uttryck åt, måste man vara mycket återhållsam när det gäller reformer som innebär att det skadeståndsrättsliga systemet byggs ut och förstärks. Det bör t. ex. inte komma i fråga att införa nya regler om objektivt skadeståndsansvar för person- eller sakskada, såvida inte behovet av förbättrat skydd på ett visst område är så trängande, att man inte kan avvakta den successiva utbyggnaden av andra ersättningsanordningar. En annan omständighet som påkallar försiktighet i reformarbetet sammanhänger med bristerna i vår kunskap om hur de skadestånds- och försäkringsrättsliga systemen förhåller sig till varandra. Även vissa sådana reformer inom det bestående ram som syftar endast till att underlätta en övergång till rent försäkringsmässiga anordningar bör anstå till dess åtminstone preliminära resultat föreligger av ett rättssociologiskt utredningsarbete rörande förhållandet mellan skadestånd och försäkring. Redan pågående utredningsarbete på skadeståndsområdet bör också slutföras, innan mer genomgripande reformer genomförs. Jag vill särskilt peka på det arbete som f. n. pågår inom 1966 års skadeståndskommitté och som rör centrala problem på personskadeområdet men också viktiga frågor angående förhållandet i rättsligt hänseende mellan skadestånd och försäkring.

Reformer som genomförs nu bör därför inte syfta längre än till att anpassa de grundläggande skadeståndsreglerna till den samhällsutveckling som redan har ägt rum. Man bör i första hand sträva efter att undanröja oklarheter, som skapar rättsosäkerhet, och att avlägsna sådana ojämnheter i regelsystemet som inte är godtagbara från sociala rättvise- och trygghetssynpunkter. Systemet måste också bli smidigare än f. n. Det är betydelsefullt att lagstiftningen inte nu utformas så, att den försvårar en kontinuerlig anpassning av rättstillståndet till den framtida utvecklingen. En långtgående detaljreglering bör därför undvikas. Riktpunkten bör i stället vara att vissa vägledande huvudprinciper blir lagfästa inom det bestående ram, samtidigt som det också för framtiden lämnas åt domstolarna att fylla ut ofullständigheterna i lagstiftningen. En reformering av den utomobligatoriska skadeståndsrätten bör tills vidare genomföras etappvis genom partiella reformer.

1.5.3. Aktuella reformförslag och reformönskemål

Som framgår av den redogörelse jag tidigare har lämnat (avsnitt 1.2. och 1.3.) föreligger f. n. ett stort antal förslag eller önskemål om reformer på skadeersättningsområdet, som alla syftar till en lösning av olika ersättningsfrågor inom ramen för ett skadeståndsrättsligt system. Det rör sig

dels om fullt utarbetade förslag vilka framkommit som resultat av offentligt utredningsarbete, dels om förslag eller önskemål som har förts fram i riksdagen eller i särskilda framställningar till Kungl. Maj:t.

Förslagen är av vitt skiftande karaktär. Vissa tar sikte uteslutande på personskador som uppkommit på visst sätt eller i viss verksamhet. Andra förslag har enbart eller främst avseende på vissa sakskador och begränsas också genom en anknytning till skadeorsaken. En del av förslagen är av mera allmän natur och syftar till en reglering av ersättningsfrågorna över huvud taget på ett visst verksamhetsområde eller av skadeståndsansvaret för vissa rättssubjekt. Även enligt dessa förslag blir det dock i viss utsträckning fråga om avgränsningar som anknyter till skadetypen eller till sättet för skadans uppkomst.

Det är naturligt att behandla de olika förslagen i skilda grupper efter deras inbördes samband i sakligt eller systematiskt hänseende. Med den utgångspunkten vill jag först ta upp de önskemål som har förts fram om förbättringar av det ekonomiska skyddet vid vissa personskador.

Tre av förslagen på detta område rör skador i följd av olycksfall i arbete. Jag syftar här på de framställningar som har gjorts till Kungl. Maj:t av Svenska polisförbundet i oktober 1967 med hemställan att staten åläggs ansvar oberoende av vållande för personskada, som åsamkas polisman under tjänsteutövning, av Svenska järnvägsmannaförbundet i mars 1968 med krav på att i järnvägsansvarighetslagen skall införas bestämmelse om skyldighet för innehavare av järnväg att oberoende av vållande ersätta personskada, som drabbar anställd i järnvägens tjänst samt av Svenska transportarbetareförbundet i december 1968 med begäran om utredning rörande frågor om rent objektivt ansvar för arbetsgivare i stuverifacket med avseende på personskada, som drabbar anställd i stuveriverksamhet.

Som jag tidigare har sagt bör det inte komma ifråga att införa nya regler om objektivt skadeståndsansvar, om det inte föreligger starka sociala eller samhällsekonomiska skäl att snabbt lösa speciella ersättningsproblem och andra medel inte står till buds. Det skall visserligen inte bestridas, att det i många sådana fall som avses med de aktuella framställningarna finns angelägna ersättningsbehov och att förbättringar av det ekonomiska skyddet på dessa områden är önskvärda. Men oavsett i vad mån det här rör sig om så trängande behov att särskilda åtgärder är omedelbart påkallade, måste dessa ersättningsproblem ses i ett större sammanhang. Liknande önskemål om förstärkt ekonomiskt skydd vid yrkesskadefall kan med fog resas av andra yrkesgrupper, vilkas ersättningsbehov socialt sett är lika ömmande. Angelägenhetsgraden kan inte mätas uteslutande på grundval av frekvensen av skadefall inom olika verksamhetsområden.

Med få undantag kan det inte heller påstås att arten av de yrkesskador som inträffar i ett visst slag av verksamhet motiverar en särbehandling av dessa fall. I båda dessa hänseenden representerar framställningarna ett godtyckligt urval. I fråga om järnvägsanställda och poliser lär det i själva verket förhålla sig så att olycksfallsfrekvensen statistiskt sett är låg. Det finns inte heller belägg för att de skador som drabbar dessa kategorier typiskt sett är allvarligare än andra yrkesskador.

Enligt min mening är det över huvud taget inte möjligt att välja ut vissa yrkesgrupper och ge dem en förmånligare ställning än andra genom att införa regler om objektivt ansvar för berörda arbetsgivare. Det saknas helt enkelt hållbara kriterier för en sådan differentiering. I den mån man anser det önskvärt och lämpligt att särskilt genomföra förbättringar av det ekonomiska skyddet vid yrkesfall — skäl kan i och för sig anföras för en sådan prioritering — bör det därför i möjligaste mån ske genom generella åtgärder, som verkar likformigt för alla yrkesgrupper.

En metod som man härvid tekniskt sett kan använda sig av innebär att man inför objektivt skadeståndsansvar för alla arbetsgivare. En sådan åtgärd skulle emellertid inte bara stå i strid mot de huvudprinciper för utformningen av framtida ersättningssystem på personskadeområdet som enligt vad jag förut har sagt bör vara vägledande i reformarbetet. Den skulle också innebära att man bröt den utvecklingslinje som har följts ända sedan början av detta sekel, då man just på yrkesskadornas område övergick från ett ersättningssystem byggt på objektivt ansvar för arbetsgivare till ett av arbetsgivarna bekostat försäkringssystem, som därefter successivt har byggts ut och förstärkts. Det måste kunna anföras mycket starka skäl för en sådan omläggning av kursen.

Jag är således inte beredd att ta initiativ till sådana skadeståndsrättsliga reformer som de aktuella framställningarna syftar till. Enligt min mening bör det behov av förbättringar av skyddet som kan föreligga på detta område i stället tillgodoses genom en fortsatt utbyggnad av yrkesskadeförsäkringen och genom sådana kompletterande ersättningsanordningar i form av kollektiva olycksfallsförsäkringar som jag tidigare har berört.

En förstärkning av yrkesskadeförsäkringen innebär ett fullföljande av den politik som har bedrivits av statsmakterna under åtskilliga decennier och som särskilt under senare år har resulterat i väsentliga förbättringar av yrkesskadeskyddet. Jag vill särskilt peka på de betydelsefulla ändringar i yrkesskadeförsäkringslagen som genomfördes så sent som år 1967 och som innebar inte bara en höjning av inkomstunderlaget och därmed av ersättningsnivån utan också en värdesäkring av yrkesskadelivräntorna vid invaliditet. Chefen för socialdepartementet har i årets statsverksproposition (prop. 1971 : 1 bil. 7 sid. 21) anmält att han har för avsikt att tillsätta en utredning med uppgift att göra en översyn av yrkesskadeförsäkringens förmåner. Syftet med denna utredning, som torde komma att tillsättas i en

nära framtid, skall vara bl. a. att ytterligare förstärka det ekonomiska skyddet för de anställda vid olycksfall i arbetet.

I den mån föreliggande önskemål om förbättringar inte kan tillgodoses genom en utbyggnad av yrkesskadeförsäkringen — bl. a. torde detta i synnerhet komma att gälla förekommande behov av ersättning för icke-ekonomisk skada — bör enligt min mening behoven täckas genom att arbetsmarknadsparterna gemensamt inrättar kollektiva försäkringssystem till arbetstagarnas förmån. Som jag tidigare har framhållit kan sådana gruppförsäkringsanordningar i fråga om grunderna för beräkning av ersättningarna åtminstone delvis anpassas till vad som gäller inom skadeståndsrätten och arbetstagarna kan därigenom beredas ett skydd som är i stort sett likvärdigt med det skydd som regler om objektivt skadeståndsansvar skulle ge. I flera hänseenden kan skyddet i själva verket bli bättre. Det bör ånyo påpekas att den skadelidandes medvållande normalt inte beaktas som grund för nedsättning av de ersättningar som utgår ur olycksfallsförsäkring. Vidare kan skaderegleringen göras avsevärt billigare och snabbare än i ett skadeståndsrättsligt system genom att vissa ersättningar, bl. a. för sveda och värk o. d., särskilt i mindre komplicerade fall fastställs att utgå enligt på förhand bestämda schabloner. Erinras bör också om de möjligheter till en differentiering av ersättningsnivån efter skiftande behov och resurser som försäkringsanordningar av detta slag inrymmer och som saknar motsvarighet i ett skadeståndsrättsligt system.

Att jag här har avvisat tanken på rent objektivt skadeståndsansvar för arbetsgivare vid olycksfall i arbete och i stället anvisat en lösning av problemen inom ramen för existerande eller nya försäkringsanordningar utesluter inte att vissa förbättringar av skyddet kan åstadkommas genom skadeståndsrättsliga reformer. Jag skall senare återkomma till den frågan men vill redan nu påpeka att man i samband med ett lagfästande av regler om arbetsgivares principalansvar kan förbättra de skadelidandes ställning utan att komma i konflikt med den grundsyn på ersättningsfrågorna som jag här har gett uttryck åt.

Jag vill härefter beröra vissa i motioner vid 1966, 1967 och 1970 års riksdagar väckta förslag om objektivt ansvar för skador i följd av misslyckade tandbehandlingar och skador genom medicinsk behandling. I det väsentliga kan här anföras samma synpunkter som i fråga om olycksfall i arbete. Från sociala synpunkter framträder inte ersättningsbehovet i dessa fall med större styrka än när det gäller skador av annat slag. Skadefrekvensen lär relativt sett inte vara hög. Även om skadorna någon gång kan vara allvarliga kan det ifrågasättas, om de typiskt sett är av så speciell karaktär att en skadeståndsrättslig särreglering är motiverad. Jag vill också betona, att om det förslag till oinskränkt principalansvar för arbetsgivare som jag kommer att lägga

fram i det följande genomförs, full ersättning enligt skadeståndsrättsliga regler kommer att utgå i alla de fall då skadan beror på fel eller försummelse av någon bland vårdpersonalen på en sjukvårdsinrättning. Rätt till full ersättning kommer att föreligga också när en privatpraktiserande läkare eller tandläkare eller någon av hans anställda har förfarit oaktsamt, och i flertalet fall är detta ansvar täckt av frivillig ansvarsförsäkring.

Med det sagda har jag inte velat ge uttryck för uppfattningen att önskemålen om förbättrat skydd på förevarande område inte skulle förtjäna uppmärksamhet från det allmännas sida. Men även dessa behov tillgodoses enligt min mening bäst genom försäkringsanordningar som verkar direkt till förmån för de potentiellt skadelidande, dvs. patienterna inom den allmänna sjukvården och folktandvården och hos privatpraktiserande läkare och tandläkare. Såväl sjukvårdens och folktandvårdens huvudmän som de privatpraktiserande läkarna och tandläkarna har genom sina organisationer förklarat sig beredda att ta initiativ till på lämpligt sätt utformade försäkringssystem eller andra likvärdiga ersättningsanordningar på detta område. Med hänsyn härtill anser jag det inte finnas skäl att ta upp frågan om ingripande genom lagstiftning till säkerställande av att dessa ersättningsproblem blir lösta.

Vid flera tillfällen har i riksdagen förts fram förslag som syftar till att ersättning för skada orsakad genom våldsbrott och för annan ekonomisk skada genom brott skall utgå av allmänna medel eller ur något slag av allmän försäkring. Som jag tidigare har nämnt har Kungl. Maj:t redan tagit ställning till dessa förslag i samband med att i statsverkspropositionen till årets riksdag gjorts framställning om anslag för att bereda ersättning för personskador genom brott. Jag saknar anledning att i detta sammanhang ytterligare beröra dessa ersättningsfrågor. I fråga om de överväganden som legat till grund för Kungl. Maj:ts ställningstaganden i dessa frågor hänvisar jag till vad jag anförde vid min anmälan av anslagsfrågan (prop. 1971:1 bil. 4 s. 14) och till den promemoria (Stencil Ju 1970: 21) som låg till grund för ärendets behandling hos Kungl. Maj:t.

Folkrörelsernas motorförbund har i en framställning till Kungl. Maj:t hemställt, att ägare till husdjur som förorsakar skada på allmän väg skall åläggas att svara för skadan oberoende av vållande. Motorförarnas helnykterhetsförbund överlämnade i augusti 1964 till Kungl. Maj:t en framställning om lagstiftning om ersättning för skada i följd av kollision mellan motorfordon och ren.

Redan av mina tidigare uttalanden om den återhållsamhet lagstiftaren bör iaktta när det gäller att införa nya regler om objektivt ansvar torde framgå att jag inte kan förorda åtgärder i denna riktning. De skador

det här rör sig om är praktiskt taget undantagslöst att hänföra till trafikskador, dvs. skador som tillfogas vägtrafikanter eller deras egendom. Till övervägande delen är det fråga om skador i följd av trafik med motorfordon. Som jag strax skall utveckla närmare anser jag att ersättningsfrågorna vid skadefall av det slaget i första hand bör lösas genom sådana särskilda försäkringsanordningar på trafikskadeområdet som finns redan nu men som bör utvecklas och göras ännu effektivare. De nuvarande ersättningssystemen på detta område bereder i och för sig ett gott ekonomiskt skydd. De skadefall i övrigt som avses med framställningarna avviker varken i fråga om skadefrekvensen, skadornas art eller de skadelidandes ersättningsbehov från vad som kan förekomma i åtskilliga andra sammanhang. Några skäl att sätta dessa skadefall i en särställning i skadeståndsrättsligt hänseende finns därför inte. Vad särskilt angår frågan om skador som orsakas vid kollision mellan motorfordon och ren vill jag även hänvisa till vad chefen för jordbruksdepartementet har anfört härom i prop. 1971: 51 med förslag till rennäringslag m. m. (s. 207).

Jag övergår nu till de skadeståndsfrågor som behandlas i tidigare omnämnda offentliga betänkanden.

Frågan om ersättning för skada i följd av trafik med motorfordon är sedan lång tid underkastad en särreglering genom skadeståndsrättslig speciallagstiftning. Jag har tidigare redogjort för huvuddragen i 1916 års bilansvarighetslag och 1929 års trafikförsäkringslag (avsnitt 1.1.1.3.). Det rör sig här om en lagstiftning om skärpt skadeståndsansvar i förening med obligatorisk ansvarsförsäkring. Rättspolitiskt torde systemet ursprungligen vara motiverat utifrån sådana risksynpunkter som jag har berört i det föregående.

Även på detta område bör en bedömning av reformbehovet ske med utgångspunkt i att ersättningsfrågorna på lång sikt skall lösas genom försäkringsmässiga anordningar. Under lång tid framöver lär det dock vara nödvändigt att behålla ett ersättningssystem som till stor del bygger på skadeståndsrättsliga principer. Tills vidare torde därför eventuella reformer få ske på det bestående grund.

Den nu gällande ordningen ger på det hela taget trafikoffren ett mycket gott skydd. I flertalet fall utgår full gottgörelse för personskador i följd av trafik med motorfordon. Skyddet har nyligen ytterligare förbättrats genom att den tidigare begränsningen i 11 § trafikförsäkringslagen av trafikförsäkringsersättning vid personskada till 1 milj. kr. per person har slopats helt med verkan fr. o. m. den 1 januari 1970. Motsvarande begränsning i fråga om sakskada torde i stort sett sakna praktisk betydelse. Också när det gäller sakskadorna är systemet i stort sett effektivt.

Från sociala synpunkter är följaktligen reformbehovet på detta område inte framträdande. Den rådande ordningen har emellertid brister. Att äga-

re och förare av motorfordon kan undgå ansvarighet genom att föra bevisning om att föraren inte varit vållande och skadan inte orsakats av bristfällighet på fordonet lär visserligen inte ha stor praktisk betydelse. Kravet på denna s. k. exculpationsbevisning ställs nämligen i rättstillämpningen så högt, att resultatet nästan alltid blir detsamma som om ansvaret varit rent objektivt. Allvarligare är att föraren av ett motorfordon inte kan få någon ersättning ur det egna fordonets trafikförsäkring och att han i fall av kollision med annat fordon på grund av särskilda bevisregler är sämre ställd än en passagerare eller annan tredje man. Förarnas ersättningsbehov har visserligen i vidsträckt omfattning tillgodosetts genom de s. k. förarplatsförsäkringarna, som har en nära hundraprocentig utbredning och som nyligen fått en motsvarighet på den statliga sektorn genom kungörelsen den 9 maj 1969 (nr 113) om statligt förarskydd. Föraren har dock typiskt sett en betydligt mindre förmånlig ställning än en skadelidande tredje man.

Systemets anknytning till skadeståndsrätten innebär bl. a., att vållande på den skadelidandes sida kan medföra även en kraftig reduktion av skadeståndet. Frågan får speciellt stor betydelse på detta område med hänsyn till de höga krav som rättsordningen ställer på trafikanterna när det gäller efterlevnaden av trafikföreskrifterna. Jämkning på grund av medvållande blir särskilt ofta aktuell när det gäller skada som har tillfogats förare eller när ägare, vilken färdas som passagerare i det egna fordonet, har skadats. Till skillnad mot vad som gäller vid flertalet andra skadefall kan för dessa kategorier skadelidande — som representerar en stor andel av trafikoffren — jämkning av skadestånd ifrågakomma även i fall då medvållande inte visas föreligga utan endast presumeras. Ägaren-passageraren måste t. o. m. visa att annan person än han själv, nämligen föraren, varit fri från vållande. Vid personskada innebär detta i många fall en från sociala synpunkter betänklig försvagning av det ekonomiska skyddet.

Av de sakskador som kan uppkomma i följd av trafik med motorfordon är det framför allt de s. k. kollisionsskadorna som har ekonomisk betydelse. De nuvarande reglerna om ansvarigheten för sådana skador är invecklade, svårtillämpade och dåligt anpassade till en modern tids krav på en snabb, effektiv och billig skadereglering. Detta sammanhänger främst med reglernas anknytning till culparegeln, som förutsätter en ofta omfattande, tidsödande och kostnadskrävande utredning om vållandefördelningen. Man bör enligt min mening eftersträva att en vållandebedömning kan så gott som helt undvaras också när det gäller de s. k. vagnskadorna. Samtidigt bör rättsordningen främja en utveckling i riktning mot en ökad utbredning av objektsförsäkring. Vagnskadorna är redan nu i stor omfattning täckta av vagnskadeförsäkring eller omfattade av vagnskadegaranti. Dessa båda ändamål kan uppnås, om man som jag tidigare har antytt (avsnitt 1.5.2.2.) genom lagstiftning »kanaliserar» vagnskadorna till vagnskadeförsäkringen resp. vagnskadegarantin, dvs. i lag föreskriver långtgående inskränkningar

i möjligheterna att över huvud taget med stöd av skadeståndsreglerna kräva ersättning av andra trafikanter för sådana skador.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt är det tydligt att det finns ett behov av reformer på trafikskadeområdet. Det förslag till ny lagstiftning på detta område som bilskadeutredningen lade fram år 1957 i betänkandet »Trafikförsäkring» (SOU 1957: 36) och som jag tidigare har redogjort för (avsnitt 1.2.2.) följde delvis de riktlinjer som jag här har angett. Förslaget blev i sina huvuddrag väl mottaget under remissbehandlingen, men stark kritik fördes fram mot enskildheter i förslaget. Även jag anser att allvarliga invändningar kan resas mot de lösningar som föreslogs, låt vara att jag därvid delvis har andra utgångspunkter än vissa remissinstanser. Jag vill i korthet sammanfatta min kritik på följande sätt.

Förslaget innebär inte någon lösning av frågan om förares behov av ersättning för personskada i följd av trafik med det egna fordonet. Enligt utredningsmajoritetens förslag skall nuvarande regler om verkan av den skadelidandes medvållande behållas i stort sett oförändrade. Genom att ersättningsreglerna i fråga om kollisionsskador enligt detta förslag skall knytas än fastare till culparegeln än de nuvarande reglerna skulle ett genomförande av förslaget snarast accentuera de olägenheter som är förenade med behovet att göra en vållandebedömning. Slutligen är det föreslagna regelsystemet i åtskilliga stycken tekniskt komplicerat och svåröverskådligt.

Bilskadeutredningens förslag kan sålunda enligt min mening inte läggas till grund för lagstiftning utan omarbetning. En sådan bör inriktas på att anpassa ersättningssystemet efter den målsättning för reformarbetet på skadeersättningsområdet som jag har angett i det föregående. För personskadornas del innebär detta att det försäkringssystem som redan nu finns i form av den obligatoriska trafikförsäkringen frikopplas från skadeståndsreglerna och omvandlas till ett enbart till de skadelidandes förmån verkande försäkringssystem, uppbyggt efter mönster av yrkesskadeförsäkringen. Detta aktualiserar bl. a. frågan om en begränsning av ersättningsnivån, i första hand genom regler som maximerar inkomstunderlaget vid beräkning av ersättning för förlorad arbetsförtjänst eller för förlust av försörjare. Det är emellertid inte en realistisk tanke att införa regler av detta slag isolerat på trafikskadeområdet, där f. n. hundraprocentig kompensation utgår i praktiskt taget samtliga fall, samtidigt som principen om full ersättning vid personskada upprätthålls inom skadeståndsrätten i övrigt. En reformering av reglerna om trafikskadeansvaret vid personskada bör därför anstå i avbidan på en prövning av frågan om generella begränsningar av skadeståndsersättning med anledning av personskada. Den frågan övervägs som nämnt av 1966 års skadeståndskommitté, vars arbete i denna del kan väntas bli avslutat inom något år. Jag är under dessa förhållanden inte beredd att nu ta initiativ till någon utredning av nyss antytt

slag. Härvid förutsätter jag att frågan tas upp på nytt i samband med prövningen av skadeståndskommitténs kommande förslag till nya regler om skadestånd med anledning av personskada. Det är i och för sig angeläget att de nuvarande skadeståndsreglerna när det gäller vagnskadorna vid kollisioner och liknande händelser reformeras i den riktning som jag nyss antydde. Också i den delen krävs emellertid ett föregående utredningsarbete. Med hänsyn till det nära sambandet med frågan om ersättning för personskada i kollisionsfall kan jag inte förorda att vagnskadefrågorna bryts ut och nu blir föremål för särskild utredning.

Frågan om försäkringsgivares regressrätt intar i viss mån en särställning i detta sammanhang. Det är ett spörsmål som formellt-systematiskt är av försäkringsrättslig art. Det har emellertid nära samband med de skadeståndsrättsliga reglerna, i all synnerhet dem som rör s. k. självförsäkrares ställning men också t. ex. reglerna om rätt till regress för belopp som arbetsgivare utger på grund av åtaganden genom tjänsteavtal (jfr avsnitt 1.1.3.). Från den synpunkten är det naturligt att frågan behandlas inom ramen för ett skadeståndsrättsligt reformarbete.

De nuvarande regressreglerna i 25 § försäkringsavtalslagen (FAL) innebär enligt min mening inte en tillfredsställande lösning av frågan. En invändning hänför sig till bestämmelsernas dispositiva karaktär. Men också i övrigt är reglerna otidsenliga och i behov av en revision. Om man utgår från det synsätt på skadeförsäkringens funktion som jag har utvecklat, bör den principiella utgångspunkten vara att skadeförsäkringsgivare över huvud taget inte skall ha någon regressrätt. Speciella förhållanden inom vissa grenar av skadeförsäkringen kan visserligen motivera avsteg från en sådan princip. Det är emellertid tydligt att en oinskränkt regressrätt vid uppsåt eller grov vårdslöshet och vid rent objektivt ansvar inte är väl förenlig med tanken att ersättningsfrågorna vid person- eller sakskada så långt möjligt bör lösas genom försäkringsanordningar på de skadelidandes sida. Men också reglerna om förhållandet mellan summaförsäkring och skadestånd är som nämnt i behov av en översyn, inte minst med tanke på den överkompensation som nuvarande ordning kan ge upphov till.

De nu anförda synpunkterna blir endast till viss del tillgodosedda i det förslag till ny lagstiftning i detta ämne som lades fram år 1958 i betänkandet »Försäkringsgivares regressrätt» (SOU 1958:44). Förslaget blev också från andra utgångspunkter starkt kritiserat under remissbehandlingen. I de övriga nordiska länderna har man visat ett ringa intresse för en reform på grundval av de sinsemellan i stort sett överensstämmande nordiska utredningsförslagen. Själv delar jag i väsentliga stycken den kritiska inställningen till förslagen. Jag är därför inte beredd att nu förorda en lagstiftning på grundval av det svenska betänkandet.

Av min tidigare redogörelse för rådande försäkringsförhållanden (avsnitt

1.1.2.7.) framgår att skadeförsäkringsgivarna på frivillig väg har ålagt sig viss restriktivitet när det gäller att utnyttja de möjligheter till återkrav som gällande regressregler i 25 § FAL ger. Även om den ordning som sålunda har åstadkommits på det hela taget inte ger anledning till invändningar, kan situationen dock förändras. Det är f. ö. uppenbart att en så betydelsefull fråga måste lagregleras och inte kan överlämnas till de enskilda försäkringsgivarnas avgörande. Frågan om försäkringsgivares regressrätt måste därför tillmätas stor betydelse i det fortsatta reformarbetet. En omdaning av de nuvarande ersättningssystemen i den riktning som jag här har förordat förutsätter f. ö. att reglerna i 25 § FAL omarbetas. De överväganden angående summaförsäkringen som pågår inom skadeståndskommittén berör endast en del av dessa problem.

Med hänsyn till nu anförda förhållanden bör en förnyad allmän översyn av reglerna om försäkringsgivares regressrätt komma till stånd. Frågan om ett utredningsarbete för detta ändamål kommer också att aktualiseras inom en nära framtid.

Det återstår att ta ställning till ytterligare tre utredningsförslag. Dessa rör det allmännas skadeståndsansvar, barns och föräldrars skadeståndsskyldighet — och i samband därmed ett överförande av bestämmelserna i 6 kap. SL till en särskild lag — resp. arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar. Förslagen avser centrala och praktiskt betydelsefulla delar av skadeståndsrätten, som på de berörda områdena även framdeles kommer att fylla en viktig funktion som ersättningssystem. I allt väsentligt har förslagen fått ett gynnsamt mottagande hos remissinstanserna. Som framgår av den redogörelse jag har lämnat i det föregående (avsnitt 1.2.2. och 1.2.3.) syftar förslagen inte till vittgående reformer som avser skadeståndsrättsliga nyskapelser av principiell räckvidd. Ett genomförande av förslagen skulle inte innebära någon sådan utbyggnad eller förstärkning av det skadeståndsrättsliga ersättningssystemet på person- och sakskadeområdet som skulle hindra eller försvåra en övergång till försäkringsmässiga ersättningsanordningar och som man enligt vad jag tidigare har utvecklat bör undvika. I socialt och ekonomiskt betydelsefulla hänseenden innebär förslagen uppenbara förbättringar av de skadelidandes ställning. Samtidigt ger de ökade möjligheter att göra rimliga avvägningar mellan de skadeståndsskyldigas och de skadelidandes intressen. I vissa delar rör det sig närmast om en kodifiering av gällande men oskrivna rättsregler. I övrigt syftar förslagen väsentligen till en anpassning av ett rättssystem, som i många stycken har sekelgamla anor, till en modern tids förhållanden. En lagstiftning på grundval av förslagen skulle bidra till att undanröja åtskilliga besvärande oklarheter i rättsläget.

Det finns en särskild anledning att nu ta ställning till de föreslagna del-

reformerna. Det nordiska samarbetet på departementsplanet rörande de aktuella lagstiftningsprojekten har avslutats. I Norge har som jag tidigare nämnt en »lov om skadeserstatning i visse forhold» trätt i kraft den 1 juli 1969, vilken utöver vissa skadeståndsbestämmelser av allmän natur innefattar en reglering av skadeståndsfrågorna på alla de här aktuella områdena. Också i Finland förbereder man f. n. proposition med förslag till motsvarande lagstiftning. Det är mera ovisst om lagstiftningsåtgärder kommer att vidtas i Danmark. Detta är dock av mindre betydelse, eftersom en lagstiftning där skulle innebära endast obetydliga förändringar i förhållande till vad som redan gäller. Det är i och för sig ett önskemål att uppnå större nordisk rättslikhet på skadeståndsrättens område. Så långt detta kan ske utan att man avviker från de allmänna riktlinjer för reformarbetet som jag har angett i det föregående bör önskemålet tillgodoses.

Innan jag i korthet berör vissa huvudpunkter i de enskilda förslagen vill jag ta upp en reformfråga av allmän räckvidd, som aktualiseras genom de bestämmelser om möjlighet att jämka skadestånd som har föreslagits i »Skadestånd I» och »Skadestånd II». Det gäller frågan om att införa en allmän jämkningsregel i skadeståndsrätten. Vidgade möjligheter att anpassa skadeståndsansvarets omfattning i det enskilda fallet till sociala behov och ekonomiska realiteter är en förutsättning för att skadeståndsrätten skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt. Jag delar alltså 1959 års skadeståndskommittés uppfattning att en allmän jämkningsregel bör införas. Frågan har som utredningsämne stått på programmet för det nordiska lagsamarbetet i över 10 år men har hittills fått stå tillbaka för andra reformönskemål. Tiden är emellertid enligt min mening nu mogen att gripa sig an med det nödvändiga utredningsarbetet. Vid överläggningar under år 1969 mellan kontaktmännen för nordiskt lagsamarbete har också vunnits enighet om att de nu arbetande nordiska skadeståndskommittéerna bör ges i uppdrag att utreda spörsmålet. I enlighet härmed kommer frågan om tilläggsdirektiv för 1966 års skadeståndskommitté att anmälas inom en nära framtid av statsrådet Lidbom.

Jag övergår härefter till att behandla vissa principiella frågor i anslutning till de tre utredningsförslagen.

Skadeståndskommittén föreslår i »Skadestånd I» att bestämmelserna i 6 kap. SL om skadestånd på grund av eget vållande överförs till en särskild skadeståndslag. En sådan åtgärd framstår som naturlig sedan strafflagen i övrigt har upphört att gälla och det lagtekniska sambandet mellan dessa bestämmelser och strafflagstiftningen i övrigt därmed har brutits. De nya eller ändrade regler som skadeståndskommittén har föreslagit, bl. a. i fråga om barns och föräldrars skadeståndsansvar, innebär inte någon genomgripande förändring i förhållande till vad som gäl-

ler f. n. Det är i och för sig naturligt, att en begränsad översyn av de grundläggande reglerna om culpansvaret sker i samband med att bestämmelserna överförs till en ny lag.

Det finns otvivelaktigt behov också av andra reformer på det område av skadeståndsrätten som behandlas i »Skadestånd I» än dem som kommittén har föreslagit. Bl. a. gäller detta i fråga om reglerna om ersättning för personskada och om skadeståndsskyldighet mot efterlevande vid dödsfall samt bestämmelserna om ersättning för lidande med anledning av ärekränkning, vilka ter sig i viss mån föråldrade. Samtliga dessa frågor är emellertid redan under utredning, nämligen inom 1966 års skadeståndskommitté, såvitt gäller ersättning vid personskada, och inom utredningen rörande yttrande- och tryckfrihet, när det gäller ersättning för lidande genom ärekränkning. I avvaktan på en prövning av resultatet av dessa utredningar bör de nuvarande reglerna behållas i stort sett oförändrade. Att en revision av bestämmelserna kan komma att aktualiseras inom en nära framtid hindrar emellertid enligt min mening inte att de blir föremål för en formell överarbetning i detta sammanhang.

I fråga om arbetsgivares skadeståndsansvar intar gällande svensk rätt en restriktiv hållning i jämförelse med flertalet jämförliga industriländers rättssystem, som i allmänhet erkänner ett oinskränkt principalansvar, dvs. att en arbetsgivare svarar för vållande av samtliga arbetstagare, oavsett dessas ställning. En sådan regel gäller i bl. a. dansk och norsk rätt. Jag delar skadeståndskommitténs uppfattning att rättsläget hos oss är otillfredsställande och att en legislativ reglering av hithörande frågor, som tar hänsyn både till rättsutvecklingen i andra länder och till utvecklingen hos oss på försäkringsväsendets område, är påkallad. En lagstiftning om arbetsgivares skadeståndsansvar enligt kommittéförslagets riktlinjer skulle medföra påtagliga förbättringar av de skadelidandes ställning vid en typ av skadefall som är jämförelsevis talrikt förekommande och skulle svara mot ett allmänt erkänt reformbehov. En sådan lagstiftning skulle också bidra till att undanröja de många oklarheter som präglar det rådande rättstillståndet.

En reform beträffande det allmänna principalansvaret kommer utan vidare att gälla också för staten och kommunerna i fråga om sådan av dem bedriven verksamhet som kan jämställas med enskild verksamhet. Kvar står emellertid frågan om det allmännas ansvar för ekonomisk skada som uppkommer i den offentliga verksamheten i övrigt. Såvitt gäller person- eller sakskada finns det — som jag kommer att utveckla närmare i det följande (avsnitt 2.3.6.3.) — goda skäl för antagandet att det allmänna redan nu i betydande omfattning bär skadeståndsansvar väsentligen enligt samma regler som enskilda också i den del av den offentliga verksamheten

som innefattar utövning av offentlig myndighet. En ny lagstiftning på grundval av de principer som 1958 års förslag vilar på skulle därför till viss del innebära endast en kodifiering av gällande rätt. Annorlunda förhåller det sig när det gäller det allmännas ansvarighet för ren förmögenhetsskada genom felaktiga myndighetsbeslut. Huvudregeln är f. n. att staten och kommunerna inte bär något ansvar för sådana skador. Svensk rätt intar i detta avseende en markant särställning i förhållande till vad som gäller i flertalet övriga länder, bl. a. Danmark och Norge. Det är idag en allmänt utbredd uppfattning, att rättsläget på detta område är otillfredsställande. Riksdagen har vid flera tillfällen understrukit vikten av att frågan om skadestånd i offentlig verksamhet blir löst.

För egen del biträder jag uppfattningen att en reform i fråga om det allmännas skadeståndsansvar snarast bör genomföras. I principiell överensstämmelse med vad kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar har föreslagit bör reformen gå i riktning mot ett vidgat skadeståndsansvar för det allmänna, framför allt när det gäller skada som uppkommer genom felaktiga myndighetsbeslut.

Vad jag har sagt om skadestånd i offentlig verksamhet har avsett enbart de fall då skada vållas genom fel eller försummelse i sådan verksamhet. Som jag tidigare har nämnt innehöll emellertid 1958 års förslag också vissa regler om rent objektivt ansvar för staten. Jag syftar här på förslagets bestämmelser i 9—11 §§ beträffande skador i följd av oriktiga frihetsberövanden, skador som uppkommer genom polisens bruk av vapen resp. skador genom farliga militärövningar. På de båda förstnämnda områdena innebär förslaget avvikelser från vad som gäller f. n. I fråga om skador genom militärövningar däremot syftar förslaget i stort sett endast till en kodifiering av gällande rätt.

Frågan om ersättning av allmänna medel vid objektivt sett oriktiga frihetsberövanden är sedan årsskiftet 1969/70 under utredning av särskilt tillkallad utredningsman. Jag hänvisar till utredningsdirektiven (Post- och Inrikes tidningar den 28 januari 1970). Kommittéförslaget i denna del får därmed inte någon aktualitet i detta sammanhang.

Person- eller sakskada kan ibland orsakas genom att polisen eller annan bevakningspersonal brukar vapen eller använder annat våld i sin tjänsteutövning utan att det har skett överträdelser av givna instruktioner eller att skadan i övrigt beror av fel eller försummelse från polis- eller bevakningspersonalens sida. Sådana skadefall lär dock inte vara vanliga. Inte heller finns det belägg för att det typiskt sett rör sig om allvarliga skador, låt vara att ogynnsamma omständigheter någon gång kan medföra tragiska följder. Sett i stort kan det inte med fog hävdas att dessa skadefall är av så speciell

karaktär att en särbehandling av dem i skadeståndsrättsligt hänseende är motiverad.

Jag är således inte beredd att förorda någon sådan bestämmelse om rent objektivt ansvar i hithörande fall som kommittén har föreslagit. Det naturliga är att de socialt trängande ersättningsbehov som kan uppkomma i enskilda fall tillgodoses genom att staten ger ersättning ex gratia på grundval av en diskretionär prövning. Mitt ställningstagande på denna punkt skall emellertid inte utgöra hinder för domstolarna att — i analogi med vad som redan har skett när det gäller vissa sprängningsskador och skador genom artilleribeskjutning eller liknande aktiviteter inom militärväsendet — i rättstillämpningen statuera rent objektivt ansvar i speciella fall av här förevarande art, t. ex. i fråga om skada genom bruk av vapen.

Av vad jag nu har sagt följer, att jag inte heller är beredd att förorda ett lagfästande av de grundsatser om objektivt ansvar för vissa skador genom farliga militärövningar som har utbildats i rättspraxis. Det får som hittills ankomma på domstolarna att närmare fixera de kriterier som bör vara avgörande för gränsdragningen mellan ansvar grundat på vållande och rent objektivt ansvar inom detta verksamhetsområde.

Det nära sambandet mellan frågorna om arbetsgivares principalansvar och det allmännas skadeståndsansvar samt frågan om arbetstagares skadeståndsansvar talar för att lagstiftning nu sker också på sistnämnda område. Det torde redan av rättstekniska skäl vara nödvändigt att frågorna blir lösta i ett sammanhang. Men jag ser det framför allt som en betydelsefull social reform att arbetstagarna genom lagstiftning skyddas mot betungande skadeståndsansvar med anledning av åtgärder i tjänsten.

De tre reformförslag som jag nu har uppehållit mig vid har — i de delar som de enligt mitt bedömande bör läggas till grund för lagstiftning — det gemensamt att de rör skadeståndsansvar på grund av vållande. Genom utredningsförslagen har förutsättningarna för sådant utomobligatoriskt skadeståndsansvar som grundas på den ansvariges eget eller hans arbetstagares vållande reglerats i stort sett uttömmande. Därigenom representerar dessa förslag en på lämpligt sätt avgränsad etapp i reformarbetet. Som vissa remissinstanser har påpekat och som jag också själv har framhållit i det föregående återstår det att utreda och ta ställning till åtskilliga principfrågor, innan en tillfredsställande anpassning av det skadeståndsrättsliga systemet till nutidens krav kan anses ha skett. Detta motiverar dock inte ytterligare uppskov med sådana delvis angelägna reformer som det här gäller.

Jag övergår nu till att behandla frågan om huvudgrunderna för en lagstiftning i de ämnen som denna första etapp i reformarbetet enligt det föregående skall omfatta. Jag kommer därvid att i ett första avsnitt behandla

1.5.3.

regler om skadestånd på grund av eget vållande. Därefter tar jag i särskilda avsnitt upp arbetsgivares skadeståndsansvar, det allmännas skadeståndsansvar samt arbetstagares skadeståndsansvar. Efter denna genomgång av huvudgrunderna behandlas formerna för lagstiftningen, följdändringar i annan lagstiftning samt avslutningsvis lagförslagens enskilda bestämmelser.

2. HUVUDGRUNDERNA FÖR LAGSTIFTNINGEN

2.1. Skadestånd på grund av eget vållande

2.1.1. Gällande rätt

2.1.1.1. Redogörelsens omfattning. I ett föregående avsnitt (1.1.1.1.) har en kortfattad redogörelse lämnats för de skadeståndsrättsliga reglerna i 6 kap. SL och för de grundsatser om skadeståndsansvar på grund av eget vållande som med utgångspunkt från dessa bestämmelser har utbildats i domstolarnas rättstillämpning. I första hand kan här hänvisas till denna redogörelse. På de punkter där skadeståndskommittén har föreslagit ändringar i förhållande till vad som gäller f. n. bör emellertid lämnas en mer utförlig redogörelse för gällande rätt. Detta gäller i första hand frågan om barns och föräldrars skadeståndsansvar, som direkt omfattades av kommitténs uppdrag, och reglerna om psykiskt abnorma personers skadeståndsskyldighet. Kommittéförslaget innehåller emellertid också nya eller ändrade bestämmelser om skadeståndsansvarets inbördes fördelning mellan flera skadeståndsskyldiga, om jämkning av skadeståndsansvaret för den som har medverkat till en skada bara i ringa mån, om ersättning för lidande som tillfogas någon genom brottslig gärning och om rätt för efterlevande till en avliden skadelidande att göra gällande den rätt till ersättning för ickeekonomisk skada som kan ha tillkommit den skadelidande.

2.1.1.2. Barns, psykiskt abnorma personers samt föräldrars och andra vårdnadshavares skadeståndsansvar.[1] När ett b a r n har orsakat skada, kan man självfallet inte pröva skadeståndsskyldigheten efter samma måttstock som gäller för en vuxen person. Barnet har inte den vuxnes förståndsgåvor eller dennes omdöme, erfarenhet och kunskaper, och ett beteende, som hos en vuxen måste betecknas som avvikande från vedertagna handlingsmönster, kan hos ett barn framstå som helt normalt. Det är mot denna bakgrund man har att se de särskilda bestämmelserna i 6 kap. 6 § SL, som bl. a. innebär, att den allmänna culparegeln inte skall tillämpas i full omfattning, när skada har gjorts av någon som inte fyllt 15 år.

Av motsvarande skäl nödgas man göra avsteg från vanliga bedömnings-

[1] En detaljerad översikt av gällande svensk rätt finns i »Skadestånd I», bilaga 1, s. 47 f. I det följande kommer endast sådana rättsfall att särskilt omnämnas som har publicerats efter det att denna översikt gjordes. En redogörelse för gällande rätt i övriga nordiska länder beträffande barns och föräldrars skadeståndsansvar finns i bilaga 2 till betänkandet, s. 56 f. I bilaga 3 till betänkandet, s. 63, finns översikter av vissa utomnordiska rättssystem.

grunder i fråga om skadeståndsansvaret för vissa psykiskt abnorma personer. Den som lider av rubbningar i själsverksamheten har ofta inte möjligheter till sådan kontroll över sitt handlande att full skadeståndsskyldighet är befogad. De speciella skadeståndsreglerna i 6 kap. 6 § SL är därför tillämpliga också på den som orsakat skada under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet av så djupgående natur att den måste jämställas med sinnessjukdom.

I fråga om nu berörda kategorier av skadevållare föreskrivs i paragrafens första stycke, att ersättningsskyldighet föreligger, om och i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till skadevållarens sinnesart, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Regeln gäller också, om skada har gjorts av någon som utan eget vållande tillfälligt råkat i sådant tillstånd att han är från sina sinnens bruk. Bestämmelserna gör det möjligt att pröva om skadestånd över huvud skall utgå och i så fall till vilket belopp. I första hand skall hänsyn tas till barnets eller den självsligt abnormes sinnesart. Med detta uttryck åsyftade man vid lagens tillkomst inte närmast barnets allmänna karaktärsegenskaper utan barnets inställning i det särskilda fallet. Sinnesarten kan, enligt uttalande av lagberedningen, sträcka sig från en ganska obetydlig oförsiktighet ända till skadelystet syfte (NJA II 1924 s. 617). Man har vidare möjlighet att beakta gärningens större eller mindre farlighet genom föreskriften att hänsyn skall tas till gärningens beskaffenhet. Slutligen kan andra omständigheter av betydelse inverka på bedömningen, t. ex. olikhet i förmögenhetsförhållanden på den skadevållandes och den skadelidandes sida.

Vissa grundläggande principer för tillämpningen av 6 kap. 6 § SL i fråga om barns skadeståndsansvar har utvecklats i doktrin och rättspraxis.

Barnets ålder spelar en framträdande roll vid bedömningen. Det kan visserligen inte anses, att någon nedre åldersgräns för skadeståndsansvaret har fixerats i rättspraxis. Barn under fem år torde dock inte i något fall ha ålagts att betala skadestånd. Däremot har det ansetts att barn i åldrarna fem år och närmast däröver kan åläggas jämkat skadestånd. Nedsättning av skadeståndet sker regelmässigt för barn upp i de första tonåren, men i allmänhet i mindre mån ju äldre barnet är. Någon fast skala med ökande skadeståndsskyldighet vid stigande ålder kan dock inte utläsas ur praxis. Men för skadevållare i åldrarna närmast under 15 år jämkar domstolarna endast i ringa omfattning och ibland inte alls. Övergången till full ansvarighet vid uppnådda 15 år blir härigenom inte så skarpt markerad.

I subjektivt hänseende förutsätts inte att barnet handlat uppsåtligen eller visat vårdslöshet. Skadestånd utdöms emellertid bara om handlingen är sådan att den under motsvarande omständigheter i övrigt skulle ha ådragit en vuxen person skadeståndsansvar. Det förutsätts vidare, att barnet handlat på ett sätt som avviker från vad man i allmänhet anser sig kunna fordra av barn i samma ålder. Också i fråga om barns handlande förekommer

alltså något som man skulle kunna kalla för en culpabedömning. Denna bedömning sker inom ramen för hänsynstagandet till barnets »sinnesart». Ansvarigheten kan sålunda anpassas efter barnets utveckling. Vanligt är att man i domsmotiveringarna gör mera allmänna hänvisningar till barnets sinnesart eller uttryckligen hänför sig till graden av oförsiktighet i barnets handlande. Man har däremot när det gäller barn i allmänhet inte ansett sig kunna tala om uppsåt i samma betydelse som beträffande vuxna, eftersom insikten hos barn om de skaderisker som är förenade med visst handlande varierar starkt.

En jämförelsevis sträng bedömning har tillämpats i praxis i fråga om barns beteende i trafikförhållanden. Även barn i de lägsta åldersklasser där skadeståndsansvar över huvud anses kunna förekomma har ålagts skadeståndsskyldighet.

Av de »övriga omständigheter» som beaktas vid prövningen framstår i dagens praxis de ekonomiska förhållandena som mest betydelsefulla. När skillnaderna i ekonomisk ställning mellan ett skadevållande barn och den skadelidande har varit mera betydande till barnets förmån, har detta kunnat påverka skadeståndsskyldighetens omfattning. Betydelsen av ansvarsförsäkring på det skadevållande barnets sida har kommit till klart uttryck i rättspraxis. Vid bedömande av skadeståndets ekonomiska verkningar för barnet har det sålunda ansetts, att man skall beakta om hans ansvar är täckt av sådan försäkring. Försäkringen skall emellertid inte medföra att man underlåter den allmänna skälighetsbedömning som skall göras med hänsyn till handlingens beskaffenhet, barnets ålder och utveckling samt övriga omständigheter vid skadans uppkomst. Men en sådan ytterligare nedsättning av skadeståndet som kan vara motiverad för att hindra att detta blir alltför betungande för barnet har ansetts inte böra ske inom ramen för ansvarsförsäkringssumman.

I praxis finns inte något klart stöd för att skadeförsäkring eller summaförsäkring (t. ex. olycksfallsförsäkring) på den skadelidandes sida ansetts böra inverka vid skadeståndsprövningen.

Skadestånd som åläggs barn med tillämpning av 6 kap. 6 § SL brukar bestämmas i form av viss bråkdel (en tredjedel, hälften etc.) av skadan, dvs. ett förfarande som nära överensstämmer med vad som är vanligt vid jämkning på grund av skadelidandes medvållande.

När ett barn under 15 år självt har lidit skada, kan jämkning av skadeståndsansvar mot barnet ske på grund av barnets medvållande. Vid prövningen av sådan jämkning anlägger domstolarna synpunkter liknande dem som tillmäts betydelse vid bedömningen av barns skadeståndsskyldighet. Medvållandebedömningen sammanfaller dock inte alltid med bedömningen av frågan om skadeståndsskyldighet föreligger. I svensk praxis har sålunda medvållande i åtminstone ett fall ansetts kunna läggas en fyraåring till last, medan högsta domstolen nyligen förklarat en trafikskadad

nioåring, som visat medvållande, berättigad till fullt skadestånd (NJA 1970 s. 258; jfr NJA 1969 s. 205, där skadestånd till trafikskadad pojke, sju och ett halvt år gammal, jämkades).

En fråga i detta sammanhang är om barnets rätt till skadestånd påverkas av att föräldrar eller andra vårdnadshavare har medverkat till skadan genom försummad tillsyn över barnet. I ett fall, som högsta domstolen behandlat och som rörde personskada, har denna fråga besvarats nekande. När det gäller egendomsskada är svensk rätts inställning däremot inte klar. Möjligen skulle domstolarna här tillämpa grundsatser om passiv identifikation (avsnitt 1.1.1.1.).

En särskild bedömning av ett barns rätt till skadestånd av ett annat barn har ibland ansetts motiverad, när barn skadar varandra under lek. Normala risker under leken får den skadelidande acceptera inom vissa gränser. Ett barn anses emellertid inte alltid ha varit medvållande till skada som det åsamkas under lek bara därför att det frivilligt har deltagit i leken. Här föreligger en viss skillnad i förhållande till vad som anses gälla när en vuxen ger sig in i farlig sport eller lek. Vid skador under lek är det betydelsefullt att klarlägga det skadevållande barnets insikter om handlingens farlighet (se t. ex. NJA 1964 s. 12, där skadeståndstalan mot 13-åring för skada under brännbollsspel ogillades).

I fråga om skadeståndsansvaret enligt 6 kap. 6 § SL för psykiskt abnorma personer finns endast ett fåtal publicerade domstolsavgöranden, och det är därför inte möjligt att med utgångspunkt från rättspraxis göra några säkra uttalanden om vilka principer som läggs till grund vid bedömningen i dessa fall. Det finns dock anledning anta, att domstolarna är betydligt mer restriktiva när det gäller att jämka skadeståndet för psykiskt abnorma personer än när det är fråga om barn.

Om ett barn eller en psykiskt abnorm person har orsakat skada, kan föräldrar och andra vårdnadshavare också bli skadeståndsskyldiga, om de nämligen har visat försummelse i tillsynen av skadevållaren. Detta ansvar följer den allmänna culparegeln. När skadevållare och vårdnadshavare på detta sätt svarar gemensamt är ansvaret enligt 6 kap. 5 § SL solidariskt. Enligt 6 kap. 6 § andra stycket SL har emellertid barnet eller den psykiskt abnorme full regressrätt mot vårdnadshavaren.

2.1.1.3. Jämkning av skadeståndsansvar vid ringa medverkan. När flera personer har medverkat till en skada, svarar de som nämnts enligt 6 kap. 5 § SL — eller grunderna för detta lagrum — solidariskt för skadeståndet. Undantag från skadeståndsskyldigheten föreskrivs dock i nämnda lagrum för vissa fall av medverkan genom underlåtenhet att avslöja brott. Om man bortser från de tidigare berörda reglerna om möjlighet att jämka skadeståndsansvaret för vissa kategorier skadevållare, t. ex. fartygsbefälhavare och besättningsmän på fartyg, finns det i övrigt inte enligt svensk

rätt några möjligheter att lindra skadeståndsansvaret för den som har medverkat till en skada i endast ringa mån. Under förutsättning att det föreligger adekvat kausalitet mellan en skadevållares handlande och skadan åläggs sålunda fullt skadeståndsansvar, oavsett att skadevållarens medverkan till skadan framstår som obetydlig i jämförelse med vad som ligger andra medverkande till last.

2.1.1.4. Flera skadeståndsskyldigas ansvarighet. Det finns i svensk rätt inte några generella bestämmelser som reglerar frågan hur de ekonomiska följderna av ett skadefall skall fördelas, när två eller flera personer gemensamt har medverkat till skadan under sådana omständigheter att de enligt gällande skadeståndsregler är gemensamt och enligt 6 kap. 5 § SL solidariskt ansvariga för skadan. I detta sammanhang förtjänar dock erinras om föreskriften i 6 kap. 1 § andra punkten SL av innebörd, att om en skadelidande har medverkat till sin skada genom eget vållande, skadeståndet kan jämkas efter vad som finnes skäligt. Denna regel kan nämligen sägas vara ett uttryck för den principiella uppfattningen, att de som gemensamt har vållat en skada bör sinsemellan bära bördan av de ekonomiska konsekvenserna enligt fördelningsgrunder som tar hänsyn till graden av vars och ens vållande. Men också vid olika former av objektivt ansvar upprätthålls — med endast ett fåtal speciella undantag — tankegången att en skadelidande som genom eget vållande medverkat till skadan bör själv bära sin del av den ekonomiska bördan. Härvid måste emellertid prövningen av i vilken omfattning skadeståndsansvaret för den som svarar på objektiv grund bör jämkas ske på grundval av en ren skälighetsbedömning, eftersom det i sådana fall inte går att göra en avvägning på grundval av graden av vållande på ömse sidor.

De grundsatser om den inbördes fördelningen av skadeståndsbördan mellan flera skadeståndsskyldiga som har utbildats i svensk rättspraxis bygger i princip på tankegångar av liknande slag. Högsta domstolen har i ett grundläggande avgörande fastslagit, att när två eller flera gemensamt har vållat skada genom brottsligt förfarande, de sinsemellan skall ta del i betalningen av skadeståndet efter vad som kan anses skäligt med hänsyn till omständigheterna (NJA 1937 s. 264). När ansvarigheten grundar sig på den allmänna culparegeln kommer främst graden av vållande hos de ansvariga i betraktande som fördelningsgrund, men hänsyn kan tas också till andra omständigheter. Den som helt eller delvis gottgjort den skadelidande har sålunda rätt att av var och en av de övriga skadeståndsskyldiga kräva åter vad som med tillämpning av dessa grundsatser belöper på honom. För ett speciellt fall gäller en särskild fördelningsregel. Enligt 3 § bilansvarighetslagen skall ansvaret fördelas lika mellan ägare och förare när båda bär presumtionsansvar enligt lagen.

För fall då de skadeståndsansvariga häftar för skadeståndet på olika grunder — en av dem svarar t. ex. enligt culparegeln på grund av eget vållande,

under det att en annan svarar enligt regler om objektivt ansvar, exempelvis principalansvar — intar emellertid svensk rätt den principiella ståndpunkten att den som svarar på objektiv grund har full regressrätt för hela skadeståndet gentemot den som svarar på grund av eget vållande. Denna grundsats, som innefattar avvikelse från vad som gäller i förhållandet mellan den som svarar på objektiv grund och en medvållande skadelidande, har kommit till klart uttryck i flertalet av de speciallagar som statuerar objektivt skadeståndsansvar (se t. ex. 11 § järnvägsansvarighetslagen, 8 § sjölagen, 12 § el-anläggningslagen, 11 § bilansvarighetslagen, 8 § luftfartsansvarighetslagen och 4 § lagen om tillsyn över hundar). Principen torde gälla också när fråga är om objektivt ansvar som inte grundar sig på lag utan följer av grundsatser som har utbildats i rättstillämpningen, t. ex. kronans ansvar för skada i följd av farliga militärövningar.

Vad slutligen beträffar det fallet att flera personer svarar på objektiv grund för samma skada torde i princip gälla att de skall sinsemellan ta del i betalningen av skadeståndet efter vad som finnes skäligt med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter (jfr 18 § andra stycket atomansvarighetslagen, där det föreskrivs att den inbördes fördelningen av ansvarigheten mellan två eller flera anläggningsinnehavare fördelas efter vad som är skäligt med hänsyn till varje anläggnings andel i skadans uppkomst och övriga omständigheter). I fall då en av de skadeståndsskyldiga svarar på rent objektiv grund, dvs. helt oberoende av både eget och annans vållande, under det att en annan svarar på grund av regler om ansvar för annans vållande, t. ex. principalansvar, torde graden av vållande hos den som orsakat skadan tillmätas stor betydelse, och den omständigheten att vållande föreligger på den ena sidan men inte på den andra kan möjligen föranleda att den förra sidan får bära hela skadeståndet i förhållande till den senare.

2.1.1.5. Ersättning för lidande vid vissa brottsliga gärningar. Möjligheterna att enligt svensk rätt få skadestånd för ideell (dvs. icke-ekonomisk) skada är begränsade till några få, i lag särskilt angivna fall. Enligt 6 kap. 2 § SL kan ersättning dömas ut i samband med kroppsskada för sveda och värk samt för lyte eller annat stadigvarande men. Vid brott mot den personliga friheten och vid ärekränkningsbrott kan vidare enligt 6 kap. 3 § SL ersättning utgå för det lidande som kan ha tillskyndats målsäganden genom brottet. Härutöver finns vissa specialbestämmelser om skyldighet att ersätta icke-ekonomisk skada i form av lidande eller annat förfång i vissa lagar på immaterialrättens område (se t. ex. 54 § lagen den 30 december 1960 (nr 729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk).

I detta sammanhang skall endast bestämmelserna i 6 kap. 3 § SL beröras närmare.

Sistnämnda lagrum förutsätter för sin tillämpning att lidande — av ickefysisk natur — har tillfogats någon »genom brott mot den personliga frihe-

ten eller genom ärekränkande gärning». Detta uttryckssätt innefattar inte någon hänvisning till bestämda brottsbeskrivningar utan anger endast den allmänna arten av den brottslighet som åsyftas. I överensstämmelse härmed har i ett äldre avgörande av högsta domstolen ersättning för lidande dömts ut enligt förevarande paragraf i samband med att en person fällts till ansvar för misshandel på allmän plats — med all sannolikhet med utgångspunkt från att misshandel i varje fall under vissa omständigheter får anses utgöra »ärekränkande gärning». Å andra sidan framgår av ett färskt avgörande av Högsta domstolen, att en analogisk tillämpning av stadgandet utanför dess egentliga tillämpningsområde inte skall komma ifråga. I rättsfallet ogillades sålunda en talan om ersättning för psykiskt lidande till följd av ofredande (4 kap. 7 § BrB) under den motiveringen att kravet inte var lagligen grundat (NJA 1968 s. 211). Avgörandet lär dock inte kunna tas till intäkt för att inte ofredande under vissa omständigheter skulle kunna i likhet med misshandel anses utgöra en ärekränkande gärning och på den grund föranleda skyldighet att utge ersättning för lidande enligt 6 kap. 3 § SL.

Lagrummets direkta anknytning till det straffrättsliga regelsystemet medför, att ändringar i de straffrättsliga reglerna kan leda till att stadgandet får ett ändrat tillämpningsområde. Exempel härpå gavs när bl. a. reglerna om ärekränkning reformerades i samband med att den nya brottsbalken genomfördes. Någon samtidig ändring av 6 kap. 3 § SL vidtogs inte, och uttrycket »ärekränkande gärning» i lagrummet får numera sitt innehåll bestämt genom de nya straffrättsliga bestämmelserna i 5 kap. BrB (jfr NJA 1966 s. 565, där ersättning enligt 6 kap. 3 § SL dömdes ut på talan av de efterlevande till en avliden person, som efter sin bortgång utsatts för förtal, en gärning som enligt 1864 års strafflag över huvud taget inte var straffbar såsom ärekränkning; brottet »förtal av avliden» i 5 kap. 4 § BrB saknade motsvarighet i SL).

Det förutsätts inte för en tillämpning av förevarande paragraf, att den som vållat lidandet också fälls till ansvar för sådant brottsligt förfarande som avses i lagrummet (se t. ex. NJA 1936 s. 207).

Det finns inte några normer för fastställande av ersättning enligt 6 kap. 3 § SL. Det är här liksom i andra fall då ersättning skall utgå för ickeekonomisk skada domstolarnas sak att i fall av tvist om ersättningens storlek avgöra frågan på grundval av en allmän skälighetsprövning.

2.1.1.6. Verkan av skadeståndsberättigads död i fråga om ersättning för ideell skada. I svensk rättstillämpning anses att en skadelidandes anspråk på skadestånd kan övertas av hans arvingar, när det är fråga om ekonomisk skada. Enligt tidigare praxis gällde däremot, att ett anspråk på ersättning för sveda och värk eller för lidande förföll, om den skadelidande avled innan hans krav fastställts genom lagakraftägande dom. Genom ett antal senare

avgöranden har denna inställning modifierats, och gällande rätts ståndpunkt torde kunna anges enligt följande. Rätten till ersättning för ideell skada förfaller, om den skadelidande avlider innan den skadeståndsskyldige utfäst sig att betala sådan ersättning eller ersättningsskyldigheten ålagts honom genom dom, som dock inte behöver ha vunnit laga kraft (se beträffande skadestånd enligt 6 kap. 2 § SL NJA 1948 s. 16 och beträffande skadestånd enligt 6 kap. 3 § SL NJA 1927 s. 360). Dödsfall under pågående prövning i hovrätt av yrkande om ersättning för ideell skada enligt 6 kap. 2 § SL har i praxis medfört nedsättning av ersättningen, uppenbarligen därför att denna ansetts böra påverkas av längden av den skadades återstående livstid (NJA 1941 s. 507).

2.1.2. Skadeståndskommittén

2.1.2.1. Översikt av kommittéförslaget. Skadeståndskommittén framhåller, att den inte har haft till uppdrag att verkställa någon genomgripande omarbetning av innehållet i 6 kap. SL. Frånsett bestämmelserna om föräldrars och barns skadeståndsansvar innefattar dess förslag bara jämkningar med begränsad verkan. Nya bestämmelser om barns skadeståndsansvar anser kommittén dock med nödvändighet påkalla en saklig behandling också av frågan om psykiskt abnorma personers skadeståndsansvar. I övrigt bör enligt kommittén innehållet i en ny skadeståndslag i huvudsak motsvara nuvarande 6 kap. SL. På vissa punkter anser kommittén emellertid att ändringar i förhållande till gällande rätt är befogade.

Frågan om införande av en allmän regel om möjlighet att nedsätta skadestånd inbegreps inte i uppdraget. Kommittén anser det dock inte inge betänkligheter att för speciella fall införa möjlighet till jämkning av skadeståndsansvar som annars skulle bli oskäligt betungande.

Kommittéförslaget upptar först ett antal bestämmelser om ersättning för person- eller sakskada och därefter ett stadgande om ersättning för ekonomisk skada, som någon utan samband med person- eller sakskada åsamkar annan genom brott.

Den förra avdelningen inleder kommittén med en allmän bestämmelse om vållande till person- eller sakskada och om jämkning på grund av den skadelidandes medverkan (1 §). Bestämmelsen är inte begränsad till skada på grund av brott utan gäller skada på grund av vållande i allmänhet. Skadeståndsansvaret omfattar, enligt vad kommittén framhåller, också allmän förmögenhetsskada som följer av person- eller sakskada.

Eftersom 6 kap. 1 § SL inte är begränsad till person- och sakskada, täcker paragrafen anspråk på ersättning för ren förmögenhetsskada, som orsakas genom brott. Kommittén har inte ansett sig böra föreslå en reglering av frågan om ersättning för sådan skada i andra fall. Den föreslår emellertid, i överensstämmelse med vad som redan gäller, en regel om ersättning för

ekonomisk skada som utan samband med person- eller sakskada åsamkas någon genom brott (12 §).

I huvudsaklig anslutning till principen i 6 kap. 5 § SL föreslår kommittén en regel om att när två eller flera har medverkat till samma skada de skall svara solidariskt för skadeståndet (2 § första stycket). I detta sammanhang föreslår kommittén en ny bestämmelse, som gör det möjligt att jämka skadeståndsansvaret för den som har medverkat till skada endast i ringa mån (2 § andra stycket).

Frågan om skadeståndsansvaret för barn och ungdom regleras enligt förslaget i två paragrafer. Den ena innehåller en bestämmelse om möjlighet att jämka skadeståndsansvaret för den som har fyllt 15 men inte 21 år (3 §). Den andra paragrafen reglerar skadeståndsansvaret för barn under 15 år och ansluter i huvudsak till 6 kap. 6 § SL (4 §).

Förslaget innehåller vidare vissa bestämmelser om föräldrars och andra vårdnadshavares ansvar vid försummad tillsyn eller vård m. m. (5 §). Även för dessa fall föreslår kommittén, att det införs en möjlighet att jämka skadeståndet.

Kommittén har brutit ut frågan om psykiskt abnorma personers skadeståndsansvar till särskild reglering. Också när det gäller dem som har vård om sinnessjuka och med dem jämställda föreslår kommittén en uttrycklig bestämmelse om skadeståndspåföljd för den som genom försummelse i vården medverkar till skada som den sjuke orsakar. Skadeståndet skall dock kunna jämkas på samma sätt som i fråga om barns vårdnadshavare (6 §).

Förslaget tar därefter upp en föreskrift om den inbördes fördelningen av skadeståndsansvaret mellan två eller flera skadeståndsskyldiga av innebörd, att — i huvudsaklig överensstämmelse med vad som gäller f. n. — skadeståndet skall fördelas mellan dem på grundval av en skälighetsprövning (7 §). Bestämmelsen avses bli tillämplig också på förhållandet mellan barn eller psykiskt abnorma, å ena, samt deras vårdnadshavare, å andra sidan, vilket innebär en avvikelse från den regel om ovillkorligt regressansvar för vårdnadshavare som 6 kap. 6 § SL f. n. innehåller.

Kommitténs förslag innehåller vidare bestämmelser om vad som skall ersättas vid personskada (8 §) och om efterlevandes rätt till skadestånd (9 §). Dessa bestämmelser överensstämmer i sak med vad som nu föreskrivs i 6 kap. 2 och 4 §§ SL. I anslutning härtill tas i förslaget upp en bestämmelse motsvarande föreskriften i 6 kap. 3 § SL om skadestånd m. m. vid brott mot den personliga friheten eller ärekränkande gärning (10 §). Den nya bestämmelsen skall emellertid enligt förslaget bli tillämplig också när lidande tillfogas någon genom »annat ofredande».

Enligt en regel utan motsvarighet i gällande lag skall rätten till ersättning för annat än ekonomisk skada förfalla, om den skadeståndsberättigade avlider, innan ersättningskrav har framställts (11 §).

Kommittén anser det inte nödvändigt att föreslå någon motsvarighet till

föreskriften i 6 kap. 7 § SL, att rätten till skadestånd kvarstår, även om frågan om straff har förfallit. Förslaget innehåller inte heller någon bestämmelse om vem som är målsägande. Den äldre bestämmelsen härom i 6 kap. 8 § SL överfördes emellertid till 20 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) i samband med nya brottsbalkens ikraftträdande, och frågan saknar därför numera aktualitet.

Kommittén understryker, att förslaget inte innefattar någon uttömmande reglering av den allmänna skadeståndsrätten. De korta bestämmelser som föreslås får sålunda inte föranleda motsatsslut. Liksom hittills måste det enligt kommittén överlämnas åt rättspraxis att bidra till skadeståndsrättens fortsatta utveckling. Kommittén erinrar särskilt om att förslaget över huvud taget inte behandlar frågor om objektivt ansvar.

Vad förslaget innehåller om ansvar för eget vållande skall enligt kommittén ha samma tillämpningsområde som de nuvarande bestämmelserna i 6 kap. SL. Förslagets syfte är alltså inte att reglera skadeståndsansvaret i kontraktsförhållanden utan endast skadeståndsskyldighet på utomobligatorisk grund.

2.1.2.2. Skadeståndsansvaret för barn. Kommittén framhåller, att stadgandet om barns skadeståndsansvar i 6 kap. 6 § SL gäller endast barn under 15 år. Det är enligt kommittén svårt att bilda sig någon säker uppfattning om den kvantitativa betydelsen av skadeståndsansvaret för barn under denna ålder. Det torde dock höra till de ofrånkomliga och vardagliga företeelserna, att barn i uppväxtåldern ofta orsakar skador. Men det kan inte av den anledningen komma i fråga att ålägga barn skyldighet att under alla omständigheter svara för sådana skador. Kommittén anser inte heller att man kan göra föräldrar eller andra vårdnadshavare ansvariga för skadorna, oberoende av eget vållande. Ingen av de nordiska kommittéerna har heller funnit tillräcklig anledning att föreslå skyldighet för föräldrar att hålla ansvarsförsäkring, som täcker skador vållade av deras barn, oavsett om föräldrarna eller barnen kan åläggas personligt skadeståndsansvar.

Skadegörelse av barn kan enligt kommittén bara i begränsad omfattning motverkas genom regler om skadeståndsansvar. Det är i första hand föräldrarnas uppfostran liksom intrycken från skolan som betyder något. Det är likväl en allmän regel i andra länder liksom hos oss att också minderåriga barn åläggs skadeståndsansvar. Kommittén anser att denna ståndpunkt bör vidhållas. I den mån ett barn har egna tillgångar är det rimligt att det får betala för t. ex. uppsåtlig skadegörelse eller misshandel som det begår, liksom för stölder och liknande. Vetskapen om risk för sådana påföljder bör växa in i medvetandet och kan även indirekt påverka föräldrarnas tillsyn.

Kommittén anser också att starka billighetsskäl talar för att den skadelidande tillgodoses, när detta kan ske utan alltför stark belastning av bar-

nets ekonomi. Även när det ena barnet skadar det andra under lek kan det vara rimligt, att det barn som råkar bli skadat får ekonomisk gottgörelse. Visserligen blir den som lider kroppsskada i ganska vid omfattning skyddad på annat sätt. Men utbredningen av ansvarsförsäkring medför, att den vållande i många fall inte får någon ekonomisk känning av att skadeståndsskyldighet åläggs honom. När ansvarsförsäkring täcker skadan är det således inte förenat med några betänkligheter från hans synpunkt att skadeståndsskyldighet inträder.

Det är vidare enligt kommittén en förhärskande uppfattning bland allmänheten, att den skadelidande bör ha möjlighet att få ersättning även när en begången oförsiktighet med hänsyn till barnets förhållanden var relativt förståelig. De föräldrar som har tecknat ansvarsförsäkring ser gärna att ersättning så långt möjligt betalas av försäkringen. Varken föräldrar eller barn vill känna den moraliska belastning som ligger i att skadan inte har blivit gottgjord.

Enligt gällande lag grundas skadeståndsansvaret på en allmän skälighetsbedömning av föreliggande omständigheter. Lagen utsäger inte ens, att det förutsätts uppsåt eller vårdslöshet på barnets sida i den bemärkelse som krävs för vuxnas culpaansvar. Kommittén anser att någon ändring inte bör göras på den punkten. Den förutsätter dock att, som enligt hittillsvarande rättstillämpning, skadestånd inte skall dömas ut, om inte barnet har handlat på ett sätt som avviker från vad man i allmänhet anser sig böra fordra av barn i den aktuella åldern. Detta bör enligt kommittén gälla även om barnets sätt att handla kan tillskrivas anlag, bristande uppfostran eller dålig miljö.

Man har enligt kommittén under de nordiska förhandlingarna övervägt att föreslå en nedre åldersgräns, under vilken skadeståndsansvar i princip inte skulle komma i fråga. Åldern sex år har därvid nämnts. Regeln skulle dock inte vara ovillkorlig, utan skadeståndsansvar skulle vid särskilda omständigheter kunna åläggas också barn under denna ålder. Men förhållandena kan enligt kommittén vara ganska växlande. Barn kan vara mycket olika tidigt utvecklade. Vidare bör skilda förhållanden bedömas på olika sätt. På ett ganska tidigt stadium måste barn exempelvis lämnas att röra sig på egen hand i trafiken. Den som utan egen förskyllan lider skada, när ett barn avviker från trafikreglerna, bör kunna få ersättning. Om ansvarsförsäkring finns, behöver någon för barnet tyngande skadeståndsbörda inte uppkomma. Också i andra fall är det enligt kommittén rimligt, att det finns möjlighet att döma ut skadestånd även när barnet är under sex år. Som exempel nämner kommittén att ett barn under lek skadar ett annat barn. Kommittén anser det lämpligt att man kan sträcka skadeståndsansvaret till en lägre ålder än sex år, om barnet har handlat i strid mot vad man i allmänhet har anledning att vänta av ett barn i samma ålder och på samma utvecklingsnivå. Det behöver inte leda till några obilliga verkningar,

under förutsättning att man har möjlighet att jämka skadeståndet efter omständigheterna i de fall då ansvarsförsäkring saknas och det därför skulle vara obilligt att ålägga barnet skadestånd till något avsevärt belopp.

Vad kommittén sålunda har förordat i fråga om utnyttjandet av ansvarsförsäkring, anser kommittén överensstämma med vad försäkringstagarna finner önskvärt. Försäkringsbolagen tillmötesgår själva i viss utsträckning liknande önskemål genom bestämmelsen i försäkringsvillkoren att ersättning utgår intill högst 2 000 kronor utöver det belopp som barnet enligt lag kunnat åläggas att utge. Enligt kommittén är försäkringsbolagen sannolikt även i övrigt benägna att tillmötesgå önskemål av detta slag. Men att enbart förlita sig härpå finner kommittén inte vara lämpligt. Även om en lagbestämd undre åldersgräns inte görs ovillkorlig, kan den enligt kommittén leda till att försäkringsbolagen kommer att tillämpa ett helt annat system än för närvarande, när barnet inte har uppnått den angivna åldern. Kommittén har därför stannat för att inte föreslå någon nedre åldersgräns för barns skadeståndsansvar.

Inom de nordiska kommittéerna har rått enighet om att man bör införa möjlighet att begränsa skadeståndsbördan också för ungdom över 15 år. De danska och norska kommittéerna har föreslagit, att det ges en gemensam bestämmelse för barn och ungdom upp till en viss åldersgräns, under det att de finska och svenska kommittéerna har stannat för att man bör ge skilda regler för barn under en viss ålder och för ungdomar som uppnått denna åldersgräns. Skadeståndskommittén föreslår i enlighet härmed en bestämmelse om barns skadeståndsansvar med åldern 15 år som övre åldersgräns (4 §) och en bestämmelse om skadeståndsansvar för ungdomar mellan 15 och 21 år (3 §).

I förevarande avsnitt behandlas endast bestämmelsen om skadeståndsansvar för b a r n u n d e r 1 5 å r.

Bland f ö r u t s ä t t n i n g a r n a f ö r s k a d e s t å n d s a n s v a r e t nämner kommittén först handlingens beskaffenhet. Man bör enligt kommittén behålla kravet på att barnet skall ha handlat på ett sätt som under motsvarande omständigheter skulle ha ådragit en vuxen person skadeståndsansvar. Enligt kommittén bör däremot uttrycket »sinnesart» i gällande lag inte överföras till en ny lag. Hänsyn till de subjektiva omständigheterna, dvs. om handlingen var uppsåtlig eller inte, bör enligt kommittén kunna tas inom ramen för bedömningen av handlingens beskaffenhet. Uppsåtliga handlingar bör inte ovillkorligen medföra strängare bedömning än icke uppsåtliga handlingar. Uppsåt hos barn kan enligt kommittén vara uttryck för ett okynne som är helt naturligt för barn i den aktuella åldern. Andra skadegörande handlingar däremot kan, åtminstone när det gäller barn som närmar sig 15-årsåldern, bero på höggradig likgiltighet för andras intressen.

Kommittén anser vidare att barnets ålder och utveckling bör vara ett vik-

tigt moment vid prövningen. Utvecklingsgraden är enligt kommittén av betydelse för frågan vad som kan krävas av barnet, t. ex. i trafiken, eller när det gäller att bedöma barnets förmåga att förutse följderna av sitt handlande.

Slutligen bör enligt kommittén det skadevållande barnets ekonomiska förhållanden till de omständigheter som bör beaktas. Bl. a. bör man ta hänsyn till om barnet är skyddat av ansvarsförsäkring. Men också den skadelidandes ekonomiska situation bör enligt kommittén tillåtas att i sin mån inverka vid bestämmande av skadeståndsskyldighetens omfattning.

Varken ordalagen i gällande lag eller lydelsen av kommitténs förslag anser kommittén utesluta möjligheten att i fall då ansvarsförsäkring finns gå längre mot en princip att för barn under 15 år fullt skadeståndsansvar skall inträda inom ramen för försäkringen. En sådan princip har godtagits i Danmark. Den skadelidandes intresse att få skadan ersatt talar givetvis för en sådan ordning. Enligt beräkningar som kommittén låtit göra skulle höjningen av ansvarsförsäkringspremierna bli mycket blygsam. Skaderegleringsförfarandet skulle förenklas i de fall då försäkring föreligger. Kommittén tror att försäkringstagarna gärna skulle se att fullt skadestånd utgår inom ansvarsförsäkringens ram. Ingen av de nordiska kommittéerna har dock ansett det lämpligt att införa en bestämmelse som ger existensen av ansvarsförsäkringen sådan verkan. Det får anses tillräckligt att försäkringen, liksom hittills, får ingå som ett moment vid skälighetsbedömningen. Det kan enligt skadeståndskommittén vara tveksamt om man bara därför att ansvarsförsäkring föreligger alltid bör döma ut fullt skadestånd så snart skadeståndsansvar för barnet över huvud kommer i fråga, alltså även om barnet är i fyra-femårsåldern.

Kommittén anser likväl att en föreliggande ansvarsförsäkring bör kunna tilläggas större betydelse vid den allmänna skälighetsbedömningen än vad som hittills skett genom de rättsfall som finns på området. Den samlade bedömningen måste enligt kommittén ha till syftemål att såvitt möjligt vinna ett resultat som framstår som rimligt ur båda parternas synpunkt. Den skadelidandes intresse att få skadan ersatt påkallar tydligen — åtminstone när han inte har egen försäkring som täcker skadan — att skadestånd utgår i största möjliga mån. När ansvarsförsäkring finns på den skadevållandes sida, är det enligt kommittén regelmässigt svårt att finna tillräckligt vägande skäl att avvisa den skadelidandes anspråk, i den mån detta håller sig inom ansvarsförsäkringens ram. När sådan försäkring finns och skadeståndet inte går utöver denna ram, blir det enligt sakens natur inte aktuellt att överväga andra ekonomiska omständigheter. De ekonomiska konsekvenserna för skadevållaren representerar i så hög grad de sakliga hänsyn som inverkar på skälighetsbedömningen, att det bör föreligga särskilda skäl att inte utnyttja ansvarsförsäkringen, när det från den skadelidandes synpunkt är behjärtansvärt att fullt skadestånd utgår.

2.1.2.2.

Kommittén berör också frågan vilken vikt som skall tillmätas skadeförsäkring på den skadelidandes sida. Problemet har enligt kommittén begränsad praktisk betydelse, eftersom ersättning i regel utgår ur försäkringen och försäkringsgivarna sällan utövar regressrätt mot privatpersoner. Regresskrav mot barn torde förekomma bara när barnets handlande bedöms som särskilt graverande. Lika litet som när det gäller ansvarsförsäkring på skadevållarens sida har kommittén ansett sig böra förorda, att frågan om verkan av skadeförsäkring på den skadelidandes sida särskilt regleras i detta sammanhang. Kommittén vill härmed inte utesluta att domstolarna vid skälighetsbedömningen skall kunna ta hänsyn till skadeförsäkring vid bedömande av skadeståndets betydelse för den skadelidande. Att denne har skadeförsäkring medför visserligen inte att hans rätt till skadestånd bortfaller i motsvarande mån. Frågan om försäkringsgivaren har regressrätt regleras av 25 § FAL eller av försäkringsvillkoren. Kommittén betonar emellertid, att man här liksom i andra fall skall beakta hur en nedsättning av skadeståndets belopp, som ter sig motiverad från skadevållarens synpunkt, skulle verka för motparten i betraktande av dennes ekonomiska förhållanden. Man kan härvid inte bortse från att skadeförsäkring finns. Försäkringen kan sålunda i sin mån medverka vid skälighetsbedömningen, på samma sätt som hänsyn kan tas till om den skadelidande är förmögen, när försäkring inte finns.

Även olycksfallsförsäkring på den skadelidandes sida bör enligt kommittén kunna beaktas vid bedömningen av de ekonomiska omständigheterna. Summaförsäkring reducerar visserligen i vanliga fall inte den skadelidandes rätt till skadestånd. Vid bedömande av vad som skäligen bör åläggas ett barn att betala i skadestånd kommer emellertid sådan försäkring på samma sätt som andra ekonomiska omständigheter in i bilden.

I den mån hänsyn tas till ansvarsförsäkring på barnets sida och till skade- eller summaförsäkring på den skadelidandes sida, måste detta leda till större eller mindre avvikelser från den skala som hittills kan ha tillämpats i fråga om barns skadeståndsansvar. Kommittén vill för sin del över huvud taget avråda från en schematisering efter det skadevållande barnets ålder. Skadeståndet bör enligt kommittén i stället sättas till vad som med hänsyn till samtliga omständigheter i det aktuella fallet framstår som rimligt. Vid trafikskador eller när barnet handlat uppsåtligen ligger det enligt kommitténs mening regelmässigt nära till hands att, om de ekonomiska förhållandena medger det, full ersättning utgår, även om barnet är i någon av de lägre åldrar där skadeståndsskyldighet över huvud anses kunna åläggas.

Kommittén ifrågasätter lämpligheten av den metod som nu regelmässigt används när barn under 15 år åläggs skadestånd, nämligen att omfattningen av skadeståndsskyldigheten anges i form av viss bråkdel av skadan (en tredjedel, hälften osv.). I fråga om jämkning på grund av medvållande, då en liknande metod används, är det fråga om en jämförelse mellan faktorer

som är åtminstone likartade, nämligen vållande på ena och medvållande på andra sidan. Utmätande av skadeståndsansvar för barn under hänsynstagande till handlingens beskaffenhet, barnets ålder och utveckling samt de ekonomiska omständigheterna leder enligt kommittén inte i och för sig till att skadeståndet bestäms till en ideell andel av skadan. De ekonomiska omständigheterna är av sådan betydelse för bedömningen av vad som är skäligt, att skadeståndet regelmässigt i stället bör direkt fastställas till ett fixt belopp, som inte överstiger vad barnet anses ekonomiskt kunna bära. Särskilt när ansvarsförsäkring finns är det enligt kommittén naturligt att man, med beaktande också av ansvarsförsäkringen, ålägger barnet att betala ett visst belopp. Kommittén förordar sålunda en ändrad rättstillämpning också på denna punkt.

Enligt kommitténs mening bör man iaktta försiktighet när det blir fråga om att jämka ett skadelidande barns rätt till ersättning för kroppsskada på grund av medvållande från barnets sida. Barn måste t. ex. släppas ut i trafiken på ett tidigt stadium. Andra trafikanter bör, om de är vårdslösa och därigenom skadar ett barn, få finna sig i att skadeståndet inte jämkas i samma grad på grund av barnets uppträdande som när en vuxen blivit skadad under motsvarande omständigheter. När ett barn har skadats under lek med annat barn och båda barnen har varit tanklösa, ligger det dock nära till hands att jämka skadeståndet på vanligt sätt.

Frågan huruvida barnets rätt till skadestånd skall inskränkas därför att föräldrarna genom försummad tillsyn har varit medvållande till skadan (s. k. passiv identifikation) bör enligt kommitténs mening — i överensstämmelse med vad som anses vara gällande rätt — besvaras nekande i fråga om personskada. Men när föräldrar har försummat att ta hand om barnets egendom och denna kommer till skada, bör deras försummelse på vanligt sätt föranleda jämkning av tredje mans skadeståndsansvar.

Kommitténs förslag upptar ingen motsvarighet till regeln i 6 kap. 6 § SL om rätt för ett barn som har betalat skadestånd till tredje man att återkräva ersättning från försumlig vårdnadshavare. Den slutliga fördelningen mellan barnet och vårdnadshavaren bör enligt kommittén avgöras enligt de principer som i allmänhet gäller i fråga om ansvarsfördelningen mellan solidariskt ansvariga skadevållare. En fördelningsregel, avsedd att gälla också i hithörande fall, finns i 7 § av kommitténs lagförslag.

2.1.2.3. Skadeståndsansvaret för ungdom över 15 år. I fråga om skadeståndsansvaret för ungdom över 15 år framhåller kommittén inledningsvis, att nuvarande särskilda regler om barns skadeståndsansvar visserligen stannar vid den undre gränsen för straffbarhet — 15 år — men att det inte finns något hinder att föreskriva en annan gräns för inträde av fullt skadeståndsansvar. Enligt kommittén är det dock uppenbart, att ungdom som har närmat sig eller överskridit 15-årsgränsen i regel har nått full intellektuell

utveckling. De ungas aktivitet är stor, de har länge rört sig helt fritt i trafiken, de börjar föra motorfordon, reser på egen hand och står praktiskt taget inte längre under föräldrars eller andra vårdnadshavares direkta tillsyn annat än när de uppehåller sig inom hemmets väggar. Å andra sidan har de ofta ännu inte avslutat sin utbildning. Ungdomen har normalt inte lämnat skolan förrän vid 16 års ålder och ett allt större antal undergår härefter fortsatt utbildning. Flertalet har inte stadigvarande arbetsinkomst och är oftast alltjämt någon tid omogna i flera hänseenden. Tiden för deras inträde i förvärvslivet har kommit att skjutas framåt, och för många inträffar den först efter uppnådd myndighetsålder.

Samtliga nordiska kommittéer har ansett det önskvärt att domstolarna får en allmän befogenhet att jämka skadeståndsansvar med hänsyn till ömmande och andra omständigheter. Om en sådan regel införs, bortfaller behovet av särskild bestämmelse om jämkning av skadeståndsansvaret för ungdomar i åldrarna närmast över 15 år. Frågan om att införa en allmän jämkningsregel är dock enligt kommittén inte aktuell. Kommittén har inte ansett att den mer begränsade frågan om en jämkningsmöjlighet för ungdomar som har fyllt 15 år behöver anstå i avbidan på överväganden i ett större sammanhang. När speciella skäl förelegat, har redan i åtskilliga fall införts regler som medger jämkning av det personliga skadeståndsansvaret (59 § — numera 67 § — sjölagen, 50 § sjömanslagen, 10 kap. 3 § luftfartslagen, 19 § hembiträdeslagen). Kommittén anser att man utan principiella invändningar kan medge jämkning även i fall då skadan har vållats av den som fyllt 15 år men ännu befinner sig i ungdomen. Särskilt när det gäller ungdomar kan det verka stötande att döma ut ett stort kapitalbelopp, en betydande livränta eller i övrigt ett skadestånd som skadevållaren inte kan betala inom överskådlig tid.

Det kan enligt kommittén diskuteras, var man bör dra den övre gränsen för en sådan jämkningsmöjlighet. De danska och norska kommittéerna har inte önskat sträcka sig längre än till 18 år. Kommittén finner att en gräns vid denna ålder kan ha flera skäl för sig. Många ungdomar har då redan kommit ut i förvärvslivet, och en hel del av dem får tidigt betydande inkomster. Ett växande antal ungdomar i dessa åldersgrupper har ingått äktenskap. Minimiåldern för erhållande av körkort för bil är 18 år, och i arbetarskyddslagstiftningen har man satt gränsen för »minderårighet» till 18 år. Viss betydelse kan enligt kommittén också tillmätas det förhållandet att artonårsgränsen enligt brottsbalken tillmäts betydelse i straffrättsligt hänseende.

Gränsdragningen har enligt kommittén visst samband med på vilket sätt man reglerar frågan om barns skadeståndsansvar. De danska och norska kommitterade har föreslagit en enhetlig reglering för barn och ungdom under 18 år. På finsk och svensk sida har det emellertid ansetts lämpligt att det klart framgår av lagen, att den vanliga culparegeln är tillämplig på den

som fyllt 15 år och att det finns möjlighet att jämka skadeståndsansvaret för ungdomar över denna ålder bara ifall skadeståndet skulle bli oskäligt betungande.

Från dessa utgångspunkter behöver det enligt kommitténs mening inte inge några betänkligheter att utsträcka möjligheten att jämka så långt som till myndighetsålderns inträde. Genom att anknyta till myndighetsåldern uppnår man också en mer likformig reglering för inomobligatoriskt och utomobligatoriskt skadeståndsansvar. Eftersom gränsen mellan dessa områden är flytande, innebär det både sakligt och rättstekniskt en fördel att ha en gemensam gräns. Dessutom innehåller 9 kap. 7 § föräldrabalken redan nu föreskrifter om en skälighetsbedömning av frågan om skadeståndsskyldighet för personer under 21 år vid vissa former av skadeståndsansvar, när det inte är fråga om skadestånd på grund av brott.

Kommittén föreslår därför en bestämmelse av innehåll att om skada har vållats av någon som fyllt 15 men inte 21 år, skadeståndet kan jämkas, om det med hänsyn till skadevållarens ungdom och övriga omständigheter finnes oskäligt betungande. Kommittén förutsätter, att jämkning inte skall komma i fråga, när det finns en ansvarsförsäkring, som täcker skadan. Skulle skadans belopp överstiga försäkringssumman, kan man enligt kommittén vid prövning av frågan om jämkning beträffande den överskjutande delen ta skälig hänsyn till att den skadelidande blir i större eller mindre mån tillgodosedd genom försäkringen.

Kommittén diskuterar även frågan hur man skall förfara, om någon som är i åldrarna mellan 15 och 21 år själv lider skada och är medvållande till denna. Härvid utgår kommittén från att den föreslagna möjligheten att jämka skadeståndsansvaret för ungdomar i princip inte skall inverka på frågan om jämkning av vederbörandes egen rätt till skadestånd. En annan sak är emellertid, menar kommittén, att man vid bedömande av hur grovt medvållandet bör anses vara får ta hänsyn till den skadelidandes ungdom och större eller mindre erfarenhet.

2.1.2.4. Skadeståndsansvaret för psykiskt abnorma personer. Enligt skadeståndskommittén måste man även för de sinnessjukas del ställa upp som en förutsättning för skadeståndsansvar att de har avvikit från det handlingsmönster som man i allmänhet anser sig kunna fordra av människor.

Viss ledning för utformningen av en ny skadeståndsbestämmelse kan enligt kommittén hämtas av 33 kap. 2 § första stycket BrB, sammanställt med 1 kap. 2 § samma balk, och av lagen den 27 juni 1924 (nr 323) om verkan av avtal som slutits under inflytande av rubbad självverksamhet. I förstnämnda lagrum föreskrivs, att för brott som någon har begått under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet av så djupgående natur att den måste anses jämställd med sinnessjukdom inte får tillämpas annan påföljd än överlämnande till särskild vård eller, i

vissa fall, böter eller skyddstillsyn. I 1 kap. 2 § BrB stadgas, att om en gärning har begåtts under självförvållat rus eller om gärningsmannen eljest genom eget vållande tillfälligt var från sina sinnens bruk, därav inte får föranledas att gärningen inte anses som brott. I 1924 års lag föreskrivs bl. a., att avtal, som någon har ingått under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten, är ogiltigt.

Kommittén föreslår, att i den nya skadeståndslagen som huvudregel tas upp bestämmelse om att den som under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten orsakar person- eller sakskada är skyldig att ersätta skadan i den omfattning som med hänsyn till omständigheterna finnes skälig (6 § första stycket första punkten i kommitténs förslag). Vidare föreslår kommittén en regel av innebörd, att om någon genom eget vållande tillfälligt var från sina sinnens bruk, detta tillstånd inte skall föranleda nedsättning av det skadeståndsansvar som annars skulle gälla (6 § första stycket andra punkten). Denna bestämmelse torde enligt kommittén överensstämma med gällande rätt, eftersom 6 kap. 6 § SL inte åsyftar sådana fall då någon genom eget vållande har råkat i omtöckningstillstånd eller liknande och den allmänna culparegeln är tillämplig.

2.1.2.5. Föräldrars och andra vårdnadshavares skadeståndsansvar. För föräldrar och andra vårdnadshavare gäller generellt den allmänna culparegeln. Med hänsyn till önskemål främst från norsk sida föreslår de nordiska kommittéerna, att uttryckliga bestämmelser meddelas i ämnet. Kommittéerna har som tidigare nämnts avvisat tanken att ålägga vårdnadshavare ett objektivt ansvar för barns handlande. Den svenska kommittén har i likhet med de finska och norska kommittéerna funnit att tillräckligt behov inte heller föreligger av en föreskrift angående omkastad bevisbörda. Från dansk sida har man däremot varit benägen att i lagen antyda en lättnad i den vanliga bevisbördan. Den svenska kommittén har dock funnit vissa principiella betänkligheter mot en sådan regel. Kommittén anser sålunda, att hittillsvarande svensk praxis knappast ger belägg för att bevissvårigheterna skulle vara så stora för den skadelidande. I skadeståndsmål av det slag som det här gäller torde uppgifterna från den som påstås ha varit försumlig ofta ge god vägledning för bedömande av vad som har förekommit. Kommittén anser det vara svårare att avgöra, huruvida de omständigheter som har framkommit skall kunna läggas till grund för påståendet att skadeståndsgrundande försummelse har förelegat. Kommittén påpekar också, att en regel om omkastad bevisbörda inte gärna kan inskränkas till föräldrar som har tillsyn över sina barn. Invändningarna mot en sådan regel gör sig enligt kommittén i än högre grad gällande, när skadeståndsanspråk riktas mot andra än föräldrar.

I enlighet med det anförda innehåller kommitténs förslag i 5 § en före-

skrift av innebörd, att den som genom bristande tillsyn eller annan försummelse i vården om barn har medverkat till person- eller sakskada, som barnet gör, är skyldig att ersätta skadan. Den brist i tillsyn eller försummelse i vården om barn som kan komma att ådra föräldrar skadeståndsansvar torde enligt kommittén företrädesvis gälla barn under 15 år men kan någon gång tänkas bli aktuell också när ett äldre barn har anförtrotts vapen eller liknande utan att ha blivit instruerat om användningen eller har satts att köra motorfordon utan att ha erforderligt körkort o. d. Kommittén anser att det skulle vara missvisande att i bestämmelsen om vårdnadshavares skadeståndsansvar föreskriva en åldersgräns över vilken bestämmelsen inte vidare skall kunna tillämpas.

Kommittén räknar inte med att möjligheten att ålägga skadeståndsansvar på grund av en allmän brist i föräldrarnas uppfostran av sina barn har någon praktisk betydelse.

I de fall då försummelse i tillsynen av barn föreligger kan skadeståndsansvaret givetvis drabba vårdnadshavaren hårt. Kommittén påpekar, att det vid all uppfostran av normala barn är nödvändigt att lämna barnen stor rörelsefrihet och att det är svårt att avgöra, var gränsen bör dras. En felaktig bedömning av vad som kan anförtros ett barn kan ge upphov till oväntade skador. Ett litet barn, som vårdnadshavaren har råkat lämna utan tillsyn ett ögonblick, kan t. ex. vålla svåra trafikskador.

Föräldrarnas skadeståndsansvar skall givetvis underkastas den begränsning som följer av reglerna om adekvat kausalitet. Kommittén tror dock inte, att denna möjlighet att begränsa ansvaret tillgodoser föreliggande behov, när ansvarsförsäkring inte finns eller skadans belopp överstiger försäkringssumman. Det kan då enligt kommitténs mening vara obilligt att ålägga föräldrarna full skadeståndsskyldighet på grund av någon försummelse i tillsynen eller vården av barnet. Eftersom jämkningsmöjlighet i andra fall har föreskrivits av speciella orsaker, möter det enligt kommittén inte principiella hinder att införa en jämkningsregel för föräldrar och andra vårdsnadshavare i fråga om skadeståndsansvar på grund av bristande tillsyn eller annan försummelse i vården om barn.

Kommittén föreslår därför en regel om att skadestånd i dessa fall kan jämkas, om det med hänsyn till försummelsens art och övriga omständigheter finnes oskäligt betungande. Liksom när det gäller skadeståndsansvaret för ungdomar i åldrarna närmast över 15 år skall enligt förslaget beaktas hur hårt fullt skadestånd skulle drabba den försumlige i ekonomiskt hänseende. Jämkning bör emellertid enligt kommitténs mening inte ske i sådan omfattning att resultatet framstår som obilligt mot den skadelidande. Kommittén framhåller, att jämkningsmöjligheten för den som har vård om barn harmonierar väl med vad som gäller för hembiträden och med vad kommittén ämnar föreslå i fråga om arbetstagares skadeståndsansvar i allmänhet (jfr 4 § kommitténs förslag till lag med vissa bestämmel-

ser om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar i »Skadestånd II»).

I kommittéförslaget tas även upp en bestämmelse om skadeståndsansvaret för den som har medverkat till uppkommen skada genom försummelse i vården om en person som har orsakat skadan under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten (6 § andra stycket). Kommittén framhåller, att ett sådant skadeståndsansvar förutsätts gälla redan nu enligt vad som framgår av 6 kap. 6 § andra stycket SL. Enligt kommitténs förslag skall beträffande dessa vårdnadshavares skadeståndsansvar bestämmelsen i 5 § om barns vårdnadshavare äga motsvarande tillämpning. Detta innebär, att vårdnadshavarens skadeståndsansvar kan jämkas, om skadeståndet med hänsyn till försummelsens art och övriga omständigheter finnes oskäligt betungande.

Frågan om den inbördes fördelningen av skadeståndsansvaret mellan å ena sidan ett barn eller en psykiskt abnorm person och å andra sidan vederbörandes vårdnadshavare behandlas närmare i det följande (avsnitt 2.1.2.7.).

2.1.2.6. Jämkning av skadeståndsansvar vid ringa medverkan. Den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 5 § SL tas i kommittéförslaget upp som huvudregel i 2 § första stycket. Där föreskrivs, att om två eller flera är vållande till skadan, dvs. sådan skada som avses i 1 § i förslaget (person- eller sakskada), de skall svara solidariskt för skadeståndet. Eftersom 1 § inte är inskränkt till skada genom brott, gäller 2 § även sådana fall då skada i utomobligatoriska förhållanden vållas utan att handlingen är straffbelagd. Enligt vad kommittén framhåller anses det redan nu, att två eller flera som vållar en skada skall svara solidariskt för denna, även om vållandet inte är straffbelagt. Den föreslagna regeln torde därför enligt kommittén inte innebära någon nyhet i sak. Den förutsätter emellertid, att var och en av de medverkande har handlat uppsåtligen eller av vårdslöshet för att han skall kunna åläggas att betala skadestånd och att adekvat kausalitet föreligger mellan handlingen och skadan. Med positiv handling likställs underlåtenhet att handla, när det har förelegat en skyldighet att vara verksam på ett eller annat sätt.

Av det anförda följer enligt vad kommittén påpekar också, att den begränsning som gällande lag innehåller beträffande sådan medverkan genom underlåtenhet att avslöja brott som avses i 3 kap. 6 § första stycket SL (numera 23 kap. 6 § första stycket BrB) inte gärna låter sig infoga i sammanhanget. Kommittén erinrar om vissa uttalanden under förarbetena till brottsbalken i fråga om behovet av en möjlighet till jämkning av skadeståndsansvaret för den som har medverkat till brott i endast ringa mån (NJA II 1948 s. 238 f). För egen del anser kommittén, att det bör införas en bestämmelse som ger möjlighet att jämka skadestånd i sådana fall. För en sådan

jämkningsmöjlighet talar enligt kommitténs mening vägande skäl. Den som genom bristade tillsyn möjliggör tillgrepp av vapen eller sprängämnen kan t. ex. medverka till stora skador, som tjuven åstadkommer med det tillgripna. Ofta är det enligt kommittén också svårt att urskilja hur långt en viss handling eller underlåtenhet kan sägas ha medverkat på ett sätt som uppfyller kraven på adekvat orsakssammanhang. Det finns då ett behov av att kunna på ett rimligt sätt begränsa skadeståndsansvaret för den som har medverkat i bara ringa mån utan att fördenskull fastslå, att kausaliteten inte sträcker sig längre. Vid prövningen av jämkningsfrågan måste man enligt kommittén givetvis ta stor hänsyn till den skadelidande. Dennes intressen är dock vanligen i viss mån tillgodosedda genom det skadeståndskrav som han har mot andra medverkande. Även när en sådan rätt har begränsat värde eller saknas, bör man enligt kommitténs mening iaktta försiktighet, när det gäller att döma till skadeståndsskyldighet för den som i endast ringa mån har medverkat till en viss effekt.

Kommittén föreslår därför en regel av innebörd, att när medverkan är ringa, skadeståndet skall kunna jämkas efter vad som med hänsyn till graden av medverkan och övriga omständigheter finnes skäligt (2 § andra stycket). Regeln skall enligt förslaget gälla vare sig det är fråga om straffbart eller icke straffbart vållande.

Jämkning kan enligt kommitténs mening företrädesvis komma i fråga, när den medverkande bara har varit vårdslös eller när hans medverkan bestått i en underlåtenhet att ingripa som sig bort. Även i dessa fall måste graden av hans försummelse beaktas i varje särskilt fall och vägas mot den skadelidandes berättigade intresse av att få skadan ersatt.

Vad särskilt angår medverkan genom underlåtenhet att avslöja brott är det enligt kommitténs mening knappast nödvändigt att vid sidan av jämkningsregeln ta upp en särskild undantagsbestämmelse för sådan underlåtenhet. I fråga om föräldrar och andra vårdnadshavare har kommittén som tidigare nämnts förutsatt, att försummelse i vården om barn skall medföra skadeståndsskyldighet men att skadeståndsansvaret skall kunna jämkas. Hur det förhåller sig enligt gällande lag, när föräldrar eller andra vårdnadshavare har gjort sig skyldiga till sådan underlåtenhet som avses i 3 kap. 6 § första stycket SL (numera 23 kap. 6 § första stycket BrB) med avseende på brott som barnet har begått förefaller kommittén inte vara fullt klart (jfr lydelsen av 3 kap. 6 § andra stycket SL — numera 23 kap. 6 § andra stycket BrB). Kommitténs uppfattning är, att de troligen får anses skadeståndsskyldiga utan hinder av det undantag som föreskrivs i 6 kap. 5 § SL. Över huvud taget är det enligt kommitténs mening mindre följdriktigt att från skadeståndsansvar undanta vissa fall av vållande enbart därför att vållandet skett genom ett särskilt slags medverkan till skadan. Kommittén anser dock, att det kan föra för långt att ålägga den som har försummat att avslöja ett brott, när en plikt därtill har förelegat, skyldighet att ersätta

den skada som följer av försummelsen. Den nödvändiga begränsningen kan emellertid enligt kommittén uppnås med tillämpning av regler om adekvat kausalitet och genom användning av den föreslagna jämkningsregeln. Den som underlåter att avslöja ett brott har ofta inte någon mera konkret föreställning om vilken skada som hotar, och man får inte ställa några större krav på vad han rimligen bör ta i beräkning. Man får över huvud iaktta stor återhållsamhet, när det blir fråga om att ålägga någon straff- eller skadeståndsansvar på den grund att han inte har fullgjort en allmän medborgerlig plikt att söka förhindra brott.

I fråga om möjligheten att jämka skadeståndsansvaret i hithörande fall framhåller kommittén, att underlåtenhet att avslöja brott enligt 23 kap. 6 § första stycket BrB är straffbar endast när det begångna brottet är av allvarlig beskaffenhet. Som regel torde den passivitet som underlåtenheten att avslöja brottet innefattar i svårhetsgrad inte kunna jämföras med den gärning som hade bort förekommas. Förutsättningar för en tillämpning av jämkningsregeln i kommitténs förslag bör därför regelmässigt föreligga. Kommittén anser det välmotiverat att i överensstämmelse med gällande lag låta skadeståndet helt bortfalla, om inte omständigheterna är särskilt graverande för den som har underlåtit att ingripa eller en särskild plikt att handla har åvilat honom på grund av tjänsteställning e. l. Det är enligt kommittén en fördel att skadeståndet — liksom för föräldrar och andra vårdnadshavare — kan jämkas också i fall då det har förelegat en tjänsteplikt att handla och skyldigheten att avslöja brottet således inte enbart baseras på en medborgerlig plikt.

2.1.2.7. Ansvarets fördelning mellan flera skadeståndsskyldiga. Kommittén behandlar i 7 § av sitt förslag frågan hur skadeståndet skall fördelas mellan flera ersättningsskyldiga inbördes. Lagrummet behandlar inte andra fall än då skadeståndsansvaret grundas på någon bestämmelse i den lag som kommittén föreslår. De skadeståndsfall som behandlas där förutsätter alla vållande eller — i 4 och 6 §§ — ett handlande som står vållande nära. Det är ändå enligt kommittén tydligt, att omständigheterna kan vara av mycket skiftande beskaffenhet. En av flera medverkande kan ha handlat uppsåtligen, medan en annan medverkande bara har brustit i tillsyn eller varit vårdslös på annat sätt. En sådan situation kan t. ex. föreligga när det gäller barns och föräldrars ansvar med anledning av barnets skadegörande handlingar.

Förevarande paragraf i kommitténs förslag ger möjlighet till fördelning av skadeståndsbördan i samtliga de fall då den föreslagna lagen föranleder att två eller flera blir ersättningsskyldiga för en och samma skada. Fördelningen skall enligt förslaget ske efter vad som finnes skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret och övriga omständigheter. Regeln står enligt kommittén i stort sett i överensstämmelse med gällande rätt men innebär en nyhet såvitt angår förhållandet mellan barn resp. sinnessjuka

och med dem jämställda, å ena, samt barnets resp. den sjukes vårdnadshavare, å andra sidan. Också i förhållandet mellan dessa kategorier skadeståndsskyldiga skall man enligt kommitténs förslag — som saknar motsvarighet till regressbestämmelsen i 6 kap. 6 § andra stycket SL — pröva efter omständigheterna, hur skadeståndsbördan bör slutligen fördelas. Kommittén framhåller, att t. ex. barn i åldrarna närmast under 15 år kan göra sig skyldiga till svåra brott och att det kan vara alltför strängt mot föräldrarna att låta dem i förhållande till barnet slutligen svara för hela skadeståndet på grund av att de visat någon försummelse i tillsyn e. l. Också i andra fall, t. ex. när barnet har tillgångar, kan det vara stötande att föräldrarna skall slutligen vidkännas hela skadeståndsbördan, om ansvarsförsäkring saknas. När föräldrar och barn skyddas av samma ansvarsförsäkring, blir frågan inte aktuell, och även i övrigt är det enligt kommittén naturligen mera sällan som något anspråk från barnets sida riktas mot dess föräldrar eller annan vårdnadshavare.

2.1.2.8. Ersättning för lidande vid vissa brottsliga gärningar. Kommittén tar i 10 § första stycket i sitt förslag upp en bestämmelse, motsvarande stadgandet i 6 kap. 3 § första stycket SL om rätt till ersättning för lidande vid vissa brottsliga gärningar. Möjligheten att döma ut ersättning för ideell skada av detta slag har emellertid i förslaget vidgats i förhållande till vad som gäller f. n., i det att kommittén vid sidan av brott mot den personliga friheten (och »ärekränkning eller annan dylik brottslig gärning», som avses motsvara uttrycket »ärekränkande gärning» i 6 kap. 3 § SL) nämner också »annat ofredande». Med detta uttryck åsyftar kommittén hemfridsbrott och annat brottsligt handlande som bereder liknande obehag, alltså inte enbart vad som utgör »ofredande» enligt 4 kap. 7 § BrB. Kommittén har inte funnit det lämpligt att avgränsa bestämmelsen mer än som skett på detta sätt. Den bör enligt kommittén ge utrymme för att döma ut skälig gottgörelse åt den som har blivit personligen kränkt.

2.1.2.9. Verkan av skadeståndsberättigads död i fråga om ersättning för ideell skada. Kommittén har ansett sig i förevarande sammanhang böra behandla frågan, vilken inverkan som den skadeståndsberättigades död skall ha på rätt till ersättning för annat än ekonomisk skada, främst ersättning för sveda och värk eller för kvarstående lidande men även gottgörelse med anledning av ärekränkning o. d.

Nuvarande ordning — enligt vilken rätten till ersättning för ideell skada förfaller, om inte före dödsfallet den skadeståndsskyldige utfäst sig att betala sådan ersättning eller ersättningen fastställts genom dom — är enligt kommitténs mening inte tillfredsställande i de vanliga fall då det är fråga om ersättning med anledning av kroppsskada. Målsägandens motpart kan avsiktligt dra ut på tiden för att vinna en fördel, om den skadade hinner

avlida av skadorna. Kommittén påpekar vidare, att om saken har gått till rättegång, det är tillfyllest att dom, varigenom talan bifallits, har meddelats i första instans. Skulle domen i första instans gå målsäganden emot och dödsfallet inträffa innan högre rätt dömt i saken, kan ersättning för icke-ekonomisk skada därefter inte dömas ut, även om talan finnes ha varit grundad. Rätten till ersättning blir sålunda enligt kommittén beroende av processuella tillfälligheter.

Att finna en från alla synpunkter tilltalande lösning av hithörande spörsmål anser kommittén knappast möjligt. Emellertid passar enligt kommittén den nuvarande ordningen illa under rådande förhållanden, särskilt med hänsyn till att så många ersättningar för personskador regleras under hand av försäkringsbolagen, framför allt trafikskador. Det kan, utan att någon dålig avsikt föreligger från bolagens sida, dra ut långt på tiden innan uppgörelse träffas. Inte så sällan avlider den skadade, innan slutreglering ännu har skett. Enligt vad kommittén anför utger försäkringsbolagen ibland frivilligt till de närmaste något slags ideellt skadestånd, om det anses påkallat av ömmande skäl.

Kommittén anser att en bättre ordning uppnås, om man anknyter till att krav har framställts hos den skadeståndsskyldige eller någon som företräder honom. I det senare hänseendet utgår kommittén från att försäkringsinrättning, hos vilken den skadeståndsskyldige är försäkrad, äger företräda honom inom försäkringens ram.

Kommittén framhåller, att dess förslag liknar den reglering som gäller i Danmark och Norge, där det i princip krävs, att den avlidne själv väckt ersättningstalan. Skillnaden är, att kommittén inte har uppställt något villkor, att anspråket på ersättning skall ha framställts i viss form.

2.1.3. Remissyttrandena

2.1.3.1. Allmänna synpunkter på förslaget. Vissa remissuttalanden, som angår den principiella uppläggningen och inriktningen av det skadeståndsrättsliga reformarbetet, har återgetts redan i det föregående (avsnitt 1.4.7.).

Mot skadeståndskommitténs förslag att de nuvarande bestämmelserna i 6 kap. SL överförs till en särskild skadeståndslag har inte från något håll riktats erinringar.

Ett flertal remissinstanser förordar, att förslaget utan sakliga ändringar eller med endast mindre jämkningar läggs till grund för lagstiftning, eller förklarar sig inte ha funnit anledning till erinringar mot förslagets innehåll. Uttalanden i denna riktning görs av bl. a. *justitiekanslern, riksåklagaren, hovrätten för Övre Norrland, fångvårdsstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Uppsala* och *Jönköpings län, föreningen Sveriges stadsdomare, föreningen Sveriges landsfogdar, föreningen Sveriges stadsfiskaler, föreningen Sveriges landsfiskaler, SAF, LO* och *SACO. Hovrätten*

över Skåne och Blekinge har inga väsentliga invändningar mot förslagets grundläggande principer och tillstyrker det med reservation för vissa erinringar på enskilda punkter. *Hovrätten för Västra Sverige* finner de föreslagna reformerna i allmänhet vara välmotiverade.

Vissa remissorgan ifrågasätter lämpligheten av att genomföra reformer av principiell räckvidd på begränsade områden av skadeståndsrätten, innan en allmän översyn av denna har kommit till stånd. Den lösning av frågan om skadeståndslagstiftningen som för närvarande kan genomföras måste, enligt *hovrätten för Nedre Norrland,* sannolikt bli ett provisorium i avvaktan på en allmän lag om skadestånd. Hovrätten ifrågasätter med hänsyn härtill om inte förslaget är alltför långtgående och framhåller, som tidigare nämnts, risken för oklarheter när ändringar vidtas beträffande vissa avsnitt i en lag medan andra delar av lagen behålls i stort sett oförändrade. Liknande synpunkter har förts fram av *Svenska försäkringsbolags riksförbund,* som mot bakgrund bl. a. av att det svenska rättsmedvetandet sedan gammalt har utformat en tämligen bestämd inställning i flera för skadeståndsrätten grundläggande frågor, anser att de nyheter förslaget innehåller knappast kan anses påkallade eller ens lämpliga att vidta i detta sammanhang. Förbundet beklagar å andra sidan, att kommittén inte har tagit tillfället i akt att söka göra klarläggande motivuttalanden på områden, som redan nu lider av viss oklarhet och oenhetlighet vid rättstillämpningen. Kritiska uttalanden av väsentligen samma innebörd görs av *Försäkringsjuridiska föreningen* och *Stockholms handelskammare.* Även *föreningen Sveriges häradshövdingar* finner det beklagligt att kommittén inte ansett sig kunna behandla centrala frågor inom skadeståndsrätten, där rättspraxis för närvarande är långt ifrån entydig och där behov föreligger av lagstiftning och vägledande utredning.

I fråga om lagens uppbyggnad i systematiskt hänseende lämnas förslaget i allmänhet utan erinran av remissorganen. *Stockholms rådhusrätt* framhåller emellertid, att förslagets begränsade räckvidd inte kan utläsas ur lagtexten, och påpekar särskilt, att förslaget inte avser exempelvis skadeståndsskyldighet i avtalsförhållanden eller på grund av s. k. objektivt ansvar. *Statsåklagaren i Stockholm* ifrågasätter på liknande grunder om det inte i lagen bör anges, att bestämmelserna avser endast utomobligatoriskt skadeståndsansvar och att skadeståndsregler finns också i speciallagstiftning för speciella områden.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser det inte finnas skäl att närmare precisera skadebegreppet i lagtexten utan föreslår, att denna fråga överlämnas till doktrin och praxis. Hovrätten förordar, att uttrycken »person- eller sakskada» i förslaget byts ut mot »skada» och att regeln om ersättningsskyldighet för ren förmögenhetsskada genom brott utgår.

Vissa remissorgan uttalar sig särskilt om de jämkningsregler som kommittén har föreslagit eller diskuterat. *Svea hovrätt* förklarar sig inte ha någon erinran mot jämkningsmöjligheter av den art som kommittén föreslår.

Också *Sveriges advokatsamfund* förklarar sig kunna acceptera de föreslagna jämkningsbestämmelserna. Detta innebär dock inte att samfundet anser att jämkning av skadeståndsskyldighet på ekonomiska grunder bör införas som en generell regel vid en framtida omarbetning av skadeståndsrätten i stort. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* anser många skäl tala för att tiden för införandet av en allmän jämkningsregel ännu inte är mogen. I första hand bör enligt föreningen andra frågor lösas, t. ex. om statens eventuella övertagande av förstahandsansvaret för att skada botas och om inrättandet av ett allmänt försäkringsskydd i allmän eller enskild regi. Föreningen uttrycker betänkligheter mot en skadeståndslagstiftning som, i åtminstone viss grad på den skadelidandes bekostnad, så starkt beaktar den skadevållandes intressen och detta även då skadan har vållats uppsåtligen. — Med hänsyn till angelägenheten av att först grundligt överväga skadeståndsrättens allmänna linjer kan, enligt *Svenska försäkringsbolags riksförbund*, det steg mot en allmän jämkningsregel som kommittén har tagit genom sitt förslag inte anses lämpligt. *Medicinalstyrelsen* finner förslaget principiellt mindre tilltalande såtillvida som det inte generellt tillerkänner skadelidande den ersättning som han rimligen bör kunna påräkna i det enskilda fallet.

2.1.3.2. Skadeståndsansvaret för barn. I fråga om de grundläggande principerna för barns skadeståndsansvar tillstyrks eller lämnas kommitténförslaget utan erinran av flertalet remissinstanser, bland dem *Svea hovrätt, Göta hovrätt, försäkringsinspektionen, länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Sveriges advokatsamfund*. Tillstyrkandena förknippas emellertid i åtskilliga andra fall med reservationer eller erinringar. Från flera håll ifrågasätts andra och mer radikala vägar att lösa ersättningsfrågorna. Ett flertal remissinstanser uttalar sålunda sympatier för något system med obligatorisk ansvarsförsäkring för barn och framhåller önskvärdheten av att denna fråga blir föremål för ytterligare överväganden. *Justitiekanslern* uttalar sig i denna riktning och anser att skadeståndet inte har någon preventiv funktion i förhållande till barn i de lägsta åldrarna. Skadeståndsansvarets syfte i dessa fall torde vara endast att bereda den skadelidande ersättning. Man kan därför låta en obligatorisk ansvarsförsäkring träda i stället för skadestånd. I fråga om äldre barn anser dock justitiekanslern att man inte kan bortse från skadeståndets preventiva verkan. Han håller emellertid inte för uteslutet att samma effekt som skadeståndet har i detta hänseende kan uppnås genom en ansvarsförsäkring förenad med självrisk eller regressrätt. Justitiekanslern vill emellertid inte motsätta sig, att kommitténs förslag läggs till grund för lagstiftning, men framhåller att de nya lagbestämmelserna inte bör hindra en närmare prövning av de berörda frågorna i lämpligt sammanhang.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Uppsala, Kronobergs

2.1.3.1.

och *Jönköpings län* samt *SACO* anför liknande synpunkter i frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring för barn. Också *Stockholms stads barnavårdsnämnd* uttalar sympatier för tanken på obligatorisk försäkring. *Socialstyrelsen* finner intressekonflikten mellan hänsynen till den skadevållande och hänsynen till den skadelidande olöslig, om man inte kan införa obligatorisk ansvarsförsäkring. Även *föreningen Sveriges häradshövdingar, medicinalstyrelsen* och *TCO* påtalar behovet av att överväga utredning om obligatorisk försäkring. *Skolöverstyrelsen* däremot anser sig inte ha tillräcklig anledning att förorda bestämmelser om skyldighet för föräldrar att hålla ansvarsförsäkring till täckande av skador som deras barn orsakar.

Föreningen Sveriges häradshövdingar delar kommitténs uppfattning, att barn inte under alla förhållanden bör åläggas full ersättningsskyldighet. Prövningen av vilka omständigheter som motiverar jämkning av skadeståndsskyldigheten bör dock enligt föreningen ske restriktivt med hänsyn till den skadelidandes situation och intressen. Föreningen ifrågasätter, om inte kommittén i alltför hög grad har beaktat skadevållarens intressen. Den principiella utgångspunkten bör vara, att skadeståndsskyldigheten skall kunna jämkas med hänsyn till den skadevållandes situation, när detta kan ske utan alltför stark belastning av den skadelidande i ekonomiskt hänseende.

Flertalet remissinstanser godtar kommitténs uppfattning att någon nedre åldersgräns för skadeståndsansvaret inte bör fixeras. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* säger sig dock inte vara övertygad om lämpligheten av att i lagstiftningen behålla möjligheten av ett skadeståndsansvar för de allra yngsta barnen.

I fråga om den övre åldersgränsen för tillämpning av en på allmän skälighetsprövning grundad skadeståndsregel för barn ansluter sig de flesta remissinstanserna direkt eller indirekt till kommitténs ståndpunkt, att den nuvarande 15-årsgränsen bör behållas. *Justitiekanslern* sympatiserar i viss mån med tanken på en gemensam bestämmelse för barn och ungdom under 18 år men anser sig inte ha tillräckliga skäl att motsätta sig den svenska kommitténs förslag. Han förutsätter dock att frågan blir föremål för överväganden under det fortsatta nordiska lagstiftningsarbetet på skadeståndsrättens område och betonar, att nordisk rättslikhet bör kunna uppnås beträffande barns och ungdoms skadeståndsansvar i och med att en allmän jämkningsregel genomförs. Även *hovrätten för Nedre Norrland* ifrågasätter om man behöver ha olika regler för åldersgrupperna under resp. över 15 år och om inte ett närmande kan ske till de danska och norska förslagen.

Mer allmänna uttalanden om betydelsen av de ekonomiska förhållandena på ömse sidor har gjorts av *föreningen Sveriges häradshövdingar,* som betonar att den ekonomiska bärkraften är synnerligen vansklig att bedöma. Avgörandet kan inte ske enbart med utgångspunkt från huruvida barnet

vid prövningstillfället har egna tillgångar. Det enda man vid det tillfället med säkerhet vet, påpekar föreningen, är att barnets ekonomiska situation kommer att helt förändras i förhållande till nuläget.

Flera remissinstanser ansluter sig till kommitténs uttalande, att man framdeles bör tillmäta ansvarsförsäkring på det skadevållande barnets sida större hänsyn än som skett hittills. Hit hör *Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Övre Norrland, justitiekanslern* och *Sveriges advokatsamfund. Göta hovrätt* anser goda skäl tala för kommitténs ståndpunkt men anser det knappast lämpligt att jämkning, som föranleds av barnets ålder eller handlingens beskaffenhet, utesluts enbart därför att ansvarsförsäkring föreligger. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* biträder i sak kommitténs uppfattning men anser det otillfredsställande, att frågan berörs bara i ett motivuttalande. Hovrätten förordar en uttrycklig regel om verkan av ansvarsförsäkring.

Svenska försäkringsbolags riksförbund ger uttryck för viss tvekan om hur långt kommittén ansett, att ansvarsförsäkring i verkligheten skall tillåtas påverka frågan om jämkning av skadeståndet. Vissa av kommitténs uttalanden tyder enligt förbundet på att jämkning inte skall förekomma av ekonomiska skäl. Kommitténs uttalande att det regelmässigt är svårt att finna vägande skäl att avvisa den skadelidandes anspråk, i den mån detta håller sig inom försäkringens ram, innebär närmast att fullt skadestånd alltid skall utgå, om ansvarsförsäkringen förslår därtill. Riktlinjerna för tillämpningen i dessa hänseenden måste enligt förbundet vara entydiga och klara så långt detta är möjligt. Förbundet utgår t. v. från att kommittén förordar det längre gående alternativet med full ersättning så snart ansvarsförsäkring föreligger och förslår därtill. Denna tanke är inte så lätt att tillämpa med nuvarande praxis som kommittén synes ha ansett. Principen att barn under fem år över huvud taget inte kan åläggas skadeståndsskyldighet har, finner förbundet, kunnat accepteras så länge man i åldrarna över fem år har tillämpat en stigande skala för skadeståndsskyldigheten. Enligt förbundets mening blir det något helt annat, om man för barn över fem år skall i praktiskt taget samtliga fall (med hänsyn till ansvarsförsäkringens utbredning) bestämma att fullt skadestånd skall utgå. För de skadelidande måste det te sig slumpartat orättvist, att en relativt godtyckligt bestämd åldersgräns avgör huruvida ersättningen skall bli 100 % eller 0 %. Förbundet erinrar om att ansvarsförsäkringens grundläggande syfte är att träda in i den mån skadevållaren enligt lag kan åläggas ersättningsskyldighet. Förbundet finner det därför osannolikt, att försäkringsbolagen kan utge ersättning utöver lagenligt skadestånd i sådan utsträckning att gränsen vid fem års ålder blir nämnvärt mindre besvärande. Förbundet anser det därför bättre att, med den stora utbredning som ansvarsförsäkring har, fullt skadestånd föreskrivs oavsett barnets ålder, så snart ansvarsförsäkring föreligger och i den mån försäkringen täcker skadan. Förslaget grundar sig självfallet på

den förutsättningen att den i praxis tillämpade nedre åldersgränsen fem år helt bortfaller. Om sålunda skada orsakas av barn under fem år, skulle den skadelidande alltid ha rätt till skadestånd, även om detta skulle komma att jämkas, när ansvarsförsäkring inte föreligger. *Försäkringsjuridiska föreningen* har gett uttryck åt liknande tankegångar.

Vissa remissinstanser intar en klart avvisande hållning till kommitténs rekommendationer i detta hänseende. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* delar visserligen kommitténs uppfattning om det angelägna i att den skadelidande skyddas genom försäkring men kan inte ansluta sig till kommitténs synpunkter på förhållandet mellan försäkringsskydd och ersättningsskyldighet. Det mål kommittén söker nå tenderar enligt föreningen i verkligheten mot ett genom frivillig försäkring ordnat skadeståndsansvar för barn eller vårdnadshavare. Föreningen kan emellertid inte finna en lagstiftning tilltalande, vilken som ett led i en social reglering använder en småbarnen pålagd skadeståndsbörda. Även om denna börda vägs med allra största omsorg finns alltid risken att den blir alltför tyngande för den skadevållande. Föreningen anför också principiella erinringar mot att enbart innehavet av en ansvarsförsäkring — dvs. riskskyddet — skall innebära att riskens storlek ökar. Föreningen ifrågasätter det riktiga i att försäkringen på det sätt som kommittén har tänkt sig tas i anspråk som en primär förmögenhetstillgång. Vidare pekar föreningen på att det nu inte finns någon skyldighet för skadevållaren att upplysa om existensen av ansvarsförsäkring, vilket försvårar bedömningen och kan medföra osäkerhet och olikheter vid utmätandet av skadestånd. Även *medicinalstyrelsen* anser det oegentligt, att förefintligheten av frivillig ansvarsförsäkring får inverka på skadeståndsansvarets omfattning.

Kommitténs uttalande att man vid den allmänna skälighetsprövningen också skall beakta skadeförsäkring på den skadelidandes sida finner *Sveriges advokatsamfund* kunna medföra risk för stor osäkerhet i rättstillämpningen. Samfundet anser att rättsområdet inte inom överskådlig tid kommer att få erforderlig stadga. Om ansvarsförsäkring inte finns, kan enligt samfundet otvivelaktigt skäl föreligga att värna om den skadeståndsskyldige. Ifall sådan försäkring finns och täcker skadeståndet, synes det däremot omotiverat att över huvud taget beakta den skadelidandes ekonomiska förutsättningar att själv bära skadan.

Beträffande inverkan av olycksfallsförsäkring — summaförsäkring — på den skadelidandes sida, anser *Sveriges advokatsamfund* att om den skadelidande har varit förutseende nog att teckna olycksfallsförsäkring eller om han i övrigt är välsituerad, detta inte bör påverka hans rätt att få full ersättning för en skada som annan person har vållat honom.

Svenska försäkringsbolags riksförbund uttalar som sin uppfattning, att den centrala frågan huruvida den skadelidandes tjänsteförhållande eller förekomsten av frivillig försäkring skall inverka på rätten till skadestånd

bör övervägas vid en allmän översyn av skadeståndsrätten. Den bör därför inte bli föremål för ny bedömning vid en begränsad överarbetning av rättsområdet. Förbundet kan inte godta att något motivuttalande i detta sammanhang leder till ändrad praxis. Avvägningen mellan skadevållarens och den skadelidandes intressen berör nämligen det allmänna rättsmedvetandet och bör enligt förbundet avgöras med största noggrannhet och försiktighet. Också *medicinalstyrelsen* anför principiella betänkligheter mot att en av den skadelidande tecknad försäkring — eller hans ekonomiska förhållanden i övrigt — får medföra nedsättning av skadeståndsansvaret.

Kommitténs uppfattning, att skadestånd, som åläggs ett barn, bör fastställas till ett bestämt belopp och inte till en viss bråkdel av skadan, delas av *justitiekanslern*. Ett stort antal remissinstanser har å andra sidan uttalat kritik mot kommitténs ståndpunkt. *Svea hovrätt* finner att den av kommittén förordade metoden knappast kan tillämpas annat än då den skadelidandes hela krav på en gång föreligger till prövning. *Göta hovrätt* ifrågasätter, om kommitténs förslag är realistiskt. Enligt hovrätten förutsätter förslaget, att samtliga skadeståndsposter görs till föremål för rättegång, med bl. a. ökade rättegångskostnader som följd. Hovrätten finner det inte kunna förutsättas, att parterna anser det förenligt med sina intressen att gå ifrån det nuvarande, för dem smidiga förfarandet. Vidare finner hovrätten det vara av vikt, att det i varje särskilt fall klargörs, enligt vilka grunder skadeståndet jämkas. I detta sammanhang pekar hovrätten på den förmodligen inte ringa risken att domstolarna kommer att tillmäta det ekonomiska resultatet så avgörande betydelse, att övriga grunder för jämkning blir alltför litet beaktade. Detta kan leda till en ojämnhet i rättstillämpningen, som är ägnad att skapa en inte avsedd rättsosäkerhet. Också *hovrätten över Skåne och Blekinge* avstyrker kommitténs rekommendation. Det vedertagna bruket att bestämma skadeståndet till viss andel av skadan har, framhåller hovrätten, hittills fyllt den viktiga funktionen att tjäna till vägledning vid uppgörelser utom rätta. Åtminstone i de fall då ansvarsförsäkring inte föreligger kvarstår enligt hovrätten behovet att i förväg kunna beräkna, i vad mån den skadelidande är berättigad till ersättning av barnet. Liknande synpunkter framförs av *hovrätten för Övre Norrland, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Försäkringsjuridiska föreningen, föreningen Sveriges häradshövdingar* samt *Sveriges advokatsamfund*. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att vissa nackdelar är förenade med den metod kommittén förordar men tillägger, att det även när man bestämmer skadeståndet till en ideell andel av skadan torde spela en viss roll hur stor den ersättning kan bli som den skadelidande slutgiltigt kan väntas kräva.

Kommitténs uttalanden om de grunder som bör vinna tillämpning när det gäller att jämka ett skadelidande barns rätt till skadestånd på grund av medvållande från barnets sida har i allmänhet inte mött gensaga under remissbehandlingen. Principerna för jämkning bör emellertid

enligt *Svea hovrätt* ytterligare klarläggas och helst även bli föremål för lagstiftning.

Beträffande passiv identifikation mellan ett barn och dess föräldrar i fall, då föräldrarna har försummat att ta vård om barnets egendom och denna skadas, ifrågasätter *föreningen Sveriges häradshövdingar*, om inte situationen ibland kan vara sådan att föräldrarna och skadevållaren blir solidariskt ansvariga för barnets hela skada, varefter den slutliga fördelningen av ansvaret mellan föräldrarna och skadevållaren sker enligt bestämmelserna i 7 § i förslaget.

2.1.3.3. Skadeståndsansvaret för ungdom över 15 år. Vissa remissorgan ifrågasätter om det i detta sammanhang och utan samband med en mera genomgripande reformering av den allmänna skadeståndsrätten är lämpligt att genomföra sådana partiella reformer av principiell räckvidd som den föreslagna jämkningsregeln för ungdomar över 15 år. *Göta hovrätt* kritiserar förslaget i denna del och ifrågasätter om en sådan jämkningsregel kan grundas på andra förhållanden än dem som möjligen kan tala för införande av en allmän jämkningsregel. Det är inte obestridligt, att särskilda omständigheter kan anföras till stöd för en speciell regel beträffande ungdom, som har uppnått straffmyndig ålder. Hovrätten anser att frågan om skadeståndets ekonomiskt betungande verkan i regel inte blir att bedöma avsevärt annorlunda än beträffande personer som har uppnått 21 års ålder. Hovrätten framhåller, att den särbehandling som kommer kriminell ungdom till del inte grundas på samma överväganden som kommer i fråga beträffande skadeståndsskyldighet. Inte heller vill hovrätten tillmäta utformningen av föräldrabalkens skadeståndsregler större betydelse i detta sammanhang. Några andra speciella förhållanden, jämförbara med dem som betingar redan införda särskilda jämkningsregler, anser hovrätten inte föreligga. Frågan om en jämkningsregel beträffande ungdom bör enligt hovrätten prövas först i samband med att frågan om en allmän jämkningsmöjlighet tas upp till bedömande.

Flertalet av de remissinstanser som har behandlat denna fråga uttalar emellertid sympatier för förslaget. Sålunda intar *hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten för Övre Norrland, Stockholms rådhusrätt, socialstyrelsen, försäkringsinspektionen, länsstyrelsen i Kronobergs län, Målsmännens riksförbund, föreningen Sveriges häradshövdingar* och *TCO* i princip en positiv ståndpunkt. De skäl som kommittén har anfört äger enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* giltighet även för en allmän jämkningsregel. Hovrätten anser dock detta inte utgöra hinder mot att en speciell regel nu införs för ifrågavarande kategori skadevållare. Även *Sveriges advokatsamfund* finner sig kunna acceptera förslaget i denna del.

Den konsekventa lösningen är enligt *hovrätten för Västra Sverige*, att en allmän jämkningsregel införs. Även beträffande personer över myndig-

hetsåldern ter det sig många gånger obilligt att ålägga full skadeståndsskyldighet, särskilt när de har handlat inom privatlivets ram. Hovrätten anser det tveksamt om just ungdomar under 21 år bör sättas i särklass, när en allmän jämkningsregel f.n. ansetts innebära en alltför vittgående reform. Men i likhet med kommittén finner hovrätten ett påtagligt behov av en möjlighet till jämkning i fråga om denna kategori. Som ett ytterligare argument anför hovrätten, att skadeståndets betungande verkan här i allmänhet torde sammanhänga med att skadegörarens föräldrar har underlåtit att teckna privat ansvarsförsäkring. Det kan därför inte anses bero av skadegöraren själv att han inte är tryggad mot skadeståndsansvar.

Stockholms stads barnavårdsnämnd betecknar den föreslagna reformen som ett betydande framsteg. Nämnden framhåller som betydelsefullt ur social synpunkt, att inte så stora skadestånd döms ut att de ungas anpassning försvåras eller förhindras. Nämnden pekar emellertid på att tillämpning av jämkningsregeln kan komma att innebära ett åsidosättande av den skadelidandes intresse, något som kommittén inte närmare har gått in på.

Svea hovrätt ställer sig positiv till tanken att nu införa jämkningsmöjlighet för ungdomar över 15 år. Hovrätten anser att jämkningsreglerna i den föreslagna skadeståndslagen bör utformas så, att de kan anpassas till en allmän jämkningsregel, om en sådan införs, och så att tillämpningen kan tjäna som vägledning, ifall frågan om att införa en allmän jämkningsregel kommer upp. Hovrätten fortsätter.

Enligt hovrättens mening bör jämkning av skadestånd — oavsett om jämkning sker på grund av en allmän regel eller regler med begränsad räckvidd — främst ifrågakomma, då så framstår som skäligt på grund av att den skadevållandes vårdslöshet är lindrig och den åstadkomna skadan mycket stor eller på grund av att sambandet mellan den skadeståndsskyldiges handling och skadan får anses vara uttunnat. Kraven på den enskildes aktsamhet är inom skadeståndsrätten stundom så högt ställda, att tvånget att välja endast mellan fullt skadestånd och intet skadestånd kan kännas som en allvarlig brist. I vad mån skadevållarens ekonomiska förhållanden bör beaktas som grund för jämkning är mera tveksamt. Det är visserligen naturligt, att t. ex. en sjöman, som under anställning ombord på ett fartyg vållar skador, får sin skadeståndsskyldighet jämkad i förhållande till den förmåga att utge skadestånd som följer av storleken av hans lön, och det kan även finnas starka skäl att överhuvud ej utdöma skadestånd med belopp som en skadeståndsskyldig, som saknar förmögenhet, inte skulle förmå utgiva ens med avstående av sin arbetsinkomst under en längre tid. Att vid skadefall i allmänhet ingå i en prövning av skadeståndets verkan i ekonomiskt hänseende för den skadeståndsskyldige torde däremot föra alltför långt. Det må i detta sammanhang endast framhållas, att den som vid tidpunkten för rättegången i skadeståndsfrågan saknar medel, en tid därefter kan komma att befinna sig i goda ekonomiska förhållanden och omvänt.

Hovrätten berör även frågan om verkan av den skadelidandes ekonomi och anser, att som huvudregel bör fastställas, att denna inte bör inverka

på rätten till skadestånd och att därför överväganden angående de skadelidandes förmåga att bära skadan inte bör läggas till grund för en jämkningsregel av mera allmän räckvidd. Hovrätten finner det riktigt, att ungdomar som uppnått 15 års ålder principiellt jämställs med vuxna personer i så måtto, att den allmänna culparegeln blir tillämplig beträffande dem. En mildare bedömning kan emellertid i vissa fall vara motiverad, anser hovrätten, som vidare påpekar bl. a. att ungdomar i de berörda åldrarna kan ställas inför uppgifter och i situationer som de på grund av oerfarenhet och därav betingad obetänksamhet inte bemästrar utan att göra sig skyldiga till vad som enligt vedertagna jämförelsenormer måste betecknas som vårdslöshet. Mera tveksamt anser hovrätten det vara i vad mån ungdom bör ställas gynnsammare än vuxna i fråga om skadeståndsskyldighet till följd av bristande betalningsförmåga vid tiden för skadefallet. Hovrätten förordar att i avvaktan på att en allmän jämkningsregel införs tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen begränsas att gälla då ungdom som fyllt 15 men inte 18 år har vållat skada av vårdslöshet och jämkning med hänsyn till försummelsens art och övriga omständigheter finnes vara skälig. I detta sammanhang ifrågasätter hovrätten om tillräckliga skäl föreligger att öppna möjlighet till jämkning även av skadeståndsskyldighet i följd av uppsåtligt begångna handlingar.

I likhet med Svea hovrätt förordar *Stockholms rådhusrätt, hovrätten för Nedre Norrland* och *statsåklagaren i Malmö*, att åldersgränsen sätts till 18 år. I anslutning till kommitténs uttalande, att en anknytning till myndighetsåldern medför en mera likformig reglering för inomobligatoriskt och utomobligatoriskt skadeståndsansvar, erinrar rådhusrätten om att fullt inomobligatoriskt skadeståndsansvar inte sällan förekommer för personer i åldrarna mellan 16 och 21 år, exempelvis när en omyndig innehar anställning eller driver näring. Även *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* ifrågasätter, om inte den övre åldersgränsen bör sänkas.

21-årsgränsen har emellertid tillstyrkts eller lämnats utan erinran — förutom av *hovrätten för Västra Sverige* — av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, socialstyrelsen, försäkringsinspektionen, länsstyrelsen i Kronobergs län* och *föreningen Sveriges häradshövdingar.*

Målsmännens riksförbund ifrågasätter, om inte jämkningsregeln bör få en sådan utformning, att jämkning kan ske också på grund av andra omständigheter än att skadeståndet skulle bli från ekonomisk synpunkt oskäligt betungande. *Hovrätten för Nedre Norrland* understryker vikten av att hänsyn vid jämkningsfrågans prövning tas även till den skadelidandes ekonomi men ifrågasätter, om synpunkten framgår av lagtexten. I anslutning till kommitténs uttalande om att jämkning inte får leda till ett resultat, som framstår som obilligt mot den skadelidande, påpekar hovrätten att regelns avfattning kan lämna utrymme för tvekan på denna punkt. *Statsåklagaren i Malmö* anser det önskvärt att den skadelidandes ekonomi uttryckligen nämns i lagtexten.

2.1.3.3.

2.1.3.4. Skadeståndsansvaret för psykiskt abnorma personer. Kommitténs förslag till reglering av skadeståndsansvaret för psykiskt abnorma personer har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. *Justitiekanslern* betonar, att förslaget i fråga om tillämpningsområdet för 6 § innebär en viss utvidgning i förhållande till vad som gäller f. n. beträffande personkretsen, i det att bestämmelsen, i motsats till 6 kap. 6 § SL, torde ha avseende också på sådana abnorma som avses i 5 kap. 6 § SL. Justitiekanslern anser det lämpligt med jämkningsmöjlighet i fråga om denna krets abnorma. Med utvidgningen uppnås också bättre överensstämmelse med vad som gäller inom kontraktsrätten enligt 1924 års lag om verkan av avtal som slutits under inverkan av rubbad självverksamhet.

Göta hovrätt anför emellertid betänkligheter mot denna utvidgning av personkretsen och uttalar att jämkning kan komma att ske i åtskilliga fall där någon rubbning av självverksamheten finnes föreligga, inte minst i fråga om skadestånd på grund av brott. Hovrätten befarar, att bestämmelsen inte kommer att tillämpas med den varsamhet, som varit fallet i fråga om 1924 års lag. *Medicinalstyrelsen* anser, att även beträffande sinnessjuka och jämställda möjligheterna att lösa ersättningsfrågorna genom obligatorisk ansvarsförsäkring bör prövas.

2.1.3.5. Föräldrars och andra vårdnadshavares skadeståndsansvar. Kommitténs förslag i denna del har föranlett ett flertal remissinstanser att behandla frågan om objektivt ansvar för föräldrar.

Hovrätten för Västra Sverige påpekar, att kommitténs ståndpunkt beträffande betydelsen av ansvarsförsäkring vid prövningen av frågan om barnets eget ansvar innebär en skärpning av detta ansvar för barnens del. Hovrätten finner det emellertid vara tveksamt, om kommittén till fullo har tagit konsekvenserna av de förändringar som tillgången till ansvarsförsäkring har medfört. Hovrätten anser det naturligast att den ökade skadeståndsbördan läggs på föräldrarna, eftersom de till följd av ansvarsutvidgningen ökade skadeståndsutgifterna i sista hand belastar föräldrarnas ekonomi genom en eventuell höjning av försäkringspremierna. Kommitténs argument till stöd för ett skärpt ansvar för barnens del anser hovrätten kunna till stor del åberopas också till stöd för ett strängare ansvar för föräldrar, i varje fall när ansvarsförsäkring föreligger. En ändring av gällande rätt i angiven riktning torde inte sakna gensvar i allmänhetens rättsmedvetande. Hovrätten anför även andra skäl för en skärpning av föräldrars skadeståndsansvar för sina barns handlingar och framhåller, att en jämkningsmöjlighet sådan som den 5 § i förslaget föreskriver också kan motverka att ett utvidgat ansvar för föräldrarna leder till obilliga resultat. Hovrätten erinrar om att vid skada orsakad av barn under 4—5 år den skadelidande enligt kommitténs förslag inte erhåller ersättning i andra fall än då vårdnadshavaren bevisligen kan lastas för bristande tillsyn eller liknande och att enligt kom-

mitténs mening jämkning av skadeståndsansvaret för små barn tydligen skall kunna ske även inom ramen för en föreliggande ansvarsförsäkring. Hovrätten fortsätter.

Den begränsning av den skadelidandes rätt till ersättning, som sålunda enligt kommitténs förslag liksom enligt gällande rätt skulle föreligga främst då skadan orsakats av mindre barn, torde svårligen kunna motiveras på annat sätt än att man anser även sådana skadegörare bära moralisk skuld till vissa handlingar och därför böra åläggas skadeståndsansvar på grund av dessa men icke vid andra skadegörande beteenden. Oavsett om ett sådant betraktelsesätt är befogat eller inte i detta sammanhang — en fråga varpå hovrätten ej här anser sig kunna ingå — synes resonemanget i varje fall böra spela en underordnad roll i jämförelse med tanken, att de risker barnets handlande medför bör fördelas på ett sätt som är socialt önskvärt och tillfredsställande ur billighetssynpunkt.

Ett annat skäl för en utvidgning av föräldrarnas ansvarighet finner hovrätten ligga i det förhållandet att den skadelidandes enda möjlighet att få ersättning i vissa fall skulle vara att styrka vållande hos föräldrarna. Hovrätten syftar därvid på att, med hänsyn till vissa försäkringsrättsliga regler beträffande uppsåtlig skadegörelse, en konsekvens av kommitténs förslag är att annan möjlighet inte står den skadelidande till buds när ett barn utan egna medel har gjort sig skyldig till uppsåtlig skadegörelse. Med hänsyn till försäkringens nuvarande utformning kan ett sådant resultat inte nås genom en skärpning av barnets eget skadeståndsansvar. Hovrätten anser att en skärpning av föräldrars och möjligen även andra vårdnadshavares ansvarighet bör ytterligare övervägas samt att skärpningen kan ske genom att föräldrarna åläggs objektivt ansvar för skador vållade av yngre barn. Hovrätten kan också tänka sig möjligheten att man föreskriver omkastad bevisbörda i fråga om vållandet. Även *Målsmännens riksförbund, hovrätten för Övre Norrland* och *justitiekanslern* uttalar sympatier för objektivt ansvar på detta område. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser inte att föräldrar och andra vårdnadshavare bör åläggas ett i princip obegränsat objektivt ansvar men ifrågasätter om inte föräldrar kan åläggas sådant ansvar intill ett visst lägre belopp. En sådan regel skulle troligen bli en verksam anledning för föräldrar att teckna ansvarsförsäkring.

Svea hovrätt ansluter sig till kommitténs ståndpunkt men framhåller att den reparativa och preventiva effekten av barns skadeståndsskyldighet i realiteten i mycket stor utsträckning beror på huruvida föräldrarna övar tillsyn över och på rätt sätt uppfostrar barnen samt genom ansvarsförsäkring tryggar fullgörandet av barnens eventuella skadeståndsskyldighet. Hovrätten finner det önskvärt att i förslagets 5 § vårdnadshavarnas skyldigheter anges på sådant sätt att en viss skärpning av ansvaret kan ske i rättstillämpningen. Även *föreningen Sveriges häradshövdingar, länsstyrelsen i Kronobergs län, statsåklagaren i Stockholm* och *TCO* tillstyrker förslaget i denna del. Föreningen förklarar sig i huvudsak dela kommitténs betänkligheter

mot en regel om omkastad bevisbörda för föräldrar och andra vårdnadshavare men anser det inte vara möjligt att med ledning av rättspraxis dra några slutsatser av större värde i fråga om betydelsen av en sådan regel. De fall där bevissvårigheterna bedöms vara stora kommer nämligen normalt inte under domstols prövning.

Socialstyrelsen, som också tillstyrker kommitténs förslag i denna del, berör i sitt yttrande särskilt fosterföräldrarnas ställning. Styrelsen påpekar därvid bl. a., att ett objektivt ansvar inte skäligen kan åläggas vårdnadshavare. Det skulle dessutom försvåra anskaffningen av fosterhem. Styrelsen finner det angeläget att skadeståndsrätten utformas så, att dessa svårigheter motverkas. Den förutsätter, att skadeståndsansvar inte skall utkrävas annat än om vårdnadshavaren ådagalagt allvarlig försummelse, och efterlyser ett motivuttalande, som framhåller fosterföräldrarnas ofta svåra situation. *Skolöverstyrelsen* ställer frågan, i vilken utsträckning skolbarn kan anses stå under skolans tillsyn under skoldagen. Styrelsen framhåller, att denna fråga särskilt kan bli aktuell i fråga om barn som vistas vid elevhem och andra anstalter av internatkaraktär, och att barn i allt större omfattning kommer att fullgöra skolplikt utanför skolan, bl. a. i form av praktisk yrkesorientering.

Kommitténs förslag till en jämkningsregel för föräldrar och andra som har vård om barn lämnas utan erinran av *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Svea hovrätt*. Enligt sistnämnda hovrätt bör emellertid försummelsens art vara avgörande. Hovrätten finner att uttrycket »oskäligt betungande» i hög grad leder tanken till en bedömning enbart av den skadeståndsskyldiges ekonomiska förmåga att utge skadeståndet. Hovrätten föreslår, att jämkning skall kunna ske, om det med hänsyn till försummelsens art och omständigheterna i övrigt finnes skäligt. Även *Svenska försäkringsbolags riksförbund* anser det olämpligt att en bestämmelse i ämnet utmynnar i orden oskäligt betungande, som enbart anknyter till de ekonomiska förhållandena och inte, såsom är avsett, till försummelsens art m. m.

Hovrätten för Nedre Norrland har i princip inte någon erinran mot jämkningsregeln men ifrågasätter om inte införandet av en allmän jämkningsregel skulle kunna avvaktas. Hovrätten påpekar också, att det inte framgår av lagtexten att man vid prövningen av jämkningsfrågan skall ta hänsyn även till den skadelidandes ekonomiska förhållanden.

Göta hovrätt uttalar emellertid allvarlig betänklighet också mot jämkningsregeln. Hovrätten pekar bl. a. på att skadeståndsskyldigheten liksom hittills torde begränsas till fall då vårdnadshavaren klart har åsidosatt sin tillsynsskyldighet. I fall då så kan visas vara förhållandet är en möjlighet till jämkning med hänsyn till skadeståndets ekonomiska verkan enligt hovrättens mening inte motiverad av andra skäl än dem som kan föranleda att en generell jämkningsmöjlighet införs. Av samma skäl som hovrätten har anfört mot en jämkningsregel beträffande ungdom över 15 år kan hovrätten

således inte ansluta sig till kommitténs förslag om en jämkningsregel för föräldrar och andra vårdnadshavare.

Mot kommitténs förslag att i lagen ta upp också en bestämmelse om skadeståndsansvaret för den som genom försummelse i vården om sinnessjuk eller därmed jämställd person har medverkat till en skada som den sjuke orsakat har inte riktats erinringar under remissbehandlingen. *Göta hovrätt* anför dock om jämkningsmöjligheten för denna kategori av vårdnadshavare att skadeståndsskyldigheten för anhöriga till sinnessjuk eller sinnesslö person, som har vållat skada, visserligen kan drabba hårt men att kraven på bevisning om vållande får antas vara ännu större, när det gäller tillsynen av en sådan person, än i fråga om vården av minderåriga barn. Vad beträffar personal vid anstalter kommer — såsom också kommittén anfört — dess skadeståndsskyldighet att prövas i samband med frågan om arbetstagares skadeståndsansvar. Hovrätten finner sig således inte heller beträffande vårdare av psykiskt abnorma personer kunna tillstyrka kommitténs förslag om en särskild jämkningsregel.

2.1.3.6. Jämkning av skadeståndsansvar vid ringa medverkan. Den bestämmelse om solidariskt skadeståndsansvar för flera ersättningsskyldiga som kommittén har föreslagit, har lämnats utan erinran av remissorganen. *Riksåklagaren* ifrågasätter dock, om inte det nuvarande undantaget i 6 kap. 5 § SL för sådan medverkan till brott som avses i 23 kap. 6 § första stycket BrB bör tas upp även i den nya skadeståndslagen.

Den föreslagna jämkningsregeln för den som har medverkat till en skada i endast ringa mån har i princip tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. *Göta hovrätt* anser skälen för jämkning i dessa fall vara av väsentligt annan art än de som kunnat anföras för de övriga jämkningsreglerna i kommitténs förslag.

Stockholms rådhusrätt däremot hyser betänkligheter mot den föreslagna jämkningsregeln. Med utgångspunkt från kommitténs uttalande om svårigheterna att urskilja hur långt en viss handling eller underlåtenhet kan sägas ha medverkat på ett sätt som uppfyller kraven på adekvat orsaksammanhang och efter att ha understrukit att det då kan finnas behov att på rimligt sätt begränsa skadeståndsansvaret för den som har medverkat i bara ringa mån, anför rådhusrätten.

Med hänsyn till att det i varje situation, där påstått vållande skall prövas, måste avgöras om adekvat kausalitet föreligger eller inte, är kommitténs uttalande på denna punkt ej fullt tydligt. Rådhusrätten vill härjämte framhålla, att vad kommittén sålunda och i övrigt anfört till stöd för införande av en jämkningsregel sådan som den föreslagna skulle kunna åberopas även såvitt gäller jämkning av skadestånd i fall där en person är ensam vållande. Kommittén uttalar, att det funnits önskvärt att domstolarna finge en allmän befogenhet att jämka skadeståndsansvar med hänsyn till ömmande och andra omständigheter, men att frågan om införande av en allmän jämk-

ningsregel inte är aktuell. Det anförda ger rådhusrätten anledning ifrågasätta, huruvida bärande skäl föreligger för att redan nu införa en helt ny jämkningsregel för det speciella fallet att skada vållats av två eller flera.

Två av rådhusrättens ledamöter har dock i en reservation förklarat sig inte ha någon erinran mot att jämkningsregeln nu införs.

Föreningen Sveriges häradshövdingar framhåller, att eftersom lagförslaget inte i övrigt tar upp någon allmän jämkningsregel, som ens i någon mån begränsar den skadelidandes intressen, det torde vara mest konsekvent att inte heller i fall då flera är medvållande tillåta jämkning av skadeståndsansvaret för någon av de medverkande, om därmed risk skulle föreligga att den skadelidande inte får hela sin skada ersatt.

2.1.3.7. Ansvarets fördelning mellan flera skadeståndsskyldiga. Mot den av kommittén i 7 § av dess förslag upptagna fördelningsregeln har i allmänhet inte riktats erinringar. *Göta hovrätt* uttalar sin tillfredsställelse med att en uttrycklig regel blir lagfäst och förklarar sig inte ha någon erinran mot att bestämmelsen blir tillämplig också i förhållandet mellan barn eller sinnessjuka och deras vårdnadshavare. Även *fångvårdsstyrelsen* tillstyrker uttryckligen förslaget under framhållande av att den nuvarande regressregeln i 6 kap. 6 § SL är alltför sträng mot vårdnadshavarna.

Svea hovrätt uttalar däremot betänkligheter mot att regressbestämmelsen i 6 kap. 6 § SL, såvitt den angår återkravsrätten för barn mot deras vårdnadshavare, slopas. Hovrätten framhåller, att det förhållandet att domstolsavgöranden rörande barns regressrätt enligt 6 kap. 6 § SL inte alls eller endast sparsamt förekommer, inte får föranleda slutsatsen att det skulle sakna betydelse hur frågan regleras, samt att de föreslagna jämkningsreglerna bör anses skapa tillräckliga garantier för att föräldrar inte oskäligt betungas med skadeståndsansvar. Hovrätten anför vidare.

Det torde vara mera sällan som föräldrar överhuvud kan hållas för ansvariga för skador vållade genom utslag av verklig kriminalitet eller grövre skadegörelse från barnets sida. För skadeståndets preventiva verkan kan den nuvarande ovillkorliga regressrätten förmodas ha en icke ringa betydelse, eftersom föräldrarna, men däremot icke barnen, kan förväntas iakttaga större försiktighet i den mån risken att ekonomiskt få bära skadan ökar. De fördelar som kan vinnas genom införande av en möjlighet att i regressväg göra en uppdelning mellan barns och föräldrars andel i skadans bärande kan förmodas vara av mindre betydelse än de olägenheter som kan följa därav. Hovrätten anser därför att den nu gällande ovillkorliga regressregeln bör bibehållas.

2.1.3.8. Ersättning för lidande vid vissa brottsliga gärningar. Kommitténs förslag, att den bestämmelse i den nya lagen, som närmast skall motsvara stadgandet i 6 kap. 3 § första stycket SL om ersättning för lidande vid brott mot den personliga friheten och vid ärekränkande gärning, skall få ett vidgat

tillämpningsområde genom att »annat ofredande» nämns vid sidan av brott mot personliga friheten, har lämnats utan erinran av remissinstanserna.

2.1.3.9. Verkan av skadeståndsberättigads död i fråga om ersättning för ideell skada. Kommitténs förslag i denna del lämnas utan erinran eller tillstyrks uttryckligen av bl. a. *Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, försäkringsinspektionen, Sveriges advokatsamfund* och *TCO.*

Justitiekanslern anser det lämpligt att en regel i förevarande hänseende tas upp i den nya lagen och betecknar — med framhållande av svårigheterna att finna någon helt invändningsfri lösning — den föreslagna regeln som en avgjord förbättring i förhållande till vad som nu gäller, fastän den i vissa fall kan komma att leda till obilliga resultat. *Hovrätten för Västra Sverige* finner den förordade ändringen i och för sig välmotiverad.

Från andra håll reses emellertid invändningar mot förslaget. *Göta hovrätt* understryker, att den nuvarande regeln — att göra successionsrätten beroende av om dom meddelats — inte kan anses tillfredsställande samt att rätten till succession i princip inte bör anknytas till ett förhållande, varöver den avlidne inte kunnat råda, utan lämpligen bör göras avhängig av att den skadelidande framställt krav. Men i motsats till kommittén anser hovrätten, att som förutsättning för rätt till succession i rätten till ersättning för ickeekonomisk skada bör fordras, att den skadelidande före sin död väckt talan eller framställt yrkande i rättegång om att utfå skadestånd. Yrkande om skadestånd bör enligt hovrättens mening uttryckligen avse skadestånd i ifrågakomna hänseende.

Stockholms rådhusrätt erinrar om att i 4 § i 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. föreskrivs, att om den ersättningsberättigade avlider innan ersättningen blivit bestämd, dödsboet äger föra talan om ersättning bara för förlust eller kostnad som tillskyndats den avlidne men inte för det lidande som frihetsförlusten har medfört. Rådhusrätten anför vidare.

Ersättning för ideell skada har till syfte att gottgöra den skadelidande för lidande och obehag, som han haft, och ersättningen är således av personlig natur. Enligt rådhusrättens mening saknas anledning att låta de efterlevande tillgodogöra sig den avlidnes lidande och obehag i andra fall än då ersättningen härför bestämts genom åtagande från skadevållaren eller genom dom redan i den skadelidandes livstid. Följaktligen föreligger enligt rådhusrättens mening inte behov att genom lagstiftning utvidga den rätt till den avlidnes anspråk på ersättning för icke ekonomisk skada som enligt rättspraxis redan tillkommer de efterlevande.

Svenska försäkringsbolags riksförbund erinrar om att enligt gällande rätt en allmän utfästelse av skadevållaren att utge ersättning i de hänseenden som det här gäller inte torde vara tillfyllest för att rätten till ersättning

skall övergå på de efterlevande. Utfästelsen måste ha avsett ett fixerat belopp. Förbundet påpekar, att kommitténs förslag innebär en radikal ändring av gällande rätt och anför vidare.

Rätten till ersättning för ideell skada har av gammalt ansetts skilja sig från annan rätt till skadestånd genom sin personliga natur. Denna speciella natur har ansetts kräva beaktande ur framför allt två synpunkter. Den ena är ändamålet med ersättningsskyldigheten. I fråga om allra största delen av området för ideell skada måste ersättningen antagas åtminstone främst avse att sätta den skadelidande i stånd att som gottgörelse för de olustkänslor som smärtan, lytet, den ärerörige tillvitelsen etc. vållat honom skaffa sig motsvarande mått av tillfredsställelse. Sedan den skadade avlidit kan vad som sålunda är ändamålet med ersättningen inte längre tillgodoses; de lidanden och obehag som skulle gottgöras har icke drabbat de efterlevande. Den andra synpunkten är att med hänsyn till rättighetens personliga natur den skadelidande själv och enbart han bör bestämma huruvida och med vilket belopp ersättning i penningar skall begäras för den ideella skadan. Båda synpunkterna torde ligga till grund för gällande svensk rätts ståndpunkt.

De av kommittén anförda motiven har enligt förbundet ringa verklighetsunderlag och utgör inte i och för sig tillräckliga skäl att radikalt ändra den gällande ordningen. Förbundet anser, att den föreslagna ändringen inte bör genomföras, såvida det inte anses bäst överensstämma med billighet att de efterlevande i största möjliga utsträckning får dra ekonomiska fördelar av de lidanden och obehag som tillfogats den skadeståndsberättigade. Förbundet hävdar, att flertalet insiktsfulla bedömare torde vara ense om att de efterlevandes anspråk i förevarande hänseende i varje fall inte hör till de mera behjärtansvärda. Förbundet uttalar sammanfattningsvis, att frågan om rätten till ersättning för ideell skada bör bli föremål för ingående diskussion i nordiskt samarbete samt att spörsmålen om rättigheternas övergång genom arv och om förutsättningarna för att sådana anspråk skall få överlåtas lämpligen bör behandlas i ett sammanhang.

Försäkringsjuridiska föreningen avstyrker också att den föreslagna bestämmelsen blir lagfäst samt anför, att frågan om rätten till ersättning för ideell skada bör bli föremål för en ingående diskussion i samband med en allmän översyn av skadeståndsrättens hela problematik, innan några detaljreformer genomförs.

2.1.4. Departementschefen

2.1.4.1. Gällande rätt. Grundläggande bestämmelser om skadeståndsansvar utanför kontraktsförhållanden, s. k. utomobligatoriskt skadeståndsansvar, finns f. n. i 6 kap. SL — den enda del av 1864 års strafflag som efter brottsbalkens ikraftträdande den 1 januari 1965 ännu är i kraft. Kapitlet innehåller bestämmelser om skyldighet för den som har orsakat skada genom brott att ersätta skadan och om jämkning av skadeståndet

på grund av den skadelidandes medvållande (1 §), vidare regler om skyldighet att vid kroppsskada utge ersättning för »hinder eller brist i den skadades näring» och för sveda och värk samt lyte eller annat stadigvarande men (2 §), om ersättning i vissa fall för lidande som tillfogas någon genom brott mot den personliga friheten eller genom ärekränkande gärning och i anslutning därtill en föreskrift om skyldighet för den som döms för ärekränkning att bekosta tryckning i tidning av dom i målet (3 §), bestämmelser om rätt för efterlevande till den som blivit dödad att i erforderlig och skälig omfattning få ersättning av den brottslige för mistat underhåll (4 §), om solidariskt ansvar när flera har medverkat till samma skada (5 §) samt om skyldighet för barn under 15 år och psykiskt abnorma personer att ersätta skada som barnet eller den sjuke orsakat, i den mån det finnes skäligt med hänsyn till omständigheterna och med rätt för den skadevållande att återkräva ersättningen av försumlig vårdnadshavare (6 §). Slutligen finns en föreskrift om rätt för målsägande att kräva skadestånd utan hinder av att straffrättslig påföljd för den skadevållande handlingen har preskriberats (7 §). Bestämmelserna är enligt sin lydelse tillämpliga bara i fråga om skadestånd på grund av brottslig gärning, men de tillämpas i vidsträckt omfattning analogiskt vid andra skador utanför kontraktsförhållanden. En närmare redogörelse för bestämmelserna och för de skadeståndsrättsliga principer som utbildats i rättspraxis har lämnats i det föregående (avsnitten 1.1.1.1. och 2.1.1.1.) och jag hänvisar i övrigt till framställningen i dessa avsnitt.

2.1.4.2. Kommittéförslaget och remissyttrandena. Skadeståndskommitténs förslag till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd upptar de nya bestämmelser om barns och föräldrars skadeståndsansvar som kommittén har utarbetat med anledning av sitt ursprungliga utredningsuppdrag och innehåller i övrigt bestämmelser som, med vissa smärre sakliga ändringar och med redaktionella jämkningar, motsvarar övriga stadganden i 6 kap. SL.

Förslaget upptar först vissa bestämmelser om ersättning för person- och sakskada samt därefter en allmän regel om ansvarighet för ekonomisk skada, som någon utan samband med person- eller sakskada åsamkar annan genom brott, dvs. vad som här benämns »ren förmögenhetsskada». Förslaget innebär därigenom bl. a. en kodifiering av den allmänna culpareglen sådan den f. n. tillämpas i svensk rätt. I förhållande till gällande rätt innebär lagförslaget sakliga ändringar av betydelse i följande hänseenden.

Enligt förslaget införs för vissa särskilda fall nya bestämmelser om möjlighet att jämka skadeståndsansvar. Detta gäller till en början i fråga om skadeståndsansvaret för ungdomar mellan 15 och 21 år, vilket skall kunna jämkas, om skadeståndet skulle bli oskäligt betungande. En liknande jämkningsregel föreslås för den som genom försummelse i vården om barn

eller psykiskt abnorm person är vållande till skada som barnet eller den sjuke orsakat. Vidare skall enligt förslaget skadeståndet kunna jämkas för den som i endast ringa mån har medverkat till en skada. Rätten att få ersättning för lidande till följd av vissa brottsliga gärningar föreslås bli utvidgad, så att ersättning skall kunna utgå också vid »annat ofredande». Slutligen föreslås en ny bestämmelse om verkan av skadeståndsberättigads död i fråga om rätten till ersättning för ideell (icke-ekonomisk) skada.

I övriga delar överensstämmer kommittéförslaget till sitt sakliga innehåll väsentligen med gällande rätt. I förslaget tas visserligen inte upp motsvarighet till regeln i 6 kap. 7 § SL, att målsägande har rätt till skadestånd med anledning av brott, även om åtalspreskription har inträtt, men detta följer enligt kommittén av allmänna grundsatser. På några punkter, där lagbestämmelser f. n. saknas, innebär förslaget en kodifiering av rättspraxis. I motiven till lagförslaget har kommittén i två hänseenden rekommenderat ändrad rättstillämpning i fråga om skadeståndsansvar för barn under 15 år. Detta gäller dels betydelsen av att skadeståndsansvaret är täckt av ansvarsförsäkring, dels metoden för bestämmande av skadeståndets storlek. Dessa båda spörsmål berörs närmare i det följande vid behandlingen av frågan om barns och ungdoms skadeståndsansvar.

Under remissbehandlingen har i allmänhet inte riktats några erinringar mot det huvudsakliga innehållet i eller den allmänna utformningen av kommitténs lagförslag. I vissa yttranden hemställs att också vissa andra allmänna skadeståndsfrågor än de som berörs i 6 kap. SL regleras eller åtminstone behandlas i detta sammanhang. I fråga om barns och psykiskt abnormas skadeståndsansvar har några remissorgan ifrågasatt en annan ordning än kommittén har föreslagit, t. ex. ett objektivt ansvar för vårdnadshavare eller obligatorisk ansvarsförsäkring. Viss kritik har riktats mot de av kommittén föreslagna nya jämkningsreglerna. Uttalanden i övrigt om de enskilda bestämmelserna i förslaget berör jag i det följande.

2.1.4.3. Allmänna synpunkter. Som jag tidigare har sagt finner jag det för egen del och i likhet med kommittén och remissinstanserna vara naturligt, att reglerna om skadestånd på grund av eget vållande nu överförs till en skadeståndslag av civillags natur. Jag har i det föregående också framhållit, att jag inte anser det möta hinder att man nu genomför sådana reformer av begränsad räckvidd på det bestående grund som syftar till att anpassa skadeståndsrätten till den tekniska, ekonomiska och sociala utvecklingen. Från sådana synpunkter anser jag att de överväganden som skadeståndskommittén har gjort och de lagregler den har föreslagit med få undantag är väl ägnade att läggas till grund för lagstiftning.

Som kommittén har föreslagit bör den allmänna culparegeln nu lagfästas. I övrigt bör innehållet i en ny lagstiftning väsentligen motsvara det

nuvarande 6 kap. SL med sådana sakliga ändringar eller tillägg och formella justeringar som betingas av önskemålet att anpassa reglerna efter den rättsutveckling som har ägt rum och till den moderna tidens krav i övrigt. Jag delar kommitténs uppfattning att någon motsvarighet till 6 kap. 7 § SL inte behöver tas upp i en ny lag.

Det bör här särskilt påpekas, att kommittéförslaget inte innebär någon ändring i vad som nu gäller i fråga om ersättningsskyldighet för ekonomisk skada som vållas utan samband med person- eller sakskada, »ren förmögenhetsskada». Som tidigare nämnts utgår f. n. ersättning enligt culparegeln för sådan skada i princip endast när den ansvarige har vållat skadan genom brott. Dessutom förekommer vissa särskilda lagbestämmelser som föreskriver ansvar för sådan skada även vid icke brottsliga handlingar, framför allt inom immaterialrätten. För egen del anser jag att goda skäl talar för gällande rätts ståndpunkt. Frågan om en utvidgning av skadeståndsansvaret enligt culparegeln för ren förmögenhetsskada är f. ö. ett svårlöst problem, som under alla förhållanden skulle fordra en ingående utredning. Jag finner emellertid inte skäl att f. n. ta initiativ till någon sådan utredning. De förslag jag nu lägger fram utgår från gällande rätt på denna punkt.

Med den ståndpunkt jag har intagit i denna fråga anser jag det inte finnas skäl att — som en remissinstans har ifrågasatt — med avvikelse från kommittéförslagets terminologi använda termen »skada» i stället för uttrycket »person- eller sakskada», som numera är så allmänt vedertaget i juridiskt språkbruk, att det inte bör möta betänkligheter att använda det i lagstiftningen. Det förutsätter i sin tur, att frågan om ersättning för ren förmögenhetsskada genom brott på sätt som kommittén har föreslagit regleras genom särskild bestämmelse.

Till enskildheterna i kommitténs reformförslag återkommer jag. Med anledning av vissa remissuttalanden av mera allmän innebörd vill jag anföra följande.

De nuvarande bestämmelserna i 6 kap. SL avser enligt sin lydelse endast skada på grund av brott men har i praxis kommit att reglera även annan skada utanför kontraktsförhållanden. De regler om ansvar för eget vållande som nu föreslås är avsedda att i detta hänseende ha samma tillämpningsområde som 6 kap. SL. Det betyder, att den nya lagstiftningen kommer att behandla frågor om skadeståndsansvar i utomobligatoriska förhållanden. I ett par remissyttranden har frågor om lagstiftningens på detta sätt begränsade räckvidd berörts, och det har därvid framhållits, att den föreslagna lagtexten inte ger besked om att lagen inte är tillämplig i kontraktsförhållanden och inte heller reglerar frågor om objektivt ansvar. Dessa remissuttalanden ger mig anledning att något närmare beröra frågan om de utomobligatoriska skadeståndsreglernas förhållande till kontraktsrättsliga regler och till skadeståndsrättslig speciallagstiftning.

Den principiella utgångspunkten bör enligt min mening vara, att de all-

männa reglerna om skadeståndsansvar utanför kontraktsförhållanden alltid s. a. s. »ligger i botten», dvs. är tillämpliga i den mån inte avtalsrättsliga regler eller regler i skadeståndsrättslig speciallagstiftning medför modifikationer i en eller annan riktning. Vid prövningen av vilket som helst skadeståndsanspråk bör man med andra ord utgå från, att tvisten skall avgöras enligt de allmänna utomobligatoriska reglerna och att avvikelse från dessa skall ske bara i den mån kontraktsrättens regler finnes vara tillämpliga och för till ett annat resultat eller anspråket avser ett skadefall som faller under särskilda lagregler om utomobligatoriskt skadeståndsansvar och dessa regler innebär avvikelse från de allmänna reglerna. Med ett sådant betraktelsesätt är det inte helt riktigt att säga, att de allmänna lagregler om utomobligatoriskt skadeståndsansvar som nu föreslås inte är tillämpliga i kontraktsförhållanden eller att frågor om objektivt ansvar faller helt utanför. Man ger en korrektare bild av läget, om man säger att de allmänna reglerna gäller, i den mån annat inte är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Det skulle enligt min mening vara en fördel från pedagogiska synpunkter, om den nya lagen inleds med en allmän bestämmelse av detta innehåll. Till utformningen av en sådan bestämmelse återkommer jag i det följande (avsnitt 5.1.1.1.).

Vissa remissinstanser har påpekat, att den föreslagna lagen på intet sätt är uttömmande och att åtskilliga betydelsefulla frågor av allmän natur inom den utomobligatoriska skadeståndsrättens område också framgent måste lösas i rättstillämpningen med utgångspunkt i allmänna grundsatser. Det är redan med hänsyn till det begränsade utredningsunderlaget nödvändigt att den nya lagen på detta sätt får en begränsad räckvidd. I och för sig kan jag instämma med de remissorgan som har beklagat, att ett flertal svårlösta problem därigenom inte blir klarlagda, men jag finner det dock inte lämpligt att nu föregripa den noggranna prövning av problem med principiell räckvidd som jag förutsätter skall kunna ske successivt inom ramen för ett fortsatt reformarbete.

Jag anser mig emellertid böra i det här sammanhanget ta upp ett speciellt problem av principiell natur, som hovrätten för Västra Sverige har varit inne på i sitt remissyttrande och som kommer att få särskild aktualitet vid min behandling i det följande av frågan om det allmännas skadeståndsansvar. Det gäller frågan om kretsen av de ersättningsberättigade. Problemet har två aspekter. Den ena rör frågan om rätt för den som endast »indirekt» eller »medelbart» har lidit en ekonomisk förlust som följd av att annan person har direkt tillfogats en person- eller sakskada eller en ren förmögenhetsskada att få skadestånd. Man brukar här — något oegentligt — tala om »tredjemansskada». Den andra sidan av problemet avser spörsmålet vilka ekonomiska intressen som åtnjuter skydd av de handlingsnormer som culparegeln vilar på.

2.1.4.3.

Som exempel på »tredjemansskada» kan nämnas det tidigare berörda fallet att en arbetsgivare lider ekonomiskt avbräck till följd av att personskada har tillfogats hans arbetstagare, eller det fall att någon går miste om en vinstgivande affär genom att den som har utfäst sig att låna honom pengar blir frånlurad sin förmögenhet genom bedrägeri.

Såvitt gäller det förstnämnda fallet, dvs. när allmän förmögenhetsskada uppkommer som en följd av en integritetskränkning, är svensk rätts principiella ståndpunkt klar. Huvudregeln är, att den som har vållat en person- eller sakskada inte är skyldig att ersätta den förmögenhetsförlust som »tredje man» kan lida till följd av skadan, utan bara de förluster som drabbar den person vilken har lidit den primära person- eller egendomsskadan. Undantag anses gälla bara för särskilda fall. Det viktigaste undantaget framgår av regeln i 6 kap. 4 § SL om efterlevandes rätt till ersättning för mistat underhåll, när någon har blivit dödad. Vidare har i ett rättsfall från senare tid (NJA 1966 s. 210) den som varit ansvarig för skada på en kraftledning ålagts att utge ersättning också för de förluster som drabbat avnämare av elektrisk kraft genom det driftsavbrott i deras företag som kabelskadan hade medfört. Omständigheterna i fallet var dock särpräglade. I vilken utsträckning domstolarna skulle vara beredda att i mer vidsträckt omfattning döma ut ersättning för tredje mans förmögenhetsförluster i följd av person- eller sakskada är osäkert — 1966 års rättsfall tillåter inga bestämda slutsatser.

En begränsning av motsvarande slag lär gälla, när en person tillfogas ren förmögenhetsskada genom brott eller i övrigt under förhållanden som enligt lag medför skyldighet för den vållande att ersätta skadan. När någon lider ekonomisk förlust till följd av att förmögenhetsskada har drabbat annan person mot vilken ett brott är riktat eller mot vilken annan skadegörande handling — t. ex. ett inte straffbart patentintrång — har begåtts, har denna »tredje man» sålunda i princip inte rätt att få ersättning för sin förlust av den skadeståndsskyldige.

Kretsen av de ersättningsberättigade begränsas som nämnt också på ett annat sätt. Det torde nämligen vara en erkänd grundsats i svensk skadeståndsrätt att ersättningsansvar enligt culparegeln — eller ansvarsregler som är anknutna till denna — inträder bara när skadan har drabbat ett intresse som skyddas av den lagfästa eller oskrivna handlingsnorm vars åsidosättande utgör grunden för skadeståndsansvaret. Frågan får sällan aktualitet på integritetskränkningarnas område. Flertalet av culparegelns handlingsnormer får nämligen antas ge ett obetingat skydd mot varje kränkning av en persons integritet till person eller egendom som sker genom överträdelse av någon av dessa normer. Läget är ett annat när det gäller ren förmögenhetsskada. Själva det ekonomiska livets struktur medför, att en person kan, genom att åsidosätta en vedertagen handlingsnorm och i övrigt på ett sätt som uppfyller kravet på adekvat kausalitet, orsaka en

eller flera av sina medmänniskor förmögenhetsförluster, utan att det behöver vara fråga om »tredjemansskada» i nyss angiven bemärkelse. Svensk rätt erkänner visserligen i princip inte något skadeståndsansvar för en på detta sätt orsakad ren förmögenhetsskada (angående innebörden av detta uttryck hänvisas till avsnitt 1.1.1.1.) i andra fall än när den skadevållande gärningen utgör ett brott eller en ersättningsskyldighet kan grundas på uttryckliga lagbestämmelser i speciallagstiftning, t. ex. de immaterialrättsliga skadeståndsreglerna. I sådana fall kan emellertid frågan om en begränsning av skadeståndsansvaret med hänsyn till handlingsnormernas »skyddsomfång» ibland få praktisk betydelse.

När det gäller ren förmögenhetsskada orsakad genom brott erkänns allmänt, att skadestånd i princip utgår endast för skada på ett sådant intresse som det ifrågavarande straffstadgandet avser att skydda. Sålunda lär inte en köpman som gör sig skyldig till varusmuggling och döms för detta brott fördenskull bli skadeståndsskyldig gentemot sina konkurrenter för den förlust som de gör genom att de insmugglade varorna kan säljas särskilt billigt. Straffet för varusmuggling har nämligen inte till syfte att skydda konkurrenternas ekonomiska intressen.

Det torde här i realiteten röra sig om en allmän grundsats av generell räckvidd. Man får med andra ord anta, att motsvarande princip gäller t. ex. inom området för de icke straffsanktionerade förbud mot intrång i immaterialrättigheter som är förknippade med föreskrifter om skyldighet att ersätta »uppkommen skada». Om någon av oaktsamhet gör intrång i någons upphovsrätt till ett litterärt verk genom att för låg kostnad — utan den belastning som royalty innebär — framställa och till underpris saluföra en »piratupplaga» av verket, kan detta uppenbarligen medföra, att en bokhandlare som saluför legalt framställda exemplar av verket lider ekonomiskt intrång i form av minskad omsättning och vinst i rörelsen. Fastän denna effekt väl kan anses vara »adekvat» orsakad av intrånget, lär bokhandlaren inte vara berättigad att få skadestånd av den som har förövat intrånget.

I och för sig kunde det vara önskvärt att de nu berörda frågorna om »tredjemansskada» och om »skyddat intresse» — eller med ett ord frågan om begränsning av kretsen av de ersättningsberättigade — blev föremål för en lagreglering i detta sammanhang. Problemen är emellertid inte alldeles okomplicerade, och det finns inte något utredningsunderlag som lagstiftaren kan bygga sina ställningstaganden på. Jag är därför inte beredd att nu förorda en lagstiftning i detta ämne. Det får tills vidare liksom hittills lämnas åt domstolarna att ta ställning till problemen med utgångspunkt i de allmänna grundsatser som jag här har beskrivit. En viss utveckling i riktning mot en utvidgning av ansvarigheten för tredjemansskada vid integritetskränkningar kan visserligen skönjas i rättspraxis. Men jag

anser mig böra utgå från att hittills gällande principer för bedömning av hithörande spörsmål kommer att vara vägledande också i den framtida rättstillämpningen.

Också i övrigt kommer som nämnt den lagstiftning som jag föreslår att kompletteras av oskriven rätt i åtskilliga hänseenden. Även på den punkten talar enligt min mening pedagogiska skäl för att det i den nya lagen inledningsvis görs en erinran om att skadeståndsrättsliga frågor, som inte regleras i lagen eller genom föreskrift i annan lagstiftning, skall avgöras med tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser. En bestämmelse med detta innehåll kan tas upp i anslutning till den regel om tillämpningsområdet som jag nyss berörde. Frågan om den lagtekniska utformningen av bestämmelsen behandlar jag i det följande (avsnitt 5.1.1.1.).

Jag övergår härefter till att behandla de särskilda punkter där det med hänsyn till kommittéförslagets innehåll eller av andra skäl blir aktuellt att överväga ändringar i gällande rätt.

2.1.4.4. Skadeståndsansvaret för barn och ungdom. Enligt gällande lag skall frågan om och i vad mån ett barn under 15 år är skyldigt att ersätta skada som barnet orsakar bedömas på grundval av en skälighetsprövning, varvid hänsyn skall tas till barnets sinnesart, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Kommittéförslaget innebär, att denna ordning i princip behålls. Kommittén har avvisat tanken att föräldrar skulle bära objektivt ansvar eller vara skyldiga att hålla ansvarsförsäkring för att täcka skador som deras barn orsakar. Emellertid har kommittén rekommenderat, att större hänsyn än hittills skall tas till förekomsten av ansvarsförsäkring på det skadevållande barnets sida. Om skadeförsäkring finns på den skadelidandes sida, skall detta enligt kommitténs mening också i viss mån få inverka på skadeståndsansvarets omfattning. Slutligen har kommittén rekommenderat en ändring av nuvarande praxis att bestämma skadeståndet till viss kvotdel av skadan. Enligt kommittén bör skadeståndet i stället direkt bestämmas till ett visst belopp, bestämt efter en bedömning av vad barnet anses ekonomiskt kunna bära.

Kommitténs förslag i denna del har i sina huvuddrag godtagits av remissinstanserna. Från vissa håll har dock uttalats sympatier för en lösning enligt andra linjer, antingen genom ett system med obligatorisk ansvarsförsäkring eller genom en skärpning av skadeståndsansvaret för föräldrar och andra vårdnadshavare. Vidare har det bland remissorganen rått delade meningar om vilken betydelse som bör tillmätas föreliggande försäkringar på ömse sidor och om lämpligheten av att genomföra den metod att bestämma skadeståndets storlek som kommittén har förordat.

Att på ett i alla avseenden tillfredsställande sätt lösa frågan om ersättning för skador som orsakas av barn är förenat med betydande svårighe-

ter. Den nuvarande ordningen förutsätter att stor hänsyn tas till det skadevållande barnets intressen. Den leder emellertid ofta till resultat, som från den skadelidandes synpunkt är otillfredsställande. Dessa olägenheter torde inte kunna helt avhjälpas, så länge man rör sig med ett rent skadeståndsrättsligt system. Från denna synpunkt kan kommitténs förslag, som innebär att nuvarande ersättningsregler i stort sett behålls oförändrade, inte anses innebära en alldeles idealisk lösning.

En möjlighet att förbättra skyddet mot skador av detta slag kunde vara att skärpa ansvaret för föräldrar och andra vårdnadshavare i fråga om skador som orsakas av barn, vilka står under deras tillsyn. Frågan om vårdnadshavares ansvarighet, till vilken jag återkommer i det följande, är emellertid i viss mån fristående från spörsmålet om barnens eget ansvar, och hur den än löses måste man ta ställning till under vilka förutsättningar barnen själva skall kunna åläggas att ersätta skador som de orsakar.

Under remissbehandlingen har också berörts möjligheten att införa en rent försäkringsmässig ordning, närmast i form av obligatorisk ansvarsförsäkring för barn. Det framgår av vad jag har anfört redan i det föregående (avsnitt 1.5.2.), att jag i princip är anhängare av tanken, att försäkring i vid omfattning bör ersätta skadestånd, främst när det gäller personskador. Jag tänker mig emellertid inte, att detta mål skall nås genom en utbyggnad av ansvarsförsäkringen — som i princip utgår från och förutsätter ett skadeståndsrättsligt regelsystem — utan genom en vidareutveckling av olika former av försäkring på de skadelidandes sida. När det gäller sakskador har jag utgått från att ansträngningarna bör inriktas på att stärka skadeförsäkringens ställning och successivt minska skadeståndets betydelse, framför allt i fråga om ordinära skadefall. Men jag har samtidigt betonat, att sådana lösningar måste ses i ett långsiktigt perspektiv och att det ännu under någon tid kan bli nödvändigt att genomföra reformer på det bestående grund för att tillgodose trängande behov. I möjligaste mån bör man härvid undvika att föregripa eller rentav försvåra en utveckling i riktning mot sådana lösningar som jag nu har angett. Jag anser det dock inte uteslutet, att man på avgränsade områden eller i fråga om speciella skaderisker inför regler om skärpt skadeståndsansvar eller föreskriver obligatorisk ansvarsförsäkring.

Om man ser problemet från synpunkten av behovet att med hänsyn till skadefrekvensen eller skadornas speciella art ge de skadelidande vid en viss typ av skadefall ett förstärkt ekonomiskt skydd, intar de skador som barn orsakar knappast en sådan särställning jämfört med andra skadefall att det motiverar ett system med obligatorisk försäkring. Det är visserligen sant, att barn ofta vållar varandra skador under lek e. d. och att skadorna undantagsvis kan bli mycket allvarliga. Men barn är också utsatta för en mängd andra skaderisker och det finns knappast belägg för att just de skador som de vållar varandra är särskilt frekventa. Inte heller torde de kroppsskador som barn vållar vuxna personer eller de egendomsskador som de orsakar

utgöra något socialt eller ekonomiskt problem av sådan betydelse att det ställer dem i en klass för sig.

Att frågan om barns skadeståndsansvar har kommit att träda i förgrunden i de senaste årens skadeståndsdiskussion torde ha andra orsaker. Det lär bl. a. sammanhänga med att barnen såsom skadevållare intar en särställning och på ett annat sätt än vuxna personer är i behov av skydd mot de ekonomiska följderna av den ersättningsskyldighet som kan drabba dem. Så länge skadeersättningsproblemen i samhället inte har kunnat lösas genom direkta försäkringsanordningar, lär man visserligen inte kunna helt avskaffa skadeståndsansvaret för barn. Men att ålägga t. o. m. barn i de lägre åldrarna ett omfattande skadeståndsansvar, som medför en ekonomisk belastning långt in i vuxen ålder, blir många gånger uppenbart stötande. Ansvarsförsäkringen bereder här ett effektivt skydd, och från den synpunkten kunde ett obligatorium vara värt att överväga.

Jag anser trots detta, att man tills vidare bör sträva efter en lösning på frivillighetens väg. Ett obligatorium kräver en omfattande och dyrbar administration. Frivillig ansvarsförsäkring har redan nu stor utbredning. Premiekostnaderna är låga och överkomliga för envar. Jag kommer i det följande att föreslå att ansvarsförsäkring tillmäts större betydelse än f. n. vid bestämmande av ett barns skadeståndsansvar, så att ersättning normalt skall betalas fullt ut inom försäkringens ram. Man kan räkna med att ansvarsförsäkring får ännu större spridning än hittills. Jag förutsätter, att inte bara försäkringsbolagen utan också staten och kommunerna framdeles engagerar sig för en vidgad upplysningsverksamhet rörande värdet av ansvarsförsäkring, framför allt bland barnfamiljerna. På denna väg bör problemet på ganska kort tid kunna få en tillfredsställande lösning, och det är enligt min mening i varje fall värt att pröva dessa möjligheter, innan ett obligatorium övervägs ytterligare.

Den lagstiftning om barns skadeståndsansvar som nu under alla förhållanden måste genomföras bör i enlighet med vad jag nu har sagt bygga på den gällande rättens grund. Detta utesluter inte, att det kan vara påkallat att göra smärre jämkningar i de regler som gäller f. n.

I likhet med flertalet remissinstanser har jag inte några väsentliga invändningar mot de allmänna synpunkter som kommittén har anfört på frågan om barns skadeståndsansvar. I ett hänseende vill jag emellertid göra en reservation. Kommittén har uttalat att man vid avgörandet av frågan huruvida ett barn över huvud taget skall anses skadeståndsskyldigt i det enskilda fallet får göra en jämförelse med vad man i allmänhet anser sig böra fordra av barn i den aktuella åldern. Att strikt följa denna anvisning kan emellertid enligt min mening leda till otillfredsställande resultat. Vidgad kunskap på det barnpsykologiska området har lärt oss att man även när det gäller barn i åldrar upp mot 9—10 år eller t. o. m. däröver måste räkna det som något normalt att de åtminstone i

särskilt svårbemästrade situationer påtagligt avviker från de handlingsmönster som gäller för vuxna. Inte minst gäller detta barns uppträdande i trafiken. En tillämpning av den jämförelsemetod som skadeståndskommittén har rekommenderat skulle tydligen leda till att barn i sådana fall undantagslöst helt undgick skadeståndsskyldighet. Med hänsyn inte minst till den utbredning ansvarsförsäkring numera har bör det emellertid finnas möjlighet också i fall av denna art att ålägga barn skadeståndsansvar och därigenom tillgodose de skadelidandes intresse att få gottgörelse.

Frågan om ett barn alls kan anses skadeståndsskyldigt bör därför enligt min mening prövas med utgångspunkt i en bedömning av barnets beteende, liknande den vållandebedömning som sker när culparegeln tillämpas beträffande vuxna, men utifrån mer objektiva kriterier, dvs. under mindre hänsynstagande till subjektiva faktorer. Härigenom vidgas möjligheterna att ålägga skadeståndsansvar i fall då barnet befunnit sig i en särskilt krävande situation, exempelvis då det under lek eller spel orsakar en trafikskada. Men självfallet skall det inte komma i fråga att anse ett barn skadeståndsskyldigt i ett fall då samma beteende inte skulle ha ådragit en vuxen person ansvar.

När det sedan gäller att fastställa ersättningsskyldighetens omfattning i det enskilda fallet, dvs. i vad mån barnet skall åläggas att betala skadestånd, bör avgörandet träffas på grundval av en skälighetsbedömning vid vilken hänsyn tas till samtliga omständigheter. Härvid bör som häradshövdingeföreningen har understrukit den skadelidandes intresse vinna beaktande, men jag vill betona att man åtminstone i fråga om mindre barn bör fästa stort avseende vid det skadevållande barnets intresse. Skälighetsprincipen bör ge möjlighet att avpassa skadeståndsansvaret med hänsyn till barnets intellektuella utveckling och psykiska mognad. Vidare kommer barnets ekonomiska förhållanden att spela en framträdande roll. Även om ett visst handlande anses i princip böra medföra skadeståndsansvar för barnet, kan skälighetsprövningen väl tänkas på grund av speciella omständigheter resultera i att barnet helt befrias från ersättningsskyldighet. Särskilt kan detta antas bli fallet i fråga om mindre barn.

Kommittén har inte ansett sig böra föreslå någon nedre åldersgräns av innebörd, att barn under viss ålder över huvud taget inte skall kunna åläggas skadeståndsansvar. Ståndpunkten har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Också jag ansluter mig till kommitténs uppfattning. Även om barn under 5—6 år endast undantagsvis bör åläggas skadeståndsansvar, synes det — särskilt med hänsyn till att flertalet barn skyddas av ansvarsförsäkring — inte lämpligt att genom en nedre åldersgräns helt utesluta denna möjlighet. Bl. a. när barn i de nämnda åldersgrupperna vållar trafikskador eller tillfogar varandra skador under lek, bör det finnas en möjlighet att inom ramen för en föreliggande ansvarsförsäkring ålägga dem ersättningsskyldighet. Saknas försäkring kan det däremot endast i un-

dantagsfall bli fråga om att döma ut skadestånd, och i så fall regelmässigt med mycket måttliga belopp. I likhet med kommittén utgår jag från, att de minsta barnen knappast någonsin skall åläggas skadeståndsansvar.

Som kommittén har betonat bör de ekonomiska förhållandena på ömse sidor tillmätas stor betydelse vid skälighetsprövningen. Det kan många gånger vara svårt att bedöma ett barns ekonomiska bärkraft. Om skadeståndet har verkningar under en längre tidsperiod måste man självfallet ta hänsyn till förändringar i barnets ekonomi under samma period. Framtida arbetsinkomst bör, om det är möjligt, uppskattas individuellt. Men oftast torde det vara nödvändigt att grunda beräkningarna på antaganden om en genomsnittsinkomst. I övrigt bör man endast med stor försiktighet antecipera framtida förändringar i ett barns ekonomi.

I flertalet fall är det skadevållande barnet skyddat av ansvarsförsäkring. Kommittén har som nämnts rekommenderat, att sådan försäkring tillmäts större betydelse än hittillsvarande praxis medger. Försäkringsgivarna synes i huvudsak ansluta sig till detta betraktelsesätt. Ansvarsförsäkring har numera också en sådan utbredning att det enligt min mening skulle vara orealistiskt att inte ta hänsyn till sådan försäkring som en viktig ekonomisk faktor. Det är sålunda rimligt att vid bedömningen av ett skadevållande barns ekonomiska förhållanden fästa stor vikt vid att ansvarsförsäkring finns, i synnerhet som barnet inte betungas av att försäkringen tas i anspråk. Det kan inte göras gällande, att det ens i fråga om små barn skulle vara oskäligt från barnets synpunkt att låta en föreliggande ansvarsförsäkring träda till så långt försäkringssumman förslår. För en sådan ordning talar också, att den skadelidandes intresse av att hållas skadeslös bör tillgodoses så långt som möjligt. Jag delar därför kommitténs uppfattning, att ansvarsförsäkring bör tillmätas större betydelse vid bedömningen av barns skadeståndsansvar än vad som hittills har skett. Det är emellertid uppenbart, att försäkringen lika litet som när det gäller vuxna får påverka den grundläggande bedömningen av barnets handlande, så att ett försäkrat barn anses ersättningsskyldigt med anledning av ett beteende, som över huvud taget inte skulle ha medfört skadeståndsansvar för ett oförsäkrat barn.

Det sist sagda innebär, att jag i likhet med kommittén inte anser mig kunna föreslå en sådan ovillkorlig lagbestämmelse om att ersättning alltid skall utgå fullt inom ansvarsförsäkringens ram, som har förordats av Svenska försäkringsbolags riksförbund. En bestämmelse av detta innehåll skulle i realiteten närmast vara liktydig med ett stadgande om rent objektivt ansvar. Jag vill i detta sammanhang f. ö. erinra om att man i dansk rättspraxis utan stöd av lagregler successivt har nått fram till ett rättstillstånd som innebär, att mycket stor hänsyn tas till ansvarsförsäkring, utan att man hittills har känt något behov att genom lagstiftning driva denna utveckling ännu längre.

Om man i enlighet med det anförda utgår från att de minsta barnen bara undantagsvis skall åläggas ersättningsskyldighet men att i övrigt fullt skadestånd som regel skall dömas ut, om och i den mån skadan täcks av ansvarsförsäkring, uppkommer en klyfta mellan de fall då på grund av barnets låga ålder något ansvar inte alls inträder och de fall då ett något äldre ansvarsförsäkrat barn åläggs full ersättningsskyldighet inom försäkringens ram. Denna olägenhet har Svenska försäkringsbolags riksförbund understrukit i sitt remissyttrande. För egen del anser jag inte olägenheten särskilt betydande — framför allt inte i jämförelse med de fördelar som står att vinna genom att de skadelidandes utsikter att få full gottgörelse påtagligt förbättras i åtskilliga fall. F. ö. kan till synes omotiverade klyftor av liknande art uppstå också till följd av andra ofullkomligheter i det skadeståndsrättsliga systemet, exempelvis som resultat av den vaga och för gemene man kanske ibland godtyckliga gränsdragningen mellan culpöst och inte culpöst handlande.

I fråga om verkan av försäkring på den skadelidandes sida anser jag, att det i högre grad än när det gäller ansvarsförsäkring på det skadevållande barnets sida måste lämnas åt domstolarna att ta ställning i det enskilda fallet. Frågan blir aktuell också i andra situationer, där jämkning efter skälighet föreskrivs i lag, och har alltså räckvidd även utanför nu förevarande rättsområde. Såvitt gäller summaförsäkring är problemet under utredning av skadeståndskommittén. Jag anser mig därför inte nu böra göra något generellt uttalande i frågan. Det är emellertid tydligt, att förekomsten av skade- eller summaförsäkring på den skadelidandes sida i regel inte bör medföra nedsättning av skadeståndet till den del detta täcks av ansvarsförsäkring på motsidan.

Den metod som f. n. tillämpas när man bestämmer skadeståndets storlek innebär, att barnet görs ansvarigt för viss kvotdel av skadan. Kommittén förordar att denna metod överges och att skadeståndet i stället regelmässigt fastställs till ett visst belopp. Denna rekommendation har mött viss kritik under remissbehandlingen.

För egen del anser jag det i och för sig naturligt, att en skälighetsbedömning med hänsyn till handlingens beskaffenhet, barnets ålder och utveckling samt de ekonomiska förhållandena resulterar i att man fastställer skadeståndet till visst belopp. Detta gäller särskilt, om man i större utsträckning än f. n. skall ta hänsyn till ansvarsförsäkring. En kvotdelsberäkning kan leda till otillfredsställande resultat, framför allt när kvoteringen skall vara normerande för framtida krav. Om domstolen skall beakta de ekonomiska förhållandena, när kvoten bestäms, måste tydligen skadeståndskravets storlek spela en viktig roll. Skulle senare nya krav framställas, som man inte kunde förutse vid domen, kan en tillämpning av den kvot som från början har fastställts leda till stötande eller rentav orimliga resultat. I själva verket kan det i fall av detta slag bli nödvändigt, att domstolen i

det senare målet bestämmer en annan kvot än den som har tillämpats i det första. Men därmed går de med kvotdelsförfarandet förbundna fördelarna till stor del förlorade.

Göta hovrätt har befarat, att det tillvägagångssätt som kommittén har förordat skall leda till ökat antal processer. Med hänsyn till att antalet mål om barns skadeståndsansvar är relativt ringa torde dock farhågorna vara överdrivna. Vad särskilt beträffar de olägenheter som är förenade med att en ny rättegång måste anställas med anledning av samma skadefall vill jag framhålla, att domstolen i den senare rättegången kan tillgodogöra sig den utredning om de faktiska omständigheterna vid skadans uppkomst och om parternas personliga och ekonomiska förhållanden som har förebragts i den första processen. Ofta kommer prövningen att i praktiken kunna inskränkas till frågan vad barnet skäligen bör åläggas att betala utöver tidigare utdömda belopp. De nackdelar som i övrigt kan vara förbundna med den metod som kommittén har rekommenderat torde i flertalet fall uppvägas av att man får ett säkrare underlag för att bedöma den viktiga frågan om ersättningsskyldighetens totala omfattning. Skillnaden mellan de två metoderna kan f. ö. väntas få begränsad betydelse i praktiken. När ansvarsförsäkring föreligger, torde en nedsättning av skadeståndet huvudsakligen komma i fråga, när medvållande kan konstateras på den skadelidandes sida. Vid jämkning av skadestånd på denna grund bör som hittills en kvotdelsbedömning ske. Också i vissa andra fall kan det vara lämpligt att följa nuvarande praxis. Som har framhållits i vissa remissyttranden gäller detta främst i fall av allvarligare personskador, som kan väntas leda till bestående arbetsoförmåga, där storleken av en eventuell livränta ofta inte går att fixera förrän lång tid efter skadefallet och kanske bara för en tidsperiod i sänder.

På grund av det nu anförda anser jag, att skadestånd som barn skall utge i allmänhet bör fastställas till ett bestämt belopp i pengar men att i vissa fall en kvotdelsbestämning är att föredra. Valet mellan de båda metoderna får i rättstillämpningen träffas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Jag har hittills inte berört frågan, vilken **övre åldersgräns** som bör gälla för tillämpning av de regler och grundsatser för bestämmande av barns skadeståndsansvar som har behandlats i det föregående. Kommittén har utgått från att gränsen som hittills bör sättas vid 15 år, och det har inte från något håll ifrågasatts att denna åldersgräns skall sänkas. Frågan om gränsen tvärtom bör sättas högre sammanhänger emellertid med hur långt man vill gå, när det gäller att lindra ungdomars ansvar, eftersom denna fråga får betydelse för den lagtekniska lösningen.

Skadeståndskommittén har för sin del föreslagit en särskild regel om möjlighet att lindra skadeståndsansvaret för ungdomar som har fyllt 15 men inte 21 år. Enligt förslaget skall skadeståndsansvaret i hithörande fall

kunna jämkas, om skadeståndet med hänsyn till skadevållarens ungdom och övriga omständigheter finnes oskäligt betungande. Kommittén har motiverat sitt förslag främst med en hänvisning till att ungdomar i allt större antal fortsätter sin utbildning också efter fyllda 15 år och träder ut i förvärvslivet först senare, att de oftast alltjämt är omogna i flera hänseenden och att det ibland skulle verka stötande att ålägga sådana skadevållare en skadeståndsskyldighet som de inte kan fullgöra inom överskådlig tid.

De skäl som kommittén sålunda har anfört för att införa en möjlighet att lindra skadeståndsansvaret också för ungdomar över 15 år anser jag för min del övertygande. En bestämmelse i ämnet bör emellertid inte utsträckas längre än vad som kan anses motiverat av den särställning dessa ungdomar intar i förhållande till vuxna skadevållare i allmänhet.

Under remissbehandlingen har från flera håll föreslagits, att den av kommittén föreslagna jämkningsregeln begränsas att gälla endast ungdomar mellan 15 och 18 år. Kommittén har också själv anfört goda skäl för en 18-årsgräns. En sådan åldersgräns harmonierar uppenbarligen bättre med den straffrättsliga regleringen. Även civilrättsligt behandlas 18-åringar som vuxna inom en vidsträckt sfär. Det bör i det sammanhanget särskilt påpekas att denna sfär har vidgats väsentligt i samband med att myndighetsåldern med verkan från den 1 juli 1969 har satts ned till 20 år. Den som har fyllt 18 år har sålunda i dag vittgående befogenheter att utan förmyndarens samtycke sluta avtal på det ekonomiska livets område, exempelvis när det gäller att förhyra egen bostad och att göra de inköp etc. som hör till den självständige vuxnes vardagsliv. Denna reform får ses som ett uttryck för en förändrad syn på frågan var gränsen bör gå för full rättslig handlingsförmåga. Det är naturligt att detta nya synsätt får slå igenom också på nu förevarande område. Härtill kommer, att de reella hänsyn som enligt det föregående motiverar en särskild jämkningsmöjlighet för unga personer bara undantagsvis gör sig gällande beträffande ungdomar i åldrarna över 18 år. Om gränsen sätts till 18 år, uppnås också större nordisk rättslikhet — i det motsvarande danska lagförslaget och i den nya norska lagen har man stannat för denna åldersgräns. Även det finska lagförslag som nyligen har remitterats till laggranskningsrådet innehåller en 18-årsgräns.

På grundval av dessa överväganden vill jag förorda, att särskilda regler om möjlighet att lindra skadeståndet för barn och ungdom görs tillämpliga bara på den som inte fyllt 18 år.

Under dessa förhållanden kan man emellertid med fog fråga sig, om det verkligen finns behov av en särskild jämkningsregel för ungdomar mellan 15 och 18 år. Syftet med en sådan jämkningsregel bör kunna tillgodoses inom ramen för en allmän bestämmelse om barns skadeståndsskyldighet, utformad enligt de riktlinjer som jag har antytt i det föregående. Jag anser för egen del att en sådan lösning är att föredra. Härigenom uppnår man f. ö. större nordisk rättslikhet även i formellt hänseende.

2.1.4.4.

Valet av en rättsteknisk lösning, som innebär att den särskilda bestämmelsen om skadeståndsansvar för barn utvidgas att omfatta nya åldersgrupper, bör uppenbarligen inte i och för sig medföra någon ändring i fråga om hittills tillämpade normer, när det gäller skadeståndsansvaret för barn under 15 år. Vad beträffar bestämmelsens tillämpning i fråga om de nya kategorier skadevållare som tillkommer vill jag här endast framhålla, att den omständigheten att ungdomar i åldrarna 15—18 år nu sammanförs med yngre barn under en gemensam bestämmelse i stället för att behandlas enligt en sådan särskild jämkningsregel som kommittén har föreslagit inte nödvändigtvis innebär, att de i skadeståndshänseende skall ställas gynnsammare än kommittén har tänkt sig. En jämförelsevis restriktiv användning av möjligheterna att sätta ned skadeståndsansvaret i hithörande fall är åsyftad och synes också möjlig inom ramen för den skälighetsprövning som skall äga rum. Jag kommer att närmare utveckla mina synpunkter i detta hänseende vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.2.2.).

2.1.4.5. Skadeståndsansvaret för psykiskt abnorma personer. Liksom barn under 15 år skall psykiskt abnorma personer enligt kommitténs uppfattning kunna ådra sig skadeståndsansvar inom det allmänna culpaansvarets ram. Jag biträder denna uppfattning. Bortsett från speciella regler om objektivt ansvar får man alltså göra en bedömning av sådana personers handlande, som ansluter till den vanliga vållandebedömningen. I analogi med vad som har föreslagits i fråga om barn och ungdom under 18 år bör emellertid frågan huruvida skadestånd skall utgå avgöras på grundval av en skälighetsbedömning, där hänsyn tas till samtliga omständigheter i fallet. Visserligen skall skadestånd kunna utgå även när sinnessjukdomen är så grav, att man över huvud taget inte vill tala om uppsåt eller vårdslöshet, men arten och graden av den handlandes sjukdom bör, enligt kommittén, naturligtvis tillmätas särskild betydelse vid skälighetsprövningen. Den sjukes ekonomiska förhållanden kommer emellertid också att spela en viktig roll. Liksom i fråga om barn och ungdom får försäkringsförhållanden och alla övriga omständigheter i fallet beaktas.

Kommittén har i överensstämmelse med dessa överväganden föreslagit att i den nya lagen tas upp bestämmelse av innebörd att den som orsakar person- eller sakskada under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten skall ersätta skadan i den omfattning som med hänsyn till omständigheterna prövas skälig (6 § första stycket första punkten). Som vissa remissorgan har påpekat innebär förslaget, att bestämmelsen kommer att omfatta en något vidare krets av personer än nu gällande 6 kap. 6 § SL genom att även annan rubbning av själsverksamheten än sådan som är att jämställa med sinnessjukdom kan medföra en nedsättning av skadeståndsansvaret. Härigenom kommer be-

stämmelsen att stämma närmare överens med vad som gäller för inomobligatoriska rättsförhållanden enligt 1924 års lag om verkan av avtal som slutits under inflytande av rubbad självverksamhet. Jag anser ändringen välmotiverad. Någon fullständig överensstämmelse med tillämpningsområdet för 1924 års lag bör dock inte eftersträvas, eftersom man inte kan bortse från att det är fråga om olika rättsföljder i de båda lagarna. Man kan tänka sig fall, där det framstår som mera rimligt att jämka utomobligatoriskt skadestånd än att ogiltigförklara ett avtal som vederbörande har ingått, men en skälighetsbedömning kan också leda till motsatt resultat.

Beträffande den av medicinalstyrelsen berörda frågan om möjligheterna att lösa hithörande ersättningsfrågor genom obligatorisk ansvarsförsäkring, vill jag hänvisa till vad jag har anfört om motsvarande spörsmål i fråga om barns skadeståndsansvar (avsnitt 2.1.4.4.).

I 6 § första stycket andra punkten av kommittéförslaget har upptagits en bestämmelse, att när någon genom eget vållande tillfälligt var från sina sinnens bruk, detta tillstånd inte skall föranleda nedsättning av det skadeståndsansvar som annars skulle ha gällt. Bestämmelsen har motsvarighet i gällande rätt och har under remissbehandlingen lämnats utan erinran. Också jag biträder i sak kommitténs förslag på denna punkt.

Till frågan om den lagtekniska utformningen av de nu förevarande reglerna återkommer jag vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.2.3.).

2.1.4.6. Föräldrars och andra vårdnadshavares skadeståndsansvar. F. n. gäller den allmänna culparegeln beträffande föräldrars och andra vårdnadshavares ansvar för skador som har orsakats av barn under deras tillsyn. Frågan om skadeståndsansvaret för dem som vårdar barn hänger givetvis nära samman med spörsmålet om barnens eget ansvar. Mitt förslag i den delen innebär, att barnets personliga skadeståndsansvar kan nedsättas eller bortfalla. Eftersom man dessutom måste räkna med att det i åtskilliga fall inte finns någon ansvarsförsäkring, ur vilken den ersättning kan utgå som barnet eventuellt åläggs att betala, och att full gottgörelse inte heller kan krävas ut av barnet självt — vilket givetvis sällan är fallet — blir den skadelidandes möjligheter att få ut skadestånd av vårdnadshavaren av väsentlig betydelse.

Från de skadelidandes synpunkt skulle det självfallet vara en fördel, om vårdnadshavares ansvar kunde skärpas i förhållande till det culpaansvar som gäller f. n. Kommittén och flera remissinstanser har diskuterat frågan om ett objektivt föräldraansvar. En reform i den riktningen skulle emellertid rimma illa med den allmänna syn som jag i det föregående har utvecklat på hur det skadeståndsrättsliga reformarbetet bör bedrivas när det gäller reglerna om ersättning för person- och egendomsskada. Som jag redan har antytt intar inte skador vållade av barn någon sådan särställning att en

skärpning av ansvarsreglerna är motiverad.

Jag anser det sålunda inte finnas skäl att föreslå bestämmelser om objektivt skadeståndsansvar för föräldrar eller andra som har vård om barn. Det bör emellertid i detta sammanhang framhållas, att i varje fall när ansvarsförsäkring föreligger en tillämpning av de regler om barns skadeståndsansvar som jag föreslår ofta kommer att leda till samma resultat som ett objektivt ansvar för vårdnadshavare.

Skadeståndskommittén och hovrätten för Västra Sverige har också diskuterat en regel enligt vilken vårdnadshavaren skulle ha bevisbördan för att han inte har varit vållande till skadan genom försummelse i vården eller tillsynen av barnet. De skäl som kommittén har anfört mot en sådan bevisbörderegel anser jag emellertid väga tungt. Mot att nu införa en sådan ordning kan f. ö. också åberopas de skäl som har föranlett mig att avvisa tanken på objektivt föräldraansvar. Också på denna punkt ansluter jag mig därför till kommitténs ståndpunkt.

En eventuell ansvarsregel på detta område bör enligt min mening inte avvika från den allmänna culparegeln i fråga om ansvarets förutsättningar. Vållandebedömningen bör alltså inte bli strängare för vårdnadshavares del än för andra skadevållare. Det får som hittills lämnas åt domstolarna att i enskilda fall avgöra hur långt man skall sträcka aktsamhetskraven när det gäller tillsyn av barn, men utgångspunkten bör liksom enligt gällande rätt vara att vållande i vanlig mening skall ha förelegat.

Med anledning av att socialstyrelsen särskilt har tagit upp frågan om fosterföräldrars skadeståndsansvar vill jag betona, att det inte lär vara möjligt att ge några generella anvisningar om vilka bedömningsgrunder i vållandefrågan som skall tillämpas i olika tänkbara fall. Bedömningen i de enskilda fallen måste här som vid allt culpaansvar överlämnas åt rättstillämpningen, men det är givet att domstolarna måste beakta sådana särskilda omständigheter som socialstyrelsen själv har gett exempel på.

I likhet med kommittén anser jag inte att någon åldersgräns bör fastslås vid vilken den skadeståndsrättsligt sanktionerade skyldigheten för bl. a. föräldrar att öva tillsyn över barn skall upphöra. Även om man i normala fall får räkna med att tillsynsplikten upphör någon gång när barnet har kommit upp i de övre tonåren, kan särskilda förhållanden påkalla att föräldrarnas tillsyns- eller övervakningsplikt består betydligt längre. Domstolarna bör också i det hänseendet ges utrymme för en fri bedömning från fall till fall.

Skolöverstyrelsen har berört frågan, under vilka förutsättningar tillsynsplikt kan åvila en skola eller dess lärare eller i övrigt annan än barnets föräldrar. Inte heller denna fråga kan besvaras generellt. Det får ankomma på en prövning i det enskilda fallet i vad mån en konkret tillsynsplikt har förelegat. Det bör emellertid betonas, att även den som helt tillfälligt har tagit hand om ett barn — t. ex. en barnvakt — kan ha skyldighet att

öva tillsyn över barnet och kan ådra sig skadeståndsansvar, om skyldigheten åsidosätts. Frågan om en skola eller dess huvudman kan bli ansvarig för anställda lärares eller andra befattningshavares försummelser hör samman med spörsmålen om det allmänna principalansvaret och om det allmännas skadeståndsansvar vilka behandlas i senare avsnitt.

Vad jag nu har sagt om skadeståndsansvaret för barns vårdnadshavare gäller i tillämpliga delar också beträffande ansvaret för den som vårdar en psykiskt abnorm person. Också här bör således ansvarighet förutsätta att den vårdnadsskyldige har varit vållande till skadan genom att försumma sin tillsynsplikt.

Enligt kommitténs förslag skall för föräldrar eller andra som har att öva tillsyn av barn eller psykiskt abnorma personer lagfästas en positiv regel om skyldighet att utge ersättning för skada som de vållar genom försummelse i tillsynen eller vården (5 § första punkten och 6 § andra stycket). Därvid förutsätts emellertid, att regeln inte till sin sakliga innebörd skall avvika från den allmänna culparegeln. För att skadeståndsansvar skall inträda fordras alltså enligt förslaget, att vårdnadshavaren eller den tillsynspliktige har varit vållande till skadan, dvs. har handlat uppsåtligen eller visat vårdslöshet och sålunda ådragit sig ansvar redan enligt 1 § i kommittéförslaget. I enlighet med vad jag nyss har anfört kan jag i sak ansluta mig till denna ståndpunkt. Det synes emellertid inte nödvändigt och knappast heller lämpligt att vid sidan om en grundläggande bestämmelse, som lagfäster den allmänna culparegeln, ta upp en särskild skadeståndsregel för vissa kategorier skadevållare, om inte därmed åsyftas att markera avvikelser i sak från huvudregeln. En självständig ansvarsregel för föräldrar m. fl. förekommer visserligen i den norska lagen och övriga nordiska länders förslag. Detta sammanhänger dock med att man där inte lagfäster den allmänna culparegeln. Utformningen av 5 § första punkten i kommittéförslaget kan vid en jämförelse med 1 § ge upphov till den missuppfattningen att 5 § avser situationer där skadeståndsansvar inte kan åläggas enligt 1 § eller således att andra och mot vårdnadshavaren strängare handlingsnormer skall läggas till grund för vållandebedömningen. I varje fall lämnar den föreslagna lagtexten utrymme för tvekan om lagens rätta innebörd.

Av dessa skäl anser jag det inte lämpligt från rättsteknisk synpunkt och inte heller sakligt påkallat att i lagen tas upp en särskild lagregel om förutsättningarna för vårdnadshavares skadeståndsskyldighet.

Kommittén har ansett, att det bör finnas en möjlighet att jämka föräldrars eller andra vårdnadshavares ansvarighet för skador som orsakas av deras barn eller av psykiskt abnorma personer under deras vårdnad och har härvid åberopat framför allt, att ansvaret ofta kan drabba hårt. Enligt 5 § och 6 § andra stycket i kommittéförslaget skall sålunda jämkning kunna ske i dessa fall, om skadeståndet med hänsyn till försummelsens

art och övriga omständigheter finnes oskäligt betungande.

Kommitténs ståndpunkt har godtagits av flertalet remissinstanser. Jag kan för egen del hålla med om att det kan finnas skäl att lindra vårdnadshavares skadeståndsskyldighet. Till en viss del kan man visserligen inom ramen för culpabedömningen beakta de speciella svårigheter som är förbundna med vården av barn och psykiskt abnorma, men denna möjlighet tillgodoser knappast fullt ut behovet i alla fall. Vägande invändningar kan emellertid resas mot att nu lagfästa en särskild bestämmelse i ämnet. Inom kort kommer att föreslås, att den nu sittande skadeståndskommittén får i uppdrag att utreda frågan om införande av en allmän jämkningsregel inom skadeståndsrätten. Visserligen inger det inte principiella betänkligheter att man i avvaktan på en slutlig lösning av den frågan inför speciella jämkningsregler för vissa kategorier av skadevållare eller särskilda typer av skadefall. Men en förutsättning är givetvis antingen att det föreligger ett så uttalat och akut behov av sådana regler på det område det gäller att man inte anser sig kunna vänta tills det större problemet har lösts, eller att man kan förutse att behoven på det särskilda området inte kan tillgodoses inom ramen för en allmän jämkningsregel. Ingen av dessa förutsättningar föreligger enligt min mening, när det gäller vårdnadshavares skadeståndsansvar. De fall då ett sådant ansvar aktualiseras och ett behov av jämkning föreligger torde vara jämförelsevis få och i varje fall utgöra en mycket ringa del av de skadefall som ger upphov till skadeståndsanspråk. Mycket talar för att behovet av jämkning kommer att kunna tillgodoses med en allmän jämkningsregel. Det utredningsarbete om en sådan regel som jag förutsätter skall komma till stånd kan väntas ge resultat inom något år. Det gör bl. a., att man inte kan räkna med att i det arbetet hinna tillgodogöra sig några erfarenheter av tillämpningen av en särskild jämkningsregel för vårdnadshavare. Vad särskilt angår frågan om jämkning av ansvarigheten för den som vårdar en psykiskt sjuk skulle den praktiska betydelsen av en jämkningsregel bli begränsad, om de långtgående inskränkningar i arbetstagares skadeståndsansvar som jag kommer att föreslå i det följande blir genomförda, eftersom de psykiskt sjuka i stor utsträckning vårdas av personal på särskilda vårdinrättningar.

På grundval av dessa överväganden har jag stannat för, att en sådan jämkningsregel för föräldrar och andra vårdnadshavare som kommittén har föreslagit inte bör tas upp i den nya lagen.

2.1.4.7. Jämkning av skadeståndsansvar vid ringa medverkan. Om man bortser från de speciella jämkningsregler för särskilda kategorier skadevållare som jag har berört i det föregående, finns det i gällande svensk rätt inte någon allmän bestämmelse om möjlighet att nedsätta skadestånd för den som jämte andra har medverkat till en skada. Kommittén har emellertid i sitt förslag — i anslutning till föreskriften om solidariskt ansvar när två el-

ler flera är vållande till samma skada — tagit upp en regel om att skadeståndsansvaret för den som har medverkat till en skada i endast ringa mån skall kunna jämkas efter vad som finnes skäligt med hänsyn till graden av medverkan och övriga omständigheter.

Kommitténs förslag i denna del har lämnats utan erinran av flertalet remissorgan. Stockholms rådhusrätt har dock uttalat betänkligheter mot jämkningsregeln och har framhållit, att skäl liknande dem kommittén har anfört för sitt förslag kan åberopas för jämkning, när någon är ensam vållande.

Jag har i det föregående närmare utvecklat skälen till att jag inte vill förorda en särskild jämkningsregel för vårdnadshavare i den nya lagen (avsnitt 2.1.4.6.). Flertalet av dessa skäl har full giltighet också i fråga om den nu förevarande jämkningsregeln. Visserligen finns det anledning tro att antalet fall då en sådan regel skulle få praktisk betydelse är avsevärt fler än när det gäller vårdnadshavare. De omständigheter som talar mot att en särregel nu blir lagfäst väger dock enligt min mening tyngre. Jag förordar därför, att någon sådan bestämmelse som kommittén har föreslagit inte tas upp i den nya lagen.

Skadeståndskommittén har i anslutning till sitt förslag i denna del förordat, att i den nya lagen inte tas upp någon motsvarighet till den regel som nu indirekt framgår av 6 kap. 5 § SL och som innebär, att den som har medverkat till brott endast på sätt som sägs i 23 kap. 6 § första stycket BrB — dvs. genom sådan underlåtenhet att avslöja brott som enligt sistnämnda lagrum är straffbar — inte är ansvarig för skada som orsakas genom brottet. Enligt kommitténs mening kan det visserligen föra för långt att ålägga den som försummar att avslöja brott en skyldighet att ersätta skada som följer av detta, men den behövliga begränsningen kan enligt kommitténs mening uppnås med tillämpning av regler om adekvat kausalitet och användning av den föreslagna jämkningsbestämmelsen.

I och med att denna jämkningsregel utgår ur förslaget blir det nödvändigt att ta ställning till om den nyssnämnda regeln i 6 kap. 5 § SL på något sätt skall överföras till den nya lagen. Utan att ta någon definitiv ställning till hur frågan rättspolitiskt bör bedömas anser jag det uteslutet att utan närmare överväganden inom ramen för ett utredningsarbete göra en så radikal förändring i gällande rätt som att slopa denna begränsning i skadeståndsansvaret. Under sådana förhållanden bör den nuvarande regleringen behållas i sak oförändrad. En bestämmelse i ämnet bör således tas upp i den nya lagen. Till frågan vilken lagteknisk lösning som bör väljas återkommer jag vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.5.8.).

2.1.4.8. Solidariskt skadeståndsansvar och ansvarets fördelning mellan flera skadeståndsskyldiga. När två eller flera personer har vållat samma

skada, svarar de enligt 6 kap. 5 § SL — eller grunderna för detta lagrum — solidariskt (»en för alla och alla för en») för skadeståndet. Den skadelidande kan alltså få ut hela sin ersättning av var och en av de ansvariga. Om en av dem betalar skadeståndet, har han i princip rätt till återkrav mot de övriga. Men det finns bara för speciella fall lagbestämmelser om hur fördelningen skall ske. Den särskilda regeln i 6 kap. 6 § andra stycket SL om rätt för barn under 15 år och psykiskt abnorma personer att återkräva skadestånd av försumlig vårdnadshavare har berörts i det föregående. Erinras kan också om den tidigare nämnda bestämmelsen i 3 § bilansvarighetslagen om likafördelning av skadeståndsansvar mellan ägare och förare av motorfordon, som emellertid betingas av att det här rör sig om culpaansvar med omvänd bevisbörda. I övriga fall tillämpas i praxis en fördelning efter skälighet med beaktande av graden av vållande hos de ansvariga och övriga omständigheter.

Skadeståndskommittén har föreslagit att regeln i 6 kap. 5 § SL till den del den ger uttryck åt huvudregeln om solidariskt ansvar förs över till den nya lagen, och i likhet med remissinstanserna biträder jag detta förslag. Jag har tidigare berört frågan hur man skall förfara med den regel om undantag från solidaransvaret för vissa fall av medverkan till brott genom underlåtenhet att avslöja brottet som innefattas i 6 kap. 5 § SL (avsnitt 2.1.4.7.).

Kommittén har emellertid i sitt lagförslag också tagit upp en bestämmelse av innehåll, att när skyldighet att ersätta skada enligt lagens bestämmelser åvilar två eller flera, vad som på grund därav utges skall fördelas mellan dem inbördes efter vad som finnes skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret och övriga omständigheter (7 §). Den föreslagna regeln avser endast ansvar för eget vållande och innebär väsentligen ett lagfästande av gällande rätt i den delen. Såvitt gäller förhållandet mellan barn och psykiskt abnorma personer, å ena, samt deras vårdnadshavare, å andra sidan, medför dock förslaget, som jag tidigare har nämnt, en ändring i förhållande till vad som gäller nu. Barnet eller den sjuke har f. n. enligt 6 kap. 6 § andra stycket SL full regressrätt mot försumlig vårdnadshavare. Enligt kommittéförslaget skall frågan om den inbördes fördelningen av skadeståndsansvaret i stället ske på grundval av en skälighetsprövning enligt den allmänna fördelningsregel som kommittén föreslår.

Under remissbehandlingen har förslaget i denna del inte mött annan erinran än att Svea hovrätt har uttalat betänkligheter mot att regressbestämmelsen i 6 kap. 6 § SL slopas.

För egen del har jag inte någon saklig erinran mot förslaget i vad det innebär att den slutliga fördelningen av ansvaret mellan två eller flera som svarar på grund av eget vållande liksom f. n. normalt skall ske efter en skälighetsprövning.

2.1.4.8.

Det finns ändå anledning att hysa tvekan inför förslaget att en regel med detta innehåll tas upp i den nya lagen. Frågan om fördelning av skadeståndsansvar mellan flera ansvariga kommer upp också när någon eller några av dem svarar på objektiv grund. F. n. gäller, att den som bär objektivt skadeståndsansvar har full regressrätt mot den som har varit vållande till skadan. Principen har kommit till uttryck i ett flertal bestämmelser i speciallagstiftningen (t. ex. 11 § järnvägsansvarighetslagen, 8 § sjölagen, 11 § bilansvarighetslagen). När flera svarar på objektiv grund torde fördelningen ske efter skälighet under hänsynstagande till samtliga föreliggande omständigheter. Om frågan om den inbördes ansvarsfördelningen mellan flera skadeståndsskyldiga skall regleras i lag, bör det enligt min mening om möjligt ske också för de fall jag nu har nämnt och över huvud taget på grundval av en samlad bedömning av hela problemkomplexet. I all synnerhet gäller detta, om en reglering skall ske i samband med att det i ett sammanhang skall genomföras lagstiftning om både culpaansvar och vissa former av objektivt ansvar. Skadeståndskommittén saknade anledning att göra någon sådan totalbedömning, eftersom dess lagförslag avsåg uteslutande skadeståndsansvar på grund av eget vållande. Frågan har inte heller blivit utredd i annat sammanhang. Den är emellertid komplicerad, och jag är för egen del inte beredd att utan en föregående utredning ta ställning till om gällande rätt bör behållas eller om det finns skäl att modifiera ståndpunkterna, t. ex. i den riktningen att det lämnas större utrymme för en skälighetsprövning i förhållandet mellan dem som bär skadeståndsansvar på skilda grunder.

Under dessa förhållanden anser jag att någon sådan fördelningsregel som kommittén har föreslagit inte bör lagfästas nu. Till den del förslaget innebär endast en kodifiering av gällande rätt betyder detta att jag i sak intar samma ståndpunkt som kommittén. Jag förutsätter alltså, att de grundsatser om ansvarsfördelning som hittills har tillämpats i fall som inte är reglerade i lag kommer att gälla också framdeles och till dess en generell reglering kan ske. Ämnet torde åtminstone till vissa delar få tas upp av skadeståndskommittén i samband med dess behandling av den allmänna jämkningsregeln.

I ett hänseende skulle emellertid kommittéförslaget som nämnt ha medfört en ändring i rättstillståndet, nämligen såvitt gäller ansvarsfördelningen mellan skadevållande barn eller psykiskt abnorma personer och deras vårdnadshavare. På den punkten biträder jag i sak kommitténs ståndpunkt. Den praktiska betydelsen av den nuvarande regressregeln i 6 kap. 6 § andra stycket SL torde vara ringa, eftersom regressansvar enligt lagrummet sällan lär krävas ut. Uppenbarligen skulle emellertid fullt regressansvar ibland kunna drabba en vårdnadshavare hårt, i all synnerhet som det inte finns någon möjlighet att jämka skadeståndet — och i motsats till kommittén föreslår jag som nämnt inte någon ändring i den delen. Att lägga hela ska-

deståndsbördan på vårdnadshavaren torde inte heller vara behövligt från preventionssynpunkt. I likhet med kommittén anser jag det av dessa skäl vara en rimligare ordning, att ansvarsfördelningen i förevarande fall sker på grundval av en sådan skälighetsprövning som äger rum när det är fråga om skadevållare som svarar enligt den allmänna culparegeln.

Jag anser mig kunna utgå från att detta resultat uppnås, även om frågan inte uttryckligen regleras. Hur man än vill karakterisera grunden för barns och psykiskt abnormas skadeståndsansvar står detta ansvar uppenbarligen närmare culpaansvaret än det objektiva ansvaret. Den bedömning av skadevållarens handlande som skall ske påminner i mycket om den vanliga culpabedömningen och saknar helt motsvarighet vid det objektiva ansvaret. Från de synpunkter som bör inverka när det gäller ansvarsfördelningen mellan flera skadeståndsskyldiga ter det sig därför naturligt att jämställa barns och psykiskt abnorma personers ansvar med det allmänna culpaansvaret men däremot främmande att dra analogier från olika former av objektivt ansvar. Jag förutsätter därför, att om regressregeln i 6 kap. 6 § andra stycket SL upphävs utan att ersättas av någon ny särbestämmelse, ansvarsfördelningen mellan barn eller psykiskt abnorma samt deras vårdnadshavare i rättstillämpningen kommer att ske på grundval av en skälighetsprövning liknande den som tillämpas i förhållandet mellan dem som svarar enligt culparegeln. Under sådana förhållanden anser jag att det inte heller för dessa fall föreligger behov av någon särskild fördelningsregel i den nya lagen.

2.1.4.9. Ersättning för förmögenhetsskada vid person- eller sakskada. I 6 kap. 2 § SL föreskrivs, att i mål om kroppsskada skall räknas, inte bara »läkarlön och annan kostnad, utan även ersättning för hinder eller brist i den skadades näring». Lagrummet ger sålunda för personskadornas del uttryck för principen, att sådan förmögenhetsskada som utgör följdskada i förhållande till den primära integritetskränkningen är ersättningsgill. Den principen har emellertid sedan länge generell giltighet, och ersättning utgår således enligt fast praxis också vid sakskada för förmögenhetsförlust som utgör följdskada i förhållande till sakskadan.

Skadeståndskommittén har föreslagit, att den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 2 § SL tas upp i den nya lagen utan saklig ändring, men har inte gått in på frågan om lämpligheten av att lagfästa den angivna principen också för sakskadornas del. I ett remissyttrande har emellertid förordats att så sker.

För egen del finner jag det vara naturligt, att de bestämmelser i den nya lagen som skall motsvara 6 kap. 2 § SL utvidgas i detta hänseende, så att de i överensstämmelse med vad som är gällande rätt ger uttryck för grundsatsen att förmögenhetsskada som utgör följdskada är ersättningsgill vid såväl person- som sakskada. Att i en modern skadeståndslag uttryckligen reg-

lera frågan bara för personskadornas del kan verka vilseledande och t. o. m. inbjuda till motsatsslut, låt vara att principen för sakskadornas del i förslaget kommer indirekt till uttryck genom regeln om att ersättning skall utgå för ekonomisk skada som någon utan samband med person- eller sakskada vållar annan genom brott (12 § kommittéförslaget). Från rättstekniska synpunkter och för att nå ökad klarhet är det enligt min mening lämpligare, att frågan vad som är ersättningsgill följdskada blir löst genom en generell reglering med giltighet inom integritetskränkningarnas hela område.

Den närmare utformningen i lagtekniskt och redaktionellt hänseende av hithörande regler kommer jag att beröra i det följande vid behandlingen av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.5.3. och 5.1.5.5.).

2.1.4.10. Ersättning för lidande vid vissa brottsliga gärningar. Kommittén har föreslagit, att den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 3 § första stycket SL om rätt till ersättning för lidande vid brott mot den personliga friheten och vid ärekränkande gärning i den nya lagen görs tillämplig också vid fall av annat ofredande. Förslaget har inte mött erinringar under remissbehandlingen. Också jag biträder förslaget, som medger en mot de skadelidande mera generös tillämpning än f. n. och en närmare anpassning till modern rättsuppfattning. Frågan om det närmare omfånget av stadgandets tillämpningsområde efter denna utvidgning kommer jag att beröra vid behandlingen av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.5.2.).

2.1.4.11. Verkan av skadeståndsberättigads död i fråga om ersättning för ideell skada. Enligt gällande rätt, sådan den har utbildats i praxis, förfaller rätten till ersättning för ideell (icke-ekonomisk) skada — t.ex. för sveda och värk — om den ersättningsberättigade dör, innan skadevållaren har utfäst sig att betala sådan ersättning eller dom på ersättning har fallit.

Kommittén har i sitt lagförslag tagit upp en ny bestämmelse av innebörd, att rätten till ersättning för ideell skada förfaller, om den skadeståndsberättigade avlider, innan krav på sådan ersättning har framställts. Under remissbehandlingen har meningarna varit delade. Vissa remissorgan tillstyrker uttryckligen förslaget eller lämnar det utan erinran, men åtskilliga instanser avstyrker den lösning kommittén har föreslagit.

För egen del anser jag i likhet med kommittén, att den nuvarande ordningen inte utgör en tillfredsställande lösning av problemet. Det torde dock vara svårt att finna en från alla synpunkter godtagbar ordning. Den reglering av frågan som kommittén har föreslagit går inte fri från invändningar. Man kan i likhet med flera remissinstanser starkt ifrågasätta det berättigade i att de efterlevandes rätt utvidgas i den omfattning som förslaget förutsätter. Det är i varje fall tveksamt, om man bör sträcka sig längre än i Danmark och Norge, där de efterlevandes rätt i detta hänseende i prin-

cip är beroende av om den avlidne själv hade väckt talan vid domstol. Men även med en sådan ordning — liksom med den lösning som kommittén har föreslagit — kan avgörandet bli beroende av tillfälligheter. Med kommitténs förslag riskerar man vidare tvister, huruvida krav har framställts eller huruvida väckta anspråk verkligen skall anses avse ersättning för ideell skada. I det avseendet kan befaras, att förslaget leder till ett osäkerhetstillstånd som man undgår med den nuvarande ordningen. Det råder således uppenbara svårigheter att finna en oantastlig lösning och vitt skilda meningar om vad som bör gälla i förevarande avseende. Det kan under dessa förhållanden ifrågasättas, om tiden är mogen för en legislativ reglering av frågan. Det föreligger knappast heller något trängande behov av en ändring. Jag har därför stannat för att frågan om verkan av den skadeståndsberättigades död i fråga om rätten till ersättning för ideell skada inte bör lagregleras i detta sammanhang.

I ett kommande avsnitt rörande formerna för den lagstiftning om det allmänna culpaansvaret, om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar och om det allmännas skadeståndsansvar, som enligt mitt förslag bör genomföras, kommer jag att gå närmare in på vissa rätts- och lagtekniska frågor, vilka berör också den del av lagstiftningen som jag nu har behandlat. Härvid kommer jag att ta upp bl. a. frågan om tillämpningen av de nu berörda allmänna skadeståndsreglerna utanför det egentliga culpaansvarets område (avsnitt 3.3.).

2.2. Arbetsgivares skadeståndsansvar

2.2.1. Gällande rätt

2.2.1.1. Översikt. En företagare eller annan arbetsgivare, som är fysisk person, bär enligt svensk rätt ansvar för eget vållande i enlighet med den allmänna culparegeln. Juridiska personer svarar på grund av samma regel för vållande av sina organ (styrelsen i aktiebolag, kommunalfullmäktige i kommun etc.), i varje fall när dessa handlar inom ramen för sina förvaltningsuppgifter. Vid sidan av dessa grundsatser har i rättspraxis fastslagits, att en arbetsgivare i vissa fall kan åläggas att utge ersättning för skada som har vållats av hans arbetstagare. Sådant ansvar för annans handlande kallas som tidigare nämnt för principalansvar. Att en arbetsgivare bär principalansvar hindrar inte, att den skadelidande också kan vända sig mot den skadevållande personligen och begära ersättning av denne.

Det bör i detta sammanhang erinras om att en arbets- eller uppdragsgivare enligt speciallagstiftning på särskilda verksamhetsområden och enligt vissa grundsatser som har utbildats i rättstillämpningen kan drabbas av skadeståndsansvar oberoende av eget eller anställds eller andra medhjälpares vållande, alltså rent objektivt ansvar. I den delen hänvisar jag till framställningen i avsnitt 1.1.1.3.

Det allmänna principalansvar som gäller enligt svensk rätt är underkastat betydande inskränkningar. Det är bara i avtalsförhållanden som en arbetsgivare anses svara för alla sina underordnade, oberoende av dessas ställning eller funktioner i företaget, och ansvar för vållande av s. k. självständig medhjälpare inträder i allmänhet också bara i kontraktsförhållanden. Ett oinskränkt principalansvar av denna omfattning tillämpas emellertid ibland också när det gäller skador som har uppkommit i situationer som haft viss anknytning till ett avtal eller i avtalsliknande förhållanden. I rena s. k. utomobligatoriska förhållanden gäller däremot praktiskt viktiga begränsningar i fråga om kretsen av de arbetstagare eller andra medhjälpare för vilka arbetsgivaren svarar. I viss utsträckning gäller sådana begränsningar också i avtalsförhållanden. Om en anställd tillfogar en arbetskamrat skada, inträder sålunda principalansvar enligt de grundsatser som tillämpas i rent utomobligatoriska förhållanden.

I det följande skall mer utförligt behandlas endast de regler om principalansvar som gäller i utomobligatoriska förhållanden — inbegripet ansvaret mot anställda — och i vissa avtalsliknande förhållanden utanför tjänsteavtalets område. Framställningen rörande det utomobligatoriska principalansvaret kommer att delas in i ett avsnitt som behandlar principalansvaret för skada som tillfogas utomstående tredje man och ett avsnitt rörande motsvarande ansvar för skada som drabbar annan anställd hos samme arbetsgi-

vare. Därefter behandlas i ett tredje avsnitt principalansvar i andra avtalsliknande förhållanden. Den för allt principalansvar gemensamma förutsättningen att den skadevållande handlingen skall ha företagits i arbetstagarens eller medhjälparens tjänst berörs särskilt i ett avslutande fjärde avsnitt.[1]

2.2.1.2. Principalansvar mot utomstående. Eftersom en företagare svarar för eget vållande, när han utövar driftsledningen i sitt företag, anses det att han inte bör undgå detta ansvar genom att överlåta ledningen till annan, inte ens om företagets storlek gör ett sådant överlåtande nödvändigt. De skaderisker som är förenade med företagets drift skall företagaren med andra ord inte kunna övervältra på sin drifts- eller arbetsledning. Den praxis som har utbildats med utgångspunkt från dessa grundsatser innebär, att en arbetsgivare är ansvarig för skada som har vållats tredje man av någon som tillhör hans drifts- eller arbetsledning (se senast NJA 1967 s. 164).

Det är inte helt klart efter vilka kriterier det skall bedömas om en befattningshavare har sådan ställning att hans vållande kan utlösa principalansvar. Tydligt är dock, att det skall vara fråga om en anställd i överordnad och ledande befattning. Hit hör sålunda utan vidare t. ex. ingenjörer och verkmästare. Också den som intar vanlig förmansställning räknas hit, men däremot sannolikt inte arbetsledare i lägre ställning, exempelvis s. k. lagbasar och arbetande förmän.

Samma synsätt som motiverar ansvaret för drifts- och arbetsledningens culpa har lett till att man i några avgöranden har sträckt ut principalansvaret till att omfatta också vållande av anställd, som utan att tillhöra denna ledning har anförtrotts en från risksynpunkt särskilt ansvarsfull uppgift. Det har härvid rört sig om arbetstagare som haft hand om en särskilt farlig maskin eller som har haft att utföra vissa från säkerhetssynpunkt betydelsefulla åtgärder. Som exempel kan ur praxis nämnas vägarbetare, som fått i uppdrag att öva tillsyn över avspärrningsanordningar på väg, där vägarbeten pågick. Med dessa undantag är emellertid huvudregeln i svensk rätt, att en arbetsgivare inte svarar för skada som drabbar tredje man på grund av vållande av anställda i de lägsta befattningarna.

I uppdragsförhållande anses uppdragsgivaren i allmänhet inte kunna göras ansvarig för skada som drabbar tredje man på grund av vållande av uppdragstagaren (t. ex. en entreprenör). Gränsen mellan arbetstagare och uppdragstagare är dock inte helt klar. När det har gällt att i skadeståndsmål avgöra, om en medhjälpare intar en så självständig ställning att han

[1] En mer utförlig redogörelse för gällande rätt har lämnats i »Skadestånd II», bilaga 3, s. 153 f. I det följande sker särskilda hänvisningar endast till sådana rättsfall som har publicerats efter det redogörelsen i Skadestånd II gjordes. I nämnda bilaga till Skadestånd II återfinns också redogörelser för gällande rätt på området i övriga nordiska länder (utom Island), och i bilaga 4 till betänkandet finns översikter av vissa utomnordiska rättssystem.

bör behandlas som uppdragstagare (»självständig medhjälpare»), har man, enligt en princip som har formulerats i den juridiska litteraturen, fäst vikt vid uppdragsgivarens möjligheter att utöva arbetsledning och att kontrollera arbetet, vem som har anställt och avlönat medhjälparens biträden och vem som har stått för arbetsmaterial o. l. Domstolarna behöver dock inte så ofta ta ståndpunkt till dessa frågor. Inte sällan har det nämligen kunnat slås fast, att arbets- eller uppdragsgivaren själv har varit försumlig, t. ex. genom att han har brustit i sin skyldighet att övervaka och öva tillsyn över medhjälparen och dennes folk. En sådan övervaknings- och tillsynsplikt har utsträckts särskilt långt, när det har varit fråga om att förebygga skador vid arbetets utförande.

Lagstiftningen ålägger i viss omfattning rörelseidkare, fastighetsägare m. fl. särskilda förpliktelser som går ut på att förebygga person- eller egendomsskada. Det finns möjligen en tendens i rättspraxis att sträcka skadeståndsansvaret för bäraren av förpliktelsen längre, när det gäller skada i följd av att en sådan förpliktelse åsidosätts, än som följer av den allmänna culparegeln och nu återgivna grundsatser om principalansvar. Det är visserligen osäkert, i vad mån bäraren av förpliktelsen blir skadeståndsskyldig, när han har uppdragit åt annan att utföra åtgärden men denne har försummat att fullgöra sitt åtagande. Vid tillämpning av den allmänna tillsynsplikt som åvilar en uppdragsgivare tillämpar emellertid domstolarna så stränga aktsamhetsnormer, att resultatet ofta blir detsamma som om ett utsträckt principalansvar tillämpats. Uppdragsgivaren har en långtgående skyldighet att övervaka förpliktelsens fullgörande, och i händelse av försummelse på medhjälparens sida har han att försöka uppfylla sin förpliktelse på annat sätt. Vissa domstolsavgöranden kan också tyda på att ett utsträckt principalansvar har tillämpats vid åsidosättande av konkret angivna s. k. politirättsliga förpliktelser. I andra fall åter har anspråk mot den förpliktade ogillats på den grund att han inte själv varit vållande och inte ansetts kunna åläggas ansvar för anlitad självständig medhjälpares försummelse.

Avsteg från huvudregeln att en uppdragsgivare i utomobligatoriska förhållanden inte svarar för vållande av självständig medhjälpare eller dennes folk har vidare gjorts i fråga om vissa skador i grannelagsförhållanden. Det gäller skador som genom grävnings-, sprängnings- eller schaktningsarbeten har uppkommit på grannfastighet.

2.2.1.3. Principalansvar mot egna arbetstagare. Om en arbetare skadas i arbetet genom en arbetskamrats vållande, är arbetsgivaren i allmänhet inte skyldig att utge skadestånd, om inte vållande ligger honom själv eller hans drifts- eller arbetsledning till last. Här gäller alltså samma grundsatser som när det gäller förhållandet till utomstående tredje man, trots att det föreligger ett avtalsförhållande — tjänsteavtal — mellan arbetsgivaren

och den skadelidande. Liksom när det gäller skada på utomstående anses en arbetsgivare också i hithörande fall böra svara för vållande av anställd, som utan att tillhöra drifts- eller arbetsledningen fullgör från risksynpunkt särskilt ansvarsfulla arbetsuppgifter (se senast NJA 1970 s. 146).

Också här uppkommer ibland frågan om gränsdragningen mellan arbetstagare, som intar en sådan ställning att deras fel eller försummelser ådrar arbetsgivaren skadeståndsansvar, och arbetstagare för vilkas vållande arbetsgivaren inte svarar. När det gällt att dra gränsen mellan drifts- eller arbetsledning och vanlig arbetare synes domstolarna i allmänhet ha följt kriterier som överensstämmer med dem som tillämpas när den skadelidande är en utomstående. Sålunda har t. ex. vållande av en lagbas, som var utsedd av arbetsgivaren men som inte hade något inflytande i fråga om arbetsfördelning, detaljer i utförandet av arbetet, arbetarskydd etc. ansetts inte kunna ådra arbetsgivaren ansvar gentemot en skadad arbetare.

Den senaste tidens tekniska utveckling har medfört, att nu återgivna grundsatser om principalansvar i förhållande till de egna arbetstagarna fått ökad praktisk betydelse. En vanlig arbetare anförtros numera ofta tekniskt kvalificerade och självständiga arbetsuppgifter. När en sådan arbetare skadar en arbetskamrat, kan arbetsgivaren med nuvarande rättspraxis tänkas bli skyldig att utge skadestånd enligt principen om ansvar för vållande av anställd som har anförtrotts särskilt ansvarsfull uppgift.

En arbetsgivare anses inte ansvarig mot de egna arbetstagarna för skador som tillfogas dem genom vållande av en självständig medhjälpare som arbetsgivaren har anlitat. Skadeståndstalan har i några sådana fall ogillats, t. ex. när anställd hos en huvudentreprenör har skadats på grund av vållande hos en underentreprenör. Också här gäller alltså samma principer som när en utomstående tredje man skadas genom vållande av självständig medhjälpare.

2.2.1.4. Principalansvar i avtalsliknande förhållanden. Det oinskränkta principalansvar som anses gälla i avtalsförhållanden utanför tjänsteavtalets område gäller bara mellan avtalskontrahenterna. Om t. ex. en hyresvärd har träffat avtal med en byggnadsfirma om reparation av sin fastighet och en hyresgäst genom vållande av någon anställd hos byggnadsfirman lider skada i samband med att arbetena utförs, blir entreprenören i princip inte skyldig att ersätta skadan, om inte vållande ligger också honom själv eller hans drifts- eller arbetsledning till last. Hyresgästen står ju utanför reparationsavtalet. Men det har förekommit fall, då skadestånd har tillerkänts utomstående, utan att det klart fastslagits, att vållande har legat drifts- eller arbetsledningen till last. Det har i allmänhet rört sig om fall då anställda har skadats på grund av felaktigheter i levererat gods, t. ex. en maskin. En utsträckt tillämpning av det oinskränkta principalansvaret motiveras i dessa fall av att ett åsidosättande av en avtalsförplik-

telse kan utsätta även avtalskontrahentens anställda för risker. Men oinskränkt principalansvar har i några fall tillämpats också till förmån för andra skadelidande än avtalspartens anställda. Det har då gällt fall, när en part i ett avtalsförhållande genom lagbestämmelse eller på annat sätt har ålagts en förpliktelse till skydd för tredje man, t. ex. viss säkerhetsföreskrift. Det har gjorts gällande, att den som lidit skada till följd av att en sådan förpliktelse har åsidosatts bör åtnjuta skadeståndsrättsligt skydd som om han själv varit part i avtalet.

Kontraktsrättens vidsträckta principalansvar gäller i allmänhet som tidigare antytts också, när avtalspart har åsidosatt en biförpliktelse till avtalet. Med biförpliktelse avses ett åliggande som inte har kommit till uttryck i ett öppet åtagande men som likväl anses föreligga vid sidan av huvudförpliktelsen enligt avtalet, t. ex. en säljares skyldighet att tillse att köparen inte skadas i samband med leveransens fullgörande.

Utanför det kontraktsrättsliga principalansvaret i egentlig mening ligger också en leverantörs skyldighet att svara för att försålt gods inte har skadebringande egenskaper. Det finns åtskilliga rättsfall, där en tillverkare eller en försäljare av viss vara har ådömts skadestånd på grund av att varan genom sin beskaffenhet har åstadkommit skada på utomstående person eller egendom. I sådana fall har ansvar ålagts även på grund av vållande av leverantörens eller tillverkarens anställda i underordnad ställning.

I åtskilliga fall, där något egentligt avtal visserligen inte har förelegat men situationen har företett en avtalssituations drag, har principalansvar ansetts kunna tillämpas också med anledning av underordnads vållande. En sådan tillämpning av principalansvaret har förekommit t. ex. i fråga om skada som på sjukhusväsendets område har drabbat patient och i fråga om en butiksinnehavares skyldighet att tillse att presumtiva kunder inte skadas under besök i butiken, men också när det gällt kronans ansvar för skada på rekvirerad egendom.

2.2.1.5. Kravet på handlande i tjänsten. För att principalansvar skall inträda måste den handling som utlöser ansvaret ha visst samband med skadevållarens verksamhet för principalens räkning. Handlingen skall med andra ord ha vidtagits i tjänsten. I några fall, av vilka flertalet har rört principalansvar i kontraktsförhållanden, har frågan om gränsdragningen mellan handlingar i och utom tjänsten prövats. Det är dock inte möjligt att med ledning av dessa avgöranden ange några allmängiltiga principer för bedömningen. Prövningen har skett med beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet.

2.2.2. Skadeståndskommittén

2.2.2.1. Allmänna synpunkter. Kommitténs uppdrag begränsar, utan några närmare direktiv i övrigt, det aktuella reformarbetet till partiella refor-

mer på den nu gällande rättens grund. Kommittén finner sig med hänsyn till uppdragets art inte ha anledning att gå djupare in på diskussionen om grundlinjerna för den framtida skadeståndsrätten. Kommittén är dock övertygad om att en mera omfattande reform inte bör göra alltför radikala avsteg från vad som nu gäller.

Området för det principalansvar som kommittén diskuterar omfattar all yrkesverksamhet, där någon använder sig av en eller flera arbetstagare, liksom de fall då en privatperson har någon anställd i sitt hushåll o. l. Kommittén påpekar, att principalansvaret även möter inom olika slag av statlig eller kommunal verksamhet, men också inom sådan verksamhet som drivs av särskilda institutioner och inrättningar med offentligrättsliga inslag.

Enligt kommittén är rådande rättstillstånd i flera hänseenden otillfredsställande. Den gräns som har dragits mellan arbetstagare, för vilka arbetsgivaren svarar, och övriga arbetstagare är svår att klargöra och blir i tillämpningen lätt godtycklig. Klarare linjer är enligt kommittén önskvärda, och en för de skadelidande mera betryggande ordning bör eftersträvas.

Kommittén anser det inte utan vidare givet, att principalansvaret bör få samma omfattning och utformning när den skadelidande är en utomstående person och när skadan drabbar en anställd. I betänkandet behandlar kommittén dessa båda typfall vart för sig.

2.2.2.2. Principalansvar mot utomstående. En utvidgning av principalansvaret mot utomstående tredje man anser kommittén kunna motiveras av ändamålet att skapa ett effektivt skydd för den skadelidande. Kommittén finner det uppenbart, att rätten till ersättning av arbetsgivaren är mest värd för den skadelidande. Rätten till ersättning av arbetstagaren saknar ofta ekonomiskt värde, om den inte täcks av ansvarsförsäkring. I den mån man genom skadeståndsreglerna vill skapa ett ekonomiskt effektivt skydd för den skadelidande, bör enligt kommittén ett vidgat ansvar för arbetstagares vållande läggas på arbetsgivaren. Kommittén erinrar om att rätten till skadestånd alltjämt är av betydelse eftersom de sociala förmånerna inte ger full kompensation och de skadelidande endast har begränsade möjligheter att genom försäkring skydda sig mot olika skador av hithörande art.

Utvidgningen motiveras också av önskemålet om en rationell placering av kostnaderna för skador som uppstår genom vårdslöshet vid driften av ett företag. Kommittén framhåller, att arbetsgivaren vanligen har möjlighet att överblicka risken för att sådana skador kan uppstå och har handlingsfrihet vid planeringen av arbetet. Också i förhållande till den skadelidande är det enligt kommittén skäligt, att arbetsgivaren bär bördan av de skador som arbetstagaren vållar. Från allmän ekonomisk synpunkt synes

det riktigt, att kostnaden för de skador som genom vårdslöshet vållas vid driften kommer att belasta denna drift. Det rör sig här absolut sett inte om kostnader av sådan storlek att det kan vara betänkligt att lägga dem på företagarna. I motsats till den enskilde arbetstagaren har arbetsgivaren regelmässigt möjlighet att teckna försäkring som täcker skador av detta slag, och han kan inräkna utgiften för denna försäkring i sina kostnadskalkyler.

I fråga om behovet av prevention mot arbetstagares vållande pekar kommittén på att arbetsgivaren svarar jämte den skadevållande arbetstagaren, när principalansvar gäller enligt nuvarande regler. Preventionssynpunkten borde, om den hade fog för sig, leda till att arbetstagaren inte fick skyddas genom ansvarsförsäkring. Något sådant försäkringsförbud gäller dock inte. Kommitténs slutsats är, att preventionen, så vitt angår arbetstagare, bör i mån av behov tillgodoses med andra medel, såsom disciplinära åtgärder, straff och regressrätt i grövre fall. Enligt kommitténs uppfattning har ett skadeståndsansvar för arbetsgivaren oberoende av eget vållande större preventiv effekt. Arbetsgivaren stimuleras nämligen att vidta anordningar som motverkar vårdslöshet hos arbetstagarna och begränsar verkningarna därav.

Utvecklingen har även hos oss gått långt i den riktningen att ersättning för skador som uppkommer genom vållande i närings- eller annan ekonomisk verksamhet uppfattas som en kostnad vilken företagarna har att bära. Kostnaderna för olika typer av ansvarsförsäkringar, som täcker också vållande av arbetstagare, betalas av arbetsgivarna. Regress från försäkringsgivare mot anställd förekommer i praktiken inte. Enligt kommittén förekommer det endast undantagsvis att en arbetsgivare, som inte har ansvarsförsäkring utan själv har fått ersätta en skada vilken vållats av någon som tillhör hans drifts- eller arbetsledning, utövar regress mot den skadevållande. Även i dessa fall stannar utgiften således regelmässigt på företagaren. Speciallagstiftningen om objektivt företagaransvar på särskilda verksamhetsområden utgör också uttryck för den nämnda utvecklingstendensen.

En utvidgning av principalansvaret till att omfatta alla arbetstagares vållande kan enligt kommittén på ett naturligt sätt infogas i det allmänna skadeståndsrättsliga systemet. Skadeståndsrätten skulle bringas i närmare överensstämmelse med vad som på grund av försäkringsförhållandena redan tillämpas inom en stor del av näringslivet. Visserligen har ansvarsförsäkringens utveckling medfört, att behovet av utvidgat principalansvar i avsevärd mån har tillgodosetts på annan väg. Men det kan alltjämt inträffa att skador vållas av anställda i de lägsta graderna utan att dessa skador täcks av ansvarsförsäkring. Kommittén pekar här på att försäkringsbeloppet inte alltid räcker för att täcka hela skadan, att ansvarsförsäkring gör undantag för vissa praktiskt viktiga skadefall, samt att villkoren gör

undantag för skador på egendom som arbetsgivaren eller någon för hans räkning har omhändertagit, exempelvis för reparation — låt vara att ansvaret i sådana fall oftast följer kontraktsrättsliga regler. Kommittén finner det vara stötande från den skadelidandes synpunkt, att — under lika förutsättningar i övrigt — rätten till ersättning är ekonomiskt tryggad, om ansvarsförsäkring finns, medan den skadelidande i motsatt fall på grund av den skadevållandes dåliga ekonomi kanske inte har möjlighet att få ut ens en bråkdel av skadeståndet. En utvidgning av principalansvaret skulle i sin mån bidra till att ansvarsförsäkring vinner ökad utbredning.

I sådan statlig verksamhet som är att jämställa med enskild verksamhet bär staten samma principalansvar som en enskild företagare. Staten tecknar emellertid inte försäkring. De skadelidande njuter därför inte någon sådan förmån av ansvarsförsäkring som i vid omfattning föreligger inom enskild verksamhet. Staten svarar m. a. o. inte för skador som vållas av lägre befattningshavare, vare sig skadeståndsrättsligt eller genom någon försäkringsmässig reglering, om det inte finns särskilda regler härom, såsom för järnvägstrafiken och sjöfarten. Detsamma gäller en del större kommuner, som inte heller tecknar ansvarsförsäkring. Kommittén finner det stötande, att offentligrättsliga subjekt på detta sätt intar en undantagsställning.

Enligt kommittén når man en bättre ordning, om principalansvaret utvidgas till att omfatta samtliga arbetstagare, oavsett vilken ställning de har. Därigenom skulle man inte vinna något väsentligt nytt i de talrika fall då ansvarsförsäkring redan nu finns. Men man skulle uppnå, att det allmänna och envar annan, som nu inte tecknar ansvarsförsäkring, får samma ansvar som de flesta företagare i realiteten åtar sig redan nu genom att hålla sådan försäkring.

Vid behandlingen av frågan om jämkning av arbetstagares skadeståndsansvar har kommittén funnit det synnerligen önskvärt, att detta ansvar begränsas. Möjligheten att realisera detta önskemål utan förfång för den skadelidande blir enligt kommittén större, om den skadelidande kan vända sig mot arbetsgivaren eller dennes försäkringsbolag med sina krav. Det finns knappast någon annan metod än att utvidga principalansvaret, om man vill begränsa arbetstagarens skadeståndsansvar och samtidigt tillgodose den skadelidandes reparationsintresse.

Kommittén anser inte tillräckliga skäl föreligga att göra skillnad mellan å ena sidan ekonomisk verksamhet och å andra sidan icke-ekonomisk, ideell verksamhet eller privata förhållanden. Även om en ideell organisation eller en privatperson inte har samma möjligheter som en företagare att inrymma kostnaden för ett vidgat principalansvar i en ekonomisk kalkyl och helt eller delvis övervältra den på andra, kommer en utvidgning av principalansvaret för flertalet inte att medföra några kostnadsstegringar. Också de ansvarsförsäkringar som står dessa kategorier av arbetsgivare till buds om-

fattar redan nu skador som vållas av de lägst anställda. Men särskilt för arbetsgivare av detta slag kan det enligt kommittén föreligga behov av en jämkningsmöjlighet, när ansvarsförsäkring saknas eller är otillräcklig.

Kommittén finner också rättstekniska fördelar vara förenade med en utvidgning av principalansvaret. Ett åtminstone i princip oinskränkt principalansvar gäller i inomobligatoriska förhållanden, men gränsen mellan inom- och utomobligatoriska förhållanden är ofta flytande. Den skillnad som nu råder i fråga om principalansvarets omfattning kan därför leda till otillfredsställande och godtyckliga resultat. Användningen av kvasikontraktsrättsliga synpunkter i utomobligatoriska förhållanden ger enligt kommittén en antydan om att det inte svarar mot det praktiska livets krav att i fråga om principalansvaret göra skillnad mellan inom- och utomobligatoriska förhållanden.

Slutligen framhåller kommittén, att principalansvaret i flertalet av de västerländska stater med vilka Sverige har ekonomiska förbindelser går längre än hos oss, och understryker särskilt att man i våra grannländer Danmark och Norge liksom i Island erkänner oinskränkt principalansvar. Om större nordisk rättslikhet skall vinnas, är det därför ofrånkomligt att vår lagstiftning får motsvarande innehåll.

Sammanfattningsvis förordar kommittén, att det allmänna principalansvaret i förhållande till utomstående tredje man vidgas till att omfatta vållande i tjänsten av samtliga arbetstagare, sålunda även de lägst anställda (1 § i kommitténs förslag). I de ömmande fall som kan uppkomma är det enligt kommittén tillräckligt att skadeståndsansvaret kan jämkas, när det skulle bli alltför betungande. Kommittén föreslår också att en sådan jämkningsregel införs (3 § i kommittéförslaget).

2.2.2.3. Principalansvar mot egna arbetstagare. Kommittén konstaterar inledningsvis, att svensk rättspraxis snarast har utvecklats i riktning mot en utvidgning av principalansvaret mot egna arbetstagare. Detta omfattar nämligen numera också vållande av arbetstagare som har anförtrotts särskilt ansvarsfulla sysslor. Många av de synpunkter som kommittén har anfört till stöd för en utvidgning av principalansvaret mot utomstående gör sig enligt kommittén gällande även i fråga om skador som drabbar arbetstagare i arbetet. En effektiv rätt till skadestånd förutsätter, att arbetsgivaren blir ansvarig. Det synes vidare skäligt att förluster som uppstår genom dessa skador räknas som en kostnad i verksamheten. Vad kommittén har anfört om förhållandet mellan arbetsgivarens och den enskilde arbetstagarens skadeståndsansvar äger giltighet också här. Om man över huvud anser, att rätt till skadestånd bör finnas vid skada som arbetstagare vållar varandra, är det enligt kommittén rimligt att ersättningen bekostas av arbetsgivaren och utgår ur dennes ansvarsförsäkring, när sådan finns. I regel kan den enskilde arbetstagaren lika litet i dessa fall som när skadan drabbar utom-

stående skydda sig genom ansvarsförsäkring mot sitt personliga skadeståndsansvar.

Det finns emellertid enligt kommittén också skäl som talar mot en utvidgning av principalansvaret till att omfatta skador som arbetskamrater vållar varandra. Eftersom personskadorna uppenbarligen är de viktigaste i detta sammanhang och skadefallen så gott som undantagslöst är att hänföra till yrkesskador, får den skadelidande ersättning från yrkesskadeförsäkringen. Ersättningen utgår i princip oberoende av om det rör sig om ren olyckshändelse eller om vållande ligger arbetsgivaren, en arbetskamrat eller en helt utomstående till last. Det kan förefalla väl mycket begärt, att arbetsgivaren, utöver premierna för denna försäkring, också skall betala skadestånd med anledning av sådana olycksfall. Emellertid ger yrkesskadeförsäkringen inte full kompensation för den lidna skadan. Man måste enligt kommittén också räkna med att stora grupper av arbetstagare under lång tid framåt kommer att stå utan sådant kompletterande försäkringsskydd vid olycksfall eller sjukdom som t. ex. gruppliv- eller gruppolycksfallsförsäkring utgör. Förbättringarna i den allmänna försäkringen medför att denna i många fall ger ett nästan lika gott skydd som yrkesskadeförsäkringen. Förmånen att ha rätt till yrkesskadeersättning kan därför ibland framstå som en otillräcklig kompensation för att rätt till skadestånd inte föreligger, anser kommittén.

Kommittén tror inte, att ett vidgat principalansvar leder till att arbetstagarna tar mindre hänsyn till de skaderisker som de utsätter arbetskamraterna för. Det synes kommittén dessutom odiöst att acceptera en ordning, enligt vilken den som drabbas av kroppsskada skall stå utan ersättning, därför att en sådan ordning förutsätts i någon mån verka preventivt. I fråga om sakskador kan det däremot lättare tänkas, att aktsamheten slappnar med vetskapen om att en skadelidande arbetskamrat får ersättning av arbetsgivaren för sin förlust. Det blir enligt kommittén dock mest fråga om bagatellskador, eftersom de anställda i allmänhet inte medför någon mera värdefull egendom till arbetsplatsen, och kommittén anser inte att det finns anledning till oro för att antalet bagatellartade skadeståndsanspråk skall bli besvärande. Man har i Danmark och Norge inga dåliga erfarenheter av att arbetsgivare bär skadeståndsansvar även för egendomsskador som arbetstagarna vållar varandra. Kommittén räknar visserligen ändå med, att en utvidgning av principalansvaret kan medföra missbruk, när det gäller sakskador. Man bör dock enligt kommittén kunna på olika sätt komma till rätta med eventuella otrevliga tendenser hos mindre hederliga element. Dessutom finns det möjlighet att i kollektivavtal eller individuella tjänsteavtal inrymma vissa bestämmelser som motverkar obehöriga försök att få ut ersättning. I fråga om personskada anser kommittén risken för missbruk vara obetydlig. Vid sidan av risken för straffansvar och disciplinära sank-

tioner är den allmänna obenägenheten att påta sig ansvar för vållande till svårare kroppsskada en kraftigt motverkande faktor.

Kommittén har övervägt, huruvida frågan om en utvidgning av principalansvaret på detta område är en angelägenhet som inte bör lösas genom lagstiftning utan i stället bör regleras genom frivilliga överenskommelser mellan parterna på arbetsmarknaden, eftersom frågan har samband med tjänsteavtalsförhållandet. En avtalsmässig reglering — genom kollektivavtal eller individuella tjänsteavtal — har enligt kommittén den fördelen framför lagstiftning att större hänsyn kan tas till skilda förhållanden i olika branscher och till olika typer av skadefall. Kommittén har dock funnit det mera rätlinjigt, att lagstiftning sker.

En utvidgning av principalansvaret till de fall då arbetstagare vållar arbetskamrat skada kan väntas medföra en viss kostnadsökning för arbetsgivarna, främst i form av ökade premier för ansvarsförsäkring. Sådan försäkring täcker f. n. inte arbetstagarens personliga skadeståndsansvar i dessa fall. Kommittén har låtit göra en undersökning av begränsad omfattning rörande frekvensen och den ekonomiska betydelsen av olycksfall i arbete, som har vållats av arbetskamrat till den skadelidande. Trots föreliggande felkällor kan resultatet enligt den försäkringsexpertis som kommittén anlitat läggas till grund för en bedömning av den ungefärliga kostnadsökningen. Den för de enskilda företagen beräknade kostnadsstegringen varierar för olika grupper arbetsgivare och beroende på olika beräkningsmetoder mellan 15 och 25 %. Kommittén anser att man försiktigtvis bör utgå från det högsta av dessa procenttal. En höjning av premierna för ansvarsförsäkring med 25 % är visserligen beaktansvärd, om man ser posten isolerad. Men eftersom premiekostnaden som helhet inte är särskilt betydande, är kostnadsstegringen enligt kommitténs uppfattning föga besvärande. Kostnaderna för ansvarsförsäkring är ganska ringa i förhållande till de belopp som arbetsgivarna utger för yrkesskadeförsäkringen. För en i undersökningen ingående grupp av arbetsgivare utgjorde premierna för yrkesskadeförsäkringen för åren 1959 och 1960 sammanlagt ca 12 milj. kr. Vad dessa företag (via ansvarsförsäkringsbolagen) fått utge i skadestånd under motsvarande tid, ca 1,1 milj. kr., utgör mindre än 10 % av kostnaderna för yrkesskadeförsäkringen. Om man till sistnämnda kostnader lägger företagens utgifter för allmän försäkring, blir procentsiffran ännu lägre.

På grundval av undersökningsresultaten har kommittén kommit till slutsatsen, att den ökning av företagens och det allmännas kostnader som en utvidgning av principalansvaret skulle medföra inte kan tillmätas avgörande betydelse som skäl mot en reform. För rent privata förhållanden torde frågan om principalansvar i hithörande fall inte spela någon praktisk roll.

Kommittén har på grund av dessa överväganden stannat för att frågan om ersättning med anledning av skador som arbetstagare vållar varandra

bör behandlas på samma sätt som skador som arbetstagare vållar utomstående personer.

Kommittén förutsätter, att de regler om oinskränkt principalansvar som sålunda föreslås skall vara direkt tillämpliga i fråga om vållande av arbetstagare. Frågan om den närmare innebörden av begreppet arbetstagare behandlar kommittén i specialmotiveringen till sitt lagförslag. Enligt kommittén bör emellertid reglerna tillämpas analogiskt på andra än arbetstagare om förhållandena är jämförliga. Även denna fråga berör kommittén närmare i sin specialmotivering. Jag kommer att redovisa kommitténs ståndpunkt i dessa hänseenden vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.3.1.). De uttalanden som kommittén gjort om tillämpning av dess förslag inom den offentliga sektorn för det fall att lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar inte kommer till stånd kan förbigås här, eftersom sådan lagstiftning enligt vad jag föreslår skall genomföras samtidigt med lagstiftningen om det allmänna principalansvaret.

2.2.2.4. Uppdragsgivares ansvar för vållande av självständig medhjälpare. Kommittén har i likhet med övriga nordiska kommittérade funnit det påkallat att överväga en utsträckning av principalansvaret till att omfatta också skada vållad av självständig medhjälpare, när det gäller åsidosättande av speciella förpliktelser som lagstiftningen ålägger rörelseidkare, fastighetsägare m. fl. i syfte att förebygga skada på person eller egendom.

Kommittén ger vissa exempel på förpliktelser av denna art, som gäller till skydd för allmänheten. Föreskrifter härom finns bl. a. inom verksamhetsområden som rör handhavande av farliga ämnen, såsom gifter, brandfarliga varor, radioaktivt material och explosiva varor. Hit hör också bestämmelser, som har tillkommit i trafiksäkerhetens intresse, t. ex. föreskrifter om skyldighet för fastighetsägare att sanda trottoarer vid halka. Kommittén erinrar vidare om sådana föreskrifter om skyldighet att vidta skydds- eller säkerhetsåtgärder som brukar förknippas med tillstånd för utövning av viss verksamhet, och om allmänna ordningsstadgans bestämmelser om säkerhetsåtgärder vid offentliga tillställningar, hälsovårds- och livsmedelsstadgornas föreskrifter om renhållning o. l. samt bestämmelserna i vägtrafikförordningen och sjölagen jämte därtill anknutna författningar om motorfordons, resp. fartygs utrustning. Föreskrifter har också i vid omfattning meddelats till skydd för mera begränsade grupper av intressenter. Kommittén hänvisar här till bestämmelser i arbetarskyddslagen och byggnadsstadgan men också till den oskrivna grannelagsrätten.

Mot bakgrund av vad som kan antas vara gällande rätt i fråga om skyldigheten för bäraren av en förpliktelse av detta slag att ersätta skada uppkommen till följd av att förpliktelsen inte fullgörs — och som har angetts i det föregående (avsnitt 2.2.1.2.) — framför kommittén tanken, att den som har ålagts en sådan förpliktelse inte bör kunna befria sig från ansvaret för dess

fullgörande genom att övervältra förpliktelsen på annan. Betydelsen av att föreskrifter av detta slag efterlevs motiverar enligt kommittén ett principalansvar för självständig medhjälpare och dennes folk. Liknande betraktelsesätt är förhärskande i vissa främmande rättssystem, bl. a. i angloamerikansk rätt, där uppdragsgivare i motsvarande fall (vid s. k. »non-delegable duties») åläggs ansvar för anlitad självständig företagares försummelser, fastän det subordinationsförhållande som annars är en förutsättning för principalansvar inte föreligger. Många fördelar är enligt kommittén förknippade med en sådan utsträckning av ansvaret. Den som anlitar en ekonomiskt svag medhjälpare kan inte slå sig till ro med att ha lämnat uppgiften i andra händer. För en rad praktiskt viktiga fall undgår man gränsdragningen mellan å ena sidan medhjälpare som, ehuru formellt självständiga, är underordnade uppdragsgivaren, samt å andra sidan i verklig mening självständiga företagare. Från processuell synpunkt skulle det vara förmånligt för de skadelidande att alltid kunna vända sig mot den som är bärare av förpliktelsen. Man rör sig här enligt kommittén på områden med ofta stora skaderisker. För de skadelidande är det därför särskilt angeläget att skadeståndsansvaret täcks genom ansvarsförsäkring. En utvidgning av principalansvaret skulle medföra, att ansvarsförsäkringarna i dessa fall kommer att täcka också skador med anledning av försummelser från anlitade självständiga medhjälpares sida. Kommittén ser också en fördel i att utvidgningen skulle bidra till en utjämning av olikheterna mellan inom- och utomobligatoriskt principalansvar i fråga om ansvar för självständig medhjälpare.

I enlighet med dessa överväganden förordar kommittén, att en bestämmelse i ämnet tas upp i en lagstiftning om arbetsgivares skadeståndsansvar. I 2 § kommittéförslaget föreskrivs sålunda, att den som genom lag eller författning ålagts att i särskild egenskap vidta åtgärd till förebyggande av person- eller sakskada och som anlitar annan än arbetstagare för uppgiften skall svara för den som har anlitats och hans folk på sätt som sägs i 1 § i förslaget.

2.2.2.5. Begränsning till person- och sakskada. Kommittén erinrar om att den allmänna culparegelns tillämpningsområde enligt gällande svensk rätt är inskränkt till integritetskränkningarnas område och sålunda inte omfattar ren förmögenhetsskada. En liknande avgränsning av lagstiftningens räckvidd har enligt kommittén särskilda skäl för sig i detta sammanhang, när bara vissa speciella reformönskemål på skadeståndsområdet tas upp till behandling. Det är huvudsakligen beträffande sådana skador som ett reformbehov har framträtt. Ett annat skäl är, att ansvarsförsäkringarna täcker endast skada på person och egendom. Det är enligt kommittén tveksamt, om dessa försäkringar lämpligen kan utsträckas till att omfatta också ren förmögenhetsskada. Detsamma gäller i fråga om icke-ekonomisk skada, som tillfogas någon på annat sätt än genom person- eller sakskada. Kommittén

har också i »Skadestånd I» förordat, att den allmänna culparegeln och de särskilda bestämmelserna om barns och föräldrars samt psykiskt abnorma personers skadeståndsansvar skall gälla bara i fråga om person- och sakskada och att ansvar för ren förmögenhetsskada skall inträda endast för skada som någon tillfogar annan genom brott. Beträffande rätt till ersättning för icke-ekonomisk skada som tillfogas utan samband med person- eller sakskada förutsätter kommittén i »Skadestånd I», att skadan har tillfogats genom »brott mot den personliga friheten, annat ofredande, ärekränkning eller dylik brottslig gärning».

Skadeståndskommittén anser det knappast tillrådligt att i detta sammanhang försöka bemästra hela det vittomfattande problemkomplex som frågan om arbetsgivares ansvar för arbetstagares vållande utanför integritetskränkningarnas område utgör. Kommittén syftar därvid på de fall då en arbetstagare gör sig skyldig till t. ex. bedrägeri, ärekränkning, intrång i immaterialrätt, illojal konkurrens eller gäldenärsbrott. Förhållandena är här alltför växlande och svåröverskådliga.

Kommittén har således stannat för att förslagets bestämmelser om principalansvar skall gälla bara vållande till person- och sakskada. Härmed kommer de fall då enligt gällande rätt ren förmögenhetsskada eller icke-ekonomisk skada anses ersättningsgill att falla utanför den föreslagna lagstiftningens tillämpningsområde. Kommittén räknar emellertid med att bestämmelserna kan bli analogiskt tillämpliga även på sådana skador, nämligen i fall som är fullt jämförliga med åsamkande av person- eller sakskada. Som exempel nämner kommittén culpös ärekränkning.

2.2.2.6. Jämkning av principalansvar. Kommittén erinrar om att dess förslag om ett utvidgat principalansvar gäller också för icke-ekonomisk verksamhet och för privatpersoner samt även i övrigt i smärre förhållanden, då ansvaret någon gång kan tänkas bli ekonomiskt alltför betungande. Någon sådan verkan inträder inte i den mån det finns ansvarsförsäkring, som täcker skadan. Trots ansvarsförsäkringens stora utbredning kan man inte bortse från möjligheten att en eller annan arbetsgivare av oförstånd underlåter att teckna sådan försäkring eller att försäkringen är otillräcklig.

Det bör därför enligt kommittén finnas visst utrymme för jämkning av principalansvaret. Man bör undvika att en arbetsgivare blir oskäligt betungad, när ansvarsförsäkring saknas eller är otillräcklig. Enligt kommitténs uppfattning är det principalens ekonomiska ställning och verkningarna ur ekonomisk synvinkel av fullt skadeståndsansvar som bör komma i betraktande vid jämkningsfrågans prövning. Däremot bör den skadevållande handlingens beskaffenhet inte tillmätas självständig betydelse. Hänsyn bör å andra sidan givetvis tas till den skadelidandes förhållanden, så att inte i stället obilliga verkningar drabbar denne. Sådana verkningar inträder inte som följd av jämkning, när den skadelidande har skadeförsäkring eller

uppträder som självförsäkrare. Till självförsäkrare räknar kommittén i detta sammanhang staten samt större kommuner och vissa större företag, som på grund av riskutjämning inom den egna rörelsen inte tecknar ansvarsförsäkring.

Kommittén erinrar i detta sammanhang om att det i schweizisk rätt finns en regel som möjliggör jämkning av det presumtionsansvar för arbetsgivare som gäller där, och att vissa regler om jämkning av s. k. husbondeansvar finns i § 25 i de danska och norska försäkringsavtalslagarna.

En allmän jämkningsregel kan enligt kommittén visserligen vara motiverad, men detta bör inte hindra att man inför jämkningsregler på begränsade områden, t. ex. i fråga om principalansvaret. Att principalen skall svara för annans vållande oberoende av egen culpa ger skadefallen på detta område en särställning, som enligt kommittén motiverar en jämkningsregel. En sådan regel motverkar sannolikt inte önskemålet att främja utbredningen av ansvarsförsäkring. Oavsett om jämkningsmöjlighet finns är nämligen risken att få betala skadestånd enligt kommitténs uppfattning tillräcklig för att uppmuntra till tecknande av ansvarsförsäkring.

Kommittén föreslår i enlighet med dessa överväganden en regel om att principalansvar kan jämkas, om skadeståndet med hänsyn till principalens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter finnes oskäligt betungande (3 § i kommitténs förslag). Regeln är enligt vad kommittén särskilt framhåller inte tillämplig, när skada har vållats av en arbets- eller uppdragstagare själv eller, i fråga om juridiska personer, dessas högsta organ.

2.2.2.7. Förhållandet till speciallagstiftning och till kontraktsrättsliga regler. Bestämmelser om oinskränkt principalansvar finns i sjölagen och järnvägsansvarighetslagen. Rent objektivt ansvar, som bl. a. inkluderar ansvar för anställds handlande, är föreskrivet för särskilda verksamhetsområden, t. ex. genom el-anläggningslagen, luftfartsansvarighetslagen, atomansvarighetslagen och miljöskyddslagen samt genom vissa bestämmelser i bilansvarighetslagen och järnvägsansvarighetslagen. Praktiskt betydelsefulla bestämmelser om ansvar för annans vållande finns i bilansvarighetslagen.

Konkurrensproblem kan enligt kommittén uppkomma, t. ex. vid tillämpning av jämkningsregeln i 3 § av dess förslag. Av praktisk betydelse är enligt kommittén vidare frågan, huruvida vissa särskilda preskriptionsbestämmelser i speciallagstiftningen skall gälla också när förslagets regler om principalansvar skulle kunna tillämpas. Kommittén antar, att en tillämpning av allmänna grundsatser leder till en tillfredsställande lösning av dessa problem. Men för att undvika att trafikansvarssystemet blir mera komplicerat än det redan är har kommittén ansett sig böra föreslå, att de nya reglerna om principalansvar inte skall gälla skada i följd av vårdslöshet vid sådan trafik med motorfordon för vilken skall finnas trafikförsäkring. En bestämmelse härom har kommittén tagit upp i 5 § av sitt förslag.

2.2.2.6.

Enligt i rättstillämpningen utbildade grundsatser gäller objektivt ansvar på vissa områden, såsom inom grannelagsrätten och vid vissa särskilt farliga militärövningar. Kommitténs förslag avses inte ha någon inverkan på de i huvudsak oskrivna regler som anses tillämpliga på dessa områden. Inte heller avser kommittén att en lagstiftning enligt dess förslag skall utgöra hinder för domstolarna att i framtiden statuera objektivt ansvar också på andra områden än de nu nämnda, om verksamhetens särskilt farliga beskaffenhet eller andra omständigheter påkallar det.

I inomobligatoriska förhållanden gäller redan i princip, att en avtalskontrahent svarar för sina medhjälpares vållande, dock med de avsteg som kan följa av det särskilda rättsförhållandets natur. Kommittén har som skäl för en utvidgning av principalansvaret hänvisat bl. a. till de nackdelar som är förknippade med att ansvaret f. n. har olika omfattning i utomobligatoriska och i inomobligatoriska förhållanden. Kommitténs förslag innebär visserligen en utjämning av dessa olikheter, och gränsdragningen mellan ansvarstyperna kommer inte att få samma betydelse som tidigare. Men skillnaden mellan utom- och inomobligatoriskt ansvar kan givetvis inte utplånas genom förslaget. Kommittén berör närmare i vilka mer betydelsefulla avseenden skillnaderna ännu kommer att framträda, t. ex. när det gäller omfattningen av ansvaret för självständig medhjälpare. För detaljerna i denna del i kommitténs framställning hänvisar jag i första hand till »Skadestånd II» s. 53.

Kommittén diskuterar i detta sammanhang särskilt i vad mån den föreslagna jämkningsregeln skall kunna tillämpas också i kontraktsförhållanden. Enligt kommittén bör frågan besvaras nekande för de fall då typiskt kontraktsmässiga förpliktelser har åsidosatts. När det gäller ansvar för skada som har uppkommit genom åsidosättande av en biförpliktelse i kontrakt — t. ex. ansvar för skada på grund av skadebringande egenskaper hos försålt gods — anser emellertid kommittén, att det bör finnas utrymme för jämkning, om person- eller sakskada drabbar medkontrahenten i avtalsförhållandet till följd av försummelser av medkontrahentens medhjälpare. Sammanfattningsvis uttalar kommittén, att analogisk tillämpning av jämkningsregeln bör kunna komma i fråga även i kontraktsförhållanden, under förutsättning att omständigheterna är jämförliga med skadefall som inträffar utan att något avtal ligger i botten men att vid försummelse med avseende på huvudförpliktelsen i ett avtal jämkning regelmässigt inte bör äga rum.

Enligt kommittén torde det motsvarande finska lagförslaget vila på samma utgångspunkter i detta hänseende som det svenska, under det att de danska och norska förslagen utgår från att lagstiftningen blir direkt tillämplig även i kontraktsförhållanden.

Kommittén påpekar, att dess förslag inte hindrar att en arbetsgivare i avtalsförhållanden gör förbehåll som fritar honom från principalansvar. Kommittén tänker sig att en sådan friskrivning kan komma till användning

i arbetsavtal beträffande skador som arbetstagare vållar varandra. Också i andra fall kan friskrivningsklausuler tänkas förekomma. I de danska och norska lagförslagen har tagits upp en särskild bestämmelse om att avtal, varigenom den skadelidandes rätt begränsas, kan lämnas utan avseende, i den mån avtalet skulle vara uppenbart obilligt (»urimelig»). De finska och svenska kommittéerna har inte funnit anledning att föreslå någon motsvarande bestämmelse. Skadeståndskommittén påpekar i detta sammanhang att en friskrivningsklausul, vars tillämpning skulle vara uppenbart otillbörlig, torde kunna jämkas eller lämnas utan avseende enligt grunderna för 8 § skuldebrevslagen.

2.2.2.8. Principalansvar i offentligrättsliga förhållanden. Kommittén har med utgångspunkt från att dess förslag kan komma att föranleda lagstiftning utan att samtidigt lagstiftning genomförs om det allmännas skadeståndsansvar behandlat vissa frågor om tillämpning av bestämmelserna i dess förslag när det gäller statens och kommunernas skadeståndsansvar. Jag återkommer med en redogörelse för vissa av kommitténs uttalanden i denna del vid behandlingen av frågan om det allmännas skadeståndsansvar (avsnitt 2.3.3.).

2.2.3. Remissyttrandena

2.2.3.1. Allmänna synpunkter. Vissa remissorgan har i sina yttranden gjort uttalanden av mera allmän och principiell räckvidd om det skadeståndsrättsliga reformarbetet. Dessa uttalanden har i sina huvuddrag redovisats i det föregående (avsnitt 1.4.7.).

Ett 40-tal remissinstanser har tillstyrkt, att skadeståndskommitténs förslag läggs till grund för lagstiftning, eller har med anmärkningar endast mot enskildheter i förslaget lämnat huvudprinciperna i detta utan erinran.

I ett stort antal av dessa yttranden framförs önskemål om att statens och kommunernas skadeståndsansvar blir föremål för lagstiftning i samband med att principalansvaret och arbetstagares skadeståndsansvar lagregleras. I allmänhet har härvid förutsatts, att en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar skall kunna genomföras på grundval av 1958 års förslag.

Ett flertal av de remissorgan som i princip tillstyrkt förslaget för fram vissa allmänna synpunkter på skadeståndskommitténs förslag. *Hovrätten för Nedre Norrland, försäkringsinspektionen* och *länsstyrelsen i Stockholms län* förklarar sig i allt väsentligt ansluta sig till förslagets huvudprinciper. *Svea hovrätt* anser förslaget vara väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. I samma riktning uttalar sig *länsstyrelsen i Jämtlands län, domänstyrelsen* och *socialstyrelsen,* som i likhet med *SACO* anser det angeläget att den föreslagna lagstiftningen snarast genomförs. Samma ståndpunkt intar

föreningen Sveriges häradshövdingar. Länsstyrelsen i Stockholms län finner de föreslagna ansvars- och jämkningsreglerna i allt väsentligt väl underbyggda och i det stora hela rimligt avvägda. *Sveriges läkarförbund* anser att en lagstiftning efter förslagets riktlinjer skulle medföra påtagliga fördelar. *Sveriges advokatsamfund* finner de skäl som kommittén har anfört för förslaget vara övertygande samt framhåller som en väsentlig fördel med förslaget att större överensstämmelse kommer att råda beträffande arbetsgivares skadeståndsansvar i obligatoriska och utomobligatoriska förhållanden.

Arbetsdomstolens ordförande är i princip positiv till förslaget men finner det i vissa avseenden svårt att bedöma dess räckvidd och att avgöra vilka praktiska verkningar lagen får för olika konkreta fall. Å andra sidan anser han det knappast möjligt att utforma en allmän lag på skadeståndsrättens område efter annan metod än den som skadeståndskommittén har tillämpat. Med hänsyn till rättsområdets karaktär kan det knappast undvikas, att den närmare utformningen av rättsreglerna liksom hittills måste ske i kasuistisk form genom rättspraxis. Det är dock enligt arbetsdomstolens ordförande en viss fördel, om praxis kan utvecklas på grundval av en skriven lag, i vilken de allmänna riktlinjerna har fastslagits. Härtill kommer, att förslaget innefattar inte endast en kodifiering av gällande rätt utan i betydelsefulla avseenden också ändringar däri, som knappast kan genomföras annat än genom lagstiftning.

Vissa av de remissinstanser som i det väsentliga har godtagit förslagets huvudprinciper har emellertid samtidigt tagit upp till diskussion den mera vittomfattande frågan om att införa ett rent objektivt skadeståndsansvar för arbetsgivare. *Länsstyrelsen i Stockholms län* konstaterar med beklagande, att det inte har befunnits möjligt att ta upp frågan om objektivt ansvar enbart på grund av arten av bedriven verksamhet till behandling. *Försvarets civilförvaltning* anser starka skäl tala för att denna fråga tas upp i den nya lagstiftningen. Förvaltningen pekar på att gränsen mellan fall, där culpöst förfarande kan anses föreligga, och fall där objektivt skadeståndsansvar kan ifrågasättas, ofta är flytande, särskilt när det är fråga om s. k. anonym culpa — dvs. att det är klart att ett fel har begåtts men ovisst vem som har felat — eller kumulerade fel, dvs. att ett flertal fel har begåtts, som inte vart för sig men väl tillsammantagna innefattar skadeståndsgrundande culpa. *Svenska fabriksarbetareförbundet* ifrågasätter, om man inte bör överväga att göra arbetsgivare skadeståndsskyldiga vid samtliga olycksfall i arbetet. Bedömningen av vem som har vållat en olycka blir enligt förbundet lätt godtycklig. Tillfälligheter kan göra, att en arbetsgivare i det ena fallet blir skadeståndsskyldig för ett olycksfall, medan ett likartat fall inte medför någon ersättningsskyldighet. Den utvidgning av socialförsäkringen som har skett och arbetarrörelsens målsättning att förlust vid sjukdom helt skall ersättas genom allmän försäkring medför, i samma takt som utbyggnaden

sker, en reducering av den kostnad som de skadeståndsskyldiga har för ersättning till de skadelidande. Förbundet anser det rimligt att en vidgning av arbetsgivares skadeståndsansvar sker allteftersom de allmänna försäkringarna medför en lindring av skadeståndet. De ökade riskerna i modernt industriellt arbete bör också medföra, att skadeståndslagstiftningen ges en mer social inriktning. Förbundet anser att kostnaderna för en sådan reform inte behöver bli alltför betungande, eftersom ansvarsförsäkring kan användas och kostnaderna därigenom utjämnas mellan företagen.

LO framför tanken på en regel om omkastad bevisbörda vid vissa svårare olyckstillfällen, då det är ogörligt för den skadelidande att prestera bevisning om vållande. LO syftar därvid på sådana olyckor där det med hänsyn till skadefallets särart är omöjligt inte bara att utröna vem som har vållat skadan utan också skadeorsaken. LO anser det självfallet att en sådan exculpationsprincip kan ersättas med en regel om objektivt skadeståndsansvar vid särskilt farlig produktion.

Ett begränsat antal remissinstanser ställer sig avvisande till skadeståndskommitténs förslag.

Kommerskollegium finner det strida mot hittills gällande rättsgrundsatser i vårt land att skadeståndsansvar skall åläggas den som förutsätts äga ekonomisk styrka och att ansvaret skall bli beroende av om försäkringsskydd föreligger eller skäligen kan åstadkommas. För kommerskollegium ter det sig vidare från principiell synpunkt anmärkningsvärt, att den påbyggnad av gällande socialförsäkringslagstiftning, som ett genomförande av skadeståndskommitténs förslag i väsentlig mån innebär, skulle avse endast de fall som ryms inom reglerna om principalansvaret och alltså inte gälla över hela linjen. Skadeståndskommitténs uttalande om det stötande i att den skadelidandes rätt till ersättning är ekonomiskt tryggad, om ansvarsförsäkring finns, medan han i motsatt fall kanske inte har möjlighet att få ut ens en bråkdel av det skadestånd som bör tillkomma honom, kan enligt kommerskollegium tillämpas i fråga om var och en som tillfogas skada genom vållande av medellös person och som inte har laglig rätt att få full ersättning av annan än denne. Också mot skadeståndskommitténs överväganden angående de ekonomiska verkningarna av förslaget riktar kommerskollegium invändningar. Den omständigheten att en arbetsgivare, som drabbas av det utvidgade principalansvaret, kan teckna en ansvarsförsäkring, som i väsentlig mån befriar honom från utgifter vid skadefall, är inte av avgörande betydelse. Erfarenheterna från liknande förhållanden tyder på att den samlade premiebelastningen på försäkringstagarna måste komma att bli betydande och avsevärt större än f. n. Om förslaget genomförs, torde antalet kända skadefall komma att öka. Vidare öppnar förslaget till viss del möjligheter för missbruk. Kommerskollegium delar inte skadeståndskommitténs uppfattning, att dessa möjligheter kan lämnas åt sidan vid bedömningen av förslagets ekonomiska verkningar. Slutligen framhåller kommers-

kollegium, att det inte är riktigt att utan starka skäl lägga den ekonomiska börda varom här är fråga på vissa grupper i samhället. Sådana skäl har inte redovisats i betänkandet.

Östergötlands och Södermanlands handelskammare avstyrker bestämt att förslaget läggs till grund för lagstiftning. Enligt handelskammaren uppkommer svårbemästrade ekonomiska konsekvenser av en så vidsträckt ansvarighet som förslaget innebär. Handelskammaren finner det tveksamt, om den angivna, genomsnittliga höjningen av premierna för ansvarsförsäkring kommer att vara tillräcklig. *Skånes handelskammare* finner att förslaget inte utan en omfattande överarbetning kan läggas till grund för lagstiftning.

Två av de instanser som ställt sig avvisande till kommittéförslaget, nämligen *SAF* — till vars yttrande *Sveriges industriförbund* och *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* har hänvisat — samt *Sveriges grossistförbund* har bl. a. ansett att förslaget i föreliggande utformning inte bör läggas till grund för lagstiftning. I sitt yttrande finner SAF att förslaget visserligen innehåller åtskilligt av värde, som på ett eller annat sätt kan komma till användning i framtiden. Men de sakliga invändningarna mot enskilda punkter i lagförslaget är alltför många och oklarheten är alltför stor i fråga om förslagets verkliga räckvidd, främst till följd av kommitténs många uttalanden om analogisk tillämpning. I sistnämnda hänseende vänder sig föreningen bl. a. mot skadeståndskommitténs uttalanden om analogisk tillämpning av förslaget beträffande andra än arbetstagare och analogisk tillämpning av förslagets jämkningsregler. Föreningen anser det oriktigt, att man i motiven till en lag gör uttalanden, som inte kan återföras till någon positiv bestämmelse. Det får inte vara så, att räckvidden av en lagstiftning är oklar i väsentliga, grundläggande frågor. Man kan enligt föreningen inte undgå denna uppfattning, när man granskar skadeståndskommitténs förslag.

Landsfogden i Malmöhus län anser förslaget vara alltför långtgående för att kunna godtas av rådande rättsuppfattning. De talrika jämkningsregler som återfinns i förslaget är också så obestämt utformade att man kan vänta en betydande ökning av antalet tvister inför domstol.

Sveriges hantverks- och industriorganisation anser att tiden ännu inte är mogen för en lagstiftning på detta område. Vissa av skadeståndskommitténs förslag torde sakna stöd i det allmänna rättsmedvetandet. Reformbehovet torde i första hand kunna tillgodoses genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Organisationen kritiserar vidare förslagets lagtekniska utformning och de konsekvenser i form av ökat engagemang från försäkringsväsendets sida som skulle bli en följd av förslagets genomförande. Även *järnvägsstyrelsen* anser, att anmärkningar kan riktas mot förslagets lagtekniska utformning.

2.2.3.2. Principalansvar mot utomstående. Kommitténs förslag, att principalansvaret mot utomstående tredje man skall utvidgas till att omfatta väl-

lande av samtliga arbetstagare, oberoende av deras ställning, har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av en överväldigande majoritet av remissinstanserna. Kommitténs motivering för förslaget har vunnit anslutning från åtskilliga håll. Betydelsen av föreliggande försäkringsmöjligheter och de ansvarsförsäkringsförhållanden som råder redan nu har understrukits av bl. a. *Svea hovrätt, skolöverstyrelsen, generaltullstyrelsen, SAF, TCO* och *SR*. Argumentet att ansvarsförsäkringar för arbetgivare täcker skador som vållas av arbetstagare i större omfattning än som motsvarar arbetsgivaren rättsligen åvilande ersättningsskyldighet anser emellertid *försvarets civilförvaltning* inte kunna undgå vissa erinringar. Civilförvaltningen biträder likväl förslaget under framhållande av skadelidande tredje mans starka intresse av att inte ställas i sämre situation i de fall då försäkringsskydd inte finns än i fall då arbetsgivaren har skaffat sig och därmed den skadelidande sådant skydd. Synpunkten att kostnaden för skador som vållas vid driften av ett företag bör bäras av företagaren som en kostnad i rörelsen understryks särskilt av bl. a. *försäkringsinspektionen, Sveriges advokatsamfund* och *TCO*.

De rättstekniska fördelarna av att olikheterna mellan inom- och utomobligatoriska förhållanden minskas har framhållits av *Sveriges advokatsamfund* och *magistraten i Hälsingborg*. Sistnämnda remissinstans understryker i likhet med *TCO* betydelsen av att behovet av en gränsdragning mellan arbetstagare i arbetsledande eller eljest ansvarig ställning samt övriga arbetstagare försvinner. *Försvarets civilförvaltning* och *Sveriges lantbruksförbund* för fram liknande synpunkter.

Överståthållarämbetet anser att arbetsgivaren i de flesta fall torde ha större möjligheter än sina anställda att kalkylera med och ekonomiskt bära ansvaret för skador som drabbar tredje man på grund av anställds vållande. Man kan dock inte bortse från att skadeståndsanspråk inte sällan kan komma att drabba även mindre bärkraftiga företagare och att gränsdragningen mot s. k. abnormhandlingar — dvs. handlingar av så extraordinär natur att de inte bör medföra principalansvar — kan vålla praktiska svårigheter. Enligt ämbetet har arbetsgivarna relativt inskränkta möjligheter att genom personalurval, arbetsledning m. m. begränsa riskerna för det skadeståndsansvar som föreslås. Ansvarets omfattning är vidare tämligen lösligt bestämt. Det kan därför vara tveksamt, om en sådan lagstiftning som den föreslagna är den riktiga vägen att komma till rätta med de trygghetsproblem det här gäller och om inte ämnesområdet snarare har anknytning till socialförsäkringslagstiftningen, närmast till socialförsäkringsväsendet. Den höga grad av skönsmässighet som torde komma att prägla rättstillämpningen kan också inge betänkligheter, men ämbetet vill inte motsätta sig de riktlinjer som kommittén föreslår i denna del.

Justitiekanslern ger uttryck för betänkligheter mot att principalansvar skall tillämpas i privata förhållanden. Kommitténs ståndpunkt bör dock

godtas, helst som samma reglering redan gäller i Danmark och Norge utan att veterligen någon olägenhet har framkommit där. *Kommerskollegium* vänder sig särskilt mot att principalansvaret skall tillämpas beträffande ideell verksamhet och privata förhållanden men framhåller också det vanskliga i att åstadkomma en gränsdragning, som är tillfredsställande från alla synpunkter. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser själva utgångspunkten för införande av objektivt ansvar för arbetsgivare vara de med industriell eller liknande verksamhet förknippade skaderiskerna och ifrågasätter därför om inte de rent privata förhållandena bort lämnas utanför. *Arbetsdomstolens ordförande* framför liknande synpunkter men pekar också på möjligheten att motverka obilliga konsekvenser genom den jämkningsregel som 3 § i kommitténs förslag innehåller.

Endast *landsfogden i Malmöhus län* avstyrker kommittéförslaget i denna del. Han invänder bl. a., att möjligheten till ansvarsförsäkring inte bör tillmätas så stor betydelse och att reglerna om principalansvar kommer att drabba många som i dag inte tecknar ansvarsförsäkring.

2.2.3.3. Principalansvar mot egna arbetstagare. Kommitténs förslag vinner också i denna del anslutning från majoriteten av remissinstanserna, som väsentligen godtar kommitténs skäl och synpunkter. *Magistraten i Hälsingborg* anser det sålunda ur rättvisesynpunkt svårt att föreställa sig att inte samma principalansvar skulle gälla mot egna anställda som mot utomstående tredje man. *Justitiekanslern* påpekar, att ett oinskränkt principalansvar över hela fältet medför en rättstekniskt sett enklare och klarare lösning. Försäkringsmässigt kan ansvaret vidare kanaliseras till arbetsgivarens eventuella ansvarsförsäkring utan att merkostnaden blir betungande. *Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län* har inte heller någon erinran mot förslaget men anser att frågan om de ekonomiska konsekvenserna för näringslivet om möjligt bör undersökas närmare. *Sveriges advokatsamfund* finner förslaget välgrundat men förutsätter, att ansvarsförsäkringens villkor anpassas efter de nya reglerna. *Svenska försäkringsbolags riksförbund* anser det möjligt att genomföra de förändringar i ansvarighetsförsäkringarnas omfattning som kommittén har framhållit som nödvändiga för anpassning till den föreslagna lagstiftningen. Förbundets uttalande äger f. ö. giltighet också beträffande andra delar av kommitténs förslag.

Arbetsdomstolens ordförande anser det vara befogat att begränsa principalansvaret mot egna arbetstagare till personskador, eftersom jämförelsevis bagatellartade anspråk på ersättning för sakskada kan medföra betydande administrativa besvärligheter för arbetsgivarna och då en viss risk för missbruk av rätten till skadestånd i sådana fall föreligger. *Civilförsvarsstyrelsen* befarar, att ett utvidgat principalansvar med mycket begränsad regressrätt kan medföra, att aktsamheten slappnar. Styrelsen avvisar dock inte förslaget, bl. a. med hänsyn till de goda erfarenheterna från Danmark.

Kommerskollegium finner det tveksamt, om förslaget i denna del bör godtas. Förhållandena måste enligt kommerskollegium många gånger bli sådana att det skulle vara stötande för rättskänslan att pålägga arbetsgivaren ett ansvar som rätteligen är att betrakta som strikt. Om t. ex. en funktionär under en idrottstävling skadar en annan funktionär, skulle den anordnande föreningen bli skadeståndsskyldig. Kollegium kan inte finna något bärande skäl för att just föreningen skall gottgöra den skadelidande.

Skånes handelskammare och *handelskammaren i Karlstad* anför också betänkligheter, bl. a. med hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna för arbetsgivarna. Skånes handelskammare anser det ligga närmast till hands att frågan om utvidgningen av principalansvaret blir löst genom avtal mellan arbetsmarknadsparterna. Handelskammaren i Karlstad anser sig ha anledning anta att kostnadsstegringen i verkligheten blir större än 25 procent.

Några remissinstanser har uttryckligen avstyrkt förslaget i denna del. *SAF* åberopar att den nuvarande gränsdragningen för principalansvaret har förankring i ett betraktelsesätt, som omfattas också av vida kretsar på arbetstagarsidan. Detta betraktelsesätt innebär, att arbetsgivaren svarar endast för skador som han kunnat förebygga genom lämpliga åtgärder. I vissa fall får han bära ett ännu vidare ansvar, nämligen när särskilda risk- eller kontraktssynpunkter motiverar detta. Enligt föreningens uppfattning är det inte rimligt — och inte heller underbyggt av någon uppfattning på arbetsmarknaden — att arbetsgivaren skall åläggas ett generellt skadeståndsansvar i situationer där det över huvud taget inte har varit möjligt för honom att vidta någon förebyggande åtgärd. Föreningen anser redan vissa av kommitténs egna uttalanden med styrka tala mot reformen. Det gäller sålunda vad kommittén har anfört om yrkesskadeförsäkringen, om möjligheterna att lösa det föreliggande problemet genom frivilliga överenskommelser på arbetsmarknaden och om riskerna för missbruk. Enligt föreningen kan man inte uteslutande ta hänsyn till möjligheterna till ansvarsförsäkring. Det måste vara viktigare att ta hänsyn till det betraktelsesätt som på ett naturligt sätt har vuxit fram. Det betydande antal småföretagare som saknar ansvarsförsäkring skulle finna sig obegripligt hårt drabbade, om förslaget genomförs. — Som tidigare nämnts avstyrker *landsfogden i Malmöhus län* varje utvidgning av principalansvaret.

Några remissinstanser tar upp frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring för arbetsgivare. *LO* anser i likhet med *TCO* att man bör utreda frågan om en obligatorisk försäkringsplikt, som enligt LO också bör vara straffsanktionerad. LO beaktar därvid särskilt den skadelidandes berättigade anspråk på att få full ersättning för sin skada utan hänsyn till principalens solvens, vidare den verkan en sådan försäkringsplikt bör få bl. a. på premiekostnaden och slutligen möjligheten till jämkning. Utredningen bör enligt LO inte utgöra hinder mot att principalansvaret snabbt genomförs. En del av de av LO hörda fackförbunden understryker bl. a. betydelsen av att arbetstagarna

2.2.3.3.

genom ett system med obligatorisk ansvarsförsäkring skulle beredas ökat skydd mot personligt skadeståndsansvar. Synpunkten delas av *SR*, som vidare framhåller, att det även från arbetsgivarnas synpunkt förefaller lämpligast att dessa alltid tecknar försäkring för sitt principalansvar, och som utgår från att arbetsgivarna i försäkringsrättsligt hänseende skulle få samma ställning som ägare av motorfordon. *Samverkande träfacken* anser att kostnaderna för en obligatorisk försäkring inte bör överdrivas och att man med en sådan försäkring uppnår bättre riskutjämning med lägre premienivå. *Socialstyrelsen* anser, att en lagstiftning om principalansvar senare kan kompletteras med bestämmelser om obligatorisk försäkring.

Kommitténs uttalanden om analogisk tillämpning av de föreslagna reglerna beträffande vållande av andra än arbetstagare har i allmänhet inte rönt allvarligare invändningar men har föranlett åtskilliga kommentarer. Dessa kommer jag att beröra närmare vid behandlingen av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.3.1.).

2.2.3.4. Uppdragsgivares ansvar för vållande av självständig medhjälpare. Förslaget i denna del tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser, bland dem *justitiekanslern, hovrätten för Nedre Norrland, socialstyrelsen, byggnadsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, länsstyrelsen i Jämtlands län, Svenska försäkringsbolags riksförbund, LO, TCO* och *Svenska landstingsförbundet.*

Magistraten i Hälsingborg tillstyrker också förslaget men ifrågasätter, om inte principalansvar för självständig medhjälpare bör inträda även i vissa andra fall än då fråga är om fullgörande av lagstadgad förpliktelse, t. ex. när ett entreprenadföretag anlitas för fönsterputsning. Magistraten understryker vidare bl. a., att motivuttalandena inte bör tilläggas alltför bindande karaktär. *Föreningen Sveriges häradshövdingar*, som inte heller motsätter sig förslaget, kritiserar kommitténs motivering att uppdragsgivaren inte skall kunna befria sig från ansvaret för en förpliktelses fullgörande genom att övervältra förpliktelsen på en annan. Den förpliktelse som inte får eller inte kan övervältras är skyldigheten att utföra vissa åtgärder, däremot inte principalansvaret. Det är enligt föreningen i själva verket lagstiftaren som av bl. a. sociala skäl övervältrar principalansvaret från den som faktiskt är arbetsgivare vid arbetets utförande till den som har det primära ansvaret gentemot samhället för att arbetet blir utfört på rätt sätt och i rätt tid. Inte heller *generaltullstyrelsen* motsätter sig förslaget men framhåller, att det utsträckta principalansvaret kan bli konkurrenshämmande. En arbetsgivare är enligt styrelsen nämligen inte villig att anlita annan självständig medhjälpare än den som kan ställa betryggande säkerhet för att uppdragsgivaren inte riskerar att drabbas av ansvar för skada, som omfattas av medhjälparens principalansvar.

Ett par remissinstanser, som har intagit en i princip positiv hållning till

förslaget, har ifrågasatt om det inte i förslaget bör tas upp en särskild bestämmelse om rätt för uppdragsgivaren att av den självständige medhjälparen kräva åter vad han har utgett.

Några remissinstanser har intagit en mera klart avvisande hållning till förslaget i denna del. *Svea hovrätt* framhåller, att om arbetsgivaren har en konkret politirättslig förpliktelse att vidta en skadeförebyggande åtgärd, han enligt gällande rätt torde ha en långtgående plikt att tillse att åtgärden verkligen vidtas. Tillsynsplikten torde enligt hovrätten vara i stort sett densamma oberoende av om egen arbetskraft eller självständig medhjälpare anlitas. Rättsfall från ett hithörande område — husägares skyldighet att genom snöskottning hindra olycksfall — ger enligt hovrätten vid handen, att någon lättnad i ansvaret inte uppnås genom anlitande av en självständig medhjälpare. Men i praxis har man varit obenägen att ålägga uppdragsgivaren ansvar i fråga om skador som inträffar under det att en självständig medhjälpare utför sitt uppdrag. Med hänsyn bl. a. till dessa förhållanden ifrågasätter hovrätten, om det finns ett verkligt behov av en sådan lagregel som den föreslagna, helst som den anlitade medhjälparen ofta kan vara ekonomiskt starkare än sin uppdragsgivare. Enligt hovrätten bör domstolarna vid bedömande av ansvar för medhjälpares vållande ha friare händer än vad förslaget anger. Ett lagstadgande i ämnet kan enligt hovrättens uppfattning svårligen bli fullt tydligt. Som exempel anger hovrätten att den föreslagna lagtexten inte synes täcka författningsrum, som bara innehåller en allmän erinran om att nödig aktsamhet skall iakttas, och inte heller förpliktelser enligt den oskrivna grannelagsrätten eller enligt föreläggande som myndighet utfärdar med stöd av lag. Hovrätten finner att tillämpningsområdet i så fall skulle bli ganska snävt.

Kommerskollegium ger åtskilliga exempel på svårigheten att tolka bestämmelsen i 2 § i kommitténs förslag och på obilliga verkningar, som talar mot att förslaget genomförs. Kollegium påtalar särskilt, att den som är pliktig att vidta en viss åtgärd inte så sällan lär befinna sig i det läget att han inte kan bedöma hur åtgärden skall utföras och därför vänder sig till en sakkunnig på området för att få arbetet gjort. En villaägare bör t. ex. inte bli ersättningsskyldig för skada som en behörig el-installatör vållar i samband med reparationer av en elanläggning i villan. Kollegium anser, att det saknar större betydelse om förslaget i denna del inte genomförs och finner att en skadelidande vanligen torde vara tillräckligt skyddad genom att få rätt till ersättning av den självständige medhjälparen. *Västergötlands* och *Norra Hallands handelskammare* efterlyser en rättvisare lösning och ifrågasätter, om en uppdragsgivare rimligen bör vara ansvarig för en självständig medhjälpare och dennes folk i andra fall än då uppdragsgivaren har underlåtit att lämna medhjälparen upplysning om förhållanden som medhjälparen inte utan vidare bör ha haft eller ha skaffat sig kännedom om på grund av sin sakkunskap.

2.2.3.4.

Även *SAF* avstyrker förslaget. Detta statuerar enligt föreningen ett ansvar för uppdragsgivaren även för de skadefall som inträffar i uppdragstagarens verksamhet till följd av uppdraget. Bestämmelsen skall kunna tillämpas också vid förpliktelser som grundas på en allmänt utformad föreskrift som t. ex. 7 § arbetarskyddslagen. Trots kommitténs uttalanden om möjligheterna att ur en sådan föreskrift härleda ett konkretiserat åliggande att vidta en bestämd åtgärd finner föreningen det uppenbarligen inte vara möjligt att närmare bedöma räckvidden av förslaget i denna del. Bortsett härifrån finns det enligt föreningen inte bärande skäl för en regel av så överraskande art. Det gäller här förhållandet mellan självständiga företagare. Uppdragsgivaren skall ha full regressrätt mot uppdragstagaren. Också i övrigt är förhållandet mellan parterna dispositivt. Mot den bakgrunden finner föreningen inte något skäl att lagstifta om ett principalansvar företagare emellan.

Stadsjuristen i Stockholm understryker förslagets vittgående verkningar och belyser mycket utförligt svårigheten att tillämpa det. En analys av kommitténs exempel på lagstiftning, som skulle medföra skadeståndsansvar för fastighetsägare på grund av byggnadsentreprenörs åtgärder, ger enligt stadsjuristen vid handen att det är oklart, om förutsättningarna för detta skadeståndsansvar verkligen existerar. Det lär nämligen inte bara i fråga om grannelagsrätt och byggnadslagstiftning vara ytterst besvärligt att fastställa, om lagstiftningen kan sägas ålägga en uppdragsgivare att i någon särskild egenskap vidta en skadeförebyggande åtgärd. Förslaget skulle kunna få endast partiella verkningar, t. ex. därigenom att många skadefall vid byggnadsentreprenader faller utanför. Bortsett från de olägenheter som är förenade därmed anser stadsjuristen att förslaget är mindre väl motiverat. Kommittén antar, att entreprenören regelmässigt är den ekonomiskt svagare parten i avtalsförhållandet och att därför från både dennes och den skadelidandes synpunkt är rimligast, att byggherren får svara för skador till följd av arbetet. Motivet är inte bärande, när det gäller byggnadsentreprenadförhållanden. Det låter sig inte säga, att entreprenörerna ens regelmässigt framträder som en ekonomiskt svagare part än beställarna. Det motsatta förhållandet är mycket vanligt. Kommitténs förslag innefattar en reglering rakt motsatt den som är normal vid byggnadsentreprenader. Enligt de vanligen använda kontraktsvillkoren fritas byggherren i princip från ansvarigheten för sådan skada på tredje mans person eller egendom som orsakas av entreprenadarbetet. Förslaget skulle leda till att skadeståndskraven normalt kommer att riktas mot byggherren och inte som nu mot entreprenören, varpå byggherren lika regelbundet skulle regressvis yrka ersättning av entreprenören för utgivet skadestånd. Två skadeståndsprocesser skulle alltså kunna uppkomma. Vidare anser stadsjuristen det inte vara rimligt att också skada vållad av entreprenörens folk skall kunna utlösa ansvar för byggherren. Uppgörelsen skulle därmed ytterligare kom-

pliceras. Processuellt blir vidare byggherren försatt i en mindre gynnsam position, eftersom entreprenören har långt större möjligheter att framskaffa bevismaterial. Den förre skulle ofta komma i den situationen att ersättning för utgivet skadestånd inte alls kan utgå eller kan utgå med endast jämkat belopp. Som ytterligare ett skäl mot förslaget anför stadsjuristen, att entreprenörer och andra självständiga medhjälpare under senare tid har skaffat sig ökat skydd genom ansvarsförsäkring och att ansvaret från preventiv synpunkt bör vila på entreprenören, som har den största kunskapen och erfarenheten på sitt verksamhetsområde. Entreprenören kan också bäst bedöma risken och vidta betryggande åtgärder mot skadefall. — I allt väsentligt likartade synpunkter framförs av *Svenska stadsförbundets styrelse, Stockholms stadskollegium, gatukontoret* och *hamnstyrelsen i Stockholm,* som samtliga avstyrker förslaget i denna del och påpekar, att gränsdragningen mellan sådana skadevållande arbetsmoment som faller in under de särskilda förpliktelserna och övriga skadevållande handlingar kan vålla svårigheter.

Vissa av stadsjuristens synpunkter delas av *överståthållarämbetet,* som anser det mindre tillfredsställande med en föreskrift om skadeståndsskyldighet i syfte att få bestämmelser om skadeförbyggande åtgärder efterlevda. *Svenska kommunförbundet* intar också en avvisande hållning men redovisar synpunkter av delvis annan karaktär. Förbundet finner, att osäkerhet kommer att bestå i frågan, när uppdragsgivaren blir ansvarig för självständig medhjälpares vållande på annan grund än att politirättsliga förpliktelser har åsidosatts. Avvikelser från huvudregeln att uppdragsgivaren går fri från ansvar bör enligt förbundet måhända inte komma i fråga utan att särskilda omständigheter kan åberopas. Förbundet anser, att man utan lagstiftning men genom ett utbyggt försäkringsskydd kan uppnå ett tillfredsställande skydd för skadelidande tredje man. En utredning om försäkringsskyddets betydelse i skadeståndsfrågorna bör inte föregripas genom att man inför lagbestämmelser om ett utsträckt principalansvar utifrån politirättsliga aspekter.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen ansluter sig till SAF:s yttrande och för fram vissa speciella synpunkter i anslutning till kommitténs uttalande, att den som är bärare av en förpliktelse inte bör kunna undandra sig det ekonomiska ansvaret för förpliktelsens fullgörande genom att uppdra åt någon utomstående att vidta vissa åtgärder. I det avseendet anser föreningen att förslaget motverkar tendenser att överföra det objektiva ansvar som under vissa betingelser anses föreligga inom grannelagsrätten på en part som enligt rättspraxis inte bör belastas med ansvaret. De huvudsakliga riskerna för skada på grannfastighet faller emellertid utanför den allmänna ansvarsförsäkringen. Den normala ansvarsförsäkringen för en entreprenörs byggnadsverksamhet täcker sålunda inte det s. k. byggherreansvaret. Om ett principalansvar införs, är det ur den aspekten av värde att reglerna ut-

formas så, att det blir möjligt att fastställa vem som har att bära detta ansvar bland det flertal entreprenörer som är engagerade i samma projekt. Osäkerhetsmoment uppkommer enligt föreningen, om den nya lagstiftningen inte kan utpeka rätt subjekt.

2.2.3.5. Begränsning till person- och sakskada. Majoriteten av de få remissinstanser som har uttalat sig i denna del tillstyrker, att lagstiftningens räckvidd begränsas på det sätt som kommittén har föreslagit. *Försvarets civilförvaltning* ifrågasätter, om principalansvaret skall täcka också ersättning för sveda och värk samt för lyte och framtida men. Förvaltningen framför dock inte något konkret ändringsförslag. *Hovrätten för Nedre Norrland* och *Svenska försäkringsbolags riksförbund* efterlyser mera klarläggande uttalanden om analogisk tillämpning av förslaget vid ren förmögenhetsskada. Enligt förbundet är det tveksamt, om en sådan tillämpning bör förekomma, när anställd vållar arbetskamrat ren förmögenhetsskada eller icke-ekonomisk skada.

Sveriges lantbruksförbund motsätter sig att principalansvaret begränsas till att gälla person- och sakskada. Begränsningen saknar enligt förbundet principiell grund. Hela skadan av den beräkneliga risken bör — såsom i Danmark och Norge — vara ersättningsgill.

2.2.3.6. Jämkning av principalansvar. Kommitténs förslag i denna del har i princip godtagits eller lämnats utan erinran av majoriteten av remissinstanserna. Det avstyrks helt bara av vissa arbetstagarorganisationer.

Justitiekanslern anser goda skäl föreligga för jämkningsregeln, som främst avser att hålla utvidgningen av principalansvaret inom en lämplig ram. Sedd på detta sätt är regeln tillräckligt motiverad, även om den medför att rättsläget blir mera svårbedömt, när principalansvar görs gällande. Denna olägenhet kan emellertid motverkas genom att man i motiven drar upp någorlunda fasta riktlinjer för tillämpningen. Justitiekanslern finner i likhet med kommittén, att hänsyn inte bör tas till handlingens beskaffenhet utan att regeln bör inriktas på fall då den ansvariges ekonomiska förhållanden gör principalansvaret oskäligt betungande. *Svea hovrätt* har anfört liknande synpunkter. *Kommerskollegium* anser också jämkningsregeln behövlig. Den bör dock inte motiveras av hänsyn till mindre företagare och privatpersoner, som saknar eller har otillräcklig ansvarsförsäkring. Enligt kollegium har den omständigheten ingen betydelse, eftersom ansvarsförsäkringarna bör anpassa sig efter skadeståndsreglerna och inte tvärtom.

SAF har inte någon erinran mot den i förslaget angivna principiella normen för jämkning. Enligt föreningen är det dock inte försvarligt att utesluta hela gruppen av arbetsgivare, som själva deltar i arbetet under omständigheter som föga skiljer dem från de anställda, från jämkningsmöjlighet vid eget vållande eller vållande hos »organledningen». Skäl till jämk-

ning kan föreligga, när arbetsgivaren själv har varit vållande, inte minst om man beaktar, att arbetsgivaren i ett litet företag ofta ensam fungerar som arbetsledning.

Försäkringsinspektionen anser, att kretsen av de fall där jämkning får ske av hänsyn till den skadelidande bör begränsas i väsentligt större omfattning än kommittén har förutsatt. Med hänsyn till den relativt ringa kostnad som en ansvarsförsäkring medför även för mindre företagare finns det enligt inspektionen inte anledning att bedöma underlåtenhet att teckna försäkring alltför milt. Liknande synpunkter framhålls av *försvarets civilförvaltning* och av *Svenska försäkringsbolags riksförbund*, som föreslår att jämkning över huvud taget inte skall förekomma inom den ram som skulle kunna täckas av ansvarsförsäkring. *Stadsdomarföreningen* anser att jämkning med anledning av att arbetsgivaren saknar eller har otillräcklig ansvarsförsäkring bör komma i fråga bara i undantagsfall.

TCO finner det tveksamt om en jämkningsmöjlighet bör införas och anser att den i varje fall inte bör gälla näringsidkare, även om den skulle gälla för »smärre förhållanden». De som bedriver ekonomisk verksamhet bör vara underkastade samma ansvarighet, oavsett rörelsens storlek. Organisationen förordar, att jämkningsregeln i första hand begränsas till att gälla icke-ekonomisk verksamhet och att bestämmelsen utformas så, att det klart framgår att den skall tolkas restriktivt. Regeln bör, enligt TCO, inte gälla sådana självförsäkrare som t. ex. stat och kommun.

En klart avvisande hållning till förslaget i denna del intar *LO* och *SR* samt vissa av de fackförbund som LO har hört. Vad LO anför synes representativt för dessa remissinstansers inställning.

Det förhållandet att småföretagare eller privatpersoner som mer eller mindre tillfälligt kommit i arbetsgivarställning underlåtit att teckna försäkring och därvid självförvållat satt sig i en brydsam ekonomisk situation när skada inträffar, kan enligt LO:s förmenande inte utgöra tillräckliga skäl för en jämkningsgrund, än mindre bör en ringa skaderisk i dessa arbetsgivares verksamhet erhålla den rättsföljd som här angivits. En mindre skaderisk bör enbart komma till uttryck i en lägre försäkringspremie, vilket otvivelaktigt skulle få till följd en ytterligare utbredning av ansvarsförsäkring och stärka strävan att vidtaga skyddsåtgärder mot skada. Kommitténs förslag måste anses få den motsatta effekten. LO vill här påpeka att erfarenheten har visat att de arbetsgivare som har underlåtit att teckna försäkring oftast är de som haft en otillfredställande skyddsstandard på arbetsplatsen, ett förhållande som kommittén inte synes ha observerat. Man bör också beakta att även om det åligger principalen att bevisa att ett ojämkat skadestånd, när försäkring saknas, skulle, därest det utdömdes, vara oskäligt betungande med hänsyn till hans ekonomiska situation, torde det vara ytterst svårt för domstolarna att skapa sig en objektiv bild av den aktuella situationen på andra grunder än vad som från den skadevållandes sida visats, än mindre torde det för den skadelidande kärandeparten finnas någon möjlighet av rättslig betydelse att motbevisa svarandens påstående i detta avseende. Detta torde medföra, att man har all anledning befara, att

kommitténs förslag härigenom kommer att leda till en icke önskvärd rättsosäkerhet och oenhetlig praxis, och båda dessa faktorer kommer i hög grad att motverka att en större fasthet i regelsystemet än vad som för närvarande är fallet uppnås. Den omständigheten att skadefallen intar en särställning på grund av att principalen oberoende av egen culpa svarar för annans vållande utgör ingen avvikelse från nu gällande rätt och såvitt bekant har något krav på jämkning på denna grund ej tidigare framförts, varför det kan antagas att denna juridiska konstruktion ej medfört någon olägenhet av praktisk betydelse.

Vidare torde rättsliga åtgärder mot en principal som saknar försäkring i praktiken inte vidtagas såväl på grund av att denne oftast saknar utmätningsbara tillgångar som på grund av att parterna genom utomprocessuella förhandlingar kan nå en för båda parter godtagbar lösning. Att med hänsyn till rena undantagsfall införa jämkningsmöjlighet av sådant slag, att innehållet i §§ 1 och 2 betänkligt urholkas och vissa principalers brist på ett socialt ansvar för sina anställda premieras, synes LO ur principiell synpunkt helt oacceptabelt och praktiskt omotiverat.

2.2.3.7. Förhållandet till speciallagstiftning och till kontraktsrättsliga regler. Kommitténs allmänna uttalanden om förslagets förhållande till speciallagstiftning har inte rönt gensagor under remissbehandlingen. Förslaget om en särskild undantagsregel för vissa trafikskador har i princip godtagits eller lämnats utan erinran. Till vissa uttalanden om regelns räckvidd och närmare utformning återkommer jag vid behandlingen av de enskilda bestämmelserna i mitt lagförslag (avsnitt 5.1.3.8.).

Frågan om tillämpligheten av de nya reglerna i inomobligatoriska förhållanden har berörts närmare av några remissinstanser. *Justitiekanslern* ifrågasätter om full överensstämmelse har uppnåtts mellan kommitténs lagtext och dess motiv, eftersom lagtexten enligt ordalydelsen är tillämplig även i kontraktsförhållanden. Mot detta bör enligt ämbetet inte riktas någon invändning, eftersom ett oinskränkt principalansvar redan gäller i dessa fall och det t. o. m. är nödvändigt att det principalansvar mot egna arbetstagare som kommittén föreslår kan grundas på själva lagtexten. Justitiekanslern konstaterar emellertid, att jämkningsregeln i enlighet med det anförda blir direkt och inte — som kommittén tycks mena — bara analogiskt tillämplig vid inomobligatoriska skadefall. Detta förhållande skulle få vissa konsekvenser, när skadeståndsskyldigheten är inskränkt i arbetsförhållanden. Justitiekanslern anser det sålunda möjligt, att ett generellt införande av en regel om oinskränkt principalansvar i vissa avseenden kan påverka hittillsvarande rättsläge även i kontraktsförhållanden. Särskilt bör avtalslagens regler om s. k. ställningsfullmakt uppmärksammas. Även om dessa regler har till omedelbart syfte att reglera en arbetsgivares avtalsrättsliga bundenhet, har de dock i rättspraxis fått viss betydelse vid bedömningen av om en arbetsgivare skall åläggas ersättningsskyldighet för sakskador som en anställd har vållat en kund. Om lagförslaget antas, blir det ett problem, huruvida ansvaret mot kontraktspart i dessa fall alltjämt bör

begränsas enligt vad som gäller för ställningsfullmakt, eller om förslagets regler om principalansvar bör tillämpas. Dessa regler har ett vidare tillämpningsområde, bl. a. därför att principalansvar på grund av arbetstagares handlande bör inträda även om den skadegörande handlingen inte har inneburit fullgörande av ett tjänsteåliggande. De spörsmål som nu har berörts förtjänar enligt justitiekanslern att ytterligare belysas under de fortsatta förarbetena. Delvis liknande synpunkter har framförts av *Sveriges juristförbund,* som påpekar bl. a. att reglerna synes bli tillämpliga också i kontraktsförhållanden genom att den skadelidande i den föreslagna bestämmelsen om principalansvar betecknas med ordet »annan» och inte med uttrycket »tredje man» eller »utomstående». Reglerna om principalansvar bör enligt förbundet meddelas i klart medvetande om att direkt — inte endast analogisk — tillämpning av dem kan komma i fråga även inom kontrakt. Även *arbetsdomstolens ordförande* anmärker, att någon begränsning av tillämpningsområdet till utomobligatoriska förhållanden inte framgår av lagtexten. Han ifrågasätter, om tillräckliga skäl föreligger att från tillämpningsområdet undanta person- och sakskador som vållas i kontraktsförhållanden.

I några yttranden berörs särskilt kommitténs uttalanden om jämkningsregelns tillämpning i kontraktsliknande förhållanden. *Justitiekanslern* anser i likhet med kommittén, att en möjlighet till jämkning är önskvärd, när fråga är om mera perifera biförpliktelser till kontrakt, särskilt i situationer som inte skiljer sig mycket från utomobligatoriska skadefall. Som exempel nämner justitiekanslern skadeståndsansvaret för en butiksinnehavare mot en kund, som har halkat på trappan till butiken. I andra fall, när ett skadeståndsansvar är kontraktsrättsligt färgat, t. ex. när en säljare ansvarar mot en köpare för s. k. skadebringande egenskaper hos försålt gods, kan man ställa sig tveksam till det lämpliga i en jämkning. Jämkning bör enligt justitiekanslern över huvud taget ske med stor återhållsamhet, när ett kontraktsförhållande föreligger mellan parterna, och bör få äga rum bara när skadefallet har haft så ringa samband med kontraktsförhållandet att det lika gärna kunnat inträffa i en rent utomobligatorisk situation. Med denna inställning torde möjligheterna att jämka principalansvaret mot egna arbetstagare bli starkt begränsade, något som kommittén inte alls har berört i detta sammanhang. Det är enligt justitiekanslern önskvärt, att en grundläggande norm för jämkningsregelns tillämpning i kontraktsförhållanden framgår av lagtexten. *Sveriges juristförbund* ställer sig mer tveksamt till en tillämpning av jämkningsregeln inom kontraktsförhållanden. Om en sådan regel införs i fråga om utomobligatoriskt principalansvar, kan visserligen — kanske främst av konsekvensskäl — en möjlighet till jämkning vara motiverad även inom kontrakt, åtminstone när mera perifera biförpliktelser har eftersatts. En generell jämkningsmöjlighet inom kontrakt anser förbundet däremot inte befogad. Likformighet mellan utomobligato-

riska och inomobligatoriska förhållanden låter sig här inte med fördel etableras.

Frågan om de föreslagna reglerna skall ha dispositiv karaktär och särskilt frågan om tillåtligheten av s. k. friskrivningsklausuler berörs av några remissinstanser. *TCO* föreslår en uttrycklig bestämmelse om att reglerna om principalansvar skall vara tvingande. En motsatt lösning är otillfredsställande med tanke såväl på den skadelidande som på den arbetstagare som har varit vållande till skadan. I fråga om möjligheterna att en friskrivningsklausul jämkas eller lämnas utan avseende enligt grunderna för 8 § skuldebrevslagen hävdar TCO, att det är mycket svårt att få ett sådant undantag tillämpligt. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* framhåller i sistnämnda hänseende, att frågan vad som är »uppenbart otillbörligt» kan blir föremål för så skiftande och kontroversiella uppfattningar i ett framåtskridande samhälle, att lagstiftaren bör lämna ytterligare vägledning för rättstillämpningen. Också *hovrätten för Övre Norrland* och *generaltullstyrelsen* anser det önskvärt att uttryckliga regler om friskrivningsrätten tas upp i lagen. Detsamma gäller *försvarets civilförvaltning,* som framhåller, att friskrivning kan förekomma i militära sammanhang vid demonstrationer av materiel, vid studiebesök och när utomstående färdas i flygplan, med örlogsfartyg etc. Med hänsyn till frågans komplicerade natur samt dess obligationsrättsliga och skadeståndsrättsliga aspekter torde den dock enligt civilförvaltningen knappast kunna regleras i det föreliggande lagförslaget.

2.2.3.8. Principalansvar i offentligrättsliga förhållanden. Frågan om de föreslagna bestämmelsernas direkta eller analogiska tillämpning inom verksamhet som bedrivs av staten eller kommun har berörts av åtskilliga remissinstanser. Av skäl som jag tidigare har anfört har denna fråga numera bara ett begränsat intresse. I den mån remissyttrandena ännu har betydelse kommer de att redovisas vid behandlingen av frågan om det allmännas skadeståndsansvar (avsnitt 2.3.5.).

2.2.4. Departementschefen

2.2.4.1. Gällande rätt. Det finns hos oss inte några lagfästa regler om skyldighet för en arbetsgivare i allmänhet att ersätta skada som vållas av hans arbetstagare. Av gammalt har juridiska personer ansetts svara för handlande av sina organ, t. ex. verkställande direktören i ett aktiebolag, men detta ansvar räknas inte till det egentliga principalansvaret utan får ses som ett utflöde av den allmänna culparegeln om ansvar för eget vållande. I kontraktsförhållanden gäller emellertid i allmänhet, att en kontraktspart svarar för skada som någon av hans anställda eller andra medhjälpare vållar den andra parten genom försummelse i samband med avtalets fullgörande. I rättspraxis har vidare utbildats vissa grundsatser om principalansvar utan-

för kontraktsförhållanden. Som huvudregel gäller, att en arbetsgivare blir skadeståndsskyldig, om någon som tillhör hans drifts- eller arbetsledning i sin tjänst vållar tredje man skada. Till grund för denna princip ligger ett resonemang som går ut på att en företagare inte genom att överlåta drifts- eller arbetsledningen till annan person skall kunna undgå den ansvarighet som skulle drabba honom om han själv utövat ledningen. I linje med dessa tankegångar ligger det skadeståndsansvar som anses åvila en arbetsgivare också för vållande av arbetstagare som utan att tillhöra drifts- eller arbetsledningen har anförtrotts en från risksynpunkt särskilt ansvarsfull uppgift. Dessa regler gäller oavsett om arbetsgivaren är en fysisk eller en juridisk person. De tillämpas både i förhållande till en helt utomstående tredje man och när den skadelidande själv är anställd hos arbetsgivaren.

I viss utsträckning har principalansvar utanför kontraktsförhållanden ålagts enligt kontraktsrättsliga regler, nämligen när något egentligt avtal mellan arbetsgivaren och den skadelidande inte har förelegat men en likartad — s. k. kvasikontraktsrättslig — situation har varit för handen. Principalansvar för de lägst anställda har tillämpats också när skada har vållats genom åsidosättande av en biförpliktelse i ett kontrakt, dvs. en förpliktelse som anses följa av avtalsförhållandets natur, inte av något uttryckligt åtagande.

Vid sidan av de nu återgivna grundsatser om principalansvar som har utbildats i rättspraxis finns speciallagstiftning om utvidgat principalansvar utanför kontraktsförhållanden på särskilda verksamhetsområden.

I främmande länder har rättsutvecklingen gått i riktning mot vidgat principalansvar. I åtskilliga med Sverige jämförliga industriländer svarar en arbetsgivare för vållande av alla sina arbetstagare också utanför kontraktsförhållanden. Även i länder, som inte erkänner ett rent och oinskränkt principalansvar, ger gällande regler de skadelidande i allmänhet ett bättre skydd än de grundsatser som tillämpas i svensk rättspraxis. Utvecklingen går i dessa länder i riktning mot en skärpning av arbetsgivaransvaret.

2.2.4.2. Kommittéförslaget och remissyttrandena. Skadeståndskommittén betecknar rättstillståndet hos oss som otillfredsställande. Gränsdragningen mellan de arbetstagare för vilka en arbetsgivare svarar och arbetstagare vilkas skadevållande inte medför ansvarighet för arbetsgivaren är enligt kommittén svår att klargöra och blir lätt godtycklig i tillämpningen. En för de skadelidande mer betryggande ordning bör enligt kommittén eftersträvas. Kommittén hänvisar också till den utveckling på försäkringsväsendets område som har lett till att flertalet arbetsgivare i dag via premier för ansvarsförsäkring ekonomiskt svarar för alla skador som deras arbetstagare i tjänsten vållar tredje man. Ett utvidgat principalansvar utgör enligt kommittén en förutsättning för att man skall kunna införa i och för sig önskvärda regler som begränsar arbetstagarnas personliga skadestånds-

ansvar. Slutligen betonar kommittén önskemålet att uppnå nordisk rättslikhet och erinrar om den utveckling i riktning mot ett oinskränkt principalansvar som har ägt rum i åtskilliga utomnordiska länder och som f. n. pågår i bl. a. Förbundsrepubliken Tyskland. Kommittén anser mot denna bakgrund en reform vara påkallad och förordar att ett i princip oinskränkt principalansvar blir lagfäst också hos oss.

Det skall enligt förslaget inte göras någon skillnad mellan verksamhet av ekonomisk art och ideell verksamhet eller rent privata förhållanden. Det utvidgade principalansvaret skall gälla både i förhållande till utomstående tredje man och när den skadelidande själv är arbetstagare hos arbetsgivaren.

Förslaget har fått ett i stort sett mycket gynnsamt mottagande under remissbehandlingen. Ett övervägande antal av remissorganen tillstyrker uttryckligen förslaget och i några yttranden betecknas det som angeläget att förslaget snarast genomförs. Kommitténs motivering har rönt instämmanden från åtskilliga remissorgan.

Några remissinstanser tar upp frågan om man inte bör överväga att gå längre och införa någon form av rent objektivt ansvar på grundval av arten av den bedrivna verksamheten eller ett ansvar grundat på presumerat vållande hos arbetsgivaren. I det sammanhanget tas i några yttranden upp frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring för arbetsgivare. I ett yttrande anförs principiella invändningar mot att den påbyggnad av socialförsäkringen som förslaget innefattar begränsas till de fall som ryms inom ramen för ett principalansvar och inte genomförs över hela linjen. Samma remissinstans hyser farhågor för att antalet skadefall kommer att stiga, om förslaget genomförs, och att premiekostnaderna för ansvarsförsäkring kommer att öka avsevärt. I vissa remissyttranden har ifrågasatts, om inte frågan om ersättning för skador som arbetstagare vållar i tjänsten hellre bör lösas genom försäkring på den skadelidandes sida. Några remissorgan tar särskilt upp frågan om det utvidgade principalansvaret bör omfatta sakskada eller bör begränsas till personskadeområdet. En del remissinstanser uttalar tveksamhet, huruvida principalansvaret bör gälla också i ideell verksamhet och för privatpersoner. En remissinstans anser, att frågan om arbetsgivares skadeståndsansvar vid olycksfall i arbete i första hand bör finna sin lösning vid förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter.

Ett fåtal remissinstanser — bland dem SAF — avstyrker förslaget helt, varvid bl. a. riktas anmärkningar mot dess vaga utformning och kommitténs många uttalanden om analogisk tillämpning av reglerna utanför deras egentliga område.

2.2.4.3. Principalansvarets omfattning vid vållande av arbetstagare. Frågan om ersättning för skador som vållas av arbetstagare i deras tjänst utgör ett socialt problem som efter hand blir alltmera betydelsefullt i det moder-

na industrisamhället. Det är angeläget att de skadelidande bereds ett så gott ekonomiskt skydd som möjligt utan att fördenskull en oskäligt betungande börda läggs på andra grupper. Jag har vid min behandling av frågan om de allmänna riktlinjerna för reformarbetet (avsnitt 1.5.2.) understrukit, att man bör eftersträva en totallösning av skadeersättningsfrågorna i samhället genom direkta försäkringsanordningar på de skadelidandes sida. Men jag har också framhållit, att detta är en fråga på lång sikt och att man i varje fall tills vidare måste fortsätta med vissa skadeståndsrättsliga delreformer på det bestående grund. Vad särskilt angår frågan om arbetsgivares skadeståndsansvar har jag i det sammanhanget uttalat, att en modern lagstiftning på detta område, som tar hänsyn både till rättsutvecklingen i andra länder och till utvecklingen hos oss på försäkringsväsendets område, är påkallad och svarar mot ett allmänt erkänt reformbehov.

I vissa remissyttranden skymtar tanken att man i fråga om främst personskador i industriell eller annan yrkesmässig verksamhet bör införa ett rent objektivt skadeståndsansvar för arbetsgivare eller ett ansvar med omkastad bevisbörda. Jag har redan i samband med behandlingen av riktlinjerna för reformarbetet närmare utvecklat skälen till att jag inte är beredd att förorda reformer i en sådan riktning (avsnitt 1.5.2.). Frågan om en nydaning av reglerna om arbetsgivares skadeståndsansvar bör därför ses uteslutande som en fråga om en reformering av principalansvarsreglerna.

Den grundläggande frågeställningen blir sålunda, om eller i vilken omfattning principalansvaret bör utvidgas att omfatta andra arbetstagare än f. n. I det avseendet har utvecklingen inom det offentliga och enskilda försäkringsväsendet radikalt förändrat läget sedan de nuvarande reglerna om arbetsgivares skadeståndsansvar utbildades i rättspraxis. I motsats till vissa remissinstanser anser jag att det skulle vara helt verklighetsfrämmande att inte ta hänsyn till denna utveckling vid utformningen av nya skadeståndsregler. Utbyggnaden av socialförsäkringen har på personskadeområdet minskat det enskilda skadeståndsansvarets omfattning, och ett skadeståndsansvar blir därigenom mindre ekonomiskt betungande. Ansvarsförsäkring har numera vunnit en avsevärd spridning, inte minst inom näringslivet. Den riskutjämning och kostnadsfördelning på ett ständigt växande kollektiv som därigenom åstadkoms har väsentligt nedbringat den enskilde företagarens eller arbetsgivarens kostnader för de skadestånd han kan vara skyldig att utge. Denna utveckling har också lett till en från sociala rättvisesynpunkter rimligare fördelning av bördorna, samtidigt som de skadelidandes situation har förbättrats. Från allmänna synpunkter är det önskvärt att en fortsatt utveckling i denna riktning främjas. Utifrån sådana överväganden är det angeläget att skadeståndsreglerna utformas så, att de stimulerar till tecknande av ansvarsförsäkring.

En utvidgning av principalansvarets omfattning kan väntas ha en sådan effekt, under förutsättning att den inte medför en alltför kraftig ökning

av premiekostnaderna för ansvarsförsäkring. De farhågor i detta hänseende som vissa remissorgan har gett uttryck åt anser jag överdrivna. När det gäller principalansvaret mot utomstående medför den föreslagna reformen i själva verket inga premiehöjningar alls, eftersom ansvarsförsäkringarna redan nu täcker skador som arbetstagare i tjänsten vållar utomstående tredje man. Så är däremot inte fallet när det gäller skador som arbetstagare vållar varandra, dvs. vid vissa olycksfall i arbetet. Skadeståndskommitténs undersökningar tyder emellertid på, att den premiehöjning som en utvidgning av principalansvaret för dessa fall skulle medföra blir måttlig. En 15—25-procentig premiehöjning kan visserligen ytligt sett förefalla stor. Man måste emellertid hålla i minnet, att kostnaderna för ansvarsförsäkring i och för sig är låga och regelmässigt utgör en mycket ringa del av företagens totala försäkringskostnader. Dessa i sin tur representerar normalt en blygsam del av de totala omkostnaderna för företagen.

Det är under dessa förhållanden svårt att utifrån rent ekonomiska överväganden finna skäl som talar mot en utvidgning av principalansvaret. Det är visserligen sant, att ett sådant ansvar kan drabba en arbetsgivare, som saknar försäkring, och att skadeståndet då kan bli betungande. I det moderna samhället bör det emellertid enligt min mening anses som en självklarhet att den som har arbetstagare i sin tjänst också bör teckna en ansvarsförsäkring, och det synes då principiellt riktigt att han får bära de ekonomiska följderna av sin underlåtenhet i det hänseendet. Ömmande fall kan naturligtvis förekomma. Skadeståndskommittén har också föreslagit att det skall finnas en möjlighet att jämka principalansvaret, och som jag skall utveckla närmare i det följande biträder jag kommitténs förslag på den punkten.

Men det finns också skäl som positivt talar för en utvidgning av principalansvaret. I modern industriell eller annan yrkesmässig verksamhet är det en ganska normal företeelse att de som är sysselsatta i verksamheten då och då vållar skador. När den skadevållande tillhör den stora grupp av arbetstagare som inte innehar ledande eller i övrigt kvalificerade befattningar medför nuvarande rättsregler att skadevållaren ensam får bära det ekonomiska ansvaret. Som jag kommer att utveckla i det följande (avsnitt 2.4.5.3.) är det emellertid angeläget att en arbetstagares ansvarighet för skada som han vållar i tjänsten lindras. En reform i den riktningen skulle emellertid i motsvarande mån innebära en försämring av de skadelidandes ställning i fråga om rätten till skadeersättning, om inte skadeståndsansvaret i stället flyttas över på arbetsgivaren. En förutsättningslös avvägning av arbetsgivarens och den skadelidandes ställning och intressen ger regelmässigt till resultat att arbetsgivaren är närmare till hands att bära de ekonomiska följderna än den skadelidande. Arbetsgivaren har undantagslöst möjlighet att skydda sig genom ansvarsförsäkring, och i näringsverksamhet kan han dra in premiekostnaderna i sina kostnadskalkyler och därige-

nom helt eller delvis föra över dem på ett större kollektiv. Det är också arbetsgivaren som själv eller genom sin arbetsledning kan övervaka verksamheten och genom skadeförebyggande åtgärder se till att risken för skadevållande handlingar från arbetstagarnas sida nedbringas till ett minimum.

För ett oinskränkt principalansvar kan också åberopas rättstekniska skäl. Som skadeståndskommittén har påpekat måste gränsdragningen mellan arbetstagare, för vilka en arbetsgivare svarar, och arbetstagare, vilkas vållande inte medför skadeståndsansvar för arbetsgivaren, bli oklar. Detta skapar ett osäkerhetstillstånd och ger lätt upphov till godtycklighet i rättstillämpningen. Den åtskillnad som görs i gällande rätt mellan principalansvar i och utanför kontraktsförhållanden ter sig ofta irrationell eller godtycklig och ger upphov till besvärliga gränsdragningsproblem. Att domstolarna i så stor utsträckning har tillämpat kontraktsrättens principalansvarsregler analogiskt i åtskilliga utomobligatoriska förhållanden och vid åsidosättande av biförpliktelser är ett tydligt tecken på att gränsdragningen är verklighetsfrämmande.

Det får vidare ses som ett starkt önskemål att vår lagstiftning på detta område så långt möjligt bringas i överensstämmelse med vad som nu är gällande i de industriländer som är jämförliga med Sverige. Som jag tidigare har påpekat tillämpas ett oinskränkt principalansvar på de flesta håll utomlands. Detta gäller bl. a. i våra grannländer Danmark och Norge. En utvidgning av principalansvaret hos oss kommer således att leda till ökad nordisk rättslikhet.

Både skadeståndskommittén och vissa remissorgan har uttalat tvekan, huruvida ett utvidgat principalansvar bör gälla också i icke-ekonomisk verksamhet och i privata förhållanden. Kommittén har dock stannat för att inte föreslå något undantag för sådana områden. Även om vissa av de skäl som enligt det föregående kan åberopas för ett oinskränkt principalansvar inte har full giltighet, när det gäller ideell verksamhet och privata förhållanden, finns det inte heller enligt min mening tillräcklig anledning att reglera frågan på olika sätt, allteftersom den verksamhet det gäller är av ekonomisk eller av icke-ekonomisk art. Från de skadelidandes synpunkt talar lika starka skäl för ett utvidgat principalansvar i båda fallen. En väsentlig synpunkt är, att en arbetsgivare också i icke-ekonomisk verksamhet eller rent privata förhållanden kan skydda sig genom ansvarsförsäkring och i det avseendet har en förmånligare ställning än den enskilde arbetstagaren, som regelmässigt helt saknar denna möjlighet. Redan nu täcker ansvarsförsäkringarna också i dessa fall skador som de anställda vållar i sin tjänst. Premiekostnaderna är låga, bl. a. givetvis därför att skaderiskerna i allmänhet är betydligt mindre än inom förvärvslivet. En utvidgning av principalansvaret kommer därför med all sannolikhet inte att medföra några premiehöjningar på dessa områden. Men å andra sidan kan

det här inte på samma sätt som när det gäller ekonomisk verksamhet sägas vara någon mera anmärkningsvärd underlåtenhet att en arbetsgivare inte håller ansvarsförsäkring. För de fall då försäkring saknas och som kan anses ömmande bör det dock vara tillräckligt att det finns möjlighet till jämkning av principalansvaret. Det bör slutligen också framhållas, att en undantagsbestämmelse — som veterligt saknar motsvarighet i utländska rättssystem — skulle ge upphov till nya besvärliga gränsdragningsproblem. Rättstekniska skäl talar sålunda starkt mot en sådan undantagsregel.

Flera remissinstanser har ifrågasatt, om ett utvidgat principalansvar bör gälla också när arbetstagare i tjänsten vållar sakskada. Om man tills vidare bortser från den speciella frågan om arbetsgivares ansvar för skada som en arbetstagare vållar på egendom tillhörig någon av hans arbetskamrater — jag återkommer strax till detta spörsmål — saknas det enligt min mening skäl att behandla person- och egendomsskador enligt olika regler. I industriell verksamhet kan en arbetstagare vålla utomstående tredje man egendomsskador till avsevärda belopp, och från den skadelidandes synpunkt får principalansvaret rent ekonomiskt ofta större betydelse i sådana fall än när det gäller personskador. Vid ett och samma skadefall kan såväl person- som sakskador uppkomma och det ter sig inte rationellt att då ha olika regler för skilda slags skador. I gällande rätt görs inte någon sådan åtskillnad, och det är knappast tänkbart att nu inskränka det ansvar för sakskada som drabbar en arbetsgivare när vållande ligger arbetsledningen till last. En undantagsregel skulle därför göra det nödvändigt att på detta område behålla den besvärliga gränsdragningen mellan olika kategorier arbetstagare. När det gäller skada som tillfogas utomstående täcker ansvarsförsäkringarna redan nu sakskador, och ett oinskränkt principalansvar även för sådana skador skulle alltså inte medföra några ekonomiska konsekvenser för den stora grupp av arbetsgivare som har ansvarsförsäkring.

Till frågan, huruvida det utvidgade principalansvaret bör i enlighet med vad kommittén föreslår gälla endast i fråga om person- och sakskada eller om det bör tillämpas också beträffande ren förmögenhetsskada och direkt tillfogad icke-ekonomisk skada, återkommer jag (avsnitt 2.2.4.5.).

Skadeståndskommittén har särskilt behandlat frågan, om man bör göra undantag från det utvidgade principalansvaret för skador som en arbetstagare i tjänsten vållar någon av sina arbetskamrater. Frågan har uppmärksammats under remissbehandlingen, och några remissinstanser har förordat, att det utvidgade principalansvaret begränsas till att gälla skador som tillfogas tredje man. Från vissa håll har det härvid hävdats, att frågan om arbetsgivares ansvar för skada genom olycksfall i arbetet bör lösas genom avtal mellan arbetsmarknadsparterna.

Den sistnämnda synpunkten kan jag inte helt dela. En sak är, att lagstiftaren kanske inte bör införa en tvingande reglering — den speciella

frågan skall jag behandla särskilt i det följande (avsnitt 2.2.4.7.) — som berövar parterna på arbetsmarknaden möjligheten att reglera hithörande frågor genom kollektivavtal. Den tilltänkta lagstiftningen om principalansvar kommer emellertid att bli tillämplig också på vidsträckta områden som inte regleras av kollektivavtal och där det inte ligger så nära till hands för parterna att reglera skadeståndsfrågorna genom avtal. Bl. a. av detta skäl är det, som skadeståndskommittén har framhållit, önskvärt att lagstiftaren här liksom på åtskilliga andra områden av förmögenhetsrätten ger uttryck för vad som från allmän synpunkt framstår som önskvärt och lämpligt. I det avseendet vill jag särskilt anföra följande synpunkter.

Flertalet av de argument som kan anföras till förmån för en utvidgning av principalansvaret mot tredje man har sin giltighet också när den skadelidande är en arbetstagare hos samma arbetsgivare. De ekonomiska konsekvenserna av en reform har jag berört redan i det föregående, och som jag därvid har uttalat kan kostnadssynpunkter knappast åberopas mot en utvidgning av principalansvaret också till skador som arbetstagare vållar varandra. Inte heller preventionssynpunkter, som i detta sammanhang kan göra sig gällande åtminstone beträffande sakskador, bör tillåtas väga över hänsynen till de skadelidande och önskemålet om en rationell och rättstekniskt enkel lösning av dessa ersättningsfrågor.

Av större betydelse är den invändning som går ut på, att ett oinskränkt principalansvar i hithörande fall kan inbjuda till ett missbruk, som det på grund av bevissvårigheterna inte går att helt komma till rätta med genom bestämmelser om regressrätt. I fråga om personskador torde visserligen denna risk vara praktiskt sett obefintlig, men när det gäller sakskador kan den inte förbises. Som skadeståndskommittén har påpekat lär det emellertid höra till undantagen, att arbetstagarna för med sig värdefull egendom till arbetsplatsen under sådana förhållanden att egendomen kan komma till skada genom vållande i tjänsten av arbetskamraterna. Problemet torde därför i själva verket ha begränsad räckvidd och synes i stort kunna bemästras genom lämpliga åtgärder av praktisk art från arbetsgivarnas sida. De olägenheter som ett oinskränkt principalansvar på detta område kan föra med sig väger enligt min mening i varje fall inte så tungt, att de bör beaktas framför de nackdelar från rättstekniska synpunkter som en undantagsregel skulle innebära, i all synnerhet som man knappast kan tänka sig att slopa det ansvar för eget och arbetsledningens vållande som arbetsgivaren har redan nu, när det gäller skada på arbetstagarens egendom.

I enlighet med dessa överväganden förordar jag, att principalansvaret för samtliga arbetsgivare utvidgas till att omfatta vållande av alla arbetstagare, oavsett dessas ställning och oberoende av om skadan drabbar en utomstående tredje man eller någon av arbetsgivarens egna arbetstagare. Till frågan om innebörden av begreppet arbetstagare och om den närmare avgränsningen av principalansvaret med avseende på kravet att den skadevål-

lande handlingen skall ha visst samband med arbetstagarens tjänsteförhållanden eller hans verksamhet för arbetsgivarens räkning återkommer jag vid behandlingen av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.3.1.). Jag vill här bara nämna, att principalansvar enligt min mening bör i viss utsträckning tillämpas analogiskt, när skada har vållats av andra än arbetstagare i trängre mening.

Några remissinstanser har hemställt, att frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring för arbetsgivare tas upp och prövas i detta sammanhang. Innan man har närmare utrett möjligheterna att lösa ersättningsproblemen genom direkta försäkringsanordningar på de skadelidandes sida, anser jag emellertid, att ett system med obligatorisk försäkring bör övervägas endast om tvingande skäl kan åberopas. Att sådana skäl skulle kunna anföras för ett generellt verkande obligatorium för samtliga arbetsgivare kan jag inte finna. Frivillig ansvarsförsäkring har redan nu mycket stor spridning. En utvidgning av principalansvaret att omfatta vållande av samtliga arbetstagare innefattar i och för sig ett starkt tryck på de arbetsgivare som idag saknar försäkring att skaffa sig ett försäkringsskydd. Det saknas f. ö. enligt min mening praktiska förutsättningar att f. n. genomföra ett obligatorium, som skulle kräva en utomordentligt omfattande administrativ kontrollapparat.

I det följande kommer jag att särskilt behandla frågorna om uppdragsgivares ansvar för vållande av självständig medhjälpare, om principalansvar för annan skada än person- eller sakskada, om jämkning av principalansvaret och om det allmänna principalansvarets tillämpning i kontraktsförhållanden och dess förhållande till speciallagstiftning.

2.2.4.4. Uppdragsgivares ansvar för vållande av självständig medhjälpare. Som framgår av den redogörelse som jag har lämnat i det föregående (avsnitt 2.2.1.2.) är huvudregeln enligt gällande svensk rätt, att en företagare eller annan arbetsgivare blir ansvarig för skada som utanför kontraktsförhållanden uppkommer i hans verksamhet bara om vållande till skadan ligger honom själv eller hans drifts- eller arbetsledning till last. Under vissa förutsättningar får man räkna med att ansvarighet kan inträda också för vållande av en självständig medhjälpare eller dennes folk, men detta hör till undantagen, och det är oklart vilka dessa förutsättningar är.

I några utländska rättssystem har utbildats vissa grundsatser om principalansvar för självständig medhjälpare (»independent contractor») vid skada genom åsidosättande av särskilda förpliktelser, vilkas fullgörande inte anses kunna överlämnas till annan (»non-delegable duties»). I viss överensstämmelse med sådana grundsatser har skadeståndskommittén föreslagit, att den som enligt lag eller författning har blivit ålagd att i sär-

skild egenskap vidta åtgärd till förebyggande av person- eller sakskada och som anlitar annan än arbetstagare för uppgiften skall i fråga om uppgiftens fullgörande svara för den anlitade och dennes folk (2 § i kommitténs förslaget). Det väsentliga motivet bakom kommitténs ståndpunkt har varit, att uppdragsgivaren i ett fall av denna art inte bör kunna befria sig från ansvaret för att förpliktelsen fullgörs genom att uppdra åt en annan person att vidta åtgärden. Fördelarna med den föreslagna regeln skulle enligt kommittén framträda särskilt när uppdragstagaren är ekonomiskt svag. Vidare skulle man komma ifrån vissa svårlösta gränsdragningsproblem.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget i denna del eller har lämnat det utan erinran. Från vissa håll har det dock utsatts för stark kritik. Man har ifrågasatt om det finns något verkligt behov av en sådan lagregel. Det har också invänts bl. a., att den föreslagna bestämmelsen är oklar och att den skulle komplicera den inbördes uppgörelsen mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren.

I åtskilliga fall av den art som kommittén har haft i tankarna — som exempel kan nämnas att en fastighetsägares skyldighet att sanda trottoarer eller att skotta snö från hustak har åsidosatts — ter det sig naturligt att tillämpa ansvarsregler, som är strängare mot den förpliktade än den allmänna culparegeln eller sådana regler om oinskränkt principalansvar för arbetstagare som jag nu föreslår. I rättstillämpningen kan man också skönja en tendens i den riktningen. Domstolarna har härvid gått fram på två vägar. Dels har de ofta ställt aktsamhetskraven utomordentligt högt, ibland så högt att det inte utan fog har talats om »fingerad culpa», dels har de i några fall synbarligen utsträckt ansvaret för medhjälpares vållande till att också omfatta självständig uppdragstagare. Denna utveckling torde i och för sig svara mot vad som allmänt uppfattas som rimligt.

Trots detta är jag inte beredd att biträda kommitténs förslag i denna del. En regel som den kommittén har föreslagit skulle otvivelaktigt innebära en skadeståndsrättslig nyskapelse. Men som jag tidigare har framhållit bör man inte utan tvingande skäl genomföra nyskapelser av detta slag. Jag anser att sådana skäl inte föreligger här. Från de skadelidandes synpunkt torde en regel om uppdragsgivares ansvar för självständig medhjälpare i verkligheten medföra bara begränsade fördelar. Därest mitt förslag om oinskränkt principalansvar för arbetstagare genomförs, innebär detta att medhjälparen blir skadeståndsskyldig i samtliga de fall som omfattas av 2 § i kommittéförslaget. Behov av ett kompletterande ansvar för uppdragsgivaren (den förpliktade) kommer alltså att föreligga bara i de fall då medhjälparen saknar ansvarsförsäkring, eller skadan inte omfattas av ansvarsförsäkringen, och samtidigt medhjälparen är insolvent. Regelmässigt är denne en företagare, och ansvarsförsäkring har redan nu stor utbredning inom näringslivet. De nya principalansvarsreglerna kan väntas leda till att denna försäk-

ringsform får ännu större spridning. Att en företagare saknar ansvarsförsäkring kommer att höra till de rena undantagen och företrädesvis gälla småföretag, troligen av en kategori som har bristfälliga resurser inte bara i ekonomiskt hänseende utan också i fråga om tekniska och andra förutsättningar att utöva sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt. Den som anlitar ett sådant företag för att uppfylla förpliktelser av det slag som det här gäller torde sällan kunna anses ha fyllt de aktsamhetskrav som domstolarna redan nu ställer i dessa fall. Han drabbas alltså regelmässigt av ersättningsansvar på grund av eget vållande, om medhjälparen försummar att infria sitt åtagande på ett fullgott sätt och detta medför att skada inträffar. Den av kommittén föreslagna regeln får i sådana fall ingen praktisk betydelse.

Jag delar också vissa remissinstansers uppfattning, att regeln kan bli svårtillämpad genom att avgränsningen av dess tillämpningsområde inte har skett på ett entydigt sätt. Det gäller både med avseende på frågan vilka förpliktelser som omfattas och vilka skadefall som skall utlösa utsträckt principalansvar för uppdragsgivaren. Det torde i själva verket vara en nästan oöverstiglig uppgift att i lagtext eller motivuttalanden göra sådana preciseringar i dessa hänseenden som är nödvändiga, för att man skall undgå alltför många tolknings- och tillämpningsproblem.

Vid de nordiska departementsöverläggningarna har de delegerade uppnått enighet om att den förevarande bestämmelsen bör utgå ur lagförslagen. I den tidigare omnämnda norska »lov om skadeserstatning i visse forhold», som innehåller regler om principalansvar och trädde i kraft den 1 juli 1969, finns inte heller någon sådan föreskrift. Önskemålet om nordisk rättslikhet talar således också emot att det svenska kommittéförslaget på denna punkt genomförs.

Under hänvisning till vad jag nu har sagt förordar jag att det inte tas upp någon bestämmelse om principalansvar för vållande av självständig medhjälpare i en ny lagstiftning om arbetsgivares skadeståndsansvar. Med detta ståndpunktstagande avser jag inte att lägga några hinder i vägen för domstolarna att genom sin rättstillämpning vidareutveckla grundsatser om ett sådant utsträckt principalansvar i fall då de kan finna det sakligt och rättspolitiskt motiverat. Den norska lagen och de övriga nordiska lagförslagen bygger på samma förutsättning.

2.2.4.5. Principalansvar för annan skada än person- eller sakskada. Som framgår av de redogörelser för gällande rätt som jag har lämnat i det föregående är den allmänna culparegeln generellt tillämplig bara i fråga om person- eller sakskada och sådan allmän förmögenhetsskada som utgör s. k. följdskada i förhållande till en person- eller sakskada. Vid personskada utgår ersättning också för ideell (icke-ekonomisk) skada, dvs. sveda och värk m. m. Ren förmögenhetsskada är enligt 6 kap. 1 § SL ersättningsgill, när sådan skada har tillfogats någon genom brott. Det är inte uteslutet, att ansvar

för ren förmögenhetsskada kan under vissa förutsättningar ådömas med stöd av culparegeln också i andra fall, men rättsläget är oklart, och huvudregeln är i varje fall, att ersättningsskyldighet inte föreligger utanför de straffbara gärningarnas område. I de fall då icke straffbart vållande till sådan skada medför ersättningsskyldighet enligt speciallagstiftning, bl. a. inom immaterialrätten, är det inte fråga om en tillämpning av den allmänna culparegeln, utan ansvaret har på samma sätt som när det gäller objektivt ansvar för person- och sakskada enligt skadeståndsrättslig speciallagstiftning sin grund uteslutande i de särskilda lagreglerna. För lidande av icke-fysisk natur, som uppkommer utan samband med personskada utgår enligt gällande rätt ersättning endast vid brott mot den personliga friheten och ärekränkande gärning (6 kap. 3 § SL). Frånsett en mindre utvidgning av möjligheterna att döma ut ersättning för psykiskt lidande vid brott mot den personliga integriteten (avsnitt 2.1.4.10.) innebär mitt förslag till ny lagstiftning om skadestånd på grund av eget vållande inte några ändringar i den delen.

Tillämpningsområdet för nu gällande grundsatser om principalansvar omfattar i varje fall inte annan skada än sådan som kan medföra personligt skadeståndsansvar för den skadevållande arbetstagaren. Men det är inte säkert att principalansvaret alltid sträcker sig så långt. Vid person- och sakskada utgår otvivelaktigt ersättning för förmögenhetsförlust och ideell skada i samma omfattning vid principalansvar som enligt culparegeln. Huruvida principalansvar kan tillämpas i fråga om ren förmögenhetsskada inom t. ex. den immaterialrättsliga lagstiftningens område, t. ex. när en tjänsteman som tillhör drifts- eller arbetsledningen i ett företag självständigt gör sig skyldig till patentintrång, torde däremot inte utan vidare kunna besvaras jakande för alla fall. Frågan saknar dock troligen större praktisk betydelse. Om en befattningshavare i sådan ställning tillfogar tredje man ren förmögenhetsskada genom brott, t. ex. bedrägeri, torde visserligen principalansvar i princip kunna tillämpas, men problemet får inte ofta aktualitet, eftersom det i allmänhet rör sig om utpräglade kontraktsförhållanden — där oinskränkt principalansvar redan nu gäller också i fråga om ren förmögenhetsskada — eller också inte kan anses att den anställde har handlat i tjänsten. Särskilt den sistnämnda begränsningen torde ha stor praktisk betydelse. Ansvar för ren förmögenhetsskada har dock i rättspraxis ådömts en arbetsgivare med tillämpning av reglerna om principalansvar i utomobligatoriska förhållanden (NJA 1962 s. 31). I detta rättsfall, som gällde skadeståndsansvar på grund av ärekränkning, ålades arbetsgivaren att betala ersättning också för psykiskt lidande. Man torde sålunda få räkna med att principalansvar gäller inom tillämpningsområdet för 6 kap. 3 § SL.

Enligt skadeståndskommitténs förslag skall de nya reglerna om principalansvar vara direkt tillämpliga endast i fråga om person- eller sakskada, varvid ersättning som hittills skall utgå enligt de grunder som tillämpas vid ansvar enligt culparegeln. Kommittén har inte ansett det tillrådligt att

2.2.4.5.

i detta sammanhang försöka bemästra alla de problem som sammanhänger med frågan om tillämpning av principalansvar beträffande ren förmögenhetsskada och annan skada av icke-ekonomisk natur än sådan som uppkommer i samband med personskada, eftersom förhållandena här är mera växlande och svåröverskådliga än när det gäller integritetskränkningarna.

Kommitténs ståndpunkt i denna del har godtagits av så gott som samtliga remissinstanser. Från några håll har man emellertid efterlyst mera klarläggande uttalanden om analogisk tillämpning av de föreslagna bestämmelserna.

För egen del anser jag det till en början uppenbart, att en lagstiftning om det allmänna principalansvaret inte skall ges ett vidsträcktare tillämpningsområde i förevarande hänseende än reglerna om den skadevållande arbetstagarens personliga skadeståndsansvar. Det lagfästa principalansvaret bör således i varje fall inte avse annan skada än sådan som kan medföra ersättningsskyldighet för arbetstagaren. Frågan är emellertid, om det på sätt som kommittén har föreslagit bör ske en ytterligare begränsning till endast vissa skadetyper, dvs. till person- eller sakskada. Med en sådan reglering kommer frågan i vad mån principalansvar skall tillämpas analogiskt vid ren förmögenhetsskada eller icke-ekonomisk skada i fall då sådan skada omfattas av lagregler om ansvar för eget vållande att få avgöras av domstolarna med utgångspunkt i grunderna för å ena sidan sådana lagregler och å andra sidan principalansvarsreglerna.

Det är ställt utom tvivel att principalansvar bör undantagslöst gälla i fråga om person- och sakskada och att frågan vad som är ersättningsgill skada vid sådana skadefall skall avgöras enligt de regler och grundsatser som tillämpas vid vanligt culpaansvar. Enligt mitt förslag till lagstiftning om skadeståndsansvar på grund av eget vållande skall emellertid ett sådant ansvar gälla också ren förmögenhetsskada, som orsakas genom brott, samt psykiskt lidande som tillfogas genom vissa brott mot den personliga integriteten.

I båda dessa hänseenden anser jag, till skillnad från kommittén, att det inte inger några betänkligheter att låta också principalansvarsreglerna bli omedelbart tillämpliga. Det torde kunna antas, att det inskränkta principalansvar i utomobligatoriska förhållanden som erkänns redan nu i princip gäller också i hithörande fall. Flertalet av de skäl som jag i det föregående har anfört för en utvidgning av principalansvaret till att omfatta vållande av samtliga arbetstagare gör sig lika mycket gällande, när en arbetstagare i sin tjänst har vållat ren förmögenhetsskada genom brott eller har tillfogat någon psykiskt lidande genom straffbart angrepp på hans personliga integritet, som när han har vållat person- eller sakskada genom brottsligt förfarande i tjänsten. Så länge man rör sig inom området för arbetstagares handlande i tjänsten — och en sådan begränsning skall givetvis gälla en-

ligt den nya lagstiftningen — måste synpunkten, att de skaderisker som är förbundna med en arbetsgivares verksamhet i första hand bör bäras av honom, tillmätas samma betydelse, oavsett arten av den skada som har uppkommit. Från de skadelidandes synpunkt kan det ofta te sig nästan lika angeläget att kunna hålla sig till en arbetsgivare, när de som en följd av dennes verksamhet har tillskyndats förmögenhetsförluster eller psykiskt lidande som när de har tillfogats kropps- eller egendomsskada.

Det skall inte förnekas, att en tillämpning av principalansvarsreglerna i de nu aktuella skadefallen någon gång kan ge upphov till svårbemästrade problem. Men för det första rör det sig knappast om problem, som är specifika just för detta område. Kommittén har som exempel angett, att vid bedrägeri i samband med avtals ingående o. d. frågan om den anställdes behörighet att företräda arbetsgivaren kommer i blickpunkten. Detta är visserligen riktigt men utgör bara exempel på att frågan om förhållandet mellan utomobligatoriska skadeståndsregler, å ena, och avtalsrättsliga regler, å andra sidan, kan medföra komplikationer. Åtskilliga problem av den arten kommer upp redan inom den allmänna culparegelns område, liksom vid tillämpningen av regler om principalansvar vid integritetskränkningar, men de kan uppenbarligen inte lösas inom ramen för en allmän lagstiftning om utomobligatoriskt skadeståndsansvar. Att som kommittén har påpekat tryckfrihetsförordningens bestämmelser inom dess stora område sätter principalansvarsreglerna ur spel vid ärekränkning är väl riktigt, men det är dock fråga om en mindre del av de aktuella fallen. För övrigt kan detsamma sägas om ansvaret för eget vållande utan att detta har föranlett kommittén att föreslå någon formell begränsning av dess tillämpningsområde.

Vidare är det tydligt, att de problem av närmast rättsteknisk art som har gett upphov till kommitténs tveksamhet inte elimineras eller blir mindre genom den lösning kommittén föreslår. De kommer med kommitténs ståndpunkt upp i rättstillämpningen i en annan form, nämligen som en fråga om analogisk tillämpning av de lagfästa principalansvarsreglerna, men måste då sakligt lösas på samma sätt som om dessa regler varit formellt tillämpliga. Från den synpunkten kan det te sig som en praktiskt likgiltig fråga, vilkendera lösningen man väljer. Men det synes önskvärt, att lagstiftaren följer en konsekvent linje. Om man som jag utgår från att man vid prövningen av varje skadeståndsanspråk skall ta som utgångspunkt, att reglerna om utomobligatoriskt skadeståndsansvar är av allmän natur och alltså skall tillämpas, i den mån inte avtalsrättsliga regler eller grundsatser eller i övrigt särskilda föreskrifter i annan lagstiftning medför modifikationer i ena eller andra riktningen, är det mest följdriktigt att ge principalansvarsreglerna samma räckvidd i det nu aktuella hänseendet som de allmänna reglerna om ansvar för eget vållande. Det medför den fördelen att

man anvisar domstolarna samma metod för lösningen av uppkommande konflikter med andra rättsregler, när reglerna om principalansvar åberopas som när ett anspråk grundas på culparegeln.

I enlighet med vad jag nu har sagt förordar jag, att de nya reglerna om principalansvar görs omedelbart tillämpliga i fråga om ren förmögenhetsskada samt lidande till följd av brott mot den personliga integriteten i samma omfattning som de allmänna regler om ansvar för eget vållande som jag föreslår. Till frågan hur detta resultat lagtekniskt skall uppnås återkommer jag i det följande (avsnitt 3.3.).

Det sagda betyder, att principalansvar för ren förmögenhetsskada inträder när en arbetstagare har vållat sådan skada genom brottsligt förfarande i tjänsten. Den principen gäller oavsett om straff för gärningen är föreskrivet i brottsbalken eller i specialstraffrätten, men en förutsättning är givetvis, att det skadade intresset åtnjuter skydd av straffstadgandet. Däremot följer inte utan vidare av den reglering jag föreslår, att principalansvar inträder i fall då en arbetstagare genom icke straffbart vållande i tjänsten har orsakat ren förmögenhetsskada och på grund av föreskrifter i speciallagstiftning eller enligt grundsatser som har utbildats eller kan komma att utbildas i rättstillämpningen är ansvarig för skadan, t. ex. vid culpöst intrång i en immaterialrättighet eller vid sådana former av culpös medverkan till annans brottsliga förfarande som i rättspraxis har ansetts medföra skadeståndsansvar. Här rör det sig nämligen inte om ett skadeståndsansvar för arbetstagare enligt sådana allmänna regler om utomobligatoriskt skadeståndsansvar som nu avses bli lagfästa. En analogisk tillämpning av principalansvarsreglerna i sådana fall är å andra sidan på intet sätt utesluten. Men hithörande frågor får avgöras av domstolarna med beaktande av grunderna för det allmänna principalansvaret och de särskilda skäl som har föranlett lagstiftaren eller domstolarna att utvidga området för skadeståndsansvar på grund av eget vållande. Jag vill emellertid framhålla, att i fall då lagstiftaren har föreskrivit skadeståndsskyldighet för culpösa förfaranden som medför ren förmögenhetsskada, det ligger nära till hands att tillämpa principalansvar enligt samma grunder som när en arbetstagares personliga ersättningsskyldighet grundas på den allmänna culparegeln.

2.2.4.6. Jämkning av principalansvar. En arbetsgivare som enligt gällande rätt ådrar sig skadeståndsansvar på grund av hans drifts- eller arbetsledningsvållande kan inte få någon jämkning av skadeståndet. Skadeståndskommittén har emellertid föreslagit, att en jämkningsregel införs i den nya lagstiftningen. Enligt förslaget skall jämkning av skadestånd vid principalansvar kunna ske, om skadeståndet med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt finnes oskäligt betungande. Regeln har av kommittén motiverats främst med hänsyn till önskemålet att det i mindre förhållanden skall kunna und-

vikas, att arbetsgivaren blir oskäligt betungad, när ansvarsförsäkring saknas eller är otillräcklig. I detta sammanhang har kommittén erinrat om bl. a. den allmänna jämkningsregel som finns i schweizisk rätt och som kan tillämpas även vid det s. k. presumtionsansvar för arbetstagares vållande som gäller där samt om de jämkningsmöjligheter som finns enligt § 25 i de danska och norska försäkringsavtalslagarna, när det är fråga om s. k. husbondeansvar för en skada vilken är täckt av skadeförsäkring (»Skadestånd II», bilaga 3, s. 139 och 153).

Skadeståndskommitténs förslag i denna del har lämnats utan erinran av det övervägande antalet remissinstanser — låt vara att viss oenighet har rått i fråga om regelns tillämpning i olika situationer och bl. a. om verkan av ansvars- resp. objektsförsäkring. Förslaget avstyrks emellertid av LO och ytterligare några arbetstagarorganisationer. Från det hållet har man invänt bl. a., att en jämkningsregel skulle gynna de arbetsgivare som inte tecknar ansvarsförsäkring och motverka en ytterligare utbredning av sådan försäkring. Det har också uttalats farhågor för att regeln skall leda till rättsosäkerhet och en oenhetlig praxis. Å andra sidan har det från arbetsgivarhåll — bl. a. av SAF — framhållits, att det särskilt i mindre förhållanden kan föreligga skäl att jämka skadeståndsansvaret också vid culpa hos arbetsgivaren själv eller, när det gäller juridiska personer, dessas organ.

Jag har tidigare uttalat som min principiella uppfattning, att man i och för sig inte bör känna sig hindrad att nu införa jämkningsregler för särskilda kategorier skadevållare eller för speciella skadefall enbart av den omständigheten att frågan om en allmän jämkningsregel aktualiseras genom det utredningsuppdrag som jag ämnar föreslå att skadeståndskommittén får. Men varje förslag om en speciell jämkningsregel måste bedömas efter en noggrann prövning av det föreliggande behovet samt de olägenheter det kan föra med sig att på detta sätt föregripa en kommande allmän reglering av frågan.

Flera skäl talar för kommitténs förslag. Det kan visserligen sägas, att bördan av det principalansvar som gäller f. n. inte synes ha utgjort någon betydande belastning för arbetsgivarna, trots att de inte haft någon möjlighet att få jämkning av detta ansvar. Den utvidgning av principalansvaret som nu föreslås förändrar emellertid läget i flera betydelsefulla hänseenden. Att ansvar mot tredje man kommer att inträda också vid vållande av de lägst anställda betyder kanske inte så mycket, eftersom arbetsgivarnas ansvarsförsäkringar redan täcker arbetstagarnas ansvar i sådana fall. Mera betydelsefullt i detta sammanhang är, att det oinskränkta principalansvaret kommer att omfatta alla arbetsgivare, alltså även i rent privata förhållanden och i icke-ekonomisk verksamhet, där ansvaret för drifts- och arbetsledning hittills knappast har spelat någon praktisk roll. Det är tydligt, att fullt skadeståndsansvar utan jämkningsmöjligheter för

skador, som en arbetstagare kan vålla, i vissa sådana situationer kan medföra en oskälig ekonomisk belastning. En stelbent tillämpning av skadeståndsreglerna kan här i enskilda fall motverka strävandena mot en mera rationell fördelning bland medborgarna av kostnaderna för skadeersättning.

Som kommittén har påpekat utgör också den omständigheten att det här är fråga om skadeståndsansvar oberoende av eget vållande ett skäl att ge ifrågavarande skadefall en särställning. I själva verket är det första gången som det i svensk lagstiftning införs generella regler om ett skärpt skadeståndsansvar, som för åtskilliga fall inte kan motiveras utifrån sådana risksynpunkter som traditionellt bär upp speciella regler om objektivt ansvar. Detta ger anledning att gå fram med viss försiktighet.

Det senast sagda är emellertid också ett skäl att begränsa frågeställningen till spörsmålet om jämkning av det egentliga principalansvaret. Att det någon gång kan te sig obilligt att ålägga en arbetsgivare fullt skadeståndsansvar med anledning av hans eget vållande skall inte förnekas. Men det gäller också i åtskilliga andra fall av ansvar för egen culpa. Här rör man vid den större frågan om en allmän jämkningsregel, och det kan inte komma i fråga att föregripa utredningsarbetet rörande det problemet genom att bryta ut en så stor och heterogent sammansatt grupp som arbetsgivare till en särbehandling.

LO:s och vissa andra arbetstagarorganisationers farhågor för att en jämkningsregel skulle motverka en ytterligare utbredning av ansvarsförsäkring torde vara överdrivna. I privata förhållanden och i icke-ekonomisk verksamhet kan skaderiskerna antas vara ringa och jämkningsreglerna får följaktligen mycket liten praktisk betydelse. Men inte heller när det gäller de näringsidkande arbetsgivarna, som organisationerna i första hand torde ha haft i tankarna, finns det anledning att räkna med någon negativ effekt på utbredningen av ansvarsförsäkring. Sådan försäkring ingår normalt som ett moment i en kombinerad försäkring av något slag, ibland i en s. k. paketförsäkring, vilken omfattar också bl. a. objektsförsäkring. De näringsidkare som är förutseende nog att försäkra sina maskiner, byggnader, inventarier etc. blir regelmässigt samtidigt erbjudna en ansvarsförsäkring. När en privatperson vill försäkra sin fastighet eller sitt lösöre mot allehanda skaderisker får han ansvarsförsäkringen s. a. s. på köpet. En arbetsgivares vilja att försäkra sin egendom lär inte nämnvärt påverkas av, huruvida hans skadeståndsansvar i vissa undantagsfall kan jämkas eller inte. Den arbetsgivare åter, som visar så litet förtänksamhet, att han över huvud taget inte bryr sig om att skaffa försäkringsskydd, lär knappast heller påverkas av den skadeståndsrättsliga regleringen i detta hänseende. Slutligen får man inte förbise, att utvidgningen av principalansvaret i sig själv utgör ett incitament att teckna ansvarsförsäkring.

Till det anförda kommer, att en jämkningsregel ju inte innebär något

totalt skydd mot skadeståndsansvar. Som kommittén har framhållit bör redan risken att bli skadeståndsskyldig vara tillräcklig för att mana näringsidkare och andra arbetsgivare i gemen att teckna ansvarsförsäkring, och detta oberoende av att ett stort skadestånd undantagsvis kan tänkas bli nedsatt för den händelse det skulle vila enbart på reglerna om principalansvar. Det är f. ö. inte heller meningen att en jämkningsregel skall tillämpas så, att den premierar arbetsgivare som har underlåtit att försäkra sig — utom i fall då underlåtenheten kan framstå som ursäktlig, t. ex. när en privatperson rent tillfälligtvis har anlitat en arbetstagare.

Men även för de arbetsgivare som har ansvarsförsäkring kan en jämkningsregel få betydelse. Försäkringssummorna ligger visserligen idag på en nivå som torde täcka alla normala skadefall, men det kan inte uteslutas, att en skada av oväntat stor omfattning inträffar och att försäkringen visar sig otillräcklig. Det överskjutande beloppet drabbar då arbetsgivaren ensam, och detta kan någon gång leda till obilliga konsekvenser. Särskilt med hänsyn till att det här rör sig om ett skadeståndsansvar oberoende av eget vållande förefaller det rimligt, att man i ett sådant fall har tillgång till en jämkningsregel.

Vad jag hittills sagt har tagit sikte på en regel som möjliggör jämkning, när skadeståndet skulle bli oskäligt betungande för den skadeståndsskyldige arbetsgivaren med hänsyn främst till dennes ekonomiska förhållanden. Kommittén har inte heller tänkt sig att det skall finnas möjligheter till jämkning på annan grund.

För egen del vill jag emellertid ifrågasätta, om man inte kan och bör gå något längre än kommittéförslaget förutsätter. De nya reglerna om principalansvar innebär som nämnt att man utvidgar skadeståndsansvaret för vissa rättssubjekt. Det är angeläget att en reform av detta slag inte leder till en utveckling som står i strid med vad man på lång sikt eftersträvar i fråga om de olika ersättningssystemens struktur och funktion i samhället eller som avviker från en redan nu förhärskande uppfattning om vad som är rimligt och rationellt med avseende på fördelningen av de ekonomiska bördorna i följd av skadefall. De nya reglerna måste därför utformas så att de så långt möjligt medger en tillämpning i principiell överensstämmelse med lagstiftarens långsiktiga målsättning och med allmänt vedertagna värderingar.

Jag har tidigare uttalat, att reformarbetet på detta område allmänt sett bör inriktas på att ersättningsfrågorna i möjligaste mån skall lösas genom försäkringsanordningar och att skadeståndsreglernas betydelse i motsvarande mån bör minskas. På personskadeområdet tänker jag mig en utbyggnad av de direkta försäkringsanordningarna — socialförsäkringen och frivillig försäkring i olika former. För egendomsskadornas del bör målet vara att sådana skador i största möjliga omfattning skall ersättas genom skadeförsäkring på den skadelidandes sida.

2.2.4.6.

Försäkring i olika former har redan idag stor utbredning. I den mån man i överensstämmelse med de angivna riktlinjerna anser, att skador som ersätts genom försäkring bör slutligt bäras av försäkringskollektivet, måste de skadelidandes rätt att kräva skadestånd för en skada som täcks av någon form av person- eller objektsförsäkring och försäkringsgivarnas rätt att med hjälp av skadeståndsreglerna återkräva utgiven försäkringsersättning begränsas. Men det kan också bli aktuellt att inskränka skadeståndsrätten för s. k. självförsäkrare (i fråga om innebörden av detta uttryck hänvisar jag till avsnitt 1.1.2.1.) och för dem som i strid med vedertagna handlingsnormer har underlåtit att skydda sig genom försäkring.

Inom socialförsäkringen är nyssnämnda ordning genomförd i och med att ersättning ur sådan försäkring avräknas på skadestånd och att regressrätten är helt avskaffad. Vid enskild personförsäkring är läget ett annat. Sådan försäkring har i regel karaktär av summaförsäkring. Försäkringsersättningen avräknas då inte på skadeståndet. Den skadelidande kan alltså kräva full ersättning av den som är skadeståndsskyldig. Å andra sidan finns inte någon regressrätt för försäkringsgivaren. Vid skadeförsäkring åter är den skadelidande visserligen oförhindrad att kräva fullt skadestånd, om han inte vill utnyttja försäkringen. Men gör han det, har försäkringsgivaren i princip regressrätt mot den skadeståndsskyldige. Regressrätten är visserligen inskränkt genom reglerna i 25 § FAL. Men eftersom dessa regler är dispositiva kan försäkringsgivarna genom förbehåll i försäkringsvillkoren undgå att träffas av de inskränkningar i regressrätten som reglerna syftar till.

Frågan om enskild försäkringsgivares regressrätt och därmed sammanhängande frågor om bl. a. självförsäkrares ställning och försäkringshavares rätt till skadestånd har som nämnt utretts (avsnitt 1.2.2.). Det förslag till nya regler på området som lades fram år 1958 av särskilt tillkallad utredningsman syftade till långtgående begränsningar av regressrätten och i viss omfattning också av rätten för försäkringshavare och självförsäkrare att kräva skadestånd. Reglerna föreslogs bli tvingande och innebar i fråga om skadeförsäkring i huvudsak, *att* regresskrav mot annan än den som vållat skadan uppsåtligen eller av grov vårdslöshet skall kunna nedsättas, om det kan ske utan att »försäkringsmässiga hänsyn» åsidosätts, *att* en skadelidande inte skall ha bättre rätt än den som har försäkrat det skadade intresset, samt *att* självförsäkrares rätt till skadestånd skall begränsas på samma sätt som försäkringsgivares regressrätt. I fråga om summaförsäkring innebar förslaget i allt väsentligt inte någon ändring i förhållande till vad som gäller f. n.

Huvudprinciperna i detta förslag tillstyrktes eller godtogs allmänt under remissbehandlingen. Men de tekniska lösningar som föreslogs kritiserades i åtskilliga yttranden. Av skäl som jag har redovisat i det föregående (avsnitt 1.5.3.) anser jag inte att förslaget kan läggas till grund för lagstiftning. Jag

vill emellertid förorda att 1966 års skadeståndskommitté — som f. n. överväger bl. a. frågan om summaförsäkrings betydelse i skadeståndsrättsligt hänseende — får i uppdrag att överarbeta regressreglerna och att lägga fram förslag till en reglering av de skadeståndsrättsliga frågor som nära sammanhänger med regressrätten. Jag har redan tidigare angett vissa riktlinjer för ett sådant utredningsarbete. Utgångspunkten bör vara, att någon regress från skadeförsäkring som huvudregel inte skall vara tillåten, att undantag dock kan vara motiverade av speciella förhållanden inom vissa grenar av försäkringen samt att de regressregler som föreslås i princip skall vara tvingande. I uppdraget bör också ingå att utreda frågan om verkan i skadeståndshänseende av att sedvanligt försäkringsskydd inte finns.

Det säger sig självt att det pågående eller planerade utredningsarbetet inte bör föregripas. Men i den mån grundtankarna i det äldre utredningsförslaget och riktlinjerna för den kommande utredningen kan sägas vara uttryck för en redan allmänt vedertagen uppfattning om det inbördes förhållandet mellan försäkring och skadestånd och om de båda ersättningssystemens funktion är det, som jag nyss framhöll, rimligt att lagstiftaren utformar nya skadeståndsregler på ett sätt som gör det möjligt att tillämpa dem i överensstämmelse med denna uppfattning.

När det gäller personförsäkring i form av summaförsäkring kan det visserligen anföras goda skäl för vissa ändringar i det nuvarande systemet. Men en ändring av innebörd att summaförsäkring i större eller mindre utsträckning avräknas på skadestånd skulle medföra betydelsefulla ekonomiska verkningar, eftersom de skadelidande f. n. regelmässigt torde utnyttja sina möjligheter att få skadestånd i tillägg till ersättning ur summaförsäkring. Reformer av den räckvidd det här skulle bli fråga om bör föregås av utredningsarbete och bör i princip avse hela personskadeområdet. Eftersom skadeståndskommittén f. n. också överväger en reform av detta slag bör man enligt min mening vara återhållsam när det gäller att genom särskilda regler enbart inom den nu aktuella lagstiftningens område inskränka skadeståndsansvaret på den grund att skadan har föranlett utbetalning från summaförsäkring. Visserligen bör en sådan omständighet kunna beaktas vid bedömningen av om skadestånd enligt de nya principalansvarsreglerna blir oskäligt betungande för den skadeståndsskyldige. Men existensen av summaförsäkring bör inte utgöra någon självständig grund för nedsättning av skadeståndsansvaret.

Situationen är visserligen i någon mån en annan i fråga om sådan personförsäkring som enligt 25 § FAL skall behandlas som skadeförsäkring. Frågan om förhållandet mellan skadestånd och försäkringar av detta slag hänger emellertid intimt samman med frågan om förhållandet mellan summaförsäkring och skadestånd. Hithörande problem bör bedömas i ett sammanhang och så torde också komma att ske inom skadeståndskommittén. Personförsäkringar av skadeförsäkringskaraktär torde f. ö. ha mycket be-

gränsad praktisk betydelse. Under dessa förhållanden anser jag att inte heller personförsäkring av detta slag bör kunna åberopas som en självständig jämkningsanledning.

Annorlunda förhåller det sig när en sakskada är täckt av objektsförsäkring. Regresspraxis vid objektsförsäkring är visserligen restriktiv. Som jag har redovisat närmare i avsnittet om försäkringsgivares regressrätt (1.1.2.7.) utövar svenska skadeförsäkringsgivare i allmänhet inte regress i vidare omfattning än som direkt följer av 25 § FAL, dvs. vid uppsåt eller grov vårdslöshet på den skadeståndsskyldiges sida eller när denne bär rent objektivt ansvar. Undantag gäller dock i vissa försäkringsgrenar, främst sjö- och transportförsäkring, där regress förekommer i större utsträckning. Dessutom gäller allmänt sett, att den som är självförsäkrare i fråga om ansvarsförsäkring — t. ex. staten — inte kan räkna med att dra fördel av existerande regressöverenskommelser mellan försäkringsbolagen och alltså kan utsättas för regresskrav även i andra fall än som anges i 25 § FAL.

Den regressöverenskommelse av år 1949 som jag tidigare har berört torde i stort sett stämma väl överens med en allmänt rådande uppfattning om vilken ordning som bör gälla i fråga om förhållandet mellan skadeförsäkring och skadestånd. Den rimmar också väl med den allmänna inställning i frågan som jag har gett uttryck åt i det föregående.

Det torde också vara en utbredd uppfattning att den som uppträder som självförsäkrare i fråga om objektsförsäkring inte bör ha en vare sig bättre eller sämre ställning än försäkringsgivaren skulle ha haft, om försäkring hade tecknats. Men det har i det hänseendet knappast utbildats någon fast praxis i överensstämmelse med denna uppfattning. Självförsäkrare torde sålunda i regel utnyttja sina möjligheter att få skadestånd utan några inskränkningar.

Försäkringsgivarnas regresspraxis får vidare anses vara uttryck för uppfattningen att när en skada är täckt av objektsförsäkring den skadelidande i första hand bör utnyttja försäkringen och inte i stället vända sig mot den som är skadeståndsskyldig. Regelmässigt utnyttjas nog också försäkringarna, men undantag kan tänkas förekomma, t. ex. när utnyttjandet av en skadeförsäkring innebär förlust av s. k. bonus för försäkringstagaren.

Den ordning i stort som råder f. n. i fråga om försäkringsgivarnas utövande av regress ger knappast anledning till några vägande invändningar. Från den synpunkten kan det synas onödigt att i detta sammanhang införa regler som gör det möjligt att begränsa återkravsrätten inom området för de nya principalansvarsreglerna. Men för det första är regresspraxis inte enhetlig. Den är t. ex. betydligt mindre restriktiv inom sjö- och transportförsäkringen. Vidare kan man inte utesluta att det i enstaka fall görs avsteg från vad som annars tillämpas, bl. a. när skadeförsäkringsgivaren är ett utländskt försäkringsbolag. Det är slutligen ovisst vilken praxis som kan komma att utbildas i framtiden på grundval av de överväganden i

frågan som redan nu är aktuella.

Det finns ytterligare ett skäl att överväga regler som möjliggör en nyanserad tillämpning av de nya principalansvarsreglerna. Objektsförsäkring har visserligen som nämnt stor utbredning. Men även bortsett från självförsäkring förekommer det inte sällan att det saknas försäkringsskydd för egendom som normalt hålls försäkrad eller att försäkringsskyddet är betydligt mindre omfattande än som är vanligt. Det kan bero på slarv, förbiseende eller medvetet risktagande. Visserligen finns det knappast några allmänt erkända normer för i vilken utsträckning en person bör hålla sin egendom försäkrad. Men på vissa områden är objektsförsäkring så utbredd, t. ex. när det gäller brandförsäkring av byggnader, att underlåtenhet att hålla ett rimligt försäkringsskydd allmänt torde uppfattas som ett så anmärkningsvärt avsteg från normala handlingsmönster att vederbörande får skylla sig själv. För sådana fall är det önskvärt att underlåtenheten att utnyttja försäkringsmöjligheterna tillåts inverka på rätten att kräva skadestånd enligt de nya principalansvarsreglerna, oavsett om skadeståndet skulle bli oskäligt betungande för den skadeståndsskyldige arbetsgivaren.

Dessa överväganden har lett mig till slutsatsen att det vid sakskada bör finnas möjligheter att begränsa skadeståndsansvaret enligt de nya principalansvarsreglerna i fall då detta är motiverat från sådana försäkringsmässiga synpunkter som jag här har redovisat. Men i avbidan på resultatet av det pågående eller planerade utredningsarbetet rörande försäkringsgivares regressrätt och de skadeståndsfrågor som hänger nära samman med detta spörsmål bör man inte gå längre än som är nödvändigt för att motverka sådana yttringar av de nuvarande ersättningssystemens uppbyggnad som inte är godtagbara från samhällsekonomiska synpunkter och som leder till en icke önskvärd riskfördelning eller till ett irrationellt utnyttjande av tillgängliga resurser. Det väsentliga är att förluster genom skadefall i möjligaste mån via försäkringsanordningar slås ut på ett större kollektiv. Det betyder att hänsyn måste tas också till förekomsten av ansvarsförsäkring. Så länge ersättningssystemen i samhället i stor utsträckning är uppbyggda på skadeståndsrättslig grund, är det angeläget att uppmuntra till tecknandet av ansvarsförsäkring. Jag anser därför att skadestånds- eller regresskrav med stöd av de nya principalansvarsreglerna bör tillåtas i full utsträckning inom ramen för en föreliggande ansvarsförsäkring. En motsvarande ordning bör gälla när kravet riktas mot en arbetsgivare som uppträder som självförsäkrare. I fall då arbetsgivaren saknar ansvarsförsäkring utan att vara självförsäkrare bör viss hänsyn kunna tas till i vad mån det anses höra till god ordning att arbetsgivare i allmänhet i motsvarande situation håller försäkringsskydd.

Jag har här inte berört frågan, i vad mån regresskrav bör tillåtas från ansvarsförsäkringsgivare, som har ersatt skadan, mot annan som enligt reglerna om principalansvar är ansvarig solidariskt med den försäkrade.

2.2.4.6.

Som jag har nämnt i det föregående (avsnitt 1.1.2.7.) anses visserligen 25 § FAL tillämplig på ansvarsförsäkring liksom på annan skadeförsäkring, men enligt försäkringsvillkoren brukar gälla en i princip oinskränkt regressrätt mot annan än försäkrad som är ersättningsskyldig för samma skada.

Det bör framhållas att något problem på denna punkt inte uppkommer när det gäller regress mot ansvarsförsäkring och mot den som är självförsäkrare i fråga om sådan försäkring. I dessa fall blir enligt det resonemang som jag här har fört någon jämkning inte aktuell i den mån återkravet håller sig inom ramen för den regressansvariges försäkring. Inte heller uppkommer några svårigheter i fråga om regress från ansvarsförsäkringen när denna betalar skadestånd på grund av den försäkrades eget vållande. Allmänna grundsatser om den slutliga fördelningen av skadeståndet mellan flera ansvariga leder nämligen till att den som svarar på grund av egen culpa i princip får bära hela ansvaret i förhållande till den som är skadeståndsskyldig enligt regler om principalansvar. Däremot får frågan huruvida jämkning skall ske av ansvarsförsäkringens regressanspråk betydelse i en situation då den försäkrade har förpliktats att utge skadestånd på grund av regler om rent objektivt ansvar eller principalansvar och krav framställs mot en oförsäkrad arbetsgivare, som inte är att anse som självförsäkrare med avseende på ansvarsförsäkring. I det följande skall jag behandla enbart detta sistnämnda fall.

En inskränkning av rätten till återkrav vid ansvarsförsäkring på samma sätt som vid objektsförsäkring synes i och för sig stämma väl överens med den allmänna tankegången att skador i möjligaste mån bör slås ut på ett försäkringskollektiv. Vägande skäl kan emellertid anföras mot att man f. n. skulle göra ett så långtgående ingrepp i gällande rättsregler. Om man begränsar ansvarsförsäkringsgivarens rätt till återkrav i den angivna situationen skulle detta innebära att det ofta lades i den skadelidandes hand att bestämma vem av de ansvariga som slutligen skall bära den uppkomna skadan. Om den skadelidande kräver ersättning av den oförsäkrade arbetsgivaren, skulle denne nämligen enligt den allmänna principen om fördelning efter skälighet kunna kräva tillbaka en del av skadeståndet från den andre arbetsgivarens ansvarsförsäkring. Men vänder sig den skadelidande i stället mot ansvarsförsäkringen, skulle förlusten stanna på denna och den oförsäkrade arbetsgivaren i princip gå fri. Visserligen kan begränsningen av regressrätten enligt 25 § FAL leda till liknande resultat i vissa fall då inte försäkringsvillkoren utsträcker denna rätt. Men situationen skulle få betydligt större praktisk betydelse med den ifrågasatta regleringen.

För min del anser jag det betänkligt att acceptera sådana konsekvenser av den diskuterade jämkningsregeln. Ett sätt att undvika dem skulle vara att göra ingrepp i regeln om den slutliga fördelningen mellan solidariskt ansvariga. Som nämnt är jag inte beredd till detta (se avsnitt 2.1.4.8.). En

annan metod är att inskränka den skadelidandes frihet att kräva vilket av de skadeståndsskyldiga rättssubjekten som han finner lämpligast, men också detta utgör ett alltför vittgående steg i detta sammanhang.

Med hänsyn till vad jag nu har sagt bör den jämkningsmöjlighet som är i fråga ta sikte enbart på existensen av eller möjligheten till objektsförsäkring. Däremot bör någon ändring inte ske i fråga om regressrätt för ansvarsförsäkringsgivare eller den som är självförsäkrare i fråga om ansvarsförsäkring. Dessa problem hänger nära samman med spörsmålet om en lagreglering av ansvarets slutliga fördelning mellan flera solidariskt skadeståndsskyldiga och bör tas upp under det tidigare berörda utredningsarbetet.

En ordning sådan som den jag nu har skisserat kan åstadkommas genom att man inför en möjlighet för domstolarna att vid sakskada jämka principalansvar, när det med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter är skäligt att skadeståndet sätts ned och att sålunda förlusten bärs av den skadelidande själv eller hans försäkringsgivare. Jag vill framhålla att en jämkningsregel av detta slag skulle bidra till ökad nordisk rättslikhet. Enligt § 25 i den danska försäkringsavtalslagen kan domstol jämka skadeståndsansvar, som vilar uteslutande på reglerna om husbondeansvar (principalansvar) i Danske Lov 3—19—2, när det skadade intresset är skyddat av försäkring på den skadelidandes sida. Avsikten är, att denna bestämmelse skall kvarstå i sak oförändrad också om de föreslagna nya principalansvarsreglerna genomförs. En motsvarande bestämmelse i § 25 i den norska försäkringsavtalslagen medger visserligen inte jämkning när skadan har uppkommit i »näring eller bedrift», dvs. i näringsverksamhet. Men i den nya norska skadeståndslagen föreskrivs, att skadestånd som åläggs med stöd av de nya principalansvarsreglerna, vilka på samma sätt som det är tänkt i Danmark ersätter de äldre reglerna om husbondeansvar (Norske Lov 3—21—2), kan jämkas — förutom när skadeståndet skulle bli oskäligt betungande — när det med hänsyn till skadans storlek och föreliggande försäkringar och försäkringsmöjligheter samt förhållandena i övrigt är skäligt att den skadelidande själv bär förlusten. Även om den norska jämkningsregeln enligt motiven väsentligen är avsedd att tillämpas för att lindra ersättningsansvaret vid katastrofskador, är det tydligt att en sådan något mer långtgående jämkningsregel som jag här åsyftar skulle medföra en utjämning av rådande olikheter mellan norsk och svensk rätt.

Inom den enskilda sektorn torde en jämkningsregel av detta slag inte få någon större praktisk betydelse. Om den tillämpas enligt de riktlinjer som jag har angett, innebär regeln i stort sett bara att man befäster den restriktiva praxis som redan har utbildat sig i fråga om regresskrav från försäkringsgivarnas sida. Regeln kommer visserligen att inverka på självförsäkrares ställning. Men totalt sett blir verkningarna begränsade, eftersom självförsäkring åtminstone hittills har varit mycket ovanlig inom svenskt näringsliv.

2.2.4.6.

Det är framför allt inom den offentliga sektorn som en jämkningsregel av antytt innehåll skulle få ekonomisk betydelse, eftersom staten och vissa kommuner uppträder som självförsäkrare. För dessa rättssubjekt får emellertid regeln verkningar i båda riktningarna. Å ena sidan leder regeln till att rätten för dessa offentligrättsliga subjekt att som skadelidande kräva ersättning för sakskada med stöd av de nya principalansvarsreglerna blir underkastad samma begränsning som skadeförsäkringsgivares regressrätt. När ersättningskrav enligt dessa regler riktas mot staten eller mot en större kommun som är självförsäkrare, medför å andra sidan principen om likställighet mellan försäkringsgivare och självförsäkrare att ansvaret kan begränsas till vad som faller inom ramen för normal ansvarsförsäkring. Vilken räckvidd jämkningsregeln får i sistnämnda hänseende blir dock självfallet beroende av i vilken omfattning de nya principalansvarsreglerna görs tillämpliga på de offentligrättsliga subjekten. Frågan om det allmännas skadeståndsansvar återkommer jag till i det följande, och jag kommer då också att särskilt behandla spörsmålet om principalansvarsreglernas tillämpning på den offentliga sektorn (avsnitt 2.3.6.3.).

I enlighet med de överväganden som jag har gjort i det föregående förordar jag, att i den nya lagstiftningen tas upp en regel om möjlighet att jämka principalansvar, när skadeståndet skulle bli oskäligt betungande eller det vid sakskada är skäligt att skadeståndet sätts ned med hänsyn till föreliggande försäkringar och försäkringsmöjligheter. Jag kommer att ytterligare beröra frågan om regelns tillämpning vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.3.6.).

2.2.4.7. Förhållandet till kontraktsrättsliga regler och till speciallagstiftning. Frågan om de allmänna principalansvarsreglernas förhållande till kontraktsrättens regler och till skadeståndsrättslig speciallagstiftning har i gällande rätt inte ställts på sin spets, vilket delvis torde sammanhänga med att principalansvaret f. n. inte är reglerat i lag. I och med att så sker blir det emellertid nödvändigt att åtminstone i princip ta ställning till dessa frågor.

Skadeståndskommittén uttalar, att dess förslag har avfattats med utgångspunkt i utomobligatoriska förhållanden, men erinrar om att en kontraktspart i princip svarar för sina medhjälpares vållande med de avsteg som kan följa av rättsförhållandenas natur, t. ex. när det gäller arbetsgivares ansvar för skada som arbetstagare vållar arbetskamrat. Gränsdragningen mellan inom- och utomobligatoriskt skadeståndsansvar får emellertid enligt kommittén som följd av förslaget mindre betydelse än f. n., fastän en hel del skillnader kommer att kvarstå. Vad särskilt gäller tillämpningen av jämkningsregeln i kontraktsförhållanden utgår kommittén från att jämkning inte kan komma i fråga, när typiskt kontraktsmässiga förpliktelser har åsidosatts, men däremot i princip skall kunna ske vid åsido-

sättande av s. k. biförpliktelser. Analogisk tillämpning av jämkningsregeln i kontraktsförhållanden bör enligt kommittén komma i fråga, när omständigheterna är jämförliga med skadefall som har inträffat utan att något avtal ligger i botten.

Kommittén utgår vidare från, att de nya reglerna skall vara dispositiva och alltså kunna åsidosättas genom avtal. Frågan om giltigheten av friskrivningsklausuler i allmänhet får enligt kommittén bedömas med tillämpning av allmänna regler och med hänsyn bl. a. till möjligheten att enligt grunderna för 8 § skuldebrevslagen jämka otillbörliga avtalsvillkor.

När det gäller de nya bestämmelsernas förhållande till skadeståndsrättslig speciallagstiftning — något som enligt kommittén kan få särskild betydelse, när det gäller tillämpning av jämkningsregeln — anser kommittén, att frågan bör lösas med tillämpning av allmänna principer om konkurrens mellan skadeståndskrav på skilda grunder.

I ett avseende har kommittén emellertid ansett en uttrycklig reglering påkallad. För att undvika, att det nuvarande systemet för ersättning för skada i följd av trafik med motorfordon kompliceras ytterligare, föreslår kommittén en särskild bestämmelse i den nya lagen av innebörd, att reglerna om principalansvar inte skall gälla beträffande skada i följd av motorfordonstrafik för vilken skall finnas trafikförsäkring.

Kommitténs ställningstaganden i dessa frågor har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Några remissinstanser har dock anmärkt, att bestämmelserna om principalansvar i den föreslagna utformningen blir direkt och inte endast analogiskt tillämpliga i kontraktsförhållanden. I ett remissyttrande har ifrågasatts, om inte de nya principalansvarsreglerna bör vara tvingande till arbetstagarnas förmån och alltså slå igenom oavsett vad parterna i ett avtalsförhållande kan ha kommit överens om.

Jag har redan vid min behandling av huvudgrunderna för den lagstiftning om skadestånd på grund av eget vållande som jag föreslår (avsnitt 2.1.4.3.) gett uttryck åt min principiella syn på förhållandet mellan å ena sidan de allmänna reglerna om utomobligatoriskt skadeståndsansvar och å andra sidan kontraktsrättens regler eller föreskrifter i skadeståndsrättslig speciallagstiftning. Som jag där har framhållit bör utgångspunkten vara, att de allmänna bestämmelserna och grundsatserna om utomobligatoriskt skadeståndsansvar i princip har generell giltighet. De skall alltså anses tillämpliga också när det föreligger ett avtalsförhållande mellan parterna eller när man rör sig inom området för skadeståndsrättslig speciallagstiftning — varmed jag här åsyftar också särskilda skadeståndsregler i lagstiftning som väsentligen rör andra rättsförhållanden — dock bara i den mån inte kontraktsrättsliga regler eller principer eller sådana speciella skadeståndsregler motiverar modifikationer i det grundläggande skadeståndsrättsliga regelsystemet. I likhet med de grundsatser om principalansvar som gäller f. n. utgör de nya reglerna om sådant ansvar en del av den allmän-

na skadeståndsrätten. Det är därför följdriktigt att anlägga samma betraktelsesätt här som när det gäller reglerna om det allmänna culpaansvaret.

Med detta synsätt blir frågeställningen inte i första hand, hur man skall lösa uppkommande problem om konkurrens mellan olika regelkomplex, utan snarare i vilken omfattning eller i vilka avseenden som avtalsrättsliga regler eller principer resp. speciella skadeståndsregler skall medföra, att de allmänna utomobligatoriska reglerna modifieras eller skall frångås.

Det kan härvid bli fråga om modifikationer i olika riktningar. Vad först angår förhållandet till kontraktsrättsliga regler kan existensen av ett avtal medföra, att man skall tillämpa för den skadelidande mer förmånliga regler, t. ex. att jämkning av principalansvar skall vara utesluten, därför att i avtalet måste intolkas ett åtagande att betala full ersättning, att en strängare culpabedömning skall ske än vid rent utomobligatoriskt ansvar, att bevisbördan i fråga om vållande skall läggas på den skadeståndsskyldige eller rentav att ansvaret skall vara rent objektivt, att ansvar skall inträda också för vållande av självständig medhjälpare osv. Men avtalsrättsliga regler kan också leda till att den skadelidande ställs i en sämre ställning än han skulle ha intagit, om de utomobligatoriska reglerna tillämpats ograverade. Som exempel kan nämnas, att regler om ansvarsbegränsning kan gälla enligt uttryckliga lagbestämmelser, att rätten till ersättning för ideell skada är helt utesluten eller är mera inskränkt än i rent utomobligatoriska förhållanden, eller att på grund av avtalsförhållandets natur principalansvaret inte går lika långt som enligt de utomobligatoriska reglerna.

På motsvarande sätt kan skadeståndsrättslig speciallagstiftning medföra, att den skadelidande får en bättre eller sämre ställning än han har enligt de allmänna utomobligatoriska reglerna. Som exempel på regler, vilka är mer förmånliga för den skadelidande, bör i främsta rummet nämnas de bestämmelser om rent objektivt ansvar som gäller enligt ett flertal lagar på olika områden och som i sig implicerar ett principalansvar för samtliga medhjälpare. Vidare finns speciallagstiftning om principalansvar som är förmånligare genom att den föreskriver ansvar för vållande av andra kategorier av medhjälpare än dem som omfattas av de allmänna principalansvarsreglerna (t. ex. redares ansvar enligt 8 § sjölagen för lots och för den som utför »arbete i fartygets tjänst» samt reglerna i 6 och 7 §§ elanläggningslagen om ansvarighet för skada genom vårdslöshet vid en anläggnings utförande eller skötsel) eller genom att jämkning av principalansvaret är eller måste anses utesluten inom det specialreglerade området. Mer sällsynt är, att den skadeståndsrättsliga speciallagstiftningen ger den skadelidande en sämre ställning. De viktigaste exemplen torde kunna hämtas från sjörättens och atomansvarighetslagstiftningens områden. Sjölagens regler om ansvarsbegränsning också i rent utomobligatoriska förhållanden

kan medföra, att den skadelidande får mindre ersättning än han skulle ha fått enligt de allmänna principalansvarsreglerna. Atomansvarighetslagen innehåller också begränsningsregler som kan ge en sådan effekt. Denna lag intar även i övrigt en särställning i det hänseendet, att den uttryckligen utesluter allt skadeståndsansvar för atomskada för annan än innehavare av atomanläggning. Men i gengäld är sådan anläggningsinnehavare ansvarig på rent objektiv grund och underkastad försäkringsplikt.

Det är sällan på det sättet, att de kontraktsrättsliga reglerna vid en viss avtalstyp eller de särskilda reglerna i skadeståndsrättslig speciallagstiftning inom ett visst område i alla avseenden modifierar de allmänna skadeståndsreglerna i en och samma riktning. Samtidigt som principalansvaret i avtalsförhållanden i allmänhet är utsträckt till att omfatta även självständiga medhjälpare och alltså i den delen går längre än det allmänna principalansvaret — både enligt gällande rätt och enligt mitt förslag — kan det finnas andra begränsningar, t. ex. i fråga om vad som är ersättningsgill skada eller beträffande den tid inom vilken talan om ersättning skall väckas. På motsvarande sätt förknippas ofta regler i den skadeståndsrättsliga speciallagstiftningen, t. ex. om objektivt eller på annat sätt skärpt skadeståndsansvar, med bestämmelser som begränsar den skadelidandes ersättningsrätt i förhållande till vad som följer av de allmänna skadeståndsreglerna, exempelvis genom särskilda regler om korttidspreskription.

Det råder här många gånger ett samband mellan bestämmelser, som på detta sätt verkar i skilda riktningar, så att regler, som i ett eller annat hänseende begränsar den skadelidandes rätt, gäller bara inom området för och i den mån han åberopar sig på de bestämmelser som i ett annat avseende, t. ex. i fråga om ansvarsgrunden, ger honom en förmånsställning. Det betyder, att begränsningarna inte drabbar ett anspråk som den skadelidande till äventyrs kan grunda på de allmänna utomobligatoriska skadeståndsreglerna. Men det finns också exempel på att den särskilda regleringen har ett vidare syfte, dvs. är exklusiv inom sitt tillämpningsområde och utesluter en tillämpning av allmänna skadeståndsregler (t. ex. atomansvarighetslagen, vars regler om ansvarsbegränsning inte »bryts igenom» på den grund att den skadelidande påvisar vållande hos anläggningsinnehavaren och alltså skulle kunna åberopa sig på den allmänna culparegeln). Hur det förhåller sig i detta hänseende vid olika avtalstyper eller inom olika områden av speciallagstiftningen måste besvaras från fall till fall under beaktande av de rättspolitiska motiveringar som ligger till grund för de särskilda reglerna. Allmänt sett torde dock kunna sägas, att begränsningar, som helt utesluter en skadelidandes möjligheter att grunda ersättningsanspråk på allmänna utomobligatoriska skadeståndsregler, förutsätter lagbestämmelser eller föreskrifter i ett avtal mellan parterna.

Jag kommer — bl. a. i anslutning till vissa av kommitténs uttalanden —

att mera detaljerat beröra några praktiskt viktiga typfall vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.1.1. och 5.1.3.1.) i mitt lagförslag. Här skall göras endast vissa påpekanden av mera allmän natur.

När regler i speciallagstiftning om skärpt skadeståndsansvar, t. ex. i fråga om förutsättningarna för ansvarigheten, förknippas med föreskrifter, som i ett annat hänseende lindrar verkningarna av det strängare skadeståndsansvaret, lär detta inte sällan bero på överväganden som går ut på att de rättssubjekt som speciallagstiftningen avser inte bör drabbas alltför tungt av det ökade ansvaret. I den mån som det genom lagstiftning eller till följd av rättsutvecklingen i domstolspraxis sker sådana förskjutningar i regelsystemet på den allmänna skadeståndsrättens område som medför, att de berörda rättssubjekten i verkligheten upphör att inta en särställning — den ansvarsgrund som från början var tillämplig endast i fråga om dessa särskilda rättssubjekt har t. ex. kommit att erkännas som allmängiltig — har emellertid den rättspolitiska motiveringen för de särskilda »skyddsbestämmelserna» bortfallit. De bör följaktligen i samma mån, dvs. i den omfattning som det specialreglerade ansvaret sammanfaller med det ansvar som följer redan av allmänna skadeståndsregler eller skadeståndsrättsliga grundsatser, anses ha blivit obsoleta, även om lagändring inte sker.

Skadeståndskommittén har som exempel på en avtalstyp, där inskränkningar i principalansvarets omfattning följer av rättsförhållandets natur, angett tjänsteavtalet och har därvid påpekat att till skillnad från vad som i allmänhet gäller vid andra avtalstyper en arbetsgivare gentemot sina arbetstagare inte svarar för vållande av alla sina medhjälpare utan endast för vållande av sin drifts- och arbetsledning. Om detta är riktigt och om man samtidigt godtar de synpunkter på frågan om förhållandet mellan inom- och utomobligatoriska skadeståndsregler som jag här har gett uttryck åt, måste man fråga sig om det inte är nödvändigt att lagfästa en uttrycklig bestämmelse om att de nya principalansvarsreglerna skall gälla även i förhållandet till arbetsgivarens egna arbetstagare.

För egen del kan jag emellertid inte finna någon sådan bestämmelse nödvändig. Den skyldighet som en arbetsgivare kan ha att se till att arbetstagarna inte drabbas av skada under utförande av sitt arbete utgör uppenbarligen en biförpliktelse i arbetsavtalet. Det kan emellertid inte utan vidare sägas vara en undantagslös regel för alla avtalstyper, att kontrahenterna i sitt inbördes förhållande bär oinskränkt principalansvar med avseende på skador eller förluster som kan drabba dem genom att biförpliktelser i avtalet åsidosätts. Det torde inte heller vara med utgångspunkt i allmänna grundsatser om oinskränkt principalansvar i kontraktsförhållanden som man i rättspraxis har kommit fram till det principalansvar för drifts- och arbetsledningens vållande också gentemot de egna arbetstagarna som nu gäller. Det ligger betydligt närmare till hands att anta, att denna utveckling har skett genom en tillämpning av de identifikationsgrundsatser som anses lig-

ga till grund för det inskränkta principalansvaret gentemot utomstående tredje man. Detta ger också en rimlig förklaring till, att gränsen för detta principalansvar i fråga om kretsen av de medhjälpare för vilka en arbetsgivare svarar har — såvitt man kan döma av de vägledande avgöranden som föreligger — dragits på samma sätt i båda dessa relationer.

Som skadeståndskommittén har påpekat kommer hela frågan om de nya reglernas förhållande till inomobligatoriska regler att få begränsad praktisk betydelse, eftersom den nya lagstiftningen medför en betydande utjämning av de skillnader som finns f. n. Det är — som kommittén också har framhållit — framför allt när det gäller tillämpningen av jämkningsregeln som frågan kan komma att ställas på sin spets. Jag kan i rent sakligt hänseende i allt väsentligt ansluta mig till kommitténs synpunkter på detta spörsmål. Med den grundsyn på huvudfrågan som jag har gett uttryck åt skall prövningen av ett jämkningsyrkande i det enskilda fallet gå ut på att undersöka om de avtalsrättsliga regler och grundsatser som är tillämpliga på ett föreliggande avtal mellan parterna utesluter eller medför inskränkningar i möjligheterna att jämka principalansvaret. Någon konkret vägledning kan inte ges för denna bedömning, som måste ske under hänsynstagande till omständigheterna i varje särskilt fall, men den åtskillnad som kommittén har gjort mellan huvudförpliktelser och biförpliktelser torde ha visst fog för sig — låt vara att gränsen mellan dessa båda typer av förpliktelser ter sig flytande i åtskilliga avtalsförhållanden.

Oavsett om man utgår från det betraktelsesätt som jag här har redovisat eller från kommitténs syn på frågan om de nya reglernas förhållande till speciallagstiftningen skulle de nya principalansvarsreglerna uppenbarligen bli tillämpliga också på skador i följd av trafik med motorfordon, om man inte uttryckligen gör undantag för sådana skador i den nya lagen. Detta gäller i princip vare sig det är fordonets ägare eller annan person som är förarens arbetsgivare. I likhet med remissinstanserna anser jag de skäl som kommittén har anfört för en undantagsregel vara övertygande. Jag förordar därför, att en bestämmelse av i stort sett det innehåll som framgår av 5 § första stycket i kommitténs förslag tas upp i den nya lagen. Regeln bör dock i princip inte avse annan skada än sådan som skall ersättas enligt trafikförsäkringslagstiftningen. Jag återkommer i det följande med närmare synpunkter på regelns utformning och dess praktiska konsekvenser (avsnitt 5.1.3.8.).

Det återstår att behandla den under remissbehandlingen berörda frågan om principalansvarsreglernas dispositiva karaktär. Att avtalsrättsliga grundsatser kan medföra modifikationer i det allmänna skadeståndsrättsliga regelsystemet innebär, att den avtalsfrihet som i princip erkänns i vår obligationsrätt slår igenom också här. Men det är självfallet möjligt att genom en uttrycklig reglering utesluta eller begränsa denna avtalsfrihet. Förslag i den riktningen har förts fram av TCO, som anser att en arbetsgivare inte skall

kunna befria sig från eller inskränka sitt principalansvar genom avtal. Att göra principalansvarsreglerna tvingande i denna betydelse skulle emellertid enligt min mening innebära ett alltför långtgående ingrepp i avtalsfriheten. Så t. ex. bör parterna på arbetsmarknaden lämnas frihet att genom kollektivavtal reglera frågan om arbetsgivares principalansvar gentemot egna arbetstagare. Vidare är det tydligt, att det inom ramen för affärsmässiga transaktioner kan finnas fullt legitima skäl för en avtalspart att friskriva sig, helt eller delvis, från principalansvaret, kanske som kompensation för att han i andra hänseenden påtar sig ett längre gående ansvar.

Jag är följaktligen inte beredd att tillmötesgå TCO:s förslag. Det innebär emellertid inte, att man enligt min mening utan vidare måste godta varje friskrivningsklausul. Skadeståndskommittén har i det avseendet hänvisat till möjligheterna att jämka otillbörliga friskrivningsklausuler med tillämpning av grunderna för 8 § skuldebrevslagen. Ett flertal remissinstanser har emellertid fört fram önskemål om att det i lagen närmare anges, i vilken utsträckning en arbetsgivare skall kunna friskriva sig från principalansvar. Man har härvid också hänvisat till att den nya norska lagen och motsvarande danska lagförslag innehåller en bestämmelse av innehåll bl. a. att avtal, som avviker från lagens regler genom att inskränka den skadelidandes rätt, kan åsidosättas om avtalet »ville virke åbenbart (norska: »åpenbart») urimelig».

Det skall inte bestridas, att det kan föreligga behov av möjligheter att jämka avtalsvillkor som innebär ansvarsfriskrivning. Frågan om giltigheten av friskrivningsklausuler utgör emellertid endast en del av ett större problemkomplex, som rör giltigheten av otillbörliga avtalsvillkor över huvud taget. Det är en fråga av allmän obligationsrättslig art, som bör tas upp till bedömande i sin helhet och i ett sammanhang. Problemet har aktualitet på ett flertal områden, inte minst inom köprätten. Hithörande frågor kommer att tas upp till en samlad bedömning av den nyligen tillsatta utredningen för översyn av den förmögenhetsrättsliga lagstiftningen om otillbörliga avtalsvillkor. Till dess resultatet av detta utredningsarbete föreligger bör man enligt min mening undvika specialreglering på begränsade områden, om inte tvingande skäl föreligger. De möjligheter som finns f. n. att jämka eller helt åsidosätta friskrivningsklausuler med tillämpning av grunderna för 8 § skuldebrevslagen får enligt min mening anses tillräckliga. Stadgandet och dess motiv ger utrymme för en mindre återhållsam tillämpning än den som har kommit till uttryck i hittillsvarande domstolspraxis. Det gäller också i fråga om friskrivningsklausuler, vilkas tillämpning uppenbart skulle leda till obilliga resultat för en skadelidande. Jag anser mig kunna räkna med att domstolarna anpassar sin rättstillämpning i detta hänseende till samhällsutvecklingen och till de allmänna värderingar som idag är förhärskande vid bedömningen av vad som anses tillbörligt och otillbörligt på avtalsområdet.

2.2.4.7.

Jag vill slutligen också erinra om att friskrivningsklausuler enligt gängse regler för avtalstolkning brukar tolkas restriktivt och att oklarheter i formuleringen vanligen går ut över den part som har avfattat klausulen, dvs. i förevarande fall regelmässigt den skadeståndsskyldige arbetsgivaren. Det bör därför redan nu och utan någon särreglering finnas goda möjligheter att komma till rätta med missbruk av den rätt till friskrivning som i princip föreligger.

Under dessa förhållanden är jag inte beredd att föreslå någon särskild bestämmelse om giltigheten av friskrivningsklausuler. Det bör för tydlighetens skull framhållas, att avsaknaden i den svenska lagstiftningen av motsvarighet till de nyss berörda bestämmelserna i den norska lagen och det danska lagförslaget inte i sak innebär någon rättsolikhet. Dessa bestämmelser har väsentligen samma innehåll och räckvidd som 8 § skuldebrevslagen. Denna har i och för sig motsvarighet i den danska och norska skuldebrevslagstiftningen. Att man i Danmark och Norge likväl har funnit behov av en särskild bestämmelse i lagstiftningen om arbetsgivares skadeståndsansvar sammanhänger med att § 8 i de danska och norska skuldebrevslagarna inte anses kunna vinna analogisk tillämpning inom avtalsrätten i övrigt i tillnärmelsevis samma omfattning som 8 § i den svenska skuldebrevslagen.

2.2.4.8. Principalansvar i offentligrättsliga förhållanden. Skadeståndskommittén har relativt utförligt uppehållit sig vid frågan om tillämpning av dess nu förevarande förslag i offentligrättsliga förhållanden. Kommitténs uttalanden tar framför allt sikte på den situation som uppkommer, om dess förslag genomförs utan att lagstiftning sker om det allmännas skadeståndsansvar. Eftersom enligt vad jag föreslår lagstiftning nu skall genomföras i ett sammanhang om såväl det allmänna principalansvaret som skadestånd i offentlig verksamhet, måste en samordning ske, och de problem som kommittén har behandlat mister till största delen sin aktualitet. Frågan om en sådan samordning i materiellrättsligt och rättstekniskt hänseende skall jag ta ställning till vid min behandling av huvudgrunderna för en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar (avsnitt 2.3.6.) och av frågan om formerna för den lagstiftning på olika områden som jag nu föreslår (avsnitt 3.3.).

2.3. Det allmännas skadeståndsansvar

2.3.1. Gällande rätt m. m.[1]

2.3.1.1. Lagstiftning. Det finns hos oss inte någon generell lagstiftning om statens, kommunernas eller andra offentligrättsliga subjekts skadeståndsansvar. För vissa speciella skadesituationer gäller speciallagstiftning om skadeersättning av statsmedel. Jag har redan i det föregående särskilt nämnt lagen den 10 juli 1899 om ersättning i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl., samt lagen den 13 april 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. och har i det sammanhanget redogjort för det huvudsakliga innehållet i dessa lagar (avsnitt 1.1.1.3.). 1899 års lag vilar såtillvida på skadeståndsrättslig grund, att rätt till ersättning föreligger endast när skadan har vållats uppsåtligen av ämbets- eller tjänsteman i tjänsten och att ersättningen bestäms enligt skadeståndsrättsliga regler. Det kan här alltså sägas vara fråga om ett principalansvar för staten. 1945 års lag har i viss mån en annan karaktär. Rätt till ersättning inträder i princip oavsett om vållande kan läggas någon ämbets- eller tjänsteman till last. Det förutsätts inte ens att fel i vanlig mening har begåtts av någon befattningshavare. Det kan från den synpunkten sägas vara fråga om ett rent objektivt ansvar för staten. Rätten till ersättning är emellertid inte ovillkorlig utan i vidsträckt omfattning beroende på en skälighetsprövning. Men inte heller när det konstaterats att förutsättningarna för rätt till ersättning föreligger gäller vanliga skadeståndsrättsliga regler om ersättningens storlek. Denna bestäms på grundval av en skälighetsprövning. Enligt båda dessa lagar är förfarandet för fastställande av statens ersättningsansvar reglerat enligt särskilda regler som avviker från vad som gäller i fråga om skadestånd i allmänhet.

Vid sidan av dessa lagar finns ett antal författningar om ersättning av allmänna medel för vissa skador, bl. a. i polisverksamheten och inom tullväsendet. Inte heller dessa författningar kan emellertid sägas vila på skadeståndsrättslig grund. Det finns därför inte anledning att här gå närmare in på bestämmelserna.

De särskilda föreskrifter om skadeersättning som finns i postverkets kungörelse den 27 april 1966 (nr 120) angående postverkets ansvarighet för för-

[1] En utförlig redogörelse för gällande svensk rätt finns i betänkandet »Skadestånd i offentlig verksamhet», bilaga 1, s. 133 f. Rättsfallsöversikten i betänkandet »Skadestånd II», s. 153 f. har i vissa delar också intresse i detta sammanhang. I det följande kommer endast sådana rättsfall att särskilt anges som har publicerats efter det att dessa redogörelser skrevs. En kortfattad översikt av gällande rätt i de övriga nordiska länderna återfinns i förstnämda betänkande s. 16 f. I bilaga 2 till betänkandet (s. 144 f) har getts en översikt av rättstillståndet i vissa utomnordiska rättssystem.

sändelser och medel och de bestämmelser om järnvägs ansvarighet för förlust av eller skada på befordrat gods som finns i järnvägstrafikstadgan den 13 maj 1966 (nr 202) reglerar ett skadeståndsansvar som närmast är av kontraktsrättslig art. Det saknas därför skäl att i detta sammanhang lämna någon närmare redogörelse för dessa regelsystem.

Den skadeståndsrättsliga speciallagstiftning som finns på särskilda verksamhetsområden och som jag översiktligt har redogjort för i det föregående (avsnitt 1.1.1.2—3.) är utan inskränkningar tillämplig på de offentligrättsliga subjekten. Det gäller t. ex. 1886 års järnvägsansvarighetslag, 1902 års el-anläggningslag, 1916 års bilansvarighetslag, 1922 års luftfartsansvarighetslag, 1968 års atomansvarighetslag, 1969 års miljöskyddslag, de skadeståndsrättsliga reglerna i sjölagen och på immaterialrättens område osv. Det kan i sammanhanget nämnas, att det i 28—35 §§ atomansvarighetslagen finns särskilda bestämmelser om ersättning av statsmedel för atomskada. Dessa bestämmelser vilar helt på skadeståndsrättslig grund och bygger på en internationell konvention i ämnet.

2.3.1.2. Rättspraxis. I fråga om det allmännas skadeståndsansvar utanför de sålunda lagreglerade områdena har nu gällande regler eller grundsatser utbildats genom domstolarnas rättstillämpning.

När t. ex. staten eller en kommun uppträder som rent privaträttsligt subjekt tillämpas utan vidare de allmänna skadeståndsregler som gäller för enskilda. Det är fallet t. ex. i fråga om det allmännas skadeståndsansvar såsom näringsdrivande eller fastighetsägare.

I varje fall när det gäller person- eller sakskada har emellertid de allmänna skadeståndsreglerna en vidsträcktare tillämpning inom den offentliga sektorn. Ett flertal domstolsavgöranden, varigenom det allmänna har ålagts skadeståndsansvar med tillämpning av dessa regler, har tagits till intäkt för att de offentligrättsliga subjekten är underkastade samma regler som enskilda, när de driver verksamhet som kan anses jämställd med enskild, även om verksamheten inrymmer en del offentligrättsliga moment. Sålunda har såväl staten som kommunerna ålagts ersättningsskyldighet för person- eller egendomsskada som har uppkommit inom sjukvården, i hamnväsendet och i samband med väghållning (se från senare tid NJA 1967 s. 374). Ansvarigheten har genomgående grundats på att vållande har befunnits ligga någon befattningshavare i det allmännas tjänst till last. Såvitt kan bedömas har härvid tillämpats allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser om organansvar eller principalansvar för personal tillhörande drifts- eller arbetsledning och för anställd med arbetsuppgift som varit särskilt ansvarsfull från risksynpunkt, t.ex. vägarbetare med särskild övervakningsuppgift i trafiksäkerhetens intresse.

I detta sammanhang bör särskilt beröras kronans ansvarighet för skador uppkomna genom militär verksamhet. Militärväsendet företer visserligen i

flera hänseenden likheter med enskild verksamhet men inrymmer också klart offentligrättsliga moment. Av särskild betydelse är givetvis den offentligrättsliga tvångsmakt som utövas i det militära, både gentemot den militära personalen och i förhållande till utomstående. Kronan har emellertid i åtskilliga rättsfall ålagts skadeståndsansvar för person- eller sakskada, uppkommen i militär verksamhet, av allt att döma med tillämpning av allmänna skadeståndsregler. Av föreliggande rättsfall synes man sålunda närmast kunna dra slutsatsen, att kronan svarar för skada som har vållats av personal i befälsställning. Det gäller både när skada har tillfogats utomstående och när den skadelidande själv har tillhört den militära personalen. De paralleller man sålunda synes ha dragit med enskild verksamhet har också tagit sig det uttrycket att domstolarna i vissa kontraktsliknande förhållanden, t. ex. när kronan efter rekvisition disponerat enskild person tillhörig byggnad, har analogiskt tillämpat kontraktsrättsliga regler. Det har inneburit bl. a., att kronan fått svara för vållande också av annan personal än befälspersoner. — Jag skall senare återkomma till vissa fall där rent objektivt ansvar har ålagts kronan för skada i militär verksamhet.

Skadeståndsansvar för person- eller sakskada har ålagts det allmänna med tillämpning av allmänna skadeståndsregler också i några andra fall där den verksamhet i vilken skadan har uppkommit haft typiskt offentligrättsliga drag och där det i mer eller mindre renodlad form har varit fråga om offentlig makt- eller myndighetsutövning från det allmännas sida. Ett gränsfall, där en jämförelse med enskild verksamhet låter sig göra i många avseenden men de offentligrättsliga momenten är framträdande, har förelegat då staten har ålagts skadeståndsskyldighet med anledning av felaktig sjömärkning. I detta sammanhang bör också nämnas att staten i ett flertal rättsfall har ansetts skyldig att svara för skada på gods som har omhändertagits för tullbehandling, dvs. tvångsvis med stöd av rent offentligrättsliga regler, och att domstolarna härvid synes ha tillämpat de regler som i allmänhet gäller om depositaries ansvarighet för skada på deponerat gods. Ytterligare ett exempel utgör det rättsfall där kronan ålades att ersätta skador på en djurbesättning som vållats av en desinfektör, vilken ställts till förfogande av den länsstyrelse som förordnat om desinfektion av en lantgård i samband med en mul- och klövsjukeepizooti.

Det föreligger numera två avgöranden i högsta domstolen från tiden före åklagar- och polisväsendets förstatligande, varigenom kommun har ålagts skyldighet att ersätta egendomsskada som har uppkommit till följd av vållande av åklagare resp. polisman i ansvarig ställning, dvs. i verksamhet som avser eller innefattar offentlig maktutövning. I rättsfallet NJA 1961 s. 622 ålades en kommun skyldighet att ersätta skada på egendom som tagits i beslag i samband med brottsutredning. Skadan hade uppkommit till följd av att vederbörande åklagare åsidosatt sin vårdnadsplikt. I domsmotiveringen åberopades emellertid härvid de särskilda regler om vårdnadsplikt som finns

i 27 kap. 10 § RB. I det andra rättsfallet (NJA 1962 s. 674) ålades en kommun att ersätta skada som en polisman, vilken hade förordnats att verkställa s. k. flygande besiktning, genom vårdslöshet tillfogat ett motorfordon i samband med att han hade fordonet om hand för att utföra besiktning. Det framgår inte av domsmotiveringen vad som varit grunden för skadeståndsansvaret. Men det kan möjligen antas, att allmänna principalansvarsregler tillämpats. Högsta domstolen åberopade särskilt att polismannen var vederbörligen förordnad som besiktningsman. I detta sammanhang bör också nämnas, att Svea hovrätt genom en dom den 10 februari 1970 har ålagt kronan att ersätta personskada som tillfogats enskild person genom vållande av polisman i tjänsteutövning.

I några rättsfall har slagits fast, att staten inte svarar för skada som vållas av kronolots i samband med lotsning och att kommun på motsvarande sätt är fri från ansvarighet för vållande av hamnlots. När det gäller skador uppkomna under lotsning föreligger emellertid speciella förhållanden, bl. a. med hänsyn till det principalansvar för vållande av lots som enligt 8 § sjölagen åvilar redare. Det synes därjämte vara internationell praxis att det allmänna inte svarar för skada som vållas av lots. Detta gäller även i länder där ett skadeståndsansvar för det allmänna i den offentliga verksamheten i princip erkänns. Undantag utgör veterligt endast Finland. De svenska rättsfallen på området kan därför knappast tas till utgångspunkt för någon slutsats i fråga om det allmännas skadeståndsansvar i allmänhet för person- eller sakskada.

Det föreligger i övrigt inte något auktoritativt avgörande, varigenom en talan mot staten, en kommun eller annat offentligrättsligt subjekt om ersättning för person- eller sakskada, uppkommen i offentlig verksamhet genom direkta ingripanden mot person eller egendom, har ogillats med en motivering som kan tas till intäkt för att det allmänna åtnjuter ansvarsfrihet i fall då enskilda rättssubjekt under i övrigt likartade förhållanden åläggs skadeståndsansvar. Mer ovisst är hur långt skadeståndsansvaret sträcker sig i fall då person- eller sakskada vållas genom felaktigt beslut i den offentliga förvaltningen. Frågan har sällan förelegat till bedömande i domstolarna. I ett fall har skadeståndstalan mot en kommun med anledning av att dess hälsovårdsnämnd förordnat om förstöring av ett parti livsmedel visserligen ogillats (NJA 1956 not. C 463). Domsmotiveringen ger emellertid inte något klart besked, huruvida utgången i målet grundar sig på någon allmän princip om ansvarsfrihet för det allmänna i fall av denna art eller om det ansågs att vållande inte låg hälsovårdsnämnden eller dess ledamöter till last.

I ett par rättsfall har staten ålagts ett rent objektivt skadeståndsansvar för brandskada som har uppkommit genom beskjutning i samband med militär övning. Sådant objektivt ansvar har tillämpats också i fråga om skada som orsakats av skenande militärhästar, dock endast i fall då skadorna uppkommit i samband med fälttjänstövningar, dvs. övningar av särskilt stor omfattning. Det har i dessa fall rört sig om skador som drabbat utomstående.

2.3.1.2.

Anspråk på ersättning på rent objektiv grund för skada som tillfogats den som själv tillhör den militära personalen har ogillats i ett fall, då fråga var om skada till följd av skottlossning med lös ammunition. Det är svårt att dra bestämda slutsatser om vilka principer som skall anses gälla i fråga om räckvidden av det objektiva ansvaret inom militärväsendet. Det finns dock anledning tro att ett sådant ansvar föreligger gentemot utomstående, när skada har uppkommit i samband med omfattande övningar eller genom en verksamhet som på grund av sin art medför särskilt stora skaderisker, t. ex. artilleriskjutning under mörker. Det är däremot ovisst om skadeståndsansvar på objektiv grund under motsvarande förutsättningar föreligger också i förhållande till den militära personalen.

Som jag har framhållit i det föregående gäller enligt allmänna skadeståndsregler hos oss, att skyldighet att ersätta ren förmögenhetsskada i utomobligatoriska förhållanden i princip inträder endast om skadan orsakats genom brottslig gärning — om man bortser från fall då skadeståndsansvar kan grundas på uttryckliga lagbestämmelser i speciallagstiftning.

Inom den offentliga sektorn kan ren förmögenhetsskada uppkomma i utomobligatoriska förhållanden som följd av felaktiga beslut av domstolar eller förvaltningsmyndigheter. I åtskilliga fall rör det sig om skada vållad genom straffbar gärning, eftersom inte sällan fel eller försummelse av ämbets- eller tjänsteman föranleder ansvar för tjänstefel eller annat ämbetsbrott.

Frågan om skadeståndsansvar för det allmänna med anledning av felaktiga beslut i den offentliga myndighetsutövningen har prövats i åtskilliga rättsfall. Av dessa kan i huvudsak följande slutsatser dras beträffande gällande rätts ståndpunkt i denna fråga.

För ren förmögenhetsskada genom ett felaktigt beslut — eller felaktig verkställighet av ett beslut — inträder inte skadeståndsansvar för det offentligrättsliga subjekt som driver eller svarar för den verksamhet i vilken skadan har uppkommit. Detta gäller oavsett om vållande ligger offentlig funktionär till last eller om en felande befattningshavare kan ådömas straffrättsligt ansvar för ämbetsbrott. Skadeståndstalan har t. ex. ogillats i ett par fall som gällde anspråk på ersättning för mistad lön till följd av att fel begåtts i utnämningsärenden. Talan mot kommun med anledning av att dess hälsovårdsnämnd fattat ett felaktigt beslut och därigenom orsakat enskild person kostnader har likaledes ogillats. Ytterligare exempel utgör vissa avgöranden av högsta domstolen i mål om ersättning för ren förmögenhetsskada på grund av felaktig taxering och om ansvar för fel eller försummelse av överförmyndare.

Man har i litteraturen ibland uppfattat bl. a. dessa rättsfall som belägg för att det allmänna åtnjuter ansvarsfrihet för skada som uppkommer genom offentlig myndighetsutövning över huvud taget. Jag kommer i det följande

(avsnitt 2.3.6.3.) att ytterligare beröra frågan om innebörden av gällande rätt när det gäller det allmännas skadeståndsansvar på myndighetsutövningens område och saknar därför anledning att här gå närmare in på dessa spörsmål.

2.3.1.3. Frivillig skadereglering. Inom de verksamhetsområden där det allmänna enligt gällande rätt kan ådra sig skadeståndsansvar för person- eller sakskada enligt allmänna skadeståndsregler eller skadeståndsrättslig speciallagstiftning förekommer i ganska stor utsträckning att skadereglering sker på frivillighetens väg genom uppgörelser mellan de skadelidande och företrädare för det allmänna.

Inom den kommunala förvaltningen torde skaderegleringsverksamheten inte ge upphov till några speciella administrativa eller organisatoriska problem. Kommunerna lär vid förhandlingar i ersättningsfrågor normalt företrädas av kommunalnämnd resp. drätselkammare eller kommunal befattningshavare som av detta organ eller eventuellt av fullmäktigförsamlingen har bemyndigats att företräda kommunen i sådana ärenden. I vilken omfattning uppgörelser som träffas måste underställas fullmäktige torde variera från kommun till kommun.

Inom statsförvaltningen däremot tillämpas en speciell ordning, som dock inte är enhetlig inom samtliga verksamhetsområden. I fråga om möjligheterna för olika myndigheter att reglera skador som uppkommer inom deras resp. verksamhetsområden gäller f. n. i huvudsak följande.

De affärsdrivande verken reglerar själva sina skadeståndsfrågor med anlitande av driftmedel.

Inom den civila statsförvaltningen i övrigt har vissa myndigheter genom föreskrifter i verksinstruktionerna eller i andra författningar tillagts befogenhet att reglera skador. Dessa myndigheter har i allmänhet fått särskilda anslag för ändamålet. Som exempel på myndigheter som har sådan befogenhet kan nämnas *rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, byggnadsstyrelsen, statens vägverk* och *statens trafiksäkerhetsverk*. För skador som har tillfogats tredje man kan dessa myndigheter träffa uppgörelse om ersättning enligt följande.

Rikspolisstyrelsen har genom skrivelse den 19 december 1968 bemyndigats att utge ersättning för sådan förlust av eller skada på tredje mans egendom som uppkommer i samband med polisverksamhet och under sådana omständigheter att staten är skadeståndsskyldig. Detsamma gäller i fall då enskild polisman är skadeståndsskyldig men med hänsyn till tjänstens särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt i det särskilda fallet inte skäligen bör svara för skadan. Rikspolisstyrelsen skall vid prövningen beakta den praxis som har utbildats genom Kungl. Maj:ts beslut i frågor om ersättningsanspråk med anledning av skador som har vållats i polisverksamheten. Om ersättning yrkas med högre belopp än 1 000 kr. för

ett och samma skadetillfälle, skall ersättningsfrågan underställas Kungl. Maj:t för prövning. Genom beslut den 29 maj 1964 har rikspolisstyrelsen bemyndigats att utge ersättning för skada som inträffar vid besiktning av motorfordon och för vilken enskild polisman är ansvarig utan att ha gjort sig skyldig till vissa särskilt angivna grövre förseelser. Bemyndigandet gäller dock inte i fråga om livräntor eller därmed jämförliga understöd. Det avser i övrigt dels personskador med undantag för skador som har uppkommit genom olycksfall i arbete för polisens räkning, dels sakskador med undantag för skador på den statliga polisorganisationens egendom. Är det fråga om ersättningsbelopp vilket överstiger 1 000 kr., skall frågan underställas Kungl. Maj:t för prövning. *Byggnadsstyrelsen* kan enligt 5 § i sin instruktion (SFS 1967: 354) utge skäligt skadestånd, dock ej med mera betydande belopp, om skada har tillfogats utomstående person eller främmande egendom genom styrelsens verksamhet. En liknande föreskrift finns i 7 § andra stycket instruktionen för *statens vägverk* (SFS 1967: 258). Vägverket disponerar ett reservationsanslag för bl. a. reglering av vissa person- eller sakskador som uppkommer i samband med driften av statliga vägar. *Statens trafiksäkerhetsverk* förfogar över medel för ersättning av skador som inträffar vid besiktning av motorfordon enligt närmare bestämmelser i Kungl. brev den 12 maj 1950 till väg- och vattenbyggnadsstyrelsen.

Inom militärförvaltningen sköts skaderegleringen — med några smärre undantag avseende bl.a. markskador — centralt av *försvarets civilförvaltning*. För denna verksamhet gäller föreskrifterna i ett Kungl. brev den 15 september 1965 (TLA 1965: 63). Enligt dessa bestämmelser kan civilförvaltningen — med vissa undantag — självständigt avgöra skaderegleringsärenden. Yttrande måste dock inhämtas från försvarets skaderegleringsnämnd, om den skadelidande begär livränta eller fråga är om ersättning utöver vissa angivna belopp. Ärende om livränta för längre tid än tre år skall civilförvaltningen överlämna till Kungl. Maj:t för avgörande.

I den mån verk och myndigheter inte har tillagts befogenhet att reglera skador genom särskilda föreskrifter eller genom att anslag för sådant ändamål har ställts till deras förfogande lär beslutanderätten i ersättningsfrågor tillkomma Kungl. Maj:t och riksdagen.

2.3.2. Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar

Som jag har nämnt tidigare (avsnitt 1.2.2.) innehåller det förslag till lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet, som kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar lade fram, dels bestämmelser om skadestånd med anledning av fel eller försummelse i sådan verksamhet, dels regler om rent objektivt ansvar för staten i vissa fall. Av skäl som jag har utvecklat i avsnitt 1.5.3. anser jag att en lagstiftning på detta område inte bör innehålla sådana bestämmelser om objektivt ansvar som kommittén har

föreslagit. Under dessa förhållanden saknar jag anledning att här redogöra närmare för kommitténs överväganden och förslag i den delen.

2.3.2.1. Allmänna synpunkter. Kommittén konstaterar inledningsvis, att någon allmän skadeståndsskyldighet för stat och kommun[1] med anledning av felaktigt förfarande i den offentliga verksamheten inte erkänns hos oss. Domstolarna har i regel inte ansett sig kunna utan stöd av lag ålägga stat eller kommun skadeståndsskyldighet i vidare mån än den statliga eller kommunala verksamheten är att jämställa med enskild verksamhet. Kommittén erinrar om att den ansvarighet för det allmänna som rättspraxis har erkänt bygger på culpa hos något organ och att ansvar på rent objektiv grund har erkänts bara i fråga om vissa skador i militära förhållanden. Tanken på ett generellt skadeståndsansvar för stat och kommun med anledning av fel eller försummelse av offentliga funktionärer har inte trängt igenom i lag och rättspraxis på samma sätt i Sverige som i bl. a. Danmark, Finland och Norge. Enligt kommittén är rättsläget hos oss inte tillfredsställande.

Kommittén diskuterar frågan om skadeståndsansvar för det allmänna från olika synpunkter. Till en början framhåller kommittén, att den skadelidandes intresse av gottgörelse för skadan i regel är lika beaktansvärt när skadan har vållats i det allmännas verksamhet som i andra fall. Enligt kommittén har den offentliga verksamhetens expansion på skilda områden medfört att frekvensen av skador i det allmännas verksamhet har ökat. Möjligheten att kräva ersättning av en försumlig befattningshavare ger inte något betryggande skydd, eftersom denne ofta saknar betalningsförmåga. Från reparationssynpunkt finns det därför goda skäl för att det allmänna skall svara för skador som dess funktionärer vållar. Kommittén tror att rättskänslan ganska allmänt kräver att det allmänna träder in i sådana fall.

Kommitténs majoritet anser det inte befogat att i anslutning till vissa utländska teorier göra någon sådan principiell åtskillnad mellan skadeståndsansvar i enskild och offentlig verksamhet som innebär att det allmännas ansvarighet ses som ett slags social försäkring till förmån för den enskilde. Enligt kommittén bör huvudregeln också för den offentliga verksamheten vara att ansvaret förutsätter fel eller försummelse från det allmännas sida. Kommittén finner det välgrundat att de föreskrifter som gäller för myndigheternas handlande kompletteras med ett ekonomiskt ansvar för det allmänna. Frågan om ersättning med anledning av fel eller försummelse i den offentliga verksamheten bör inte vara en sak mellan vederbörande tjänste-

[1] Kommittén använder uttrycket »det allmänna» för att gemensamt beteckna staten och kommunerna samt uttrycket »offentlig verksamhet» för verksamhet som utövas av staten och kommunerna samt av vissa särskilda offentliga inrättningar som förslaget skulle bli tillämpligt på. Med »offentlig funktionär» avser kommittén alla som handlar på det allmännas vägnar eller som i övrigt är sysselsatta i den offentliga verksamheten (tjänstemän, ledamöter av kommunala nämnder, värnpliktiga, arbetare m. fl.).

man och den enskilde, utan det allmänna bör ikläda sig en skälig ekonomisk garanti och därigenom bidra till en mer tillfredsställande ordning.

En ledamot av kommittén, professor Strahl, har i en reservation hävdat en något avvikande syn på det allmännas skadeståndsansvar. Han anknyter delvis till sådana försäkringssynpunkter som jag nyss berörde. Även Strahl anser emellertid, att en generell regel om rent objektivt ansvar skulle bli för svårtillämpad och har stannat för en huvudregel om vållande som förutsättning för skadeståndsskyldighet.

Kommittén finner det svårt att bedöma hur stor betydelse skadeståndets preventiva funktion har för frågan om en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar. Det är enligt kommittén inte uteslutet, att ett ökat ansvar kan bidra till större omsorg och bättre förutseende från det allmännas sida. Man kan finna det lönsamt i längden att hålla olika anordningar på en högre nivå, att utarbeta noggrannare instruktioner osv.

Vidare betonar kommittén det samband som det allmännas skadeståndsansvar har med det personliga skadeståndsansvaret för de offentliga funktionärerna. Att dessa skall utge fullt skadestånd också vid ringa fel eller försummelse ter sig ofta hårt vid en jämförelse med vad som gäller i de flesta andra länder och med den ordning som brukar tillämpas i enskild tjänst. En utvidgad ansvarighet för det allmänna mot tredje man skulle göra det möjligt att lindra tjänstemännens skadeståndsskyldighet utan att man träder utomståendes berättigade intressen för nära. Enligt kommittén kan man knappast fästa avgörande vikt vid faran för att den enskilde tjänstemannens aktsamhet skall slappna. I det sammanhanget hänvisar kommittén till det straffrättsliga ämbetsansvaret, kompletterat av disciplinärt ansvar, och till risken för tjänstemannen att i sista hand få vidkännas skadestånd, även om en möjlighet att jämka ersättningsskyldigheten införs.

Man har enligt kommittén i svensk rätt aldrig ansett stat eller kommun vara som sådana fritagna från skadeståndsansvar. Såvitt angår förvaltningsbesluten påkallar dock frågan om det allmännas skadeståndsansvar särskilt övervägande med hänsyn till vårt administrativa system. Kommittén påpekar, att flertalet förvaltningsbeslut kan överklagas i högre instans. De vinner också i viss utsträckning en rättskraft motsvarande den som tillkommer domstols lagakraftvunna dom. Betänkligheter har framförts mot att allmän domstol i skadeståndsväg skulle kunna konstatera fel eller försummelse vid administrativa beslut och med anledning därav ålägga det allmänna att utge skadestånd. Kommittén anser emellertid inte att dessa betänkligheter är utslagsgivande. Även i andra länder kan administrativa beslut i större eller mindre omfattning angripas med rättsmedel. Men detta har inte ansetts hindra att frågan huruvida beslutet var felaktigt prövas i en skadeståndsprocess. Hos oss kan det administrativa förfarandet redan nu i vissa situationer bli föremål för domstols bedömande, även när det gäller beslut som kan överklagas besvärsvägen. Kommittén erinrar om att befogenheten av ett för-

valtningsbeslut kan komma under granskning i samband med att talan angående straffrättsligt ansvar eller skadeståndsskyldighet väcks mot den tjänsteman som har ansvarat för beslutet. Vidare kan domstol i vissa fall åsidosätta ett förvaltningsbeslut, t. ex. vid prövning av fråga om utdömande av vite. Det är inte något stort steg, om man tillåter att beslutets eller domens rättsenlighet får prövas i mål om skyldighet för det allmänna att utge skadestånd. Enligt kommitténs mening blir antalet fall då beslut eller dom ger anledning till skadeståndstalan med all sannolikhet ringa, även om man har anledning räkna med att de skadelidande är mer benägna att rikta skadeståndsanspråk mot det allmänna än mot enskilda tjänstemän.

Mot bakgrunden av pågående utredningar om förbättringar i det administrativa förfarandet anser kommittén att man kan vänta en minskning av antalet fall då skadeståndsanspråk kommer att väckas. De ekonomiska konsekvenserna av att det allmännas skadeståndsansvar utvidgas tror kommittén inte kommer att bli så allvarliga som man möjligen kan befara. Här stöder sig kommittén på erfarenheter från Danmark och Finland. Man erkänner i dessa länder redan nu ett generellt skadeståndsansvar för det allmänna med anledning av fel och försummelser. Eventuella farhågor i fråga om kostnaderna minskar om man på sätt som kommittén föreslår iakttar en viss försiktighet och om skadeståndsskyldigheten begränsas på lämpligt sätt.

Kommittén har stannat för att det är både önskvärt och lämpligt att det allmännas ansvarighet vidgas. Den metod att på olika områden genomföra en specialreglering av skadeståndsansvaret som hittills har tillämpats hos oss anser kommittén vara förenad med uppenbara olägenheter, bl. a. en brist på följdriktighet, som dock inte kan undvikas. Denna metod bör därför enligt kommittén nu stå tillbaka för en mera generell lösning av frågan om det allmännas skadeståndsansvar med anledning av fel och försummelser i den offentliga verksamheten. En sådan lösning har man redan valt i bl. a. Danmark och Finland.

I detta sammanhang påpekar kommittén, att offentligrättsliga uppgifter i inte obetydlig omfattning anförtros andra rättssubjekt än staten eller kommunerna. Den föreslagna lagen bör göras tillämplig på vissa offentliga inrättningar av denna typ, däremot inte på enskilda fysiska personer som anförtros uppgifter av offentligrättslig natur. Enligt kommittén företer den offentliga verksamheten så beaktansvärda olikheter jämförd med privat verksamhet att man inte kan tillämpa helt likartade regler på de båda områdena. Dessa skillnader utgör också den sakliga grunden till att domstolarna inte generellt tillämpar skadeståndsansvar för staten och kommunerna på samma sätt som för enskilda vid privat verksamhet. Vid ett förutsättningslöst bedömande är det inte givet, att det allmänna alltid bör utge skadestånd, när det som avses med dess verksamhet inte har fullgjorts. Kommittén erinrar om att de flesta grenar av offentlig verksamhet — militärväsen, polisväsen, sjukvård, socialvård etc. — drivs till gemensam nytta

för medborgarna. Detta kan motivera en viss begränsning av skadeståndsskyldigheten. Vidare är all offentlig verksamhet, i synnerhet sådan som innefattar myndighetsutövning i egentlig mening, kringgärdad av författningsföreskrifter i en omfattning som saknar motsvarighet inom enskild verksamhet. Enligt kommittén skulle det föra alltför långt att låta det allmänna svara för all skada i följd av att dessa föreskrifter inte har iakttagits. Men det allmännas verksamhet innefattar också i många fall utövning av tvång, som saknar motsvarighet på den enskilda sektorn. I sådana fall kan enligt kommittén skadestånd i händelse av felsteg synas särskilt befogat.

Det rättsskydd som följer av reglerna för den offentliga verksamheten bör sålunda enligt kommittén byggas ut med en skyldighet för staten och kommunerna att inom rimliga gränser gottgöra skada som har uppkommit genom fel eller försummelse i statlig eller kommunal verksamhet. Med statlig verksamhet avser kommittén sådan verksamhet som utövas av regeringen eller riksdagen eller underlydande organ, (de statliga) domstolarna inbegripna. Med kommun skall enligt kommittén i detta sammanhang förstås landskommun, municipalsamhälle, köping, stad, landstingskommun, församling och annan borgerlig eller kyrklig kommunal förvaltningsenhet (1 § andra stycket).

Kommun bör enligt kommittén inte svara för skada i verksamhet som staten har ålagt kommunerna att ombesörja, utan att något mera framträdande kommunalt intresse är knutet till verksamheten. I vissa uppräknade fall av detta slag skall därför enligt kommittéförslaget ansvarigheten i stället åvila staten (2 §). Med undantag endast för verksamhet inom svenska kyrkan har staten numera övertagit ansvaret för samtliga de kommunala verksamhetsgrenar som kommittén här åsyftar. Det finns därför inte anledning att närmare redovisa kommitténs överväganden i detta hänseende.

För att en verksamhet skall anses som statlig resp. kommunal förutsätter kommittén att den handhas av statens resp. kommunens egna organ. Vilka myndigheter och funktionärer som skall anses tillhöra det allmännas organisation och vilka som faller utanför är enligt kommittén svårt att fastställa. Vissa rättssubjekt som utövar offentlig verksamhet utan att kunna anses som statliga eller kommunala organ bör enligt kommittén själva svara för skador som uppkommer i deras verksamhet. Det gäller enligt kommitténs förslag universitet, högskola och akademi samt skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, sjömanshus och annan sådan offentlig inrättning (3 §). Verksamhet som statliga eller kommunala aktiebolag eller föreningar driver bör enligt kommittén regelmässigt falla utanför den nya lagstiftningen. Denna lär däremot bli tillämplig när ett rättssubjekt som omfattas av de nya ansvarighetsreglerna, t. ex. staten, genom sin verksamhet har tillfogat annat sådant rättssubjekt skada.

Inom en sådan allmän ram för lagstiftningens tillämpningsområde som

nu angetts skulle i och för sig också falla sådan verksamhet som vid sidan av den mera typiskt offentligrättsliga drivs av det allmänna men är av sådan natur att motsvarande verksamhet drivs eller lika väl kan drivas också av enskilda. Som exempel nämner kommittén bl. a. att staten eller kommunerna driver verksamhet inom kommunikationsväsendet eller är fastighetsägare. I vissa fall gäller särskild lagstiftning för skyldigheten att ersätta skada i sådan verksamhet. I övrigt har den allmänna skadeståndsrättens regler genom rättspraxis vunnit tillämpning på offentlig verksamhet av detta slag. Också kommun har ibland på motsvarande sätt ansetts skadeståndsskyldig enligt allmänna skadeståndsregler därför att paralleller har kunnat dras med privat verksamhet.

Kommittén utgår från att den allmänna skadeståndsrättens regler alltjämt bör vara tillämpliga i sådan offentlig verksamhet som kan jämställas med enskild. I fråga om gränsdragningen mot den del av den offentliga verksamheten där den särskilda lagstiftningen om det allmännas skadeståndsansvar skall gälla uttalar kommittén, att någon skarp skiljelinje efter yttre organisatoriska kännemärken inte bör eftersträvas. Med hänsyn bl. a. till att gränsen mellan offentlig rätt och privaträtt är flytande är det enligt kommittén inte heller lämpligt att man ger särskilda regler för privaträttsliga förhållanden. Kommittén har ansett att det i stället bör ske en jämförelse mellan den offentliga verksamhet som är i fråga och enskild verksamhet under hänsynstagande till alla föreliggande omständigheter. På denna grundval får det sedan bedömas, om sådan likhet föreligger att det är motiverat att tillämpa allmän skadeståndsrätt. Vid en sådan jämförelse med enskild verksamhet bör man emellertid enligt kommittén inte fästa sig enbart vid om samma slags verksamhet faktiskt drivs också i enskild regi. Även om verksamhet för just detta ändamål som är i fråga utövas endast av det allmänna kan den vara att jämställa med verksamhet inom ett enskilt företag, t. ex. om den bedrivs på ett affärsmässigt sätt.

Även inom statlig och kommunal verksamhet som har offentligrättslig karaktär förekommer det enligt kommittén åtskilliga arbetsuppgifter som har sin motsvarighet i enskild verksamhet, t. ex. i fråga om byggnadsföretag, verkstadsrörelse o. l. Allmän skadeståndsrätt bör enligt kommittén tillämpas också i fråga om skadeståndsansvaret i samband med sådan arbetsuppgift, under förutsättning att det är fråga om en klart urskiljbar uppgift i den offentliga verksamheten.

Till sådan offentlig verksamhet som är att jämställa med enskild hänför kommittén bl. a. statens affärsdrivande verk och kommunal affärsdrift. Från vissa synpunkter kan dock enligt kommittén sådan verksamhet föras in under de bestämmelser som skall gälla för den typiskt offentligrättsliga verksamheten. Inom sådan offentlig verksamhet som väsentligen är att jämställa med enskild kan det nämligen enligt kommittén förekomma moment av maktutövning eller andra typiskt offentligrättsliga inslag. I sådana fall

bör enligt kommittén den särskilda lagstiftningen om det allmännas skadeståndsansvar och inte allmänna skadeståndsregler tillämpas.

Inom en viss sektor av den offentliga verksamhet som är att jämställa med enskild bör enligt kommittén gälla strängare regler om förutsättningarna för det allmännas skadeståndsskyldighet än som följer av allmänna skadeståndsregler. Med hänsyn bl. a. till den omfattande mekaniseringen av väg- och gatuunderhållet, vilken har haft till följd att även maktpåliggande uppgifter på detta område har överlåtits att utföras självständigt av underordnad personal, anser kommittén det naturligt att vägtrafikanterna i fråga om sin rätt till ersättning med anledning av försummelse med avseende på underhåll eller tillsyn av vägbana eller väganordningar inte skall vara beroende av att överordnads eller förmans övervakning har brustit eller att i övrigt fel har begåtts av arbetsledningen. När det gäller brist i det allmännas väg- eller gatuhållning bör därför staten resp. vederbörande kommun bli ersättningsskyldig också när fel eller försummelse inte kan läggas överordnad, förman eller någon därmed jämställd person till last.

I enlighet med dessa överväganden föreslår kommittén vissa bestämmelser i den nya lagstiftningen om tillämpning av allmän lag beträffande det allmännas skadeståndsansvar (20 § första och andra styckena).

Enligt kommittén bör frågan om förutsättningarna för det allmännas skadeståndsskyldighet i ytterligare ett hänseende underkastas en särreglering med avvikelse från såväl huvudregeln om ansvar för skada genom fel eller försummelse i den offentliga verksamheten som allmänna skadeståndsregler. Det gäller de fall då skada uppkommer på egendom som har tagits om händer på det allmännas vägnar för exekutiv åtgärd eller förtullning eller av annan orsak. I sådana fall bör enligt kommittén tillämpas vad som gäller angående enskilt förvar (12 §).

Den lagstiftning om skadeståndsansvar för det allmänna vid fel eller försummelse i den offentliga verksamheten som kommittén i enlighet med dessa överväganden föreslår blir enligt kommittén, utan uttrycklig föreskrift, tillämplig bara i utomobligatoriska förhållanden, däremot inte i kontraktsförhållanden. När det allmänna uppträder i privaträttsliga avtalsförhållanden skall sålunda kontraktsrättens vanliga skadeståndsregler tillämpas. Utanför lagstiftningens ram faller vidare krav mot det allmänna på fullgörande av sådana särskilda förpliktelser som kan bli föremål för fullgörelsetalan, fastän de är av offentligrättslig natur, t. ex. krav på folkpension. En talan avseende sådana förpliktelser bör, understryker kommittén, hållas i sär från en skadeståndstalan mot det allmänna.

Kommitténs lagförslag åsyftar inte heller någon reglering av de rättsanspråk på lön eller tjänstepension enligt tillämpliga reglementen som tjänstemän och andra i den offentliga verksamheten sysselsatta personer kan rikta mot det allmänna. Däremot inbegrips en funktionärs anspråk på ersättning för skada till person eller egendom som har uppkommit under hans tjänstgö-

ring, trots att ett sådant anspråk kan vara att beteckna som inomobligatoriskt. Förslaget avser inte heller att reglera frågor om ersättning med anledning av expropriation eller andra rättsenliga åtgärder eller frågor om skadestånd på grund av grannelagsförhållanden.

Som redan har antytts anser kommittén att det med hänsyn till den typiskt offentligrättsliga verksamhetens natur och arten av de skador som kan uppkomma i denna föreligger behov av särskilda begränsningar i det allmännas skadeståndsansvar i sådan verksamhet. Ersättning bör sålunda enligt kommittén utgå bara om de krav som man skäligen kan ställa på verksamhetens utövning har blivit åsidosatta i förhållande till den skadelidande. Härigenom kvalificeras kravet på vållande på ett särskilt sätt. Vidare åstadkoms en viss begränsning av kretsen av de ersättningsberättigade. Skadestånd med anledning av brister i viss kontroll-, upplysnings- och serviceverksamhet bör enligt kommittén utgå bara under särskilda förutsättningar. De speciella förhållandena inom domstolsväsendet påkallar inskränkningar i rätten att föra skadeståndstalan med anledning av domstols eller domares beslut. Kommittén vill också införa begränsningar av skadeståndsbeloppen, dels när det gäller ersättning för mistad arbetsförmåga vid personskada och för psykiskt lidande, dels vid osedvanligt omfattande sakskada och dels i fråga om ren förmögenhetsskada i form av utebliven vinst i näringsverksamhet. I det sammanhanget förordar kommittén även en regel om att vid dom eller beslut de överklagningsmöjligheter eller andra möjligheter att begära rättelse (»remonstration») som finns i princip skall ha utnyttjats, för att rätt till skadestånd skall föreligga. Kommittén anser vidare, att det allmänna inte bör bära skadeståndsansvar i förhållande till egna arbetstagare i vidare omfattning än som gäller enligt allmänna grundsatser om principalansvar i enskild verksamhet för vållande av drifts- eller arbetsledningen. Slutligen föreslår kommittén, att det allmännas ansvarighet för skada på vissa utländska intressen skall kunna göras beroende av ömsesidighet.

Med hänsyn till de begränsningar i fråga om skadeståndsberäkningen som kommittén sålunda förordar kan dess lagförslag, enligt vad kommittén uttalar, ses som en försäkring genom vilken det allmänna inom en av skälighetshänsyn bestämd ram garanterar ersättning med anledning av dess befattningshavares fel och försummelser.

Kommittén anser, att bestämmelserna i en lagstiftning av detta slag om utomobligatoriskt skadestånd i offentlig verksamhet utan särskild föreskrift blir tvingande för det allmänna. Det blir i regel inte möjligt för det allmänna att genom en ensidig deklaration på förhand befria sig från skadeståndsansvaret eller att begränsa detta mer än som skett genom lagreglerna. Detta gäller även om friskrivningen har fått formen av en författning, såvida inte denna har karaktären av civillag. På det inomobligatoriska området, som i stort sett inte omfattas av kommitténs lagförslag, kan staten och kommu-

nerna lika väl som enskilda rättssubjekt avtala om begränsningar av sin skadeståndsskyldighet. Kommittén anser det inte heller uteslutet att det allmänna kan inskränka sin ansvarighet inom vissa gränsområden mellan inom- och utomobligatoriskt skadeståndsansvar, t. ex. genom att tillkännage under vilka villkor en viss inrättning får begagnas. I den mån lagen ger rätt till skadestånd i anställningsförhållanden kan enligt kommittén genom författning eller anställningsavtal ges bestämmelser som begränsar skadestånd med anledning av händelser som har samband med anställningen.

Enligt kommitténs förslag skall skadeståndsanspråk mot det allmänna liksom andra skadeståndsmål prövas av allmän domstol.

I det följande behandlas i särskilda avsnitt kommitténs nyss berörda förslag om speciella inskränkningar i det allmännas skadeståndsansvar samt de särregler i övrigt som enligt kommittéförslaget skall gälla för den offentliga verksamheten (avsnitt 2.3.2.2-11.). De avslutande avsnitten innehåller kommitténs diskussion av frågan om förfarandet för prövning av ersättningsanspråk mot det allmänna (avsnitt 2.3.2.12—13.).

2.3.2.2. »Standardregeln». Som nämnts anser kommittén att den offentliga verksamheten företer vissa beaktansvärda olikheter i jämförelse med privat verksamhet, vilka motiverar att det allmännas skadeståndsansvar begränsas. För den offentliga verksamheten har i stor utsträckning meddelats mer eller mindre noggranna föreskrifter som de offentliga funktionärerna skall följa. Även när sådana föreskrifter inte har meddelats gäller enligt sakens natur en allmän aktsamhetsnorm för vad som kan krävas av en funktionär. Varje åsidosättande av en föreskrift behöver inte innebära fel eller försummelse som föranleder straffansvar eller disciplinärt ansvar eller skadeståndspåföljd. Kommittén framhåller att ett åsidosättande av en föreskrift i vissa fall kan vara berättigat av särskilda skäl. I andra fall kan avsteget vara ursäktligt. I så fall föreligger inte culpa.

Kommitténs förslag förutsätter, att fel eller försummelse skall föreligga för att skadeståndsansvar skall inträda för det allmänna (1 §). Under fel eller försummelse inbegrips också uppsåtligt ämbetsbrott. Felet eller försummelsen behöver inte ha legat en bestämd funktionär till last. Visserligen räknar kommittén med att man i allmänhet kan hänföra felet till en viss persons handlande eller underlåtenhet att handla. Men man kan enligt kommittén också nöja sig med att konstatera att någon eller några som har handlat eller underlåtit att handla på det allmännas vägnar måste ha gjort sig skyldiga till fel eller försummelse. Sådana s. k. anonyma fel grundar enligt förslaget skadeståndsansvar för det allmänna. Något liknande gäller också när flera befattningshavare har medverkat till skada på sådant sätt att den framstår som culpöst vållad i verksamheten, utan att skadeståndsanspråk kan göras gällande mot någon av de medverkande personligen. Så-

dana s. k. kumulerade fel anses tillsammantagna kunna grunda skadeståndsansvar för det allmänna.

För skadeståndsansvar förutsätter emellertid kommittén dessutom att skäliga krav på verksamhetens utövning har åsidosatts (4 §). Denna standardbedömning är inte avsedd att innebära någon större avvikelse från den aktsamhetsnorm som innefattas i den allmänna culparegeln. Eftersom även obetydliga fel och försummelser har ansetts kunna ådra en befattningshavare straffansvar för ämbetsbrott eller disciplinärt ansvar, skall enligt kommittén inte varje fel eller försummelse under alla omständigheter medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna. Det kommer alltså enligt förslaget att finnas en grupp av fel, för vilka det allmänna inte bär skadeståndsansvar, oavsett om den vållande befattningshavaren själv blir ansvarig eller inte. Som exempel på fall då en sådan »standardregel» får betydelse anför kommittén vissa dröjsmål och smärre misstag — t. ex. vid lämnande av upplysningar o. l. Sådant får allmänheten finna sig i utan rätt till ersättning av det allmänna. Kommittén anser det också rimligt att fall av ärekränkning o. l. från en offentlig funktionärs sida i allmänhet görs upp mellan funktionären och den förfördelade utan att det allmänna träder emellan och utger skadestånd. Även den omständigheten att det allmännas skadeståndsansvar utsträcks till att omfatta vållande av personer som inte är underkastade ämbetsansvar anser kommittén påkalla försiktighet. Men den understryker också att det allmänna sällan bör undgå skadeståndsskyldighet när en funktionär har gjort sig skyldig till misshandel i tjänsten eller annat sådant övergrepp. Enligt kommittén bör det i övrigt lämnas åt rättstillämpningen att avgöra vad som på olika områden och i de särskilda fallen skall krävas av det allmänna i fråga om »skälig standard».

I anslutning till standardregeln behandlar kommittén en annan begränsning av det allmännas skadeståndsansvar. Kommittén framhåller, att lag- och författningsbestämmelser som föreskriver ett visst handlingssätt för en offentlig befattningshavare ibland kan tillgodose ett intresse som åtminstone till övervägande del är rent offentligt, inte enskilt. Som exempel nämns föreskrift om tystnadsplikt för militär personal rörande försvarshemligheter. Om överträdelse av en sådan föreskrift skulle medföra skada för enskild person, är det enligt kommittén inte givet att denne har rätt till skadestånd. Också inom enskild verksamhet förekommer liknande fall, då någon som har tillfogat annan person skada genom överträdelse av en ordningsföreskrift inte kan anses ha varit vårdslös i förhållande till det skadade intresset och därför inte är skadeståndsskyldig. Den som har kört bil utan körkort blir sålunda inte utan vidare skyldig att ersätta skada som han orsakar under körningen.

Sådana situationer är emellertid inte alltför vanliga enligt gällande rätt. Kommittén antar att sedan det väl i ett visst fall har konstaterats att ett

ämbetsbrott föreligger, en domstol med stöd av 6 kap. 8 § SL (numera 20 kap. 8 § fjärde stycket RB) i tvivelsmål vill utgå från att enskilda som har blivit lidande genom ämbetsbrottet är skyddade av föreskrift som bestämmer omfattningen av den försumlige befattningshavarens tjänsteplikt. Denne torde regelmässigt dömas att utge ersättning till den enskilde skadelidande. Om man nu inför ett generellt skadeståndsansvar för det allmänna med anledning av fel och försummelser i offentlig verksamhet, kan det enligt kommittén bli svårt för det allmänna att undgå skadeståndsskyldighet i denna situation. Kommittén anser en viss försiktighet vara motiverad på denna punkt. Det är inte påkallat att skadestånd alltid skall utgå till enskilda intressenter, oavsett vad som avsågs när befattningshavarnas skyldigheter i tjänsten fastslogs. Med hänsyn till förhållandenas växlande natur anser kommittén det inte möjligt att i lag ge närmare riktlinjer för hur de skadeståndsberättigades krets i praktiken skall begränsas. För att möjliggöra en lämplig begränsning i rättstillämpningen har emellertid i 4 § av kommitténförslaget angetts, att skadeståndsansvaret förutsätter att de krav har blivit åsidosatta som i förhållande till den skadelidande skäligen kan ställas på verksamhetens utövning. På detta sätt säger man enligt kommittén tillräckligt tydligt ifrån, att bestämmelsen i 6 kap. 8 § SL (20 kap. 8 § RB), om den anses gå längre, inte behöver få analogisk tillämpning på det aktuella området. Olägenheterna av att befattningshavarnas personliga ansvar kan tänkas sträcka sig utöver det allmännas skadeståndsskyldighet motverkas av en bestämmelse i 19 § kommittéförslaget om jämkning av offentliga funktionärers skadeståndsansvar. — Frågan om ämbets- och tjänstemäns samt övriga arbetstagares skadeståndsansvar behandlas särskilt i det följande (avsnitt 2.4.).

Kommittén påpekar i detta sammanhang att när det gäller ren förmögenhetsskada det eventuella behovet av en särskild begränsning av de skadeståndsberättigades krets torde avsevärt minska genom den bestämmelse i kommitténförslaget som inskränker rätten till ersättning för utebliven vinst (15 §).

2.3.2.3. Ansvarigheten i kontroll-, upplysnings- och serviceverksamhet. Den allmänna princip som har kommit till uttryck i 4 § i kommitténs lagförslag har närmare utförts i en särskild bestämmelse i 5 § om fel eller försummelse i sådan kontroll som är föreskriven till förebyggande av brandfara eller risk för olycksfall eller av sanitära eller andra allmänna olägenheter. Sådan kontroll har enligt kommittén regelmässigt inrättats som en välfärdsanordning till det allmännas bästa, utan tanke på att stat eller kommun skulle garantera att kontrollen fungerar behörigt eller åta sig ersättningsskyldighet mot den som lider skada vid brist i kontrollen. Försummelse i den sanitära kontrollen kan medföra att ett stort antal människor insjuknar. Det är enligt kommittén för mycket begärt att en sådan för-

summelse skall medföra skadeståndsansvar för det allmänna, oavsett omständigheterna. De enskilda företagare och andra som kontrolleras är i allmänhet själva i första hand ansvariga för skada som uppkommer i deras verksamhet.

Ett obegränsat skadeståndsansvar vid brist i den offentliga kontrollverksamheten skulle enligt kommittén kunna leda till att det allmänna avskräcks från att ordna kontroll på ett nytt område, där man måste pröva sig fram, ofta med en mer eller mindre bristfällig organisation. Vidare skulle de kontrollerande tjänstemännens försiktighet kanske stegras i sådan grad att allmänheten blir lidande. Även om standardregeln i viss utsträckning skulle kunna användas också på detta område för att möta alltför vittgående anspråk på ersättning, behövs det enligt kommittén vissa regler som tar direkt sikte på kontrollverksamhet. Skadeståndsansvar i förhållande till allmänheten bör inträda bara under särskilda förutsättningar. Om den offentliga kontrollen kan anses innebära ett åtagande från det allmännas sida att se till att den kontrollerande verksamheten uppfyller viss standard, bör skadeståndsskyldighet inträda vid fel eller försummelse som är av betydenhet och i förhållande till den skadelidande innebär ett väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftas med kontrollen. Med denna utformning ansluter ersättningsregeln nära till den allmänna standardregeln.

Kommittén är inte enhällig i sitt förslag i denna del. Ledamoten Herlitz föreslår i en reservation i första hand att bestämmelsen utgår. Enligt Herlitz är en sådan särregel överflödig vid sidan av standardregeln i 4 §, om det i motiven görs klart hur denna paragraf bör förstås i hithörande fall. I andra hand föreslår Herlitz att 5 § får en formulering som innebär att fel eller försummelse i sådan kontroll som paragrafen avser inte medför ansvar för skada som kontrollen syftar till att förebygga, såvida inte felet eller försummelsen är av betydenhet och i förhållande till den skadelidande innebär väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftas med kontrollen. Tanken bakom detta förslag är att skadeståndsansvaret skall reduceras inte bara i förhållande till allmänheten utan också gentemot den som är underkastad kontrollen. En annan reservant, ledamoten Strahl, har satt i fråga om fel eller försummelse vid kontroll som avses i 5 § bör medföra skadeståndsansvar i andra fall än då kontrollen allmänt uppfattas som betryggande. Ståndpunkten innebär att ansvarigheten inskränks ännu mer än enligt majoritetens förslag.

Kommittén har övervägt att i förslaget ta upp en regel liknande den i 5 § för sådan verksamhet som går ut på handläggning av mål eller ärenden. Förvaltningsbeslut sträcker inte sällan sina verkningar ganska långt. Som exempel nämner kommittén att ett oriktigt beslut om avslag på en ansökan om importlicens för viss vara medför ekonomiska konsekvenser inte bara för sökanden utan också för andra som är beroende av importören för att kunna få varan. Ett beslut varigenom ansökningen

oriktigt bifalls kan orättvist gynna importören och därigenom skada konkurrenterna osv. Kommittén tror att skadestånd i åtskilliga fall av denna art inte kommer i fråga redan därför att skadan anses orsakad endast medelbart, men den anser att problemet ändå har praktisk betydelse. Man skulle enligt kommittén kunna anknyta till den förvaltningsrättsliga besvärsrätten genom en regel om att bara »den som i egenskap av sakägare ägt föra talan i målet eller ärendet» har rätt att kräva skadestånd. Kommittén har dock stannat för att inte föreslå någon sådan bestämmelse. Den verkan som åsyftas kan enligt kommittén i stort sett uppnås redan genom att enligt standardregeln de krav som skäligen kan ställas på verksamhetens utövning skall ha åsidosatts »i förhållande till den skadelidande». En anknytning till det mångtydiga sakägarbegreppet skulle kunna vålla missförstånd och göra kretsen av de skadeståndsberättigade alltför snäv.

Kommittén föreslår vidare en särbestämmelse om det allmännas ansvar för fel i sådana u p p l y s n i n g a r som stat och kommun i olika sammanhang tillhandahåller allmänheten, t. ex. genom gravations-, taxerings- och vidimationsbevis, rådgivning i form av kuratorsverksamhet, yrkesvägledning, sexualupplysning etc. Att det allmänna generellt skall svara för fel i sådana upplysningar anser kommittén uteslutet. Eftersom något kontraktsförhållande i regel inte kan antas föreligga mellan det allmänna och den som får upplysningen, måste enligt kommittén ett skadeståndskrav med anledning av fel i denna i stället grundas på förslagets allmänna regel om ansvar för fel eller försummelse i den offentliga verksamheten. Vägledande för bedömningen bör härvid vara i vad mån den som tar emot en upplysning skall ha rätt att förlita sig på denna. Den som lämnar upplysningen har ibland ingen anledning räkna med att han skall bära något ansvar för riktigheten av upplysningen, om denna begagnas av annan än mottagaren. I enlighet med dessa överväganden har kommittén i 6 § i sitt lagförslag tagit upp en bestämmelse av innebörd att felaktig upplysning inte skall medföra skadeståndsansvar, med mindre den har lämnats i vederbörligt bevis eller i övrigt under sådana omständigheter att mottagaren uppenbart hade rätt att förlita sig på upplysningen samt denna dessutom har använts för det ändamål som den var avsedd för. — Beträffande fel inom inskrivningsväsendet — i fråga om fastighet, tomträtt och vattenfallsrätt — hänvisar kommittén till den reglering som lagberedningen vid denna tid väntades föreslå i sitt kommande förslag till jordabalk (jfr numera 19 kap. 19 § i den nya jordabalken).

Enligt gällande rätt är staten eller kommun inte ansvarig för fel av krono- eller hamnlots under l o t s n i n g. För skada som orsakas av lots genom fel eller försummelse i tjänsten svarar emellertid redaren enligt 8 § sjölagen. Enligt 16 § lotsförordningen den 4 juni 1937 (nr 330) är befälhavaren ansvarig för manövreringen trots närvaro av lots. Kommittén antar att fartyg som är av den storleksordning att lotshjälp kommer ifråga och last på

sådant fartyg regelmässigt är försäkrade, fastän försäkringen ofta inte täcker hela skadan eller skador av alla slag. Den omständigheten att lotstvång råder i viss utsträckning behöver enligt kommittén i och för sig inte leda till att skadeståndsskyldighet för kronan med anledning av fel under lotsning bör föreligga. Kommittén drar slutsatsen att man inte bör gå ifrån gällande rätts ståndpunkt ifråga om det allmännas ansvarighet för skada genom fel vid lotsning. I enlighet härmed har kommittén i sitt lagförslag tagit upp en bestämmelse om att ersättning enligt lagen inte utgår med anledning av fel eller försummelse av lots med avseende på lotsning (7 §).

I detta sammanhang görs i förslaget också undantag för skada i viss annan serviceverksamhet. Enligt nämnda paragraf skall nämligen skadeståndsansvar inte heller inträda för fel eller försummelse av annan som står till förfogande för att på begäran bistå näringsidkare eller andra i deras verksamhet. Kommittén syftar här på sådan personal som t. ex. instruktörer och täckdikningsförmän m. fl. befattningshavare hos lantbruksnämnd och instruktörer hos hushållningssällskap. Det förutsätts att vederbörande har tillkallats frivilligt, medan det avgörande inte är hur han får ersättning för sitt arbete. Dessa befattningshavare torde enligt kommittén avlönas av det allmänna, som i regel uppbär ersättning av den som fått hjälpen. Veterinärer och distriktssköterskor omfattas enligt kommittén inte av stadgandet. I fråga om hemvårdarinnor lär allmän lag bli tillämplig enligt 20 § i kommitténs förslag.

2.3.2.4. Frågor om undantag för skada genom beslut av de högsta statsorganen. Kommittén diskuterar särskilt frågan om man bör på något sätt inskränka möjligheterna att föra skadeståndstalan mot staten med anledning av beslut av de högsta statsmakterna.

När det gäller statens skadeståndsansvar med anledning av beslut eller åtgärder av regeringen skulle det enligt kommittén i och för sig kunna göras gällande, att en bedömning av regeringens åtgärder bör äga rum endast i den ordning som föreskrivs i 106 och 107 §§ regeringsformen (RF). Kommittén påpekar emellertid att domstolarna i Danmark och Norge sedan länge har haft befogenhet att pröva lagenligheten av regeringens handlingar, utan att detta, såvitt man kan bedöma, har medfört några komplikationer eller menliga verkningar. I båda dessa länder finns liksom i Sverige regler om konstitutionellt ansvar för regeringens ledamöter och möjlighet till riksrättsåtal i sista hand. Vidare framhåller kommittén att de allmänna domstolarna i Sverige redan enligt gällande rätt kan komma att pröva lagligheten av vissa regeringsbeslut.

Som exempel nämner kommittén att domstol lär kunna åsidosätta en författning, som kränker enskild rätt, såsom grundlags- eller lagstridig. Detsamma torde enligt kommittén gälla i fråga om ett olagligt regeringsbeslut om åläggande av vite. Kommittén anser inte att man härigenom har kommit

i motsättning till grundlagsbuden om statsrådens konstitutionella ansvar. Mot ett generellt skadeståndsansvar för regeringens handlingar skulle möjligen kunna åberopas, att vissa verksamhetsområden bör på grund av sin natur hållas utanför domstolsprövningen. Kommittén tänker här på regeringshandlingar på det försvarspolitiska eller diplomatiska planet, i synnerhet när de direkt berör utländska intressen. Ett undantag för dessa verksamhetsområden skulle dock enligt kommittén troligen sakna praktisk betydelse. Kommittén framhåller vidare att ett oriktigt regeringsbeslut kan bero av fel eller försummelse i vederbörande departement. Det kan enligt kommittén knappast anföras något sakligt skäl varför staten inte skulle svara härför enligt de allmänna förutsättningar för skadeståndsansvar som förslaget anger. Staten bör sålunda enligt kommittén svara även för skada genom fel eller försummelse vid beslut eller åtgärder av regeringen.

Enligt kommittén har det också ifrågasatts att från statens ansvarighet bör undantas skador som kan uppkomma genom r i k s d a g e n s beslut. Kommittén kan dock knappast tänka sig något praktiskt fall då staten bör göras ansvarig med anledning av riksdagens åtgöranden och har därför inte ansett någon uttrycklig undantagsregel motiverad.

2.3.2.5. Särskilda begränsningar av rätten till ersättning med anledning av dom eller beslut m. m. Enligt kommittén faller all statlig och kommunal verksamhet inom ramen för den nya lagstiftningen. Med statlig verksamhet avser kommittén sådan verksamhet som utövas av regeringen eller riksdagen eller av organ som lyder under dem, (de statliga) domstolarna inbegripna. Fråga uppkommer emellertid, om det allmänna skall svara för fel eller försummelse av var och en som tillhör dess organisation eller om någon inskränkning bör ske i detta avseende.

Kommitténs principiella ståndpunkt är att riktigheten av myndigheternas avgöranden — såväl domstols domar och beslut som beslut av administrativ myndighet — skall kunna prövas i mål om skadeståndsskyldighet för det allmänna. Talan om skadeståndsanspråk med anledning av ett förvaltningsbeslut skall enligt förslaget i princip alltid kunna väckas vid domstol. I fråga om domstolsavgöranden föreslår emellertid kommittén vissa begränsningar i talerätten. Därjämte föreslås vissa inskränkningar i ersättningsrätten vid såväl domstolsavgöranden som förvaltningsbeslut.

När det gäller domstolarnas verksamhet möter enligt kommittén vissa särskilda problem. Att en dom har vunnit laga kraft torde visserligen inte utgöra hinder mot att låta en skadeståndstalan riktas mot staten på grund av påstått fel i domen. Men ett av huvudsyftena med rättskraftinstitutet, nämligen att tvisten skall bringas ur världen, talar för att en sådan talan inte bör tillåtas utan vidare. Kommittén anser att tillvägagångssättet i stället regelmässigt bör vara att den som anser sig förfördelad begär resning eller anför besvär över domvilla. Men om skada har inträtt redan till följd

av en icke lagakraftvunnen dom, bör skadeståndstalan tillåtas även i de fall då domen har upphävts eller ändrats, sedan ordinärt rättsmedel använts. Kommittén påpekar vidare, att det sedan gammalt varit brukligt att en person som ansett sig oriktigt behandlad av domstol har anmält domaren för justitiekanslern, justitieombudsmannen eller militieombudsmannen. Denne har, om han funnit anmälningen grundad, i samband med ansvarstalan yrkat åläggande för den felande domaren att utge skadestånd, om inte ersättning har betalats godvilligt. Kommittén finner det i anslutning till det anförda naturligt att föreslå, att skadeståndstalan mot det allmänna med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut inte får väckas med mindre beslutet har upphävts eller ändrats eller också domaren åtalas för ämbetsbrott eller åklagaren biträder skadeståndstalan (8 § första stycket). Om inte någon av dessa förutsättningar är uppfylld, föreligger alltså rättegångshinder. När skadeståndstalan är tillåten, skall den tas upp av den domstol som är eller varit behörig i fråga om åtal (8 § andra stycket). Med domstol avses inte bara allmänna domstolar och sådana organ med huvudsakligen dömande uppgifter som brukar betecknas som specialdomstolar utan även administrativa domstolar såsom regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet och statens hyresråd, däremot inte t. ex. kammarkollegium, länsstyrelse eller organ för lantmäteriförrättning.

Såvitt angår förutsättningen att beslutet skall ha upphävts eller ändrats har kommittén övervägt att inskränka ansvaret till fall där upphävandet eller ändringen har skett efter begagnande av särskilt rättsmedel. En sådan ordning skulle vara motiverad av att det allmänna i andra fall kan anses ha gjort nog genom att ställa ordinärt rättsmedel till förfogande, för att i den mån det är möjligt avvärja skada. Då emellertid de övriga nordiska ländernas kommittéer inte har velat vara så restriktiva och syftet med bestämmelsen inte direkt påkallar en sådan begränsning, har kommittén stannat för att skadeståndstalan skall vara tillåten, vare sig ordinärt eller särskilt rättsmedel har kommit till användning eller, i fall då det kan ske, den beslutande instansen själv har upphävt eller ändrat sitt beslut.

I detta sammanhang bör den reservation som ledamoten Herlitz har avgett beröras i vissa delar. Med utgångspunkt i sin allmänna inställning, att man så långt möjligt bör undvika konflikter som består i att samma eller likartade frågor bedöms olika av skilda myndigheter, diskuterar Herlitz alternativa möjligheter att eliminera risken för motstridiga avgöranden. Härvid för han som en tänkbar lösning fram förslaget, att den av kommittén föreslagna regeln i 8 § första stycket byggs ut, så att anspråk på ersättning med anledning av innehållet i ett beslut som i sista hand kan överklagas hos regeringsrätten får göras gällande endast om det har upphävts eller ändrats eller också åtal för ämbetsbrott äger rum eller talan i övrigt biträds av vederbörande åklagare.

Enligt kommitténs förslag skall skadeståndstalan mot staten vara tillåten

också med anledning av fel eller försummelse i högsta domstolens eller regeringsrättens dömande verksamhet. Kommittén diskuterar närmare frågan om en sådan skadeståndstalan. Fel som har begåtts av justitieråd eller regeringsråd kan f. n. påtalas bara inför riksrätt i form av åtal mot vederbörande domare personligen, något som emellertid hittills aldrig har förekommit. Enligt kommittén bör inte heller en skadeståndstalan mot staten på grund av ett sådant fel lämpligen få föras vid annat forum än riksrätt. Kommittén vågar emellertid inte uttala någon bestämd mening, huruvida regeringsformen tillåter att en sådan talan tas upp inför detta forum i samband med åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten. Eftersom frågan kan antas bli aktuell ytterligt sällan, har kommittén inte ansett det nödvändigt att föreslå någon grundlagsändring i detta vanskliga ämne. Att utvidga möjligheterna att föra skadeståndstalan mot staten inför riksrätt till att omfatta andra fall än sådana då åtal och skadeståndstalan kan väckas mot domaren personligen anser kommittén uteslutet. Kommittén utgår från att för den händelse fråga om ersättningsskyldighet för staten med anledning av fel eller försummelse av justitieråd eller regeringsråd blir aktuell, staten inte skall undandra sig att betala skadestånd enligt lagförslagets regler. Det behöver enligt kommittén inte möta några svårigheter att utan rättegång utreda de fall som här möjligen kan tänkas förekomma.

En begränsning, som avser både domstolsavgöranden och förvaltningsbeslut, tänker sig kommittén utformad i en bestämmelse om att skadestånd i princip inte skall utgå, om den skadelidande har underlåtit att söka ändring i ett felaktigt beslut. Domar och beslut kan i regel överklagas till högre instans, och ibland kan administrativt beslut angripas även genom talan vid allmän domstol. Möjligheten att på detta sätt använda rättsmedel måste enligt kommittén tillmätas stor betydelse i fråga om det allmännas ansvar för fel eller försummelse vid beslutets meddelande. Underlåtenhet att begagna normala rättelsemöjligheter kan enligt kommittén under vissa förutsättningar bedömas som en medverkan från den skadelidandes sida, som inverkar på rätten till skadestånd. Detta gäller särskilt i fråga om förvaltningsbesluten. Det ligger med vårt administrativa besvärsinstitut nära till hands att en skadelidande, som underlåter att söka avvärja skada av ett förvaltningsbeslut genom att använda de medel som har ställts till hans förfogande i form av besvärsrätt, inte skall få ersättning för skadan.

Mera tveksamt är det enligt kommittén, huruvida den skadelidande skall förlora sin rätt till skadestånd därför att han har underlåtit att, i fall då ett förvaltningsbeslut kan angripas endast genom talan vid allmän domstol, begagna denna möjlighet. En sådan möjlighet finns emellertid bara i sällsynta fall. Det är enligt kommitténs mening inte för mycket begärt att den enskilde då vänder sig till domstol för att få rättelse. Däremot bör man inte kräva av en skadelidande att han prövar en oviss möjlighet att utan författningsstöd vända sig till allmän domstol.

Kommittén tänker sig att man emellanåt också skall kunna kräva av en skadelidande att han begär rättelse eller framställer erinran (s. k. »remonstration») hos den myndighet som har vidtagit en enligt hans mening oriktig åtgärd, för att därigenom försöka avvärja skada genom åtgärden. I åtskilliga fall har en myndighet nämligen möjlighet att själv ändra eller upphäva sitt beslut. Remonstration ligger enligt kommittén särskilt nära till hands när den skadelidande inser eller har bort inse att myndigheten misstagit sig om ett faktiskt förhållande som han själv har bättre kännedom om.

Å andra sidan bör enligt kommittén underlåtenhet att använda rättsmedel eller att påkalla rättelse inte inverka på rätten till skadestånd om skadan inte hade kunnat undvikas eller minskas på detta sätt. Det är fallet t. ex. när ett beslut genom att omedelbart lända till efterrättelse medför skada oberoende av om det överklagas. Det måste med andra ord föreligga kausalitet mellan underlåtenheten och skadan, för att rätten till ersättning skall gå förlorad. Om den skadelidande vinner rättelse genom att fullfölja talan eller begära remonstration, bör detta på motsvarande sätt inte befria det allmänna från skyldigheten att ersätta den skada som har uppkommit innan rättelse skedde. Vad särskilt angår kostnader, som den skadelidande har fått vidkännas för att komma till sin rätt, får emellertid det allmänna normalt anses ha gjort tillräckligt genom att ge tillfälle till omprövning. Standardkravet i 4 § bör alltså kunna betraktas som uppfyllt, fastän den underordnade instansen genom fel eller försummelse vid beslutets meddelande har föranlett att ärendet måst föras vidare. Kommittén erinrar i detta sammanhang om att man inte kan ställa samma krav på underordnade myndigheter som på överinstanserna. Det kan dock givetvis förekomma att underordnad myndighets beslut är så undermåligt att ersättning bör utgå också för kostnader i samband med överklagandet.

Kommittén anser att den skadelidande i vissa situationer bör ha rätt till ersättning fastän han inte har utnyttjat sina möjligheter att vinna rättelse genom att överklaga eller söka remonstration. Som exempel anges fall av obefogade frihetsberövanden, där man med hänsyn till klientelets personliga förutsättningar inte sällan torde finna att skadestånd bör utgå trots att den skadelidande försummat att överklaga beslutet om omhändertagande eller kvarhållande.

På grund av dessa överväganden har kommittén i 16 § av sitt lagförslag tagit upp en regel om att en skadelidande som har underlåtit att söka ändring i felaktigt beslut eller att annars framställa erinran mot beslutet eller åtgärden, när det kan ske, inte har rätt att få ersättning för skada som därigenom hade kunnat undvikas, med mindre i det särskilda fallet uppenbart inte skäligen kunde fordras att han iakttog vad nu sagts eller i övrigt synnerliga skäl föreligger att ersättning utgår.

I fråga om sambandet mellan 8 och 16 §§ i förslaget uttalar kommittén, att den som vill framställa skadeståndsanspråk med anledning av felaktigt

domstolsbeslut i första hand måste se till att någon av de i 8 § angivna förutsättningarna för rätt att väcka talan är för handen. Om hinder mot skadeståndstalan inte möter enligt denna paragraf, finns utrymme för tillämpning av 16 §. Den skadelidandes anspråk kan alltså mötas av invändning att han underlåtit att fullfölja talan mot beslut eller att begära remonstration.

2.3.2.6. Skada på omhändertagen egendom. Enligt den tidigare (avsnitt 1.1.1.3.) berörda lagen den 10 juni 1899 om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl. svarar staten för skada som allmänheten lider genom förskingring av någon som är anställd i exekutionsväsendet eller av annan i lagen särskilt angiven befattningshavare. Kommittén erinrar om att åtskillig kritik har riktats mot denna lag, vilket resulterat i att riksdagen hos Kungl. Maj:t har begärt en översyn av lagen (avsnitt 1.3.1.).

Härefter redogör kommittén i korthet för de i praxis utbildade regler som gäller i fråga om skyldighet för tullverket att utge ersättning för förlust av eller skada på egendom i tullverkets vård och för det ansvar för omhändertagen egendom som gäller för bl. a. postverket och Statens järnvägar.

Det torde enligt kommittén inte råda någon tvekan om att det allmänna regelmässigt bör svara för egendom som i behörig ordning har omhändertagits av dess organ, vare sig tvångsvis eller efter frivilligt överlämnande. Kommittén drar vissa paralleller med den vårdnadsplikt som gäller vid deposition enligt 12 kap. 2 § handelsbalken och som innebär, att om godset försvinner eller skadas, depositarien anses skyldig visa att detta inte har berott på vållande av honom själv eller någon för vilken han svarar.

Enligt kommittén bör vad som sålunda gäller angående enskilt förvar tillämpas i fråga om förutsättningarna för rätt till ersättning av det allmänna, när egendom som på det allmännas vägnar har tagits om händer för exekutiv åtgärd eller förtullning eller av annan orsak skadas eller förkommer. Kommittén anser det önskvärt att en regel av detta innehåll tas upp i den nya lagen. En bestämmelse i ämnet har i enlighet härmed införts i 12 § i kommittéförslaget. I anslutning härtill förordar kommittén att 1899 års lag upphävs. Dess förslag i den delen berörs i det följande (avsnitt 4.1.1.).

2.3.2.7. Skadeståndsansvaret mot egna arbetstagare. Kommittén anser att en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar bör innehålla bestämmelser om de offentliga funktionärernas ställning, bl. a. såvitt gäller deras rätt till ersättning enligt de nya reglerna. Till offentliga funktionärer räknar kommittén alla som handlar på det allmännas vägnar eller i övrigt är sysselsatta i den offentliga verksamheten såsom arbetstagare, innehavare av allmänt förtroendeuppdrag, värnpliktiga m. fl.

En offentlig funktionärs rätt till ersättning för skada som drabbar honom

i tjänsten bestäms enligt vad kommittén framhåller i viss omfattning genom anställningsvillkor eller reglementariska föreskrifter (t. ex. avlöningsreglementen). Ersättning som utgår till en anställd eller till en värnpliktig enligt yrkesskadeförsäkringslagen resp. militärersättningsförordningen kompletteras i vissa fall av skadestånd från arbetsgivaren. Detta bestäms enligt de regler som gäller för privata arbetsgivare i motsvarande situationer. Dessa innebär att arbetsgivaren svarar för vållande av förman eller av arbetare som har satts att fullgöra en från risksynpunkt särskilt ansvarsfull uppgift. Kommittén är tveksam, om denna grundsats är generellt tillämplig inom alla områden av statlig eller kommunal verksamhet. Men det kan enligt kommittén anses fastslaget att den gäller när fråga är om skada som har drabbat personal i militärtjänst eller arbetare i statens tjänst och när skada i kommunal verksamhet har åsamkats personal i hamnrörelse, de anställda vid affärsverken eller andra kommunalanställda arbetare.

Kommittén anser det naturligt att man på denna punkt inte avviker från den allmänna skadeståndsrättens grundsatser i fråga om principalansvaret. Den tänker sig därför att den nya lagens bestämmelser om det allmännas ansvar för fel eller försummelse i offentlig verksamhet i princip skall tillämpas också när skadan har drabbat personal i det allmännas tjänst. Detta skall dock gälla endast om felet eller försummelsen ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last. Kommittén har i sitt förslag tagit upp en bestämmelse av denna innebörd (18 §). Dess avsikt är att det allmännas ansvar mot den egna personalen skall bli av i huvudsak samma omfattning som enskild arbetsgivares ansvarighet i förhållande till de egna arbetstagarna.

2.3.2.8. Skada på utländskt intresse. Kommittén har särskilt övervägt frågan huruvida utlänningar i större eller mindre omfattning bör undantas från rätt till skadestånd enligt den nya lagstiftningen, t. ex. genom att rätten görs beroende av ömsesidighet. Men det skulle enligt kommittén stå i mindre god överensstämmelse med de grundsatser för mellanfolklig sammanlevnad som vi bekänner oss till att utländska medborgare som skadas här i landet skall inta en sämre ställning i ersättningshänseende än svenska medborgare. I åtskilliga avseenden, bl. a. när det gäller frihetsberövanden, torde Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna vila på grundtanken att skillnad inte skall göras mellan egna medborgare och utlänningar. Kommittén tror det dock vara befogat att i viss utsträckning göra åtskillnad mellan svenska intressen och utländska. Det gäller närmast i situationer då ett främmande lands lagstiftning eller rättstillämpning i fråga om skada på svenskt fartyg eller luftfartyg eller egendom som medförs ombord helt eller delvis utesluter den skadelidande från rätt till ersättning av staten eller kommun i det främmande landet. Det är enligt kommittén visserligen ett önskemål att svenska och utländska intressen behandlas lika också i detta

avseende, men det kan vara alltför långtgående att erkänna skadeståndsskyldighet utan någon begränsning i fall då främmande stat friskriver det allmänna från ansvar i en motsvarande situation. Även om hittillsvarande erfarenheter inte har gett anledning till farhågor, har kommittén funnit det naturligt att det öppnas möjlighet att i motsvarande mån inskränka skadeståndsrätten enligt svensk lag i förhållande till intressen som är hemmahörande i ett sådant land. I valet mellan olika alternativa lagtekniska lösningar har kommittén stannat för att en bestämmelse i detta hänseende inte bör tas upp direkt i lagen utan att det i stället bör läggas i Kungl. Maj:ts hand att bestämma i vilken omfattning reciprocitet bör föreskrivas som förutsättning för rätt till ersättning för skada på utländska intressen.

Kommittén föreslår i enlighet härmed en bestämmelse som ger Kungl. Maj:t befogenhet att i fråga om skada på utländskt fartyg eller luftfartyg eller egendom som medförs ombord förordna att ersättning enligt den föreslagna lagen för skada på utländskt fartyg eller luftfartyg eller på egendom ombord skall utgå endast under förutsättning av ömsesidighet (21 §).

2.3.2.9. Skada under krigs- eller beredskapsförhållanden. Kommittéförslaget avser inte att ta ställning till frågan i vad mån ersättning bör utgå under krigsförhållanden och andra utomordentliga förhållanden, t. ex. vid beredskapstillstånd. Enligt kommittén bör förslagets bestämmelser i stort sett kunna tillämpas också då, men kraven på det allmännas verksamhet kan modifieras genom tillämpning av standardregeln. I den mån förhållandena påkallar det kan särskilda inskränkningar i skadeståndsansvaret föreskrivas genom lagstiftning.

2.3.2.10. Skadeståndets storlek. Som jag tidigare har nämnt anser kommittén att man i viss mån kan se det allmännas ansvar för sina befattningshavares fel och försummelser som en försäkring, där ersättning garanteras inom en av skälighetshänsyn bestämd ram. Enligt kommittén blir allmänna skadeståndsregler i åtskilliga avseenden tillämpliga, när skadestånd skall utgå enligt förslaget. Men bl. a. de nyss anförda försäkringsmässiga synpunkterna motiverar vissa begränsningar i skadeståndsskyldigheten. Det är enligt kommittén visserligen önskvärt att det mått av rättssäkerhet som med olika andra medel eftersträvas inom den offentliga verksamheten kompletteras med att det allmänna garanterar ersättning när verksamheten inte når upp till den förutsatta standarden. Skadeståndsansvaret bör dock inte sträcka sig utöver måttliga gränser. Det allmänna bör också garderas mot alltför långtgående följder av den allmänna regeln om skadeståndsskyldighet för stat och kommun. Man får inte förbise att åtminstone staten är solvent även för de största skadeståndsbelopp som man kan räkna med. Fördenskull, menar kommittén, har man anledning beakta att rätten till skadestånd kan komma att utnyttjas mera energiskt än annars. Kommittén erin-

rar i detta sammanhang också om att den allmänna skadeståndsläran i Danmark och Norge rymmer vissa icke oväsentliga möjligheter till begränsningar, bl. a. i fråga om ersättningens storlek vid personskada, som saknar motsvarighet i Sverige.

Behovet av begränsningar anser kommittén vara ganska påtagligt i fråga om åtskilliga grenar av allmän verksamhet. Den verksamhet som kommittén syftar på drivs till allas bästa och utan vinstsyfte. Den har i detta liksom i andra avseenden en särskild karaktär som skiljer den från privat verksamhet i allmänhet. Också från denna synpunkt är det motiverat att inte låta det allmännas skadeståndsansvar sträcka sig lika långt som det enskilda principalansvaret utan i viss mån anlägga mera försäkringsmässiga synpunkter.

Enligt 6 kap. 2 § SL skall vid p e r s o n s k a d a full ersättning utgå för mistad arbetsförmåga. Kommittén anser att det på denna punkt har gett sig till känna ett behov av att i vissa fall kunna jämka utgående ersättningsbelopp, t. ex. när skadan har drabbat en person med extraordinärt hög arbetsinkomst. När den skadeståndsskyldige har förmåga att betala skadeståndet — såsom när ansvarigheten åvilar det allmänna — är det angeläget att begränsa ersättningen till måttliga belopp. Kommittén föreslår därför en regel av innebörd att ersättning för mistad inkomst inte får överstiga vad som med hänsyn till den skadades utbildning och arbetsförmåga samt omständigheterna i övrigt kan anses rimligt (13 § första stycket). Visserligen hör en sådan regel naturligen hemma bland bestämmelserna i 6 kap. SL. I avbidan på en allmän reform av denna innebörd bör dock regeln enligt kommittén införas i en lag om skadestånd i offentlig verksamhet. Det kan med hänsyn till att skattebetalarna slutligt får bekosta skadeståndena vara önskvärt att sträva mot en viss normalisering av ersättningarna. Kommittén anser det inte otänkbart att regeln i praxis kan vinna efterföljd också inom den allmänna skadeståndsrätten.

Kommittén föreslår vidare en bestämmelse om att ersättning för annat lidande än sådant som avses i 6 kap. 2 § SL skall utgå endast om det föreligger synnerliga skäl (13 § andra stycket). Förebild för denna regel har varit 4 § första stycket andra punkten i 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. Rätten till ersättning för sveda och värk samt lyte eller annat stadigvarande men däremot har enligt kommittén så fast förankring i den allmänna uppfattningen att det inte gärna kan komma ifråga att inskränka den.

När det gäller e g e n d o m s s k a d o r har kommittén till en början uppmärksammat sådana mycket stora sakskador som i allmänhet helt eller delvis är täckta av objektsförsäkring. När sådana skador uppkommer i offentlig verksamhet, aktualiseras i allmänhet det allmännas ansvar först genom ett regressanspråk från försäkringsgivaren. Kommittén erinrar om det nordiska samarbete som har bedrivits i syfte att skapa en gemensam

utgångspunkt för statens och kommunernas skadeståndsskyldighet i förhållande till försäkrade intressen och som resulterat i de förslag till nya lagbestämmelser om försäkringsgivares regressrätt (för Sveriges del SOU 1958: 44) för vilkas huvudsakliga innehåll jag har redogjort i det föregående (avsnitt 1.2.2.). Kommittén påpekar, att den möjlighet till nedsättning av skadestånd som dessa regler erbjuder inte skulle föreligga när i den offentliga verksamheten inträffar egendomsskador som inte är täckta av objektsförsäkring. Kommittén anser det emellertid påkallat att det allmännas risk kan begränsas på ett rimligt sätt i fall då stora sakskador inträffar, t. ex. när smycken, antikviteter eller konstverk förkommer under tullvisitation eller i övrigt skadas eller går förlorade som följd av en underordnad befattningshavares försummelse. Enligt kommittén stämmer det med lagförslagets allmänna uppläggning att begränsning av skadeståndsskyldigheten vid egendomsskada sker med hänsyn till vad det allmänna bör räkna med, när det driver verksamhet av detta slag. Kommittén drar här vissa paralleller med de begränsningar av skadeståndsansvaret för transporterat gods som brukar gälla inom frakträtten. En begränsningsregel är enligt kommittén också påkallad av behovet att hindra obehörig samverkan mellan det allmännas befattningshavare och mindre nogräknade personer i syfte att tillskansa sådana personer ersättning

Av dessa skäl föreslår kommittén en regel om att ersättning med anledning av skada på egendom kan, om beloppet väsentligt överstiger vad som i allmänhet bör tas i beräkning inom verksamheten i fråga, sättas ned till vad som med hänsyn till omständigheterna finnes skäligt (14 §).

Som nämnts föreslår kommittén också en viss begränsning av det allmännas skyldighet att ersätta ren förmögenhetsskada. Kommittén anser det svårt att överblicka i vilken omfattning fel eller försummelse i offentlig verksamhet kan vålla förmögenhetsförluster. När det gäller ren förmögenhetsskada har kommittén ansett att man bör vara varsam, så att inte den nya lagstiftningen leder till mindre önskvärda konsekvenser. Den enskilde får räkna med att den omfattande regleringsverksamhet som förekommer från det allmännas sida inte alltid kan fungera helt tillfredsställande och han får finna sig i vissa olägenheter av fel eller försummelser utan rätt till skadestånd av det allmänna. Om t. ex. en byggnadsnämnd på grund av något förbiseende eller misstag oriktigt avslår en ansökan om byggnadslov, finns det enligt kommittén i allmänhet inte skäl att ålägga det allmänna att ersätta fastighetsägaren för hyresinkomster som han har gått miste om på grund av nämndens försummelse. Och när en affärsman förlorar handelsvinst på grund av att en myndighet felaktigt har avslagit hans ansökan om importlicens eller annat sådant tillstånd, bör ersättning för förlust i allmänhet inte utgå. I all synnerhet gäller detta under kristid, då ofta improviserade anstalter måste vidtas. Att ålägga det allmänna att undantagslöst utge ersättning med anledning av orättvis licensfördelning och liknande kan

enligt kommittén inte gärna komma i fråga. Det allmännas garanti bör inskränkas till sådana fall som tydligt ligger utanför de besvärligheter som man får räkna med.

Många gånger kan enligt kommittén en skadelidande räknemässigt påvisa en större eller mindre förlust i sin verksamhet på grund av en oriktig åtgärd, t. ex. obefogat avslag på en ansökan. Men i själva verket har han kanske, när hinder uppstått att utnyttja en viss chans, i stället med framgång koncentrerat sig på ett annat uppslag, för vilket han har använt tillgänglig arbetskraft och eventuellt ledigt kapital. En byggmästare, som temporärt inte får utnyttja en viss tomt, har exempelvis utfört bygge på annat håll osv. Det skulle enligt kommittén ofta bli en olöslig uppgift för det allmänna att utreda sådana samband för att kunna vederlägga ogrundade men till synes motiverade skadeståndsanspråk. Kommittén har därför i 15 § av sitt lagförslag tagit upp en bestämmelse om att ersättning för utebliven vinst med anledning av att näringsidkare eller annan lider intrång i sin förvärvsverksamhet på annat sätt än genom skada till person eller egendom inte skall utgå i vidare mån än synnerliga skäl föreligger med beaktande av intrångets art och varaktighet samt omständigheterna i övrigt.

2.3.2.11. Verkan av den skadelidandes medvållande. Kommittén har, med hänsyn bl. a. till den föreslagna särskilda bestämmelsen i 16 § om verkan av den skadelidandes passivitet, i sitt lagförslag tagit upp en allmän regel om verkan av den skadelidandes medvållande (17 §). Regeln avviker endast i redaktionellt hänseende från den allmänna medvållanderegeln i 6 kap. 1 § andra punkten SL, men den har av kommittén kompletterats med en föreskrift att som medvållande skall anses också att den skadelidande har försummat att, när det varit påkallat, på lämpligt sätt övervaka åtgärd som har föranlett skada. Kommittén tänker på sådana fall som då en enskild person t. ex. vid offentlig kontroll bör övervaka åtgärder som kanske sker i hans eget intresse men som likväl utsätter honom för vissa risker. Den enskilde har då enligt kommittén att ge till känna sin mening och försöka avstyra att skada vållas.

Kommittén tror att den föreslagna bestämmelsen kommer att få särskild betydelse i det allmännas upplysningsverksamhet. Så t. ex. kan enligt kommittén underlåtenhet att ange för vilket ändamål en upplysning begärs inverka på rätten till skadestånd. Men därjämte är det enligt kommittén i många fall ett naturligt krav att den som får en upplysning iakttar viss försiktighet vid dess begagnande.

2.3.2.12. Förfarandet för prövning av skadeståndsanspråk. Kommittén diskuterar ingående frågan huruvida skadeståndsanspråk mot det allmänna bör i större eller mindre omfattning prövas i administrativ väg. Det förekommer hos oss i viss utsträckning att frågor om skadeersättning av all-

männa medel avgörs av andra organ än allmän domstol. Enligt kungörelsen den 23 april 1948 (nr 195) om ersättning och belöning av statsmedel vid biträde åt ordningsmakten prövas frågor om ersättning åt den som skadas när han ingriper till polisens hjälp av länsstyrelse, vars beslut kan överklagas hos regeringsrätten. Även frågor om ersättning för ingrepp enligt rekvisitions- eller epizootilagstiftningen bedöms av speciella organ. I vissa främmande länder, där särskilda förvaltningsdomstolar har inrättats, t. ex. i Frankrike, har uppgiften att döma i enskildas skadeståndsmål mot stat och kommun anförtrotts dessa domstolar.

Till förmån för att låta skadeståndsmål mot det allmänna handläggas av administrativa organ brukar man enligt kommittén framhålla att den administrativa processen i allmänhet är billig. Kommittén påpekar emellertid att ersättning för parts rättegångskostnad regelmässigt inte döms ut i administrativ process. Ett annat argument är att de skadeståndsmål som här diskuteras inte sällan kräver ingående kännedom om förvaltningens organisation och arbetssätt.

Kommittén anser inte dessa skäl böra tillmätas avgörande vikt. Enligt dess mening är det av betydande värde att man inte för särskilda fall av lämplighetsskäl går ifrån den viktiga regeln att den enskilde skall kunna få sin sak prövad av allmän domstol. Inte minst gäller detta när det allmänna är motpart. Förvaltningsprocessen är visserligen i allmänhet billigare än domstolsprocessen, men den erbjuder inte samma rättssäkerhet. Mindre bemedlade kan för övrigt i betydande utsträckning få fri rättegång vid allmän domstol. De allmänna domstolarna prövar mål om åtal och skadeståndstalan mot tjänstemän med anledning av ämbetsbrott och tar då ställning till frågor om fel eller försummelser av praktiskt taget samma art som skulle komma under bedömning i mål om skadeståndsansvar för det allmänna. Ett stort antal av de frågor som avses med kommitténs förslag är att helt jämställa med vanliga skadeståndsmål. Dessa kan självfallet inte undandras de allmänna domstolarnas kompetens. Kommittén erinrar i detta sammanhang om att de anglosachsiska länderna, liksom Danmark och Norge, saknar förvaltningsdomstolar och att det i Västtyskland, där förvaltningsdomstolar har inrättats, är en grundlagsfäst ordning att skadeståndsmål mot stat eller kommun med anledning av tjänstemans fel skall prövas av allmän domstol.

Kommittén påpekar att det svenska besvärsinstitutet har en speciell utformning som innebär att förvaltningsbeslut i regel kan överklagas till högre administrativ instans, i stor omfattning till organ som kan betecknas som förvaltningsdomstolar. Mot att låta allmän domstol pröva skadeståndstalan mot stat och kommun med anledning av förvaltningsbeslut har anförts att det föreligger risk för att högsta domstolen (eller allmän domstol över huvud taget) och den högsta instansen i administrativa mål, regeringsrätten, kommer till olika resultat vid bedömningen av frågor om beslutens laglighet.

2.3.2.12.

Häremot invänder kommittén att en risk för motstridiga avgöranden föreligger redan enligt gällande rätt, när allmän domstol bedömer mål om straffansvar och skadeståndsskyldighet för en befattningshavare som är ansvarig för ett omstritt förvaltningsbeslut. Regeringsrätten kan ha prövat besvär över beslutet eller detta kan ha grundats på tidigare praxis av regeringsrätten. Också i andra slag av mål, t. ex. mål om ansvar för oriktig deklaration eller om kommunala avgifter o. d., kan en motsvarande situation uppkomma. Den möjligen ökade risk för stridiga avgöranden som kan följa, om allmän domstol får pröva även mål om skadeståndsskyldighet för det allmänna med anledning av myndighets beslut, torde enligt kommittén inte vara av någon större betydelse. Beträffande regeringsrättens egna beslut har kommittén ansett sig kunna utgå från att skadeståndstalan med anledning av fel eller försummelse inte skall komma i fråga. Om en underordnad instans har följt en av regeringsrätten godtagen praxis, måste man vid skadeståndsfrågans prövning självfallet ta hänsyn till regeringsrättens uppfattning. För skadeståndsansvar enligt förslaget förutsätts ju i allmänhet culpa, och man kan enligt kommittén svårligen påstå att den beslutande myndigheten i en sådan situation har gjort sig skyldig till fel eller försummelse. Detta gäller även om den allmänna domstol som avgör skadeståndsmålet skulle hysa en annan uppfattning än regeringsrätten.

Kommittén erinrar vidare om att enligt dess förslag ersättning i regel inte skall utgå för skada som hade kunnat undvikas genom administrativa besvär (16 §). Den som anser sig lida skada till följd av ett förvaltningsbeslut föranleds därigenom att söka få beslutet undanröjt i administrativ väg, innan han framställer skadeståndsanspråk. Risk för stridiga avgöranden uppkommer huvudsakligen i sådana fall där skadan inträder omedelbart genom en underordnad myndighets beslut, t. ex. därför att det har gått i verkställighet omedelbart eller därför att genom beslutet någon förmån har undanhållits den enskilde.

Mot tanken att man skulle söka undvika stridiga avgöranden och förenkla förfarandet genom att låta den administrativa fullföljdsinstansen pröva också skadeståndsfrågan — eventuellt med rätt för den skadelidande att i sista hand föra talan vid allmän domstol — gör kommittén följande invändningar. Prövning av skadeståndsfrågor måste sägas vara en typisk domstolsuppgift. Det kan ifrågasättas om allmänheten vill nöja sig med att skadeståndsanspråk på grund av felaktiga förvaltningsavgöranden bedöms inom förvaltningsorganisationen själv, ens om talan i sista instans skall prövas av förvaltningsdomstol. Att allmän domstol tar upp frågor av detta slag synes också vara ett värdefullt komplement till den interna förvaltningskontrollen. Svårigheter att förebringa bevisning och annan utredning kan också uppkomma inför en administrativ instans. Att införa skadeståndsfrågan i besvärsprocessen skulle vidare medföra praktiska olägenheter av olika slag, bl. a. genom att det allmänna måste få möjlighet att inträda som part och

genom att befattningshavare som beskylls för tjänstefel måste få tillfälle att bemöta anmärkningarna. Olägenheten av att någon gång frågan om lagligheten av ett förvaltningsbeslut kan bli föremål för prövning samtidigt i besvärsförfarande och i skadeståndsmål vid allmän domstol kan väntas få ringa betydelse i praktiken, eftersom domstolen torde komma att förklara skadeståndsmålet vilande i avbidan på utgången av besvärsprövningen.

Kommittén har övervägt att i förslaget ta upp någon motsvarighet till en bestämmelse i österrikisk rätt om att allmän domstol, innan den prövar skadeståndstalan på grund av ett förvaltningsbeslut vars riktighet inte har bedömts av landets förvaltningsdomstol, skall inhämta bindande besked av förvaltningsdomstolen om beslutets laglighet. Kommittén har dock ställt sig avvisande till denna tanke, delvis på samma skäl som har föranlett den att avböja förslaget att förlägga ersättningstalan till administrativ rättsväg. Det förekommer enligt kommittén bara undantagsvis i svensk rätt att allmän domstol i mål om skadestånd (eller om straff eller vite) är skyldig att inhämta yttrande från annan myndighet beträffande grunden för ansvarigheten och att ställa sig yttrandet till efterrättelse.

Kommittén intar på grundval av dessa överväganden den ståndpunkten att skadeståndstalan mot det allmänna utan undantag skall prövas av allmän domstol. Det ankommer härvid på domstolen att avgöra frågan om det omtvistade beslutets laglighet enligt vanliga regler med ledning bl. a. av regeringsrättens prejudikat och de upplysningar som kan inhämtas genom yttranden från det centrala ämbetsverk till vars förvaltningsområde beslutet hör.

Kommittén är inte enhällig på denna punkt. Ledamoten Herlitz har i en reservation ifrågasatt en annan ordning i detta avseende än kommitténs majoritet har förordat. Det är enligt Herlitz betänkligt att överklagbara beslut av en administrativ myndighet skall kunna bli prövade av allmän domstol i skadeståndsväg. När ett sådant beslut länder till efterrättelse omedelbart eller i varje fall oberoende av om det har vunnit laga kraft och beslutet till följd därav vållar skada, har den skadelidande enligt majoritetens förslag möjlighet att välja mellan besvärstalan och skadeståndstalan vid allmän domstol. Herlitz framhåller risken av att om en och samma sak bringas inför två olika myndigheter dessa kan komma till olika resultat. Såvitt angår beslut som i sista instans prövas eller kan prövas av förvaltningsdomstol är det enligt Herlitz önskvärt att ett avgörande av denna domstol om beslutets riktighet läggs till grund för prövningen av klagoberättigads skadeståndsanspråk. Det finns olika sätt att genomföra en sådan ordning. Herlitz delar kommittémajoritetens uppfattning att en på lagen grundad skadeståndstalan, med hänsyn till arten av de frågor som kommer upp till bedömning, bör prövas av allmän domstol. Emellertid sätter han i fråga, om inte de aktuella skadeståndsanspråken på något sätt skulle kunna delas upp mellan förvaltningsdomstol och allmän domstol. Man kunde tänka sig att allmän

domstol skall vara bunden av ett besked som har inhämtats från regeringsrätten — eller annan förvaltningsdomstol som är högsta instans — rörande ett åberopat förvaltningsbesluts laglighet. En annan utväg, som Herlitz antyder och som går ut på att regeln i 8 § byggs ut till att omfatta också anspråk på ersättning med anledning av innehållet i ett beslut som i sista hand kan överklagas hos regeringsrätten har jag berört i det föregående (avsnitt 2.3.2.5.). Herlitz diskuterar emellertid ytterligare en tänkbar ordning för prövning av skadeståndsanspråk på grund av felaktigt förvaltningsbeslut. Den skadelidande skulle hänvisas att i första hand söka gottgörelse för skada som han har lidit genom ett icke lagakraftvunnet beslut i samband med att han i besvärsväg för talan mot beslutet. Besvärsmyndigheten skulle ges generell befogenhet att besluta om ersättning enligt de nya skadeståndsreglerna, när den finner att ett överklagat beslut har vållat skada. Mot vad som i sista instans har beslutats i besvärsväg skulle talan om skadestånd få föras vid allmän domstol.

2.3.2.13. Frivillig skadereglering. Att skadeståndstalan mot det allmänna skall prövas av allmän domstol innebär enligt kommittén naturligen inte något hinder mot att de administrativa organen får reglera uppkommande ersättningsanspråk utan rättegång. Möjlighet härtill bör stå till buds. I anslutning till dessa uttalanden har kommittén lämnat en redogörelse för den ordning som tillämpades i fråga om frivillig skadereglering inom statsförvaltningen, när kommittén i december 1958 lade fram sitt förslag. I den delen hänvisar jag till betänkandet (SOU 1958: 43 s. 117). Jag har i det föregående redogjort för vad som f. n. gäller i det avseendet (avsnitt 2.3.1.3.).

Statens sakrevision har i skrivelse till Kungl. Maj:t den 9 november 1953 föreslagit en viss omorganisation av den statliga skaderegleringsverksamheten. Förslaget innebär i huvudsak följande.

De affärsdrivande verken och försvarets civilförvaltning bör fortfarande handha skadereglering för sina respektive områden. All skaderegleringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen i övrigt bör samlas till väg- och vattenbyggnadsstyrelsen (numera statens vägverk). Skaderegleringen bör så mycket som möjligt utövas i samma former som hos försäkringsbolagen. De skadereglerande ämbetsverken bör alltså tillerkännas bestämmanderätt utan begränsning till beloppen, och riksdagens befattning med fastställande av livräntor bör upphöra. Försvarets skaderegleringsnämnd bör avskaffas och skaderegleringsmyndigheterna i stället hänvisas att enligt de principer som gäller för försäkringsbolagen inhämta utlåtande av trafikförsäkringsanstalternas nämnd och ansvarighetsförsäkringens personskadenämnd. Härigenom befrämjas en enhetlig praxis. För att främja sakkunnig behandling av skaderegleringsärendena bör i övrigt vidtas vissa anordningar i fråga om de beslutande organens sammansättning vid handläggning av

sådana ärenden. Ett särskilt anslag bör ställas till vägverkets förfogande för reglering av skador som uppkommer inom andra verks förvaltningsområden.

Sakrevisionens förslag vilar i finansdepartementet i avbidan på det slutliga resultatet av kommitténs utredningsarbete.

Kommittén delar sakrevisionens uppfattning att åtgärder bör vidtas för att underlätta uppgörelse utan rättegång mellan staten och dem som lider skada genom den statliga verksamheten. Kungl. Maj:ts och riksdagens befattning med skaderegleringen bör enligt kommittén upphöra. De affärsdrivande verken bör handlägga frågor om utgivande av ersättning inom sina resp. verksamhetsområden. Kommittén ifrågasätter om inte generaltullstyrelsen bör i detta hänseende jämställas med de affärsdrivande verken. Försvarets civilförvaltning bör som hittills centralt handlägga ärenden om ersättning inom försvaret. Kommittén går inte närmare in på frågan huruvida försvarets skaderegleringsnämnd bör behållas.

I fråga om den civila statsförvaltningen i övrigt biträder kommittén sakrevisionens förslag, att frågor om ersättning till följd av motorfordonstrafik — som enligt kommittén säkerligen utgör den övervägande delen av ersättningsfallen inom denna förvaltning — sammanförs till statens vägverk. Möjligen bör vederbörande få reglera sådana mindre ersättningsbelopp som ryms inom verkets omkostnadsanslag eller för vilkas täckande verket i övrigt har medel till sitt förfogande.

Övriga skadeståndsfrågor inom den civila statsförvaltningen skall enligt kommitténs förslag handläggas av det verk inom vars område skadan har uppkommit, vare sig det gäller skadestånd med anledning av myndighets felaktiga beslut eller ersättning för »faktisk skada», t. ex. skada på en patient under operation. Om så finnes lämpligt kan verket begära biträde hos vägverket eller annan myndighet med erfarenhet på området. Verken bemyndigas att med anlitande av omkostnadsanslag eller annat för ändamålet lämpat anslag själva betala ut ersättning för skada som inte uppgår till mera betydande belopp. Om verket inte har eget anslag för skadans täckande bör utbetalningsbeslutet godkännas av statskontoret för att kunna verkställas. Statskontoret betalar det godkända beloppet från ett för den civila statsförvaltningen gemensamt anslag. Kommittén föreslår att undantag görs från denna ordning för vissa fall, nämligen dels då särskilda bestämmelser har meddelats beträffande ansökan om ersättning (t. ex. i fråga om ersättning åt oskyldigt häktade m. fl.), dels då fråga är om ersättning med anledning av domares tjänsteutövning. I de sistnämnda fallen bör enligt kommittén frågan om godvillig uppgörelse lämpligen handläggas av justitiekanslern och av honom godkända belopp utbetalas av statskontoret. — Till ledning vid bedömandet av ersättning för invaliditet m. m. kan enligt kommittén vederbörande verk inhämta utlåtande av trafikförsäkringsanstalternas nämnd resp. ansvarighetsförsäkringens personskadenämnd.

2.3.2.13.

Verkens beslut om ersättning bör inte få överklagas, eftersom komplicerade situationer då skulle uppkomma. Om den skadelidande inte når uppgörelse vid förhandlingar med det ämbetsverk som i första hand prövar en framställning om ersättning, bör han hänvisas att väcka talan vid domstol.

I fråga om kommunernas skaderegleringsverksamhet saknas det enligt kommittén anledning att föreslå några särskilda föreskrifter. Verksamheten synes enligt kommittén bedrivas i tillfredsställande former. Kommittén erinrar i detta sammanhang om att kommunerna utan undantag trafikförsäkrar sina motorfordon och att följaktligen försäkringsbolagen ombesörjer skaderegleringen när det gäller skador i följd av motorfordonstrafik.

2.3.3. Skadeståndskommittén

I betänkandet »Skadestånd II» (s. 54 f) berör skadeståndskommittén frågan huruvida de regler kommittén föreslår blir tillämpliga på stat och kommun. Kommittén går också in på frågan om förhållandet mellan dess förslag och det förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet som kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar lade fram år 1958 (»Skadestånd II» s. 107 f). Skadeståndskommittén diskuterar dessa frågor med utgångspunkt i antagandet att dess förslag läggs till grund för lagstiftning utan att frågan om det allmännas skadeståndsansvar samtidigt blir löst. Dess bedömning av hur rättsläget i så fall blir saknar i och för sig intresse i detta sammanhang, eftersom det enligt vad jag föreslår nu i ett sammanhang skall genomföras lagstiftning rörande både enskild arbetsgivares principalansvar och skadestånd i offentlig verksamhet. Jag vill ändå i korthet återge skadeståndskommitténs uttalanden till den del de belyser kommitténs inställning till vissa gränsdragnings- och samordningsproblem.

Om 1958 års förslag inte genomförs, kommer enligt skadeståndskommittén staten och kommunerna tydligen att svara enligt 1 § i kommitténs förslag även för de lägst anställdas vållande i sådan verksamhet eller i fråga om sådan arbetsuppgift som avses i 20 § i 1958 års förslag. Även på andra områden av den offentliga verksamheten får oinskränkt principalansvar enligt nämnda paragraf tillämpas, t. ex. inom militärväsendet och civilförsvaret. Det innebär bl. a. att staten får svara för värnpliktigas vållande. Inom det gränsområde som sjukvården representerar blir det enligt kommitténs uppfattning på motsvarande sätt fråga om en utvidgning av principalansvaret till att omfatta också de lägst anställdas vållande. Kommittén påpekar att det emellertid på detta område kan föreligga ett kontraktsansvar som utsträcker eller inskränker principalansvaret.

Kommittén utgår från att det allmänna redan nu bör åläggas skadeståndsansvar om någon överordnad person inom polisväsendet eller exekutionsväsendet vållar person- eller sakskada vid handgripligt förfarande för

omhändertagande av person eller egendom. Om kommitténs förslag genomförs bör det allmännas principalansvar i sådana fall utan vidare omfatta vållande av befattningshavare i de lägsta graderna.

Enligt kommittén bör dess förslag analogivis tillämpas beträffande vållande till person- eller sakskada i offentlig verksamhet över huvud taget, om inte i särskilda fall och på goda grunder annat kan anses följa av verksamhetens speciella natur. Det måste nämligen av teoretiska skäl vara svårt att i detta avseende upprätthålla en skillnad mellan offentlig och annan verksamhet. Men undantag kan enligt kommittén tänkas, t. ex. i fråga om fel eller försummelse vid lotsning. Också i fråga om sådan tillsyn eller kontroll som det allmänna utövar i vid omfattning (jfr 5 § i 1958 års förslag) kan det vara tveksamt om försummelser alltid skall ådra det allmänna ansvar för person- eller sakskada. Det bör enligt kommittén överlämnas åt domstolarna att självständigt bedöma huruvida bestämmelserna i kommitténs förslag bör tillämpas analogiskt i olika grenar av det allmännas typiskt offentligrättsliga verksamhet. I den mån principalansvarsreglerna i 1 och 2 §§ i skadeståndskommitténs förslag blir tillämpliga i den offentliga verksamheten bör enligt kommittén också bestämmelsen i 3 § om jämkning kunna användas. Skäl till sådan jämkning lär emellertid mera sällan föreligga. Kommittén understryker, att en sådan analogisk tillämpning av förslagets regler om principalansvar inte bör gälla i fråga om ren förmögenhetsskada.

2.3.4. Remissyttrandena över 1958 års förslag

2.3.4.1. Allmänna synpunkter. De flesta remissinstanserna har lämnat huvudprinciperna i förslaget utan erinran eller har uttryckligen förklarat sig biträda dem. Det har antagits att det överensstämmer med en hos allmänheten utbredd uppfattning om rätt och billighet att frågan om ersättning för skador, orsakade i offentlig verksamhet, inte bör vara en sak enbart mellan den skadelidande och den befattningshavare som har vållat skadan. I många yttranden har också betonats intresset av att få till stånd en i väsentliga delar likformig lagstiftning i Norden.

I allmänhet har remissorganen godtagit att det allmännas skadeståndsansvar i princip skall bygga på culpa. *Sveriges advokatsamfund* anser visserligen att starka skäl kan anföras för att stat och kommun bör bära ett rent objektivt ansvar för skador till följd av det allmännas verksamhet men tillstyrker att man nu stannar för ett ansvar på grund av vållande och låter det objektiva ansvaret avse endast vissa begränsade områden.

Besvärssakkunniga däremot anser det mindre rationellt att avgränsa det allmännas skadeståndsansvar med utgångspunkt från huruvida vållande ligger funktionär till last. Det kan enligt de sakkunniga inte anses rimligt, i synnerhet inte när fråga är om betungande förvaltningsakter, att en enskild som drabbas av en uppenbart oriktig åtgärd skall vara tvungen att bära den

skada som uppstår därav. Då avsikten med åtgärden är att den skall vidtas av hänsyn till det gemensamma bästa, bör också det allmänna svara för åtminstone allvarligare misstag, i den mån sådana har förekommit. För den enskilde skadelidande är det skäligen likgiltigt om skadan är att tillskriva funktionärs vållande eller andra omständigheter. Hänsynen till det motsatta enskilda intresset, som motiverar inskränkning till culpa i den allmänna skadeståndsrätten, gör sig enligt de sakkunniga inte gällande med särskild styrka, när det är fråga om ersättning för offentligrättsliga åtgärder. De sakkunniga anser att man bör utgå från sådana objektiva omständigheter som beslutets, åtgärdens eller underlåtenhetens felaktighet samt själva sakens karaktär och inte från frågan om vållande ligger funktionär till last eller inte. Vissa begränsningar är emellertid nödvändiga. De sakkunniga tänker sig att man inskränker ansvarigheten till skador som beror av uppenbara fel. En annan möjlighet är att man uppställer ett standardkrav som innebär att ersättningsrätt skall föreligga när fel har förekommit och ordinär standard därigenom kan anses ha underskridits. De sakkunniga anser att en lag om det allmännas skadeståndsansvar bör bygga på de grunder som de anger i sitt yttrande och kan därför inte tillstyrka lagstiftning på grundval av 1958 års förslag.

Delvis liknande synpunkter anförs av *socialstyrelsen*. Den framhåller, att eftersom det från den skadelidandes sida måste te sig i och för sig ovidkommande om skadan beror på vållande eller inte, ansvaret bör bero på sådana objektiva kriterier som det oriktiga beslutets eller den felaktiga åtgärdens yttre beskaffenhet. Styrelsen anser att man till förebild kan ta rättsutvecklingen i Norge, där man har medgett skadestånd på grund av uppenbart oriktiga offentliga beslut, utan att domstolarna samtidigt har prövat huruvida vållande legat en tjänsteman till last. Också socialstyrelsen tänker sig att man kan utforma en begränsning i skadeståndsansvaret på det sätt som kommittén har gjort genom standardregeln.

Vissa remissinstanser har kritiserat kommitténs förslag att utsträcka principalansvaret till vållande också av personal i underordnad ställning. Hit hör *statskontoret, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* samt *handelskamrarna i Norrköping* och *Stockholm*. Bl. a. påtalas att utsträckningen kan komma att öva inflytande på den allmänna skadeståndsrättens innehåll. Övriga remissinstanser har emellertid i allmänhet tillstyrkt förslaget i denna del eller lämnat det utan erinran.

Om de ekonomiska konsekvenserna av förslaget yttrar sig några instanser. *Luftfartsstyrelsen* befarar att skadeståndsanspråk kommer att framföras många gånger i fall där det förut har ansetts lönlöst med hänsyn till den enskilde befattningshavarens oförmåga att betala. Även om verkligt stora skadeståndsbelopp måste bli sällsynta anser styrelsen dock att någon form av utredning om kostnaderna bör göras. Också *statskontoret* samt *handelskamrarna i Jönköping* och *Malmö* påtalar att kostnadsfrågan är outredd.

2.3.4.1.

Kommunalfullmäktige i Huddinge kommun och *i Bjuvs köping* befarar att kostnaderna kommer att öka. *Länsstyrelsen i Stockholms län* däremot tror inte att konsekvenserna blir alltför kännbara, helst som kommittén har gått fram med försiktighet och försökt hålla skadeståndsskyldigheten inom rimliga gränser. Liknande uttalanden görs av *Svea hovrätt* och *stadsfullmäktige i Hälsingborg*. *Magistraten i Malmö* tror att det måste vara förenat med stora svårigheter att göra en beräkning av kostnaderna och att resultatet härav under alla förhållanden måste bli synnerligen osäkert. Även *statens sakrevision* antar att det f. n. inte kan bedömas med någon större grad av säkerhet vilka ekonomiska konsekvenser en lagstiftning kan få.

Den närmare avgränsningen i 1 § av lagförslagets tillämpningsområde har mött viss kritik vid remissbehandlingen. Denna kritik är dock inte av principiell natur utan riktar sig främst mot de tekniska lösningarna.

Kommitténs förslag att staten skall svara för fel eller försummelse i verksamhet som den har ålagt kommunerna att ombesörja har föranlett avstyrkanden av *statskontoret* och *statens sakrevision*.

I fråga om lagstiftningens tillämpning på inrättningar som utövar offentlig verksamhet utan att kunna anses som statliga eller kommunala organ, kommenteras kommitténs förslag av flera remissinstanser. *Föreningen Sveriges stadsdomare* anser att lagstiftningen bör avse endast stat och kommun och att följaktligen 3 § i kommittéförslaget bör utgå. Föreningen hävdar att det särskilt vid sådan verksamhet som denna bestämmelse avser är svårt att dra gränsen mellan området för den föreslagna lagstiftningen och det område inom vilket den allmänna skadeståndsrättens regler skall gälla enligt 20 §. *Kammarkollegium* anser att 3 § bör slopas, eftersom dess räckvidd är alltför obestämd. *Statskontoret* och *Sveriges advokatsamfund* däremot tillstyrker förslaget i denna del. Samfundet anser emellertid att skadeståndsskyldigheten i de fall som avses bör åvila staten eller den kommun som har anförtrott uppgiften åt det särskilda rättssubjektet. Den skadelidande bör ha samma rätt mot staten och kommunerna, vare sig det allmänna driver verksamheten eller uppgiften har anförtrotts ett särskilt tillskapat offentligrättsligt subjekt. Eftersom det allmänna i sista hand helt eller till stor del bekostar verksamheten anser styrelsen det vara opraktiskt att den skadelidande i första hand skall behöva rikta sitt skadeståndsanspråk mot det särskilda rättssubjektet.

Kommerskollegium anser att det skulle vara mera i linje med kommitténs tankegångar att föreskriva skadeståndsskyldighet för sammanslutning o. l. vars verksamhet avser offentligrättsliga uppgifter än att begränsa kretsen av ansvariga rättssubjekt.

Kommitténs förslag att allmänna skadeståndsregler skall gälla i fråga om det allmännas skadeståndsansvar i sådan offentlig verksamhet som är att jämställa med enskild (20 §) har föranlett åtskilliga uttalanden.

Ett flertal remissinstanser, bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, försvarets*

civilförvaltning, kammarkollegium, lantmäteristyrelsen, kommerskollegium, handelskamrarna i Gävle och *Jönköping, magistraten i Hälsingborg, kommunalfullmäktige i Huddinge, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, rektorsämbetet vid Stockholms högskola, Föreningen Sveriges stadsdomare, LO* samt *Statstjänarkartellen* och *Svenska kommunalarbetareförbundet* anser att den föreslagna gränsdragningen mellan olika slag av offentlig verksamhet eller olika arbetsuppgifter blir svår att tillämpa i praktiken. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet påpekar att begreppet affärsdrift är diffust och föga ägnat att läggas till grund för någon gränsdragning. Flera andra remissorgan gör anmärkningar mot kommitténs uttalanden i olika detaljfrågor eller hemställer om förtydliganden på olika punkter.

I fråga om kommitténs förslag att utvidgat principalansvar skall gälla vid skada till följd av brist i underhåll eller tillsyn av allmän väg m. m. framhåller *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* och *Svenska stadsförbundet,* att förslaget redan torde vara genomfört i rättspraxis. I likhet med dessa remissorgan tillstyrker *stadsfullmäktige i Malmö* förslaget i denna del. *Överståthållarämbetet* uttalar däremot tveksamhet på denna punkt. Ämbetet befarar, att den föreslagna bestämmelsen i ämnet (20 § andra stycket) motsättningsvis kan leda till att rättsutvecklingen beträffande principalansvarets omfattning inom den allmänna skadeståndsrätten binds på ett mindre lämpligt sätt. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* befarar att bestämmelsen kan bli mycket betungande för det allmänna och avstyrker förslaget.

2.3.4.2. »*Standardregeln.*» Kommitténs förslag att det allmännas skadeståndsansvar skall begränsas genom en standardregel (4 §) har kritiserats av *besvärssakkunniga.* Kommitténs uttalanden tyder enligt de sakkunniga närmast på att med regeln åsyftas en begränsning snarare än en utvidgning av det allmännas ansvarighet. Men med kommitténs uppfattning att såväl anonyma fel som kumulerade fel skall kunna grunda skadeståndsansvar glider man enligt de sakkunniga in på en tämligen renodlat objektiv culpabestämning. Därigenom avlägsnar man sig från den ursprungliga tanken att den enskilde funktionärens subjektiva culpa skall vara en förutsättning för det allmännas skadeståndsansvar. Kommitténs culpabestämning framstår närmast som ett försök att ge en objektiv bestämning samtidigt som kommittén bevarar kravet på ett visst mått av subjektiv skuld. De sakkunniga anser att denna lösning gör ett förvirrande intryck och att 1 och 4 §§ i kommitténs förslag inte i föreliggande skick kan läggas till grund för lagstiftning.

Sveriges advokatsamfund anmärker, att formuleringen av stadgandet är utomordentligt vag och lämnar rum för betydande skönsmässighet i bedömningen. Styrelsen anser att inte heller motiven ger någon nämnvärd vägledning för tillämpningen av 4 §. Redan frågan huruvida viss handling eller

underlåtenhet kan anses innefatta culpa är många gånger svår att besvara. Genom en så vag och tänjbar förutsättning som den kommittén har uppställt i 4 § gör man det än svårare att i ett konkret fall med någon grad av säkerhet bedöma om skadeståndsskyldighet föreligger. Samfundet finner det sakligt oberättigat att föreskriva en sådan begränsning i det allmännas skadeståndsskyldighet och anser att stadgandet bör utgå. På liknande grunder avstyrks förslaget i denna del av *LO* och *TCO*. *SR* motsätter sig bestämt en ordning, som innebär att skadeståndsskyldigheten för den vållande tjänstemannen kan komma att sträcka sig längre än det allmännas skadeståndsansvar. Även *kommerskollegium*, *Sveriges industriförbund* och *handelskammaren i Jönköping* är avvisande eller kritiska mot förslaget i denna del.

Föreningen Sveriges häradshövdingar ställer sig tvekande. Föreningen ifrågasätter, om det finns tillräckliga skäl att begränsa det allmännas ansvarighet, när den enskilde tjänstemannen görs ansvarig, och finner att regeln i vissa fall kan verka stötande. Föreningen vill dock inte motsätta sig förslaget.

Hovrätten för Nedre Norrland däremot godtar förslaget och påpekar att ett standardkrav torde ligga redan i den aktsamhetsnorm som innefattas i den allmänna skadeståndsrättens culparegel. Hovrätten delar dock inte kommitténs uppfattning att obetydliga fel eller försummelser av en tjänsteman inte behöver ådra det allmänna skadeståndsansvar, fastän sådant ansvar åvilar tjänstemannen. När domstol har funnit en tjänsteman ersättningsskyldig för fel eller försummelse i tjänsten torde enligt hovrätten inte endast ha prövats frågan om han har fullgjort sina förpliktelser mot det allmänna utan också om han har fullgjort det allmännas förpliktelser mot den enskilde. Det har med andra ord utretts om tjänstemannen försummat att uppfylla de krav som den skadelidande skäligen kunnat ställa på verksamheten. Om sådan försummelse har konstaterats, bör enligt hovrätten skadeståndsansvar inträda för det allmänna. Liknande synpunkter framförs av *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, som utgår från att regeln kommer att vinna i klarhet i den mån de civilrättsliga ansvarsreglerna analogiseras. Också *järnvägsstyrelsen* finner regeln i 4 § motiverad. Den tror emellertid att det många gånger blir svårt att bedöma om ett förfarande fyller de krav som skäligen kan ställas på verksamheten. Bland de remissinstanser som uttryckligen har förklarat sig godkänna förslaget i denna del kan ytterligare nämnas *handelskamrarna i Stockholm*, *Malmö* och *Norrköping*.

2.3.4.3. Ansvarigheten i kontroll-, upplysnings- och serviceverksamhet. Den bestämmelse i förslaget som särskilt begränsar skadeståndsansvaret i kontrollverksamhet (5 §) kommenteras av åtskilliga remissinstanser. Flera av dessa, bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland*, *överståthållarämbetet*, *försvarets civilförvaltning*, *statspolisintendenten*, *luftfartsstyrelsen*, *kam-*

markollegium, kommerskollegium, handelskamrarna i Stockholm, Norrköping och *Karlstad, vägförvaltningen i Stockholms län, länsstyrelsen i Kronobergs län, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, besvärssakkunniga, Svenska landskommunernas förbund* och *SR* är kritiskt inställda mot bestämmelsen. De ifrågasätter dess berättigande eller hemställer att den utgår. Som skäl åberopas, att det resultat man vill uppnå med stadgandet i huvudsak kan vinnas genom tillämpning av standardregeln i 4 §. Vidare framhålls att motsvarighet till paragrafen saknas i de andra nordiska ländernas förslag och att utformningen av bestämmelsen är vansklig.

Även beträffande bestämmelsen i 6 § första stycket om upplysningsverksamhet har i flera yttranden gjorts gällande, att stadgandet är överflödigt. Uttalanden i denna riktning har gjorts av bl.a. *hovrätten för Nedre Norrland, försvarets civilförvaltning, kammarkollegium, överståthållarämbetet, handelskammaren i Karlstad* samt *besvärssakkunniga.* Därvid har främst framhållits, att man med en rimlig tillämpning av standardregeln i 4 § bör kunna komma till samma resultat som eftersträvas med 6 § första stycket. Överståthållarämbetet befarar, att bestämmelsen såsom den har utformats kommer att leda till att myndigheterna blir mer restriktiva i fråga om servicebetonade upplysningar.

Att lotsverksamheten har undantagits från det allmännas ansvarighet (7 §) kritiseras i några yttranden. *Sveriges redareförening* samt *handelskamrarna i Stockholm* och *Karlstad* finner undantaget omotiverat. Redareföreningen framhåller att avgift utgår för lotsningen. När det allmänna i åtskilliga andra fall blir ansvarig för skada i samband med tjänster som ställs till förfogande utan avgift är det svårt att inse att ansvarighet inte skall föreligga för skada som vållas av lots. Därtill kommer att lotsens eget skadeståndsansvar kan jämkas enligt 19 § i förslaget. Detta innebär därigenom som helhet en försämring av rederinäringens skydd vid skada under lotsning.

Likheterna med annan rådgivande verksamhet understryks även av *Stockholms handelskammare* samt av *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet,* som anser att ansvarighet för det allmänna i varje fall bör föreligga när fartyget är skyldigt att anlita lots och när skadan har vållats av förhållande som endast lotsen kan känna till.

Andra remissorgan — bland dem *justitiekanslern, hovrätten för Nedre Norrland* och *kammarkollegium* — är tveksamma om undantaget är berättigat. Till stöd för att lotsverksamheten bör falla utanför det allmännas ansvarighet åberopas bl. a. förhållandena i andra länder. Även *sjöfartsstyrelsen* är tveksam men tillstyrker förslaget. Styrelsen åberopar det nära sambandet med 8 § sjölagen. Eftersom denna lag f. n. är föremål för översyn, bör enligt styrelsen någon ändring i reglerna om det allmännas skadeståndsansvar beträffande lotsning inte ske, förrän revisionen av sjölagen är avslutad. Också *Svenska hamnförbundet* tillstyrker förslaget.

2.3.4.3.

Besvärssakkunniga föreslår att bestämmelsen om lotsverksamheten utgår såsom överflödig. Med ledning av de särskilda regler som gäller beträffande lotsning bör domstolarna utan uttryckligt stadgande kunna fastslå, att ansvarighet för det allmänna i fråga om lotsverksamhet inte föreligger.

I fråga om det allmännas ansvarighet i serviceverksamhet med anledning av fel eller försummelse av befattningshavare som står till förfogande för att på begäran bistå andra i deras verksamhet (7 §) anför *hovrätten för Nedre Norrland.*

Att anlitande av det allmännas tjänster sker frivilligt kan icke anses vara ett godtagbart skäl för att dessa funktionärer skola undantagas det allmännas skadeståndsansvar. Inom den utomobligatoriska skadeståndsrätten torde som regel gälla att en person som är frivilligt verksam till förebyggande av skador för andra ändock står culpaansvar. Genom att ställa viss sakkunskap till förfogande kan det allmänna anses garantera att den sakkunnige är skicklig och samvetsgrann. Såsom framgår av betänkandet uttages också ersättning för den hjälp som lämnas. De med lagrummet åsyftade fallen kunna därför anses förete likheter med inomobligatoriska rättsförhållanden, där skadeståndsansvar ju föreligger för anställdas culpa. Likheten med privat verksamhet torde å andra sidan ge det allmänna möjlighet att genom särskild överenskommelse friskriva sig från ansvar eller begränsa ansvarsskyldigheten i förekommande fall.

Liknande synpunkter anläggs av *Sveriges lantbruksförbund. Stockholms handelskammare* beklagar, att den knapphändiga motiveringen inte möjliggör en klar uppfattning om vilken personal som avses. *Fiskeristyrelsen* och *Svenska landskommunernas förbund* befarar, att förhållandet mellan 7 § samt 5 resp. 6 § kommer att ge upphov till tillämpningssvårigheter. *Lantbruksstyrelsen* påpekar att den hjälp som lämnas av instruktörer, täckdikningsförmän m. fl. åt jordbrukare inte alltid mottas helt frivilligt. Exempelvis förekommer det, att lantbruksnämnd som villkor för statligt stöd till utförande av dikningsföretag föreskriver, att vederbörande jordbrukare skall anlita fackkunnig person som biträde vid företagets utförande. Även om det inte direkt föreskrivits torde detta i praktiken ofta bli liktydigt med att hos nämnden anställd täckdikningsförman måste anlitas. I alla de fall då befattningshavare vid lantbruksnämnd biträder med upprättande av teknisk plan kan det enligt lantbrukssyrelsen ifrågasättas, om inte frågan om ansvar för planen måste bedömas olika allteftersom nämnden har godkänt och fastställt planen till efterrättelse eller inte.

Besvärssakkunniga anser att paragrafen också i denna del är överflödig. Domstolarna bör även utan stadgandet men med en förnuftig lagtillämpning komma till samma resultat.

Kammarkollegium anser, att om det över huvud taget behövs någon bestämmelse av detta slag, paragrafen bör få en annan utformning och placering. Ett stadgande i ämnet bör innehålla endast att lagen inte är tillämplig på verksamhet av åsyftat slag.

2.3.4.4. Frågor om undantag för skada genom beslut av de högsta statsorganen. Frågan om skadeståndsskyldighet med anledning av de högsta statsorganens åtgöranden berörs av *justitiekanslern,* som ifrågasätter om det är förenligt med grunderna för vår konstitution att inte ens beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet skall vara fredade från att underkastas prövning skadeståndsvägen. Den högsta administrativa myndighetens avgöranden bör enligt justitiekanslern stå fast utan möjlighet till överprövning av domstol. Han finner att förslaget i denna del är ägnat att minska både regeringens handlingsfrihet och dess auktoritet. *Svea hovrätt* förklarar, att hänsyn måste tas till såväl allmänna synpunkter på de högsta statsorganens ställning och verksamhet som sådana speciella förhållanden som kan föreligga i särskilda fall, t. ex. när det gäller utrikespolitiska åtgärder. Då hovrätten på grundval av det föreliggande materialet inte kan överblicka konsekvenserna av den föreslagna regleringen, anser den sig inte kunna ta ställning till förslaget i denna del. *Författningsutredningen* har för sin del inte något att erinra mot att statens skadeståndsansvar kommer att omfatta även fel och försummelser av Kungl. Maj:t i statsrådet.

Vad angår riksdagens ställning anför SR.

Från culpaansvaret har kommittén ifrågasatt att uttryckligen undanta riksdagen men avstått härifrån, enär det enligt kommittén knappast kan tänkas något praktiskt fall, när staten borde göras ansvarig i anledning av riksdagens åtgöranden. SR ifrågasätter om denna motivering är bärande. Riksdagen har i förhållande till sina egna verk (riksbank, riksgäldskontor, JO, MO) samma ställning som regeringen i förhållande till den övriga statsförvaltningen. Då kommittén kommit till det resultatet att staten bör i skadeståndsväg svara för fel och försummelser av regeringen, torde anledning saknas att ur anförda synpunkt — låt vara endast i motiven — undantaga riksdagen.

2.3.4.5. Särskilda begränsningar av rätten till ersättning med anledning av dom eller beslut m. m. Den inskränkning av rätten att kräva skadestånd med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut som kommittén föreslår (8 § första stycket) godtas i princip av *Svea hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland* och *Sveriges advokatsamfund. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* anser det i och för sig egendomligt att åklagaren som representant för staten får avgöra om skadeståndstalan skall få föras mot staten. Fakulteten finner visserligen att den föreslagna regleringen är riktig men ifrågasätter om den är förenlig med de grundsatser som har kommit till uttryck i artiklarna 5 och 13 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.

Vissa remissinstanser riktar kritik mot kommitténs avgränsning av paragrafen. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* framhåller att förslaget bygger på ett domstolsbegrepp som avviker från regeringsformens och inte överensstämmer med allmänt språkbruk samt dessutom är inkonsekvent.

Bl. a. påtalas att länsstyrelsen inte betraktas som domstol och att regeringsrätten men inte regeringen avses falla under stadgandet, ehuru de formella besvärsprövningsreglerna är desamma hos alla myndigheterna. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att länsstyrelse bör betraktas som domstol i fall då dess avgöranden skall överklagas i hovrätt. *Lantmäteristyrelsen* ifrågasätter om inte organ för lantmäteriförrättningar o. l. bör jämställas med domstolar. *Landsfogden i Malmöhus län* erinrar om att godkänt strafföreläggande av åklagare gäller som lagakraftvunnen dom. *Försäkringsrådet* anser, att beslut av rådet angående utbyte av livränta mot kapital bör falla under förevarande paragraf. Enligt *Svea hovrätt* bör beslut av domstol angående organisatoriska och administrativa frågor falla utanför. *Magistraten i Malmö* ifrågasätter, om inte — trots inställningen i grannländerna — möjligheten att få skadestånd med anledning av domar och beslut som här avses borde begränsas till fall då ändring skett genom extraordinärt rättsmedel.

Besvärssakkunniga anser att det saknas anledning att ge just domstols domar en särställning på det sätt som skett i 8 §. Även förvaltningsmyndigheternas avgöranden vinner i stor utsträckning rättskraft, och på många områden är det väl så betydelsefullt att dessa står fast som att domstols domar vinner rättskraftsskydd. Om en begränsning skall införas för att värna de intressen som rättskraftsinstitutet tillgodoser bör den därför gälla alla avgöranden som vinner rättskraft. Såvitt de sakkunniga kan bedöma är emellertid risken för att part kringgår de ordinära rättsmedlens fataliebegränsningar genom att anhängiggöra en skadeståndstalan, som i sak innebär ett upprivande av det lagakraftvunna avgörandet, försvinnande liten. Regeln i 16 § kommer att medföra att skadeståndstalan ofta nog inte kommer att få föras med mindre ändring eller rättelse i det felaktiga beslutet först sökts i vanlig ordning. Dessutom torde det vara sällsynt att ett avgörandes enda verkan är en definitiv engångsskada. De sakkunniga anser att man får godta att skadeståndstalan i viss mån får karaktären av ett extraordinärt rättsmedel. De förordar att någon ytterligare spärr inte stadgas vare sig beträffande rättskraftiga avgöranden i allmänhet eller i fråga om domstols domar i synnerhet. Bestämmelsen i 8 § första stycket bör sålunda utgå.

I några yttranden görs från principiella utgångspunkter tvärtom gällande att den princip som kommer till uttryck i 8 § första stycket i förslaget bör få mera vidsträckt giltighet. *Justitiekanslern* anför betänkligheter mot lagförslaget som helhet med hänsyn till den vidsträckta möjlighet att föra skadeståndstalan som förslaget innebär och de konsekvenser detta medför. Förslaget synes enligt justitiekanslern leda till att en omfattande domstolskontroll skadeståndsvägen skulle etableras över förvaltningen. En sådan kontroll har riksdagen tidigare ställt sig avvisande till i annat sammanhang. Justitiekanslern ifrågasätter det rimliga i att lagstiftningen ställer två helt

skilda linjer till de rättssökandes fria förfogande för prövning av en och samma sak. Han framhåller vidare att vad som gäller om bl. a. forum privilegiatum för vissa ämbetsmän till stor del skulle kunna förlora sin giltighet, om beslut som fattats av sådan ämbetsman kan av enskild person bringas under allmän underrätts prövning skadeståndsvägen. Justitiekanslern framhåller att en sådan rättegång lätt nog kan gestaltas på ett sätt som är nedsättande för en myndighet och dess funktionärer. Risken för obefogade rättegångar torde komma att öka med en lagstiftning som den föreslagna. Betänkligheterna innebär inte att justitiekanslern riktar sig mot förslaget om skadeståndsskyldighet vid förvaltningsbeslut i och för sig utan mot den omfattning i vilken talan om skadestånd skall kunna föras. Justitiekanslern finner att begränsningar i talerätten är önskvärda. En tänkbar sådan begränsning skulle vinnas om man inför ett stadgande sådant som det kommittén har föreslagit i fråga om domstols eller domares beslut (8 § första stycket). Anspråk på ersättning för skada på grund av förvaltningsbeslut skulle alltså inte få göras gällande med mindre åtal för ämbetsbrott äger rum eller den skadelidandes talan eljest biträds av åklagaren. Det skulle då inte med fog kunna påstås att man infört en sådan domstolskontroll över förvaltningen som hittills har avvisats. Prövningen av frågor om åtal eller om biträdande av skadeståndstalan skulle, liksom nu är fallet när talan riktar sig mot enskild ämbetsman, verkställas av justitiekanslern eller riksdagens ombudsmän beträffande högre ämbetsmän och av vederbörande allmänne åklagare beträffande andra befattningshavare. Forum skulle bli den domstol där befattningshavaren har att svara för ämbetsbrott. Någon skadeståndstalan mot Kungl. Maj:ts beslut skulle inte kunna väckas i denna ordning. De fall, då skada uppkommer genom förvaltningsbeslut på grund av fel eller försummelse som inte innefattar ämbetsbrott men omständigheterna likväl är sådana att lagen, om den gällt, skulle ha varit tillämplig, är enligt justitiekanslern sannolikt inte så många och bör rätteligen föranleda frivillig gottgörelse av det allmänna. Att starkare begränsa möjligheten att få ersättning för skada vid förvaltningsbeslut än när det gäller skada genom domstolsbesluten bör enligt justitiekanslern inte komma i fråga.

Överståthållarämbetet anlägger liknande synpunkter. Ämbetet ifrågasätter sålunda om inte en sådan prövning som avses i förslagets 8 § bör föreskrivas också i fråga om påstådd felaktighet i vissa andra beslut än sådana som har meddelats av domstol eller domare. Härvid är enligt ämbetet att beakta, att inte bara domare utan alla befattningshavare som kan åtalas för ämbetsbrott uteslutande i högre rätt åtnjuter skydd mot skadeståndstalan på grund av påstådda fel eller försummelser genom föreskriften i 22 kap. 8 § RB att sådan talan inte får väckas med mindre vederbörande åklagare för ansvarstalan eller biträder skadeståndstalan. Kommitténs förslag innebär enligt ämbetet, att den som anser sig ha lidit skada genom ett

förment felaktigt beslut av annan myndighet än domstol eller domare har rätt att utan särskilda villkor för väckande av talan framställa skadeståndsanspråk mot det allmänna även i fall då den i 22 kap. 8 § RB stadgade prövningsförutsättningen gäller för skadeståndstalan mot den befattningshavare som påstås ha felat. Ämbetet anser att för sådana fall viss prövningsförutsättning lämpligen bör föreskrivas även beträffande talan mot det allmänna. Denna förutsättning bör enligt ämbetets mening för vissa fall, t. ex. i fråga om påstådd felaktighet av överexekutor, utformas på samma sätt som i 8 § kommittéförslaget. För andra fall, då behov får anses föreligga av en sådan förhandsprövning som kommittéledamoten Herlitz har förordat i sin reservation, bör dock bestämmelser om prövningsförutsättning och forum inte lämpligen utformas i full överensstämmelse med 8 §. Skadeståndstalan mot staten med anledning av fel som ledamot av regeringen påstås ha begått, bör enligt ämbetet vara möjlig utan att åtal vid riksrätt kommer till stånd. Sådan talan bör dock inte heller få väckas vid underrätt utan någon som helst förhandsprövning.

Även andra remissinstanser — däribland *socialstyrelsen, lantmäteristyrelsen, länsstyrelsen i Kronobergs län, rektorsämbetet vid Stockholms högskola, stadsfullmäktige i Lidingö, kommunalfullmäktige i Väsby kommun* samt *handelskammaren i Luleå* — har i sina yttranden anknutit till vad Herlitz har anfört. *Rektorsämbetet vid Stockholms högskola* anser förslagets uppdelning mellan domstolar och andra myndigheter diskutabel. Från rättskraftssynpunkt finns det skäl att jämställa vissa avgöranden av förvaltningsmyndighet med domstols dom. Vidare påpekar ämbetet att vissa beslut av förvaltningsdomstol inte vinner rättskraft och att det f. ö. är tveksamt vilka organ som skall betecknas som förvaltningsdomstolar. I andra yttranden hävdas att rättskraftiga avgöranden av förvaltningsmyndigheterna bör skyddas mot angrepp skadeståndsvägen på samma sätt som domstolarnas domar och beslut skyddas enligt 8 § kommittéförslaget.

Regeln i 16 § kommittéförslaget om begränsning av rätten att begära ersättning med anledning av felaktigt beslut på den grund att överklagningsmöjligheterna inte har utnyttjats tillstyrks uttryckligen av *hovrätten för Nedre Norrland* och *Sveriges advokatsamfund.*

Förslaget i denna del avstyrks däremot av *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* och *detta universitets drätselnämnd, kommunalfullmäktige i Bjuvs köping, Svenska landskommunernas förbund* och *Sveriges lantbruksförbund.* Som skäl härför åberopas bl. a. att den som lidit skadan inte sällan är ovetande om de administrativa besvärsmöjligheterna och i regel inte anlitar jurist eller annan specialist som biträde. Många gånger kan det vara svårt för den skadelidande att inom den korta besvärstid som är föreskriven överblicka om skada kommer att uppstå. Den föreslagna ordningen kan väntas medföra en stark ökning av antalet överklaganden och ofta leda till anförande av besvär in blanco. I vissa fall innebär förslaget, anförs det

2.3.4.5.

vidare, en försämring av det skydd som nu tillkommer de skadelidande. Mål om skadestånd på grund av att den kommunala likställighetsgrundsatsen överträtts prövas sålunda enligt gällande ordning av de allmänna domstolarna, utan att som förutsättning härför krävs att de administrativa besvärsmöjligheterna uttömts. För den skadelidande kan det, framhåller Svenska landskommunernas förbund, ibland vara svårt att avgöra, om skada i ett visst fall vållats i offentlig verksamhet som är att likställa med enskild verksamhet. Om detta är fallet, är 16 § icke tillämplig. Det uppställda kravet på »remonstration» stimulerar enligt drätselnämnden till upprepning av redan behandlade ärenden och föranleder därigenom ökat arbete i förvaltningen. Fakulteten gör gällande, att remonstration ofta av myndigheterna uppfattas som bevis på en opassande illojalitet.

Några remissinstanser — *Svea hovrätt, försvarets civilförvaltning* och *besvärssakkunniga* — anser att det bör övervägas att utforma bestämmelsen som en jämkningsregel efter mönster av motsvarande regler i de danska och norska lagförslagen. Besvärssakkunniga framhåller, att det särskilt vid belastande förvaltningsakter, som visar sig vara felaktiga, många gånger ter sig orimligt att begära av den skadelidande att han skall anföra besvär för att bibehållas vid sin rätt att väcka skadeståndstalan. Vid skadeståndstalan mot kommun bör det vidare i stor utsträckning bortses från den möjlighet till rättelse genom kommunalbesvär som eventuellt står till buds. Civilförvaltningen åberopar bl. a. fall då värnpliktiga felaktigt inkallats till militärtjänstgöring. Fråga uppkommer därvid om gottgörelse för mistad arbetsförtjänst med stundom rätt betydande belopp. I sådana fall har ersättning hittills i regel utgått utan hänsyn till om den värnpliktige sökt ändring i den felaktiga inkallelseordern eller inte.

Svea hovrätt anknyter till ett uttalande i betänkandet, att 16 § i viss mån skulle eliminera risken för motstridiga avgöranden av de allmänna domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Hovrätten anser det tveksamt om bestämmelsen får denna verkan, eftersom den knappast begränsar domstolsprövningen av ett felaktigt besluts laglighet. Hovrätten tror att domstolen i normala fall först bedömer om det föreligger ett felaktigt beslut som är skadeståndsgrundande och sedan prövar vilken inverkan på ersättningsrätten en försummelse att klaga skall få. Hovrätten anser att det även från processekonomisk synpunkt skulle vara en fördel om sistnämnda fråga avgörs först.

2.3.4.6. Skada på omhändertagen egendom. I sitt yttrande över 12 § kommittéförslaget erinrar *generaltullstyrelsen* till en början om att särskilda ansvarsbestämmelser om tullverkets ansvarighet gentemot varuhavare för gods, som befinner sig i tullverkets förvar, inte har utformats, fastän detta har förutsatts enligt 16 § i tullstadgan den 7 oktober 1927 (nr 391). Generaltullstyrelsen fortsätter:

Vad angår frågan om tullverkets ansvarighet för omhänderhaft gods koncentrerar sig intresset huvudsakligen på det sjöledes inkommande godset. I rättspraxis har visserligen förekommit fall, då uppläggning av gods i tullverkets förvar ansetts medföra med enskilt förvar analoga förpliktelser för tullverket. Härav följer emellertid ej, att det offentligrättsliga depositarieansvaret för tullverket skulle vara i full utsträckning jämförligt med privaträttsligt depositarieansvar. Detta synes också vara kommitténs ståndpunkt, att döma av uttalanden i betänkandet. Kommittén utgår sålunda från att vårdnadsplikten skall vara avgörande för tullverkets ansvarighet samt att omfattningen av vårdnadsplikten bör bedömas med ledning av de för tullmyndigheterna utfärdade instruktionerna om tullgodsets behandling. På grund härav skulle förslaget enligt kommitténs förmenande icke komma att innebära någon praktisk förändring i förhållande till vad som nu gäller om tullverkets ansvarighet. Kommitténs uttalanden i nu förevarande hänseende äro emellertid knappast förenliga med vad som i betänkandet förklarats skola gälla om friskrivning från skadeståndsansvar, även om denna fått formen av en författning, såframt denna icke har karaktären av civillag. De för tullmyndigheterna gällande instruktionella föreskrifterna rörande tullgodsets behandling ansluta sig till tullstadgans bestämmelser. Av dessa bestämmelser framgår, att tullverkets vårdnadsplikt sammanhänger med frågan, i vad mån tullverket har att taga befattning med godsets vård. Där denna befattning inskränker sig till godsets bevakning, föreligger uppenbarligen ej utrymme för en mera vidsträckt vårdnadsplikt. I jämförelse med vad som gäller om enskilt förvar, där ej annat avtalats, kunna tullstadgans bestämmelser därför anses innefatta friskrivningsklausuler. Så är exempelvis fallet med bestämmelserna i 44, 79 och 97 §§ tullstadgan. Innebörden av dessa bestämmelser måste anses vara, att tullverkets vårdnad av gods, som upplagts i det fria eller i varuskjul, som ej administreras av tullverket, allenast omfattar godsets bevakning eller tillsyn mot fara för stöld och åverkan men däremot ej annan vårdnad såsom exempelvis godsets skyddande mot väderlekens inverkan. En längre gående vårdnadsplikt skulle kräva, att fartygsgods redan vid lossningen och uppläggningen i betydande utsträckning underkastas närmare undersökning än som nu kan ske, varjämte tullverket måste utrustas med befogenhet att på varuhavares bekostnad ombesörja godsets intagning i packhus, kylhus och dylikt. Härigenom skulle lossningsarbetet fördröjas och liggetiden för fartygen förlängas. Det kan ej antagas, att sjöfartsnäringen skulle åtnöjas därmed. För tullverket skulle den oundvikliga följden bli ett ökat personalbehov. En fullt tillfredsställande omvårdnad av fartygsgods kan ej uppnås, med mindre antingen tullverket organiseras för upplagsrörelse eller att godsets mottagande och förvaring helt ombesörjes av en fristående företagare såsom förhållandet är i vissa främmande länder.

Enligt bestämmelsen i 155 § sista stycket tullstadgan skall tullverkets tillsyn å gods anses ha upphört, där godset kvitterats hos tullverket. Stadgandet gäller oavsett om godset avhämtas vid kvitteringen eller icke. Kvitteringen medför bland annat, att varuhavaren därefter undgår de påföljder, som enligt 158 § och följande äro förenade med försenad avhämtning. Stadgandet har därjämte betydelse ur ansvarssynpunkt. Där godset ligger avskilt i det fria och sålunda är tillgängligt för omedelbart bortförande, kan ej rimligtvis krävas, att godset skall bevakas av tullverket till dess varuhavaren finner gott avhämta detsamma. Här kan även anses föreligga ett mera

inskränkt ansvar, än som gäller om enskilt förvar. En viss friskrivning från ansvar kan även förekomma, därest tullmyndighet under exceptionella förhållanden anser sig böra föreskriva villkor för meddelande av lossningstillstånd (jämför NJA 1920 s. 139). Under enahanda förhållanden kan det vara ur allmän synpunkt nödvändigt att underkasta tullgodsets behandling särskild reglering med åtföljande inskränkning av tullverkets ansvarighet för omhänderhaft gods. Så har också tidigare skett (se exempelvis kungörelsen den 10 november 1916, nr 460). Vad angår gods, som förvaras i packhus eller därmed jämförlig lokal, saknar det betydelse, att tullverkets ansvarighet för godset regleras efter vad som gäller om enskilt förvar. I sådant fall föreligger nämligen redan enligt rättspraxis ett analogt ansvar för tullverket. Det kan i detta sammanhang bortses från gods, som förvaras å tullager eller provianteringsfrilager. I sådant fall är nämligen tullverkets ansvarighet beroende av frågan, huruvida godset finnes i tullverkets förvar eller ej. För bedömande av frågan, huruvida gods i ett givet fall skall anses omhändertaget av tullverket, och av frågan om godsets skick vid omhändertagande saknar det även betydelse, om tullverkets ansvar regleras såsom depositarieansvar eller ej. I detta hänseende gälla under alla förhållanden vanliga bevisregler.

Av vad ovan anförts torde framgå, att tullverkets befattning med tullgods i väsentliga avseenden icke är förenad med lika omfattande vårdnadsplikt som kan anses karakterisera enskilt försvar. Den omkastade bevisbördan vid enskilt förvar gäller endast frihet från culpa men ej den principiella räckvidden av depositarieansvaret. Tullverkets befattning med tullgods kan givetvis ej regleras avtalsmässigt. Därest tullverket skulle stå samma ansvar som privaträttslig depositarie, skulle ansvaret bli i princip mera omfattande, än som nu gäller. Med hänsyn till de särpräglade och olikartade formerna för tullverkets befattning med tullgods bör tullverkets ansvarighet ej regleras annorlunda än genom ett stadgande med omkastad bevisbörda, på sätt skett i ovannämnda förslag till lag om tullverkets ansvarighet för gods i dess vård. Ett sådant stadgande, som bör kunna utan olägenhet helt ersätta stadgandet i förslagets 12 §, bör förslagsvis kunna givas följande avfattning.

»Skadas eller förkommer egendom, som för exekutiv åtgärd eller tullklarering eller av annan orsak tagits om händer å det allmännas vägnar, skall skadeståndsansvar varom ovan sägs föreligga, där ej antagas må, att skadan eller förlusten orsakats av omständighet, som ej kan såsom fel eller försummelse tillräknas det allmänna.»

Stadgandet bör, med ändring av paragrafföljden, lämpligen intagas såsom en 9 § i förslaget. Härigenom anknytes stadgandet även till det föreslagna standardkravet, vilket synes böra gälla över hela linjen inom den offentliga verksamheten.

Där tullverkets befattning med gods inskränker sig till ren undersökning såsom exempelvis vid avvisitering av resandes effekter eller vid utförsel av gods, föreligger från tullverkets sida ej något egentligt omhändertagande av godset. I sådant fall torde ansvar för eventuell skadegörelse å godset ej kunna åläggas tullverket annorledes än med tillämpning av förslagets huvudregel om det allmännas culpaansvar.

Tullverkets ansvarighet för tullkontrollen enligt bestämmelsen i 16 § första stycket tullstadgan innebär ej ansvar på objektiv grund. Därest förslaget skulle upphöjas till lag, bör sagda bestämmelse lämpligen upphävas.

2.3.4.6.

Sveriges advokatsamfund har inte något att invända mot den föreslagna regeln, när fråga är om frivilligt överlämnande. Vid omhändertagande som sker tvångsvis bör däremot enligt samfundet ansvarigheten vara objektiv. *Sveriges industriförbund* ger uttryck åt samma mening.

2.3.4.7. Skadeståndsansvaret mot egna arbetstagare. I flera remissyttranden ifrågasätts om den specialreglering för de anställda som 18 § kommitténförslaget innehåller är motiverad. Tveksamhet på denna punkt har uttalats av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland, försvarets civilförvaltning, medicinalstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, LO* och *SR*. Som skäl för att paragrafen bör utgå åberopas bl. a., att de anställda genom förslagets regler på ett omotiverat sätt försätts i sämre ställning än utomstående, vilket särskilt när fråga är om skada som drabbar värnpliktiga är svårt att godta. Vidare åberopas, att större anspråk synes böra kunna ställas på det allmänna än på enskilda arbetsgivare. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* finner att paragrafen blir överflödig, om fakultetens förslag att göra allmän skadeståndsrätt tillämplig på statens och kommunernas ansvarighet vinner bifall. *Svea hovrätt* ifrågasätter, om inte från paragrafens tillämpningsområde undantag i varje fall bör göras för värnpliktiga, vilka alltså alltid skulle behandlas som utomstående. Detta kunde vara motiverat av att de inte frivilligt underkastar sig militärtjänstens risker.

Anmärkningar mot att principalansvaret inskränks att gälla endast vållande av överordnad m. fl. har vidare framförts av bl. a. *medicinalstyrelsen, lantmäteristyrelsen, magistraten i Malmö, juridiska fakulteten vid Lunds universitet* och *TCO*. Det anförs bl. a., att det för den skadelidande är likgiltigt, om skadan vållats av en överordnad eller av annan, och att likartade situationer enligt förslaget kommer att behandlas olika. Vidare hävdas, att förmansbegreppet är särskilt svårt att fastställa inom den offentliga verksamheten. Fakulteten framhåller särskilt som önskvärt att ersättning utgår för skada som drabbar en studerande genom vållande av annan studerande i samband med undervisning, t. ex. laborationer.

Däremot förklarar *rektorsämbetet vid Stockholms högskola*, att det med hänsyn till det stora antalet studerande vid våra universitet och den principiella rätten för envar att studera inte kan vara rimligt att det allmänna skall svara för skador som studenter tillfogar varandra vid laborationer o. dyl.

2.3.4.8. Skada på utländskt intresse. Bestämmelsen i 21 § kommittéförslaget om skada på utländskt fartyg m. m. har i stort sett lämnats utan erinran. *Kammarkollegium* ifrågasätter dock om inte den önskvärda materiella regleringen bör ske i lagtexten. *Sjöfartsstyrelsen* föreslår, att Kungl. Maj:t meddelar här avsett förordnande redan i samband med lagens ikraftträdande. Skadefall som kan beröras av paragrafen kommer visserligen enligt vad

styrelsen antar att bli sällsynta, men å andra sidan kan skadorna befaras bli mycket stora.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har inte något att erinra mot förslaget men framhåller, att det i folkrätten kan spåras en tilltagande benägenhet att inte bedöma nationaliteten på rent formell grund utan att i stället beakta de reella äganderättsförhållandena. Fakulteten anmärker vidare, att reciprocitetskravet inte synes väl förenligt med art. 13 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. *Handelskammaren i Gävle* och *Sveriges redareförening* framhåller, att man måste beakta att fartyg kan föra s. k. bekvämlighetsflagg, vilket inträffar när ett fartyg, oberoende av ägarens hemvist, inregistreras i ett land där små fordringar ställs på redaren i fråga om sjösäkerhet, arbetarskydd m. m. Föreningen föreslår, att lagen inte skall vara tillämplig beträffande skada på fartyg som har proformaregistrerats på det sätt som anges i art. 5 i den internationella konventionen den 29 april 1958 angående öppna havet.

2.3.4.9. Skada under krigs- eller beredskapsförhållanden. Utlänningskommissionen ansluter sig till kommitténs uttalande att utlänningar bör ha samma rätt till skadestånd som svenska medborgare. Liksom kommittén finner kommissionen att frågan emellertid kommer i annat läge vid krig eller under beredskapstillstånd. I lagen bör ingå ett uttryckligt stadgande som under sådana förhållanden möjliggör för Kungl. Maj:t att undanta utlänning från lagens tillämpning.

2.3.4.10. Skadeståndets storlek. Kommittéförslagets principiella uppläggning i fråga om skadeståndsberäkningen tillstyrks av bl. a. *Svea hovrätt, järnvägsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, länsstyrelsen i Kronobergs län, stadsfullmäktige i Malmö* samt *landsfogden i Malmöhus län.* Härvid åberopas i huvudsak de av utredningen anförda skälen. *Handelskammaren i Malmö* ansluter sig också i princip till de föreslagna begränsningsreglerna men anser att liknande bestämmelser också bör införas i den allmänna skadeståndsrätten. Liknande synpunkter anförs av *handelskammaren i Norrköping.*

Kommitténs ståndpunkt kritiseras emellertid av åtskilliga remissinstanser. *Kammarkollegium* anser en sådan reglering som kommittén har föreslagit förutsätta att mycket väsentliga och genomgående skiljaktigheter kan visas föreligga mellan skadefall som inträffar i den offentliga verksamheten och andra skadefall. Kollegium kan inte finna att en sådan gränsdragning är möjlig f. n. Då kommittén som motiv åberopar att av kommittén åsyftad verksamhet drivs till allas bästa och utan vinstsyfte och att den på detta sätt har en särskild karaktär som skiljer den från privat verksamhet, bortser kommittén från att enskilda ofta ådrar sig skadeståndsskyldighet under omständigheter som saknar samband med yrkesverksamhet. När kommit-

tén framhåller att åtminstone staten är solvent för de största skadeståndsbeloppen avser den tydligen att markera en motsättning i förhållande till enskilda rättssubjekt. För vissa enskilda skadevållare som tvingats utge mycket höga ersättningsbelopp lär emellertid även detta argument framstå som en förenkling av verkligheten. Enligt kollegiets mening bör frågan om lagstiftning angående skadeståndsberäkningen närmare övervägas först i samband med en kodifiering av den allmänna skadeståndsrätten.

Tveksamma eller avvisande till förslaget i denna del ställer sig också bl. a. *justitiekanslern, hovrätten för Nedre Norrland, kommerskollegium, magistraten i Hälsingborg, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, besvärssakkunniga, Sveriges industriförbund, handelskamrarna i Stockholm, Gävle, Sundsvall* och *Jönköping, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsdomare, TCO, SR, Svenska officersförbundet* och *Sveriges lantbruksförbund.* Dessa instanser åberopar i allmänhet synpunkter liknande dem som kammarkollegium har anfört. Hovrätten för Nedre Norrland framhåller, att det ligger närmare till hands att betrakta det allmännas ansvarighet som ett principalansvar än som ett slags försäkringsansvar. Detta principalansvar är motiverat från reparationssynpunkt och i regel lika beaktansvärt när skadan har vållats i offentlig verksamhet som i andra fall. Ofta har också den skadelidande inte av fri vilja utan av tvång kommit i beröring med den offentliga verksamheten. Tvångssynpunkten understryks också i åtskilliga andra yttranden.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet konstaterar, att sedan man tvingats överge åskådningen om statens principiella ansvarsfrihet för befattningshavarnas fel och försummelser, det synes vara naturligast att göra de för enskilda rättssubjekt erkända skadeståndsreglerna i 6 kap. SL generellt tillämpliga också på staten. Kommittén har inte kunnat frigöra sig från den äldre åskådningen om det allmännas principiella ansvarsfrihet. Fakulteten kan emellertid inte finna att kommitténs skäl för de föreslagna begränsningarna är hållbara. Snarare finns det enligt fakulteten vissa förhållanden i den offentliga verksamheten som talar för en längre gående ansvarighet än i enskild verksamhet.

Rörande de enskilda bestämmelser om skadeståndsberäkningen vid olika skadetyper som kommittén föreslagit har åtskilliga remissinstanser uttalat sig.

Justitiekanslern, Sveriges advokatsamfund och *LO* påtalar den vaga avfattningen av bestämmelsen i 13 § om begränsning av skadeståndet för mistad inkomst med anledning av k r o p p s s k a d a, vilken anses lämna alltför fritt spelrum för olika uppfattning. LO anser vidare att samma regel inte ger någon möjlighet att tillfredsställande avgränsa de extraordinärt höga inkomsterna. Advokatsamfundet framhåller att regeln i vissa fall kommer att leda till helt otillfredsställande resultat. Förslaget kommer enligt samfundet att verka stötande vid t. ex. fall av grov misshandel och kommer att

medföra en omotiverad försämring av rättsställningen för patienter på de allmänna sjukhusen. Denna sistnämnda konsekvens påvisas också av *hovrätten för Nedre Norrland*. Även *handelskamrarna i Stockholm* och *Gävle* uttalar sig i samma riktning.

Advokatsamfundet uttalar vidare att normaliseringen av personskadeersättningar inte är något självändamål. Samfundet motsätter sig även för den allmänna skadeståndsrättens vidkommande att regler härom införs. Principen att den som lidit skada genom annans vållande skall erhålla full ersättning för den skada han kan visa sig ha lidit är fast förankrad i det allmänna rättsmedvetandet, och samfundet kan inte vitsorda, att något behov av att i vissa fall kunna sätta ned utgående ersättningsbelopp skulle ha gett sig till känna i praktiken. Justitiekanslern uttalar liknande synpunkter.

Försvarets civilförvaltning framhåller, att det i förvaltningens skadereglerande verksamhet har visat sig att extremt höga ersättningar för mistad arbetsförtjänst förekommer ytterst sällan. Med utgångspunkt från denna erfarenhet finner förvaltningen att den föreslagna regeln om begränsning av personskadeersättningar knappast är motiverad. Förvaltningen har dessutom svårt att föreställa sig att frekvensen av kroppsskador inom den del av den offentliga verksamheten som avses falla under den speciella regleringen i förevarande lagstiftning skall bli så stor, att begränsningen kommer att få nämnvärd betydelse.

I anslutning till regeln i 13 § andra stycket kommittéförslaget om p s y k i s k t l i d a n d e har *försvarets civilförvaltning* anmärkt att det bör övervägas, om inte ersättning för sveda och värk skall maximeras. *Sveriges advokatsamfund* anser att den föreslagna regeln inte kan accepteras när det gäller frihetsberövanden. Obefogat berövande av friheten är en av de största oförrätter samhället kan tillfoga en medborgare. Det saknas anledning att i sådana fall inskränka rätten till ersättning för lidande till situationer då synnerliga skäl till ersättning är för handen. Det är visserligen riktigt, att 1945 års lag om ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. innehåller motsvarande begränsning, men enligt samfundets åsikt bör 1945 års lag ändras på denna punkt.

Bestämmelsen i 14 § kommittéförslaget om e g e n d o m s s k a d a tillstyrks av *försvarets civilförvaltning* och *länsstyrelsen i Stockholms län*. Länsstyrelsen framhåller, att om stadgandet i en framtid visar sig vara för strängt mot de skadelidande, jämkning av avfattningen kan ske med ledning av då föreliggande erfarenheter. Flera remissinstanser — bland dem *justitiekanslern, Sveriges advokatsamfund, stadsfullmäktige i Malmö* och *Stockholms handelskammare* — anser emellertid att den föreslagna bestämmelsen är vagt avfattad och inte ger tillräcklig ledning för tillämpningen. Advokatsamfundet vill förorda att bestämmelsen utgår. De adekvanssynpunkter som anläggs i skadeståndsrätten i allmänhet torde vara tillräckliga också i detta hänseende. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* utta-

2.3.4.10.

lar, att den oförvitlige medborgaren har ringa tröst av att bestämmelsen motiverats av hänsyn till faran för bedrägeri, och framhåller vidare att en begränsning av skadeståndet är särskilt omotiverad när skada har vållats genom tvångsåtgärd från det allmännas sida. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att några bärande skäl för denna bestämmelse inte har anförts.

Justitiekanslern ifrågasätter om inte den föreslagna bestämmelsen om begränsning av rätten till ersättning för uteblivен vinst (15 §) är för omfattande och orättvis mot de skadelidande. Även *handelskammaren i Jönköping* anser att bestämmelsen är för sträng mot dem som lidit skada. Om ett stadgande av detta slag över huvud taget skall ingå i lagen, bör det enligt handelskammarens mening ha karaktären av en undantagsregel för vissa angivna fall. *Sveriges advokatsamfund* förordar att paragrafen utgår. Motiven visar enligt samfundets mening alltför stark benägenhet att anse medborgarna skyldiga att utan rätt till skadestånd av det allmänna finna sig i olägenheter av fel eller försummelser. Enligt *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* finns det i förevarande hänseende inte något skäl att avvika från den allmänna skadeståndsrättens principer. Den föreslagna regeln framstår som alltför sträng mot de skadelidande, inte minst i fall då en auktorisation oriktigt har återkallats med därav följande förlust för den enskilde.

2.3.4.11. Verkan av den skadelidandes medvållande. Den särskilda bestämmelse om verkan av den skadelidandes medvållande som kommittén föreslagit (17 §) har i allmänhet inte föranlett några erinringar. Två remissinstanser — *hovrätten för Nedre Norrland* och *kammarkollegium* — anser emellertid att bestämmelsen är obehövlig, eftersom vad där föreskrivs följer av allmänna skadeståndsregler.

2.3.4.12. Förfarandet för prövning av skadeståndsanspråk. Vissa uttalanden, som direkt eller indirekt berör frågan om rättegången, har redovisats i det föregående (avsnitt 2.3.4.5.). Det har därvid framgått, att vissa remissinstanser hyser principiella betänkligheter mot en ordning som innebär, att man via skadeståndsreglerna inför domstolskontroll över förvaltningen. I enlighet härmed har sympatier uttalats för de förslag om en administrativ prövning av ersättningsanspråk som kommittéledamoten Herlitz har fört fram i sin reservation. Bland dessa remissorgan märks *justitiekanslern, socialstyrelsen* och *överståthållarämbetet.*

I övrigt har remissinstanserna överlag anslutit sig till kommitténs ståndpunkt att ersättningsanspråk mot det allmänna skall prövas av allmän domstol. Vissa av dessa remissorgan har utförligt motiverat sitt ställningstagande.

Kammarrätten utgår från att risken för motstridiga bedömanden av administrativa besluts laglighet inte skall utgöra något hinder mot att hithörande

skadeståndsmål hänförs till allmän domstols kompetensområde. Möjlighet att i första hand få anspråket prövat i administrativ väg bör emellertid föreligga.

Besvärssakkunniga finner att man står inför ett val mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol när det gäller forum för skadeståndstalan med anledning av förvaltningsmyndighets fel eller försummelse. Annan förvaltningsdomstol än regeringsrätten anser de sakkunniga inte kunna komma i fråga. Till förmån för de allmänna domstolarna talar såväl den omständigheten att de besitter särskild erfarenhet vid bedömande av skadeståndsfrågor som det förhållandet att rättegången där erbjuder särskilt kvalificerade utredningsmöjligheter. De sakkunniga anser att man inte kan räkna med sådana förbättringar i regeringsrättens utredningsmöjligheter att förfarandet där innebär samma behandling av målen som vid de allmänna domstolarna. De allmänna domstolarna kommer därför även i framtiden att erbjuda bättre möjligheter till utredning än regeringsrätten. Till regeringsrätten bör inte hänföras mål som regelmässigt brukar kräva muntlig handläggning. En annan viktig invändning mot att hänföra skadeståndsmål till regeringsrätten är vidare enligt de sakkunnigas mening att därigenom risker skapas för att enhetligheten i skadeståndsrättslig praxis går förlorad. Starka skäl talar för att alla mål där allmänna skadeståndsrättsliga bedömningar kommer i fråga hänförs till de allmänna domstolarna. Därigenom tryggas enligt de sakkunniga enhetligheten i praxis. Om de allmänna domstolarna väljs som beslutande i fråga om skadestånd i offentlig verksamhet medför detta å andra sidan att de i visst avseende ges kompetens att bedöma spörsmål som i första hand faller inom förvaltningens område. De får också kompetens att undanröja de ekonomiska verkningarna av förvaltningsavgöranden. Risker skapas härigenom för motstridiga bedömanden av rättsfrågor. Från allmänt organisatoriska synpunkter är det givetvis av vikt att systemet byggs upp på ett sådant sätt att konflikter av detta slag undviks. Men det svenska systemet är så sammansatt att det inte torde vara möjligt att tillfredsställande lösa frågan om handläggningen av mål om skadestånd i offentlig verksamhet utan att vissa olägenheter av det ena eller andra slaget uppkommer. De sakkunniga anser inte att risken för motstridiga avgöranden bör tillmätas någon avgörande vikt. De antar att den inte kommer att spela någon större roll i praktiken och påpekar att den redan finns i mål om tjänstemans straffrättsliga ansvar för åtgärder och underlåtenhet i tjänsten och om tjänstemans skadeståndsansvar för fel och försummelse i tjänsten. Några egentliga olägenheter har enligt de sakkunniga inte föranletts härav.

Vid en allmän lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet är det enligt *kammarkollegium* en av de största svårigheterna att undvika att skadeståndsregler och skadeståndsprocess skär sig hårt mot det administrativa besvärssystemet och principerna för administrativa besluts laga kraft. Kol-

legium anser att kommittén har lyckats väl i detta avseende. Även *rektorsämbetet vid Stockholms högskola* tillstyrker uttryckligen förslaget i denna del.

Svea hovrätt tror inte olägenheterna av kommitténs förslag på denna punkt skall bli alltför stora, eftersom domstol säkerligen kommer att avvakta den administrativa besvärsprövningen innan skadeståndsmålet avgörs. *Handelskammaren i Norrköping* anser att avsevärt dröjsmål skulle kunna uppkomma om allmän domstol skulle vara nödsakad att avvakta ett beslut av högsta förvaltningsdomstol angående visst besluts lagenlighet. Handelskammaren avvisar därför kommittéledamoten Herlitz' reservation och tillstyrker kommittéförslaget. *Stadsjuristen i Stockholm* förordar också detta förslag och uttalar att möjligheten till domstolsprövning kan leda till ökad varsamhet och försiktighet vid meddelandet av administrativa beslut och vid utnyttjandet av den skönsrätt som har getts myndigheterna.

Den av kommittén föreslagna särskilda forumregeln (8 § andra stycket) för anspråk med anledning av innehållet i domstols eller domars beslut har föranlett vissa kommentarer.

Besvärssakkunniga och *författningsutredningen* anser att skadeståndstalan med anledning av fel eller försummelse i högsta domstolen eller regeringsrätten bör väckas vid allmän underrätt. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* intar samma ståndpunkt i fråga om sådana avgöranden av dessa instanser som har upphävts eller ändrats efter resning eller begagnande av annat särskilt rättsmedel. Besvärssakkunniga framhåller att det är kronan och inte den eventuellt felande domstolen eller en tjänsteman hos denna som är svarandepart. Om talan tas upp av underrätt, undviker man enligt de sakkunniga de komplikationer som enligt kommittéförslaget följer av att åtal mot justitieråd och regeringsråd skall väckas vid riksrätt. Fakulteten framhåller, att då skadeståndstalan med anledning av regeringsbeslut skall kunna föras utan samband med åtal mot statsråd, hinder inte bör föreligga mot att detsamma skall gälla fel och försummelser i regeringsrättens avgöranden. Fakulteten åberopar att enligt 18 § RF någon skillnad i sak inte föreligger mellan regeringen och regeringsrätten såsom besvärsmyndigheter.

Överståthållarämbetet däremot anser, att i åtminstone vissa av de fall då ersättningsanspråk mot det allmänna görs gällande med anledning av fel eller försummelse av ämbetsman som enligt 22 kap. 8 § RB åtnjuter forum privilegiatum, talan bör väckas vid den domstol som enligt detta lagrum är behörig att pröva enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av den felande.

Slutligen bör nämnas att *magistraten i Hälsingborg* finner det vara en brist att det inte i någon mån klarlagts, vilken eller vilka myndigheter som på det allmännas vägnar skall svara i rättegång om skadestånd. I detta sammanhang uppställer sig enligt magistraten också frågan om inte lagförslaget bör kompletteras med ytterligare forumregler. Enligt *lantmäteristy-*

relsens mening bör statens talan föras av en lämplig central myndighet som tillförsäkras juridisk expertis.

2.3.4.13. Frivillig skadereglering. Ett flertal remissinstanser framhåller betydelsen av åtgärder som kan underlätta frivilliga uppgörelser angående skadeståndsanspråk. Enligt *Sveriges advokatsamfund* råder bland advokaterna en ganska utbredd uppfattning, att det finns åtskilliga brister i statens skadereglerande verksamhet. Förhållandena gestaltar sig väl olika hos olika myndigheter och inrättningar, och mycket beror också på de personliga egenskaperna hos de tjänstemän som handlägger dessa ärenden. I alltför hög grad präglas emellertid verksamheten av en viss stelhet och tungroddhet. Liknande kritiska synpunkter framförs av *magistraten i Malmö.*

I flertalet yttranden tillstyrks i princip kommitténs förslag på denna punkt. Bland de remissorgan som uttalat sig i denna riktning kan nämnas *statspolisintendenten, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statskontoret, generaltullstyrelsen, lantmäteristyrelsen, handelskamrarna i Gävle* och *Luleå, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, besvärssakkunniga, föreningen Sveriges häradshövdingar* och *SR.*

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och *statskontoret* framhåller emellertid, att den föreslagna ordningen torde komma att medföra ökad arbetsbörda för resp. verk och att med hänsyn bl. a. härtill ytterligare utredning av frågan är påkallad. *Generaltullstyrelsen* finner i likhet med *handelskammaren i Gävle,* att styrelsen lämpligen bör få behålla de skadereglerande uppgifter som nu åvilar den. Styrelsen bör i detta hänseende jämställas med de affärsdrivande verken. *Statens sakrevision* har inte något att invända mot kommitténs förslag på den punkten, under förutsättning att de inom tullverket förekommande skadeståndsärendena anses vara av sådan beskaffenhet att de bör handläggas av verket självt.

Lantmäteristyrelsen anser, att i allmänna verksstadgan bör införas bestämmelser om att varje verk inom sitt förvaltningsområde kan träffa uppgörelser om skadestånd inom rimliga ekonomiska gränser. Styrelsen har ingenting att invända mot förslaget att statskontorets mening skall inhämtas när det gäller större belopp. *Statskontoret* uttalar, att den för verket sålunda tilltänkta arbetsuppgiften inte i och för sig är på något sätt främmande för eller oförenlig med dess övriga verksamhet. *Statens sakrevision* däremot finner att den föreslagna ordningen är onödigt omständlig och medför risk för att domstolsförfarande tillgrips oftare än som annars skulle vara nödvändigt. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser, att i verk med lokal förvaltning rätten att träffa uppgörelse bör kunna i viss utsträckning delegeras till den regionala instansen. Under hänvisning till ett uttalande av kommittén, att verkens beslut i dessa frågor inte bör få överklagas, framhåller *besvärssakkunniga,* att bestämmelse härom torde vara överflö-

dig, eftersom den skadelidande inte har något rättsligt intresse i saken, sedan han har slutit avtalet, och någon annan besvärsberättigad inte finns. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* anser att det bör övervägas om inte JO och MO i de ärenden som de handlagt bör inta samma ställning som JK enligt kommitténs förslag.

I några remissyttranden ifrågasätts emellertid en annan ordning för skaderegleringsverksamheten. *Sveriges advokatsamfund* anser den mest ändamålsenliga lösningen vara att hela verksamheten anförtros åt ett enda organ som bör ha befogenhet att självständigt besluta i alla skaderegleringsärenden. Om detta organ tillförs kvalificerade jurister kommer det enligt styrelsens mening att representera en betydande sakkunskap på skadeståndsrättens område. Dessa befattningshavare kommer visserligen inte att vara sakkunniga inom alla de områden som statens verksamhet omsluter, men erforderlig sakkunskap kan ställas till förfogande av de olika myndigheterna.

Justitiekanslern anser, att den av kommittén föreslagna ordningen är lämplig såvitt gäller det militära området samt inom den civila statsförvaltningen för de affärsdrivande verken och beträffande trafikskadorna. Vad däremot angår skaderegleringsverksamheten i övrigt inom den civila statsförvaltningen föreslår justitiekanslern att det inrättas en nämnd med en framstående domare som ordförande och med dels fackmän, som är förtrogna med olika skadeståndsfrågors bedömning, och dels lekmän som bisittare. Myndighet inom det område av statsförvaltningen för vilket nämnden skall vara avsedd bör i princip inte inlåta sig i skadeståndsprocess utan att, där så kunnat ske, frågan om möjlighet till godvillig uppgörelse har prövats av nämnden. Denna nämnd bör kunna bli av särskilt värde vid prövning av frågor om ersättning för skada vid meddelande av administrativa beslut.

Även *magistraten i Malmö* har haft sin uppmärksamhet fästad på skada genom administrativa beslut. Magistraten finner, att man väl kan tänka sig väg- och vattenbyggnadsstyrelsen som skadereglerande organ när fråga är om skada genom motorfordonstrafik och därmed besläktad skadereglering. Däremot är en sådan ordning något främmande i fråga om skada genom beslut. Magistraten anser att det bör övervägas om inte justitiekanslersämbetet, förstärkt med erforderlig arbetskraft, kunde göras till ett centralt skaderegleringsorgan åtminstone för den civila statsförvaltningen och domstolarna.

Statens sakrevision framhåller, att frågan nu har kommit i ett annat läge än när revisionen år 1953 avgav sitt förslag till omorganisation av skaderegleringsverksamheten. Revisionen utgick då från gällande omfattning av skadeståndsansvaret. Nu däremot måste den skadereglerande verksamheten anpassas till ytterligare skaderegleringsuppgifter, avseende framför allt förvaltningsbesluten. Revisionen anser att skadeståndsanspråk av hithörande slag bör prövas av domstol, till dess en så omfattande praxis har hunnit

utbildas, att underlag skapats att pröva frågan om ett förenklat administrativt regleringsförfarande. Revisionen är sålunda inte beredd att ta ställning till hur skadeståndsanspråk av nu angivet slag skall regleras adminstrativt i annan ordning än genom beslut av Kungl. Maj:t.

2.3.5. Remissyttrandena över Skadestånd II

I vissa av de yttranden som avgavs över skadeståndskommitténs betänkande »Skadestånd II» har berörts en del av de gränsdragnings- och samordningsproblem som skadeståndskommittén behandlat och som jag i korthet har redogjort för i det föregående (avsnitt 2.3.3.).

LO finner det angeläget att 1958 års förslag bringas i överensstämmelse med förslaget i »Skadestånd II». Erforderliga konsekvensändringar bör medföra att det offentligas ansvar kommer att jämställas med enskildas skadeståndsansvar, i möjligaste mån även när det gäller det allmännas verksamhet av offentligrättslig natur. Liknande synpunkter framförs av *Svenska kommunalarbetarförbundet* och *statstjänarkartellen. Sveriges Juristförbund* betonar, att nya överväganden angående det allmännas skadeståndsansvar måste komma till stånd.

En del remissinstanser går in på frågan i vad mån skadeståndskommitténs förslag blir tillämpligt på det allmännas verksamhet. *Försäkringsinspektionen, generaltullstyrelsen, poliskammaren i Malmö, Försäkringsfunktionärernas förbund* och *Svenska musikerförbundet* ansluter sig utan reservation till skadeståndskommitténs uttalanden om analogisk tillämpning inom statlig eller kommunal verksamhet av de regler om principalansvar som skadeståndskommittén föreslår. Några remissinstanser, bland dem *arbetsdomstolens ordförande, justitiekanslern* och *Svea hovrätt,* har emellertid hävdat att dessa regler bör bli direkt och inte bara analogiskt tillämpliga på den offentligrättsliga verksamheten. I likhet med arbetsdomstolens ordförande anser justitiekanslern det vara bäst förenligt med utformningen av den av skadeståndskommittén föreslagna lagtexten att rättstillämpningen endast i klara fall gör undantag för stat och kommun från huvudregeln om oinskränkt principalansvar. Justitiekanslern anför vidare.

Fall av skador under lotsning må accepteras som ett sådant undantag, där ansvarsfrihet för staten framstår som en visserligen i sak något diskutabel men dock vedertagen princip. Kommittén berör vidare skador i följd av den tillsyn som det allmänna utövar i vid omfattning (jfr 5 § i 1958 års förslag) och anser det tveksamt, om försummelser härutinnan alltid skall ådraga det allmänna skadeståndsansvar för person- eller sakskada. Ämbetet vill ifrågasätta om bedömningen av de skadefall, som här kan uppstå, utgör något större problem i nu förevarande sammanhang, dvs. såvitt angår omfattningen av principalansvaret. Ett avvisande av skadeståndsanspråk torde nämligen i vissa lägen kunna ske redan därför att en föreskrift om kontroll icke haft en sådan inriktning, att ett eftersättande av kontrollen kan anses

innebära vållande till inträffad skada (jfr SOU 1958: 43 s. 54 ff). Om emellertid en eftersatt kontroll anses vara av den art, att en felande tjänsteman kan åläggas skadeståndsansvar för vållande, synes mot bakgrunden av det nu föreliggande lagförslaget några sakliga hinder knappast möta mot att även ålägga det allmänna principalansvar. I varje fall synes en annan bedömning knappast så väl motiverad, att det kan rekommenderas rättstillämpningen att göra undantag från det enligt lagtexten till synes klara principalansvaret. Enligt ämbetets mening är det vidare tydligt att den föreslagna lagtexten föranleder direkt tillämpning, när person- eller sakskada vållats av anställd i verksamhet som bedrives av universitet, högskola, akademi, skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, sjömanshus och annan dylik offentlig inrättning. Icke heller i dessa fall synes det — som kommittén antagit — vara fråga om någon analog tillämpning, vars lämplighet domstolarna får bedöma. Däremot blir principalansvaret självfallet icke tillämpligt på sådan allmän förmögenhetsskada utan samband med fysisk skada, som kan vållas i det allmännas verksamhet.

Beträffande det allmännas ansvar förefaller det sålunda som om önskvärd samstämmighet knappast uppnåtts mellan den föreslagna lagtexten och kommitténs motiv. Ämbetet anser för sin del att den föreslagna lagtexten ur nu aktuella synpunkter kan godtagas, men att detta samtidigt innebär, att det allmänna ålägges principalansvar för person- eller sakskador jämväl på myndighetsutövningens område, om ej fråga är om undantagssituationer, där ett avsteg från lagtexten framstår som klart motiverat.

Svea hovrätt anser det inte föreligga skäl att i fråga om person- och sakskada ställa stat och kommun i särställning beträffande principalansvaret. *Socialstyrelsen* anser det otillfredsställande att genomföra en lagstiftning som i avsevärd utsträckning skall gälla även allmän verksamhet men som genomgående förutsätter analogisk tillämpning och föranleder svåra gränsdragningsproblem. Också *föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Svenska försäkringsbolags riksförbund* anser skadeståndskommitténs uttalanden om analogisk tillämpning otillfredsställande. I samma riktning uttalar sig *hovrätten för Nedre Norrland*. *Stadsjuristen i Stockholm* finner att en analogisk tillämpning av skadeståndskommitténs förslag i offentlig verksamhet skulle medföra att allmänna skadeståndsregler kom att tillämpas inom en mycket vid sektor av kommunal myndighetsutövning. Stadsjuristen anför i detta sammanhang.

Redan med hänsyn till svårigheten att uppdraga gränser för vad som skall avses med kommunal verksamhet jämställd med enskild aktivitet å ena sidan samt egentlig myndighetsutövning å andra sidan blir gränsdragningen av den nya lagens tillämpning icke lätt. Än mer försvåras dess tolkning om analogier skola göras på sätt kommittén angivit. Omdömet gäller, även om man tager hänsyn till att genom polis- och exekutionsväsendets förstatligande kommunerna undgår vissa av de vanskligheter som analogisk tillämpning av lagen skulle medföra. Såsom exempel på ett fall där kommunen skulle svara för »myndighetsutövning genom handgripliga åtgärder» må nämnas fel av vårdare, som av nykterhetsnämnd utsetts att medfölja vid intagning av alkoholmissbrukare på anstalt.

Stadsjuristen finner kommitténs uttalanden om analogisk tillämpning i offentlig verksamhet kunna tolkas så, att inte bara positiva, »handgripliga åtgärder» från tjänstemans sida skall kunna ådra kommunen skadeståndsansvar utan att också ett culpöst uteblivet handlande kan leda till detta resultat, om underlåtenheten medför person- eller sakskada och t. ex. viss vårduppgift åligger tjänstemannen.

Enligt *Läkarnas ansvarighetsnämnd (Sveriges läkarförbund)* är det riktigast att enhetliga regler gäller beträffande skador inom sjukvården och att samtliga skador inordnas under den lagstiftning som skadeståndskommittén har föreslagit.

2.3.6. Departementschefen

2.3.6.1. Gällande rätt. Reglerna om skadestånd i offentlig verksamhet har till största delen utbildats i rättstillämpningen. Endast för vissa speciella skadesituationer har en reglering skett genom lagstiftning. Enligt 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. utgår under vissa omständigheter och på grundval av en skälighetsbedömning ersättning av statsmedel med anledning av felaktiga beslut om frihetsberövande eller vissa andra ingripanden inom straffrättskipningen. I 1899 års lag om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl. ges föreskrifter om ersättning av allmänna medel för skada med anledning av att ämbets- eller tjänsteman som har att ta befattning med utsökningsmål har tillgripit eller förskingrat medel som han har fått om hand. Jordabalken innehåller vissa bestämmelser om rätt till skadeersättning av staten (se 18 kap. 4 § och 19 kap. 19 §). Det bör också erinras om att den skadeståndsrättsliga speciallagstiftning som finns för vissa verksamhetsområden, bl. a. inom kommunikationsväsendet och på energiförsörjningens område — t. ex. bilansvarighetslagen, luftfartsansvarighetslagen, el-anläggningslagen, atomansvarighetslagen — är generellt tillämpliga och sålunda gäller för offentligrättsliga subjekt lika väl som för enskilda.

Den rättspraxis som finns rörande det allmännas skadeståndsansvar i andra fall är inte särskilt rikhaltig, och några med säkerhet allmängiltiga principer kan knappast härledas ur rättsfallen. Skyldighet att ersätta person- eller sakskada har i ett flertal fall ålagts staten eller kommun, av allt att döma med tillämpning av allmänna skadeståndsregler. Skadeståndsansvar har sålunda ansetts åvila det allmänna — förutom givetvis i fall då t. ex. staten eller en kommun uppträtt som privaträttsligt subjekt under exakt samma betingelser som enskilda, t. ex. i byggnadsverksamhet — för bl. a. skador som vållats inom vägväsendet och hamnväsendet eller som uppkommit till följd av felaktig sjömärkning och för skador uppkomna i sjukhusvården. Ansvaret har i dessa fall regelmässigt grundats på vållande hos någon befattningshavare i det allmännas tjänst. Detta ansvar har i allmänhet

uppfattats som uttryck för att det allmänna bär skadeståndsansvar enligt allmänna skadeståndsregler i sådan verksamhet som kan anses jämställd med enskild. Staten har också ålagts ersättningsskyldighet — med direkt eller analogisk tillämpning av allmänna skadeståndsregler — när person- eller sakskada har vållats i militär verksamhet.

I ett par fall från senare tid har kommun ålagts skadeståndsansvar med anledning av fel eller försummelse i tjänsten av åklagare resp. polisman under fullgörande av sådana rent offentligrättsliga uppgifter som innefattar makt- eller myndighetsutövning. Synbarligen har allmänna skadeståndsregler tillämpats också i dessa fall, men domsmotiveringarna tillåter inte några säkra slutsatser beträffande ansvarsgrunden eller vilka principer i övrigt som har varit vägledande för domstolarna.

I några fall har anspråk riktats mot det allmänna med krav på ersättning för ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av felaktigt myndighetsbeslut eller annat felaktigt förfarande vid myndighetsutövning. Talan har i dessa fall undantagslöst ogillats, även när det varit uppenbart att fel eller försummelse har förelegat. Det synes inte finnas något auktoritativt avgörande, varigenom det allmänna har ålagts att ersätta ren förmögenhetsskada i utomobligatoriska förhållanden. Den rättspraxis som sålunda föreligger har i allmänhet tagits till intäkt för att det allmänna åtnjuter total ansvarsfrihet vid ren förmögenhetsskada genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Jag kommer i det följande (avsnitt 2.3.6.3.) att ytterligare beröra frågan om innehållet i gällande rätt på detta område.

2.3.6.2. Kommittéförslaget och remissyttrandena. Enligt kommitténs angående det allmännas skadeståndsansvar förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet skall staten eller kommun i princip svara för skada som vållas genom fel eller försummelse i den offentliga verksamheten (1 och 2 §§). Det förutsätts enligt förslaget, att culpa ligger befattningshavare i det allmännas tjänst till last. Förslaget gör i princip inte någon skillnad mellan å ena sidan person- eller sakskada och å andra sidan ren förmögenhetsskada.

Ersättningsskyldigheten inskränks emellertid enligt förslaget på olika sätt. Kravet på oaktsamhet har fått en speciell utformning genom att ansvar skall inträda endast under förutsättning att de krav som i förhållande till den skadelidande skäligen kan ställas på verksamhetens utövning har blivit åsidosatta (4 §). Förslaget innehåller också speciella regler som avsevärt begränsar skadeståndsansvaret vid fel eller försummelse i det allmännas kontroll-, upplysnings- och serviceverksamhet (5, 6 och 7 §§). I fråga om rätten till ersättning med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut föreslås vittgående inskränkningar (8 §). Genom särskilda regler om beräkning av skadeståndet i olika fall begränsas den ekonomiska omfattningen av det allmännas skadeståndsansvar i förhållande till vad som skulle

följa av allmänna skadeståndsregler (13—15 §§). Ansvaret inskränks vidare genom en föreskrift att en skadelidande, som inte söker ändring i felaktigt beslut eller begär rättelse av oriktig åtgärd eller eljest gör erinran mot beslutet eller åtgärden i princip går miste om ersättning för skada som kunnat undvikas på detta sätt (16 §).

Enligt en särskild bestämmelse skall det allmännas ansvarighet för skada på omhändertagen egendom — t. ex. vid tullbehandling — bedömas enligt de regler som gäller om enskilt förvar (12 §).

Det allmännas ansvar mot egna anställda, mot värnpliktiga och mot andra som är sysselsatta i den offentliga verksamheten skall enligt förslaget inskränkas till fall då vållande ligger överordnad, förman eller därmed jämställd befattningshavare till last (18 §).

Enligt en särskild bestämmelse i förslaget skall Kungl. Maj:t kunna föreskriva, att ersättning för skada på utländskt fartyg eller luftfartyg eller på egendom ombord skall utgå bara under förutsättning av ömsesidighet (21 §).

Slutligen innehåller förslaget vissa regler om rent objektivt ansvar för staten i fråga om vissa skador till följd av oriktiga frihetsberövanden, skador som orsakas genom att polisen brukar vapen eller annat våld samt vissa skador som uppkommer vid särskilt farliga militärövningar e. d. (9—11 §§).

De regler som jag här har redogjort för i största korthet skall enligt förslaget tillämpas inte bara i statlig och kommunal verksamhet utan också i verksamhet som utövas av universitet, högskola och akademi eller av skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, sjömanshus eller annan sådan offentlig inrättning (3 §).

I den mån den offentliga verksamheten till sin art eller med hänsyn till ingående arbetsuppgifter är att jämställa med enskild verksamhet, skall de av kommittén föreslagna särskilda reglerna inte gälla utan skall i stället allmän lag tillämpas. För skada genom brist i väg- och gatuunderhåll skall dock oinskränkt principalansvar åvila det allmänna (20 §).

I fråga om förfarandet för prövning av skadeståndsanspråk intog kommittén den ståndpunkten att krav på ersättning enligt den föreslagna lagen skall avgöras av allmän domstol i den ordning som gäller för andra skadeståndsmål.

Remissinstanserna har i allmänhet tillstyrkt, att det allmännas skadeståndsansvar utvidgas till att omfatta skador som vållas genom fel eller försummelse i den offentliga verksamheten även såvitt angår den del av denna som avser myndighetsutövning från det allmännas sida. Det har därvid understrukits bl. a., att det säkerligen stämmer med allmänhetens rättsuppfattning, att i första hand det allmänna och inte de enskilda befattningshavarna skall svara för skador av detta slag. Åtskilliga av de betänkligheter som fördes fram mot den föreslagna reformen sammanhängde med att förslaget vid denna tid tänktes bli genomfört isolerat och inte i ett större sammanhang.

2.3.6.2.

Vissa remissorgan reste emellertid också sakliga invändningar mot huvudtankarna i kommitténs förslag. I ett par yttranden hävdades, att förslaget tillåter skadeståndstalan mot det allmänna på grund av felaktiga förvaltningsbeslut i alltför stor omfattning. Bl. a. justitiekanslern anmärkte, att förslaget leder till en vidsträckt domstolskontroll över förvaltningen. Han erinrade om att statsmakterna hittills har ställt sig avvisande till reformer i denna riktning och ansåg det inte böra komma i fråga att nu införa en sådan överprövning genom allmän domstol som kommittén föreslog. Enligt justitiekanslern borde sådana inskränkningar i talerätten som kommittén förordat i fråga om beslut av domstol införas också i fråga om administrativa beslut. Några remissinstanser har uttryckt farhågor beträffande de kostnadsökningar för det allmänna som en lagstiftning enligt förslaget skulle föra med sig.

På vissa andra håll åter har man gjort gällande, att kommitténs förslag inte går tillräckligt långt. Besvärssakkunniga har sålunda uttalat, att enligt deras mening det allmännas ansvar inte bör bygga på vållande hos dess funktionärer utan på en mer objektiv regel, som förslagsvis skulle innebära att ersättningsskyldighet inträder vid uppenbara fel. De sakkunniga fann sig från denna utgångspunkt inte kunna tillstyrka en lagstiftning på grundval av kommittéförslagets principer. Socialstyrelsen har anfört delvis liknande synpunkter. Andra remissinstanser har kritiserat de avvikelser från allmänna skadeståndsrättsliga principer som förslaget innebär och har härvid särskilt påtalat, att inte varje fel eller försummelse i den offentliga verksamheten skall medföra skadeståndsansvar för det allmänna och att särskilda begränsningar av ersättningsbeloppen föreslås för vissa skadefall eller skadetyper.

Kritiska remissuttalanden om enskildheter i kommittéförslaget kommer jag att beröra i det följande.

2.3.6.3. Allmänna synpunkter. Redan vid min behandling av frågan om de allmänna riktlinjerna för det skadeståndsrättsliga reformarbetet (avsnitt 1.5.3.) uttalade jag, att en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar bör gå i riktning mot ett vidgat ansvar för staten, kommunerna och övriga offentligrättsliga subjekt för skador som uppkommer i deras verksamhet. Men det är inte utan vidare givet, vad som i verkligheten är en utvidgning av ansvaret. Det rådande rättsläget är oklart, och det är i hög grad ovisst, hur gällande regler om det allmännas skadeståndsansvar förhåller sig till den allmänna skadeståndsrättens regler. Den frågan är emellertid av stor betydelse för de sakliga ståndpunktstagandena, och den inverkar också på valet av rättstekniska metoder för lösningen av den föreliggande lagstiftningsuppgiften. Jag vill därför här beröra spörsmålet något mer ingående än som har kunnat ske i de tidigare rent beskrivande redogörelserna för gällande rätt.

När t. ex. staten driver ekonomisk verksamhet, vare sig i vinstsyfte eller

utan några sådana inslag av affärsmässighet — som t. ex. när en statlig myndighet i egen regi uppför en byggnad — är de skadeståndsregler som gäller för enskilda rättssubjekt utan vidare tillämpliga. Men gällande rätt går längre än så. De allmänna skadeståndsregler som gäller för enskilda har i flera fall faktiskt tillämpats också inom sådan offentlig verksamhet som inrymmer offentligrättsliga moment och som saknar direkt motsvarighet på den enskilda sektorn. Jag erinrar om de tidigare anmärkta fall då ersättning har dömts ut för egendomsskada som uppkommit i följd av felaktig sjömärkning, genom vållande vid en av länsstyrelse beordrad desinfektion resp. genom åklagares försummelse i vården om beslagtagen egendom. Av än större intresse är det fall från 1960-talet där ansvarighet ålagts det allmänna för sakskada, som vållats av polisman vid s. k. flygande besiktning. Från hovrättspraxis finns från allra senaste tid också exempel på att staten har ålagts ansvar för personskada som vållats genom våld av polisman i tjänsteutövning. Om man bortser från de sistnämnda fallen, har denna praxis — som jag tidigare har nämnt — hittills i allmänhet uppfattats som en tillämpning av den allmänna grundsatsen att de offentligrättsliga subjekten bär skadeståndsansvar enligt samma regler som enskilda i sådan verksamhet som kan anses jämställd med enskild. Jämförelsen med enskild verksamhet haltar emellertid, när det som i sjömärknings-, desinfektions- och beslagsfallen gäller offentlig verksamhet som inrymmer moment av myndighetsutövning från det allmännas sida. Och att tesen om »jämställd verksamhet» inte duger som förklaringsgrund, när det gäller skadeståndsansvaret med anledning av polisers vållande i en verksamhet som klart har karaktären av offentlig maktutövning, behöver inte utvecklas närmare.

Man kan mot bakgrunden av denna praxis med fog fråga sig, om inte de allmänna utomobligatoriska skadeståndsreglerna har en vidsträcktare tillämpning inom den offentliga verksamheten än som följer av tesen om »jämställdhet» med enskild verksamhet. Veterligen finns det inte några vägledande domstolsavgöranden som kan tas till intäkt för att de allmänna skadeståndsreglerna på integritetskränkningarnas område inte är tillämpliga också inom de delar av den offentliga verksamheten där offentlig makt eller myndighet utövas. I några fall har visserligen anspråk mot kronan eller kommun på ersättning för sakskada med anledning av vållande av krono- eller hamnlots ogillats. Frågan om det allmännas ansvar för lots intar emellertid traditionellt en särställning, inte bara hos oss utan också i åtskilliga utländska rättssystem, som i övrigt erkänner ett skadeståndsansvar för det allmänna av i princip samma omfattning som för enskilda. Detta torde sammanhänga med de internationellt erkända grundsatserna om redares ansvar för fel eller försummelse av lots. De nyss anmärkta avgörandena medger därför inte några generella slutsatser. Det ligger i varje fall närmare till hands att i de avgöranden under senare år, där skadeståndsansvar har ålagts det allmänna med anledning av fel eller försummelse av andra ämbets- eller

tjänstemän, se en tendens att behandla de offentligrättsliga subjekten på samma sätt som de privaträttsliga i fråga om skadeståndsansvaret på integritetskränkningarnas område. Det är inte osannolikt att denna utveckling har ägt rum under inverkan av de argument för ett vidgat ansvar som fördes fram i 1958 års förslag och den därav föranledda debatten.

Åtminstone såvitt gäller person- eller sakskada, som har vållats genom ingripanden med fysiska medel mot en person eller hans egendom, synes man ha goda grunder för denna bedömning av rättsutvecklingen. Mera ovisst är hur det förhåller sig, när skada av detta slag har uppkommit genom ett felaktigt beslut av en enskild befattningshavare eller av en myndighet eller av något organ för det allmänna, t. ex. en kommunal nämnd. Det lär vara obestridligt, att en juridisk person, som har bildats enligt privaträttsliga regler, t. ex. ett aktiebolag, ådrar sig skadeståndsansvar enligt reglerna om s. k. organansvar eller enligt allmänna grundsatser om principalansvar, när person- eller sakskada uppkommer till följd av att bolagsstyrelsen eller någon som tillhör företagets driftsledning har av vårdslöshet fattat ett felaktigt beslut, t. ex. i en fråga som rör säkerheten på arbetsplatsen. Frågan om skadeståndsansvar på motsvarande sätt inträder för det allmänna, när person- eller sakskada uppkommer till följd av ett felaktigt beslut vid utövning av offentlig myndighet, har sällan prövats i rättstillämpningen. I ett fall, som emellertid inte kom under högsta domstolens prövning, har ersättningsanspråk mot en kommun med anledning av att dess hälsovårdsnämnd — enligt den skadelidande felaktigt — meddelat beslut om förstöring av ett livsmedelsparti visserligen ogillats. Underrättens av hovrätten godtagna domsmotivering lämnar dock inte något entydigt besked om, vad som varit bestämmande för utgången i målet. Det finns i övrigt inte några klara belägg för att det allmänna skulle åtnjuta total ansvarsfrihet i sådana fall. Och det kan i varje fall inte uteslutas, att frågan huruvida skadeståndsansvar föreligger för person- eller sakskada som vållas genom icke-fysiska medel skulle bedömas enligt väsentligen samma normer inom den offentliga myndighetsutövningens område som i annan offentlig eller enskild verksamhet. En annan sak är, att det på grund av myndighetsutövningens speciella karaktär kan i vissa hänseenden gälla andra principer på det området än i enskild verksamhet, t. ex. när det gäller culpabedömningen. Men sådana variationer ligger inom ramen för den anpassning av de allmänna skadeståndsreglernas tillämpning till förhållandena på olika verksamhetsområden som alltid måste ske.

Med hänsyn till vad jag nu har sagt ligger det närmast till hands att ta som principiell utgångspunkt för en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar, att det allmänna åtminstone numera inte intar någon så uttalad särställning som tidigare har ansetts utan idag — i vart fall som huvudregel — svarar för person- och sakskada enligt de regler som gäller för enskilda. En sak för sig är, att den offentliga verksamhetens särdrag kan motivera, att man i samband med en lagstiftning i ämnet föreskriver in-

skränkningar eller utvidgningar i ett eller annat hänseende av det allmännas ansvarighet i förhållande till vad som gäller för enskilda. Till den frågan får jag anledning att återkomma i skilda sammanhang i det följande.

Lämnar man integritetskränkningarnas område, blir problemen mer komplicerade. Det erkänns allmänt, att det allmänna f. n. inte svarar för ren förmögenhetsskada genom felaktiga beslut av offentliga myndigheter eller av enskilda ämbets- eller tjänstemän. Detta gäller generellt och oberoende av att den eller de befattningshavare, som har vållat skadan genom försummelse i sin tjänst, i princip kan ådömas straffrättsligt ansvar för ämbetsbrott och ådra sig skadeståndsansvar — i åtminstone formell överensstämmelse med den allmänna grundsatsen om skyldighet för den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott att ersätta skadan. Denna ansvarsfrihet för det allmänna tas i allmänhet som ett tecken på att de allmänna skadeståndsreglerna inte är tillämpliga inom den typiskt offentligrättsliga verksamheten.

Uppfattningen, att det allmänna i princip inte svarar för skada som vållas av dess befattningshavare vid myndighetsutövning, har gamla traditioner i svensk rätt. Man har tidigare knappast gjort någon skillnad mellan person- och sakskada, å ena, och ren förmögenhetsskada, å andra sidan. Såvitt gäller ren förmögenhetsskada har principen om ansvarsfrihet fastslagits i rättspraxis i vissa avgöranden från 1930-, 40- och 50-talen. Däremot föreligger veterligt inte några vägledande avgöranden från tiden efter det att 1958 års lagförslag lades fram. Som det avgörande motivet för ansvarsfriheten har i litteraturen framhållits, att det här rör sig om ämbetshandlingar av offentligrättslig natur. Det skulle alltså vara hänsyn till verksamhetens art som betingar ansvarsfriheten. Man kan emellertid ifrågasätta, om det faktiska rättstillståndet verkligen skiljer sig så mycket från vad som gäller på privaträttens område utanför kontraktsförhållanden. Det är nämligen inte helt klart, i vilken omfattning de allmänna grundsatserna om organansvar och principalansvar i enskild verksamhet är tillämpliga i fråga om ren förmögenhetsskada, som en organmedlem eller en arbetstagare i tjänsten vållar genom brott. Jag har visserligen i det föregående (avsnitt 2.2.4.5.) antagit, att gällande rätt erkänner ett principalansvar också i dessa situationer. Men det finns veterligen inte några domstolsavgöranden som ger tydligt besked om det nuvarande rättsläget, och det är i varje fall först på senare år som man kan urskilja en tendens i rättspraxis att utvidga principalansvaret till skador av denna typ (se särskilt NJA 1962 s. 31). Det är inte möjligt att bedöma, i vad mån denna rättsutveckling också berör det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada. Frågan har ännu inte prövats i rättstillämpningen.

Mot denna bakgrund framstår inte inskränkningarna i det allmännas ansvar när det gäller ren förmögenhetsskada genom felaktig myndighetsutövning som helt oförenlig med den allmänna skadeståndsrättens principer.

2.3.6.3.

Hur långt ansvaret sträcker sig idag, är osäkert. Att grundsatsen om en ansvarsfrihet för det allmänna har åtminstone delvis brutits igenom på integritetskränkningarnas område skulle kunna tänkas få ett visst inflytande också när det gäller ren förmögenhetsskada.

I anslutning till vad jag nu har anfört vill jag beröra en fråga av systematisk art. Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar har i sitt förslag utgått från begreppet »offentlig verksamhet» som det avgörande kriteriet, när det gällt att bestämma tillämpningsområdet för en särskild lagstiftning i ämnet. Med »offentlig verksamhet» avser kommittén härvid all verksamhet som utövas av stat eller kommun eller vissa andra i kommitténs lagförslag särskilt angivna offentligrättsliga subjekt (3 §). Avgränsningen mot de allmänna skadeståndsreglernas tillämpningsområde sker enligt kommitténs förslag genom en hänvisning till dessa regler för sådan »verksamhet som till sin art är att jämställa med enskild verksamhet eller eljest innefattar arbetsuppgift som är väsentligen att jämställa med vad som förekommer inom enskild verksamhet» (20 §).

Enligt kommittéförslaget bygger gränsdragningen sålunda i första hand på kriterier som är hänförliga till verksamhetens uppbyggnad och dess allmänna art. Det framgår av vad jag har sagt i det föregående, att en sådan systematik inte har någon förankring i gällande rätt. Men jag anser den inte heller helt lämplig i en blivande lagstiftning. Jag har redan framhållit, att ett rättssubjekts offentligrättsliga eller privaträttsliga karaktär inte i och för sig bör inverka på omfattningen av dess skadeståndsansvar. Inte heller utgör den allmänna arten av den verksamhet i vilken skada har uppkommit något tillräckligt kriterium. En meningsfull jämförelse med vad som förekommer i enskild verksamhet måste många gånger bli mycket svår att göra. Både från sakliga synpunkter och om man tar hänsyn till det synsätt som hittills har varit förhärskande i doktrin och rättspraxis ter det sig naturligare, att en avgränsning av tillämpningsområdet för en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar i stället sker på grundval av dels den i svensk skadeståndsrätt traditionella distinktionen mellan person- och sakskada, å ena, samt ren förmögenhetsskada, å andra sidan, dels en åtskillnad mellan sådan verksamhet som innefattar myndighetsutövning samt övriga aktiviteter som utövas av det allmänna eller av enskilda. En sådan gränsdragning skulle utgå från såväl skadans art som den typiskt offentligrättsliga karaktären av det beslut eller den åtgärd som har gett upphov till skadan.

Uttrycket »myndighetsutövning» är visserligen inte något entydigt begrepp, vars närmare innehåll kan förutsättas vara känt, även om det knappast är någon nyhet i det juridiska språkbruket. Men i stort sett torde uttrycket förmedla en riktig föreställning om vad som åsyftas. Ett utmärkande drag för de förvaltningsakter som jag här vill beteckna som ut-

övning av offentlig myndighet är, att det rör sig om beslut eller åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter eller, för att använda ett mera ålderdomligt uttryckssätt, den statliga överhögheten över medborgarna i deras egenskap av samhällsmedlemmar. 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.

En beskrivning av uttrycket myndighetsutövning med utgångspunkt i dessa kriterier överensstämmer väl med de uttalanden om begreppets innehåll som jag har gjort i anslutning till 3 § första stycket i förslaget till förvaltningslag (prop. 1971: 30). Myndighetsutövning karakteriseras i det sammanhanget som utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.

Denna karakteristik synes i sin tur vara väl förenlig med de uttalanden om begreppet som ämbetsansvarskommittén har gjort i sitt principbetänkande »Ämbetsansvar» (SOU 1969: 20 s. 42 f). Används uttrycket myndighetsutövning i den betydelse jag här i korthet har angett torde man således uppnå att begreppet får i allt väsentligt samma innebörd på förevarande område som det kan antas komma att få i blivande förvaltningsrättslig och straffrättslig lagstiftning.

Uttrycket myndighetsutövning torde kunna användas och förstås i den följande allmänna diskussionen om lagstiftningens innehåll utan att det i detta sammanhang sker någon detaljerad analys av begreppet. En utförligare och mer konkret beskrivning av dettas innebörd kan f. ö. ges endast mot bakgrund av sakliga ställningstaganden till frågan om omfattningen av det allmännas skadeståndsansvar. Jag kommer att utveckla mina synpunkter på myndighetsutövningsbegreppet närmare vid behandlingen av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.3.2.).

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar har vid sidan av en huvudregel om ansvar för de offentligrättsliga subjekten för skada som uppkommer genom fel eller försummelse i den offentliga verksamheten föreslagit ett antal bestämmelser om rent objektivt skadeståndsansvar för staten vid vissa typer av skadefall. Jag har vid min behandling av frågan om de allmänna riktlinjerna för det skadeståndsrättsliga reformarbetet (avsnitt 1.5.3.) närmare motiverat varför kommitténs förslag i denna del inte bör föranleda lagstiftning i förevarande sammanhang. I enlighet härmed kommer jag i fortsättningen att ta som utgångspunkt för mina bedömningar, att en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar skall avse uteslutande

frågor om ersättning för skada som uppkommer genom fel eller försummelse i den offentliga verksamheten.

I det följande kommer jag att först behandla sådan offentlig verksamhet som inte avser myndighetsutövning, dvs. i huvudsak verksamhet som är att jämställa med enskild.

Det lär råda enighet om att det allmännas ansvarighet för person- och sakskada som uppkommer i verksamhet av detta slag bör bedömas enligt den allmänna skadeståndsrättens regler. Detta betyder, att de nya skadeståndsregler som jag har föreslagit i det föregående — och som i fråga om det allmänna principalansvaret innebär en väsentlig utvidgning av arbetsgivares skadeståndsskyldighet — blir fullt ut tillämpliga på de offentligrättsliga subjekten inom denna del av det allmännas verksamhet. Detsamma gäller i fråga om de oskrivna regler som följer av allmänt erkända skadeståndsrättsliga grundsatser, t. ex. reglerna om organansvar. Det blir således vid denna typ av verksamhet över huvud taget inte aktuellt att överväga några undantagsregler eller andra specialbestämmelser för det allmänna.

I princip har detta resonemang giltighet också när det gäller det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada i den del av dess verksamhet som inte avser offentlig myndighetsutövning. Utanför kontraktsförhållanden — eller avtalsliknande förhållanden — där kontraktsrättens regler blir direkt eller analogiskt tillämpliga för de offentligrättsliga subjekten på samma sätt som för enskilda personer, torde ansvarighet för ren förmögenhetsskada enligt allmänna skadeståndsregler i praktiken bli aktuell bara när skadan har orsakats genom brott. Jag har i det föregående (avsnitt 2.2.4.5.) som nämnt utgått från att de nya principalansvarsreglerna skall bli tillämpliga också i fråga om ren förmögenhetsskada som en arbetstagare i tjänsten vållar genom brott. Såvitt gäller sådana brott som kan begås av anställda i enskild tjänst likaväl som av befattningshavare hos det allmänna torde en tillämpning av dessa regler också inom den del av den offentliga verksamheten som det här gäller inte medföra några komplikationer.

De särskilda bestämmelserna om ämbetsansvar i brottsbalken påkallar emellertid uppmärksamhet i detta sammanhang. Också inom sådan offentlig verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning kan dessa bestämmelser bli tillämpliga. Man kan då fråga sig, om detta också innebär, att det allmänna alltid blir ersättningsskyldigt, så snart en ämbets- eller tjänsteman i sådan verksamhet har orsakat ren förmögenhetsskada genom ett förfarande som utgör tjänstefel eller annat ämbetsbrott. Så lär emellertid inte vara förhållandet. Grundsatsen att ren förmögenhetsskada är ersättningsgill vid brott erkänns allmänt vara underkastad den begränsningen, att ersättning utgår bara när skadan drabbar ett intresse som det ifrågavarande straffstadgandet är avsett att skydda. När det gäller ämbetsbrott av de befattningshavare i det allmännas tjänst som inte utövar offentlig makt eller

myndighet torde denna förutsättning för ersättningsansvar i många fall inte vara uppfylld. Det är inte säkert, att den rättspolitiska grunden för ämbetsansvaret i sådana förhållanden skall sökas i en önskan att ge skydd för enskildas ekonomiska intressen. Snarare torde den gå tillbaka på överhetens önskan att trygga sig mot att dess tjänstemän av försumlighet eller illojalitet åsidosätter de krav som ställs på dem.

Frågan torde emellertid sällan ställas på sin spets. Inom den del av den offentliga verksamheten som det här gäller — t. ex. de affärsdrivande verken — lär inte fattas några beslut som i rent utomobligatoriska förhållanden medför omedelbara rättsverkningar för enskilda. Det är därför knappast något praktiskt fall att en offentlig funktionär i sådan verksamhet genom fel eller försummelse i tjänsten vållar utomstående personer ren förmögenhetsskada, utan att förfarandet också innefattar ett allmänt brott, t. ex. bedrägeri. Under alla förhållanden bör det i praktiken inte bereda några svårigheter att med utgångspunkt i principen om ersättningsansvarets begränsning till de fall, då det skadade intresset åtnjuter skydd av straffstadgandet, tillämpa de allmänna skadeståndsreglerna inom denna del av den offentliga verksamheten på ett sätt som medför att de offentligrättsliga subjekten blir fullt likställda med enskilda. De problem som åtminstone teoretiskt sett kan uppkomma lär f. ö. så gott som helt försvinna, om fel i tjänsten av tjänsteman avkriminaliseras i den omfattning som ämbetsansvarskommittén nyligen har föreslagit (SOU 1969: 20). Enligt detta förslag skall nämligen straffrättsligt ansvar för ämbetsbrott i princip inträda endast vid sådana fel eller försummelser av ämbets- eller tjänstemän som innefattar maktmissbruk, dvs. missbruk av sådan offentlig myndighet som offentliga funktionärer kan utöva över medborgarna.

Det är inom den del av den offentliga verksamheten vilken avser myndighetsutövning som en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar får sin största principiella och praktiska betydelse.

Såvitt gäller person- och sakskada har jag i det föregående utgått från att det allmänna redan enligt gällande rätt som huvudregel svarar enligt den allmänna skadeståndsrättens regler också när sådan skada har uppkommit genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Men oavsett hur det i detalj förhåller sig i det hänseendet, finns det enligt min mening inga sakliga skäl att inta någon annan principiell ståndpunkt, när frågan om en lagstiftning i ämnet nu aktualiseras. Den enskildes intresse av att få gottgörelse för en sådan skada är detsamma, oavsett i vad slags verksamhet skadan har uppkommit. Att den skadelidande ofta har befunnit sig i en tvångssituation eller beroendeställning i förhållande till den befattningshavare eller det organ för det allmänna som har tillfogat honom skada, gör det närmast än mer berättigat att ersättning utgår i hithörande fall, än när en motsvarande skada har tillfogats honom av enskild person. De

synpunkter som motiverar, att ansvaret för skador uppkomna i enskild verksamhet genom regler om organ- eller principalansvar för arbetsgivare läggs på den som utövar verksamheten för att bäras som en kostnad i denna, har viss motsvarighet på detta område. Det rör sig här om en verksamhet av allmännyttig karaktär som bedrivs för medborgarnas gemensamma bästa. Det är utifrån solidaritets- och jämlikhetssynpunkter lika väl som från allmänna samhällsekonomiska synpunkter en naturlig ordning, att riskerna för skada i denna verksamhet via regler om ett skadeståndsansvar för det allmänna slås ut på kollektivet och att den ekonomiska bördan bl. a. genom beskattningen fördelas på medborgarna efter normer som fyller kraven på social rättvisa och ett rationellt utnyttjande av ekonomiska resurser. Det bör vidare påpekas, att det även i fråga om den offentliga verksamheten är ett önskemål, att det personliga skadeståndsansvaret för enskilda befattningshavare med anledning av deras görande och låtande i tjänsten kan begränsas — på samma sätt som när det gäller arbetstagare i enskild tjänst. Det önskemålet kan inte tillgodoses utan att de skadelidandes reparationsintresse eftersätts, om man inte samtidigt och i motsvarande mån lägger skadeståndsansvaret på det offentligrättsliga subjekt som svarar för verksamheten i fråga.

I två hänseenden ger emellertid den offentliga förvaltningens speciella karaktär anledning att särskilt pröva, om åtminstone formella avvikelser från de allmänna skadeståndsreglerna bör göras.

En tillämpning på förevarande område av dessa regler i fråga om person- och sakskada innebär till en början, att ersättningsskyldighet inträder, när sådan skada vållas genom direkta ingripanden mot person eller egendom. Tvekan kan däremot uppstå, när skada uppkommer som en följd av ett felaktigt myndighetsbeslut, t. ex. ett vitesförbud att ta befattning med viss egendom, vilket medför att egendomen undergår förstörelse, eller ett åläggande för en person att företa en åtgärd, som leder till att honom eller annan tillhörig egendom skadas osv. Inom den enskilda sektorn saknas egentlig motsvarighet till fall av denna art, eftersom det där över huvud taget inte kan förekomma beslut, som i kraft av offentligrättsliga regler blir omedelbart bindande för den enskilde. Sakligt sett finns det emellertid inte några skäl att behandla sådana fall annorlunda än övriga skadefall. Men en förutsättning för skadeståndsansvar är givetvis här som annars, att kravet på adekvat kausalitet mellan beslutet och skadan är uppfyllt.

Också i ett annat hänseende kan uppkomma vissa svårigheter att direkt tillämpa den allmänna skadeståndsrättens regler inom den offentliga myndighetsutövningens område. En sådan tillämpning innebär, att allmänna grundsatser eller lagregler om organ- och principalansvar gäller. De organisatoriska förhållandena i den offentliga förvaltningen är emellertid särpräglade, och det är ofta inte möjligt att dra paralleller med enskilda ju-

ridiska personer. Det kan exempelvis vara svårt att fastslå vad som skall förstås med »organ», när det gäller staten, kommunerna eller andra offentligrättsliga subjekt. Vidare förekommer det, att offentligrättsliga uppgifter som innefattar myndighetsutövning i viss omfattning tilldelas olika slag av inrättningar och enskilda fysiska eller juridiska personer, som inte kan sägas i egentlig mening ingå i den offentliga förvaltningsorganisationen. De skäl som jag nyss har anfört för ett skadeståndsansvar för det allmänna i fråga om person- eller sakskada, som vållas genom felaktig myndighetsutövning, gör sig emellertid gällande med samma styrka, oberoende av i vilka organisatoriska former verksamheten bedrivs. Under sådana förhållanden bör man inte anknyta regler om det allmännas skadeståndsansvar till de organisatoriska moment som inom den allmänna skadeståndsrätten är bestämmande för organ- och principalansvaret och som är anpassade efter de organisationsformer som förekommer på den enskilda sektorn. På detta område bör det i stället vara ensamt avgörande, om skadan har uppkommit vid myndighetsutövning. Huruvida den eller de personer som har vållat skadan är arbetstagare hos ett offentligrättsligt subjekt eller har ställning av organ för detta bör däremot vara utan betydelse.

Jag övergår härefter till frågan i vad mån det allmänna bör åläggas att ersätta r e n f ö r m ö g e n h e t s s k a d a som uppkommer genom felaktig myndighetsutövning.

Det är betydligt vanligare, att beslut eller åtgärder som innefattar myndighetsutövning berör den enskildes allmänna ekonomiska intressesfär än att de innebär ingrepp i hans personliga integritet eller direkt rör hans egendom. Genom att meddela olika slag av förbud eller att vägra tillstånd liksom genom beslut som fattas inom ramen för samhällets allmänna planerings- och regleringsverksamhet kan samhällsorganen i avsevärd mån påverka enskilda medborgares förvärvsmöjligheter eller deras ekonomiska situation över huvud taget. Fel som begås i förvaltningsverksamheten kan följaktligen leda till stora ekonomiska förluster för enskilda rättssubjekt.

Även om den svenska förvaltningen tillgodoser högt ställda krav på både effektivitet och rättssäkerhet, måste man räkna med att fel eller misstag då och då begås. Med de senaste decenniernas samhällsutveckling och snabba expansion av den offentliga sektorn har följt en långtgående och detaljerad reglering av den offentliga förvaltningen på allt vidsträcktare områden. Verksamheten har blivit alltmer komplicerad och ställer ständigt ökade krav på de offentliga funktionärernas kunskap, skicklighet och förtrogenhet med de ofta omfattande och ibland svårtolkade författningsbestämmelser som reglerar deras verksamhet. Trots insatser i fråga om utbildning, information o. d. är det ofrånkomligt att denna utveckling medför ökade risker för fel och misstag, även sådana av allvarlig beskaffenhet.

Grundsatsen om ansvarsfrihet för det allmänna i fråga om ren förmögenhetsskada, som uppkommer genom felaktig myndighetsutövning, har

rötter långt tillbaka i tiden. I den mån den över huvud taget vilar på medvetna rättspolitiska överväganden, har dessa gjorts i en tid då samhällsstrukturen var en helt annan än i våra dagar och mot bakgrunden av en allmän syn på förhållandet mellan »överheten» och medborgarna, som i väsentliga stycken skiljer sig från de värderingar som nu är förhärskande.

Alldeles bortsett från att det är tveksamt om denna grundsats alltjämt har full giltighet, är det under dessa förhållanden långt ifrån självklart att det allmänna bör åtnjuta en sådan ansvarsfrihet. De synpunkter som jag har anfört i det föregående på frågan om det allmännas ansvarighet för person- och sakskada vid felaktig myndighetsutövning har i allt väsentligt giltighet också när det gäller ren förmögenhetsskada. Detta gäller inte minst vad jag har anfört om önskvärdheten att åstadkomma en socialt rättvis och ekonomiskt rationell fördelning av kostnaderna för de förluster som orsakas genom fel eller försummelser i den offentliga förvaltningen. Det är visserligen tydligt, att reparationsintresset från sociala synpunkter framträder starkare på integritetskränkningarnas område, särskilt i fråga om personskada. Men åtskilliga exempel kan anföras, där ett felaktigt myndighetsbeslut, t. ex. en oriktig körkortsindragning eller en oriktig vägran att ge näringstillstånd, leder till förluster med lika socialt ömmande konsekvenser för den enskilde som ett sjukdoms- eller olycksfall. Också på förevarande område talar vidare behovet av att kunna införa regler som begränsar enskilda ämbets- och tjänstemäns personliga skadeståndsansvar för att det allmänna i stället träder in och bereder de skadelidande gottgörelse.

En ordning enligt vilken det allmänna i princip får bära det ekonomiska ansvaret för sådana förluster även när det begångna felet inte utgör vare sig ämbetsbrott eller annat brott av enskild befattningshavare, skulle visserligen innebära, att man sträcker det allmännas ansvarighet längre än vad som skulle följa av allmänna skadeståndsregler. Förhållandena i enskild verksamhet och vid offentlig myndighetsutövning är emellertid inte likartade. Det moment av direkt eller indirekt tvång och den monopolställning för samhällsorganen som karakteriserar myndighetsutövningen saknar motsvarighet inom den enskilda sektorn. Häri ligger ett skäl att ge den som lider skada genom felaktig myndighetsutövning ett mera långtgående ekonomiskt skydd. Det bör i detta sammanhang också påpekas, att en parallell mellan de situationer då enskilda personer i rent utomobligatoriska förhållanden vållar varandra ren förmögenhetsskada och fall då en medborgare tillfogas sådan skada genom felaktig myndighetsutövning inte alltid är helt rättvisande. Förhållandet mellan den enskilde medborgaren och samhällsorganen uppvisar i åtskilliga fall drag som påminner om kontraktsrättsliga relationer mellan enskilda. Detta gäller särskilt i de vanliga situationer då den enskilde direkt träder i förbindelse med myndigheterna och begär ett beslut eller annat besked i en angelägenhet som rör hans intressesfär. Det är knappast mer anmärkningsvärt, att det allmänna

i sådana fall får svara för de ekonomiska följderna av att myndigheterna brister i fullgörandet av sina åligganden enligt de offentligrättsliga reglerna, än att en avtalspart bär ekonomiskt ansvar för att han inte fullgör sina kontraktsenliga förpliktelser. Ett skadeståndsansvar för det allmänna vid felaktig myndighetsutövning låter sig därför i åtskilliga fall av denna art motivera från synpunkter som inte så mycket avviker från dem som ligger till grund för de privaträttsliga skadeståndsreglerna.

En internationell jämförelse belyser bjärt den särställning som svensk rätt intar på förevarande område. I praktiskt taget alla övriga västeuropeiska länder, som i fråga om social och ekonomisk utvecklingsnivå kan jämföras med Sverige, erkänns i princip ett ansvar för det allmänna i fråga om ren förmögenhetsskada vid fel eller försummelser också i den del av den offentliga verksamheten som avser myndighetsutövning. Detta gäller bl. a. i fråga om våra nordiska grannländer. Den nya norska skadeståndslagen innehåller regler om skadeståndsskyldighet för det allmänna i sådana fall, och liknande bestämmelser finns i de danska och finska lagförslagen. Det är en förutsättning för nordisk rättslikhet, att en motsvarande reglering sker i Sverige.

Sakligt leder dessa överväganden till slutsatsen, att det allmänna bör svara inte bara för person- och sakskada utan också för ren förmögenhetsskada, när sådan skada uppkommer genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Mot en sådan ordning har emellertid både inom kommittén och under remissbehandlingen rests invändningar av principiell natur med utgångspunkt från stats- och förvaltningsrättsliga synpunkter. Det har ifrågasatts, om det är lämpligt och förenligt med allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser att via skadeståndsreglerna införa en möjlighet till domstols- eller annan efterhandskontroll över förvaltningen vid sidan av den vanliga administrativa besvärsprocessen.

Enligt min mening kan synpunkter av detta slag inte tillåtas inverka på den grundläggande frågan, om det allmänna bör i princip svara för skada genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Svaret på den frågan måste ges med utgångspunkt enbart i överväganden av vad som är önskvärt och lämpligt från sociala och samhällsekonomiska synpunkter. Om frågan besvaras jakande, blir det därefter en uppgift att utforma ersättningssystemet och reglerna om dettas administration på ett sätt som tillgodoser de skadelidandes intresse att få ersättning i den omfattning man finner sakligt motiverad, utan att grundläggande förvaltningsrättsliga principer åsidosätts. Detta är enligt min mening fullt möjligt. Som jag skall utveckla närmare i det följande vid min behandling av vissa särbestämmelser i kommittéförslaget kan man, utan att träda de skadelidandes rätt för när, ställa upp sådana förutsättningar för deras ersättningsrätt, att den efterhandskontroll via skadeståndsreglerna som i och för sig är oundviklig inte

behöver inge betänkligheter från förvaltningsrättsliga synpunkter.

Jag vill i detta sammanhang och med anledning av vissa remissuttalanden särskilt betona, att den prövning som det här kan bli fråga om inte innebär, att ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut, som i skadeståndsmålet konstateras vara oriktigt, skall rivas upp och mista sin rättskraft. Att en enskild, som har lidit skada genom beslutet, tillerkänns ersättning av det allmänna, innebär ju inte att beslutet som sådant förlorar sin rättsverkan, vare sig i förhållande till den parten eller gentemot annan person. Det bör också tilläggas, att en efterhandskontroll av detta slag inte är någon nyhet. En sådan kontroll blir aktuell redan enligt gällande rätt, när åtal eller skadeståndstalan väcks mot en ämbets- eller tjänsteman med anledning av påstått tjänstefel. Jag vill också erinra om den granskningsverksamhet som utövas av riksdagens ombudsmän. Risken att ett fel eller en försummelse kommer upp till bedömning på den vägen är en realitet för flertalet offentliga funktionärer och kan antas spela en större roll för deras handlande än en avlägsen möjlighet att skadeståndsansvar åläggs det allmänna med anledning av fel eller försummelser som de begår. Att en sådan möjlighet införs kan därför inte ses som någon principiell nyhet av betydelse och behöver inte befaras ha några menliga verkningar för förvaltningens självständighet och effektivitet.

I vilken omfattning det över huvud taget blir fråga om en efterhandskontroll genom prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna är som jag har antytt beroende av vilken ställning man tar i en rad speciella frågor om skadeståndsansvarets förutsättningar och omfattning. Innan dessa frågor har behandlats, finns det inte anledning att gå närmare in på spörsmålet, i vilken ordning en ersättningstalan mot det allmänna bör prövas, dvs. om prövningen bör ankomma på de allmänna domstolarna eller på ett eller flera administrativa organ och, i det förra fallet, huruvida allmän domstol bör i någon mån vara bunden av administrativ domstols eller myndighets bedömning av riktigheten av det beslut eller den åtgärd som har orsakat skada. Jag kommer att behandla dessa frågor särskilt i ett följande avsnitt (2.3.6.16.).

Rörande frågan om de ekonomiska verkningarna för det allmänna av en reform enligt de nu angivna riktlinjerna vill jag här endast anföra ett par allmänna synpunkter.

Att reformen kommer att medföra ökade utgifter för det allmänna är uppenbart. Men det saknas helt underlag för att göra ens någotsånär säkra förutsägelser om kostnadernas omfattning — alltför många osäkra och delvis irrationella faktorer kommer att spela in. Varje jämförelse med förhållandena i andra länder måste bli haltande och av ringa värde, även om t. ex. erfarenheterna från våra grannländer Danmark och Norge ger anledning att inte hysa överdrivna farhågor.

Hur mycket de ekonomiska verkningarna för det allmänna betyder, beror i hög grad på hur långt man går när det gäller att begränsa ansvarighetens omfattning genom särbestämmelser om förutsättningarna för skadeståndsansvaret och om skadeståndens beräkning, inbegripet allmänt verkande jämkningsregler. De ekonomiska faktorerna måste därför beaktas vid utformningen av sådana bestämmelser, och jag får också anledning att i olika sammanhang i det följande beröra ekonomiska aspekter på lagstiftningen.

På grundval av de överväganden som jag har gjort i det föregående förordar jag, att i en ny lagstiftning som huvudregel tas upp bestämmelse av innebörd, att det allmänna skall ersätta såväl person- eller sakskada som ren förmögenhetsskada, vilken vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Att man låter den grundläggande ansvarsregeln knyta an till begreppet »myndighetsutövning» i stället för att som i kommittéförslaget utforma reglerna om det allmännas skadeståndsskyldighet med utgångspunkt främst i organisatoriska förhållanden får konsekvenser främst i rättstekniskt avseende men blir också av saklig betydelse.

Till en början undgår man behovet av att genom sådana bestämmelser som 20 § i kommittéförslaget innehåller särskilt avgränsa tillämpningsområdet för de nya reglerna om det allmännas ansvar mot de områden av den offentliga verksamheten där allmänna skadeståndsregler skall tillämpas. Under det att enligt kommittéförslaget allmän lag skall tillämpas i verksamhet som kan anses jämställd med enskild kommer enligt mitt förslag allmänna skadeståndsregler att utan vidare bli tillämpliga vid all verksamhet — offentlig eller enskild — som inte avser myndighetsutövning. Det föreligger en inte oväsentlig principiell skillnad mellan de rättstekniska metoder som sålunda har använts i de båda förslagen. Med kommittéförslagets uppläggning blir det nödvändigt att närmare undersöka vilka personer eller inrättningar som skall anses ingå i det allmännas organisation. Dessutom måste man i det särskilda fallet ställa frågan i vad mån den skadebringande verksamheten företer likheter med enskild. Enligt mitt förslag blir däremot arten av det beslut eller den åtgärd som har orsakat skada det ensamt avgörande kriteriet, medan det saknar betydelse om verksamheten från organisatoriska synpunkter är att beteckna som offentlig eller inte.

Dessa skillnader får vissa konsekvenser i fråga om omfattningen av den nya lagstiftningens tillämpningsområde. Enligt 3 § kommittéförslaget skulle de särskilda reglerna om ansvar i offentlig verksamhet gälla även för universitet, högskola och akademi samt för skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, sjömanshus och annan sådan offentlig inrättning. Lagförslaget föreskrev alltså ansvar endast för vissa offentliga rättssubjekt. Vid sidan av staten och kommunerna skulle skadeståndsansvar enligt den nya lagen kun-

na komma i fråga endast beträffande de särskilt uppräknade subjekten och sådana offentliga inrättningar som till organisation och verksamhetsuppgifter är jämförliga med dessa. Detta skulle innebära en inte obetydlig inskränkning av tillämpningsområdet. Offentliga uppgifter fullgörs inte bara av statliga och kommunala myndighetsorgan och sådana offentliga inrättningar som kommittén tog sikte på utan också av vissa korporationer, som t. ex. handelskamrarna och Sveriges advokatsamfund, av juridiska personer som har bildats i privaträttsliga former men på det allmännas initiativ — t. ex. Aktiebolaget Svensk bilprovning — och någon gång av enskilda fysiska personer som inte kan sägas ingå i det allmännas organisation. Sådan »offentlig förvaltning genom enskilda» har ibland inslag av myndighetsutövning. Det gäller t. ex. besiktningsmännens verksamhet hos Aktiebolaget Svensk bilprovning, vissa tjänsteåtgärder av notarius publicus, advokatsamfundets beslut om antagande och uteslutning av medlemmar etc. Undan för undan sker en omfördelning av de offentliga uppgifterna mellan myndigheter, allmänna inrättningar och rättssubjekt bildade i privaträttslig ordning. Det synes naturligt att den enskildes rätt till ersättning när han har åsamkats skada genom ett beslut eller en åtgärd som innebär myndighetsutövning är densamma, oavsett om beslutet har fattats eller om åtgärden har vidtagits av ett offentligrättsligt subjekt eller utgör ett led i en verksamhet som bedrivs av ett privaträttsligt subjekt. Reglerna om det allmännas ersättningsskyldighet vid myndighetsutövning bör sålunda gälla oberoende av vem som faktiskt utövar denna myndighet. Detta resultat tillgodoses inte i kommittéförslaget men uppnås om man som enligt mitt förslag knyter an uteslutande till begreppet myndighetsutövning och bortser från de organisatoriska förhållandena. I praktiken torde dock skillnaden i fråga om omfattningen av tillämpningsområdet för särreglerna om det allmännas ansvar inte bli betydande, eftersom sådan myndighetsutövning genom enskilda som jag här har berört f. n. förekommer bara i begränsad utsträckning.

Den metod att bestämma tillämplighetsområdet för reglerna om det allmännas skadeståndsansvar som jag sålunda förordar får praktisk betydelse också för frågan om ansvarssubjektet. Bakom kommittéförslaget ligger tanken att de organisatoriska förhållandena skall vara bestämmande också för vilket offentligrättsligt subjekt som skall bära skadeståndsansvaret enligt den nya lagstiftningen. Samtidigt har kommittén funnit det nödvändigt att för vissa verksamhetsområden göra avsteg från huvudregeln. Så har skett genom 2 § kommittéförslaget, där det föreskrivs att staten i viss omfattning skall svara för skada i verksamhet som utövas av annan än staten, nämligen av borgerlig eller kyrklig kommun.

Under remissbehandlingen har det satts i fråga, om inte skadeståndsansvar enligt den nya lagen undantagslöst bör åvila staten eller kommun. Man har härvid understrukit att det här gäller en verksamhet som staten eller

kommunerna ytterst svarar för och bekostar, oavsett i vilka organisatoriska former verksamheten bedrivs.

Med den uppbyggnad med utgångspunkt i organisatoriska förhållanden som kommittéförslaget fått kan det te sig naturligt att lägga skadeståndsansvaret på det subjekt som faktiskt driver och administrerar den verksamhet i vilken en inträffad skada har uppkommit. Men om man i enlighet med vad jag föreslår utgår från att ansvarighet skall inträda bara för skada vid utövning av offentlig myndighet kommer frågan i ett annat läge. Det framgår av vad jag har sagt tidigare att jag med myndighetsutövning avser sådana beslut eller åtgärder som är ett uttryck för den samhälleliga överhögheten över medborgarna. Men det betyder, att det alltid blir fråga om en verksamhet som kan bedrivas endast i kraft av de offentligrättsliga regler som gäller för statlig eller kommunal verksamhet. Ytterst går sålunda verksamheten, till den del den avser myndighetsutövning, tillbaka på de maktbefogenheter som exklusivt tillkommer staten eller kommunerna. Detta faktum förändras inte av att verksamheten i organisatoriskt avseende drivs av ett från staten och kommunerna formellt fristående subjekt. Under dessa förhållanden är det enligt min mening följdriktigt och sakligt naturligt att det ekonomiska ansvaret för skador som uppkommer vid sådan verksamhet också bärs av staten resp. kommunerna.

Frågan huruvida i det enskilda fallet staten eller en kommun skall bära skadeståndsansvaret behandlas i sin helhet i specialmotiveringen (avsnitt 5.1.3.2.).

I enlighet med det anförda förordar jag att skadeståndsansvaret enligt den förut angivna huvudregeln undantagslöst skall åvila staten eller kommun. Vid min behandling av de enskilda bestämmelserna kommer jag att mera detaljerat beröra frågan om ansvarighetens fördelning mellan staten och kommunerna inom olika verksamhetsområden (avsnitt 5.1.3.2.).

Jag har i det föregående diskuterat frågan om det allmännas skadeståndsansvar i verksamhet som avser myndighetsutövning endast såvitt avser person- eller sakskada samt ren förmögenhetsskada. Enligt gällande rätt utgår i vissa fall ersättning också för annan ideell skada än sveda och värk eller lyte och annat stadigvarande men i följd av kroppsskada. Jag åsyftar bestämmelserna i 6 kap. 3 § SL om ersättning för lidande som tillfogas någon genom brott mot den personliga friheten eller genom ärekränkande gärning. Tydligt är att sådana gärningar kan förekomma också i samband med utövning av offentlig myndighet, t. ex. när någon utan laga grund berövas friheten genom en myndighets beslut eller när en ämbetsman i sin tjänsteutövning gör sig skyldig till ärekränkning. I konsekvens med den ståndpunkt jag har intagit i det föregående i frågan om de nya principalansvarsreglernas tillämpning när en arbetstagare i sin tjänst begår en brottslig gärning av detta slag (avsnitt 2.2.4.5.) förordar jag att också reglerna om det

allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning görs tillämpliga i hithörande fall. Däremot är jag inte beredd att förorda regler som innebär att ersättning för lidande utgår i vidare omfattning än som följer av den motsvarighet till 6 kap. 3 § SL som skall tas upp i den nya lagstiftningen.

Som jag redan har framhållit kan det bli nödvändigt med hänsyn till den offentliga myndighetsutövningens speciella karaktär att införa särregler, som generellt eller för vissa fall inskränker det allmännas skadeståndsansvar eller på annat sätt medför avvikelser från den huvudregel som jag här har ställt upp. Kommittéförslaget innehåller ett flertal bestämmelser av detta slag. Jag hänvisar i det avseendet till den redogörelse som jag nyss har lämnat. I det följande kommer jag att behandla kommitténs förslag i denna del i 12 särskilda avsnitt. Jag tar först upp frågan om det s. k. standardkravet (2.3.6.4.) och i anslutning därtill frågan om begränsning av kretsen av de ersättningsberättigade (2.3.6.5.). Därefter behandlas frågan om inskränkningar i ansvarigheten vid kontroll-, upplysnings- och serviceverksamhet (2.3.6.6.). De tre följande avsnitten rör frågor om undantag för skada genom beslut av de högsta statsorganen (2.3.6.7.), om särskilda begränsningar av rätten till ersättning med anledning av dom eller beslut (2.3.6.8.) samt om verkan av den skadelidandes »passivitet» i andra fall (2.3.6.9.). Frågan om skada på omhändertagen egendom behandlas i ett följande avsnitt (2.3.6.10.). Jag tar därefter upp frågor om det allmännas ansvarighet gentemot egna arbetstagare (2.3.6.11.), om det speciella undantag som kommittén har föreslagit i fråga om skada som drabbar utländskt intresse (2.3.6.12.) samt om ersättning för skada uppkommen under krigs- och beredskapsförhållanden (2.3.6.13.). I det följande avsnittet behandlas frågan om behovet av särskilda regler rörande skadeståndets storlek (2.3.6.14.) och i anslutning därtill frågan om verkan av skadelidandes medvållande (2.3.6.15.). — Slutligen diskuteras spörsmålet om förfarandet för prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna (2.3.6.16.).

2.3.6.4. »Standardregeln». Den huvudregel om ersättningsansvar för det allmänna vid fel eller försummelse i offentlig verksamhet som kommittéförslaget innehåller (1 §) förutsätter i princip culpa hos den eller de funktionärer som genom felaktigt handlande — eller underlåtenhet — har orsakat skadan. Kommittén har emellertid ansett en ytterligare begränsning med avseende på skadeståndsansvarets förutsättningar vara nödvändig. Den offentliga verksamheten företer enligt kommittén vissa olikheter jämfört med privat verksamhet. Den bedrivs sålunda till medborgarnas gemensamma nytta, inte i vinstsyfte. Verksamheten är kringgärdad av författningsföreskrifter, ofta av detaljerat slag. Även mindre allvarliga överträdelser av dessa kan medföra att den felande befattningshavaren ådöms ansvar för ämbetsbrott och åläggs ersättningsskyldighet. Främst av dessa skäl har

kommittén ansett sig böra föreslå en särskild bestämmelse av innebörd, att vissa typer av obetydliga fel inte skall ådra det allmänna skadeståndsansvar, även om sådant ansvar anses åvila den felande ämbets- eller tjänstemannen. Det avgörande kriteriet enligt en sådan bestämmelse bör enligt kommittén vara, huruvida de krav som skäligen kan ställas på verksamhetens utövning har blivit åsidosatta.

Kommittén utgår dock från att ansvarighet skall kunna inträda också vid »anonyma» fel, dvs. när det är klart att ett fel har begåtts, som innebär åsidosättande av de handlingsnormer som den allmänna culparegeln bygger på, men det inte kan fastställas vem som är den felande. Skadeståndsansvar skall enligt kommittén också kunna inträda vid s. k. kumulerade fel, dvs. när flera funktionärer har medverkat till skadan genom smärre fel, som visserligen inte vart för sig innebär en sådan avvikelse från handlingsnormerna att culpaansvar kan göras gällande men som tillsammantagna framstår som ett culpöst åsidosättande av dessa normer.

Med en bestämmelse om åsidosättande av »skälig standard» som förutsättning för ersättningsskyldighet avser emellertid kommittén att åstadkomma en begränsning av skadeståndsansvaret också i ett annat hänseende. Kommittén påpekar, att lag- och författningsbestämmelser, som gör det till en tjänsteplikt för en befattningshavare i det allmännas tjänst att handla på visst sätt, inte alltid är givna till de enskildas skydd utan kan avse att i stället tillgodose — enbart eller främst — ett rent offentligt intresse. När enskilt intresse, som inte kan anses åtnjuta skydd genom en sådan bestämmelse, likväl tillskyndas skada genom att bestämmelsen åsidosätts, bör skadeståndsansvar för det allmänna inte inträda utan vidare. Kommittén anser försiktigheten bjuda, att detta kommer till uttryck i lagstiftningen, och föreslår, att detta sker genom en sådan utformning av regeln om »skälig standard» att den tar sikte på de krav som »i förhållande till den skadelidande» skäligen kan ställas på verksamhetens utövning.

Det rör sig här enligt min mening om två olika och principiellt artskilda aspekter på skadeståndsansvarets förutsättningar. Den ena tar sikte enbart på en bedömning av det förfaringssätt som har orsakat skadan och har nära släktskap med frågan om innehållet i de handlingsnormer som ligger till grund för culpabedömningen. Den andra rör frågan om kretsen av de ersättningsberättigade och avser fastställandet av vilka ekonomiska intressen som skyddas av en åsidosatt handlingsnorm. Detta problem brukar bedömas fristående från spörsmålet om culpanormernas innehåll. Enligt min mening är det från både sakliga och systematiska synpunkter naturligt, att de båda frågorna hålls isär och bedöms fristående från varandra också i det här sammanhanget. I den mån en särskild reglering av dessa frågor anses påkallad bör den inte som i kommittéförslaget ske genom en enda »standardregel». Jag kommer därför i detta avsnitt att uppehålla mig uteslutande vid frågan om kravet på åsidosättande av »skälig standard» som förutsättning för skadeståndsansvaret. De problem som sammanhänger

med frågan om kretsen av de ersättningsberättigade behandlar jag i nästkommande avsnitt.

Mot kommitténs ståndpunkt i fråga om förutsättningarna för skadeståndsansvaret med avseende på beskaffenheten av de förfaranden som skall medföra ersättningsskyldighet för det allmänna har under remissbehandlingen riktats viss kritik. Besvärssakkunniga har hävdat, att man genom att erkänna ansvar för anonyma och kumulerade fel avlägsnar sig från det krav på culpa som ligger till grund för kommittéförslaget och att den objektiva bedömning som standardregeln innebär är svårförenlig med culpaprincipen. Det har vidare framhållits, att huvudregeln om ansvar för fel och försummelse i den offentliga verksamheten blir alltför vag genom kravet på åsidosättande av skälig standard och att den föreslagna regeln är motsägelsefull. Flera remissinstanser, bl. a. Sveriges advokatsamfund, LO och TCO, anser att standardregeln alltför mycket begränsar de skadelidandes möjligheter att få ersättning, eftersom den innebär, att en skadeståndstalan skall kunna ogillas också i vissa fall, när fel eller försummelse faktiskt föreligger. De tankegångar som standardregeln bygger på har emellertid vunnit anslutning i en del andra remissyttranden.

I fråga om de grundläggande förutsättningarna för skadeståndsansvaret enligt den huvudregel om ansvar för skada vid utövning av offentlig myndighet som jag föreslår kan jag i viss mån instämma i kritiken mot kommitténs uttalande om att ansvaret förutsätter culpa hos den felande befattningshavaren, om nämligen därmed menas, att samtliga förutsättningar för att ålägga denne personligt skadeståndsansvar skall vara uppfyllda. En sådan ståndpunkt är knappast förenlig med tanken att ansvar skall kunna inträda också vid anonyma och kumulerade fel, en tanke som jag i sak vill ansluta mig till. Jag kan därför i princip biträda besvärssakkunnigas uppfattning att frågan huruvida skadeståndsansvar föreligger bör avgöras på grundval av en mer objektiv bedömning av det förfarande som har orsakat skadan. Vid den bedömningen bör å andra sidan de handlingsnormer som ligger till grund för den allmänna culparegeln bilda utgångspunkt. Jag återkommer i specialmotiveringen till frågan hur dessa principer bör komma till uttryck i lagtexten (avsnitt 5.1.3.2.).

De skäl som enligt kommittén motiverar, att man på detta område — dvs. enligt mitt förslag vid myndighetsutövning — ställer upp ett särskilt krav på åsidosättande av skälig standard som ansvarsförutsättning, finner jag övertygande. Vållandebegreppet i den allmänna skadeståndsrätten har tänjts ut på ett sätt som har medfört att enskilda företagare har blivit underkastade ett ofta mycket strängt skadeståndsansvar. Ett åsidosättande av en författningsbestämmelse — t. ex. om arbetarskydd — från företagarens eller hans anställdas sida anses av domstolarna nästan undantagslöst innefatta vållande. På den offentliga förvaltningens område är verksamheten i långt större utsträckning än inom den enskilda sektorn reglerad genom författningsföreskrifter. I betydande omfattning

tar sådana föreskrifter direkt eller indirekt sikte på att skydda enskilda intressen. Mot bakgrund av hittillsvarande rättstillämpning, inte bara när det gäller enskildas skadeståndsansvar utan också i fråga om straff- och skadeståndsansvaret för ämbets- eller tjänstemän, finns det anledning räkna med att varje överträdelse av författningsbestämmelser av detta slag kommer att anses som skadeståndsgrundande fel eller försummelse. De rättspolitiska skäl som kan åberopas för en regel om ersättningsskyldighet för det allmänna vid brister i den offentliga förvaltningen motiverar emellertid inte ett obetingat ansvar i alla sådana situationer. Mindre dröjsmål på grund av bristfällig planering eller otillräckliga resurser, smärre förbiseenden och misstag på grund av brådskande förhållanden eller stor arbetsbörda osv. är oundvikliga företeelser i en ständigt expanderande offentlig förvaltning. Allmänheten kan inte rimligen kräva absoluta garantier mot de ekonomiska följderna av sådana händelser — att de då och då leder till förluster för enskilda får ses som ett av de pris som medborgarna får betala för den nytta de har av en verksamhet som ytterst syftar till att tillvarata deras egna intressen. Det är ett rimligt krav på den enskilde medborgaren att han tar dessa skaderisker i beräkning och inriktar egna ansträngningar på att begränsa verkningarna av sådana företeelser, t. ex. genom att själv kontrollera muntligen lämnade anvisningar eller upplysningar etc.

Mot en »standardregel» kan invändas, att det allmänna härigenom bereds en förmånsställning som enskilda rättssubjekt inte har och att just den omständigheten att samhället utövar tvångsmakt mot medborgarna motiverar ett långtgående skadeståndsansvar för de offentligrättsliga subjekten. Men jag vill då erinra om att den offentliga myndighetsutövningen företer också andra särdrag som talar i motsatt riktning. Samhällsorganen befinner sig här i ett tvångsläge, som i stort sett saknar motsvarighet på den enskilda sektorn. De kan inte undandra sig att vidta de åtgärder eller fatta de beslut som allmänheten begär av dem eller som i övrigt åligger dem enligt lag eller författning. De är ofta hårt pressade av lagstadgade tidsfrister och kan inte avvika från de detaljerade regler som gäller för deras verksamhet. Det blir vidare inom den offentliga myndighetsutövningen fråga om ansvar för ren förmögenhetsskada i en helt annan omfattning än i enskild verksamhet. Frekvensen av åtgärder och beslut som rör enskildas ekonomiska förhållanden är stor, och även obetydliga misstag kan leda till avsevärda förluster. Den återhållsamhet som präglar den allmänna skadeståndsrättens regler om ansvar för ren förmögenhetsskada betingas bl. a. av nödvändigheten att hålla ansvaret inom rimliga gränser. Det är naturligt att detta behov tillgodoses genom särskilda regler, när ett sådant ansvar lagregleras på ett område där just den skadetypen är vanlig. En standardregel kan fylla en sådan funktion. Det är också främst i fråga om ren förmögenhetsskada som en sådan regel kan väntas få praktisk betydelse. På integritetskränkningarnas område lär nämligen kraven på »skälig stan-

dard» regelmässigt sammanfalla med den allmänna culparegelns handlingsnormer. Särskilt gäller detta när det är fråga om direkta ingripanden mot en person eller hans egendom. Däremot kan det finnas behov av en standardregel i fall då person- eller sakskada har vållats genom ett felaktigt beslut.

Det skulle kunna göras gällande, att de synpunkter som jag nu har anfört till stöd för en särskild standardregel kan tillgodoses inom ramen för den vållandebedömning som skall ske med tillämpning av allmänna grundsatser. Vid varje bedömning, huruvida sådant vållande föreligger som är en förutsättning för skadeståndsansvar måste hänsyn tas till arten av och ändamålet för den verksamhet i vilken skadan har uppkommit, de förhållanden under vilka den utövas och liknande omständigheter. Det kan hävdas, att bedömningen i sådana hänseenden i själva verket innebär en prövning av huruvida kraven på »skälig standard» har åsidosatts.

Enligt min mening kan man emellertid inte helt falla tillbaka på sådana allmänna principer. Frågan om skälig standard kommer som jag har nämnt upp framför allt när skada har orsakats genom felaktigt beslut. Förhållandena är i sådana fall inte helt jämförliga med dem som föreligger vid skadefall i rent utomobligatoriska förhållanden på den enskilda sektorn. Vållandebedömningen sker då enligt avsevärt friare normer och utifrån allmänna värderingar — utanför arbetarskydds- och trafiklagstiftningens områden mera sällan på grundval av en detaljerad reglering av handlingsnormerna. Liksom vållandebedömningen vid åsidosättande av kontraktsenliga förpliktelser inte sällan är strängare än i utomobligatoriska förhållanden, får man räkna med en sträng vållandebedömning när författningsföreskrifter om myndighetsutövning har överträtts. Den rättspraxis som rör t. ex. företagares skadeståndsansvar vid åsidosättande av offentligrättsliga skyddsföreskrifter av olika slag bekräftar, att det finns fog för ett sådant antagande. Jag finner det angeläget att det genom en uttrycklig bestämmelse markeras, att en så långtgående objektivering av det allmännas skadeståndsansvar inte är åsyftad.

Det är mot bakgrund av dessa synpunkter som jag inte heller är beredd att förorda en reglering motsvarande den som har skett i den nya norska lagen och som innebär, att standardregeln gjorts tillämplig också i fråga om enskild arbetsgivares skadeståndsansvar. Åtminstone för svensk rätts del skulle en ordning som den norska kunna få konsekvenser som inte är avsedda. Det kan befaras, att en sådan standardregel leder till en ändrad och mer återhållsam praxis vid vållandebedömningen i enskild verksamhet. Om en sådan effekt alls anses önskvärd, bör den grundas på medvetna rättspolitiska överväganden och i varje fall inte åstadkommas genom en bestämmelse som främst tar sikte på att reglera skadeståndsansvaret vid offentlig myndighetsutövning. Men följden av en reglering i överensstämmelse med den norska lagen kan också bli en sådan urholkning av standardregelns innehåll, att dess rättspolitiska syften förfelas. Jag vill emeller-

tid betona, att den formella skiljaktighet mellan den norska och den svenska lagen som uppkommer på denna punkt inte nödvändigtvis kommer att motsvaras av materiell rättsolikhet. Utgångspunkterna är inte desamma i de båda länderna, bl. a. med hänsyn till att man i norsk rättspraxis har gått längre än hos oss när det gäller att erkänna rent objektivt skadeståndsansvar för företagare och att de norska domstolarna därför sannolikt inte har haft anledning att förskjuta gränserna mellan vållande och icke-vållande på det sätt som har skett i Sverige.

Mot en standardregel har slutligen invänts, att den kan leda till stötande resultat i fall då det allmänna befrias från skadeståndsansvar med stöd av denna regel, under det att den enskilde befattningshavare som har vållat skadan åläggs ersättningsskyldighet. Jag vill inte bestrida, att problemet existerar och kräver en lösning. Som jag kommer att utveckla i det följande vid min behandling av frågan om arbetstagares skadeståndsansvar (avsnitt 2.4.5.) kan och bör det emellertid lösas genom regler om jämkning av tjänstemännens personliga skadeståndsansvar. I samma mån som detta ansvar jämkas eller bortfaller i hithörande situationer blir visserligen resultatet, att förlusten i stället får bäras av den enskilde skadelidande. Som jag också skall beröra närmare i det följande är emellertid den konsekvensen inte så stötande som det ytligt sett kan förefalla. Den rimmar i själva verket väl med de överväganden som enligt det föregående över huvud taget motiverar en standardregel. Jag vill slutligen erinra om, att problemet i praktiken kommer att helt försvinna, om ämbetsansvarskommitténs tidigare omnämnda förslag till avkriminalisering av tjänstemännens fel i tjänsten genomförs och därmed möjligheterna att ålägga enskilda tjänstemän ansvarighet för ren förmögenhetsskada begränsas till fall av så allvarliga försummelser, att kravet på skälig standard under alla förhållanden måste anses åsidosatt.

I enlighet med vad jag nu har anfört förordar jag att i den nya lagen tas upp bestämmelse att ersättningsskyldighet för det allmänna med anledning av fel eller försummelse vid myndighetsutövning skall inträda endast om »skälig standard» i verksamheten har åsidosatts. Jag kommer att ytterligare beröra frågan om bestämmelsens utformning och innebörd vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.3.3.).

2.3.6.5. Kretsen av de ersättningsberättigade. Vid min behandling av huvudgrunderna för en ny lagstiftning om skadestånd på grund av eget vållande har jag närmare berört bl. a. frågan om avgränsningen av kretsen av de ersättningsberättigade (avsnitt 2.1.4.3.). Jag har därvid framhållit, att en sådan avgränsning enligt allmänna grundsatser sker i två hänseenden. För det första gäller, att när person- eller sakskada eller ren förmögenhetsskada har tillfogats någon under sådana omständigheter att ersättningsskyldighet över huvud taget föreligger, skadestånd i princip inte utgår till annan än den som har lidit integritetskränkningen resp. den mot vilken det

skadegörande beteendet är omedelbart riktat. Den som har lidit ekonomisk förlust som följd av att annan har tillskyndats skada har med andra ord inte rätt att få skadestånd, om inte särskild föreskrift härom finns, som t. ex. regeln i 6 kap. 4 § SL om ersättning till efterlevande, när någon har blivit dödad. För det andra utgör det vid culpaansvar en förutsättning för att rätt till skadestånd skall inträda, att skadan har drabbat ett intresse som kan anses skyddat genom den handlingsnorm — av straffrättslig eller annan art — som skadevållaren har överträtt. Dessa grundsatser har enligt min mening generell giltighet vid allt skadeståndsansvar som direkt eller indirekt grundas på vållande.

Som jag har nämnt vid behandlingen av standardregeln (avsnitt 2.3.6.4.) har kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar ansett försiktigheten bjuda, att grundsatsen om skadeståndsansvarets begränsning till »skyddade intressen» på förevarande område kommer till uttryck i lagtexten. De situationer där man säkert kan skilja ut vissa intressen, som inte är skyddade mot pliktöverträdelsen i det särskilda fallet, är enligt kommittén inte alltför vanliga. Bestämmelsen i 6 kap. 8 § SL (numera 20 kap. 8 § fjärde stycket RB), att målsägande är den mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada, bör visserligen inte rimligen tolkas så, att var och en som i någon form har lidit skada av att ett brott blivit begånget utan vidare har rätt till skadestånd. Men kommittén antar, att sedan det väl har konstaterats i ett visst fall att ett ämbetsbrott föreligger, domstolen in dubio utgår från att även de enskilda personer som blir lidande genom brottet är skyddade av föreskrift som bestämmer tjänstepliktens omfattning. Den försumlige tjänstemannen torde på yrkande åläggas att utge ersättning till enskild skadelidande. Det är emellertid enligt kommittén inte påkallat, att skadestånd alltid utgår till enskilda intressenter, oavsett vad som avsågs när befattningshavarens skyldigheter i tjänsten slogs fast. Det får i huvudsak bli domstolarnas sak att genomföra den nödvändiga begränsningen på lämpligt sätt, men för att göra detta möjligt har kommittén i 4 § i sitt förslag angett, att de krav skall ha åsidosatts som »i förhållande till den skadelidande» skäligen kan ställas på verksamhetens utövning.

I detta sammanhang har kommittén övervägt en särskild bestämmelse i samma riktning för skada i verksamhet som går ut på handläggning av mål eller ärenden där felaktiga avgöranden kan sträcka sina verkningar långt utanför den omedelbart berörda personkretsen. Härvid skulle man närmast knyta an till den förvaltningsrättsliga besvärsrätten. Enligt kommitténs mening kan dock samma verkan i stort sett nås genom en regel om att skälig standard skall ha åsidosatts i förhållande till den skadelidande.

Grundtanken bakom kommitténs förslag i denna del, nämligen att kretsen av de ersättningsberättigade bör begränsas, har inte mött några principiella erinringar under remissbehandlingen. Jag har inte heller själv

några erinringar att göra mot kommitténs ståndpunkt i sak. Men jag vill starkt ifrågasätta både behovet av och det lämpliga i att frågan om kretsen av de ersättningsberättigade lagregleras på detta speciella område, när man — av skäl som jag har utvecklat i det föregående (avsnitt 2.1.4.3.) — inte anser sig böra lagstifta i ämnet för den allmänna skadeståndsrättens del.

Det må vara riktigt, att det ofta är svårt att fastställa, vilka intressen som en handlingsnorm avser att skydda. Men detta är ett problem som möter inom skadeståndsrätten över huvud taget och inte är specifikt för skada i offentlig verksamhet eller skada genom myndighetsutövning. Att grundsatsen om ansvarighetens begränsning till skada på intressen som skyddas av handlingsnormerna hittills praktiskt sett har fått aktualitet bara när det gäller straffbara gärningar beror som jag tidigare har nämnt på att culparegelns handlingsnormer i regel ger ett oinskränkt skydd mot integritetskränkningar och att svensk rätt i princip över huvud taget inte erkänner ett allmänt culpaansvar för ren förmögenhetsskada utanför området för brottsliga handlingar. Men därav kan inte dras slutsatsen att grundsatsen inte är av allmängiltig karaktär. Jag har i det föregående antagit, att principen har giltighet inom tillämpningsområdet för bl. a. de immaterialrättsliga regler om ansvar för ren förmögenhetsskada som finns i svensk rätt. Enligt min mening är det rimligt att utgå från, att domstolarna tillämpar denna grundsats över hela linjen och alltså också i fall då genom lagstiftning eller rättsbildning i praxis statueras ansvar för ren förmögenhetsskada i andra fall än då ansvarigheten grundas på att den skadegörande handlingen är straffbar.

Med utgångspunkt i detta betraktelsesätt kan jag inte dela kommitténs farhågor för att regeln i 20 kap. 8 § RB om vem som är målsägande skall på det nu aktuella området komma att tillämpas på ett sätt som innebär att man avviker från grundsatsen om ansvarighetens begränsning till »skyddade intressen». Lagens formellt vidsträckta definition av målsägande har inte ansetts hindra en tillämpning av denna grundsats när det gäller brott i allmänhet. Det är svårt att inse, varför domstolarna i fråga om just ämbetsbrott skulle inta en annan principiell ståndpunkt. En sak för sig är, att det ifråga om ämbetsbrott eller över huvud taget fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan bereda särskilda svårigheter att bestämma gränsen mellan skyddade och oskyddade intressen. Men den svårigheten avhjälps inte genom en regel som inte i sak säger något annat än just detta att ersättning utgår bara för skada på intresse som åtnjuter skydd genom den handlingsnorm som har överträtts i det särskilda fallet.

Under dessa förhållanden anser jag det inte nödvändigt att det i lagen ges direkt uttryck för denna grundsats, för att domstolarna skall ha möjlighet att tillämpa den. Å andra sidan utesluter den omständigheten att en regel i ämnet är obehövlig inte i och för sig att en bestämmelse kan vara önskvärd i klarhetens intresse. Men rättstekniska skäl talar enligt min mening emot en lagreglering. Som jag tidigare har sagt är jag inte beredd att nu föreslå lagregler som löser problemet om kretsen av de ersättnings-

berättigade för hela den allmänna skadeståndsrätten. I det läget skulle en särregel för den offentliga myndighetsutövningens område kunna verka vilseledande och inbjuda till oberättigade motsatsslut i fråga om rättsläget utanför detta område. Risken härför blir särskilt stor, om man — som jag i det följande kommer att föreslå — arbetar samman bestämmelserna om skadestånd på grund av eget vållande, om arbetsgivares principalansvar och om skadestånd vid utövning av offentlig myndighet i en enda allmän skadeståndslag.

Till det nu sagda kommer, att det bereder stora lagtekniska svårigheter att utforma en bestämmelse i ämnet på ett adekvat och entydigt sätt. Den av kommittén valda formuleringen har enligt min mening brister i det hänseendet, särskilt genom anknytningen till de krav som skäligen kan ställas på verksamhetens utövning. Den leder tanken närmast till själva culpastandarden i objektiv mening. Uttrycket »krav — — — i förhållande till den skadelidande» förmedlar knappast heller på ett begripligt sätt tankeinnehållet bakom grundsatsen om ansvarighetens begränsning till »skyddade intressen». Å andra sidan är det svårt att finna en annan formulering som fyller berättigade anspråk på pregnans och lättfattlighet.

Slutligen vill jag betona, att frågan om »skyddade intressen» utgör bara ett av flera problem rörande kretsen av de ersättningsberättigade. Som jag har framhållit i det föregående uppkommer också frågan om s. k. »tredjemansskador», dvs. frågan om kretsen av dem som har rätt till ersättning för s. k. följdskada. Det är svårt att motivera, varför man i lagen skulle behandla bara ett av problemen.

Under hänvisning till dessa överväganden förordar jag, att det i den nya lagen inte tas upp någon särskild bestämmelse om begränsning i nu förevarande hänseende av kretsen av de ersättningsberättigade.

2.3.6.6. Ansvarigheten i kontroll-, upplysnings- och serviceverksamhet. Kommittén har ansett det påkallat att det vid sidan av standardregeln införs särskilda bestämmelser om inskränkningar i det allmännas skadeståndsansvar i offentlig kontroll-, upplysnings- och serviceverksamhet. Dess lagförslag innehåller också sådana särregler i 5—7 §§. Jag behandlar i det följande frågorna om ansvarigheten på vart och ett av dessa områden för sig.

Den statliga och kommunala kontrollverksamheten — t. ex. kontroll av livs- eller läkemedel, yrkesinspektion, fartygs- och bilinspektion, bank- och försäkringsinspektion — är enligt kommittén inrättad som en välfärdsanordning. Verksamheten utvidgas mer och mer. Försummelse i t. ex. den sanitära kontrollen kan medföra att ett stort antal människor insjuknar. Också i övrigt kan skador uppkomma genom brister i kontroll av detta slag. Det är enligt kommittén för mycket begärt, att sådana försummelser eller brister oavsett omständigheterna skall medföra skadeståndsansvar för det allmänna. Staten och kommunerna bör inte av risken

för ett sådant ansvar avskräckas att ordna kontrollverksamheten så att den fungerar efter måttet av anvisade resurser.

Standardregeln kan enligt kommittén i viss utsträckning användas för att begränsa ansvarigheten i dessa fall. Kommittén har likväl ansett det angeläget att föreslå särskilda regler som tar direkt sikte på den offentliga kontrollverksamheten. Den bestämmelse i ämnet som kommittén föreslår (5 §) innebär, att fel eller försummelse i kontroll som är föreskriven till förebyggande av brandfara eller risk för olycksfall eller av sanitära eller andra allmänna olägenheter medför skadeståndsansvar för det allmänna i förhållande till allmänheten endast om felet eller försummelsen var av betydenhet och i förhållande till den skadelidande innebar väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftas med kontrollen. En reservant i kommittén har emellertid förordat, i första hand att bestämmelsen utgår och i andra hand att den ges en annan avfattning. En avvikande formulering har föreslagits också av en annan ledamot (SOU 1958: 43 s. 122 f, 128 f).

Åtskilliga remissinstanser har hävdat, att den föreslagna bestämmelsen är överflödig vid sidan av standardregeln. Enligt dessa instanser bör man genom en rimlig tillämpning av denna regel kunna komma till samma resultat som det kommittén har velat uppnå med särbestämmelsen. Också dennas avfattning har kritiserats.

För egen del kan jag i allt väsentligt ansluta mig till förslagets kritiker. I den mån bestämmelsen ger uttryck för att man särskilt på myndighetsutövningens område måste ta hänsyn till arten av och ändamålet för den verksamhet i vilken skada har uppkommit säger den inte mer än som innefattas i kravet på åsidosättande av skälig standard. Jag kommer i det följande att — med viss avvikelse från kommittéförslaget i den delen — föreslå en avfattning av standardregeln som ger klart uttryck åt denna tankegång. Kommittéförslaget synes emellertid innebära, att man skall gå längre, eftersom det närmast uppställer en presumtion mot skadeståndsansvar vid bristfällig kontroll och medger att ersättning utgår bara vid fel »av betydenhet», som innebär »väsentligt avsteg» från den trygghet som åsyftas. Sakligt sett anser jag det dock inte vara befogat att man är så restriktiv. Om de krav som man med tillbörligt beaktande av kontrollverksamhetens art och syfte med fog kan ställa på verksamheten har åsidosatts genom fel eller försummelse, är det enligt min mening rimligt att ersättning utgår, även om felet som sådant inte kan anses som »betydande» eller det inte kan sägas vara fråga om ett »väsentligt» avsteg från tryggheten. Det är angeläget att samhällsorganen stimuleras att ordna kontrollverksamhet av detta slag på ett så effektivt sätt som möjligt. En skadeståndsregel som ger direkt uttryck för att man ställer ännu lägre krav på denna verksamhet än som följer av en allmän standardregel kan motverka det syftet. Farhågorna för att ett skadeståndsansvar — inom ramen för en standardregel — skulle avskräcka myndigheterna från att över huvud taget ordna sin kontrollverksamhet inom ramen för sina resurser tror jag är överdrivna. För

statsmakternas ställningstaganden i det avseendet lär andra överväganden bli utslagsgivande än den tänkbara effekten av de skadeståndsrättsliga reglerna.

Slutligen talar också rättstekniska skäl mot en särbestämmelse av detta slag. Bestämmelsen innebär, att man ställer kontrollverksamheten i särklass och att här gäller andra standardkrav än på andra områden. Men det kan inte uteslutas, att speciella aktsamhetsnormer i så fall bör gälla också inom vissa andra grenar av den offentliga myndighetsutövningen. Valet av kontrollverksamheten ter sig godtyckligt, och en särbestämmelse kan föranleda icke önskvärda motsatsslut vid bedömningen av förutsättningarna för skadeståndsansvar i andra situationer. Det är naturligare att anpassningen till särpräglade förhållanden inom olika grenar av förvaltningen sker inom ramen för en sådan mer allmän bestämmelse som standardregeln.

På de skäl jag nu har anfört förordar jag att någon särskild bestämmelse om kontrollverksamhet inte tas upp i lagstiftningen. Hur långt skadeståndsansvaret skall sträcka sig i hithörande fall blir då beroende på hur standardregeln tillämpas. Den frågan kommer jag att behandla i min kommentar till de enskilda bestämmelserna (5.1.3.3.).

Kommittén påpekar, att staten och kommunerna bedriver upplysningsverksamhet i många sammanhang och nämner därvid bl. a. också tillhandahållande av bevis av olika slag (gravations-, taxerings- och vidimationsbevis etc.). Enligt kommittén kan det inte komma i fråga att det allmänna skulle generellt svara för skada som uppkommer genom felaktiga upplysningar. Vägledande vid bestämmande av skadeståndsansvarets omfattning i sådana fall bör enligt kommittén vara, i vad mån den som får en upplysning har rätt att i olika fall förlita sig på denna. Ansvarighet bör som regel inträda bara när upplysningen har lämnats av behörig befattningshavare eller, i vissa fall, av befattningshavare i framskjuten ställning. Vidare bör det krävas, att upplysningen har lämnats i skriftlig form eller att omständigheterna vid en muntlig upplysning har varit sådana att mottagaren uppenbarligen ägt förlita sig på att upplysningen var riktig. Slutligen har kommittén ansett det böra uttryckligen föreskrivas, att ersättning för skada som uppkommer med anledning av felaktig upplysning skall utgå bara under förutsättning att upplysningen har använts för det ändamål som den har varit avsedd till. Den regel som kommittén förslår (6 §) är utformad i enlighet med dessa överväganden.

Bestämmelsen har kritiserats av åtskilliga remissinstanser, väsentligen från samma synpunkter som har legat till grund för kritiken mot regeln om skada i kontrollverksamhet.

De synpunkter som jag har anfört på frågan om skadeståndsansvaret vid fel eller försummelse i kontrollverksamhet äger i allt väsentligt giltighet också i fråga om upplysningsverksamheten. Att ersättning inte bör utgå, när en upplysning har lämnats under sådana omständigheter att mottaga-

ren inte utan vidare haft rätt att lita på den, håller jag i och för sig med om. Men att man inte anser den enskilde ha rätt att förlita sig på upplysningen betyder ju just att man inte ställer det kravet på verksamheten att alla upplysningar av ifrågavarande slag skall vara helt felfria. I åtskilliga fall av denna art leder därför redan standardregeln till ansvarsfrihet för det allmänna. Om det är fråga om en upplysning, som den enskilde visserligen inte kan utan vidare förlita sig på, men det begångna felet är så allvarligt att skälig standard ändå måste anses åsidosatt, kan ett rimligt resultat uppnås genom tillämpning av regler om verkan av den skadelidandes medvållande. Och när det gäller frågan om betydelsen av att en upplysning har använts för annat ändamål än det som den har varit avsedd för finns det enligt min mening ingen anledning att uppställa särregler, som begränsar ansvarigheten mer än som kan ske med tillämpning av allmänna grundsatser om adekvat kausalitet och — i fall då kausalitetskravet anses uppfyllt — av standardregeln. Jag vill också erinra om, att på sätt som jag har utvecklat i ett föregående avsnitt (2.3.6.5.), s. k. »indirekta» eller »medelbara» skador (»tredjemansskador») inte blir ersättningsgilla heller enligt den nya lagstiftningen.

Av nu anförda skäl förordar jag, att någon särskild bestämmelse om skada genom felaktiga upplysningar inte tas upp i lagen.

Kommittén berör i anslutning till den föreslagna bestämmelsen om upplysningsverksamhet också skadeståndsansvaret vid **rådgivning** som det allmänna svarar för, t. ex. i kuratorsverksamhet eller i form av yrkesvägledning, sexualupplysning etc. Enligt kommittén ger emellertid lagförslagets bestämmelser om upplysningsverksamheten tillräcklig vägledning i fråga om ansvarets utsträckning i hithörande fall, och någon särskild regel om rådgivningsverksamhet tas därför inte upp i förslaget. Däremot har kommittén ansett att det i lagen bör föreskrivas undantag från det allmännas skadeståndsansvar när det gäller viss **annan serviceverksamhet**. I en särskild bestämmelse (7 §) föreskrivs, att skadeståndsansvar enligt lagen inte inträder på grund av fel eller försummelse av lots med avseende på lotsning eller av annan som på begäran står till förfogande för att bistå näringsidkare eller andra i deras verksamhet. Såvitt gäller undantaget för lotsning hänvisar kommittén i sin motivering bl. a. till internationell praxis och till föreskrifter i 8 § sjölagen om redares ansvar för fel eller försummelse av lots. Undantaget gäller enligt förslaget också när lotstvång förelegat. I fråga om bestämmelsens innehåll i övrigt nämner kommittén som exempel på den servicepersonal som åsyftas instruktörer och täckdikningsförmän m. fl. befattningshavare hos lantbruksnämnd samt instruktörer och andra som hushållningssällskapen ställer till förfogande för skilda ändamål.

Den föreslagna bestämmelsen har föranlett viss kritik under remissbehandlingen. Det har i fråga om undantaget för lots påpekats bl. a. att avgift

2.3.6.6.

utgår för lotsning. I övrigt har anförts bl. a., att det inte utgör ett godtagbart skäl för att frita det allmänna från skadeståndsansvar, att dess tjänster har anlitats frivilligt. Vissa remissorgan har betecknat bestämmelsen som överflödig under hänvisning till att domstolarna med en förnuftig lagtillämpning bör komma till det åsyftade resultatet även utan en uttrycklig föreskrift.

Med det innehåll som begreppet »myndighetsutövning» får enligt mitt förslag torde av de servicefunktioner som det här gäller endast sådan lotsning beträffande vilken lotstvång föreligger komma i betraktande som dylik myndighetsutövning. I samtliga övriga fall blir följaktligen allmänna skadeståndsregler omedelbart tillämpliga i fråga om skadeståndsansvaret för de offentligrättsliga subjekt som tillhandahåller servicepersonal av ifrågavarande slag (jfr avsnitt 2.3.6.3.). Den omständigheten att verksamheten är »offentlig» — i organisatoriskt avseende — utgör som jag tidigare har framhållit inte något skäl att föreskriva särskilda regler om inskränkningar i skadeståndsansvaret. Jag saknar anledning att i det här sammanhanget gå närmare in på vad det i sak innebär, att allmänna skadeståndsregler blir tillämpliga eller i vad mån en direkt eller analogisk tillämpning av kontraktsrättsliga regler kan bli aktuell.

När det gäller skada genom l o t s n i n g 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 lotstvång 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 lotstvång 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 (avsnitt 3.3.) och av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.3.8.).

2.3.6.7. Undantag för skada genom beslut av de högsta statsorganen. Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar diskuterar särskilt frågan, huruvida undantag från skadeståndsansvaret för det allmänna bör göras för skada som kan uppkomma genom felaktigt beslut av riksdagen eller Konungen i statsrådet (regeringen).

Såvitt gäller riksdagens beslut har kommittén bedömt frågan ha så ringa praktisk betydelse, att något uttryckligt undantag inte är motiverat. I fråga om regeringens handlande erinrar kommittén om de regler rörande kontroll över regeringsverksamheten som finns i 106 och 107 §§ regeringsformen (RF) och ställer frågan, om en bedömning av regeringshandlingarna bör kunna ske endast i den ordning som där föreskrivs. Efter en jämförelse med förhållandena i Danmark och Norge, där domstolarna bl. a. i skadeståndsmål kan pröva lagligheten av regeringsbesluten, påpekar kommittén, att en sådan prövning kan förekomma också hos oss genom att allmän domstol kan t. ex. åsidosätta en författning, vilken kränker enskild rätt, såsom lagstridig. Tanken att regeringshandlingar på vissa områden, särskilt på det försvarspolitiska och diplomatiska planet, bör undantas från en domstolsprövning avvisar kommittén under hänvisning till att ett sådant undantag torde sakna praktisk betydelse. Kommittén drar slutsatsen, att staten bör i skadeståndsväg svara också för fel och försummelse av regeringen.

Kommitténs ståndpunkt i denna del har godtagits av majoriteten av remissorganen men har kritiserats av justitiekanslern. Denne har ifrågasatt, om den ordning som kommittén förordar är förenlig med grundlagen, och har framhållit, att möjligheten av en skadeståndstalan med anledning av regeringsbeslut skulle vara ägnad att minska regeringens auktoritet.

Som kommittén har uttalat lär frågan om skadeståndsansvar med anledning av riksdagens beslut i och för sig sakna praktisk betydelse. Med hänsyn till bl. a. den grundlagsfästa ordningen för gemensamt beslutsfattande av Kungl. Maj:t och riksdagen bör emellertid enhetliga regler gälla i fråga om statens skadeståndsskyldighet för de högsta statsmakternas handlande.

Enligt min mening talar åtskilliga skäl för en särbehandling av regeringsverksamheten i det här sammanhanget. Som kommittén har framhållit är frågan om det juridiska ansvaret för regeringsledamöternas handlande särskilt reglerad i RF och den särskilda ansvarighetslag som gäller för statsråden. Denna reglering innebär, att en rättslig prövning, huruvida en ledamot av regeringen visat försummelse i sin ämbetsutövning, skall ske i särskild ordning inför riksrätt. Oavsett om det över huvud taget är förenligt med grundlagen att en skadeståndstalan förs mot staten inför riksrätt, är det uppenbart att en sådan ordning inte är godtagbar från vare sig praktiska eller principiella synpunkter, och man måste därför tänka sig att prövningen av ett skadeståndsanspråk sker inför annat organ. Men det skulle inte stämma väl överens med de principer som ligger till grund för de grundlagsfästa ansvarighetsreglerna och för fördelningen av de statliga maktfunktionerna mellan lagstiftande, verkställande och dömande samhällsorgan att via skadeståndsreglerna införa en kontroll över regeringsmaktens utövning vid sidan av den konstitutionella kontrollen. Visserligen skulle prövningen i ett skadeståndsmål inte gå direkt ut på att fastställa om enskilt statsråd handlat felaktigt eller gjort sig skyldig till försummelse. Men en skadeståndstalan kan bifallas endast om det konstateras att fel eller försummelse begåtts av regeringen, och i realiteten kommer ett sådant omdöme att grundas på en bedömning av de enskilda regeringsledamöternas handlande och i regel te sig riktat främst mot det föredragande statsrådet.

Som kommittén framhåller torde visserligen en viss domstolskontroll över regeringsverksamheten vara möjlig redan enligt gällande rätt. Det är emellertid omstritt, hur vittgående befogenheter domstolarna har i det avseendet, och det rör sig i alla händelser om en kontroll som är av mycket begränsad räckvidd och väsentligen inskränker sig till att avse frågan om regeringsbesluten är förenliga med grundlagen. Det är någonting helt annat att tillåta en fri prövning av regeringsverksamheten enligt sådana allmänna handlingsnormer som ligger till grund för culparegeln.

Men också praktiskt-politiska synpunkter gör sig gällande i detta sammanhang. Regeringens auktoritet utgör visserligen inte något självändamål och dess upprätthållande kan inte i och för sig åberopas mot en sådan ordning som kommittén har föreslagit. I den offentliga förvaltningsorganisationen intar emellertid regeringen inte bara formellt och konstitutionellt utan också reellt en särställning. Den är i sitt beslutsfattande bunden av författningsbestämmelser i långt mindre omfattning än övriga administrativa organ. Dess avgöranden grundas till stor del på en diskretionär prövning, även i ärenden där underlydande myndigheter nära nog helt saknar utrymme för diskretionära överväganden. Detta innebär också en frihet för regeringen att själv vidta rättelse i beslut som den i efterhand finner oriktiga eller olämpliga, en möjlighet som bara i mycket begränsad

omfattning står öppen för andra administrativa organ. Regeringsbesluten influeras i stor utsträckning av politiska värderingar, och åtskilliga av regeringens avgöranden är av renodlat politisk karaktär. Det kan befaras, att möjligheten att väcka skadeståndstalan mot staten med anledning av felaktiga regeringsbeslut skulle kunna utnyttjas för politiska eller rent chikanösa syften. I sin politiska verksamhet är regeringen å andra sidan underkastad den medborgerliga kontroll som utövas av riksdagen enligt de regler som gäller för ett parlamentariskt styrelseskick, och därigenom intar regeringen en särställning i förhållande till den offentliga förvaltningen i övrigt, där motsvarighet till dessa politiska kontrollmekanismer helt saknas.

Alla dessa omständigheter tillsammantagna gör det enligt min mening befogat att i fråga om det allmännas skadeståndsansvar med anledning av fel eller försummelse i myndighetsutövningen föreskriva undantag för skada genom beslut av regeringen. Såvitt gäller de rent politiska besluten lär det sällan över huvud taget vara möjligt att inom ramen för en rättslig prövning bedöma, huruvida »fel eller försummelse» har förekommit. Å andra sidan är det i praktiken omöjligt att göra en distinktion mellan politiska och icke-politiska regeringsbeslut. Från rent praktiska synpunkter synes det knappast heller föreligga något behov av ett lagreglerat skadeståndsansvar med anledning av sådana beslut. I mera uppenbara fall kan regeringen väntas självmant vidta rättelse i beslut som i efterhand visar sig felaktiga, och i sådana fall kommer en enskild skadelidande med all säkerhet att beredas gottgörelse genom beslut av statsmakterna in casu. Men bortsett härifrån lär den parlamentariska kontroll som utövas av riksdagen innefatta tillräckliga garantier för att den enskilda medborgarens krav på skydd mot ekonomiska förluster genom oriktiga regeringsbeslut blir tillvaratagetet.

Kungl. Maj:t i statsrådet fungerar också som rent administrativ instans. Flertalet av de synpunkter som jag nyss anfört motiverar visserligen i och för sig, att en undantagsregel i princip omfattar också de beslut som Kungl. Maj:t fattar i denna egenskap, och detta oavsett hur man i övrigt bedömer frågan om det allmännas skadeståndsansvar med anledning av felaktiga administrativa beslut. Men i de fall då ett beslut av Kungl. Maj:t i ett administrativt ärende kan angripas med begagnande av särskilt rättsmedel, viker de anförda betänkligheterna mot att ålägga staten skadeståndsansvar med anledning av det felaktiga beslutet. Den undantagsregel som jag här förordar bör därför inte gälla för det fall att ett sådant beslut har upphävts eller ändrats efter ansökan om resning eller användande av annat särskilt rättsmedel eller efter s. k. självrättelse.

Under hänvisning till vad jag nu har anfört förordar jag, att i den nya lagstiftningen föreskrivs undantag från reglerna om det allmännas skadeståndsansvar vid fel eller försummelse vid myndighetsutövning för felak-

tigt beslut av Kungl. Maj:t eller riksdagen som inte har upphävts eller ändrats. En bestämmelse i ämnet bör utformas som en inskränkning i själva talerätten. Jag skall i ett följande avsnitt (2.3.6.8.) beröra frågan om verkningarna av en sådan undantagsbestämmelse i fråga om rätten till ersättning med anledning av beslut som har meddelats av lägre instans och efter fullföljd har prövats men ej ändrats av Kungl. Maj:t.

Frågan, huruvida särskilda föreskrifter om begränsning av statens skadeståndsansvar med anledning av felaktiga avgöranden av högsta domstolen och regeringsrätten är påkallade, har så nära samband med frågan om det allmännas ansvarighet för felaktiga beslut av judiciella eller administrativa organ över huvud taget, att de båda frågorna lämpligen bör behandlas i ett sammanhang. Frågan diskuteras därför i nästföljande avsnitt.

2.3.6.8. Särskilda begränsningar av rätten till ersättning med anledning av dom eller beslut m. m. Dom eller slutligt beslut av domstol kan i regel överklagas till högre instans. Detsamma gäller i vidsträckt omfattning administrativ myndighets avgöranden. Undantagsvis kan administrativ myndighets slutliga beslut angripas genom talan till domstol. I fråga om de högsta judiciella eller administrativa instansernas avgöranden står dock endast de extra-ordinära eller särskilda rättsmedlen till buds, dvs. resning eller besvär över domvilla, ibland möjligen s. k. nullitetsbesvär. Vissa beslut av lägre instans, vilka meddelas under förfarandet och alltså inte har karaktären av slutliga beslut, kan inte överklagas eller kan överklagas endast i samband med att talan förs mot det slutliga avgörandet i ärendet. I de fall domstols avgörande kan överklagas får det i regel inga rättsverkningar, förrän det har vunnit laga kraft. Detsamma gäller i viss utsträckning även administrativ myndighets beslut (jfr 13 § i förslaget till förvaltningslag, prop. 1971: 30, samt SOU 1968: 27, s. 238).

Enligt kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar måste möjligheten för den enskilde att påkalla överprövning av dom eller beslut tillmätas stor betydelse i fråga om det allmännas skadeståndsskyldighet med anledning av fel eller försummelse vid avgörandet. Underlåtenhet att begagna denna möjlighet bör enligt kommittén under vissa förutsättningar bedömas som en medverkan från den skadelidandes sida, som inverkar på hans rätt till skadestånd. Huvudregeln bör vara, att den som inte har utnyttjat talerätten går miste om rätten till ersättning. I princip bör detta gälla även i de mera sällsynta fall då enligt särskild föreskrift talan mot administrativ myndighets avgörande skall ske i annan ordning än genom begagnande av ordinärt rättsmedel, t. ex. efter stämning till allmän domstol.

Underlåtenhet att använda rättsmedel bör enligt kommittén i princip inverka på ersättningsrätten endast i den mån skadan har kunnat undvikas

eller minskas på detta sätt. En regel om att rätten till skadestånd går förlorad på denna grund bör vidare inte vara ovillkorlig. Om det uppenbart inte skäligen kunde fordras av den skadelidande att han överklagat avgörandet eller om det i övrigt föreligger synnerliga skäl, bör ersättning utgå.

En sådan regel om en principiell skyldighet att överklaga ett judiciellt eller administrativt avgörande som kommittén i enlighet med dessa överväganden har tagit upp i 16 § av sitt förslag kallar jag i det följande för »passivitetsregel».

Enligt kommittén möter särskilda problem, när det gäller domstolarnas verksamhet. Ett av huvudsyftena med rättskraftsinstitutet är att tvisten skall bringas ur världen. Detta talar enligt kommittén för att en skadeståndstalan mot staten med anledning av ett förment fel i domen inte bör tillåtas utan vidare. Den som anser sig förfördelad bör i stället söka resning eller anföra besvär över domvilla. Har skada inträtt redan till följd av en inte lagakraftvunnen dom, bör dock enligt kommittén skadeståndstalan tillåtas, såframt domen har ändrats eller upphävts. Om talan om ansvar för ämbetsbrott förs mot en domare, brukar åklagaren yrka åläggande för den tilltalade att betala skadestånd till enskild målsägande, såvida inte ersättning har betalats frivilligt. Kommittén föreslår under hänvisning till dessa synpunkter och förhållanden, att talan mot det allmänna om ersättning med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut skall få väckas endast om beslutet har upphävts eller ändrats eller om domaren har åtalats för ämbetsbrott eller åklagaren biträder skadeståndstalan (8 § i kommittéförslaget). Till domstolar räknar kommittén i första hand de organ som har huvudsakligen dömande uppgifter och enligt allmänt språkbruk brukar ges denna beteckning. Men hit hänför kommittén också administrativa domstolar, såsom regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet m. fl., däremot inte t. ex. länsstyrelse, kammarkollegium, patent- och registreringsverkets besvärsavdelning eller hyresnämnd. Med domare avser kommittén även ägodelningsdomare, konkursdomare, vattenrättsdomare och inskrivningsdomare.

I fråga om skadeståndsansvar med anledning av fel i den dömande verksamheten i högsta domstolen och regeringsrätten utgår kommittén från att en ersättningstalan mot staten skall kunna föras endast inför riksrätt och bara i samband med åtal mot vederbörande domare. Kommittén har visserligen inte någon bestämd mening i frågan, huruvida skadeståndstalan inför riksrätt är möjlig enligt grundlagen, men anser det med hänsyn till frågans ringa praktiska betydelse inte nödvändigt att föreslå någon grundlagsändring i detta vanskliga ämne.

På nu berörda punkter är kommittén enhällig. En av dess ledamöter, professor Herlitz, har emellertid i en reservation ifrågasatt en utvidgning av tillämpningsområdet för den särskilda bestämmelsen om rätt till ersättning med anledning av domstolsavgöranden. Enligt Herlitz kan betänk-

ligheter resas mot ett system, som medger en långtgående domstolskontroll över förvaltningen och som medför risk att domstol och administrativ myndighet kommer till skilda resultat i samma fråga. Som en av flera tänkbara lösningar på detta problem har Herlitz föreslagit, att den nyssnämnda bestämmelsen i princip görs tillämplig också på administrativa beslut, som i sista hand kan överklagas hos regeringsrätten.

Remissinstanserna har i allmänhet anslutit sig till de tankegångar som ligger till grund för kommitténs förslag om en allmän passivitetsregel. I några yttranden avstyrks emellertid förslaget i denna del under hänvisning till att bestämmelsen är alltför sträng mot de skadelidande och att den kan befaras leda till en stegrad frekvens av överklaganden av administrativa beslut. Svea hovrätt och besvärssakkunniga har på delvis liknande grunder förordat, att bestämmelsen i stället utformas som en jämkningsregel för fall då den skadelidande utan skälig anledning har underlåtit att överklaga beslut eller annat avgörande. Besvärssakkunniga har därjämte påpekat vissa speciella komplikationer vid bl. a. kommunalbesvär.

Det har under remissbehandlingen rått delade meningar om den av kommittén föreslagna regeln om särskilda begränsningar av rätten att föra skadeståndstalan med anledning av domstols eller domares beslut. Flertalet remissorgan har dock gett sin principiella anslutning till förslaget. Besvärssakkunniga anser emellertid att man får godta att en skadeståndstalan i viss mån får karaktären av extraordinärt rättsmedel och finner att någon spärr av detta slag inte behövs. Vissa andra instanser åter, bland dem justitiekanslern och överståthållarämbetet, har i anslutning till kommittéledamoten Herlitz' reservation tvärtom förordat att regeln byggs ut så att den kommer att omfatta alla eller åtminstone vissa administrativa beslut. I en del yttranden har den avgränsning av domstolsbegreppet som kommittén har gjort kritiserats.

På grund av kommittéförslagets uppbyggnad bereder det vissa svårigheter att få en klar bild av dess reella innebörd i nu aktuella hänseenden. För att underlätta förståelsen av den följande diskussionen av kommitténs förslag och de alternativa förslag som har förts fram inom kommittén och under remissbehandlingen skall jag därför här ge en kort beskrivning av hur kommittéförslaget i praktiken skulle fungera i fråga om rätten till ersättning med anledning av felaktiga domstolsavgöranden och administrativa beslut.

Enligt förslaget kan ett felaktigt avgörande av domstol eller domare föranleda skadeståndsansvar för det allmänna i följande fall:

1:o När avgörandet har upphävts eller ändrats, antingen efter överklagande till högre instans eller efter ansökan om resning eller begagnande av annat särskilt rättsmedel.

2:o När ett avgörande, som inte upphävts eller ändrats, har föranlett skadeverkningar som inte kunnat undanröjas eller minskas genom ett

överklagande, under förutsättning dock att åtal för ämbetsbrott äger rum eller skadeståndstalan i övrigt biträds av åklagare.

3:o När det uppenbart inte skäligen kunnat begäras av den skadelidande att han utnyttjat överklagningsmöjligheten eller när det i övrigt föreligger synnerliga skäl att ersättning utgår, trots att avgörandet inte har överklagats, under förutsättning dock att åtal för ämbetsbrott äger rum eller skadeståndstalan i övrigt biträds av åklagare.

Ett felaktigt administrativt beslut kan enligt kommittéförslaget föranleda skadeståndsansvar för det allmänna i följande fall:

1:o När beslutet har överklagats.

2:o När beslutet inte kan överklagas.

3:o När ett överklagbart beslut har föranlett skadeverkningar som inte kunnat undanröjas genom ett överklagande.

4:o När det uppenbart inte skäligen kunnat begäras av den skadelidande att han utnyttjat överklagningsmöjligheterna eller när det i övrigt föreligger synnerliga skäl att ersättning utgår, trots att beslutet inte har överklagats.

Såväl kommitténs förslag som de alternativa förslag vilka har förts fram i form av reservation till kommittéförslaget eller under remissbehandlingen och som syftar till en mer restriktiv reglering av ersättningsrätten bärs upp av flera, delvis av varandra oberoende tankegångar. Dessa kan i stark förkortning sammanfattas på följande sätt:

1:o En underlåtenhet från den skadelidandes sida att utnyttja överklagningsmöjligheterna för att på den vägen vinna rättelse kan i vissa fall ses som en medverkan från hans sida till den skada som har tillfogats honom genom ett felaktigt avgörande.

2:o Det står inte i överensstämmelse med rättskraftsinstitutet att tillåta en skadeståndstalan med anledning av ett lagakraftvunnet avgörande, som inte har upphävts eller ändrats efter ansökan om resning eller användande av annat särskilt rättsmedel.

3:o Man bör i möjligaste mån undvika en ordning som innebär avsteg från reglerna om instansordningen och som medför ökade risker för att motstridiga avgöranden träffas i en och samma sak av olika organ utanför fullföljdsinstitutets och instansordningens ram.

4:o Det står i överensstämmelse med nuvarande praxis i fråga om justitiekanslerns och justitieombudsmännens befattning med ersättningsanspråk mot domare med anledning av ämbetsbrott att tillåta skadeståndsanspråk mot staten på grund av felaktigt domstolsavgörande, som inte har upphävts eller ändrats, bara när åtal väcks för ämbetsbrott eller skadeståndstalan i övrigt biträds av vederbörande åklagare.

5:o Risken för nedsättande eller i övrigt chikanerande omdömen om myndigheterna i samband med skadeståndsanspråk motiverar att ersätt-

ningstalan med anledning av felaktiga avgöranden över huvud taget tillåts bara om åtal för ämbetsbrott äger rum eller skadeståndstalan biträds av åklagaren.

Jag kommer i det följande att behandla frågorna om ersättning med anledning av felaktiga domstolsavgöranden och felaktiga administrativa beslut i ett sammanhang.

I likhet med majoriteten av remissinstanserna ansluter jag mig till kommitténs principiella ståndpunkt i fråga om verkan av den skadelidandes underlåtenhet att använda rättsmedel. Oavsett vilken ställning man tar till frågan, i vilken utsträckning och i vilka former man kan vara beredd att godta en efterhandsprövning genom skadeståndsreglerna av domstolars och administrativa myndigheters verksamhet, är det uppenbarligen mest förenligt med principerna för vår rättegångsordning och med förvaltningsrättsliga grundsatser, att lägre instansers avgöranden i första hand skall prövas i den ordning som anvisas genom reglerna om fullföljdsförfarandet. Man kan inte riskera en utveckling som innebär, att dessa grundsatser sätts ur spel genom att överprövningen i vidsträckt omfattning i stället sker på en omväg i form av en judiciell eller administrativ prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna.

Att en huvudregel om att klagorätten skall ha utnyttjats skulle kunna uppfattas som alltför sträng mot de skadelidande har jag svårt att förstå. Läget är ju f. n. det, att ett överklagande av en dom eller ett beslut av lägre instans, som har gått den enskilde emot, utgör hans enda möjlighet att värna om sina intressen, ekonomiska såväl som andra. Redan genom att införa en principiell rätt till skadestånd av det allmänna vid fel eller försummelse i myndighetsutövningen förbättrar man avsevärt medborgarnas ställning. Man lägger inte någon ny börda på den enskilde, om man begär av honom att han som hittills skall utnyttja de möjligheter att vinna rättelse som fullföljdsinstitutet ger. Farhågorna att en regel av denna innebörd skulle leda till att framför allt administrativa beslut överklagas i större omfattning än hittills kan jag inte heller dela. Det är ett verklighetsfrämmande antagande, att den som lider skada genom ett beslut som har gått honom emot underlåter att överklaga beslutet fastän han anser att skadeståndsgrundande fel eller försummelser har förekommit. Och i övriga fall lär klagorätten redan nu regelmässigt utnyttjas, så snart en förlorande part bedömer att han har reella utsikter att få ändring i avgörandet. Ibland kan visserligen ett överklagande vara ändamålslöst, t. ex. därför att skadeverkningarna inte kan undanröjas på den vägen, men som jag strax skall utveckla bör en passivitetsregel inte heller gälla i sådana fall.

Med den principiella syn jag har på förhållandet mellan den judiciella och administrativa instansordningens funktion, å ena, samt skadeståndsreglernas roll, å andra sidan, kan jag inte biträda uppfattningen att en be-

stämmelse i ämnet bör utformas som en jämkningsregel. Utgångspunkten bör enligt min mening vara, att överklagningsmöjligheterna skall vara uttömda, för att rätt till skadestånd skall föreligga, inte att det i princip föreligger en rätt till ersättning men att denna kan bortfalla eller jämkas, om den skadelidandes passivitet motiverar det.

Kommittén har inte närmare berört frågan om skyldigheten att söka ändring i felaktigt beslut bör avse också användningen av särskilt rättsmedel. För egen del anser jag emellertid det principiellt riktiga vara, att när en sådan möjlighet att vinna rättelse finns, den skadelidande bör ha utnyttjat den, innan han riktar skadeståndsanspråk mot det allmänna.

De skäl som kan åberopas för en allmän regel om att den skadelidandes underlåtenhet att utnyttja rättsmedel skall gå ut över honom själv motiverar inte inskränkningar i ersättningsrätten också när ett överklagande skulle vara ändamålslöst i den meningen, att en ändring av avgörandet inte kan hindra eller minska det felaktiga avgörandets skadeverkningar, eller när underlåtenheten av andra skäl framstår som försvarlig. Situationer av det förstnämnda slaget kan inträffa dels när ett avgörande av en underinstans enligt särskilda bestämmelser skall lända till efterrättelse oberoende av att det inte har vunnit laga kraft, dels när på grund av sakens beskaffenhet skadeverkningar inträder omedelbart, t. ex. när någon får avslag på en ansökan om näringstillstånd e. d. Men den skadelidande kan också ha haft annan giltig anledning att inte söka ändring i det avgörande som har orsakat skada, t. ex. när det begångna felet har varit av sådan art att det inte kunnat upptäckas förrän efter klagotidens utgång eller när det på grund av särskilda förhållanden i det enskilda fallet inte rimligen kunnat begäras av honom att han skulle iaktta fullföljdsreglerna eller på annat sätt angripa avgörandet. Framför allt när det gäller begagnande av särskilt rättsmedel kan man inte ställa för höga krav på den enskilde, eftersom rätten att på den vägen få en omprövning av ett lagakraftvunnet avgörande är beroende av kriterier som inte är av uteslutande formell art utan inrymmer också bedömningar av rättsliga frågor eller en värdering av sakförhållanden.

I motsats till kommittén anser jag det däremot inte finnas anledning att göra avsteg från passivitetsregeln genom att medge ersättning på grundval av en skälighetsprövning i fall då den skadelidande inte kan anföra någon i objektiv mening giltig anledning till sin underlåtenhet att begagna rättsmedel. Principen att fullföljdsmöjligheterna och särskilda rättsmedel skall utnyttjas i första hand bör upprätthållas utan andra inskränkningar än som är oundgängligen nödvändiga för att tillgodose de skadelidandes rättmätiga intressen. Att omständigheterna i enstaka fall kan vara så ömmande, att den skadelidande av billighetsskäl bör ha ersättning, trots att han har försummat att begagna sin talerätt, skall inte bestridas. Något rättsligt anspråk på skadestånd bör han emellertid inte ha i ett sådant fall.

2.3.6.8.

Det får i stället bli beroende på en billighetsprövning av behöriga myndigheter, huruvida eller i vilken omfattning en begäran om gottgörelse skall tillmötesgås i det enskilda fallet.

Att man inte från de synpunkter som bär upp passivitetsregeln kan göra inskränkningar i skadeståndsrätten när användande av rättsmedel skulle vara ändamålslöst eller den skadelidandes underlåtenhet att begagna rättsmedel framstår som invändningsfri, hindrar inte, att det av andra skäl än dem som sammanhänger med den skadelidandes passivitet i det enskilda fallet kan vara påkallat att föreskriva begränsningar av rätten att föra skadeståndstalan i sådana fall. Såväl kommittén som en del remissinstanser har förordat vissa sådana begränsningar.

Kommittén har sålunda föreslagit, att ett domstolsavgörande i princip skall ha upphävts eller ändrats, för att skadeståndstalan skall få föras, och en reservant inom kommittén samt vissa remissinstanser har hävdat, att en motsvarande princip bör gälla också i fråga om vissa eller alla administrativa beslut. Dessa förslag har motiverats med bl. a. en hänvisning till rättskraftsinstitutet. Detta skäl anser jag emellertid inte vara bärande. Som jag har påpekat i annat sammanhang (avsnitt 2.3.6.3.) innebär ett bifall till en skadeståndstalan med anledning av ett felaktigt avgörande av en offentlig myndighet inte att avgörandet rivs upp eller över huvud taget att det förlorar sina rättsverkningar i förhållande till de personer som drabbas av avgörandets rättskraft — inte heller den vinnande parten i skadeståndsmålet. Det är f. ö. ingen principiell nyhet, att förhållanden som blivit föremål för prövning i en rättegång, vilken resulterat i ett rättskraftigt avgörande, kommer under bedömande på nytt i en rättegång mellan andra parter. Det förekommer bl. a. i fall då en skadeståndstalan väcks mot en domare med anledning av felaktigt handlande i tjänsten. Men det kan inträffa också i andra sammanhang, t. ex. när frågan om en gäldenärs betalningsskyldighet har fastställts genom en lagakraftvunnen dom men kommer under prövning i en ny rättegång mellan borgenären och en borgensman.

Av större betydelse är de invändningar som går ut på att man bör undvika att rubba den ordning för överprövning av domstolars och administrativa myndigheters avgöranden, som har etablerats genom reglerna om fullföljdsrätt och om instansordningen, samt att riskerna för motstridiga avgöranden i en och samma sak utom ramen för denna ordning bör så långt möjligt elimineras.

Synpunkter av detta slag skulle i och för sig bli fullt ut tillgodosedda genom en regel om att rätt att föra talan om skadestånd med anledning av ett felaktigt judiciellt eller administrativt avgörande över huvud taget föreligger bara om avgörandet har upphävts eller ändrats. Med en sådan bestämmelse skulle emellertid själva ersättningsrätten bli inskränkt på ett sätt som inte är förenligt med de bärande tankegångarna i den lagstift-

ning som jag föreslår. Varken kommittéförslaget eller de alternativa förslag som har förts fram i anslutning till detta går heller så långt, eftersom förslagen förutsätter, att skadeståndstalan skall få föras även i vissa fall när det felaktiga avgörandet inte har upphävts eller ändrats. Enligt alla dessa förslag läggs det emellertid i åklagares hand att avgöra, om skadeståndstalan skall få föras eller inte, genom att det som villkor för talerätt föreskrivs, att åtal för ämbetsbrott äger rum eller att talan i övrigt biträds av åklagare. Men detta är enligt min mening inte någon tillfredsställande metod att lösa de problem som sammanhänger med instansordningen och riskerna för motstridiga avgöranden. Om man anser, att det av hänsyn till de skadelidande är påkallat att för vissa fall av förevarande art göra avsteg från instansordningen och att ta risken av skiljaktiga avgöranden, är en åklagares ställningstagande ett godtyckligt valt och sakligt knappast hållbart kriterium. Åklagarens bedömning kommer att bygga främst på överväganden av straffrättslig art, vilka emellertid inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med de synpunkter som bör vara bestämmande när man avgör frågan i vilken omfattning man från här aktuella synpunkter bör eller kan medge en skadeståndstalan i hithörande fall. Den frågan måste rimligtvis avgöras med hänsyn till å ena sidan de skadelidandes reparationsintresse och å andra sidan hur stora olägenheter som från allmänna process- eller förvaltningsrättsliga synpunkter är förenade med att man på detta sätt avviker från reglerna om instansordningen och att samma sak kan komma att bli avgjord på olika sätt av skilda organ.

Härtill kommer, att en bestämmelse av detta slag i vissa fall får mindre önskvärda konsekvenser. Eftersom en enskild part, som har lidit skada genom ett felaktigt avgörande av en underinstans, inte på förhand kan veta hur åklagaren kommer att ställa sig i åtals- eller skadeståndsfrågan, måste han, för att vara på den säkra sidan, i första hand se till att han utnyttjar alla tillgängliga rättsmedel. I åtskilliga av de hithörande fall då ett avgörande omedelbart medför skadeverkningar för den enskilde ter sig emellertid ett begagnande av rättsmedel helt ändamålslöst. Om t. ex. en person har vägrats tillstånd att en viss dag ordna en offentlig tillställning och beslutet har meddelats så sent, att en prövning i högre instans under inga förhållanden hinner ske förrän efter den dag tillståndsansökningen avser, är det uppenbarligen ingen mening med att han överklagar beslutet. Det kan f. ö. ifrågasättas, om klaganden över huvud taget kan uppnå, att beslutet »upphävs eller ändras». Överinstansen lär nämligen i ett sådant fall inte gå in i någon sakprövning utan endast förklara, att besväret inte föranleder något yttrande eller någon åtgärd, eftersom ändamålet med ansökningen har förfallit. I vissa fall kan den skadelidande genom att begagna rättsmedel visserligen uppnå, att avgörandet upphävs eller ändras, men åtgärden tjänar från hans synpunkt ändå inte något förnuftigt syfte. Någon har t. ex. begärt ett kompetensbevis för att kunna vid en viss tid-

punkt utföra ett bestämt uppdrag, och besvär över ett avslagsbeslut hinner under alla förhållanden inte prövas förrän efter den aktuella tidpunkten. Situationer liknande dem som jag nu har beskrivit kan föreligga också i mål inför domstol. Att i fall av denna art tvinga den skadelidande att fullfölja talan mot avgörandet eller att begagna särskilt rättsmedel skulle innebära en misshushållning med de rättsvårdande organens resurser och är enligt min mening inte en försvarlig ordning.

Man måste sålunda godta, att en skadeståndstalan i vissa fall skall kunna föras också med anledning av avgöranden som inte har upphävts eller ändrats. Det innebär bl. a., att lagakraftvunna avgöranden av underdomstolar och lägre administrativa instanser kommer att kunna bli föremål för prövning i annan ordning än reglerna om fullföljdsrätt och instansordning förutsätter. Det skall inte bestridas, att detta kan ge upphov till vissa problem. Men dessa bör i varje fall inte lösas genom att man direkt eller indirekt inskränker själva ersättningsrätten. I den mån man anser det nödvändigt att vidta åtgärder för att undanröja tänkbara olägenheter av ett sådant system, bör det i stället ske genom att förfarandet för prövning av ersättningsanspråk ordnas på ett sätt som kan anses förenligt med de grundsatser på vilka vår rättegångsordning och administrativa besvärsprocess vilar. Frågan om behovet av särskilda åtgärder i det hänseendet kommer jag att behandla i ett följande avsnitt (2.3.6.16.). Jag vill emellertid redan här påpeka, att olägenheterna i praktiken inte torde bli framträdande. Fall då ett avgörande ger upphov till vissa skadeverkningar utan hinder av att det överklagas är visserligen inte alldeles ovanliga. I flertalet fall inträder eller ackumuleras emellertid skadeverkningarna efter hand som tiden går. Den passivitetsregel som jag föreslår utgör i sådana fall enligt min uppfattning ett tillräckligt incitament för den enskilde att begagna rättsmedel. Och i de situationer där ett avgörande av en lägre instans inte går att överklaga kan i allmänhet passivitetsregeln väntas leda till att den skadelidande utnyttjar sina möjligheter till rättelse genom att använda särskilt rättsmedel. Jag vill också framhålla, att möjligheten för en skadelidande, som har underlåtit att överklaga en dom eller ett beslut, att få ersättning för skada genom beslutet på den grund att han har haft annan giltig anledning till sin underlåtenhet, är avsedd att tillämpas med återhållsamhet. Ersättningsfall av det slaget kommer därför att utgöra sällsynta undantag från en klar huvudregel. Om denna regel upprätthålls med konsekvens och avsteg görs bara när speciella förhållanden föreligger, behöver man inte räkna med något större antal fall då ersättningsanspråk med anledning av de lägre instansernas överklagbara avgöranden kommer under saklig prövning. Inte heller behöver man befara någon sådan spekulation från medborgarnas sida i skadeståndsmöjligheterna som tar sig uttryck i att de avsiktligt underlåter att överklaga domar eller beslut som går dem emot i hopp om att i stället bli kompenserade skadeståndsvägen.

2.3.6.8.

Med den ståndpunkt som jag här har intagit kommer som nämnt skadeståndsanspråk i princip att kunna riktas mot det allmänna också med anledning av domar eller beslut, som över huvud taget inte kan överklagas. När det gäller sådana avgöranden av en lägre instans som inte kan överklagas på grund av särskilda bestämmelser för beslut av en viss typ, finns det ingen anledning att reglera ersättningsfrågan på annat sätt än när det gäller sådana överklagbara beslut som medför skadeverkningar oberoende av om de angrips med rättsmedel eller inte. En regel om att ett avgörande av en sådan instans inte får överklagas är nämligen regelmässigt betingad av behovet att med hänsyn till sakens särskilda beskaffenhet tillgodose speciella motstående, allmänna eller enskilda intressen, men grundar sig däremot inte på en värdering som går ut på att den enskilde i de aktuella fallen inte skulle vara förtjänt av de rättssäkerhetsgarantier som fullföljdsrätten enligt den vanliga instansordningen är avsedd att tillgodose.

Läget är i viss mån ett annat, när det gäller avgöranden som inte kan överklagas, därför att de har meddelats av det högsta judiciella eller administrativa organet enligt den gällande instansordningen. Här har det fullföljdsinstitut och den instansordning som det allmänna av rättssäkerhetsskäl ställer till förfogande kunnat utnyttjas fullt ut. Behovet av en reservmöjlighet att vinna rättelse via skadeståndsreglerna kan allmänt sett sägas vara ringa i dessa fall. Erfarenhetsmässigt hör det till undantagen, att det i dessa instansers rättsskipande verksamhet begås fel av så allvarlig beskaffenhet att ett skadeståndsansvar för det allmänna enligt de regler som jag föreslår skulle kunna komma i fråga. Också vissa andra skäl skulle kunna motivera speciella inskränkningar i skadeståndsansvaret i dessa fall. Det kan hävdas, att det med hänsyn bl. a. till de högsta instansernas rättsskapande verksamhet är särskilt angeläget att deras auktoritet och medborgarnas förtroende för dem upprätthålls och att man därför bör vara återhållsam, när det gäller att tillåta angrepp på deras verksamhet som grundas på påståenden om fel eller försummelse i denna.

För egen del anser jag dock inte, att dessa synpunkter motiverar en generell regel om att rätt till ersättning inte skall föreligga med anledning av de högsta instansernas avgöranden eller bestämmelser om att särskilda förutsättningar för skadeståndsansvaret skall gälla i dessa fall. Att fel eller försummelse i de högsta instansernas verksamhet sällan förekommer, ger anledning anta att man knappast behöver befara några olägenheter av att en skadeståndsrätt föreligger, när misstag trots allt någon enstaka gång begås. En fristående skadeståndstalan blir dessutom inte så ofta aktuell ens i sådana undantagsfall, eftersom den passivitetsregel som jag förordar i princip förutsätter, att den skadelidande har utnyttjat möjligheten att begagna särskilt rättsmedel.

Vissa av dessa instanser, främst högsta domstolen och regeringsrätten — i fråga om Kungl. Maj:t i statsrådet hänvisar jag till

vad jag har anfört i föregående avsnitt (2.3.6.7.) — intar emellertid en sådan särställning, att det synes påkallat att införa speciella regler i fråga om deras avgöranden.

Kommittén har visserligen tänkt sig att några särskilda regler inte skall gälla för dessa instansers avgöranden, men dess förslag förutsätter å andra sidan, att skadeståndstalan skall kunna föras bara när ett sådant avgörande har upphävts eller ändrats, dvs. när det har undanröjts efter begagnande av särskilt rättsmedel. I ett sådant fall skall emellertid enligt förslaget talan föras inför riksrätt. Samtidigt utgår kommittén på goda grunder från att en sådan ersättningstalan — om den alls är möjlig — kan föras bara om åtal samtidigt äger rum eller skadeståndstalan i övrigt biträds av vederbörande åklagare, dvs. av justitiekanslern eller justitieombudsman. Den praktiska innebörden av en sådan reglering lär emellertid vara densamma som om man tar bort skadeståndsrätten. Om man anser, att en rätt till ersättning bör finnas och också bör ha ett reellt innehåll, måste man därför godta, att prövningen sker inför allmän domstol. Det är dock enligt min mening inte lämpligt att anförtro underrätter och hovrätter denna prövning, i all synnerhet inte när det gäller högsta domstolens avgöranden. Det bör inte heller komma i fråga att högsta domstolens möjligheter att pröva sina egna avgöranden vidgas utöver vad som följer av bestämmelserna om resning och besvär över domvilla. Vad angår regeringsrättens avgöranden är betänkligheterna mot en domstolsprövning kanske inte lika allvarliga. Att behandla högsta domstolens och regeringsrättens avgöranden enligt olika regler är å andra sidan av uppenbara skäl varken lämpligt eller sakligt befogat. Det skulle dessutom te sig i viss mån inkonsekvent att ha en skadeståndsrätt i fall då fel eller försummelse har förekommit vid regeringsrättens prövning av ett överklagat administrativt beslut, samtidigt som man inte erkänner en motsvarande rätt till ersättning, när fel har begåtts vid prövningen hos Kungl. Maj:t i statsrådet av en administrativ myndighets beslut.

Av nu anförda skäl bör skadeståndstalan enligt den nya lagen med anledning av felaktigt avgörande av högsta domstolen eller regeringsrätten i princip inte få föras. Det synes mig dock inte inge några betänkligheter att en sådan talerätt finns i fall då ett sådant avgörande har upphävts eller ändrats efter besvär över domvilla eller ansökan om resning. Detta överensstämmer f. ö. i sak med vad kommittén har föreslagit. Av skäl som jag redan har angett bör emellertid prövningen av ett skadeståndsanspråk i dessa fall inte ankomma på riksrätt. Det rör sig här om fall då högsta domstolen resp. regeringsrätten redan i förväg har undanröjt avgörandet och kan därför knappast resas några erinringar mot att skadeståndsmålet handläggs av allmän domstol.

Ett undantag motsvarande det nu angivna bör göras också för avgörande av försäkringsdomstolen, som i tredje och sista instans prövar mål enligt socialförsäkringslagstiftningen.

2.3.6.8.

Ett beslut av en underordnad instans kan som jag tidigare har påpekat få ekonomiska verkningar för enskild part oberoende av om han fullföljer talan eller inte. Det lär emellertid vara en nödvändig konsekvens av de regler om undantag från rätten att föra skadeståndstalan som jag har föreslagit i fråga om beslut som Kungl. Maj:t meddelar som högsta administrativa besvärsinstans och i fråga om avgöranden av högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen, att någon rätt att föra talan om ersättning inte heller skall föreligga, när till grund för en sådan talan åberopas fel eller försummelse vid ett beslut av lägre myndighet, mot vilket talan har fullföljts utan att beslutet upphävts eller ändrats.

Det återstår slutligen att ta ställning till frågan, om det av andra skäl än dem som sammanhänger med rättskraftsinstitutet eller hänsynen till instansordningen kan vara påkallat att generellt eller för vissa slags avgöranden göra rätten att föra skadeståndstalan med anledning av felaktigt beslut av domstol eller administrativ myndighet beroende av att åtal för ämbetsbrott äger rum eller att åklagaren biträder skadeståndstalan.

Kommittén har motiverat sitt förslag i denna del — vilket avser endast ersättningsanspråk med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut — med en erinran om den sedan gammalt rådande praxis, att en person, som anser sig oriktigt behandlad av domstol, anmäler domaren för justitiekanslern eller justitie(militie-)ombudsmannen och att denne, om han finner anmälan vara befogad, i samband med att ansvarstalan för tjänstefel väcks mot domaren yrkar åläggande för denne att betala skadestånd, om detta inte har skett frivilligt. Det framgår inte helt klart av vilka skäl kommittén har ansett det naturligt att i anslutning till denna praxis föreslå den nu aktuella begränsningen av talerätten eller att göra en sådan begränsning bara i fråga om domstolsavgöranden. Under alla förhållanden är det tydligt, att det anförda skälet — med den bärkraft det kan ha — kan åberopas också i fråga om administrativa beslut eller andra förvaltningsakter, eftersom den beskrivna praxis lär upprätthållas också vid åtal mot andra ämbetsmän än domare. Det är också i konsekvens härmed som bl. a. vissa remissorgan har föreslagit, att regeln utvidgas till att avse även administrativa beslut. I detta sammanhang har man bl. a. pekat på föreskriften i 22 kap. 8 § RB av innebörd att talan om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av vissa högre ämbetsmän inte får väckas av målsägande, om inte åtal för brottet äger rum eller talan biträds av vederbörande åklagare.

För egen del anser jag emellertid en begränsning av detta slag av rätten att föra skadeståndstalan mot det allmänna inte vara påkallad eller ens lämplig i fråga om vare sig domstolsavgöranden eller administrativa beslut. Den praxis som kommittén har hänvisat till kommer sannolikt — åtminstone med nuvarande regler om ämbetsansvar — att leda till att i många fall en ersättningstalan mot staten, när en sådan över huvud taget blir aktuell, förs i samband med att åtal för ämbetsbrott äger rum, men denna praxis kan knappast anföras som ett självständigt skäl för att göra talerät-

ten beroende av åklagarens ställningstagande. De farhågor som bl. a. justitiekanslern har uttalat för att de nya skadeståndsreglerna skall leda till ett stort antal obefogade rättegångar eller till att ersättningsanspråk mot det allmänna i stor omfattning skall förknippas med nedsättande uttalanden om myndigheterna och deras befattningshavare tror jag är överdrivna. Erfarenheterna från andra länder, där en skadeståndsrätt erkänns utan sådana begränsningar som här ifrågasatts, har veterligt inte varit oroande i det hänseendet. Den passivitetsregel som jag föreslår kommer dessutom med all sannolikhet att utgöra en tillräckligt effektiv spärr mot att antalet uppenbart ogrundade anspråk skall bli besvärande. För övrigt kan vissa principiella erinringar riktas mot justitiekanslerns ståndpunkt. I den mån man anser det nödvändigt att begränsa medborgarnas rätt att fritt öva kritik mot myndigheterna, bör det nämligen enligt min mening i första hand ske genom generella inskränkningar i yttrandefriheten, inte genom regler som beskär den enskildes möjligheter att hävda privaträttsliga anspråk.

Det är visserligen riktigt att det i gällande rätt alltjämt och sedan gammalt finns bestämmelser som gör rätten att väcka ersättningstalan mot vissa högre ämbets- och tjänstemän på grund av ämbetsbrott beroende av att åtal för brottet äger rum eller att talan biträds av åklagaren. Bestämmelserna har väsentligen sin grund i behovet att skydda dessa befattningshavare mot obefogade anspråk. Men även bortsett från att de enskilda ämbets- och tjänstemännen inte skyddas av någon passivitetsregel och därför, åtminstone teoretiskt sett, oftare kan bli utsatta för ersättningskrav, är det tydligt att ett motsvarande skyddsbehov inte alls framträder med samma styrka, när det är fråga om ersättningsanspråk mot det allmänna. Det är från den enskilde ämbetsmannens synpunkt en väsentlig skillnad mellan att själv stå som svarandepart i en rättegång, där anklagelser för fel eller försummelse i tjänsten kommer att riktas direkt mot honom själv, och att på sin höjd kallas som vittne i ett mål där det allmänna är part, låt vara att prövningen även då kommer att avse hans eget handlande. Inte heller kommittén synes f. ö. ha funnit det nödvändigt att de enskilda ämbetsmännen bereds samma skydd mot att bli indragna i en rättegång mot det allmänna som de f. n. åtnjuter mot att själva bli utsatta för ersättningsanspråk, eftersom enligt dess förslag skadeståndstalan i åtskilliga fall skall kunna väckas mot t. ex. staten med anledning av fel eller försummelse av bl. a. domare, utan att åtal väcks eller att talan biträds av åklagare.

En invändning som kan resas mot det aktuella förslaget sammanhänger med justitiekanslerns och justitieombudsmännens verksamhet. Som kommittén har påpekat är det ofta dessa åklagare som prövar åtalsfrågan när det gäller ämbetsbrott. De utövar emellertid traditionellt och i ganska vidsträckt omfattning en diskretionär prövning, huruvida åtal skall anställas i det enskilda fallet. Att under sådana förhållanden göra den skadelidandes talerätt i skadeståndsfrågan beroende av justitiekanslerns eller justitieombudsmännens ställningstagande kan inte vara tillfredsställande. Särskilt

betänkligt är det att ge justitiekanslern ett inflytande på rätten att föra skadeståndstalan. Eftersom det här i övervägande antalet fall kommer att röra sig om anspråk mot staten, skulle nämligen en sådan ordning i själva verket innebära, att man tillägger en företrädare för den ena parten i en civilrättslig tvist en vetorätt i frågan, huruvida motpartens anspråk över huvud taget skall få underkastas rättslig prövning. En sådan ordning är enligt min mening oförenlig med grundläggande principer för vår rättsordning. Det är visserligen sant, att den skadelidande alltid har möjligheten att i stället vända sig till justitieombudsmännen. Men en ordning, enligt vilken en fråga som en gång har prövats av justitiekanslern skall kunna via skadeståndsreglerna bli underkastad en förnyad prövning av justitieombudsmännen, bör i varje fall inte främjas genom lagstiftningen.

Mot förslaget kan emellertid också resas andra invändningar av principiell natur. De överväganden som ligger till grund för reglerna om ämbetsbrott och de synpunkter som motiverar ett civilrättsligt skadeståndsansvar för det allmänna sammanfaller inte nödvändigtvis. Över huvud taget synes man böra hålla isär de straffrättsliga och de skadeståndsrättsliga aspekterna på myndighetsutövningen, sakligt såväl som rättstekniskt. Visserligen torde f. n. förutsättningarna för straffrättsligt ansvar för en felande tjänsteman i allt väsentligt överensstämma med betingelserna för att det allmänna skall kunna åläggas ersättningsskyldighet med anledning av hans förfarande enligt de regler som jag föreslår. Men det är inte alltid fallet. Det är i det avseendet tillräckligt att erinra om vad jag tidigare har sagt om ersättningsskyldighet för det allmänna vid s. k. anonyma eller kumulerade fel (avsnitt 2.3.6.4.).

I det här sammanhanget måste man också beakta det förslag om en ganska långtgående avkriminalisering av tjänstemännens fel i tjänsten som ämbetsansvarskommittén har lagt fram. Om detta förslag genomförs, skulle den nu diskuterade bestämmelsen leda till att det allmännas skadeståndsansvar underkastas mycket långtgående inskränkningar, som sakligt inte kan motiveras och som inte heller vare sig kommittén eller någon av remissinstanserna har ifrågasatt. Det lär nämligen under alla förhållanden vara uteslutet, att man skulle göra talerätten beroende av en åklagares ställningstagande också i fall då straffrättsligt ansvar över huvud taget inte kan komma i fråga. Det kan i anslutning härtill påpekas, att ämbetsansvarskommittén inte ens har diskuterat möjligheten av att för de fall, då efter genomförandet av dess förslag skada orsakas genom en icke straffbar försummelse av en tjänsteman, den skadelidandes rätt att föra ersättningstalan mot den felande skulle vara beroende av en åklagares ställningstagande eller över huvud taget vara underkastad några inskränkningar.

Visserligen måste man vid utformningen av en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar tills vidare utgå från det nuvarande rättstillståndet. Men även om det är ovisst, i vad mån eller när en avkriminalisering

av tjänstemännens fel i tjänsten kommer till stånd, är det uppenbarligen inte lämpligt att utan tvingande sakskäl nu genomföra en ordning, som med största sannolikhet måste radikalt förändras inom en nära framtid. Och som framgår av vad jag har sagt i det föregående anser jag sådana skäl inte föreligga att införa bestämmelser som gör rätten att föra skadeståndstalan mot det allmänna beroende av åklagares medverkan.

Min slutsats av de överväganden som jag har gjort i det föregående blir, att rätten till ersättning med anledning av felaktigt avgörande av domstol (domare) eller felaktigt beslut av annat administrativt organ än Kungl. Maj:t i statsrådet inte bör underkastas andra särskilda begränsningar än som följer av en sådan allmän passivitetsregel som jag här har förordat eller av de speciella undantagsregler i fråga om beslut av vissa av de högsta instanserna som jag har berört i det föregående. Till frågan om den närmare utformningen av passivitetsregeln och av dessa undantagsbestämmelser skall jag återkomma vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.3.4.). Jag kommer i det sammanhanget också att ta ställning till de speciella problem som tillämpningen av passivitetsregeln för med sig vid vissa typer av beslut, bl. a. sådana som kan föranleda kommunalbesvär.

I detta sammanhang vill jag ta upp en speciell fråga som kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar endast kortfattat har berört. Det gäller kostnader som den skadelidande har haft för att komma till sin rätt, när han efter en motgång i lägre instans överklagar och får ett felaktigt beslut ändrat till sin fördel. Processkostnader av denna typ kan ersättas av den slutligen förlorande parten i tvistemål och mål om enskilt åtal samt i särskilda fall i vanliga brottmål. I den administrativa processen får däremot den enskilde normalt svara för sådana kostnader själv. Utredning pågår emellertid sedan år 1968 rörande frågorna om kostnaderna i förvaltningsförfarandet, om rättshjälp i förvaltningsärenden och om offentligt biträde åt part i sådana ärenden, vartill kommer att hela frågan om en mer genomgripande reformering av samhällets rättshjälp är under övervägande inom justitiedepartementet (prop. 1971: 1 bil. 4 s. 52).

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar har ansett att när det gäller kostnader som den skadelidande har haft för att komma till sin rätt det allmänna normalt får anses ha gjort nog genom att ge tillfälle till en omprövning och att krav på ersättning för sådana kostnader då bör kunna ogillas på grund av standardregeln, även om den underordnade instansen genom fel eller försummelse vid beslutets meddelande har föranlett att ärendet måste föras vidare. Kommittén tillägger att samma krav inte kan ställas på underordnade myndigheter som på överinstanserna men att det givetvis kan förekomma så undermåliga beslut av underordnad myndighet att ersättning bör utgå även för kostnader för fullföljd. Uttalandet har föranlett

erinringar från endast en remissinstans, som förordar att den skadelidande får rätt att kräva sådana kostnader i skadeståndsmålet.

För egen del kan jag inte ansluta mig till kommitténs uppfattning i denna fråga. Det torde inte vara möjligt att med stöd av en sådan standardregel som jag föreslår ogilla den skadelidandes ersättningskrav beträffande en speciell post, om man anser det begångna felet i och för sig vara av sådan art att ersättningsskyldighet föreligger för det allmänna. Också i sak anser jag kommitténs inställning diskutabel. När ett felaktigt beslut fattas av en myndighet och rättas till i högre instans, torde den skadelidandes förlust i många, kanske de allra flesta fall huvudsakligen bestå i att han har fått kännas vid utgifter med anledning av överklagandet. Även om det ofta rör sig om små belopp, skulle det medföra en väsentlig försämring av det rättsskydd som reformen syftar till om de skadelidande förvägras möjligheter att få ersättning för dessa utgifter utom i speciella undantagsfall. Man kan visserligen göra gällande, att frågan om ersättning för rättegångskostnader har processrättsliga aspekter och bör lösas helt inom ramen för det regelsystem som gäller ersättning för kostnader för rättshjälp. Varken från rättstekniska eller sakliga synpunkter kan emellertid enligt min mening invändningar riktas mot att ett skadeståndsansvar för det allmänna förekommer vid sidan av och som en komplettering till lagregler om processkostnader. Dessutom bör det understrykas att en ersättningsskyldighet enligt skadeståndsreglerna skulle komma i fråga bara i sådana fall då ansvarsgrundande fel har begåtts av en myndighet.

Jag har därför kommit till slutsatsen att ersättning för ren förmögenhetsskada enligt den nya lagstiftningen bör inbegripa också kostnader som den skadelidande har haft för att komma till sin rätt. Härvid uppkommer naturligtvis vissa problem om samordningen med övriga bestämmelser om sådan kostnadsersättning, exempelvis när den skadelidande enligt RB:s regler har varit berättigad till ersättning men underlåtit att framställa yrkande härom i den högre instansen eller när enskild motpart som har ålagts att utge ersättning i ett tvistemål visar sig vara insolvent. I den mån RB ger rätt till gottgörelse av allmänna medel (jfr 31 kap. 2 och 10 §§ RB) bör det inte finnas något hinder att den skadelidande i stället framställer motsvarande krav i ett särskilt mål och grundar det på skadeståndslagen. Vad gäller det fallet att kostnadsersättning skulle ha utgetts av enskild motpart vill jag framhålla att motsvarande fråga kan uppkomma redan i dag, nämligen när ett oriktigt domstolsavgörande har måst överklagas till högre instans och skadeståndstalan riktas mot domare som har begått felet. Jag anser mig inte ha anledning att här ta ställning till hur detta problem skall lösas. Någon ändring i hittills tillämpade principer på detta område avses under alla förhållanden inte.

Jag vill slutligen ta upp ännu en fråga av principiell betydelse, som inte har berörts närmare vare sig av kommittén angående det allmännas skade-

ståndsansvar eller av remissinstanserna. Med stöd av 5 § lagen den 20 december 1946 (nr 804) om införande av nya rättegångsbalken och av 10 kap. 26 § gamla rättegångsbalken (GRB) har förvaltningsmyndighet ansetts i regel vara tilldelad uppgiften att slutgiltigt besluta i frågor angående bl. a. »kronans varjehanda ingälder». Talan mot kronan om återfående av skatt eller avgift avvisas i enlighet härmed av allmän domstol. Det har härvid inte tillmätts någon betydelse att käranden — utan att anföra annan grund för sin talan än att det administrativa beslutet varit i sak oriktigt — åberopat t. ex. skadeståndsskyldighet (se särskilt NJA 1950 s. 333 och 1952 s. 248).

Det synes emellertid förhastat att av dessa avgöranden dra den slutsatsen att behörighetsregeln i 10 kap. 26 § GRB lägger hinder i vägen också för en sådan prejudiciell prövning av förvaltningsbeslut om skatter och avgifter e. d. som ingår i prövning av en skadeståndstalan med anledning av oriktiga beslut. Som grund för kravet åberopades i de nämnda rättsfallen endast att det administrativa beslutet var objektivt oriktigt men inte att culpa förekommit hos de tjänstemän som fattat beslutet. Högsta domstolens uttalande i domskälen i rättsfallet NJA 1950 s. 333 att den förda talan inte kunde ges annan innebörd än en talan om återfående av de erlagda skatte- eller avgiftsbeloppen bör ses mot denna bakgrund. Det är ingalunda uteslutet att talan skulle ha upptagits till prövning, om den i fråga om såväl de anförda grunderna som yrkandets innehåll konstruerats som en ren skadeståndstalan, dvs. en talan om ersättning för skada som tillskyndats käranden genom culpöst förfarande av ämbets- eller tjänsteman. Det är i varje fall svårt att tolka HD:s nyss återgivna uttalande på annat sätt, än att utgången möjligen skulle ha blivit en annan i fråga om behörighet för allmän domstol att gå in i saklig prövning av käromålet, om detta haft annan innebörd än en ren restitutionstalan, och att det varit åtminstone teoretiskt möjligt för honom att utforma sin talan på ett sådant sätt. Det antagandet ligger nära till hands, att HD i första hand haft en skadeståndstalan i tankarna.

När en allmän möjlighet nu införs att föra skadeståndstalan mot det allmänna också i fråga om skador som vållas genom administrativa beslut, anser jag mig mot denna bakgrund kunna förutsätta att möjligheten att föra sådan talan vid allmän domstol kommer att utan särskild föreskrift därom gälla också anspråk på ersättning för skador som vållas genom administrativa beskattningsbeslut o. d. Det förhållandet att det felaktiga beslut varigenom skada har tillskyndats en enskild person avser uttagande av ett visst skattebelopp och att resultatet av en skadeståndstalan kan bli att ett skadestånd döms ut som till sin storlek exakt motsvarar den uttagna skatten, utgör i och för sig inte något skäl att inte tillåta prövning av ett sådant skadeståndsanspråk. Det är också svårt att påvisa några sakliga skäl för att beslutsskador av detta slag, som kan bli mycket kännbara för den enskilde, skulle vara undantagna från de nya skadeståndsreglernas tillämpningsområde.

2.3.6.8.

Vad jag nu har sagt har motsvarande giltighet också i fråga om skadeståndsanspråk som grundas på att understöd, bidrag eller andra förmåner har undandragits någon genom fel eller försummelse vid avgörande av ärende angående sådana förmåner.

Sammanfattningsvis innebär min ståndpunkt i denna fråga, att samma regler bör gälla i fråga om rätt att föra talan om ersättning för skada, som har vållats genom fel eller försummelse i samband med beskattningsbeslut eller andra beslut angående avgifter, bidrag e. d., som när det gäller skadeståndstalan på motsvarande grunder med anledning av administrativa beslut i allmänhet, och att någon uttrycklig regel härom inte är påkallad.

Det bör framhållas, att den praktiska betydelsen av statens och kommunernas ersättningsskyldighet i de nu diskuterade fallen torde bli mycket liten med hänsyn till de inskränkningar av det allmännas ansvar som jag föreslår. Standardregeln och passivitetsregeln samt principen att talan mot staten inte får föras med anledning av felaktigt beslut av regeringen eller regeringsrätten torde tillsammans medföra, att ersättningsskyldighet för sådana beslutsskador som det här gäller kommer i fråga bara i sällsynta undantagsfall.

2.3.6.9. Verkan av den skadelidandes passivitet i andra fall. I vissa situationer uppstår skada vid myndighetsutövning inte genom överklagbara beslut utan som följd av besked, anmaningar, konkludenta åtgärder eller handlande av annat slag. Kommittén anser det ibland kunna krävas av den skadelidande i sådana fall, att han begär rättelse av åtgärden eller gör formlös erinran mot den — s. k. remonstration — hos t. ex. myndigheten själv eller en överordnad befattningshavare, om åtgärden har vidtagits av en underordnad tjänsteman. Enligt kommittén kan det ibland krävas av den skadelidande att han begär rättelse eller framställer erinran. Underlåtenhet i dessa avseenden bör medföra att han i princip förlorar rätten att kräva ersättning för skada som därigenom hade kunnat undvikas. Kommittén har utformat den tidigare omtalade passivitetsregeln i sitt förslag så att den omfattar också fall av detta slag.

Under remissbehandlingen har det riktats viss kritik mot att man på detta sätt skulle ställa upp ett krav på remonstration som en förutsättning för skadestånd. För min del anser jag invändningarna i viss mån befogade. Som jag har utvecklat i det föregående är syftet med passivitetsregeln framför allt att upprätthålla principen att överprövning av lägre instansers avgöranden i första hand skall ske efter fullföljd i vanlig ordning, inte genom en skadeståndstalan mot det allmänna som skulle sätta reglerna om instansordningen ur spel. Denna synpunkt blir emellertid aktuell bara vid beslut som kan angripas genom rättsmedel. Vid myndighetsutövning av annat slag kan inte en passivitetsregel fylla samma funktion. I sådana fall skulle den dessutom ibland kunna leda till obilliga resultat. Underlåten remonstration kan inte sällan ses som uttryck för samarbetsvilja och tillmötesgående, och

den bör då rimligen inte utan vidare medföra att den skadelidande förverkar sin rätt till ersättning. Härtill kommer att om passivitetsregeln skall gälla vid sådana faktiska myndighetsåtgärder som här är i fråga, stora svårigheter uppstår när det gäller att klart avgränsa dess tillämpningsområde. För den som berörs av en sådan åtgärd blir det vanskligt att ta ställning till om han måste göra erinringar mot denna för att bevara sin rätt till ersättning för den händelse åtgärden skulle medföra skada, eller om han tills vidare kan finna sig i myndighetens handlande. Regeln skulle också vålla praktiska svårigheter av skilda slag i rättstillämpningen.

Av dessa skäl har jag stannat för att passivitetsregeln bör inskränkas till att gälla endast i fråga om sådana felaktiga myndighetsbeslut som kan angripas med ordinärt eller särskilt rättsmedel. Detta innebär emellertid inte att den enskilde förbehållslöst skulle kunna förhålla sig passiv vid andra felaktiga myndighetsåtgärder som är ägnade att medföra skada för honom. I vissa fall bör i stället allmänna principer om verkan av den skadelidandes medvållande, framför allt grundsatsen om den skadelidandes skyldighet att begränsa skadan, kunna leda till att det allmännas ansvar jämkas eller faller bort. Jag skall vid behandlingen av de enskilda bestämmelserna återkomma till frågan hur dessa principer bör tillämpas i fall av detta slag (avsnitt 5.1.5.6.).

2.3.6.10. Skada på omhändertagen egendom. I 1899 års lag om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl. finns vissa bestämmelser om skyldighet för det allmänna att ersätta skada som uppkommit genom att befattningshavare inom bl. a. utsökningsväsendet har tillgripit eller förskringrat egendom som han fått om hand i sin tjänst. Jag har tidigare redogjort mera utförligt för denna lagstiftning (avsnitt 1.1.1.3., jfr 2.3.1.1.). De bestämmelser som finns i postverkets kungörelse den 27 april 1966 angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel samt i järnvägstrafikstadgan den 13 maj 1966 angående bl. a. Statens järnvägars befordringsansvar innefattar en reglering av rent kontraktsrättsligt skadeståndsansvar och saknar intresse i detta sammanhang. I övrigt finns inte några lagbestämmelser om det allmännas ansvarighet för skada på omhändertagen egendom. I fråga om ansvaret för skada på gods i tullverkets vård har vissa regler utbildats i rättspraxis. Sålunda har tullverket i en serie rättsfall ålagts att utge ersättning för förlust av eller skada på sådan egendom. Ansvarigheten har grundats på culpa av tullverket eller tullpersonalen, men bevisbördan är omkastad, så att det åligger tullverket att visa, att fel eller försummelse vid vården inte har förekommit. I praktiken torde detta innebära, att domstolarna analogiskt har tillämpat de ansvarsregler som gäller i fråga om enskilt förvar, s. k. deposition.

Som framgår av vad jag har sagt i det föregående har riksdagen redan år 1949 hemställt om en översyn av 1899 års nyssnämnda lag.

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar anser det inte

kunna vara föremål för tvekan att det allmänna regelmässigt bör svara för egendom som i behörig ordning har omhändertagits av dess organ och att ansvarigheten bör knyta an till vad som gäller i fråga om deposition i allmänhet. Kommittén har funnit det önskvärt att en allmän regel av denna innebörd tas upp i lag. Dess lagförslag innehåller i enlighet härmed en bestämmelse i ämnet (12 §). I fråga om stadgandets närmare innebörd hänvisar jag till den föregående redogörelsen för kommittéförslaget (2.3.2.6.). Kommittén föreslår i detta sammanhang också att 1899 års lag upphävs.

Under remissbehandlingen har förslaget att reglerna om enskilt förvar skall tillämpas i hithörande fall föranlett vissa erinringar. Det har hävdats, att en sådan reglering inte i tillräcklig grad medger, att hänsyn tas till de olika förhållanden under vilka egendom kan tas om hand av det allmänna. Generaltullstyrelsen har i detta sammanhang utförligt utvecklat sina synpunkter på frågan om det allmännas ansvarighet i olika fall för skada på gods som omhändertagits för tullbehandling. Styrelsen förordar att 12 § i kommittéförslaget ersätts med en bestämmelse av innebörd att skadeståndsansvar enligt den föreslagna lagen skall inträda vid förlust av eller skada på egendom som har tagits om hand på det allmännas vägnar, om det inte kan antas att skadan eller förlusten har orsakats av omständighet som inte kan tillräknas det allmänna som fel eller försummelse. Ett par andra remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag, såvitt gäller skada på egendom som frivilligt har lämnats i det allmännas vård, men förordar en regel om rent objektivt ansvar, när omhändertagandet har skett tvångsvis. I övrigt har kommittéförslaget lämnats utan erinran av remissinstanserna.

När någon frivilligt överlämnar egendom i det allmännas vård, föreligger regelmässigt en avtalssituation, och ansvarigheten regleras då av avtalsvillkoren — som kan framgå av författningsföreskrifter — och de regler som i övrigt gäller för kontraktstypen. Det rör sig här inte om utövning av offentlig myndighet från det allmännas sida, och i enlighet med vad jag har sagt i det föregående (avsnitt 2.3.6.3.) finns inte behov av några särregler för dessa fall.

I de fall då egendom tvångsvis tas om hand av företrädare för det allmänna blir det däremot fråga om myndighetsutövning. Dessa fall är av mycket skiftande karaktär. Frågan om det allmännas ansvarighet för skada på sådan egendom måste bedömas under hänsynstagande till de enskilda fallens särart. Det kan inte vara föremål för tvekan, att det allmänna skall svara för skada som orsakas genom fel eller försummelse vid vården. Detta följer emellertid omedelbart av den huvudregel om skadeståndsansvar för det allmänna med anledning av fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet som jag föreslår. Huruvida strängare ansvarsregler bör gälla på den grund att det här är fråga om ett omhändertagande, kan knappast besvaras generellt och entydigt för alla tänkbara situationer. När det gäller enskilt förvar föreligger full avtalsfrihet och de växlande behoven kan följaktligen tillgodoses på den vägen. Men i varje fall de lägre myndigheterna lär

inom den offentliga myndighetsutövningens område inte med bindande verkan kunna avtala om avvikelse från en sådan bestämmelse som det här gäller, om de inte har stöd härför i annan lag eller författning.

Under dessa förhållanden anser jag det inte vara tillrådligt att i det här sammanhanget lagfästa en sådan allmän bestämmelse om tillämpning av reglerna för enskilt förvar som kommittén har föreslagit. Jag vill f. ö. erinra om, att någon sådan bestämmelse inte har tagits upp i vare sig den nya norska lagen eller i de motsvarande danska och finska lagförslagen.

Min ståndpunkt i denna fråga innebär emellertid inte, att jag i sak tar avstånd från vad kommittén har anfört. Även enligt min uppfattning bör som huvudregel gälla, att det allmänna i hithörande fall skall bära samma presumtionsansvar som enskild depositarie. Den principiella ståndpunkten har domstolarna också redan intagit, när det gäller det allmännas ansvar för skada på gods som omhändertagits för tullbehandling. Mycket talar för att detsamma skall gälla t. ex. i fråga om skada på egendom som har tagits i beslag, som har omhändertagits av polisen i samband med brottsutredning eller som förvaras för de intagnas räkning på olika vårdanstalter — för att nämna endast ett fåtal exempel. Men det bör enligt min mening som hittills lämnas åt rättstillämpningen att med beaktande av de speciella förhållandena på olika sektorer av den offentliga förvaltningen avgöra hur långt man bör sträcka analogierna från rent privaträttsliga förhållanden. Jag anser det i och för sig inte uteslutet, att det för speciella fall kan vara påkallat att skärpa det allmännas ansvarighet i riktning mot ett rent objektivt ansvar, men det blir också här domstolarnas sak att svara för rättsbildningen. I den mån utvecklingen gör det påkallat att ingripa med lagstiftning, bör detta i varje fall ske i form av speciallagstiftning för avgränsade områden, varvid hänsyn kan tas till speciella förhållanden på varje särskilt område, inte genom en generell reglering i en sådan lag av allmän karaktär som jag nu föreslår.

Kommitténs förslag att 1899 års lag om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl. skall upphävas kommer jag att ta ställning till i det följande vid min behandling av frågan, vilka följdändringar i annan lagstiftning som föranleds av den nya lagstiftningen (avsnitt 4.1.3.).

2.3.6.11. Skadeståndsansvaret mot egna arbetstagare. Enligt nu gällande allmänna grundsatser om principalansvar svarar en arbetsgivare som regel endast för vållande av arbetstagare som tillhör hans drifts- eller arbetsledning. Detta gäller både i förhållande till utomstående skadelidande och gentemot de egna arbetstagarna.

I anslutning till vad som sålunda f. n. gäller inom enskild verksamhet har kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar föreslagit, att en motsvarande begränsning av de offentligrättsliga subjektens ansvarighet gentemot egna arbetstagare skall gälla enligt en ny lagstiftning om skade-

stånd i offentlig verksamhet. I 18 § av kommitténs lagförslag föreskrivs som huvudregel, att lagens bestämmelser om rätt till skadestånd är tillämpliga också när någon vilken själv såsom anställd, värnpliktig eller i övrigt är sysselsatt i den offentliga verksamheten därunder lider skada (första punkten). Från denna huvudregel görs emellertid det undantaget att skadeståndsansvar med anledning av fel eller försummelse inträder bara om felet eller försummelsen ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last (andra punkten).

Kommitténs förslag i denna del har rönt kritik från åtskilliga remissinstanser, av vilka flertalet har förordat, att undantagsbestämmelsen i 18 § andra punkten utgår. Jag saknar emellertid anledning att gå närmare in på de argument för eller emot en sådan bestämmelse som har förts fram. Utgångspunkten för kommittéförslaget och för remissinstansernas bedömning av detta förändras nämligen helt genom att det allmänna principalansvaret enligt vad jag föreslår (avsnitt 2.2.4.3.) skall utvidgas att omfatta vållande av alla arbetstagare, oavsett dessas ställning och oberoende av om den skadelidande är en utomstående person eller någon av den ansvarige arbetsgivarens egna arbetstagare. I och med detta bortfaller den väsentliga motiveringen för kommitténs förslag om en inskränkning av de offentligrättsliga subjektens ansvarighet mot egna arbetstagare. För egen del anser jag det inte heller på annan grund finnas skäl att föreskriva några särskilda begränsningar i det hänseendet. Det är enligt min mening inte heller nödvändigt att lagfästa någon uttrycklig regel om att ansvarighet enligt de grundläggande regler om skadeståndsansvar för det allmänna som jag föreslår blir tillämplig också i förhållande till dem som är anställda eller i övrigt sysselsatta i den offentliga verksamheten.

En särskild bestämmelse i 18 § tredje punkten av kommitténs lagförslag om inskränkningar i skadeståndsansvaret mot vissa kategorier skadelidande har avseende endast på det skadeståndsansvar på rent objektiv grund som enligt vissa regler i kommittéförslaget skulle gälla i särskilda fall. Eftersom dessa regler av skäl som jag har utvecklat i det föregående (avsnitt 1.5.3.) inte får någon motsvarighet alls i den lagstiftning som jag föreslår, saknar jag anledning att närmare beröra denna särbestämmelse i kommitténs förslag.

2.3.6.12. Skada på utländskt intresse. Den svenska rättens regler om skadestånd i utomobligatoriska förhållanden är i princip icke diskriminerande. Rätten till ersättning är med andra ord i princip oberoende av den skadelidandes nationalitet eller hemvist. Detta gäller undantagslöst i fråga om de allmänna, lagfästa eller oskrivna skadeståndsreglerna. Också speciallagstiftningens regler är i allmänhet icke-diskriminerande. Undantag gäller endast i vissa fall på grund av föreskrifter i internationella konventioner som Sverige har tillträtt. Som exempel kan nämnas de på 1963 års Bryssel-

konvention om ersättning av statsmedel för atomskada byggda bestämmelserna i 29—31 §§ atomansvarighetslagen, vilka i viss omfattning utesluter medborgare i annan stat än konventionsstat från rätten till skadestånd.

Kommittén framhåller, att reglerna om det allmännas skadeståndsansvar är växlande i olika länder och att det ibland är osäkert om reglerna tillämpas på ett sätt som ger säkerhet för att skadestånd verkligen utgår. Under hänvisning till bl. a. dessa förhållanden har kommittén ansett sig böra överväga, i vad mån ömsesidighet i lagstiftningen bör krävas, för att de nya svenska bestämmelserna om skadestånd i offentlig verksamhet skall gälla i förhållande till utländska intressen. För personskadornas del har kommittén med åberopande av bl. a. humanitära skäl avvisat tanken att göra lagens regler diskriminatoriska. När det gäller egendomsskada har kommittén särskilt uppmärksammat förhållandena inom luftfarten och sjöfarten. Kommittén har funnit det välgrundat, att det allmännas ansvar för skada på utländskt fartyg eller luftfartyg eller på egendom ombord på sådant fartyg eller luftfartyg begränsas till fall då svenska intressen åtnjuter motsvarande skydd i det utländska fartygets eller luftfartygets hemland. Enligt kommittén bör dock en ovillkorlig regel av denna innebörd inte lagfästas. Däremot bör Kungl. Maj:t bemyndigas att göra en tillämpning av lagens ersättningsregler beträffande skada av ifrågavarande slag beroende av att reciprocitet föreligger. Sedan förordnande har meddelats, blir det domstolarnas sak att i de enskilda fallen ta ställning till om kravet på ömsesidighet är uppfyllt. En fullmaktsbestämmelse av angivet innehåll har tagits upp i 21 § av kommitténs lagförslag. I övrigt har kommittén varken i fråga om egendomsskada eller ren förmögenhetsskada funnit det påkallat att i ersättningshänseende göra någon åtskillnad mellan svenska och utländska intressen.

Den föreslagna bestämmelsen har i allmänhet lämnats utan erinran under remissbehandlingen. I ett yttrande har föreslagits, att en materiell regel i ämnet blir lagfäst. Vissa remissinstanser har framhållit de särskilda problem som charterförhållandena inom sjö- och luftfarten samt förekomsten av bekvämlighetsflagg kan ge upphov till vid tillämpningen av en reciprocitetsregel. Enligt ett remissorgan är kravet på ömsesidighet inte väl förenligt med art. 13 i Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna, där det föreskrivs, att var och en, vars fri- eller rättigheter har kränkts, skall kunna föra talan med anledning därav inför inhemsk myndighet även i fall då kränkningen har förövats av ämbetsman i tjänsten.

Man måste enligt min mening ha tungt vägande skäl för att införa en reglering, som innebär att man avviker från de grundsatser om icke-diskriminering som hittills har gällt i svensk skadeståndsrätt och som över huvud taget sedan länge har varit vägledande i vår civilrättsliga lagstiftning och bestämmande för vår allmänna hållning i det internationella lagstiftningssamarbetet. Jag anser emellertid inte, att kommittén har anfört sådana skäl för sin ståndpunkt. Vår strävan bör vara att skillnader i de olika ländernas

lagstiftning så långt möjligt utjämnas. Diskriminatoriska regler i nationell lag är dock knappast ägnade att befrämja en sådan utveckling. Men även bortsett från de internationella aspekterna är det tveksamt, om de särskilda förhållandena inom myndighetsutövningens område verkligen motiverar en särreglering i fråga om det allmännas ansvarighet på det området för skada på utländska intressen, vilken skulle sakna motsvarighet inom den enskilda sektorn och inom sådan offentlig verksamhet som inte avser myndighetsutövning. Under alla förhållanden ter det sig godtyckligt att begränsa en särreglering till endast sådana utländska intressen som är förknippade med verksamhet på samfärdselns område. Att mera generellt uppställa krav på ömsesidighet för att ersättning skall utgå för skada på utländska intressen skulle å andra sidan innebära ett alltför radikalt avsteg från hittills erkända principer i vår skadeståndsrätt. Även om varken den av kommittén föreslagna bestämmelsen eller en diskriminatorisk regel av mera allmän räckvidd kan anses stå i direkt strid med den av en remissinstans åberopade art. 13 i Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna, är det tydligt att en sådan reglering inte är väl förenlig med det allmänna synsätt som bär upp konventionens föreskrifter.

Det kan också ifrågasättas, om den svenska sjö- och luftfartens intressen skulle gagnas av en sådan reglering som den kommittén har föreslagit. Man torde nämligen inte kunna vänta sig att länder, som f. n. diskriminerar utländska fartyg eller luftfartyg i ersättningshänseende, skulle föranledas att ändra sin hållning i förhållande till Sverige, så länge ett reciprocitetskrav upprätthålls i svensk rätt. Det bör i detta sammanhang också påpekas, att frågan från statsfinansiella synpunkter inte torde få så stor betydelse, om de regler i övrigt angående det allmännas skadeståndsansvar som jag föreslår blir genomförda. De skadefall som det här rör sig om drabbar så gott som undantagslöst — och i varje fall när det är fråga om skador av ekonomiskt mera betydande omfattning — intressen som är skyddade av försäkring. Jag har i det föregående vid min behandling av frågan om det allmänna principalansvaret förordat en jämkningsregel, som innebär att principalansvar vid sakskada skall kunna jämkas bl. a. om det med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter är skäligt att skadeståndet sätts ned (avsnitt 2.2.4.6.). Som jag kommer att utveckla i det följande (avsnitt 2.3.6.14.) bör denna jämkningsregel vara tillämplig också när det gäller det allmännas ansvarighet för skada genom felaktig myndighetsutövning. Det sagda betyder, att det regelmässigt kommer att finnas möjligheter att med hjälp av jämkningsregeln begränsa det allmännas skadeståndsansvar i de fall som avses med den nu aktuella bestämmelsen i kommitténs förslag, utan att någon åtskillnad behöver göras mellan inhemska och utländska intressen.

Jag vill slutligen erinra om, att någon bestämmelse av detta innehåll inte

finns i den nya norska lagen eller det finska lagförslaget och inte heller lär tas upp i det danska lagförslaget.

På grund av vad jag nu har anfört har jag stannat för att någon särskild bestämmelse om inskränkningar i det allmännas ansvarighet för skada på utländska intressen inte bör tas upp i den nya lagen.

2.3.6.13. Skada under krigs- eller beredskapsförhållanden. Enligt vad kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar uttalar avser dess förslag inte att ta ställning till i vad mån ersättning bör utgå under krigs- eller andra utomordentliga förhållanden, t. ex. beredskapstillstånd. Kommittén utgår från att de föreslagna reglerna blir tillämpliga även då men att förhållandena kan påkalla att inskränkningar i ersättningsrätten sker genom lagstiftning.

Under remissbehandlingen har utlänningskommissionen förordat en lagbestämmelse, som bemyndigar Kungl. Maj:t att under sådana speciella förhållanden som här avses undanta utlänning från rätt till ersättning enligt lagen. För egen del vill jag emellertid ansluta mig till kommitténs ståndpunkt. Det är inte möjligt att på förhand överblicka, vilka särskilda regler på detta område som kan bli erforderliga under krigs- eller beredskapstillstånd. En särbestämmelse som tar sikte på en diskriminering av utländska medborgare kan visa sig olämplig eller alltför långtgående men kan också komma att framstå som otillräcklig. Det bör ankomma på statsmakterna att med beaktande av det faktiskt uppkomna läget avgöra om avvikelser från den nu föreslagna lagstiftningen bör ske i en krissituation av detta slag och att då tillgodose föreliggande behov genom särskild lagstiftning av undantagskaraktär.

2.3.6.14. Skadeståndets storlek. Som jag har framhållit i det föregående utgår den svenska rättens regler om skadestånd utanför kontraktsförhållanden från att full ersättning skall utgå för en liden skada, såvida inte reglerna om jämkning på grund av den skadelidandes medvållande föranleder annat. I frågan vad som är att hänföra till ersättningsgill skada hänvisar jag till min tidigare redogörelse för gällande skadeståndsregler (avsnitt 1.1.1.). Grundsatsen om full ersättning tillämpas också i fall då enligt gällande rätt skadestånd anses åvila det allmänna. I viss skadeståndsrättslig speciallagstiftning — som gäller för såväl enskilda personer som offentligrättsliga subjekt — finns särskilda föreskrifter om begränsning av skadeståndsansvaret i form av allmänt hållna jämkningsregler eller bestämmelser om maximering av ansvarigheten till vissa belopp. Flertalet bestämmelser av det sistnämnda slaget grundar sig på internationella konventioner som Sverige har tillträtt, t. ex. på transportväsendets områden. Det bör slutligen påpekas, att särskilda regler om beräkning av skadeersättning kan gälla, när det all-

männa genom speciallagstiftning har ålagts ett ersättningsansvar som går längre än vad som följer av allmänna skadeståndsregler. Som exempel kan nämnas föreskrifterna i 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl.

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar erinrar om bl. a. de möjligheter att begränsa skadeståndsansvarets ekonomiska omfattning som den allmänna skadeståndsläran i Danmark och Norge inrymmer och om de uttalanden angående behovet av en möjlighet att nedsätta skadestånd med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet som gjordes i 1950 års förberedande utredning på skadeståndsrättens område (avsnitt 1.4.1.). I anslutning härtill har kommittén ansett det lämpligt att man försöker gardera det allmänna mot alltför långtgående följder av en huvudregel om skadeståndsskyldighet med anledning av fel eller försummelse i den offentliga verksamheten. Man får enligt kommittén inte förbise, att åtminstone staten är solvent även för de största skadeståndsbelopp som man kan räkna med och att rätten till ersättning därför kan komma att utnyttjas mer energiskt än annars. Det allmännas ansvar enligt denna huvudregel kan ses som en garanti. Den offentliga verksamheten bedrivs utan vinstsyfte och till allas bästa. Under dessa förhållanden är det motiverat att anlägga mer försäkringsmässiga synpunkter än när det gäller principalansvaret för enskilda arbetsgivare.

Kommitténs förslag innehåller i enlighet med dessa överväganden vissa särskilda bestämmelser om skadeståndens beräkning, vilka innebär inskränkningar i skadeståndsansvaret.

I fråga om personskada anser kommittén, att man över huvud taget bör vara återhållsam när det gäller ersättning för förlorad eller minskad arbetsförmåga. I avbidan på att denna fråga blir löst inom den allmänna skadeståndsrätten bör enligt kommittén en särskild bestämmelse i ämnet tas upp i den nu aktuella lagstiftningen, bl. a. med hänsyn till att det är skattebetalarna som slutligen skall betala de skadestånd som det allmänna har att utge. Men även om man inskränker sig till att reglera frågan i förevarande lagstiftning, är det enligt kommittén inte otänkbart att en regel i ämnet kan i praxis vinna efterföljd inom den allmänna skadeståndsrätten. På grundval av sådana synpunkter har kommittén föreslagit en bestämmelse av innebörd, att ersättning för mistad inkomst med anledning av personskada inte får överstiga vad som med hänsyn till den skadades utbildning och arbetsförmåga samt övriga omständigheter kan anses rimligt (13 § första stycket). Regeln i 6 kap. 3 § SL om ersättning för psykiskt lidande bör enligt kommittén tillämpas med största försiktighet, och enligt kommitténs lagförslag skall ersättning för annat lidande än som avses i 6 kap. 2 § SL utgå endast om det föreligger synnerliga skäl därtill (13 § andra stycket).

Efter att ha erinrat om det huvudsakliga innehållet i 1958 års betänkande med förslag till ändrade regler om försäkringsgivares regressrätt, vilket

jag har berört i det föregående (avsnitt 1.2.2.), påpekar kommittén, att i den offentliga verksamheten kan uppkomma stora egendomsskador som inte är täckta av försäkring, även i relativt alldagliga sammanhang. Det allmännas risk bör enligt kommittén kunna begränsas på ett rimligt sätt i vissa sådana fall. I förslaget tas därför upp en bestämmelse av innehåll, att om beloppet av egendomsskada väsentligt överstiger vad som i allmänhet bör tas i beräkning inom den ifrågavarande verksamheten, ersättningen kan sättas ned till vad som med hänsyn till omständigheterna finnes skäligt (14 §).

När det gäller ren förmögenhetsskada är enligt kommittén varsamhet påkallad. Den enskilde bör finna sig i vissa olägenheter av fel eller försummelser utan rätt till ersättning av det allmänna. Kommittén har ansett det påkallat att söka uppnå en rimlig begränsning av skadeståndsansvaret i fråga om förluster av detta slag. Lagförslaget innehåller därför i 15 § en föreskrift om att ersättning för utebliven vinst med anledning av att någon lider intrång i sin näringsverksamhet på annat sätt än genom en integritetskränkning skall utgå bara i den mån det föreligger synnerliga skäl med hänsyn till intrångets art och varaktighet samt övriga omständigheter.

Under remissbehandlingen har endast ett fåtal remissorgan, bland dem Svea hovrätt, uttalat sin anslutning till kommitténs principiella ståndpunkt i dessa frågor. Åtskilliga instanser har kritiserat de föreslagna reglerna. Det har framhållits bl. a. att särregler av detta slag till förmån för det allmänna förutsätter att man kan påvisa väsentliga och genomgående skiljaktigheter mellan hithörande skadefall och andra. Enligt många remissorgan föreligger inte sådana skillnader. Enligt ett yttrande ligger det närmare till hands att betrakta det allmännas skadeståndsansvar som ett av reparationsintresset motiverat principalansvar än som ett slags försäkringsansvar. Synpunkten att den enskilde ofta av tvång kommer i beröring med den offentliga verksamheten framhålls i ett flertal yttranden som ett skäl mot särskilda begränsningsregler. Det påpekas också, att med den räckvidd reglerna skall ha enligt förslaget, vissa skadelidande får sin ställning försämrad. Slutligen har från några håll hävdats, att frågan om lagstiftning angående beräkning av skadestånd bör övervägas först i samband med en kodifiering av den allmänna skadeståndsrätten.

Vid sidan av mer allmänna erinringar av detta slag har i flera yttranden gjorts särskilda uttalanden om behovet eller lämpligheten av begränsningsregler för de olika skadetyper som de föreslagna bestämmelserna avser. Kritik har härvid riktats främst mot regeln om begränsning av personskadeersättningar. Den särskilda bestämmelsen i fråga om sakskada har av en remissinstans ansetts obehövlig med hänsyn till att allmänna adekvanssynpunkter torde leda till en tillräcklig begränsning av skadeståndsansvaret. Några remissinstanser betecknar regeln om inskränkning i rätten till ersättning för utebliven vinst som orättvis eller alltför sträng mot de skadelidan-

de. I ett yttrande hävdas, att det i detta hänseende inte finns några skäl att avvika från den allmänna skadeståndsrättens principer.

Om man genom lagstiftning inför ett ersättningsansvar, som inte erkänns enligt gällande rätt, framstår åtgärden som en reform i syfte att stärka det ekonomiska skyddet mot skadefall. Man har då självfallet större frihet i fråga om utformningen av detaljerna i regelsystemet än när det gäller att lagfästa ett skadeståndsansvar som redan erkänns enligt gällande men oskrivna rättsregler. I det förra fallet är det naturligt att lagstiftaren exempelvis i fråga om ersättningarnas storlek anpassar reglerna efter en mera långsiktig målsättning för ett framtida reformarbete på den allmänna skadeståndsrättens område. I det senare fallet däremot bör man inte utan tungt vägande skäl göra sådana avvikelser från allmänna skadeståndsregler som innebär att man försämrar de skadelidandes ställning.

I fråga om förhållandet mellan en ny lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar och gällande rättsregler på området har kommittén haft en annan principiell utgångspunkt än den jag har. Kommittén synes i fråga om skador vid felaktig myndighetsutövning ha utgått från att det allmänna i princip åtnjuter ansvarsfrihet även på integritetskränkningarnas område. Som jag har utvecklat i det föregående (2.3.6.3.) hyser jag stor tvekan, om denna utgångspunkt är riktig. För egen del har jag ansett mig snarast böra anta, att det allmänna på detta område åtminstone numera i princip bär ersättningsansvar enligt allmänna skadeståndsregler, även när det gäller skada uppkommen vid myndighetsutövning. För min bedömning av kommitténs nu förevarande förslag kommer denna olikhet i det grundläggande synsättet att spela en väsentlig roll. Med min utgångspunkt är det nämligen inte naturligt att så som kommittén gör se det allmännas skadeståndsansvar som en speciell form av garanti eller försäkringsanordning, i varje fall inte i fråga om person- eller sakskada. Men det är framför allt sådana försäkrings- eller garantisynpunkter som enligt kommittén motiverar de särskilda regler om skadeståndsberäkningen som föreslås.

Det framgår av vad jag har sagt vid min behandling av frågan om de allmänna riktlinjerna för det skadeståndsrättsliga reformarbetet (avsnitt 1.5.2.1.), att jag inte står främmande för tanken att vissa begränsningar av ersättningsbeloppen vid p e r s o n s k a d a införs genom lagstiftning. Man bör emellertid se den frågan i ett vidare perspektiv. Sådana begränsningsregler bör vara av generell karaktär och få giltighet inom hela den utomobligatoriska skadeståndsrätten. Frågan om ersättning för förlorad arbetsinkomst — och det är främst i det avseendet som det kan bli aktuellt att införa särskilda begränsningar när det gäller personskada — är emellertid f. n. föremål för utredning inom den nu sittande skadeståndskommittén. Resultatet av detta utredningsarbete bör inte föregripas. Jag är därför inte beredd att nu förorda generella regler som begränsar rätten till ersättning för mistad inkomst till följd av personskada.

2.3.6.14.

I detta läge kan det enligt min mening inte komma i fråga att man för avgränsade verksamhetsområden eller till förmån för endast vissa ansvarssubjekt begränsar personskadeersättningarna, om man inte kan åberopa mycket starka skäl. Än mindre bör det bli tal om att införa sådana begränsningar på ett visst område med direkt sikte på att de skall analogiskt tillämpas också på andra områden av skadeståndsrätten.

Under mycket speciella omständigheter kan försäkringsmässiga hänsyn framtvinga en särreglering i detta hänseende. Så har varit förhållandet t. ex. i fråga om ansvarigheten för atomskada. Några sådana skäl kan emellertid inte åberopas när det gäller det allmännas ansvarighet för skada genom oriktig myndighetsutövning. Att staten liksom åtskilliga större kommuner är notoriskt solventa för även mycket stora skadeståndsbelopp utgör inte heller ett godtagbart skäl för sådana begränsningsregler som kommittén har förordat. Ser man saken från den enskilde skadelidandes synpunkt talar solvenssynpunkterna snarast i motsatt riktning. På samma sätt förhåller det sig med argumentet att skadeståndet ytterst drabbar skattebetalarna. Att så sker innebär ju nämligen att de ekonomiska bördorna slås ut på ett stort kollektiv på samma sätt som vid försäkring och därigenom blir föga kännbara för enskilda subjekt.

Att införa en sådan speciell begränsningsregel som det här gäller är också svårt att förena med det allmänna synsätt på personskadeersättningsfrågorna som jag tidigare har gett uttryck åt. Med utgångspunkt från att ersättningsbehovet i princip är oberoende av såväl skadeorsaken i det enskilda fallet som arten av den verksamhet i vilken skadan har uppkommit bör ett reformarbete inriktas på att utjämna bestående olikheter i behandlingen av skilda typer av skadefall. Den regel som kommittén föreslår skulle emellertid närmast framstå som uttryck för ett motsatt betraktelsesätt. Redan enligt kommittéförslaget skulle regeln bli tillämplig bara inom den typiskt offentligrättsliga verksamheten. Själv har jag också i det föregående deklarerat, att det allmänna i den del av den offentliga verksamheten som inte avser myndighetsutövning bör svara helt enligt allmänna skadeståndsregler. Så länge en regel av förevarande slag inte får generell räckvidd måste alltså dess tillämpning inom den offentliga verksamheten begränsas till den del av denna som avser myndighetsutövning. Men i och med att man i princip erkänner ett skadeståndsansvar för det allmänna också på myndighetsutövningens område, ter det sig från nyss anförda synpunkter svårt att motivera en åtskillnad i fråga om skadeståndsansvarets omfattning på detta område och på sådana områden av den offentliga verksamheten där denna närmast är att jämställa med enskild. En konsekvens av en särregel för myndighetsutövningen skulle t. ex. bli, att den som drabbas av en skottskada genom att en militär post felaktigt brukar sitt vapen får finna sig i att ersättningsbeloppet begränsas, under det att den som drabbas av en liknande skada av en förlupen kula från en militär skjutövning i princip har rätt till full ersätt-

ning. Sådana resultat av lagstiftningen är enligt min mening inte godtagbara.

Av de skäl som jag nu har anfört kan jag inte biträda kommitténs förslag om särskilda regler angående skadeståndets beräkning vid personskada. Ersättningsbeloppen bör alltså bestämmas med tillämpning av allmänna regler. Inte heller finner jag tillräckliga skäl föreligga att på detta speciella område inskränka möjligheten att få ersättning för icke-ekonomisk skada — dvs. sveda och värk o. d. samt psykiskt lidande — i förhållande till vad som gäller enligt allmänna skadeståndsregler. Beträffande sådant lidande som avses i 6 kap. 3 § SL är det så mycket mindre anledning härtill som det ofta kan sägas vara särskilt kännbart att bli utsatt för ett övergrepp eller en kränkning från en tjänstemans sida. Jag vill i detta sammanhang erinra om att enligt mitt förslag de nya reglerna om principalansvar för arbetsgivare i enskild verksamhet i princip skall bli tillämpliga också när en arbetstagare i sin tjänst tillfogar någon icke-ekonomisk skada under sådana förhållanden att ett ersättningsansvar över huvud taget kan komma i fråga, dvs. genom sådant brott som anges i 6 kap. 3 § SL, t. ex. ärekränkning (avsnitt 2.2.4.5.). Det är med andra ord här inte fråga om att ställa det allmänna i ett sämre läge än enskilda arbetsgivare.

Vad jag nu har anfört i fråga om personskada har i åtskilliga stycken giltighet också när det gäller s a k s k a d a. Även på sakskadeområdet bör enligt min mening regler om begränsning av skadeståndsbeloppen vara av allmän räckvidd, om inte mycket speciella skäl motiverar en särreglering till förmån för vissa ansvarssubjekt eller för verksamhet av visst slag. Några bärande skäl att på detta område behandla det allmänna enligt andra regler än dem som gäller inom enskild verksamhet anser jag emellertid inte föreligga. Jag kan därför inte förorda att i den nya lagstiftningen, med avvikelse från allmänna skadeståndsregler, införs en särbestämmelse i fråga om det allmännas ersättningsansvar vid sakskada.

Min avvisande hållning i det avseendet innebär emellertid inte att jag tar avstånd från tanken att ansvarigheten vid sakskador begränsas. Men jag vill förorda att ändamålet tillgodoses på ett annat sätt och genom regler som inte sätter vissa rättssubjekt eller visst slag av verksamhet i en särställning.

Av skäl som jag har utvecklat ingående vid min behandling av frågan om jämkning av principalansvaret i enskild verksamhet (avsnitt 2.2.4.6.) har jag föreslagit, att sådant principalansvar skall kunna jämkas, dels om skadeståndet skulle bli oskäligt betungande, men dels också om det med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter är skäligt att ersättning för sakskada sätts ned. Det framgår av vad jag därvid har anfört, att man vid skador på egendom bör kunna gå ganska långt i fråga om att begränsa en arbetsgivares principalansvar, om en sakskada är eller normalt hade bort vara täckt av objektsförsäkring. Å andra sidan bör nedsättning av skadeståndet i princip inte ske i den mån skadan täcks eller hade bort vara täckt av sedvanlig ansvarsförsäkring på arbetsgivarens sida. Jag

har därvid utgått från att självförsäkrare vid en tillämpning av jämkningsregeln bör vara helt jämställda med dem som i motsvarande situationer normalt tecknar ansvars- resp. objektsförsäkring. Eftersom det i dagens samhälle knappast lär förekomma att egendom av mera betydande värde inte är försäkrad eller inte kan försäkras, medför en sådan jämkningsregel inom sitt tillämpningsområde, att det praktiskt taget alltid kommer att finnas en möjlighet att sätta ned skadeståndsansvar enligt de nya principalansvarsreglerna, när det är fråga om skada av mer betydande omfattning.

Såvitt gäller den del av jämkningsregeln som tar sikte på fall då skadeståndet blir oskäligt betungande, har frågan om dess tillämpning inom den offentliga sektorn inte något större intresse, eftersom inte ens mycket stora skadestånd annat än i rena undantagsfall, t. ex. när det gäller en mindre kommun, kan sägas bli oskäligt betungande för de offentligrättsliga subjekten. Av större betydelse är frågan, i vad mån det allmänna skall kunna få jämkning av skadeståndsansvar på grund av föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

I överensstämmelse med den principiella ståndpunkt som jag har intagit och redogjort för tidigare (avsnitt 2.3.6.3.) blir denna jämkningsregel utan inskränkningar tillämplig inom sådan offentlig verksamhet som inte avser myndighetsutövning. Men det kan ifrågasättas om inte regeln bör bli gällande också på myndighetsutövningens område. Om man som jag har den utgångspunkten, att det allmänna redan nu i vidsträckt omfattning, kanske undantagslöst, svarar för person- och sakskada enligt allmänna skadeståndsregler också inom området för offentlig myndighetsutövning, är det svårt att motivera varför man skulle göra undantag för detta område, när man inför en i övrigt generell jämkningsregel av detta slag. Det är visserligen sant, att reglerna om skadeståndsansvar vid offentlig myndighetsutövning inte på samma sätt som principalansvarsreglerna har sitt tillämpningsområde strikt begränsat till fall av ansvar för annans vållande. Man kan inte ge avvikande regler om fel eller försummelse hos personer i organställning. Men detta är en funktion enbart av den offentliga förvaltningens organisation och motiverar inte i och för sig inskränkningar i jämkningsregelns tillämplighet inom den offentliga sektorn.

Jag vill sålunda förorda, att man gör den berörda jämkningsregeln tillämplig också i fråga om skada genom offentlig myndighetsutövning. Med en sådan ordning kommer man på grund av det moderna försäkringsväsendets struktur och utbredning att i realiteten tillgodose de ändamål som kommittén hade för ögonen, när den föreslog en särskild regel om begränsning av skadeståndet vid egendomsskada. I själva verket torde den jämkningsregel som jag föreslår i vissa fall medge en tillämpning som i högre grad än kommittéförslaget leder till en rättvis och rationell fördelning av de ekonomiska bördorna, bl. a. genom att den kan tillämpas oberoende av vad som är beräkneligt inom den verksamhet där en skada har inträffat.

2.3.6.14.

Detta får till en början betydelse i de praktiskt sett kanske viktigaste fallen, nämligen vid skada på transportmedel, främst fartyg och luftfartyg. När det exempelvis gäller trafikledningsverksamheten vid flygplatserna — som åtminstone till viss del lär innefatta utövning av offentlig myndighet — kan man knappast hävda att totalförlusten av ett flygplan som störtar till följd av en försummelse från trafikledningens sida är någonting som inte »i allmänhet bör tagas i beräkning inom verksamheten i fråga». Den av kommittén föreslagna bestämmelsen skulle följaktligen knappast kunna tillämpas i ett sådant fall. Men det är uppenbarligen just i fall av den arten som det kan finnas vägande skäl att låta förlusten till stor del stanna på den skadelidande, dvs. bäras av den som har meddelat kaskoförsäkring. Å andra sidan träffar regeln i kommittéförslaget vissa fall då jämkning knappast är påkallad. Enligt denna regel kan skadeståndet sättas ned, så snart det överstiger vad som normalt bör tas i beräkning inom den aktuella verksamheten. Det betyder, att även ett jämförelsevis måttligt skadestånd kan jämkas, om det nämligen rör sig om en verksamhet där sakskador i allmänhet inte alls eller i endast blygsam skala inträffar men oturliga omständigheter i det enskilda fallet har lett till en från den synpunkten — men inte absolut sett — omfattande skada. Det föreligger dock knappast sakliga skäl att sätta ned skadeståndet enbart på den grunden. Enligt mitt förslag blir det i ett sådant fall inte heller utrymme för en jämkning, om inte skadans absoluta storlek i förening med föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter föranleder det.

I detta sammanhang bör särskilt uppmärksammas, vilka konsekvenser det får att staten och vissa större kommuner uppträder som självförsäkrare även när det gäller ansvarsförsäkring. Som jag nyss nämnde skall självförsäkrare i princip behandlas som om de hade tecknat försäkring. Det betyder, att man i det särskilda fallet får undersöka, vilken typ av ansvarsförsäkring som hade kunnat komma i fråga och vilka försäkringsbelopp som normalt tillämpas vid sådan ansvarsförsäkring. Inom denna ram bör jämkning inte ske. En undersökning av detta slag bereder knappast några svårigheter när det gäller den del av den offentliga verksamheten som inte avser myndighetsutövning. Vissa problem kan däremot uppkomma på myndighetsutövningens område, eftersom det här rör sig om en verksamhet som saknar motsvarighet på den privata sektorn. Ofta torde det dock vara möjligt att göra naturliga jämförelser med viss enskild verksamhet. Men om det helt saknas hållpunkter för en sådan jämförelse, lär man få falla tillbaka på vad som normalt gäller enligt de allmänna ansvarsförsäkringsvillkoren, eller med andra ord villkoren vid s. k. företagsförsäkring. Jag skall vid min behandling av de enskilda bestämmelserna beröra den här frågan ytterligare och belysa problemet med några typexempel (avsnitt 5.1.3.6.).

Som jag nyss antydde saknar det i stort sett praktisk betydelse, om jämk-

ning av det allmännas skadeståndsansvar kan ske på grund av att skadeståndet skulle bli oskäligt betungande. Men när situationen i undantagsfall är sådan att frågan kan bli aktuell, är det enligt min mening rimligt att det allmänna behandlas på samma sätt som enskilda rättssubjekt, vare sig skadan har uppkommit vid myndighetsutövning eller i annan offentlig verksamhet.

Formellt blir regeln om jämkning av betungande skadestånd tillämplig också vid personskada. Här lär dock skadeståndet knappast någonsin gå upp till sådana belopp att det skulle bli oskäligt betungande för ett offentligrättsligt subjekt att betala full ersättning. En jämkning av hänsyn till föreliggande försäkringar och försäkringsmöjligheter blir över huvud taget inte aktuell. I den delen hänvisar jag till vad jag har anfört vid min tidigare behandling av jämkningsregeln (avsnitt 2.2.4.6.).

Det återstår att ta ställning till den viktiga frågan om behovet av en särskild regel om skadeståndets storlek när det gäller ren förmögenhetsskada. Den regel om jämkning av oskäligt betungande skadestånd som jag nyss har behandlat avses visserligen kunna tillämpas också i fråga om sådan skada. Men regeln blir i den delen i stort sett verkningslös på den offentliga sektorn. Om man anser det nödvändigt att kunna begränsa det allmännas ansvarighet för ren förmögenhetsskada, måste man därför finna någon annan lösning.

Sett ur gällande rätts synvinkel är utgångspunkten här en annan än när det gäller integritetskränkningar. Om man bortser från det fåtal fall då ersättning för ren förmögenhetsskada i utomobligatoriska förhållanden kan åläggas med stöd av särskilda lagbestämmelser — t. ex. på immaterialrättens område — inträder f. n. ersättningsskyldighet för sådan skada i princip bara när skadan har orsakats genom brott. Någon lagstiftning med syfte att ändra detta rättsläge är inte aktuell. Som jag har sagt tidigare (avsnitt 2.1.4.3.) utgår jag från att de grundsatser som f. n. anses gälla på området blir vägledande också i den framtida rättstillämpningen.

I överensstämmelse med den principiella ståndpunkt som jag har intagit i det föregående kommer dessa grundsatser att bli tillämpliga inom den del av den offentliga verksamheten som inte avser myndighetsutövning. På det området finns det ingen anledning att införa speciella regler om skadeståndsberäkningen vid ren förmögenhetsskada, vilka skulle medföra att de offentligrättsliga rättssubjekten kommer att privilegieras framför enskilda. Såtillvida torde min ståndpunkt i princip överensstämma med den som kommittén har intagit. I sak innebär detta, att det allmänna inom denna del av den offentliga verksamheten kommer att få utge full ersättning, när ren förmögenhetsskada har vållats genom brott i tjänsten av arbetstagare i det allmännas tjänst. Detsamma gäller med all sannolikhet, om en sådan arbetstagare i sin tjänst har orsakat ren förmögenhetsskada genom att överträda någon sådan bestämmelse i speciallagstiftning som är förbunden med

skadeståndssanktion, t. ex. om en tjänsteman i televerket begår patentintrång.

På den offentliga myndighetsutövningens område däremot kommer den lagstiftning som nu föreslås att innebära, att de offentligrättsliga subjekten kan åläggas ansvar för ren förmögenhetsskada i vidsträckt omfattning och i princip oberoende av om skadan har orsakats genom brott — låt vara att med de nuvarande straffrättsliga reglerna den skadevållande tjänstemannen i åtskilliga fall kommer att kunna ådömas straffansvar. Det blir alltså här fråga om en reglering, varigenom det allmänna åläggs ett ersättningsansvar för ren förmögenhetsskada som går utöver vad som följer av allmänna skadeståndsregler. De offentligrättsliga subjekten försätts härigenom i en särställning i förhållande till enskilda. Under sådana omständigheter inger det inte samma principiella betänkligheter att föreskriva särskilda begränsningar i fråga om ansvarighetens omfattning som när det gäller integritetskränkningar.

Flera skäl talar för att sådana begränsningar är särskilt påkallade när det gäller ren förmögenhetsskada. Skadornas omfattning är ofta mycket svår att beräkna på förhand men kan i enskilda fall uppgå till avsevärda belopp. Den offentliga förvaltningen är i stor utsträckning inriktad just på en reglering av medborgarnas ekonomiska förhållanden. Inte sällan står stora ekonomiska intressen på spel. Förluster för enskilda är ofta en typisk och omedelbar följd av att ett fel begås i den judiciella och administrativa beslutsverksamheten. Konsekvenserna av att det allmänna åläggs en ovillkorlig skyldighet att utge full ersättning för ren förmögenhetsskada genom felaktiga myndighetsavgöranden skulle därför kunna bli mycket vittgående. I många hänseenden är situationen en annan på integritetskränkningarnas område. Här finns större möjligheter att på förhand göra en ekonomisk uppskattning av riskerna, en omständighet som bl. a. återspeglas i att försäkringsgivarna anser sig kunna meddela i princip generell försäkring mot ansvarighet för person- och sakskada men bara undantagsvis mot skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada. Att person- eller sakskada inträffar till följd av fel eller försummelse i den offentliga verksamheten är mera sällan en typisk eller nödvändig konsekvens av ett begånget misstag. Det är ofta att uppfatta som en mer tillfällig och oturlig biverkan av en myndighetsutövning, som primärt inte är inriktad på en reglering av ekonomiska förhållanden utan tillgodoser andra ändamål. Integritetskränkningar av det slaget torde därför också vara lättare att förebygga, i synnerhet som det lär finnas en särskilt stark obenägenhet hos människor att handla så att de riskerar att tillfoga andra människor skada till person eller egendom. Det bör vidare framhållas, att sociala och humanitära hänsyn inte gör sig gällande vid förmögenhetsförluster på samma sätt som vid personskador. Detsamma kan visserligen sägas också om sakskador. Behovet att begränsa ansvarighetens omfattning vid sakskada kan emellertid tillgodoses genom den tidigare be-

rörda jämkningsregeln. Den regeln kan däremot inte användas för att sätta ned ersättning för ren förmögenhetsskada.

På nu anförda skäl ansluter jag mig till kommitténs principiella ståndpunkt, att en särskild regel om begränsning av det allmännas ansvarighet för ren förmögenhetsskada bör tas upp i den nya lagstiftningen. Behovet av en sådan regel framträder emellertid inte med nämnvärd styrka när det gäller andra förluster än sådana som har samband med den skadelidandes näringsverksamhet. När ett felaktigt myndighetsbeslut leder till intrång i rent privatekonomiska förhållanden eller i icke-ekonomisk verksamhet, torde förlusterna regelmässigt hålla sig inom jämförelsevis snäva gränser. Det blir närmast fråga om att gottgöra utlägg som har blivit onyttiga och kostnader för överklagande av beslutet. Endast någon gång aktualiseras ersättning för värdeminskning eller utebliven vinst, t. ex. när beslutet har medfört hinder för den skadelidande att sälja viss egendom. Som kommittén funnit bör därför en särskild begränsningsregel gälla bara i fråga om skada till följd av intrång i näringsverksamhet.

Som kommittén har framhållit gör sig behovet av en sådan regel gällande framför allt i fråga om förluster i form av utebliven vinst. Enligt min mening bör man dock gå något längre. I normala fall är det visserligen skäligt att en näringsidkare får full ersättning för utlägg och kostnader, t. ex. i form av investeringar, arvoden o. d., som blir onyttiga till följd av att han genom ett felaktigt avgörande av myndigheterna hindras att bedriva sin verksamhet så som han planerat. Men det kan förekomma fall då det är rimligt att också denna del av ersättningen sätts ned. Ett exempel är när någon har planerat att anordna en offentlig tillställning och för detta ändamål investerat påfallande stora belopp i arvoden, lokalutgifter o. d. Särskilt när man har anledning tro att ett sådant projekt inte skulle ha gått ihop ekonomiskt kan det te sig stötande att låta det allmänna bära förlusten. Att driva näringsverksamhet innebär alltid ett visst mått av risktagande, och när särskilt stora risker har tagits är det inte rimligt att låta skattebetalarna bära dessa risker enbart på den grund att någon oaktsamhet har förekommit i en verksamhet som ytterst syftar till alla medborgares bästa. De möjligheter som en domstol har att avvisa mycket långtgående anspråk med tillämpning av grundsatser om adekvat kausalitet och av regler om jämkning på grund av medvållande är knappast tillräckliga. Hänvisar man domstolarna att i fall av den här arten träffa sina avgöranden med utgångspunkt enbart i de traditionella adekvans- och medverkansreglerna, kan därför resultaten ibland bli otillfredsställande. Man når en bättre ordning om man öppnar möjligheter för domstolarna att göra uppskattningar enligt friare normer. Jag vill därför förorda, att den nu aktuella bestämmelsen görs tillämplig på ren förmögenhetsskada över huvud taget — utan annan begränsning än att skadan skall ha uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet.

2.3.6.14.

I övrigt delar jag kommitténs principiella uppfattning, att bestämmelsen inte bör utformas som en jämkningsregel utan som en regel om ersättning på grundval av en skälighetsprövning. Det bör således ankomma på den skadelidande att förebringa omständigheter som positivt talar för att han får ersättning. En sådan konstruktion rimmar enligt min mening bäst med de överväganden som föranleder att ersättningsansvaret för ren förmögenhetsskada på myndighetsutövningens område över huvud taget begränsas. Särskilt med hänsyn till att bestämmelsen utvidgas till att omfatta också andra ekonomiska förluster än utebliven vinst anser jag det emellertid inte befogat att inskränka ersättningsrätten till fall där det föreligger »synnerliga» skäl. Skadestånd bör utgå, om och i den mån det är skäligt.

Till frågan, vilka kriterier som skall vara bestämmande vid skälighetsprövningen och hur olika omständigheter bör inverka, återkommer jag vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.3.5.).

2.3.6.15. Verkan av den skadelidandes medvållande. Kommittén har med hänsyn bl. a. till passivitetsregeln i 16 § i dess förslag ansett det lämpligt att föreslå en allmän bestämmelse om betydelsen av den skadelidandes medvållande (17 §). Bestämmelsen avviker från den allmänna medvållanderegeln i 6 kap. 1 § andra punkten SL bara i redaktionellt hänseende men har försetts med ett tillägg av innebörd att som medvållande skall anses också att den skadelidande har försummat att, när det har varit påkallat, på lämpligt sätt övervaka åtgärd som har föranlett skadan. Jämkning av skadeståndet kan enligt kommittén i sådana fall i viss utsträckning ske med stöd av den allmänna medvållanderegeln, men kommittén har funnit en uttrycklig föreskrift lämplig.

Få remissinstanser har särskilt uttalat sig om förslaget i denna del. Två remissorgan har emellertid betecknat den föreslagna bestämmelsen som obehövlig, eftersom den inte utsäger annat eller mera än som följer av allmänna skadeståndsregler.

För egen del ansluter jag mig till dessa remissinstansers ståndpunkt. I sak delar jag visserligen kommitténs uppfattning att medvållanderegeln i 6 kap. 1 § SL skall vara tillämplig också inom den nu aktuella lagstiftningens område. Lagtekniskt kan emellertid detta åstadkommas utan någon särbestämmelse. Jag återkommer till den frågan i det följande (avsnitt 3.3.). När det gäller verkan av den skadelidandes underlåtenhet att övervaka åtgärd som har föranlett skadan kan jag inte finna, att speciella förhållanden på myndighetsutövningens område påkallar några avvikelser från allmänna grundsatser. Dessa torde nämligen här som på andra områden medge en tillämpning av den allmänna medvållanderegeln som beaktar särpräglade omständigheter i det enskilda fallet. Hit hör sådana av kommittén anmärkta förhållanden som att den skadelidande genom författningsföreskrifter har ålagts att lämna handräckning, när offentlig kontroll utövas, eller

att skadan har uppkommit i samband med en åtgärd som sker i den skadelidandes eget intresse.

Jag förordar således, att i den nya lagstiftningen inte tas upp någon bestämmelse motsvarande 17 § i kommitténs förslag.

2.3.6.16. Förfarandet för prövning av skadeståndsanspråk. I den mån det allmänna f. n. bär ersättningsansvar enligt allmänna skadeståndsregler kan talan om ersättning prövas av allmän domstol. Enligt vissa författningar utgår ersättning av allmänna medel på annan grund. Förfarandet för prövning av ersättningsanspråken är då ofta ordnat på annat sätt, t. ex. som ett administrativt ansökningsförfarande. Domstolsprövning är i sådana fall utesluten eller ifrågakommer endast som en subsidiär väg som den enskilde kan anlita först sedan han uttömt möjligheterna att få ersättning enligt det speciellt reglerade förfarandet.

I vissa främmande länder — bl. a. Frankrike — prövas skadeståndstalan mot det allmänna enligt en särskild administrativ processordning. Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar diskuterar utförligt, om ersättningsanspråk enligt den nya lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet som kommittén föreslår bör, helt eller delvis efter sådana utländska förebilder, i någon omfattning prövas i administrativ väg. Kommittén begränsar emellertid sin diskussion till att avse ersättningskrav på grund av felaktiga förvaltningsbeslut. I fråga om anspråk på ersättning för person- eller sakskada som tillfogas genom direkta ingripanden eller i övrigt genom fysiska medel — t. ex. av en enskild polisman i samband med gripande — utgår kommittén från att prövningen skall ske inför allmän domstol. Också när det gäller skada genom felaktiga domstolsavgöranden skall enligt kommittén skadeståndstalan prövas av allmän domstol.

När det gäller skadeståndsanspråk med anledning av felaktiga förvaltningsbeslut kan enligt kommittén till förmån för en prövning i administrativ ordning åberopas, att den administrativa processen är billigare än processen vid allmän domstol. Vidare är det bara förvaltningsdomstolarna som har den ingående kännedom om förvaltningens organisation och arbetssätt som krävs i många hithörande fall. Ett annat argument sammanhänger med vår administrativa besvärsprocess. Den enskilde har enligt rådande ordning ofta möjlighet att överklaga ett förvaltningsbeslut till en högre administrativ instans, som inte sällan har karaktär av förvaltningsdomstol. Om man tillägger allmän domstol behörighet att i skadeståndsmål pröva riktigheten av administrativa beslut, uppkommer risk för att en och samma sak blir föremål för motstridiga avgöranden.

Kommittén vill emellertid inte tillägga dessa synpunkter avgörande vikt. Mot den ifrågasatta ordningen talar enligt kommittén bl. a. rättssäkerhetssynpunkter. Kommittén påpekar också, att åtskilliga frågor som kommer

upp i mål om det allmännas skadeståndsansvar kommer under prövning också i vanliga skadeståndsmål, bl. a. i mål om skadeståndsansvar med anledning av ämbetsbrott. Det föreligger alltså redan nu en risk för domstolsavgöranden som strider mot administrativ praxis. Den s. k. passivitetsregeln i 16 § kommittéförslaget minskar i själva verket risken för att en och samma fråga kommer under prövning både i administrativ besvärsprocess och inför allmän domstol. Att låta skadeståndsfrågan tas upp inom ramen för det administrativa besvärsförfarandet skulle enligt kommittén medföra praktiska olägenheter av flera slag. Kommittén anser därför att skadeståndstalan mot det allmänna bör prövas av allmän domstol och i samma ordning som andra skadeståndsmål.

Kommittén är emellertid inte enhällig på denna punkt. Såvitt angår överklagbara beslut av administrativ myndighet har ledamoten Herlitz avgett en reservation. Han åberopar de olägenheter som är förbundna med att en och samma rättsfråga prövas av olika myndigheter, främst risken för motstridiga avgöranden. Herlitz förordar en ordning som innebär att ett beslut av förvaltningsdomstol, i sista hand regeringsrätten, läggs till grund för prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna. Enligt Herlitz kan detta ske antingen genom att förvaltningsdomstolens beslut på ena eller andra sättet blir bindande för allmän domstol eller genom att administrativ besvärsmyndighet får generell befogenhet att besluta om ersättning enligt kommittéförslagets regler, när den finner att ett överklagat beslut har vållat skada. I det senare fallet skulle dock den skadelidande ha rätt att föra talan vid allmän domstol med anledning av vad den högsta instansen i besvärsprocessen har beslutat.

Flertalet av remissinstanserna har anslutit sig till kommittémajoritetens ståndpunkt eller har lämnat dess förslag i denna del utan erinran. Några remissorgan, bland dem justitiekanslern, har emellertid tagit upp och ytterligare utvecklat Herlitz' invändningar mot förslaget. Det har därvid uttalats betänkligheter mot att det via skadeståndsreglerna införs en domstolskontroll över förvaltningen, och man har erinrat om att statsmakterna hittills har ställt sig avvisande till reformer i denna riktning.

De ersättningsbestämmelser som jag nu föreslår vilar på skadeståndsrättslig grund. Det betyder, att prövningen av ersättningsanspråk skall ske med tillämpning av allmänna skadeståndsregler, kompletterade av endast ett fåtal särregler, som i olika hänseenden inskränker det allmännas skadeståndsansvar. Redan häri ligger ett starkt skäl att anförtro prövningen åt de allmänna domstolarna, som i övrigt har oinskränkt behörighet att handlägga skadeståndsmål. Om man helt eller delvis överför prövningen av ersättningskrav enligt denna lagstiftning på administrativa organ, riskerar man att en oenhetlig praxis i skadeståndsrättsliga frågor utvecklar sig, alltefter som prövningen sker i administrativ eller i judiciell ordning. En sådan utveckling bör i möjligaste mån förhindras.

2.3.6.16.

Men också andra skäl talar emot en prövning i administrativ ordning av ersättningskrav enligt den nya lagstiftningen. De förslag i den riktningen som har förts fram har tagit sikte uteslutande på fall då anspråk grundas på att ett förvaltningsbeslut har varit felaktigt. Det råder sålunda enighet om att en skadeståndstalan i alla övriga fall — bl. a. när kravet föranleds av ett domstolsavgörande — skall handläggas av allmän domstol. I fall av sistnämnda slag lär någon annan ordning inte heller kunna komma i fråga. Det betyder å andra sidan, att en och samma lagstiftning kommer att administreras på olika sätt för olika grenar av den offentliga verksamheten. Detta är i och för sig en olägenhet. Gränsdragningen blir dessutom godtycklig. Åtskilliga av de ärenden som handläggs av domstol eller domare liknar i mångt och mycket administrativa ärenden. Det gäller t. ex. vissa inskrivningsärenden. Men också i många andra fall kommer frågor av likartad beskaffenhet upp vid både domstolar och administrativa myndigheter. Det är under sådana förhållanden svårt att motivera varför ett ersättningsanspråk med anledning av ett felaktigt beslut av en administrativ myndighet skall handläggas i annan ordning än ett anspråk som grundas på ett felaktigt avgörande av domstol. Det blir också en differentiering inom den administrativa förvaltningens område som knappast kan sakligt försvaras. Om t. ex. chefen för en fångvårdsanstalt fattar ett felaktigt beslut om kvarhållande på anstalten av en intern, skall dennes ersättningsanspråk enligt de aktuella förslagen prövas i administrativ ordning. Om däremot samma tjänsteman genom ett faktiskt ingripande fråntar en intern en nödvändig medicin i tro att det är narkotika och internen till följd därav insjuknar, skall enligt dessa förslag ersättningstalan prövas av allmän domstol. Åtskilliga andra liknande exempel skulle kunna anföras.

Man övervinner knappast svårigheterna om man följer förslaget att ersättningskrav med anledning av ett felaktigt administrativt beslut visserligen i första hand skall prövas av de administrativa besvärsinstanserna i samband med att beslutet överklagas men att den som inte blir tillgodosedd på den vägen skall kunna väcka talan vid domstol med anledning av den högsta administrativa instansens beslut i ersättningsfrågan. Det är nämligen svårt att se, hur man därigenom undgår de olägenheter som är förenade med att administrativa myndigheter och allmänna domstolar kan komma till motstridiga resultat vid prövningen av samma sak. Man måste nämligen räkna med att det blir just i de tveksamma fallen som de administrativa instanserna kommer att visa återhållsamhet i ersättningsfrågan och som den enskilde kan förväntas utnyttja sin möjlighet att få en förnyad prövning av domstol. Härtill kommer att en sådan ordning kan tillämpas endast när det gäller överklagbara beslut. Men de överväganden som har varit bestämmande för om ett beslut skall kunna överklagas eller inte är inte nödvändigtvis desamma som bör vara avgörande vid fastställande av ordningen för prövning av ersättningsanspråk, när beslutet är

felaktigt. Man står alltså också här inför en godtycklig gränsdragning.

Ytterligare en olägenhet är förenad med en sådan uppdelning av skadeståndsrättens prövning som de aktuella förslagen förutsätter. Med nuvarande ämbetsansvarsregler får man räkna med att frågan om ansvar för ämbetsbrott aktualiseras i åtskilliga av de fall som enligt den nya lagstiftningen ger rätt till skadeersättning. I praktiken betyder detta att frågan huruvida fel eller försummelse har förekommit kommer att prövas parallellt, dels i administrativ ordning i samband med bedömningen av ersättningsanspråket, dels inför domstol vid prövningen av åtalet och ett eventuellt enskilt anspråk mot den tilltalade tjänstemannen. Här står man alltså inför en ny risk för motstridiga avgöranden av administrativa och judiciella organ, tillskapad genom en ordning som direkt syftar till att eliminera denna risk. Härtill kommer, att systemet omöjliggör en gemensam handläggning av samtliga frågor om straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar med anledning av ett och samma beslut. Dessa olägenheter reduceras visserligen, om ämbetsbrotten avkriminaliseras på sätt som har föreslagits, men de försvinner inte helt.

Den under utredningsarbetet framförda tanken, att ersättningsanspråk visserligen skall prövas av allmän domstol men att domstolen därvid skall vara bunden av ett utlåtande av den högsta förvaltningsdomstolen angående beslutets laglighet, kan jag inte heller biträda. En sådan ordning är för det första inte väl förenlig med de grundläggande principerna för vår rättegångsordning. Som kommittén påpekar förekommer det i svensk rätt bara undantagsvis, att allmän domstol i dispositiva mål ålagts att inhämta yttrande från annan myndighet och att ställa sig den myndighetens besked till efterrättelse. Det inger också betänkligheter att ålägga en förvaltningsdomstol att i annan ordning än som är föreskriven för dess prövning av underordnade instansers avgöranden göra bindande uttalanden angående dessa instansers beslut. Det skisserade förfarandet är också opraktiskt och tungrott i de sannolikt talrika fall då frågan om det åberopade beslutets laglighet är uppenbar för domstolen.

På grundval av dessa överväganden och med beaktande också av de synpunkter i övrigt som kommitténs majoritet har uttalat i frågan har jag kommit till slutsatsen att man inte har något annat val än att tillägga de allmänna domstolarna exklusiv behörighet att pröva skadeståndsanspråk enligt den nya lagen. I likhet med ett flertal remissorgan, bl. a. besvärssakkunniga, tror jag inte att olägenheterna av en sådan ordning blir framträdande. Jag har redan tidigare (avsnitt 2.3.6.8.) utvecklat, att de fall då det blir fråga om en prövning i skadeståndsmål av de lägre administrativa instansernas beslut torde bli fåtaliga. I fall då ett sådant beslut redan har prövats av någon av de högsta administrativa instanserna — dvs. när det är fråga om ett beslut, vars skadeverkningar inte helt har kunnat

undvikas genom ett överklagande — lär man kunna utgå från att de allmänna domstolarna tar stor hänsyn till och regelmässigt följer den slutliga bedömning som har gjorts i besvärsärendet. Om en prövning av beslutet pågår i administrativ ordning, när skadeståndstalan väcks, kan man förvänta att domstolen vilandeförklarar skadeståndsmålet i avbidan på att den administrativa besvärsprocessen avslutas. Också i andra fall kan man räkna med att den förvaltningsrättsliga praxis som de högsta administrativa instanserna har utbildat kommer att vara vägledande vid de allmänna domstolarnas bedömning av de förvaltningsrättsliga frågorna. I mån av behov kan f. ö. domstolarna inhämta yttranden i sådana frågor av de administrativa myndigheter som sitter inne med erfarenhet och sakkunskap. Som kommittén har påpekat förekommer redan nu i viss omfattning en domstolskontroll över förvaltningen, främst genom domstolarnas befattning med mål om ansvar och ersättningsskyldighet för enskilda ämbets- och tjänstemän. Erfarenheterna härav ger anledning tro att farhågorna för att administrativa myndigheter och allmänna domstolar skall komma till motstridiga avgöranden är överdrivna. Det bör också betonas att risken härför avsevärt reduceras genom att enligt mitt förslag skadeståndstalan med anledning av ett avgörande av Kungl. Maj:t i statsrådet eller av regeringsrätten eller försäkringsdomstolen skall kunna föras endast om avgörandet har upphävts eller ändrats.

I fråga om b e h ö r i g d o m s t o l för prövning av mål om skadeståndsskyldighet för det allmänna utgår kommittéförslaget från som huvudregel, att skadeståndstalan skall väckas vid allmän underrätt. Undantag görs emellertid i fråga om anspråk med anledning av domares eller domstols beslut. Enligt 8 § andra stycket kommittéförslaget skall i sådana fall skadeståndstalan tas upp av den domstol som är eller varit behörig i fråga om åtal för ämbetsbrott. Detta innebar vid den tid då kommittéförslaget lades fram att talan med anledning av högsta domstolens eller regeringsrättens avgöranden skulle väckas vid riksrätt, att talan om anspråk med anledning av hovrättsavgöranden och avgöranden av vissa förvaltnings- och specialdomstolar skulle väckas i högsta domstolen och att i de övriga fall som omfattas av 8 § första stycket kommittéförslaget talan skulle väckas i hovrätt.

Meningarna har varit delade under remissbehandlingen. Majoriteten av remissorganen har anslutit sig till kommitténs ståndpunkt. Röster har emellertid höjts för att skadeståndstalan utan undantag skall väckas vid allmän underrätt. Å andra sidan har vissa remissinstanser förordat att bestämmelsen i 8 § andra stycket kommittéförslaget görs tillämplig också i fråga om åtminstone vissa anspråk med anledning av felaktigt administrativt beslut.

2.3.6.16.

För egen del anser jag den principiella utgångspunkten böra vara att den normala instansordningen så långt möjligt skall lämnas orubbad. Avsteg bör göras endast om speciella skäl påkallar det.

Hänsyn till själva instansordningen påkallar tydligen inte att man gör några sådana avsteg när det gäller skadeståndskrav med anledning av beslut av administrativ myndighet eller sådana judiciella avgöranden av förvaltningsdomstol eller specialdomstol som inte överprövas av allmän domstol. För sådana fall bör därför som huvudregel gälla att skadeståndstalan skall väckas vid allmän underrätt. Särskilda synpunkter gör sig dock gällande beträffande Kungl. Maj:ts i statsrådet och regeringsrättens avgöranden samt beslut av justitiekanslern eller riksåklagaren. Jag skall strax återkomma till dessa frågor.

Det uppkommer speciella problem när det gäller skadeståndskrav med anledning av sådana judiciella avgöranden av allmän domstol eller specialdomstol som överprövats av hovrätt och högsta domstolen. Det är inte överensstämmande med grunderna för instansordningen att en lägre instans skall kunna pröva riktigheten av de högre instansernas avgöranden, om också bara prejudiciellt. Reglerna i 2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § RB om s. k. forum privilegiatum för bl. a. domare vid de allmänna domstolarna och vissa specialdomstolar får också ses som ett uttryck för denna tankegång. När det gäller skadeståndsanspråk mot staten med anledning av dessa domstolars avgöranden synes man därför i forumfrågan böra följa den ordning som enligt nämnda lagrum gäller i fråga om ansvars- och skadeståndstalan mot de domare som har forum privilegiatum.

Det är i och för sig naturligt att en skadeståndstalan mot det allmänna med anledning av tjänstemans åtgärd eller underlåtenhet i tjänsten prövas i samma ordning som åtal för ämbetsbrott eller enskilt anspråk på grund av sådant brott. Det blir också resultatet med den huvudregel om behörighet för allmän underrätt som jag nyss angav, om man bortser från några specialfall som jag strax skall beröra. Men också processtekniska och processekonomiska skäl talar för att samma instansregler gäller för prövningen av ett ersättningskrav mot staten med anledning av en tjänstemans fel eller försummelse och för prövningen av ett mot tjänstemannen själv riktat skadeståndskrav. Väcks talan mot både staten och den enskilde tjänstemannen bör möjligheter finnas att handlägga målen gemensamt. Detta blir emellertid omöjligt om det gäller olika regler beträffande instansordningen. Man löper då den risk för motstridiga avgöranden rörande identiska frågor som det i och för sig råder full enighet om att man bör så långt möjligt undgå.

Av sådana processuella skäl som jag nu har anfört anser jag att den särskilda forumregel, som skall ges beträffande skadeståndsanspråk med anledning av sådana judiciella avgöranden som överprövas av allmän domstol, bör helt och hållet anpassas till reglerna om forum privilegiatum. Det innebär, att forumregeln blir tillämplig också beträffande skadeståndstalan med

anledning av justitiekanslerns och riksåklagarens beslut, fastän hänsynen till instansordningen i dessa fall inte i och för sig påkallar någon avvikelse från huvudregeln om behörighet för allmän underrätt i fråga om anspråk med anledning av administrativa beslut.

En sådan särskild forumregel bör ges det innehållet att skadeståndstalan mot staten med anledning av dom eller beslut av hovrätt, allmän underrätt, expropriationsdomstol, vattendomstol eller krigsrätt skall väckas vid den domstol som enligt 2 kap. 2 § eller 3 kap. 3 § RB är behörig att ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av domare vid den domstol som meddelat domen eller beslutet. Talan med anledning av beslut eller åtgärd av tjänsteman som anges i nämnda lagrum i rättegångsbalken skall väckas vid den domstol som är behörig att ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av sådan tjänsteman.

Särskilda överväganden i forumfrågan är påkallade när det gäller ersättningsanspråk med anledning av avgöranden av Kungl. Maj:t i statsrådet, riksdagen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Enligt vad jag förut har utvecklat (avsnitt 2.3.6.8.) skall visserligen anspråk med anledning av avgöranden av detta slag vara tillåtna endast i fall då avgörandet har upphävts eller ändrats. Det betyder praktiskt sett att anspråk av detta slag över huvud taget kan bli aktuella bara i mycket sällsynta undantagsfall. Lagstiftningen bör emellertid innehålla regler om förfarandet för prövningen också i sådana fall. På grund av de särskilda grundlagsbestämmelserna om ordningen för att beivra ämbetsbrott av justitieråd, regeringsråd eller ledamot av statsrådet skulle emellertid en tillämpning av principen om samordning med reglerna om forum privilegiatum medföra, att en skadeståndstalan mot staten i hithörande fall skall väckas vid riksrätt. Av skäl som jag har anfört i det föregående (avsnitt 2.3.6.8.) kan en sådan ordning inte godtas. Å andra sidan bör det i enlighet med vad jag tidigare har sagt om hänsynen till instansordningen inte komma i fråga att underdomstolarna prövar huruvida fel eller försummelse har begåtts i högsta domstolens verksamhet. Sådana hänsyn påkallar visserligen inte någon avvikelse från huvudregeln om allmän underrätts behörighet, när det gäller ersättningsanspråk med anledning av regeringsrättens, regeringens eller riksdagens avgöranden. Det är dock naturligt att de högsta instanserna i detta sammanhang behandlas enligt samma regler. Regeringsformens bestämmelser om åtalsprövning inför riksrätt när det gäller ämbetsbrott av regeringsledamot eller regeringsråd kan dessutom sägas vara uttryck för att frågor om fel eller försummelse i dessa instansers verksamhet bör prövas i särskild ordning och i varje fall inte komma under de lägsta domstolsinstansernas bedömande. Under dessa förhållanden står knappast någon annan lösning till buds än att tillägga högsta domstolen behörighet att pröva ersättningsanspråk med anledning av dess egna, regeringsrättens, regeringens eller riksdagens avgöranden. En bestämmelse härom bör tas upp i anslutning till

den nyss angivna särskilda forumregeln.

Jag skall i slutet av förevarande avsnitt ta upp vissa under remissbehandlingen berörda frågor om vilket eller vilka organ som skall företräda det allmänna i skadeståndsmål enligt den nya lagstiftningen och vilken underrätt som skall vara behörigt forum för skadeståndstalan mot det allmänna i fall då sådan talan enligt vad jag har sagt i det föregående skall väckas vid allmän underrätt.

Helt oberoende av hur förfarandet för rättslig prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna är ordnat är det angeläget att frivillig skadereglering främjas. Det finns därför anledning att här något närmare beröra de organisatoriska problem som sammanhänger med det allmännas skaderegleringsverksamhet.

Kommittén har diskuterat hithörande problem, delvis i anslutning till en av statens sakrevision redan år 1953 gjord framställning om viss omorganisation av statens skadereglerande verksamhet. Med utgångspunkt i en redogörelse för den ordning som vid tiden för kommitténs betänkande tillämpades inom statsförvaltningen och för sakrevisionens framställning har kommittén lagt fram vissa konkreta förslag till organisatoriska förändringar. I fråga om den nu gällande ordningen för statens skadereglering hänvisar jag till min redogörelse i det föregående (avsnitt 2.3.1.3.). Kommitténs eget förslag innebär i huvudsak följande.

Kungl. Maj:ts och riksdagens befattning med skaderegleringen bör upphöra. Den skadelidande bör i första hand inleda förhandlingar med det ämbetsverk som enligt vad kommittén för olika fall förordar skall pröva frågor om ersättning. Leder förhandlingarna inte till uppgörelse, bör den skadelidande hänvisas att väcka talan vid domstol.

De affärsdrivande verken bör vart och ett inom sitt verksamhetsområde handha ersättningsfrågorna. Generaltullstyrelsen bör jämställas med de affärsdrivande verken. Ersättningsärenden inom försvaret bör som hittills handläggas centralt av försvarets civilförvaltning.

Inom den civila statsförvaltningen i övrigt bör frågor om ersättning för skada till följd av motorfordonstrafik — med undantag möjligen för vissa smärre skador — sammanföras till statens vägverk. I övrigt bör ersättningsfrågorna, vare sig det gäller ersättning med anledning av felaktigt beslut eller vad kommittén kallar »faktisk skada», handläggas av det verk inom vars område skadan har uppkommit. Verken bör bemyndigas att intill vissa beloppsgränser betala ut skadestånd från omkostnadsanslag eller annat lämpligt anslag. Saknas för ändamålet avsett anslag, bör uppgörelsen godkännas av statskontoret och utbetalning ske från särskilt anslag som ställs till statskontorets förfogande. I fråga om ersättning med anledning av domares tjänsteutövning bör dock en annan ordning gälla. Förhandlingar om frivillig ska-

dereglering bör i dessa fall föras av justitiekanslern och ersättning utbetalas av statskontoret.

För samtliga fall gäller enligt kommitténs förslag att vederbörande verks eller myndighets beslut om ersättning inte bör få överklagas.

I fråga om kommunernas skaderegleringsverksamhet har kommittén inte funnit anledning att föreslå särskilda föreskrifter, eftersom denna verksamhet i regel synes bedrivas i tillfredsställande former.

Åtskilliga remissinstanser har understrukit betydelsen av att frivilliga uppgörelser underlättas. Kommitténs förslag har i sina huvuddrag tillstyrkts av flertalet remissinstanser. Bl. a. statskontoret har emellertid pekat på den ökning av arbetsbördan för resp. verk som den föreslagna ordningen kan väntas medföra och anser ytterligare utredning påkallad. Statens sakrevision betecknar systemet som omständligt och befarar att domstolsförfarande skall tillgripas oftare än som skulle vara nödvändigt. Sveriges advokatsamfund förordar att all skadereglering inom den statliga förvaltningen anförtros åt ett enda organ med självständiga befogenheter. Justitiekanslern å sin sida föreslår, att en särskild nämnd inrättas för att pröva frågor om frivillig uppgörelse inom den civila statsförvaltningen, utom såvitt angår trafikskador eller skador på det militära området, där kommitténs förslag bör godtas. Enligt magistraten i Malmö bör det övervägas att anförtro justitiekanslern uppgiften att vara centralt skaderegleringsorgan för den civila statsförvaltningen och domstolarna. Vad särskilt gäller frågor om ersättning med anledning av felaktiga förvaltningsbeslut anser statens sakrevision att anspråken bör prövas av domstol till dess en så omfattande praxis har hunnit utbildas, att man har underlag för en prövning av frågan om det administrativa skaderegleringsförfarandet.

Åtskilliga organisatoriska förändringar inom statsförvaltningen har skett sedan statens sakrevision gjorde sin framställning och kommittén presenterade sitt förslag. Förutsättningarna för dessa förslag är därför inte i alla avseenden oförändrade. Jag anser det därför inte böra komma i fråga att på grundval enbart av dessa förslag nu vidta några genomgripande förändringar i den ordning som råder f. n. Om mer djupgående reformer anses påkallade, bör de föregås av ett förnyat utredningsarbete.

Den nya lagstiftningen innebär enligt min mening inte materiellträttsliga reformer av sådan räckvidd att några vittgående anstalter i fråga om skaderegleringsverksamhetens organisation är omedelbart påkallade. Det är önskvärt att en framtida utredning av hithörande frågor kan ske förutsättningslöst. Det är också angeläget att man i utredningsarbetet kan dra lärdom av någon tids erfarenheter av den nya lagstiftningens tillämpning. Den principiella utgångspunkten för mina fortsatta överväganden är därför att man i samband med att den nya lagstiftningen genomförs bör vidta endast sådana organisatoriska åtgärder som å ena sidan är nödvändiga för att fri-

villig skadereglering inte försvåras och å andra sidan inte i onödan föregriper en framtida omorganisation.

Det synes mig lämpligt att också i detta sammanhang på visst sätt anknyta till den distinktion mellan person- och sakskada, å ena, samt ren förmögenhetsskada, å andra sidan, kring vilken mitt lagförslag delvis är uppbyggt. På integritetskränkningarnas område bär staten redan idag skadeståndsansvar enligt allmänna skadeståndsregler inom en stor del av — om inte hela — den offentliga verksamheten. Här förekommer alltså en omfattande skadereglering. Jag vill inte bestrida att det kan finnas skäl att se över den nuvarande organisationen i syfte att göra den både snabbare och mer effektiv. Men bristerna i systemet är inte framträdande. Reformer bör därför kunna anstå till dess tiden är mogen att ta upp frågan om formerna för statens skaderegleringsverksamhet i hela dess vidd.

Även om man i likhet med mig antar att staten redan i dag bär skadeståndsansvar enligt allmänna regler vid integritetskränkningar också på myndighetsutövningens område, får man räkna med att frekvensen av ersättningsanspråk ökar något i och med att ansvarighetsreglerna blir lagfästa. Det kan bli fråga om ersättningskrav inom verksamhetsområden där sådana företeelser hittills har varit okända och där man alltså saknar erfarenhet av skaderegleringsfrågor. Men det kommer sannolikt mestadels att röra sig om vad kommittén har kallat »faktisk skada», dvs. skada genom direkta ingripanden mot person eller egendom, t. ex. inom polis- och exekutionsväsendet, i kriminalvården osv. Det är här vanligtvis fråga om åtgärder »på fältet» av lägre befattningshavare. För den typen av skadefall finner jag den av kommittén föreslagna ordningen för frivillig skadereglering utan vidare kunna godtas tills vidare. Det möter inga betänkligheter att låta förhandlingar i ersättningsfrågan skötas av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan har uppkommit. Som besvärssakkunniga har framhållit uppkommer här inte frågan om överklagande av något myndighetens beslut. Antingen leder förhandlingarna till uppgörelse, som resulterar i ett avtal. Eller också strandar förhandlingarna, men inte heller då föreligger något sådant beslut, eftersom vederbörande verk eller myndighet i förhandlingarna uppträder uteslutande som företrädare för ena parten i en civilrättslig tvist.

Enligt den nya lagstiftningen blir staten ansvarig också för person- eller sakskada som uppkommer genom felaktigt beslut av domare, domstol eller administrativ myndighet. I vilken omfattning ett sådant skadeståndsansvar åvilar staten enligt gällande rätt är något ovisst men kan i detta sammanhang lämnas därhän. Även om skador av detta slag kan antas vara ganska ovanliga, måste man räkna med att ersättningsanspråk då och då framställs. Bedömningen av sådana anspråk inrymmer emellertid på ett helt annat sätt än när det gäller »faktisk skada» ställningstaganden i förvalt-

ningsrättsliga frågor, delvis av komplicerad beskaffenhet. Det blir i allmänhet fråga om en prövning, huruvida fel eller försummelse har begåtts av befattningshavare i chefsställning vid en viss myndighet, t. ex. en länsstyrelse eller ett centralt ämbetsverk. I dessa avseenden skiljer sig dessa skadefall avsevärt från dem jag nyss har behandlat. Däremot företer de likheter med fall då det framställs krav på ersättning för förmögenhetsförlust till följd av ett förment felaktigt avgörande av domstol (domare) eller administrativ myndighet. Dessa senare fall saknar aktualitet f. n. I den delen medför därför den nya lagstiftningen, att frågan om formerna för den frivilliga skaderegleringen måste övervägas särskilt. Jag anser det med hänsyn till nyss anmärkta förhållanden naturligt att man inriktar sig på en enhetlig organisation av skaderegleringen vid s. k. beslutsskador, vare sig det är fråga om person- eller sakskada eller om ren förmögenhetsskada.

De frågor som kommer under prövning i samband med skaderegleringen på detta område är av både skadeståndsrättslig och förvaltningsrättslig natur. Det är angeläget att de som skall företräda staten besitter erforderlig kunskap och erfarenhet på dessa områden. De centrala ämbetsverken har i allmänhet inte tillgång till personal med sådana kvalifikationer. Det är å andra sidan av både organisatoriska och ekonomiska skäl inte tänkbart att det vid vart och ett av de verk inom vars ämbetsområde skadefall av det här slaget kan inträffa skall inrättas särskilda tjänster för skaderegleringsuppgifterna. Det är f. ö. i hög grad angeläget att man uppnår enhetlighet i bedömningen av de skiftande och ibland sannolikt svårbedömda rättsliga frågor som kommer upp. Detta talar mot en decentraliserad organisation. Vidare kan det förväntas att allmänhetens förtroende för förhandlingsorganisationen på den statliga sidan kommer att bero inte bara av de enskilda förhandlarnas sakliga och formella kompetens utan också av i vilken mån de uppfattas som oberoende och opartiska. Ökat förtroende för förhandlingsorganen lär i sin tur bidra till att de skadelidande bara i undantagsfall väljer att hänskjuta ersättningsfrågan till domstols prövning.

Alla dessa omständigheter talar för att skaderegleringsverksamheten centraliseras och förläggs till en myndighet som kan antas ha tillgång till personal med tillräckliga kvalifikationer och som åtnjuter allmänhetens förtroende. Myndighetens nuvarande verksamhet bör också vara av sådan art att de aktuella uppgifterna på ett naturligt sätt och utan stora organisatoriska förändringar låter sig infoga i verksamheten med bibehållna arbetsformer.

Dessa synpunkter tillgodoses enligt min mening på bästa sätt, om skaderegleringsverksamheten när det gäller »beslutsskador» anförtros justitiekanslern. Dennes uppgift att övervaka verksamheten inom hela statsförvaltningen gör honom väl skickad att ta ställning till de förvaltningsrätts-

liga frågor som kommer under bedömande i samband med skaderegleringen. Justitiekanslern har vidare ställning som kronans ombudsman med uppgift att bevaka kronans enskilda rätt. Det ligger helt i linje med den verksamhet han utövar i denna egenskap att han anförtros också de nu aktuella uppgifterna. Den personal justitiekanslern förfogar över är väl kvalificerad för handläggning av sådana ärenden. Redan nuvarande organisation och arbetsformer är flexibla och kan utan svårighet anpassas efter både arten och omfattningen av de skaderegleringsfrågor som aktualiseras. Justitiekanslern åtnjuter anseende för objektivitet och oväld. Det finns all anledning tro att han skall mötas av allmänhetens förtroende också i den förhandlingsverksamhet som det här gäller.

Det krävs givetvis inte några lagstiftningsåtgärder för att genomföra den organisation för skaderegleringsverksamheten som jag här har skisserat. Däremot påkallas vissa interna administrativa åtgärder.

F. n. har endast vissa ämbetsverk behörighet att ingå för staten bindande överenskommelser i skadeståndsfrågor och detta endast i begränsad omfattning. Den organisation som jag föreslår förutsätter emellertid, att ämbetsverken får generellt bemyndigande att inom en ganska vid beloppsram avgöra de skaderegleringsfrågor som de enligt mitt förslag skall handlägga. När det gäller ersättningsbelopp som överstiger den åsyftade ramen, bör ersättningsfrågan underställas justitiekanslern.

Vad angår justitiekanslerns befattning med skaderegleringen vid »beslutsskador» och med ersättningsfrågor som enligt vad jag nyss har sagt underställs honom av annan myndighet krävs inte några mer ingripande åtgärder. Frågan i vad mån personalförstärkning blir nödvändig inom justitiekanslerns kansli — vid sidan av de möjligheter som nu finns att anlita tillfällig arbetskraft (»extra föredragande») — kan inte bedömas i detta sammanhang utan får prövas när man vunnit någon tids erfarenhet av verksamheten.

Justitiekanslern bör bemyndigas att träffa för staten bindande uppgörelser i frågor om ersättning av staten enligt den nya lagstiftningen. Bemyndigandet bör av naturliga skäl inte avse obegränsade belopp. Beloppsramen torde dock kunna göras ganska vid. I fråga om ersättningsbelopp som överstiger vad som ligger inom ramen för det bemyndigande som lämnas justitiekanslern bör det ankomma på Kungl. Maj:t att efter förslag av justitiekanslern avgöra om uppgörelse skall träffas eller om saken skall hänskjutas till domstol. När det gäller ersättningsbelopp av utomordentlig omfattning bör det åligga Kungl. Maj:t att begära riksdagens godkännande.

Det är inte nödvändigt att i det här sammanhanget ta ställning till alla de organisatoriska eller budgetära frågor som här aktualiseras. Det är min avsikt att i god tid före den nya lagstiftningens ikraftträdande anmäla kon-

kreta förslag i dessa hänseenden. Därvid kommer jag även att föreslå de författningsändringar som kan vara nödvändiga för att den föreslagna organisationen skall kunna genomföras.

I fråga om kommunernas skadereglering delar jag kommitténs uppfattning att några särskilda organisatoriska åtgärder inte är påkallade. När det gäller skadestånd för person- eller sakskada bör således nuvarande ordning tills vidare kunna tillämpas som hittills. Beträffande beslutsskador får det ankomma på de enskilda kommunerna att vidta de åtgärder de kan finna lämpliga. Det kan emellertid bli anledning att återkomma till dessa frågor sedan man vunnit någon tids erfarenhet av lagstiftningen och i samband med att ett utredningsarbete eventuellt sätts igång för den statliga verksamheten.

Med den ordning för skaderegleringsförfarandet som jag här har skisserat kommer det inte att erbjuda några problem att avgöra vilken myndighet som skall bevaka kronans talan i mål om skadestånd enligt den nya lagstiftningen. Den uppgiften får givetvis ankomma på den myndighet som har eller skulle ha företrätt staten vid förhandlingar i ersättningsfrågan. När det gäller s. k. beslutsskador i den statliga förvaltningen blir det sålunda i första hand justitiekanslern som bevakar kronans rätt i saken. Justitiekanslern bör dock självfallet ha möjlighet att i det särskilda fallet delegera uppgiften till t. ex. en central förvaltningsmyndighet som har meddelat beslutet eller är överordnad myndighet i förhållande till den beslutande myndigheten eller befattningshavaren. I övriga skadefall, dvs. när det gäller person- eller sakskada som har orsakats genom direkta ingripanden mot person eller egendom och således inte genom ett domstolsavgörande eller ett egentligt förvaltningsbeslut, ankommer uppgiften normalt på det verk eller den myndighet inom vars förvaltningsområde skadan har uppkommit, om inte annat följer av de regler för skadereglering som tillämpas f. n.

När det gäller kommunerna torde hithörande frågor i praktiken inte erbjuda några problem. Det naturliga torde vara att här som i andra fall en kommun företräds av kommunstyrelsen. En annan ordning kan dock givetvis etableras genom beslut av kommunfullmäktige.

En remissinstans har ansett att särskilda regler om vilken underrätt som skall vara behörig domstol är behövliga. Något sådant behov anser jag dock inte föreligga. Enligt 10 kap. 2 § RB skall kronan i tvistemål i allmänhet sökas där den myndighet som har att bevaka talan i målet har sitt säte. Denna regel ger enligt min mening en tillfredsställande lösning av forumfrågan. När det gäller beslutsskadorna blir det som nämnts justitiekanslern som skall bevaka kronans talan, och behörig domstol blir följaktligen Stockholms tingsrätt. Detta torde böra gälla även när justitiekanslern i ett enskilt fall

uppdrar åt annan myndighet att föra kronans talan i målet, oavsett om denna myndighet har sitt säte i Stockholm eller på annan ort. Med den nuvarande lokaliseringen av flertalet verk och myndigheter till huvudstaden kommer Stockholms tingsrätt att vara behörig domstol också i åtskilliga andra skadeståndsmål. Flera undantag kan dock tänkas, bl. a. när statens talan skall bevakas av länsstyrelse eller annan regional myndighet och när domstolens behörighet grundas på reglerna i 10 kap. 8 § RB om forum delicti.

2.4. Arbetstagares skadeståndsansvar

2.4.1. Gällande rätt[1]

2.4.1.1. Allmänna regler. Om man bortser från vissa särskilda lagbestämmelser om jämkning av skadeståndsansvar för speciella kategorier av arbetstagare — vilka jag har nämnt i det föregående (avsnitt 1.1.1.1.) och kommer att beröra närmare i det följande — gäller enligt svensk rätt, att en arbetstagare bär fullt skadeståndsansvar enligt allmänna skadeståndsregler för skador som han vållar i sin tjänst hos arbetsgivaren. Detta gäller, oavsett om skadan drabbar en arbetskamrat eller någon annan av arbetsgivarens medhjälpare eller en utomstående tredje man. Det har inte heller någon betydelse, huruvida arbetsgivaren själv är ansvarig för skadan enligt gällande grundsatser om principalansvar eller särskilda regler om objektivt ansvar (undantag gäller dock i fråga om s. k. atomskada på grund av de särskilda bestämmelserna i atomansvarighetslagen om s. k. kanalisation, som befriar både arbetstagare och andra från skadeståndsansvar enligt culparegeln). Det sagda innebär också, att en arbetsgivare, som enligt grundsatserna om principalansvar eller andra regler om objektivt ansvar har nödgats utge ersättning för en skada, som någon av hans arbetstagare har vållat i tjänsten, har full regressrätt mot den skadevållande (utom i fråga om atomskada, där regressrätt föreligger bara om arbetstagaren har orsakat skadan uppsåtligen). Som jag tidigare har påpekat (avsnitt 2.1.1.4.), har denna grundsats kommit till uttryck i ett flertal stadganden i den skadeståndsrättsliga speciallagstiftningen. Den gäller också på det kontraktsrättsliga området, dvs. när en arbetsgivare har utgett skadestånd till en avtalskontrahent på grund av sin arbetstagares vållande i tjänsten. I konsekvens härmed har en skadevållande arbetstagare, som själv har betalat ersättning till den skadelidande, inte någon rätt att återkräva någon del av skadeståndet från sin arbetsgivare, även om denne bär principalansvar eller rent objektivt ansvar.

[1] En översikt av regler om arbetstagares skadeståndsansvar i vissa utomnordiska rättssystem finns i »Skadestånd II», Bil. 4.

Principen att arbetstagaren bär fullt skadeståndsansvar gäller också i fråga om skada som han i tjänsten direkt vållar sin arbetsgivare. I praktiken hävdas emellertid denna princip mera sällan fullt ut av arbetsgivaren beträffande skadad eller förkommen materiel, felaktigt utförda produkter etc.

Det bör för fullständighetens skull även erinras om, att i de fall då en skada av det slag som det här gäller omfattas av skadeförsäkring, arbetstagarens personliga skadeståndsansvar sällan aktualiseras. Som jag tidigare har påpekat (avsnitt 1.1.2.1.) täcker en arbetsgivares ansvarsförsäkring regelmässigt också hans arbetstagares skadeståndsansvar mot tredje man med anledning av vållande i tjänsten. Och när ersättning för egendomsskada utgår ur en objektsförsäkring på den skadelidandes sida, utövar försäkringsgivaren regressrätt mot en skadevållande arbetstagare — eller annan enskild person — bara i undantagsfall, främst när vållandet är av särskilt grav beskaffenhet och preventiva skäl anses tala för att skadevållarens personliga ansvarighet görs gällande.

Frågan om arbetstagares ansvar för ren förmögenhetsskada kräver några särskilda kommentarer. Detta ansvar följer i första hand vad som gäller enligt 6 kap. 1 § SL om sådan skada. Ersättningsskyldighet mot tredje man ifrågakommer således i princip endast vid brottslig gärning. Ansvar för ren förmögenhetsskada kan i enlighet härmed åläggas arbetstagare i offentlig tjänst redan vid icke uppsåtliga förfaranden, nämligen i de fall tjänstefel föreligger. Arbetstagares ansvar för ren förmögenhetsskada som drabbar arbetsgivaren är däremot, med hänsyn till tjänsteavtalsförhållandet, inte begränsat till sådana fall där arbetstagaren gjort sig skyldig till brott. Det är i svensk rätt oklart om också ett kontraktsförhållande mellan arbetsgivaren och en skadelidande tredje man medför att den nämnda begränsningen sätts ur spel. Slutligen bör påpekas att ansvar för ren förmögenhetsskada kan åvila en arbetstagare enligt speciallagstiftning, t. ex. vid intrång i immaterialrätt.

2.4.1.2. Särskilda jämkningsregler. Bestämmelser om jämkning av arbetstagares skadeståndsansvar finns framför allt i den skadeståndsrättsliga speciallagstiftningen på kommunikationsväsendets område samt i lagstiftningen på arbetsrättens och associationsrättens områden.

Skadestånd som fartygsbefälhavare eller lots är skyldig att utge för skada, som han har vållat genom fel eller försummelse i fartygets tjänst, kan enligt 67 § sjölagen nedsättas efter vad som prövas skäligt med hänsyn till beskaffenheten av felet eller försummelsen, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt. För besättningsman på fartyg finns en motsvarande bestämmelse i 50 § andra stycket sjömanslagen, där det emellertid talas om felets eller försummelsens »lindriga» beskaffenhet. Rättspraxis ger få exempel på tillämpning av dessa jämkningsregler. I rätts-

fallet NJA 1947 s. 478 — där ersättningsanspråk mot befälhavaren på en motorskonert grundades på åsidosättande av sjövägsreglerna — sattes skadeståndet ned från ca 73 000 kr till 36 800 kr. I rättsfallet NJA 1959 s. 209 riktade en försäkringsgivare regressanspråk mot överstyrmannen på ett handelsfartyg med anledning av att denne i egenskap av vakthavande befälhavare hade vållat fartygets grundstötning. Skadan uppgick till drygt 560 000 kr. Högsta domstolen fann, att styrmannen hade vållat skadan genom grov vårdslöshet, men satte ned skadeståndet till 100 000 kr.

I 10 kap. 3 § luftfartslagen föreskrivs, att den som genom fel eller försummelse under förrättande av tjänst på luftfartyg vållar skada i följd av luftfart kan få sitt skadestånd nedsatt på samma grunder som anges i 67 § sjölagen. Bestämmelsen gäller också beträffande den som inom markorganisationen eller i övrigt annorstädes än ombord på luftfartyg förrättar tjänst, varav trafiksäkerheten inom luftfarten är beroende. Några avgöranden, som ger auktoritativ vägledning i fråga om bestämmelsernas tillämpning, föreligger inte.

Frågan om jämkning av ansvaret för krigsman, som under utförande av befäl eller såsom förare på krigsmaktens fartyg eller luftfartyg är ansvarig för fartygets säkerhet, regleras av 7 § 1948 års lag angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m., resp. lagen den 7 mars 1929 (nr 28) om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd. Befälhavaren eller föraren är befriad från skyldighet att ersätta skada, som han vållar i tjänsten, om han inte förskyller svårare straff för sin förseelse än disciplinstraff eller böter. Det föreligger inte något avgörande i praxis, som belyser tillämpningen av dessa jämkningsregler.

I Kungl. förordningen den 3 maj 1946 (nr 175) med vissa bestämmelser rörande skadeståndsskyldigheten för förare av motordrivet fordon, som tillhör eller nyttjas av staten, finns bestämmelser om jämkning av skadeståndsansvaret för sådan fordonsförare. De syftar till att i fråga om statens regressrätt mot förare av statsägda motorfordon och vissa andra av staten nyttjade fordon — vilka inte är underkastade trafikförsäkringsplikt — försätta föraren i ungefärligen samma förmånsställning, som förare av försäkringspliktigt fordon intar (jfr avsnitt 1.1.2.2.).

I den arbetsrättsliga lagstiftningen finns vissa regler, som syftar till att begränsa arbetstagares skadeståndsansvar. Arbetare är enligt 8 § lagen den 22 juni 1928 (nr 253) om kollektivavtal skyldig att utge ersättning för skada som uppkommer genom att han åsidosätter sina förpliktelser enligt kollektivavtal eller enligt nämnda lag. Om det med hänsyn till hans ringa skuld, den skadelidandes förhållande i avseende på tvistens uppkomst, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt finnes skäligt, kan skadeståndet nedsättas. Fullständig befrielse från skadeståndsskyldighet kan också

äga rum. Skadeståndet får inte i något fall sättas högre än 200 kr. För stats- och kommunalanställda tjänstemän finns motsvarande skadeståndsbestämmelser i 16 § första stycket statstjänstemannalagen den 3 juni 1965 (nr 274), resp. 4 § första stycket kommunaltjänstemannalagen den 3 juni 1965 (nr 275).

I 19 § 1944 års hembiträdeslag finns bestämmelser om jämkning av skadeståndsansvaret för hembiträden, som är i stort sett likalydande med nyssnämnda föreskrifter i kollektivavtalslagen, men det finns ingen motsvarighet till den s. k. 200-kronorsregeln. I huvudsak överensstämmande reglering har tagits in i 20 § tredje stycket lagen den 17 december 1970 (nr 943) om arbetstid m. m. i husligt arbete, som från den 1 juli 1971 ersätter hembiträdeslagen.

Skadestånd, som arbetstagare kan ådra sig enligt lagen den 11 september 1936 (nr 506) om förenings- och förhandlingsrätt med anledning av åtgärd, som enligt lagen innefattar kränkning av föreningsrätt, kan enligt 23 § andra stycket nämnda lag nedsättas, om det finnes skäligt med hänsyn till den skadevållandes ringa skuld, den skadelidandes förhållande i avseende på tvisten, skadans storlek i jämförelse med den skadevållandes tillgångar eller till omständigheterna i övrigt. Full befrielse från skadeståndsskyldighet kan äga rum också i dessa fall.

En med sistnämnda lagrum likalydande bestämmelse finns i 42 § andra stycket arbetarskyddslagen den 3 januari 1949 (nr 1) i fråga om den skadeståndsskyldighet som enligt denna lag kan uppkomma för bl. a. arbetstagare, vilken hindrar skyddsombud att fullgöra sina uppgifter.

I den associationsrättsliga lagstiftningen finns bestämmelser om jämkning av ersättningsskyldighet för bl. a. arbetstagare tillhörande en juridisk persons organ och vissa andra befattningshavare hos en juridisk person. Bestämmelser av denna natur finns i 211 § lagen den 14 september 1944 (nr 705) om aktiebolag (aktiebolagslagen), 108 § lagen den 1 juni 1951 (nr 308) om ekonomiska föreningar (föreningslagen), 180 § lagen den 31 mars 1955 (nr 183) om bankrörelse (banklagen), 93 § lagen den 3 juni 1955 (nr 416) om sparbanker (sparbankslagen) och 323 § lagen den 17 juni 1948 (nr 433) om försäkringsrörelse (försäkringsrörelselagen). Reglerna har avseende på bl. a. verkställande direktör i aktiebolag och revisor i de olika slag av juridiska personer som här har nämnts. De övriga kategorier befattningshavare som avses (styrelseledamöter, likvidatorer, sysslomän, gode män och huvudmän för sparbank m. fl.) torde regelmässigt inte vara att anse som arbetstagare. Bestämmelserna innebär, att om befattningshavare som här avses har vållat skada i sin befattning, hans skadeståndsansvar kan jämkas, om han har visat endast ringa vårdslöshet, som inte innefattar brottslig handling, och det med hänsyn också till skadans storlek och omständigheterna i övrigt finnes skäligt.

En motsvarande jämkningsbestämmelse finns i 18 kap. 19 § AFL för det fall att bl. a. direktör eller revisor i allmän försäkringskassa har uppsåtligen eller av vårdslöshet tillskyndat kassan eller tredje man skada. Nedsättning av skadestånd enligt detta lagrum kan emellertid i princip ske även när förfarandet innefattar brottslig handling.

2.4.2. 1958 års förslag

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar utgick från, att en ämbets- eller tjänsteman i förhållande till allmänheten i princip är skyldig att ersätta skada som han vållar genom handling eller underlåtenhet i tjänsten. Kommittén ser det som ett önskemål, att det ges möjligheter att lindra tjänstemannens skadeståndsansvar. Skyldighet att utge fullt skadestånd även vid ringa fel eller försummelse kan enligt kommittén drabba tjänstemannen hårt. Detsamma anser kommittén gälla i fråga om tjänstemannens skyldighet att återgälda ersättning som det allmänna kan ha betalat med anledning av hans vållande i tjänsten.

Om det allmännas skadeståndsansvar mot tredje man vidgas, blir det enligt kommittén möjligt att genomföra en lättnad för tjänstemännen genom att låta deras personliga skadeståndsansvar jämkas eller bortfalla, utan att utomstående intressen träds för när. Ett sådant system anser kommittén stämma väl med utvecklingen på andra områden.

Kommittén anser, att preventionssynpunkter inte kan tillmätas avgörande betydelse i detta sammanhang. Det straffrättsliga ansvaret för fel och försummelser kvarstår i stor utsträckning, kompletterat av disciplinärt ansvar. Enligt kommittén spelar sådana faktorer i förening med de minskade utsikterna till befordran större roll för preventionen än risken att få betala skadestånd. Kommittén påpekar också, att risken för den enskilde tjänstemannen att slutligen få vidkännas ett skadestånd inte bortfaller genom att en jämkningsmöjlighet införs.

Man kan enligt kommittén med visst fog göra gällande, att skyldighet för enskild tjänsteman att till obegränsat belopp ersätta skada, som han vållar i tjänsten, kan verka hämmande på handlingskraften i den offentliga verksamheten. Över huvud taget bör den som arbetar åt annan inte rimligen drabbas av alltför hårda påföljder med anledning av sådana fel eller försummelser som inte helt kan undgås i verksamheten.

Kommittén har på dessa skäl stannat för, att det personliga skadeståndsansvaret för ämbets- och tjänstemän skall kunna jämkas efter vad som finnes skäligt med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt (19 § första punkten i kommitténs förslag). Inom denna ram kan preventionssynpunkterna enligt kommittén tillgodoses i tillbörlig utsträckning. Jämkningsregeln skall enligt förslaget kunna tillämpas också beträffande regresskrav från det all-

männa mot tjänstemannen för vad det allmänna har betalat i skadestånd till tredje man liksom beträffande ersättning för skada som tjänstemannen har direkt tillfogat det allmänna (19 § andra punkten i förslaget).

Flertalet av kommitténs ledamöter har ansett att jämkning skall vara möjlig även när det allmänna inte bär skadeståndsansvar enligt de bestämmelser om skadeståndsskyldighet för staten och kommunerna som kommittén föreslår. Kommittén nämner ett flertal exempel på sådana situationer, bl. a. att en offentlig funktionär har gjort sig skyldig till ett fel, utan att kravet på tillbörlig standard i den offentliga verksamheten har åsidosatts, att skada har uppstått under lotsning och att oriktigt beslut har vållat sådant intrång i förvärvsverksamhet som enligt 15 § i kommittéförslaget inte ersätts. Om man betraktar det allmännas skadeståndsansvar väsentligen som en form av garanti eller försäkring mot de anställdas fel och låter befrielsen från personligt skadeståndsansvar för den anställde inträda som en konsekvens av detta försäkringsmässiga skydd, kan det visserligen enligt kommittén förefalla mindre följdriktigt att tillåta jämkning också i fall då denna garanti eller försäkring inte gäller. Kommittén anser det dock inte finnas tillräcklig anledning att göra undantag för dessa tämligen sällsynta fall. Men den förutsätter, att när skadeståndsansvar inte åvilar det allmänna, domstolarna vid tillämpning av jämkningsregeln inte går längre än tillbörlig hänsyn till den skadelidandes intresse tillåter.

Kommittéledamoten Strahl har på denna punkt redovisat en avvikande mening. Han finner det välgrundat att jämkning av tjänstemannens skadeståndsansvar kan äga rum, om den skadelidande har rätt till ersättning av det allmänna. Däremot är han inte beredd att förorda en sådan jämkningsmöjlighet för fall då den skadelidande inte kan få skadan ersatt på detta sätt. Det möter enligt reservanten betänkligheter att för sådana fall införa en regel om jämkning under de allmänt hållna förutsättningar som förslaget anger, om den inte knyts till vissa skadesituationer i vilka det finns skäl att medge jämkning. Enligt förslaget skall regeln emellertid vara tillämplig i de mest skiftande förhållanden.

Tillämpningsområdet för den föreslagna jämkningsregeln skall enligt kommittén inte vara inskränkt till de skadefall som inträffar i det allmännas typiskt offentligrättsliga verksamhet. Jämkning enligt 19 § skall sålunda kunna ske också när skada uppkommer i verksamhet som är att jämställa med enskild. I 20 § tredje stycket av förslaget har getts en föreskrift av denna innebörd.

2.4.3. Skadeståndskommittén

Det finns enligt skadeståndskommittén ett behov att kunna jämka skadestånd också för andra arbetstagare än dem som avses med de nu gäl-

lande särskilda jämkningsreglerna för speciella kategorier av arbetstagare. I det moderna samhället blir de anställda även i de lägsta graderna ofta betrodda med sådana uppgifter att de genom obetydliga fel eller försummelser kan vålla skador för avsevärda belopp. Om det inte finns någon möjlighet till jämkning av de anställdas skadeståndsansvar, uppstår lätt en uppenbar disproportion mellan felet eller försummelsen och det skadestånd som skall betalas. Men skäl kan anföras för att skadeståndet bör kunna jämkas även när en arbetstagare vållar mindre omfattande skador. Den anställde har endast begränsade möjligheter att överblicka följderna av sitt handlande i tjänsten. Han är ofta tvungen att utföra sina åligganden i samverkan med arbetskamrater, av vilkas handlande han är beroende men vilka han inte själv får välja och vilkas göranden och låtanden han i allmänhet inte har vare sig rätt eller möjlighet att påverka eller kontrollera. Att han i sitt arbete utsätter både kamrater och utomstående och kanske också värdefull egendom för risken att skadas, utgör i regel inte någon ursäkt för honom att vägra att utföra sina åligganden. Kommittén framhåller också, att den enskilde arbetstagarens ekonomiska resurser i allmänhet är begränsade och typiskt sett inte svarar mot de skaderisker som är förenade med hans arbetsuppgifter. Vidare påpekar kommittén, att arbetstagaren så gott som undantagslöst saknar möjlighet att själv teckna ansvarsförsäkring för de skador som han vållar i sin tjänst.

När en arbetstagare vållar skada i sin tjänst, bör efter vad kommittén utvecklat på tal om principalansvaret den ekonomiska ansvarigheten regelmässigt drabba arbetsgivaren för att bäras av honom som en kostnad i rörelsen. Det står enligt kommittén i principiell överensstämmelse med denna uppfattning, att den skadevållande arbetstagaren — särskilt om han har en underordnad ställning — vid ringa vållande normalt befrias från personligt skadeståndsansvar. Preventionen mot vårdslöshet tillgodoses i inte ringa utsträckning genom att arbetstagaren kan straffas, t. ex. för vållande till kroppsskada, och kan i övrigt upprätthållas genom disciplinära åtgärder.

Den skadelidandes intresse av att få ersättning för sin skada har i de fall som hittills har uppmärksammats i lagstiftningen inte ansetts utgöra hinder mot att domstol får befogenhet att jämka skadeståndet. Rätten till skadestånd av arbetstagaren är, framhåller kommittén, i allmänhet inte mycket värd. Jämkningsmöjligheten betyder därför i stort sett inte så mycket för de skadelidande. Deras ekonomiska intressen måste skyddas på annat sätt, särskilt när det gäller större skador. Det torde enligt kommittén redan nu vara sällsynt, att en utomstående, som har blivit skadad genom en arbetstagares vållande i tjänsten, riktar ersättningsanspråk mot arbetstagaren. I regel vänder han sig i första hand mot arbetsgivaren. Denne svarar visserligen f. n. bara för drifts- eller arbetsledningens vållande. Men

kraven på denna ledning är enligt kommittén ganska stränga, och den skadelidande har därför inte så sällan framgång med sin talan. Den utvidgning av principalansvaret som kommittén föreslår kommer att medföra, att en skadelidande får ännu mindre intresse än f. n. av att kunna hålla sig till arbetstagaren. En allmän jämkningsregel för arbetstagare kan därför enligt kommittén knappast möta betänkligheter från de skadelidandes synpunkt.

Kommittén påpekar vidare, att arbetsgivarnas ansvarsförsäkringar redan nu undantagslöst omfattar skador som de anställda vållar utomstående personer. Den erinrar också om att arbetstagarna, utom i vissa undantagsfall, är skyddade mot regressanspråk, när ersättning har utgått ur ansvarsförsäkring. Undantagen gäller uppsåtligt handlande och skadegörelse i berusat tillstånd. Med hänsyn till utbredningen av sådan försäkring kan det sägas, att behovet av jämkningsmöjlighet inte blir aktuellt i så många fall. Enligt kommittén kan man dock inte bortse från att en del arbetsgivare, särskilt i mindre förhållanden, kan antas sakna ansvarsförsäkring. Vidare erinrar kommittén om att staten och vissa kommuner inte tecknar försäkring och att det därför inom den offentliga verksamheten finns ett särskilt behov av att begränsa de anställdas skadeståndsansvar. Kommittén anser att man i fråga om självförsäkrare har att i viss utsträckning räkna med regresskrav mot de anställda.

Enligt kommittén möter det inte några särskilda betänkligheter att införa möjlighet till jämkning av arbetstagares skadeståndsansvar utan att göra något undantag för skador som arbetstagare vållar varandra. Sådana skador täcks visserligen f. n. bara i begränsad omfattning av de ansvarsförsäkringar som arbetsgivarna tecknar. Den utvidgning av principalansvaret som kommittén föreslår lär emellertid medföra, att också ansvarsförsäkringarnas tillämpningsområde utvidgas till att omfatta samtliga skador av detta slag. F. ö. torde enligt kommittén erfarenheten ha visat, att en arbetstagare mycket sällan kräver en arbetskamrat på ersättning för en skada som har tillfogats honom genom kamratens vållande i tjänsten.

Spörsmålet om en begränsning av arbetstagares skadeståndsansvar omfattar enligt kommittén också frågan, vad som bör gälla mellan arbetsgivare och arbetstagare inbördes. Om en arbetsgivare har fått ersätta en skada som har vållats av någon av hans arbetstagare, kan han vända sig med regresskrav mot arbetstagaren. Från dennes synpunkt är skälen till jämkning av hans skadeståndsansvar särskilt framträdande, när arbetsgivaren riktar ett sådant regresskrav mot honom. Kommittén framhåller, att de jämkningsregler som redan finns på särskilda områden undantagslöst gäller också när arbetstagarens personliga skadeståndsansvar görs gällande regressvis av hans arbetsgivare. Enligt kommittén torde regresskrav främst komma att aktualiseras, när arbetsgivaren saknar försäkring eller en före-

liggande försäkring inte täcker skadan. För arbetstagaren är behovet av en jämkningsmöjlighet särskilt påtagligt med hänsyn till att han — i motsats till arbetsgivaren — saknar möjlighet att skydda sig genom försäkring.

En annan situation, som kommittén särskilt diskuterar, är när en arbetstagare direkt åsamkar sin arbetsgivare en skada, t. ex. genom att handskas oförsiktigt med dennes egendom. Arbetsgivaren kan enligt kommittén i avsevärd utsträckning skydda sig och sin egendom genom försäkring, t. ex. mot brandskada. Om det är sedvanligt att försäkring tecknas men arbetsgivaren har försummat detta, bör enligt kommitténs uppfattning situationen bedömas på samma sätt som om försäkring hade funnits. Även i de fall då försäkring inte står till buds är det enligt kommittén oftast rimligt att arbetstagarens skadeståndsansvar jämkas och att förlusten alltså i större eller mindre omfattning bärs av arbetsgivaren. Det är enligt kommittén över huvud taget ett önskemål, att risker av detta slag så långt möjligt bärs av arbetsgivaren eller dennes försäkringsgivare. Preventionssynpunkter påkallar dock försiktighet i vissa fall. Som exempel härpå nämner kommittén ansvaret för verktyg o. l., som har lämnats ut till arbetstagarna, och ansvaret för omhänderhavda medel. Kommittén anser det uppenbart, att jämkning inte skall ifrågakomma vid förskingring.

På de skäl som sålunda har anförts finner kommittén att en generell möjlighet att jämka arbetstagares skadeståndsansvar bör införas. Liksom i andra fall där jämkningsmöjlighet finns bör reglerna i ämnet enligt kommitténs mening medföra befogenhet att helt befria från skadeståndsansvar.

Principalansvar kan enligt kommitténs förslag göras gällande bara i fråga om person- eller sakskada. De bestämmelser om jämkning av arbetstagares skadeståndsansvar som föreslås är emellertid inte begränsade till fall där principalansvar inträder enligt den föreslagna lagen. Även om jämkningsreglerna skulle formellt begränsas på motsvarande sätt, måste de enligt kommittén tillämpas analogiskt också när en arbetstagare vållar ren förmögenhetsskada, åtminstone såvitt angår det inbördes förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Kommittén erinrar om att de särskilda jämkningsbestämmelserna i associationslagstiftningen i första hand gäller ren förmögenhetsskada. Den framhåller vidare, att de fall då en arbetstagare direkt åsamkar sin arbetsgivare skada inte omfattas av 1 § i kommitténs förslag. Enligt kommitténs uppfattning bör emellertid också sådana situationer regleras i detta sammanhang. Bestämmelserna i 4 § av förslaget går följaktligen i flera hänseenden utöver ramen för det principalansvar som samtidigt föreslås.

Frågan hur långt man bör sträcka sig när det gäller att jämka arbetstagares skadeståndsansvar är enligt kommittén svår att besvara. I det inbördes förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare anser kommittén det i princip böra gälla, att de skador som inträffar i rörelsen regleras av företagaren eller hans försäkringsgivare. Den enskilde arbetstagaren bör inte

slutligen svara för mer än som är motiverat av preventionshänsyn eller av hänsyn till en skadelidande, som inte får ersättning på annat sätt. De regressvillkor som f. n. gäller inom skadeförsäkringen ger enligt kommitténs mening uttryck åt en tidsenlig uppfattning i detta hänseende. Men när det gäller förhållandet till en skadelidande tredje man anser kommittén det särskilt böra beaktas i vad mån denne blir obilligt ställd om han inte får fullt skadestånd av arbetstagaren.

I enlighet med dessa överväganden har kommittén i 4 § av sitt lagförslag tagit upp bestämmelser i ämnet av i huvudsak följande innehåll. En arbetsgivare skall kunna regressvis eller direkt kräva ersättning av sin arbetstagare för skada som denne har vållat i tjänsten endast i den mån det är skäligt med hänsyn till omständigheterna. Arbetstagarens personliga skadeståndsansvar mot tredje man skall kunna jämkas på motsvarande sätt, om det är förenligt med tillbörlig hänsyn till tredje mans intresse. Skadestånd som arbetstagaren betalar till tredje man får han kräva åter av arbetsgivaren i den mån det enligt nyss angivna grunder bör bäras av denne.

Kommittén har övervägt, om möjlighet till jämkning bör införas för sådana självständiga medhjälpare som avses i 2 § av förslaget men har inte ansett sig böra förorda någon bestämmelse härom. Det är här typiskt sett fråga om självständiga företagare och i de fall som åsyftas i nämnda paragraf bör dessa enligt kommittén bära fullt skadeståndsansvar för eget vållande eller enligt de föreslagna principalansvarsreglerna — i den mån inte jämkning kan ske enligt 3 § i förslaget. Men 4 § bör enligt kommittén kunna tillämpas på sådan medhjälpare som inte formellt är arbetstagare men likväl bör jämställas med denna kategori.

De speciallagar som stadgar skärpt skadeståndsansvar på vissa områden innehåller regelmässigt bestämmelser om att den som svarar för annans vållande äger av denne söka åter vad han har utgett. Enligt kommittén kan dessa regressregler synas innebära, att den som bär objektivt ansvar alltid skall äga full regressrätt mot skadevållaren. Men vissa inskränkningar i regressrätten gäller uppenbarligen ändå. Kommittén anser det sålunda otvivelaktigt, att 59 § (67 §) sjölagen och 50 § sjömanslagen medför inskränkningar i redarens regressrätt enligt 8 § sjölagen mot fartygsbefälhavare eller besättningsman. Innehavare av luftfartyg lär få finna sig i att jämkningsregeln i 10 kap. 3 § luftfartslagen tillämpas, om han gör gällande regressanspråk enligt 8 § luftfartsansvarighetslagen. Kommittén påpekar att man i vissa fall har särskilt erinrat om sådana inskränkningar i regressrätten som följer av bestämmelser i samma lag. Som exempel nämns 11 § järnvägsansvarighetslagen, 11 § bilansvarighetslagen och 12 § el-anläggningslagen.

Den omständigheten att en viss regressbestämmelse inte innehåller någon erinran av detta slag kan enligt kommittén inte anses utesluta tillämpning av jämkningsregler. Sakligt sett råder det inte heller någon tve-

kan om att reglerna i kommittéförslaget om jämkning av arbetstagares skadeståndsansvar bör tillämpas i de regressituationer som här är i fråga. Det synes kommittén vara rättstekniskt alltför omständligt att föreslå ändrad lydelse av regressbestämmelserna, och ett upphävande av dem anser kommittén lätt kunna vålla missförstånd. Den har därför stannat för att söka klargöra saken genom en särskild bestämmelse i ämnet (5 § andra stycket).

Kommitténs överväganden om förhållandet mellan de föreslagna bestämmelserna om jämkning av arbetstagares skadeståndsansvar och sådana jämkningsregler som redan finns i speciallagstiftningen på olika områden kommer att redovisas i ett följande avsnitt (4.2.1.).

Med utgångspunkt i det hypotetiska antagandet, att skadeståndskommitténs förslag genomförs utan att lagstiftning om skadeståndsansvar i offentlig verksamhet samtidigt kommer till stånd, har kommittén berört frågan om tillämpligheten på stats- och kommunalanställda m. fl. närstående kategorier arbetstagare av de jämkningsregler för arbetstagare i allmänhet som kommittén föreslår. Som jag tidigare har nämnt skall emellertid enligt mitt förslag lagstiftning om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar samt om skadestånd i offentlig verksamhet nu ske i ett sammanhang. Det blir då nödvändigt att på en gång ta ställning till skadeståndskommitténs här ifrågavarande förslag till jämkningsregler för arbetstagare och de förslag till bestämmelser om begränsning av skadeståndsansvaret för befattningshavare i allmän tjänst som kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar föreslog och som jag har redovisat i det föregående. Härvid måste uppenbarligen en samordning ske. Jag kommer därför i det följande att behandla båda förslagen i ett sammanhang. Det finns under dessa förhållanden inte anledning att här gå närmare in på skadeståndskommitténs diskussion av de berörda tillämpningsfrågorna.

2.4.4. Remissyttrandena

2.4.4.1. Yttranden över 1958 års förslag. Åtskilliga remissinstanser godtar i och för sig den princip som ligger till grund för kommitténs förslag om begränsning av enskild ämbets- eller tjänstemans skadeståndsansvar. Flera av dem har dock invändningar mot att den anställdes skadeståndsansvar mot tredje man skall kunna jämkas. *Kammarkollegium* och *kommerskollegium* anser sålunda, att det bör anstå med införande av bestämmelser om jämkning av den anställdes skadeståndsskyldighet gentemot tredje man till dess att en allmän reform av skadeståndsrätten kommer till stånd. I andra yttranden föreslås, att jämkningsmöjligheten i förhållande till tredje man begränsas till situationer då det allmänna bär skadeståndsansvar. I denna riktning uttalar sig *justitiekanslern, hovrätten för Nedre Norrland, domänstyrelsen, handelskammaren i Stockholm, juridiska fakulteten vid*

Uppsala universitet och *Sveriges advokatsamfund*. Härvid åberopas i allmänhet de skäl som har anförts i Strahls reservation på denna punkt. *Sjöfartsstyrelsen* och *Svenska lotsförbundet* har särskilt uttalat, att jämkningsmöjlighet bör föreligga vare sig det allmänna bär skadeståndsansvar eller inte.

Svea hovrätt vill närmast förorda, att jämkning skall kunna ske i förhållande till den skadelidande, när det gäller sådana offentliga anställningsförhållanden som inte är likartade med de privata.

Flera remissinstanser ifrågasätter, om inte de anställdas skadeståndsansvar i förhållande till tredje man bör helt avskaffas för de fall då det allmänna svarar för skadan och om inte i stället ett regressansvar gentemot det allmänna bör införas. Sådana synpunkter har förts fram av bl. a. *statspolisintendenten, utlänningskommissionen, länsstyrelserna i Stockholms* samt *Göteborgs och Bohus län, TCO, SACO* och *SR*. Sistnämnda instans anser, att ansvarigheten för de anställda gentemot tredje man inte under några förhållanden bör sträckas längre än ansvarigheten för stat och kommun.

En begränsning av de anställdas ansvarighet till fall då uppsåt eller grov vårdslöshet föreligger föreslås av bl. a. *medicinalstyrelsen, TCO* och *Svenska kommunalarbetareförbundet* samt av *SR*, som anser att jämkning bör kunna ske även vid grov oaktsamhet. TCO framhåller, att farhågorna för att de enskilda tjänstemännens aktsamhet skall slappna, om skadeståndet kan jämkas eller bortfalla, är ogrundade. Gällande regler om straffrättsligt och disciplinärt ämbetsansvar torde verka tillräckligt preventivt.

Länsstyrelsen i Stockholms län och *besvärssakkunniga* ifrågasätter, om bestämmelserna i 19 § i förslaget rätteligen hör hemma i en lagstiftning om statens och kommunernas skadeståndsansvar. Det kan enligt dessa remissinstanser övervägas att i stället ta upp dessa bestämmelser i en specialförfattning.

2.4.4.2. Yttranden över »Skadestånd II». Skadeståndskommitténs allmänna motivering för de föreslagna bestämmelserna om arbetstagares skadeståndsansvar har i sina huvuddrag tillstyrkts eller utan principiella erinringar godtagits av majoriteten av remissinstanserna. *Justitiekanslern* uttalar, att de föreslagna reglerna, om de ges ett lämpligt tillämpningsområde, inte kan anses strida mot allmänna skadeståndsrättsliga principer eller föregripa en eventuell allmän jämkningsregel. En positiv hållning intar också *Svea hovrätt, socialstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus* och *Jämtlands län, magistraten i Hälsingborg, försäkringsinspektionen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, föreningen Sveriges häradshövdingar, Sveriges advokatsamfund, Svenska kommunförbundet* och *Svenska stadsförbundet*.

Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare däremot har inte

funnit övertygande skäl föreligga för lagstiftning om begränsning av arbetstagares skadeståndsansvar. Handelskammaren anför.

Kommitténs i sammanfattningen gjorda uttalande att förslaget i stort sett torde överensstämma med vad som i allmänhet tillämpas på arbetsmarknaden må vara riktigt men har knappast någon verklig bärkraft i sammanhanget. Det ligger i dag — om annat ej särskilt avtalats — i företagarens/arbetsgivarens skön, om han vill söka full ersättning för skada, som tillfogats honom av någon arbetstagare. Väljer han av preventiva skäl att göra det, har domstolarna — bortsett från vissa lagliga särbegränsningar som t. ex. den s. k. 200-kronorsregeln — icke någon generell jämkningsmöjlighet. Bedömningen av i vilken omfattning skadeståndsskyldighet skall ifrågakomma överflyttas genom förslaget från företagaren till domstolen. Det framstår knappast som något allmänt intresse att så sker; just det faktum att företagarna allmänt faktiskt handlat i enlighet med vad kommittén funnit rätten bjuda är snarare ett argument mot att beröva dem rådigheten över detta slags avgöranden. Visserligen avses det föreslagna stadgandet bli dispositivt, men det får ändå antagas bli normerande på ett sätt, varav behov knappast finnes.

Justitiekanslern anser det motiverat att de föreslagna reglerna blir tillämpliga också i fråga om ren förmögenhetsskada. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* däremot ifrågasätter, om det är lämpligt att nu lagreglera en specialfråga, som ingår i ett större problemkomplex, där det råder oklarhet, nämligen frågan, huruvida skadeståndsskyldighet över huvud taget föreligger för ren förmögenhetsskada. *Svea hovrätt* framhåller, att man mera förutsättningslöst kan utreda frågan om lagstiftning beträffande skadestånd för ren förmögenhetsskada, om 4 § i kommitténs förslag begränsas till att gälla person- eller sakskada.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det skulle vara av värde att ansvarighetsfrågorna i de fall då statlig eller kommunal befattningshavare åsamkar sin arbetsgivare ren förmögenhetsskada regleras genom lagstiftning. *Försvarets civilförvaltning* anser, att förslaget behöver kompletteras med uttryckliga föreskrifter om tillämpningen av reglerna i 4 § i förslaget på de skadefall som omfattas av 1958 års förslag. Förvaltningen tror att de föreslagna reglerna medför förenklingar vid regleringen av kronans fordringar inom det militära förvaltningsområdet.

Kommitténs förslag till reglering av frågan om arbetstagares regressansvar och direkta skadeståndsansvar mot arbetsgivaren kritiseras av *kommerskollegium* och *Skånes handelskammare*. Man går enligt dessa remissinstanser för långt, om man utformar ifrågavarande regler så att det föreligger en presumtion mot arbetsgivarens regressrätt resp. hans rätt till ersättning. Jämkningsmöjligheten kan te sig stötande, när arbetsgivare och arbetstagare arbetar tillsammans i en mindre rörelse. För det fall att arbetstagaren skadas genom arbetsgivarens vållande finns det ingen motsva-

rande regel till förmån för arbetsgivaren. Även i fråga om regressrätt för arbetsgivaren är enligt dessa remissorgan en neutralare utformning av bestämmelsen att föredra, inte minst av preventiva skäl med hänsyn till risken för missbruk vid egendomsskador.

SAF anser att det finns all anledning att skilja mellan ansvarsförsäkringens och arbetsgivarens regressrätt. Den senare får enligt föreningen betydelse just i de fall då ansvarsförsäkring saknas. Att för dessa fall lagfästa en regressregel som är så negativ till sin lydelse som den kommittén har föreslagit kan inte vara riktigt. Den skadevållande arbetstagaren bör, sakligt sett, bära ett ansvar för sitt handlande i den mån detta är skäligt. Detta bör komma till uttryck i lagtexten på ett adekvat sätt. Formuleringen i lagförslaget är enligt föreningen missvisande och otillfredsställande, särskilt vid tillämpningen av 4 § tredje stycket i förslaget.

Även *Svenska landstingsförbundet* avstyrker förslaget i denna del. Reglerna är enligt förbundet alltför obestämt avfattade och kan föranleda tolkningssvårigheter. Arbetstagaren bör i varje fall ha ett ansvar mot arbetsgivaren vid grov vårdslöshet. En alltför liberal normering av arbetstagarens ansvar innebär olägenheter i ett samhälle där skadeståndsrätten syftar till att hos medborgarna inpränta plikten till aktsamhet och omsorg.

Flera av de hörda arbetstagarorganisationerna anser, att arbetstagarnas skadestånds- och regressansvar bör begränsas mera än vad kommittén har föreslagit. *LO* finner inte några vägande skäl tala för en avvikelse från gällande försäkringspraxis. Särskilt mot bakgrunden av att arbetstagare inte kan teckna försäkring mot ansvarighet för vållande i tjänsten bör rättspraxis vara ytterst restriktiv också i övriga fall. Jämkning bör enligt LO i regel ske. *Samverkande träfacken* anser, att regressansvaret mot arbetsgivare bör begränsas till fall av uppsåt och grov vårdslöshet. *Svenska metallindustriarbetareförbundet* synes hävda, att regressansvar mot arbetsgivaren bör inträda bara vid uppsåtligt handlande. *Svenska musikerförbundet* anser, att ansvar därjämte bör kunna komma i fråga vid handlingar i berusat tillstånd. *TCO* vill att en arbetstagare i allmänhet inte skall vara primärt ersättningsskyldig, vare sig mot tredje man eller mot arbetsgivaren. Den anställde kan i regel inte få ansvarsförsäkring och preventionssynpunkterna kan tillgodoses på annat sätt. Regeln om arbetsgivares regressrätt bör enligt TCO vara tvingande. Annars förlorar regeln i avsevärd grad sitt värde. Avvikelser bör i varje fall få ske bara i kollektivavtal, i likhet med vad som gäller enligt vissa arbetsrättsliga lagar.

Jämkning bör enligt *statstjänarkartellen* ske så, att arbetstagare hos en arbetsgivare som medvetet har uraktlåtit att teckna ansvarsförsäkring eller som har tecknat en försäkring vilken han rimligen bort förstå vara otillfredsställande, inte på grund härav belastas med en i förhållande till sin ekonomiska bärkraft hög andel av skadeståndet.

Mot kommitténs uttalande, att man i fråga om självförsäkrare har att

2.4.4.2.

räkna med regresskrav mot arbetstagare i viss utsträckning vänder sig *försvarets forskningsanstalt*. Denna remissinstans anser det obilligt och inkonsekvent, att en arbetstagare, vars arbetsgivare är självförsäkrare och har stora ekonomiska resurser, skall kunna drabbas hårdare än om han varit anställd hos en arbetsgivare med ansvarsförsäkring. *TCO* framför liknande synpunkter och framhåller, att om jämkning av arbetsgivares skadeståndsansvar skall kunna ske på grund av att ansvarsförsäkring saknas och om därutöver, till skillnad från vad som gäller i fall då försäkring finns, regresskrav skall kunna göras gällande mot arbetstagaren, detta utgör en återhållande faktor när det gäller att öka försäkringsskyddet. *Statstjänarkartellen* anser inte, att det finns någon anledning till regress när ansvarsförsäkring föreligger och att motsvarande inskränkning i regressrätten bör bli gällande för arbetsgivare som står självrisk under i övrigt lika förhållanden.

I fråga om en arbetsgivares rätt till ersättning av sin arbetstagare för skada som denne i tjänsten har vållat arbetsgivaren framhåller *föreningen Sveriges häradshövdingar*, att förhållandena inom skogs- och jordbruk nu mycket ofta är sådana att arbetstagaren har bättre ekonomi än arbetsgivaren. Detta gäller åtminstone om man ser till likviditeten. Med rådande samhällsutveckling torde likartade förhållanden komma att bli allt vanligare på skilda arbetsområden. Detta bör leda antingen till en ömsesidig jämkningsrätt eller till större restriktivitet i fråga om jämkning av arbetstagarens skyldighet att ersätta skada som han har tillfogat arbetsgivaren.

Flertalet remissinstanser har lämnat förslaget utan erinran, såvitt gäller frågan om arbetstagares skadeståndsansvar mot tredje man. En del av de hörda arbetstagareorganisationerna anser dock att ansvaret bör inskränkas ytterligare. Som tidigare nämnts anser *TCO* den allmänna regeln böra vara, att arbetstagaren inte skall vara primärt ersättningsskyldig. Enligt *Samverkande träfacken* bör tredje man inte tillerkännas någon rätt att rikta ersättningsanspråk mot arbetstagaren. *Svenska metallindustriarbetareförbundet* anser att personligt ansvar för arbetstagaren mot tredje man inte bör komma ifråga annat än vid abnorma eller extraordinära handlingar.

Länsstyrelsen i Kronobergs län och *Sydöstra Sveriges skogsägares förening* uttalar sig i motsatt riktning och förordar att regeln om arbetstagarens återkravsrätt mot arbetsgivaren för vad han har betalat till tredje man utgår. Länsstyrelsen framhåller att det skydd för tredje man som det vidgade principalansvaret i första hand skall ge inte kräver att arbetsgivaren åläggs ersättningsskyldighet för fall då arbetstagaren själv har betalat skadestånd till tredje man. Hänsynen till arbetstagaren motiverar inte en bestämmelse, enligt vilken en vållande skall kunna rikta ersättningskrav mot den som inte är vållande. Regressrätten mot arbetsgivaren i utomobligatoriska förhållanden får enligt denna länsstyrelse begränsas till sådana fall då något kan läggas arbetsgivaren till last som skuld. De bättre garantier som arbetsgivaren erbjuder som betalare av skadeståndet utgör enligt föreningen inte något

skäl att ålägga denne ansvar i fall då den skadelidande av någon orsak funnit att skadeståndet i stället bör krävas ut av den vållande.

Enligt *justitiekanslern* bör man överväga att generellt anknyta jämkningsmöjligheten i förhållande till tredje man till de situationer då arbetsgivaren bär principalansvar. Endast i dessa fall avviker en arbetstagares ställning från situationen för vilken som helst skadevållare, som inte kan komma i åtnjutande av jämkning. Vid person- och sakskador skulle en sådan avgränsning kunna aktualiseras främst när arbetsgivaren går fri från ansvar för en skadevållande handling av så extraordinär karaktär att man inte skäligen bort räkna med den (1 § andra stycket i skadeståndskommitténs förslag). I sådana fall är det enligt justitiekanslern rimligt att inte tillåta jämkning. Vid ren förmögenhetsskada skulle gränsdragningen få större betydelse. Kommittén har också antytt, att det är tveksamt om 4 § i dess förslag skall kunna åberopas för jämkning av en arbetstagares skadeståndsansvar mot tredje man när det är fråga om ren förmögenhetsskada. Justitiekanslern ifrågasätter i enlighet härmed, om man inte som en ytterligare förutsättning för jämkning av arbetstagarens ansvarighet mot tredje man bör föreskriva, att arbetsgivaren skall vara skadeståndsskyldig.

2.4.5. Departementschefen

2.4.5.1. Gällande rätt. Frågan om arbetstagares skadeståndsansvar, dvs. skyldighet för den som genom fel eller försummelse i sin tjänst som arbetstagare vållar arbetsgivaren eller en tredje man skada, bedöms hos oss enligt allmänna regler om ansvar på grund av vållande. Normalt inträder således fullt skadeståndsansvar för arbetstagaren. Som framgår av den tidigare lämnade redogörelsen för gällande rätt (avsnitt 2.4.1.2.) finns dock på särskilda områden regler om begränsning av skadeståndsansvaret eller om möjlighet att jämka skadeståndet med hänsyn till beskaffenheten av felet eller försummelsen och andra omständigheter. Det gäller bl. a. på vissa områden inom kommunikationsväsendet samt på arbetsrättens och associationsrättens områden. I fråga om det närmare innehållet i de olika jämkningsreglerna hänvisar jag till nämnda redogörelse.

2.4.5.2. Kommittéförslagen och remissyttrandena. Frågan om att införa mer generella regler om jämkning av arbetstagares skadeståndsansvar har behandlats av såväl kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar som skadeståndskommittén. Den senare hade ett uttryckligt uppdrag att överväga frågan.

I 1958 års förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet tog kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar upp en bestämmelse av innehåll, att det skadestånd som någon har ådragit sig i tjänst hos det allmänna kan jämkas efter vad som med hänsyn till felets eller försum-

melsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Regeln skulle enligt förslaget gälla också i fråga om skyldighet att återgälda vad som har utgetts i skadestånd enligt den föreslagna lagen eller att gottgöra skada som någon i övrigt i tjänsten har tillfogat den som utövar verksamheten. Kommittén motiverade dessa bestämmelser väsentligen utifrån synpunkten, att fullt skadeståndsansvar i hithörande fall kan drabba den enskilde tjänstemannen hårt och kan verka hämmande på tjänstemännens handlingskraft. Preventionssynpunkter kan enligt kommittén inte åberopas mot en jämkningsmöjlighet. Skadelidande tredje mans intresse tillgodoses genom reglerna om utvidgat ansvar för det allmänna. En av kommitténs ledamöter reserverade sig emellertid och ansåg, att jämkning inte bör få ske när det allmänna inte svarar för skadan.

De regler om arbetstagares skadeståndsansvar som skadeståndskommittén föreslog i »Skadestånd II» var av generell natur och skulle alltså i princip gälla alla arbetstagare. Reglerna innebar, att en arbetsgivare som haft att betala skadestånd på grund av sin arbetstagares vållande i tjänsten skall kunna regressvis återkräva skadeståndet bara i den mån det finnes skäligt med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning och övriga omständigheter. Enligt samma grunder skulle arbetstagares skadeståndsansvar mot tredje man kunna jämkas, såvitt det är förenligt med tillbörlig hänsyn till tredje mans intresse. Om arbetstagaren betalat skadestånd till tredje man, skulle han enligt förslaget få kräva tillbaka så stor del av ersättningen från arbetsgivaren som enligt nyssnämnda grunder slutligen bör stanna på denne. Reglerna om arbetsgivarens regressrätt mot arbetstagaren skulle tillämpas också i fråga om hans krav på ersättning av arbetstagaren för skada som denne i tjänsten direkt vållat arbetsgivaren. Bestämmelserna skulle gälla i fråga om såväl person- och sakskada som ren förmögenhetsskada. I förslaget togs upp en uttrycklig bestämmelse att jämkningsreglerna skulle tillämpas utan hinder av föreskrift i annan lag, att utgivet skadestånd får sökas åter av den som har vållat skadan. — Fastän de föreslagna reglerna hade generell karaktär, utgick skadeståndskommittén från att de skulle bli omedelbart tillämpliga på arbetstagare i allmän tjänst bara inom sådan offentlig verksamhet som är att jämställa med enskild och att det endast kunde bli fråga om analogisk tillämpning när skada vållas i myndighetsutövning.

Skadeståndskommittén har lämnat en utförlig motivering för sitt förslag. Den framhåller, att även en arbetstagare i underordnad ställning ofta riskerar att vålla skador som inte står i proportion till graden av hans vållande. Kommittén betonar också, att arbetstagarens möjligheter att själv bestämma över sina arbetsförhållanden är begränsade och att han normalt saknar nödvändiga ekonomiska resurser att bära skadeståndsansvaret, i synnerhet som han i allmänhet inte kan skydda sig genom ansvarsförsäkring. Enligt kommittén är det naturligt, att skadeståndsbördan i första hand

i stället läggs på arbetsgivaren, som kan bära utgiften som en kostnad i rörelsen, närmast i form av försäkringspremier. Dessa synpunkter gäller enligt kommittén också när arbetstagaren direkt har tillfogat arbetsgivaren skadan. Preventionen kan enligt kommittén upprätthållas genom disciplinära åtgärder och i viss utsträckning genom straffansvar. Även skadeståndskommittén påpekar, att de skadelidandes intressen tillgodoses genom de föreslagna reglerna om utvidgat ansvar för arbetsgivaren.

Flertalet av remissinstanserna har ställt sig i princip positiva till en lagstiftning enligt de riktlinjer som kommittéerna har angett. Det har visserligen rått delade meningar om hur långt man bör gå i fråga om att begränsa arbetstagarnas personliga skadeståndsansvar. Från arbetstagarorganisationernas sida har man fört fram önskemål om ett ännu mera långtgående skydd än kommittéerna har föreslagit. De remissorgan åter som företräder arbetsgivarintressen har kritiserat särskilt skadeståndskommitténs förslag från utgångspunkten, att preventiva hänsyn måste vinna beaktande i större utsträckning än detta förslag medger. Kritiken tar emellertid sikte huvudsakligen på de föreslagna reglernas utformning men innebär inte ett underkännande av kommittéernas principiella ståndpunkt, att skadeståndsansvaret för arbetstagare bör kunna lindras. Några remissinstanser har uttalat tveksamhet, huruvida jämkningsreglerna i fråga om privatanställda arbetstagare bör vara tillämpliga också vid vållande av ren förmögenhetsskada. Slutligen har i några yttranden över 1958 års förslag uttalats sympatier för en reglering som innebär, att skadeståndsansvaret för offentlig funktionär mot tredje man skall kunna jämkas bara när det allmänna svarar för skadan.

2.4.5.3. Allmänna synpunkter. Som jag har nämnt i det föregående kommer inom kort att föreslås, att den nu sittande skadeståndskommittén får i uppdrag att utreda frågan om att införa en generell möjlighet att jämka skadestånd. I detta läge har jag ansett, att man inte bör föregripa utredningsarbetet genom att nu införa speciella regler om jämkning av skadeståndsansvar för vissa kategorier skadevållare eller för särskilda typer av skadefall, om man inte kan åberopa mycket starka skäl, som t. ex. att behovet av en lindring av skadeståndsansvaret är särskilt framträdande på ett visst område och att man inte kan räkna med att detta behov kan tillgodoses genom en allmän jämkningsregel. Ett annat skäl kan vara att man genom en lagreglering som begränsar vissa skadevållares ansvarighet kan bidra till att åstadkomma en socialt önskvärd och samhällsekonomiskt rationell fördelning av kostnaderna för skadeersättning.

Eftersom en allmän jämkningsregel företrädesvis lär komma att avse det allmänna culpaansvaret är det naturligt att man ställer sig särskilt kritisk till förslag som går ut på att speciella jämkningsregler skall införas inom culparegelns område. Jag har därför i det föregående avvisat tanken

på att nu lagfästa regler om jämkning av skadeståndsansvaret för vårdnadshavare eller för andra som har medverkat till en skada i endast ringa mån. Däremot har jag ansett hinder inte möta mot att det nu införs en möjlighet att jämka arbetsgivares principalansvar.

Arbetstagares skadeståndsansvar grundar sig på culparegeln. Bestämmelser som ger möjlighet att lindra detta ansvar skulle bli av betydligt mera generell karaktär än de särskilda jämkningsregler som nu finns för vissa avgränsade kategorier av arbetstagare. Sådana allmänna bestämmelser kan således inte motiveras med hänvisning till speciella skaderisker eller i övrigt särpräglade förhållanden på ett visst verksamhetsområde eller i fråga om vissa typer av skadefall.

Trots detta anser jag, att de argument som kommittéerna har anfört för sina förslag i denna del är bärande också i det nuvarande läget. I allt väsentligt kan jag instämma i de synpunkter som enligt skadeståndskommittén konstituerar ett särskilt behov att kunna lindra skadeståndsansvaret för den som vållar skada i sin tjänst som arbetstagare.

Den ökade utbredningen av ansvarsförsäkringar för arbetsgivare, främst s. k. företagsförsäkringar, som bereder också arbetstagare ett långtgående skydd mot att slutligen drabbas av skadeståndsskyldighet vid vållande i tjänsten, har visserligen medfört, att arbetstagares personliga skadeståndsskyldighet alltmer sällan tas i anspråk. Det lär också höra till sällsyntheterna att en enskild arbetsgivare riktar ersättningskrav mot någon av sina arbetstagare, om inte denne har förfarit särskilt klandervärt. Det sagda betyder dock inte, att en lagregel som möjliggör begränsning av skadeståndsansvaret skulle vara utan praktisk eller ekonomisk betydelse för arbetstagarna. För det första är det inte en tillfredsställande ordning att arbetstagarna för sin trygghet i detta hänseende skall vara beroende av försäkringsgivarnas praxis i fråga om regressvillkorens utformning och tillämpning eller av en skönsmässig bedömning från arbetsgivarens sida, huruvida han vill göra arbetstagarens ansvarighet gällande. Lagstiftningen bör, som skadeståndskommittén har framhållit, ge uttryck för vad som är önskvärt och lämpligt. Man kan inte heller bortse från att vissa arbetsgivare trots allt saknar ansvarsförsäkring eller att en sådan försäkring kan visa sig otillräcklig och att en arbetsgivare kan vara insolvent för det skadestånd som han har att betala enligt principalansvarsreglerna. För det stora antalet arbetstagare som är anställda hos staten eller andra självförsäkrare finns över huvud taget inte det skydd som regressvillkoren i ansvarsförsäkringen f. n. erbjuder. Vidare är det inte bara fråga om arbetstagares direkta skadeståndsansvar eller regressansvar för skada som drabbar tredje man och som täcks av arbetsgivarens ansvarsförsäkring, utan jämkningsfrågan aktualiseras också när det gäller skador som arbetstagarna direkt vållar arbetsgivarna. Visserligen kan arbetstagaren vid sakskada undgå skadeståndskrav, om skadan är täckt av objektsförsäkring och förutsättningar för re-

gresskrav från försäkringsgivaren saknas, men också i fråga om skadefall av denna art får man räkna med åtskilliga fall där arbetsgivaren saknar försäkringsskydd, även inom den enskilda sektorn.

Det föreligger sålunda enligt min mening ett klart behov av lagregler som lindrar arbetstagares skadeståndsansvar. Detta behov anser jag dock inte kunna tillgodoses inom ramen för en allmän regel om jämkning av ansvar på grund av eget vållande. En sådan regel måste ha som utgångspunkt, att fullt skadeståndsansvar i princip föreligger, och kan inte gå längre än att ge möjligheter till nedsättning av skadeståndet, när positiva skäl av en eller annan art kan åberopas för jämkning. De sociala skäl som jag förut har redovisat talar emellertid för att man bör gå betydligt längre när det gäller arbetstagares ansvarighet för skador som de vållar i sin tjänst. Utgångspunkten bör enligt min mening vara, att ersättningsskyldighet över huvud taget skall föreligga endast om det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet föreligger mycket starka skäl att arbetstagaren själv helt eller delvis skall gottgöra skadan.

Sedd isolerad skulle en reform i denna riktning i åtskilliga fall innebära en försämring av de skadelidandes ställning och därför kunna inge betänkligheter. Dessa betänkligheter viker emellertid, i den mån ersättningsansvaret flyttas över på arbetsgivaren. Av skäl som jag har utvecklat i det föregående (avsnitt 2.2.4.3.) föreslår jag också att så sker genom att regler om ett allmänt och i princip oinskränkt principalansvar för arbetsgivare blir lagfästa. Det kan visserligen tänkas fall då rätten till skadestånd av arbetsgivaren saknar ekonomiskt värde eller då principalansvaret jämkas enligt de regler härom som jag föreslår. För sådana fall kan emellertid de skadelidandes reparationsintresse åtminstone i princip tillgodoses genom att det lämnas utrymme för särskilt hänsynstagande till den skadelidandes intresse vid tillämpning av reglerna om arbetstagares skadeståndsansvar.

Av nu anförda skäl förordar jag, i likhet med skadeståndskommittén och majoriteten av remissinstanserna, att särskilda regler som inskränker arbetstagares skadeståndsansvar blir lagfästa i detta sammanhang.

De bestämmelser som kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar föreslog är — naturligt nog med hänsyn till utredningsuppdragets karaktär — av begränsad räckvidd och avser bara arbetstagare i det allmännas tjänst. Bestämmelserna i skadeståndskommitténs förslag däremot är av mer generell natur och avser enligt sin lydelse arbetstagare i allmänhet. Trots detta — men utan att det kommer till uttryck i lagtexten — tänkte sig kommittén, enligt vad som framgår av dess motiv, att bestämmelserna skulle bli direkt tillämpliga bara i fråga om arbetstagare i enskild tjänst och sådana arbetstagare i det allmännas tjänst vilka är sysselsatta i verksamhet som kan jämställas med enskild eller som innefattar moment vilka är jämförliga med moment i enskild verksamhet. I fråga om arbetstagare i sådan offentlig verksamhet som innefattar myndighetsutöv-

ning skulle bestämmelserna enligt kommittén bli analogiskt tillämpliga i viss omfattning, företrädesvis vid myndighetsutövning som tar sig uttryck i handgripliga åtgärder mot person eller egendom, men däremot i princip inte när det gäller ren förmögenhetsskada som orsakas genom felaktiga myndighetsbeslut. Utgångspunkten för kommitténs ställningstagande var, att särskild lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet inte genomförs och att de principalansvarsregler som kommittén föreslog inte skulle bli ens analogiskt tillämpliga i fråga om ren förmögenhetsskada genom felaktig myndighetsutövning.

En reglering av frågan om arbetstagares skadeståndsansvar bör enligt min mening såvitt möjligt bli av generell karaktär och således i princip omfatta varje arbetstagare, oavsett hos vem eller i vad slags verksamhet han är anställd. I likhet med skadeståndskommittén anser jag, att man härvid i princip bör utgå från det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Det finns då inte skäl att göra någon åtskillnad mellan arbetstagare i enskild och offentlig tjänst. I arbetsrättsligt hänseende har genom bl. a. tillkomsten av 1965 års statstjänstemannalag och därmed förhandlingsrätt för så gott som samtliga statsanställda skett en utjämning av de olikheter som tidigare har bestått mellan dessa båda kategorier av arbetstagare. Den särställning som ämbets- och tjänstemän ännu intar i straffrättsligt hänseende på grund av de särskilda reglerna om ämbetsansvar torde också komma att utjämnas. I direktiven till ämbetsansvarskommittén (1967 års riksdagsberättelse, JU: 63, s. 93) har som en riktpunkt för utredningsarbetet angetts, att man så långt möjligt bör åstadkomma likställighet mellan arbetstagare i enskild och offentlig tjänst. I kommitténs tidigare omnämnda principbetänkande »Ämbetsansvaret» föreslås också, att det straffrättsliga ämbetsansvaret begränsas avsevärt i förhållande till vad som gäller f. n. Från de enskilda arbetstagarnas synpunkt är f. ö. skälen för en begränsning av deras personliga skadeståndsansvar minst lika starka när det gäller anställda hos staten eller en kommun som i fråga om arbetstagare i enskild tjänst. Det bör slutligen framhållas, att de speciella problem som för skadeståndskommitténs del följde av ovissheten, huruvida en lagreglering skulle komma att ske beträffande det allmännas skadeståndsansvar, inte föreligger nu, när frågorna om det allmänna principalansvaret och skadeståndsansvaret för den som utövar offentlig verksamhet blir lösta genom lagstiftning i ett sammanhang.

Det sagda hindrar inte, att man kan bli tvungen att ta hänsyn till den offentliga verksamhetens speciella karaktär och till de olikheter som även enligt mitt förslag kommer att finnas i fråga om skadeståndsansvarets omfattning när det gäller enskilda arbetsgivare, å ena, och de offentligrättsliga subjekten, dvs. staten och kommunerna, å andra sidan. Men det bör inte ske genom att man inför olika regelsystem för skilda kategorier arbets-

tagare. Man bör i stället söka sig fram till en gemensam nämnare och därefter undersöka, om de särskilda hänsyn som är påkallade inom den offentliga sektorn kan tillgodoses genom en varierande rättstillämpning inom ramen för generellt utformade bestämmelser eller om särregler måste tillfogas för de anställda i allmän tjänst i fråga om vissa typer av skadefall. Jag återkommer till den frågan i skilda sammanhang i det följande.

Det framgår redan av vad jag har sagt tidigare, att de regler om en mera långtgående begränsning av arbetstagares skadeståndsansvar som skadeståndskommittén har föreslagit har mina sympatier framför sådana jämkningsbestämmelser av mer traditionell typ som togs upp i 1958 års förslag. Jag finner det därför naturligt att lägga skadeståndskommitténs förslag till grund för mina fortsatta överväganden. I det följande behandlar jag frågan till en början med tanke enbart på person- och sakskada. I överensstämmelse med systematiken i kommitténs lagförslag vill jag först ta upp spörsmålet om arbetstagarens regressansvar mot arbetsgivaren.

2.4.5.4. Regressansvar mot arbetsgivaren. Som jag redan har sagt bör den principiella utgångspunkten vara, att det ekonomiska ansvaret för skador som vållas i en arbetsgivares verksamhet skall slutligt bäras av arbetsgivaren. Från den synpunkten kan jag ansluta mig till skadeståndskommitténs allmänna uppläggning av förslaget i denna del. Under remissbehandlingen har emellertid skilda meningar kommit till uttryck i frågan, vilka kriterier som skall grunda regressrätt. Bl. a. från arbetsgivarnas sida har förts fram önskemål om en mera »neutral» utformning av regressregeln, som tar större hänsyn till preventionssynpunkter. Företrädare för arbetstagarintressena åter vill att återkravsrätten uttryckligen begränsas till fall av mycket graverande försummelser från arbetstagarnas sida.

Jag har redan i annat sammanhang (avsnitt 1.5.2.) deklarerat, att jag inte anser preventionssynpunkter kunna tillmätas avgörande betydelse vid utformningen av regler om skadeståndsansvar på grund av eget vållande. I likhet med skadeståndskommittén tror jag, att behovet av prevention väsentligen kan och bör tillgodoses på annat sätt. Å andra sidan anser jag det inte lämpligt att lagfästa en regel enligt vilken arbetstagaren undantagslöst bär regressansvar när han har handlat uppsåtligen eller grovt vårdslöst eller i berusat tillstånd. I vissa sådana fall bör hans ansvar kunna begränsas eller helt falla bort. Det bör inte heller vara uteslutet att regress får utövas även vid vållande av lindrigare art, om andra omständigheter, t. ex. arbetstagarens ställning eller de föreliggande ekonomiska förhållandena med särskild styrka talar för det. Vad jag nu har anfört om regressansvarets omfattning kommer enligt min mening bäst till uttryck genom en regel om att skadestånd kan återkrävas av arbetstagare endast i den mån det med hänsyn till omständigheter av angivet slag föreligger synner-

liga skäl till regress. Till frågan om den närmare utformningen av regressbestämmelsen återkommer jag vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.4.1.).

2.4.5.5. Det direkta skadeståndsansvaret mot arbetsgivaren. Det är naturligt att behandla frågan om arbetstagares skyldighet att ersätta person- eller sakskada som han direkt tillfogar arbetsgivaren i omedelbar anslutning till frågan om regressansvaret. De skäl som kan åberopas för en långtgående begränsning av regressansvaret har giltighet också när det gäller det direkta skadeståndsansvaret. Jag vill emellertid inte bestrida, att preventionssynpunkter här kan göra sig gällande med större styrka. Men om man utformar regressbestämmelsen så, att den lämnar rum för en sådan skälighetsbedömning, som jag nyss angav, bör samma regel kunna göras tillämplig i fråga om det direkta skadeståndsansvaret mot arbetsgivaren. Det behov av prevention som tilläventyrs kan påvisas lär kunna tillgodoses inom ramen för en sådan bestämmelse.

2.4.5.6. Skadeståndsansvaret mot tredje man. Från den enskilde arbetstagarens synpunkt framträder skälen för en begränsning av hans skadeståndsansvar med samma styrka, när den skada han har vållat drabbar en arbetskamrat eller en utomstående tredje man som när han har tillfogat arbetsgivaren skada. Men i de förstnämnda fallen träder den skadelidandes intresse av att få ersättning för sin skada mer i förgrunden.

Även om detta intresse i flertalet fall blir tillgodosett genom att den skadelidande kan vända sig mot den skadevållandes arbetsgivare enligt de regler om arbetsgivares principalansvar och om skadestånd i offentlig verksamhet som jag föreslår, ger dock dessa regler inte den skadelidande en fullständig trygghet i samtliga fall. När det gäller person- och sakskada skall visserligen principalansvaret för både enskilda arbetsgivare och de offentligrättsliga subjekten ha samma tillämpningsområde som det allmänna culpaansvaret, vilket betyder, att den som tillfogas person- eller sakskada genom en arbetstagares vållande i tjänsten — och det är bara när skadevållandet har skett i tjänsten som en begränsning av arbetstagarens personliga skadeståndsansvar kommer i fråga — i princip alltid har rätt att få skadestånd av arbetsgivaren. I den mån denna rätt har ekonomiskt värde bör arbetstagaren inte bli ersättningsskyldig mot den skadelidande. Men det kan bli fråga om jämkning av principalansvaret, och i varje fall inom den enskilda sektorn — framför allt när det gäller arbetsgivare som inte driver ekonomisk verksamhet — måste man räkna med att den skadelidandes reparationsintresse äventyras av en oförsäkrad arbetsgivares insolvens och att således rätten att få ersättning av arbetsgivaren kan visa sig ha ringa ekonomiskt värde. Det kan göras gällande att man i sådana fall bör tillämpa regeln om begränsning av arbetstagaransvaret med en

viss försiktighet. I flertalet situationer är det emellertid sociala skäl som motiverar en begränsning av detta ansvar. Vid en avvägning mellan å ena sidan arbetstagarens behov av skydd mot bördan av ett skadeståndsansvar och å andra sidan den skadelidandes intresse att få ersättning för skadan bör ofta arbetstagarens skyddsbehov lämnas företräde. Undantag kan dock tänkas när förhållandena på den skadelidandes sida är särskilt ömmande, eller när arbetstagaren har en särskilt god ekonomisk bärkraft. Också i de fall som jag nu syftar på kan det hävdas att synnerliga skäl föreligger att arbetstagaren åläggs ersättning. Jag anser följaktligen att den nyss angivna ansvarsregeln kan göras tillämplig även i fråga om skadestånd till tredje man. I en situation av det slag som jag nu har berört bör emellertid särskild hänsyn kunna tas till den skadelidandes intresse. Jag förordar därför att, i viss överensstämmelse med vad som har skett i skadeståndskommitténs förslag, den skadelidandes intresse uttryckligen anges som en av de omständigheter som skall beaktas vid bedömande av om det föreligger synnerliga skäl att ålägga arbetstagaren skadeståndsansvar.

Inom den offentliga sektorn skall enligt mitt förslag till lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar gälla vissa särskilda regler om inskränkningar i arbetsgivaransvaret, som medför att det inte kommer att föreligga full kongruens i fråga om arbetsgivarens och arbetstagarens skadeståndsansvar. Det finns därför anledning att i detta sammanhang särskilt undersöka, om speciella regler är påkallade när det gäller de i allmän tjänst anställdas ansvar för person- eller sakskada.

Den s. k. standardregel som jag föreslår och som innebär, att det allmänna skall svara för skada uppkommen vid myndighetsutövning endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kunnat ställas på dess utövning, torde inte få någon nämnvärd praktisk betydelse på integritetskränkningarnas område. Inom det området torde nämligen kraven på »skälig standard» väsentligen sammanfalla med de aktsamhetskrav som ligger till grund för den allmänna culparegeln. Man kan därför räkna med att en tillämpning av standardregeln bara i rena undantagsfall leder till att det allmänna befrias från ansvarighet för en skada som medför skadeståndsansvar för den tjänsteman som har vållat skadan. Praktiskt mer betydelsefulla inskränkningar i det allmännas skadeståndsansvar följer däremot av bestämmelsen om att en skadelidande, som inte för talan om rättelse av det beslut som har orsakat skadan, i princip inte har rätt till ersättning av det allmänna för skada som han på det sättet hade kunnat undvika, om han inte har giltig anledning till sin underlåtenhet. Det är emellertid tydligt, att om den skadelidandes passivitet bedöms som en försummelse som betager honom rätten att få ersättning av det allmänna, det knappast möter betänkligheter att låta försummelsen gå ut över honom själv också i förhållandet till den skadevållande arbetstagaren. I varje fall bör hans intressen kunna bli till-

räckligt tillgodosedda genom regeln att hänsyn skall tas till den skadelidandes intresse vid bedömningen, om synnerliga skäl finns att ålägga arbetstagaren skadeståndsansvar.

Min slutsats blir således, att några särskilda regler för befattningshavare i allmän tjänst inte är påkallade, när det gäller deras ansvarighet mot tredje man för person- eller sakskada.

2.4.5.7. Regressanspråk mot arbetsgivaren. Skadeståndskommittén har föreslagit, att en arbetstagare, som har betalat skadestånd till tredje man, skall kunna rikta krav mot sin arbetsgivare på att få tillbaka så stor del av ersättningen som svarar mot vad arbetsgivaren enligt de tidigare berörda reglerna om arbetsgivarens regressrätt mot arbetstagaren bör slutligen bära. Denna fråga får med utformningen av mitt förslag ringa praktisk betydelse, eftersom enligt detta förslag arbetstagaren i praktiken blir ersättningsskyldig bara i den mån arbetsgivaren inte kan betala skadeståndet. Även bortsett härifrån anser jag det inte nödvändigt att någon bestämmelse i ämnet lagfästs. Det åsyftade resultatet uppnås nämligen redan genom en tillämpning av allmänna grundsatser om fördelning av skadeståndsansvar mellan flera skadeståndsskyldiga (avsnitt 2.1.4.8.). Det är uppenbart att man — även utan uttrycklig lagbestämmelse härom — vid en sådan fördelning skall lägga lika stor del av skadeståndet på arbetsgivaren som denne skulle ha fått bära om han själv hade ersatt skadan och regressvis sökt tillbaka beloppet av arbetstagaren. Enligt min mening är det därför överflödigt att ta upp någon bestämmelse härom i lagtexten.

2.4.5.8. Arbetstagares ansvarighet för ren förmögenhetsskada. En arbetstagare kan redan enligt gällande rätt drabbas av skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada. Inom den enskilda sektorn kan ett sådant ansvar inträda i tre typsituationer. För det första har man att räkna med ett sådant ansvar enligt kontraktsrättsliga regler, när arbetstagaren med åsidosättande av sina förpliktelser enligt tjänsteavtalet direkt tillfogar arbetsgivaren en förmögenhetsförlust. Som exempel kan nämnas att en medelsförvaltare gör sig skyldig till felräkning av pengar eller att en arbetstagare med ställningsfullmakt i strid mot givna instruktioner beviljar en insolvent kund kredit. Ett annat typfall har samband med kontraktsförhållanden, där arbetsgivaren är avtalskontrahent. Om en arbetstagare genom försummelse i tjänsten föranleder, att arbetsgivaren inte uppfyller sina förpliktelser enligt ett avtal som han har ingått med t. ex. en kund, blir arbetsgivaren enligt gällande grundsatser om (oinskränkt) principalansvar i kontraktsförhållanden normalt ansvarig för skadan, även när denna har karaktären av ren förmögenhetsskada. Han kan då i regel med stöd av tjänsteavtalet med arbetstagaren rikta regressanspråk mot denne. Mer

ovisst är huruvida arbetstagaren i ett sådant fall själv kan bli direkt ansvarig för skadan mot tredje man. Det kan dock inte uteslutas, att under vissa omständigheter kontraktsrelationen mellan arbetsgivaren och tredje man har en sådan biverkan, att arbetstagaren på grund av sin ställning som företrädare för arbetsgivaren drabbas av ett sådant ansvar. En tredje situation, då arbetstagaren kan ådra sig ansvarighet för ren förmögenhetsskada mot tredje man eller mot sin egen arbetsgivare, inträder när arbetstagaren i sin tjänst har gjort sig skyldig till brottsligt förfarande.

Skadeståndskommittén har i sitt förslag utgått från, att de föreslagna reglerna om begränsning av arbetstagares skadeståndsansvar i princip skall vara tillämpliga också i dessa fall. Några remissinstanser har emellertid satt i fråga om reglerna bör gälla undantagslöst i fråga om arbetstagares ansvarighet för ren förmögenhetsskada.

Vad först angår arbetstagare i enskild tjänst vill jag för egen del ansluta mig till kommitténs uppfattning. De två förstnämnda av de tre typsituationer som jag har berört bör principiellt bedömas på samma sätt som när arbetstagaren har vållat person- eller sakskada. När det gäller de fall då arbetstagaren har vållat ren förmögenhetsskada genom brott lär det ofta röra sig om så klandervärda förfaranden, t. ex. bedrägeri, att en jämkning i praktiken är utesluten redan på denna grund — om nu arbetstagarens handlande över huvud taget anses ha skett i tjänsten. Men det kan också tänkas situationer, då omständigheterna är ömmande och en jämkning är i hög grad påkallad. Om t. ex. en tjänsteman i ett företag av vårdslöshet har medverkat i ett gäldenärsbrott, för vilket företagets högsta ledning i första hand skall svara, exempelvis bokföringsbrott eller vårdslöshet mot borgenärer, kan det bli fråga om att ålägga honom skadestånd till avsevärda belopp, som inte står i någon som helst proportion till hans försummelser. Det är lika angeläget att en jämkningsmöjlighet finns i sådana fall som att skadeståndet kan sättas ned när en arbetstagare har vållat omfattande egendomsskada genom straffbar oaktsamhet, t. ex. allmänfarlig vårdslöshet.

Frågan om jämkning av arbetstagares ansvarighet för ren förmögenhetsskada får sin största betydelse för befattningshavare i allmän tjänst. Detta sammanhänger med att de offentliga funktionärernas verksamhet i två hänseenden företer särdrag i jämförelse med enskild verksamhet. De anställda i allmän tjänst fattar i stor omfattning beslut med rättslig verkan och av ekonomisk betydelse för enskilda och de löper ofta risken att genom också obetydliga fel eller försummelser i sin tjänsteutövning orsaka stora ekonomiska förluster för enskilda medborgare. Gällande regler om straffrättsligt ansvar för tjänstemännens fel och försummelser i tjänsten medför, att en befattningshavare, som på detta sätt har vållat ren förmögenhetsskada, kan ådömas ansvar för tjänstefel, vilket i sin tur leder till att

han kan bli ersättningsskyldig enligt grundsatserna om skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada som orsakas genom brott. I detta avseende intar de anställda i allmän tjänst en markant särställning.

Även om man kan vänta sig, att ämbetsansvarskommitténs förslag och fortsatta arbete leder till att ämbetsansvar i framtiden kommer att inträda i mindre omfattning än f. n., lär det inte komma att avskaffas helt. Frågan om ersättningsskyldighet för ren förmögenhetsskada förblir därför under alla förhållanden ett speciellt problem för de offentliga funktionärerna. Dessutom måste en reglering av frågan om skadeståndsansvaret för de anställda i allmän tjänst tills vidare utgå från vad som gäller f. n.

Från arbetstagarnas synpunkt är det uppenbarligen av stor betydelse, att de skyddas mot skadeståndsansvar också i hithörande fall, i all synnerhet som det under olyckliga omständigheter kan bli fråga om mycket omfattande skadeverkningar. Det är inte heller i fråga om behovet av en jämkningsmöjlighet i dessa fall som det har rått tveksamhet under utredningsarbetet och bland remissinstanserna. Bortsett från att skadeståndskommittén har åberopat svensk rättstradition som ett hinder mot att ens analogiskt tillämpa de föreslagna jämkningsreglerna för arbetstagare, när det gäller enskild tjänstemans ansvarighet mot tredje man för ren förmögenhetsskada, torde det närmast ha varit omsorgen om de skadelidande som har föranlett en reservant i kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar och vissa remissinstanser att föreslå en uttrycklig begränsning av tillämpningsområdet för kommittéförslagets jämkningsregler.

Denna fråga har jag redan behandlat för person- och sakskadornas vidkommande, och jag har därvid kommit till slutsatsen, att det inom det området inte finns anledning att behandla anställda i allmän tjänst enligt mindre gynnsamma regler än arbetstagare i enskild tjänst. Problemet ställer sig emellertid annorlunda, när det gäller ren förmögenhetsskada. De regler i mitt förslag till lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet som syftar till att på olika sätt begränsa det allmännas skadeståndsansvar, så att detta hålls inom rimliga gränser (avsnitt 2.3.6.), torde få större praktisk betydelse, när det gäller ren förmögenhetsskada. Jag tänker här i första hand på den s. k. standardregeln och på bestämmelsen om att den skadelidandes rätt till ersättning i princip är beroende av att han har uttömt de medel som står honom till buds att undvika eller begränsa skadan genom att föra talan om rättelse (den s. k. passivitetsregeln). Vidare bör erinras om regeln om vissa inskränkningar i rätten att få ersättning för ren förmögenhetsskada vid intrång i näringsverksamhet.

Jag anser mig kunna utgå från att det råder ett sådant samband mellan det straffrättsliga ämbetsansvaret och de enskilda tjänstemännens skyldighet att ersätta ren förmögenhetsskada, att detta skadeståndsansvar bortfaller i samma mån som tjänstefelen avkriminaliseras. En sådan

avkriminalisering lär komma att medföra frihet också från personligt skadeståndsansvar för den felande befattningshavaren, även om de nuvarande reglerna om straffrättsligt ämbetsansvar ersätts med föreskrifter om sanktioner av rent disciplinär natur, t. ex. löneminskning, avstängning från tjänsten e. d.

Det nu sagda betyder, att om lagstiftaren i en framtid förverkligar de intentioner att i vidsträckt omfattning avkriminalisera ämbetsansvaret som har kommit till uttryck i ämbetsansvarskommitténs direktiv och i dess nyss omnämnda principbetänkande, standardregeln får avsevärt mindre betydelse i det nu aktuella hänseendet än den kommer att ha med nuvarande ämbetsansvarsregler. De fel och försummelser av tjänstemän som även efter en reform kommer att föranleda straff torde nämligen regelmässigt innefatta ett åsidosättande av det aktsamhetskrav som kommer till uttryck i den skadeståndsrättsliga standardregel som jag föreslår. I ett sådant perspektiv finns det följaktligen ingen anledning att inskränka möjligheten att begränsa ämbets- och tjänstemännens personliga skadeståndsansvar på grund av att standardregeln kan leda till ansvarsfrihet för det allmänna. Det är emellertid ännu ovisst, huruvida eller i vilken omfattning en avkriminalisering av tjänstefelen kommer att ske. Man bör som jag tidigare har sagt därför tills vidare utgå från det rådande rättstillståndet. En reglering som innebär, att en tjänsteman som har gjort sig skyldig till tjänstefel skall bära fullt skadeståndsansvar med anledning av sin försummelse, om det allmänna befrias från ersättningsskyldighet med tillämpning av standardregeln, anser jag likväl inte vara lämplig. Det rör sig här typiskt sett om försummelser av lindrig art — annars skulle standardregeln knappast kunna åberopas. Men det skulle uppenbarligen inte vara en tillfredsställande ordning att ålägga de enskilda tjänstemännen fullt skadeståndsansvar i fall då deras fel eller försummelser är av mindre allvarlig beskaffenhet, samtidigt som man har tillgång till en begränsningsregel när ett så graverande fel har begåtts att därigenom den standard man skäligen kan kräva i den offentliga verksamheten måste anses eftersatt. Ett sådant system skulle stå i klar strid mot den allmänna syn på tjänstemännens ställning som bär upp ämbetsansvarskommitténs direktiv och förslag och som bör prägla lagstiftningen också på andra områden, oavsett om eller när dessa förslag helt eller delvis genomförs. Standardregeln bör därför inte föranleda, att man inskränker möjligheterna att begränsa de enskilda tjänstemännens skadeståndsansvar enligt de grundsatser som jag har angett i det föregående och som innebär bl. a. att hänsyn skall tas till den skadelidandes intresse.

Effekten för de skadelidande av övriga speciella regler om inskränkningar i det allmännas skyldighet att ersätta ren förmögenhetsskada som jag nyss berörde påverkas inte i samma utsträckning av en reformering av ämbetsansvarsreglerna. Från den synpunkten kan det även i ett mera långsiktigt

perspektiv vara skäl att överväga inskränkningar i jämkningsmöjligheterna för de fall som omfattas av dessa regler. För egen del anser jag trots detta, att någon särreglering av frågan om skadeståndsansvaret för arbetstagare i allmän tjänst inte heller för dessa fall är påkallad eller ens lämplig.

När det gäller skada genom ett felaktigt beslut och den skadelidande har underlåtit att söka rättelse i beslutet, gör sig samma synpunkter gällande, vare sig det rör sig om en person- eller sakskada eller om ren förmögenhetsskada. Som jag har framhållit på tal om begränsningsregelns tillämpning i hithörande fall vid person- eller sakskada är det sålunda rimligt, att följderna av den skadelidandes underlåtenhet går ut över honom själv. En jämkning kan i vissa fall ske med tillämpning av den allmänna medvållanderegeln, men särskilt när det rör sig om ren förmögenhetsskada — och det är i fråga om sådan skada som passivitetsregeln får sin största betydelse — är det långt ifrån säkert att denna väg är framkomlig. Då bör andra möjligheter stå till buds att fördela de ekonomiska bördorna på ett rättvisare och mer rationellt sätt mellan den skadevållande befattningshavaren och den skadelidande.

Också i det fall då rätten till ersättning av det allmänna för ren förmögenhetsskada enligt mitt förslag skall vara inskränkt på grund av den särskilda regeln om skada genom intrång i näringsverksamhet bör den enskilde tjänstemannens skadeståndsansvar begränsas. När förluster av det slag som det här gäller drabbar medborgarna som följd av brister i en verksamhet som sker för deras gemensamma bästa, är det inte givet, att kostnaderna i sin helhet bör läggas på den skadevållande tjänstemannen och inte till någon del bör bäras av den skadelidande. Den här aktuella regeln om begränsning av det allmännas skadeståndsansvar motiveras inte främst av en önskan eller ett behov att rent ekonomiskt skydda det allmänna mot ett alltför omfattande ersättningsansvar. Regeln kan — och detta gäller f. ö. också i viss mån standardregeln — motiveras även från den synpunkten att det här rör sig om ekonomiska risker som är oundvikliga i varje samhällsbildning och som den enskilde medborgaren måste ta i beräkning. Det rimmar väl med denna uppfattning om grunderna för bestämmelsen att inskränka möjligheterna att ålägga tjänstemännen personligt skadeståndsansvar till fall då synnerliga skäl föreligger att döma ut skadestånd. Också i de nu aktuella fallen skall det självfallet beaktas, att den skadelidande inte får någon ersättning av den skadevållande arbetstagarens arbetsgivare. Men det kan enligt min mening ske i tillräcklig omfattning inom ramen för bestämmelsen om att hänsyn skall tas till den skadelidandes intresse.

I enlighet med dessa överväganden har jag stannat för att inte föreslå några speciella regler i fråga om de offentliga funktionärernas ansvarighet för ren förmögenhetsskada.

Av betydelse i arbetsrättsliga förhållanden är frågan om den nya regel

om arbetstagares skadeståndsansvar som jag föreslår skall kunna tillämpas beträffande ersättning för sådan icke-ekonomisk skada som en arbetstagare kan åläggas att utge uteslutande på grund av vissa bestämmelser i den arbetsrättsliga lagstiftningen. Jag syftar här på s. k. allmänt skadestånd som behandlas i 8 § andra stycket kollektivavtalslagen och som inträder som påföljd för brott mot kollektivavtal eller mot kollektivavtalslagen, men också på skadestånd enligt 23 § första stycket lagen om förenings- och förhandlingsrätt — i vad avser annan skada än personligt lidande —, 19 § andra stycket hembiträdeslagen och 42 § andra stycket arbetarskyddslagen. Jag finner det principiellt inte vara uteslutet att de rättspolitiska synpunkter som bär upp den nya skadeståndsbestämmelsen någon gång kan få betydelse vid prövningen av en arbetstagares skyldighet att utge sådant skadestånd som avses med de nämnda arbetsrättsliga stadgandena. Det finns därför inte anledning att här göra uttryckligt undantag för skador av detta slag. Till frågan om förhållandet mellan den allmänna skadeståndsbestämmelsen och de särskilda skadeståndsföreskrifterna i den arbetsrättsliga lagstiftningen återkommer jag vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.4.1.).

2.4.5.9. Förhållandet till vissa regressbestämmelser i speciallagstiftningen. Skadeståndskommitténs inställning är att de allmänna regler om arbetstagares skadeståndsansvar som föreslås bör tillämpas också i de situationer då den som på objektiv grund svarar för viss skada enligt uttrycklig lagbestämmelse har regressrätt mot den som har vållat skadan. Kommittén har ansett det nödvändigt att föreslå en särskild bestämmelse härom (5 § andra stycket). Förslaget har lämnats utan erinran i sakligt hänseende under remissbehandlingen.

Som också kommittén synes anse medför inte regressreglerna i den skadeståndsrättsliga speciallagstiftningen, att den regressberättigade kan göra gällande bättre rätt mot den som har vållat skadan än den skadelidande själv skulle ha haft. Denna grundsats blir enligt min mening utan vidare tillämplig också när fråga är om arbetstagares regressansvar. Någon sådan särskild bestämmelse i ämnet som kommittén har föreslagit synes inte vara nödvändig. Jag vill erinra om att samma fråga uppkommer när den som har vållat skada tillhör någon annan kategori för vilken gäller särskilda bestämmelser om begränsning av skadeståndsansvar, t. ex. ett barn eller en psykiskt abnorm person. Det lär inte råda delade meningar om att i sådana fall de särskilda reglerna i 6 kap. 6 § SL slår igenom också när fråga är om regressansvar enligt de här aktuella, särskilda återkravsreglerna, trots att uttrycklig föreskrift härom saknas.

3. FORMERNA FÖR LAGSTIFTNINGEN

3.1. Utredningsförslagen

3.1.1. 1958 års förslag

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar hade i uppdrag att utreda frågan om statens och kommunernas skadeståndsansvar. Utredningsarbetet resulterade i ett förslag till en särskild lag om skadestånd i offentlig verksamhet. Lagförslaget innefattar en i stort sett uttömmande reglering av det allmännas skadeståndsansvar, och den tänkta lagen skulle närmast få karaktären av en skadeståndsrättslig speciallagstiftning för vissa verksamhetsområden. Kommittén diskuterar i olika sammanhang de föreslagna bestämmelsernas förhållande till allmänna skadeståndsregler och till annan skadeståndsrättslig lagstiftning. Den utgår härvid från att åtskilliga frågor av allmän natur inom den nya lagens område skall lösas med tillämpning av allmänna skadeståndsregler. På vissa punkter innehåller förslaget direkta eller indirekta hänvisningar till sådana regler. Det gäller t. ex. i fråga om den allmänna skadeståndsrättens tillämpning i sådan offentlig verksamhet som kan anses jämställd med enskild (20 §) och skadeståndets beräkning vid personskada (13 §). I övrigt synes det ha varit kommitténs tanke att frågan om en tillämpning av allmänna skadeståndsregler skulle på samma sätt som vid annan skadeståndsrättslig speciallagstiftning besvaras enligt allmänna grundsatser.

Med den avgränsning av utredningsuppdraget som skett i kommitténs direktiv och med de utgångspunkter i övrigt som kommittén hade för sitt arbete — bl. a. att varken frågan om en lagreglering av det allmänna principalansvaret eller en kodifiering i civillag av allmänna skadeståndsregler i övrigt ännu hade aktualiserats — saknade kommittén anledning att överväga någon annan lagteknisk lösning än den som kommitténs förslag representerar. Spörsmålet om en samordning i lagtekniskt hänseende av de föreslagna bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar med näraliggande skadeståndsrättsliga regler av allmän natur har följaktligen inte heller berörts i kommitténs betänkande.

3.1.2. Skadestånd I

Också skadeståndskommitténs uppdrag att utarbeta förslag till en »skadeståndslag», avsedd att ersätta 6 kap. SL, och att i en sådan lag inarbeta de nya bestämmelser om barns och föräldrars skadeståndsansvar som kommittén önskade föreslå avsåg en isolerad och avgränsad reform. Inte heller i betänkandet »Skadestånd I» förekommer därför någon diskussion av frågan om en lagteknisk samordning av kommitténs förslag till lag med allmänna

bestämmelser om skadestånd och annan lagstiftning om utomobligatoriskt skadeståndsansvar.

3.1.3. Skadestånd II

I fråga om den lagtekniska lösningen av uppgiften att utarbeta regler om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar stod skadeståndskommittén i och för sig mera fri och i varje fall oberoende av direktiv. När betänkandet »Skadestånd II» lades fram förelåg både 1958 års förslag och »Skadestånd I». Därmed hade i viss mån nya utgångspunkter skapats för en diskussion av de lagtekniska problem som möter, när regelsystemet på ett så vidsträckt område som skadeståndsrättens skall omskapas genom partiella reformer. Skadeståndskommittén gick likväl inte närmare in på frågan om en lagteknisk samordning av dess nu ifrågavarande förslag och de båda äldre förslagen. Kommitténs förslag innebar att de nya bestämmelserna om principalansvar och om arbetstagares skadeståndsansvar skulle tas upp i en särskild lag, fristående i förhållande till både den lag med allmänna bestämmelser om skadestånd som kommittén hade föreslagit i »Skadestånd I» och 1958 års förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet. De nära beröringspunkterna med sistnämnda förslag föranledde skadeståndskommittén att i särskild skrivelse till chefen för justitiedepartementet (återgiven i »Skadestånd II» s. 107 f) diskutera frågan om förhållandet mellan de båda föreslagna regelsystemen, för den händelse båda förslagen föranleder lagstiftning, och att uttala sig om hur rättsläget skulle gestalta sig, om lagstiftning sker på grundval av förslaget i »Skadestånd II» men 1958 års förslag däremot inte leder till lagstiftning. De lagtekniska samordningsproblem som uppkommer vid det förstnämnda alternativet berör kommittén endast i form av en översiktlig genomgång av bestämmelserna i 1958 års förslag med syfte att klarlägga behovet av justeringar i detta förslag för att bringa det i överensstämmelse med det senare förslaget. I anslutning härtill diskuterar kommittén också, huruvida till förslaget i »Skadestånd II» bör fogas en tilläggsbestämmelse enligt vilken vad som föreskrivs i lagen om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar om ersättning med anledning av person- eller sakskada skall gälla också i verksamhet som utövas av staten, kommun eller annat offentligrättsligt subjekt, även när verksamheten är av offentligrättslig natur. Den tanken avvisar emellertid kommittén under hänvisning till att ett sådant tilläggsstadgande inte kan tas upp utan att man tar ställning till frågan, i vad mån man därvid bör göra sådana inskränkningar i skadeståndsansvaret som föreskrivs i 5—7 och 13—16 §§ i 1958 års förslag, en fråga som kommittén emellertid inte ansåg sig kunna gå in på. Kommitténs övervägaganden rörande det andra av de båda nämnda alternativen går ut på en bedömning av i vilken mån de nya reglerna om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar blir till-

lämpliga i offentlig verksamhet. Enligt kommitén skulle vid detta alternativ förhållandena bli otillfredsställande i flera hänseenden, och kommittén tillstyrkte därför livligt att lagstiftning sker om skadeståndsansvaret för stat och kommun m. fl.

3.2. Remissyttrandena

3.2.1. Yttrandena över 1958 års förslag

Några uttalanden av intresse för den nu aktuella frågan om formerna för lagstiftningen har inte gjorts i remissyttrandena över 1958 års förslag.

3.2.2. Yttrandena över Skadestånd I

Skadeståndskommitténs förslag i betänkandet »Skadestånd I» att överföra de nuvarande bestämmelserna i 6 kap. SL till en särskild skadeståndslag föranledde inte några erinringar under remissbehandlingen. I övrigt berördes inte frågan om formerna för lagstiftningen.

3.2.3. Yttrandena över Skadestånd II

I sitt yttrande över betänkandet »Skadestånd II» uttalade *justitiekanslern* — som redan tidigare i korthet berörts (avsnitt 1.4.7.) — att reformarbetet inom skadeståndsrätten bör målmedvetet inriktas på att åstadkomma en allmän skadeståndslag. Enligt justitekanslern bör en sådan lag innehålla regler som till följd av sin allmänna natur är gemensamma för åtminstone hela den utomobligatoriska skadeståndsrätten. Pedagogiskt skulle en allmän lag fylla en central lucka inom skadeståndsrätten, en lucka som är särskilt märkbar med hänsyn till förekomsten av olika skadeståndsrättsliga speciallagar. Lagstiftningsarbetet bör utan dröjsmål inriktas på att åstadkomma en lag med allmänna bestämmelser om skadestånd. Lagförslaget i »Skadestånd I» har för övrigt just nämnda rubrik. Antagandet av en sådan lag torde ingalunda verka hindrande för den fortsatta utvecklingen. Tvärtom synes en lag med allmänna bestämmelser, som bygger på det bestående grund och som därjämte innehåller vissa begränsade nyheter — t. ex. jämkningsregler för speciella fall — kunna väsentligt underlätta ett fortsatt reformarbete, dels genom tillhandahållandet av en lagteknisk stomme, på vilken man kan bygga vidare, dels genom de erfarenheter som kan vinnas genom tillämpningen av nya regler med begränsad räckvidd. Det ter sig i jämförelse härmed som betydligt vanskligare att inrikta arbetet på en mera långsiktig eller genomgripande reform. Justitiekanslern finner det naturligt och önskvärt att de båda förslagen i »Skadestånd I» och »Skadestånd II» sammanförs till en lag. Båda betänkandena innehåller förslag till bestämmelser av allmän natur,

tillämpliga inom hela den utomobligatoriska skadeståndsrätten och företrädesvis såvitt angår person- och sakskada. Begränsningar till visst verksamhetsområde — något som utmärker den skadeståndsrättsliga speciallagstiftningen — förekommer inte, påpekar justitiekanslern vidare. Han framhåller att de föreslagna reglerna med fördel låter sig inordnas i skilda kapitel i en allmän lag, t. ex. ett kapitel med inledande bestämmelser om vållande, medvållande och solidariskt ansvar, ett om barns, sinnessjukas och vårdnadshavares ansvar, ett om arbetsgivares och arbetstagares ansvar och ett om skadeståndet och dess beräkning. Om en sådan lag kommer till stånd, skulle vi i själva verket i ett slag få en allmän skadeståndslag, som bygger på det bestående, som samtidigt innefattar vissa önskvärda reformer och som slutligen kan utgöra grundval för tillägg av ytterligare allmänna bestämmelser vilka framdeles kan befinnas önskvärda.

Sveriges juristförbund ger uttryck åt liknande tankegångar. Förbundet erinrar om att förslaget i »Skadestånd I» till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd inleds med ett allmänt stadgande, som skulle lagfästa culparegeln. Förslaget i »Skadestånd II» står såtillvida i samband med förslaget i »Skadestånd I» att det utgår från förekomsten av en allmän culparegel. Det finns t. ex. i 4 § en allmän regel om jämkning av arbetstagares personliga skadeståndsansvar. Detta ansvar är f. n. endast sedvanerättsligt normerat. Det synes förbundet egendomligt och från systematisk synpunkt otillfredsställande att i lag ge en regel om jämkning av en skyldighet som är bara sedvanerättsligt normerad. Även på andra punkter kommer den föreslagna lagen att hänga i luften till följd av att på skadeståndsrättens centrala områden finns endast oskriven sedvanerätt. Detta leder enligt förbundet till att lagstiftningsarbetet lämpligen bör inriktas på en allmän lag om skadestånd, som i ett sammanhang förverkligar båda lagförslagen i »Skadestånd I» och »Skadestånd II». Endast härigenom kan en systematisk godtagbar lösning nås.

Också *hovrätten för Nedre Norrland* betvivlar lämpligheten av att frågorna om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar bryts ut till särskild lagstiftning. För att undvika oklarheter är det enligt hovrättens mening angeläget att detta speciella rättsområde inte görs till föremål för lagstiftning annat än i samband med den grundläggande allmänna skadeståndsrätten. *Försvarets civilförvaltning* ifrågasätter, om inte lagförslagen i 1958 års betänkande, »Skadestånd I» och »Skadestånd II» bör sammanföras till en lag. Enligt civilförvaltningen bör bestämmelserna i 1958 års förslag i modifierad form kunna inarbetas i lagen om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar såsom specialregler beträffande allmän förmögenhetsskada eller skada av icke-ekonomisk art, uppkommen i samband med renodlad myndighetsförvaltning. Även *länsstyrelsen i Jämtlands län* och *stadsdomareföreningen* anser att bestämmelserna i de båda förslagen bör kunna sammanföras.

3.2.3.

3.3. *Departementschefen*

De tre utredningsförslag som ligger till grund för den lagstiftning jag nu föreslår innebär, att tre särskilda lagar skall genomföras, nämligen en lag med allmänna bestämmelser om skadestånd, en lag med vissa bestämmelser om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar samt en lag om skadestånd i offentlig verksamhet. Fastän lagförslagen i stor utsträckning rör skadeståndsrättsliga frågor av allmän natur, vilka är gemensamma för de områden av skadeståndsrätten som behandlas, har frågan om en lagteknisk samordning av regelsystemen inte närmare diskuterats under utredningsarbetet.

Denna fråga har däremot uppmärksammats under remissbehandlingen av »Skadestånd II». Flera remissinstanser — bland dem justitiekanslern — har, med utgångspunkt från att målet på längre sikt för det skadeståndsrättsliga reformarbetet bör vara att samla de grundläggande bestämmelserna om skadestånd i utomobligatoriska förhållanden i en allmän skadeståndslag, förordat att man redan på detta stadium skapar stommen till en sådan lag genom att sammanföra de i »Skadestånd I» föreslagna reglerna om skadestånd på grund av eget vållande med sådana allmänna bestämmelser om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar som avses med skadeståndskommitténs förslag i »Skadestånd II». Dessa remissinstanser har däremot — med endast ett par undantag — inte berört frågan om lämpligheten av en lagteknisk samordning av 1958 års förslag och förslaget i »Skadestånd II». De synes närmast ha förutsatt att särskild lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar skall genomföras, sedan lagstiftning om det allmänna principalansvaret har skett. I ett flertal andra yttranden över »Skadestånd II» har emellertid betonats det nära sambandet mellan de frågor som behandlas i 1958 års betänkande och i »Skadestånd II» och har understrukits vikten av att de båda lagstiftningsfrågorna blir lösta i ett sammanhang. Härvid har från några håll ifrågasatts om inte särregler om skadestånd i offentlig verksamhet kan inarbetas i en lag om skadeståndsansvar för arbetsgivare och arbetstagare i allmänhet. En av remissinstanserna, nämligen försvarets civilförvaltning, har i det sammanhanget fört fram tanken på ett sammanförande av lagförslagen i 1958 års förslag, »Skadestånd I» och »Skadestånd II» till en enda lag.

Det finns enligt min mening åtskilliga vägande skäl som talar för en lagteknisk samordning av skadeståndsreglerna på de områden som nu är aktuella. Allmänt sett är det ett självklart önskemål att lagstiftningen på ett så vidsträckt område som skadeståndsrättens blir så överskådlig och lättillgänglig som möjligt. Strävanden i sådan riktning har karakteriserat de senaste decenniernas omfattande lagstiftningsarbete på andra centrala rättsområden. Det har erbjudit påtagliga fördelar att på t. ex. familjerättens område kunna genomföra sådana systematiskt genomarbetade lagkomplex som

1949 års föräldrabalk och 1958 års ärvdabalk. Jag förutsätter att det pågående reformarbetet på exekutionsrättens område och ett småningom intensifierat lagstiftningsarbete på de områden som ursprungligen reglerades i handelsbalken i 1734 års lag skall resultera i lagkomplex av liknande slag.

Att man i det skadeståndsrättsliga reformarbetet måste gå fram på de partiella reformernas väg hindrar enligt min mening inte att man redan på ett tidigt stadium tillrättalägger lagstiftningstekniken efter en mer långsiktig målsättning. Även om en skadeståndslag idag måste få karaktären av en i många stycken ofullbordad byggnad med många tomma utrymmen, bör den kunna ges en sådan utformning i systematiskt och lagtekniskt hänseende, att man utan alltför djupgående ingrepp kan bygga vidare på den i framtiden, efter hand som reformarbetet framskrider. Det är för tidigt att nu sia om vad som framdeles bör ingå i en allmän skadeståndslag. I vilken mån sådana skadeståndsregler som idag återfinns i skadeståndsrättslig speciallagstiftning småningom kan integreras i en allmän lag måste bli beroende på resultatet av det framtida reformarbetets olika etapper. Det kan däremot inte råda tvekan om att skadeståndsregler som är av grundläggande natur eller i övrigt av allmän karaktär har sin givna plats i en sådan lag.

Med dessa utgångspunkter finner jag det naturligt och följdriktigt att lagstiftning på de tre områden av skadeståndsrätten som nu är aktuella sker genom att bestämmelserna på dessa områden sammanförs i en skadeståndslag. De regler om förutsättningarna för utomobligatoriskt skadeståndsansvar som föreslås har det gemensamt att de rör ansvar på grund av vållande. Såväl de bestämmelser som motsvarar innehållet i 6 kap. SL som de nya reglerna om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar är av generell natur och hänför sig inte till särskilda verksamhetsområden eller speciella skaderisker. En lagreglering av frågan om det allmännas skadeståndsansvar får visserligen i högre grad karaktären av en speciallagstiftning, eftersom det här delvis rör sig om en särreglering för vissa rättssubjekt och dessutom blir fråga om en reglering av ansvarigheten vid ett visst slag av verksamhet, nämligen sådan som avser utövning av offentlig myndighet. Den offentliga sektorns expansion har å andra sidan medfört att denna verksamhet sträcker sig över vidsträckta områden av samhällslivet. Från den synpunkten har frågorna om skadestånd vid myndighetsutövning allmän karaktär. Som framgår av vad jag har anfört i det föregående vid min behandling av frågan om det allmännas skadeståndsansvar (avsnitt 2.3.6.3.) skall dessutom allmänna skadeståndsregler, bl. a. just de regler om skadestånd på grund av eget vållande — de särskilda bestämmelserna om arbetstagares skadeståndsansvar inbegripna — och om principalansvar som jag nu föreslår, i avsevärd omfattning tillämpas i den offentliga verksamheten, även i den del av denna som avser myndighetsutövning. Det är i och för sig naturligt att frågan om det allmännas skadeståndsansvar i dess helhet blir reglerad inom ramen för

en enda lag. Med den utformning som en lagstiftning på detta område får enligt mitt förslag blir det inte heller fråga om någon särreglering på myndighetsutövningens område av samma detaljerade slag som i 1958 års förslag. Lagstiftningen får i stället karaktären av en ramlagstiftning som knäsätter grundläggande principer men överlämnar detaljutformningen av regelsystemet åt rättstillämpningen eller en framtida specialreglering för särskilda grenar av den offentliga verksamheten. Från systematiska synpunkter är det under dessa förhållanden naturligt att reglerna sammanförs med sådana allmänna skadeståndsbestämmelser som det här i övrigt rör sig om.

I enlighet med dessa överväganden förordar jag, att de nya reglerna om skadestånd på grund av eget vållande, om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar och om det allmännas skadeståndsansvar tas upp i en gemensam lag.

Jag skall i det följande i korthet beskriva hur en sådan lag enligt min mening lämpligen bör byggas upp i systematiskt och lagtekniskt hänseende.

Det är naturligt — och med tanke på en framtida påbyggnad av lagen nödvändigt — att denna delas upp i avsnitt. Föreskrifter som rör lagens tillämpningsområde eller innehåller definitioner o. d. bör placeras i ett inledande avsnitt. I fråga om de grundläggande bestämmelserna om skadeståndsansvarets förutsättningar ligger det nära till hands att behandla frågor om skadestånd på grund av eget vållande för sig och ansvarighet för annans vållande för sig. I anslutning till de grundläggande ansvarsreglerna på dessa båda områden bör i princip också tas upp de särbestämmelser som för olika fall modifierar skadeståndsansvaret enligt dessa ansvarsregler. Vissa avsteg härifrån är dock påkallade. Bestämmelserna om arbetstagares skadeståndsansvar har sådan räckvidd och så nära samband med principalansvarsreglerna och reglerna om det allmännas skadeståndsansvar att de lämpligen bör placeras i ett särskilt avsnitt efter de sistnämnda reglerna.

Som jag redan har framhållit i olika sammanhang råder ett nära samband mellan de nya principalansvarsreglerna och bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar vid skada genom offentlig myndighetsutövning. Det synes mig därför lämpligt och torde också från lagtekniska synpunkter vara fullt möjligt att sammanföra dessa regelkomplex i ett gemensamt avsnitt. Jag vill i detta sammanhang ta upp ett par speciella samordningsproblem av lagteknisk art som anmäler sig vid utformningen av detta avsnitt.

Avsnittet bör lämpligen inledas med en grundläggande bestämmelse om arbetsgivares principalansvar för person- och sakskada. En sådan bestämmelse blir i överensstämmelse med vad jag tidigare har utvecklat utan vidare gällande i sådan offentlig verksamhet som inte avser myndighetsutövning. I och för sig skall staten och kommunerna bära principalansvar även för person- och sakskada som de i allmän tjänst anställda vållar vid utövning av offentlig myndighet. På detta område skall emellertid gälla vissa

särbestämmelser om inskränkningar i skadeståndsansvaret (standardregeln, passivitetsregeln). Härtill kommer att det allmänna kommer att bära skadeståndsansvar för person- och sakskada genom myndighetsutövning också i vissa fall då sådan skada vållas av någon som inte intar sådan ställning att han kan ådra det allmänna principalansvar (t. ex. när skada av detta slag vållas av ett privaträttsligt subjekt som har anförtrotts offentlig myndighetsutövning). Under dessa förhållanden anser jag det mest följdriktigt att frågan om förutsättningarna för statens och kommunernas skadeståndsansvar inom myndighetsutövningens område regleras i en enda gemensam bestämmelse. Den grundläggande bestämmelsen om arbetsgivares principalansvar skall alltså inte vara tillämplig inom detta område. En erinran härom bör ske i omedelbar anslutning till denna bestämmelse.

Vid min behandling av frågan om undantag från reglerna om det allmännas skadeståndsansvar för skada som vållas av lots genom fel eller försummelse vid lotsning har jag uttalat, att en sådan undantagsbestämmelse bör vara generell, dvs. gälla oavsett om skadan har vållats genom myndighetsutövning från lotsens sida eller inte (avsnitt 2.3.6.6.). Undantaget bör därför hänföra sig till såväl den grundläggande bestämmelsen om arbetsgivares principalansvar som regeln om skadeståndsansvar för det allmänna för skada vållad vid utövning av offentlig myndighet.

På motsvarande sätt bör den undantagsregel som jag förordar i fråga om sådan skada i följd av trafik med motorfordon för vilken ersättning skall utgå enligt trafikförsäkringslagstiftningen (avsnitt 2.2.4.7.) hänföra sig till båda de nyssnämnda ansvarsreglerna.

Slutligen vill jag erinra om att den regel om möjlighet att jämka principalansvar som jag föreslår (avsnitt 2.2.4.6.) enligt vad jag har utvecklat vid min behandling av frågan om det allmännas skadeståndsansvar (avsnitt 2.3.6.14.) skall vara tillämplig också på staten och kommun i fråga om ansvaret för skada vid offentlig myndighetsutövning. Även denna jämkningsregel bör alltså hänföra sig till båda de ansvarsbestämmelser som jag nyss har berört.

Bestämmelser som är gemensamma för allt skadeståndsansvar som grundar sig på den nya lagen bör sammanföras och placeras i ett särskilt avsnitt i slutet av lagen. Hit hör först och främst vissa bestämmelser som nu återfinns i 6 kap. SL och som genom analogisk tillämpning har blivit gällande också inom den utomobligatoriska skadeståndsrätten i övrigt. Det gäller till en början reglerna om verkan av den skadelidandes medvållande (6: 1 andra punkten SL) om skadeståndets beräkning vid personskada (6: 2 SL), om ersättning till efterlevande för mistat underhåll när någon blivit dödad (6: 4 SL) och om solidariskt ansvar för flera skadeståndsskyldiga (6: 5 SL).

Genom att den allmänna culparegel som enligt mitt förslag skall lagfästas avser bara person- och sakskada blir det som jag tidigare har framhållit (avsnitt 2.1.4.3.) nödvändigt att i en särskild bestämmelse i den nya lagen

ta upp motsvarighet till 6 kap. 1 § första punkten SL till den del lagrummet avser skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada orsakad genom brott. Eftersom de nya principalansvarsreglerna i enlighet med vad jag har utvecklat i det föregående (avsnitt 2.2.4.5.) skall bli tillämpliga också i fråga om ren förmögenhetsskada som en arbetstagare i tjänsten vållar genom brott, är det också här fråga om en bestämmelse med generell giltighet inom den nya lagens tillämpningsområde. Den bör därför placeras i det nyssnämnda avsnitt som skall innehålla gemensamma bestämmelser. Frågan om det allmännas skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada avses dock bli exklusivt reglerad genom de särskilda bestämmelser härom som jag har diskuterat i det föregående (avsnitt 2.3.6.) och den aktuella bestämmelsen bör därför inte avse de fall som omfattas av reglerna om det allmännas ansvar.

I likhet med den särskilda bestämmelsen om ansvarighet för ren förmögenhetsskada orsakad genom brott bör den regel som skall motsvara föreskriften i 6 kap. 3 § SL om ersättning för psykiskt lidande och om skyldighet att i vissa fall bekosta tryckningskostnad placeras bland de gemensamma bestämmelserna (jfr avsnitt 2.2.4.5.). Detsamma gäller i fråga om den bestämmelse om frihet från ansvar för skada genom underlåtenhet att avslöja brott som enligt vad jag tidigare har sagt (avsnitt 2.1.4.7.) skall tas upp i den nya lagen och skall i sak motsvara 6 kap. 5 § SL till den del lagrummet föreskriver sådan ansvarsfrihet.

Till de gemensamma bestämmelserna är slutligen också att hänföra den nya bestämmelse om vad som är ersättningsgill skada vid sakskada som jag föreslår (avsnitt 2.1.4.9.).

Frågan om den nya lagens detaljutformning i systematiskt och lagtekniskt hänseende kommer jag att beröra närmare vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.).

3.3.

4. FÖLJDÄNDRINGAR I ANNAN LAGSTIFTNING

Den lagstiftning jag nu föreslår ger anledning att överväga frågan om behovet av följdändringar i gällande lagstiftning.

Reglerna om skadestånd på grund av eget vållande (behandlade i avsnitt 2.1.) innebär med endast ett fåtal jämkningar utan principiell räckvidd en kodifiering av gällande rätt och påkallar inte några särskilda överväganden i detta hänseende.

Jag har tidigare berört frågan om förhållandet mellan de nya bestämmelserna om arbetsgivares principalansvar och redan existerande lagstiftning om principalansvar eller rent objektivt ansvar för arbetsgivare (avsnitt 2.2.4.7.), och jag kommer att gå in närmare på vissa hithörande spörsmål vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.3.1.). I denna del ger emellertid den nya lagstiftningen inte upphov till några följdändringar i gällande lag.

Den nya lagstiftningen om det allmännas skadeståndsansvar ger anledning att ta upp frågan om ett upphävande av 1899 års lag om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl. (redogörelse för lagen har lämnats i avsnitt 1.1.1.3.). Inte någon av de existerande lagar eller författningar i övrigt som innehåller bestämmelser om skadeersättning av allmänna medel bygger på skadeståndsrättslig grund och de bör därför fortfara att gälla i oförändrat skick också efter det att den nya lagstiftningen har genomförts.

Vidare föranleder den nya lagregeln om lindring av skadeståndsansvaret för arbetstagare särskilda överväganden rörande behovet att upphäva eller ändra existerande jämkningsregler för bl. a. vissa kategorier arbetstagare. Det gäller jämkningsbestämmelserna i sjölagen, sjömanslagen och luftfartslagen, de speciella skadeståndsreglerna för befälhavare på eller förare av krigsmaktens fartyg eller luftfartyg, jämkningsreglerna i en del arbetsrättsliga lagar samt vissa jämkningsbestämmelser inom associationsrätten. Jag har tidigare redogjort för dessa bestämmelser (avsnitt 1.1.1.1. och 2.4.1.2.). Därjämte påkallar de nya bestämmelserna ett ställningstagande till frågan om behovet av en ändring i regeln i 3 § bilansvarighetslagen om fördelningen av skadeståndsansvaret enligt 2 § denna lag mellan ägare och förare av motorfordon.

Vid min behandling av frågan om förfarandet för prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna på grund av fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet (avsnitt 2.3.6.16.) har jag förordat en särskild bestämmelse om att skadeståndstalan mot staten i vissa fall skall väckas i högsta domstolen eller i hovrätt. En hänvisning av samma slag som nu finns i 2 kap. 2 § andra stycket RB bör därför införas i regeln i 3 kap. 3 § RB om forum privilegiatum i högsta domstolen för vissa högre

tjänstemän. Jag återkommer till denna fråga vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.2.).

I förevarande avsnitt kommer jag att behandla 1899 års nyssnämnda lag, särskilda jämkningsregler för arbetstagare, jämkningsregler i associationsrätten och fördelningsregeln i 3 § bilansvarighetslagen.

4.1. 1899 års lag om ersättning av allmänna medel i vissa fall

4.1.1. 1958 års förslag

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar föreslår som jag tidigare har nämnt (avsnitt 2.3.2.6.) att i den nya lagstiftningen om skadestånd i offentlig verksamhet tas upp en generell regel om det allmännas ansvarighet för omhändertagen egendom. Den regel kommittén föreslår innebär, att i detta hänseende skall tillämpas vad som gäller angående enskilt förvar (12 §). Bestämmelsen blir enligt sin lydelse tillämplig bl. a. när skada har uppkommit på egendom som har mottagits för exekutiv åtgärd. Kommittén föreslår med hänsyn härtill att 1899 års lag om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl., upphävs och att frågan om ersättning för skada med anledning av förskingring av tjänsteman inom exekutionsväsendet i fortsättningen behandlas enligt den föreslagna nya lagstiftningen.

4.1.2. Remissyttrandena

Kommitténs förslag om upphävande av 1899 års lag har inte mött några invändningar under remissbehandlingen.

4.1.3. Departementschefen

1899 års lag om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl., avser skadefall då egendom som befattningshavare inom utsökningsväsendet har tagit om hand för det allmännas räkning har gått förlorad till följd av brottsligt förfarande i tjänsten av sådan befattninghavare. Enligt kommittéförslaget skall dessa skadesituationer underkastas en särskild reglering i den föreslagna lagen om skadestånd i offentlig verksamhet av innebörd att det allmänna i dessa fall blir ersättningsskyldigt enligt de regler som gäller om depositaries ansvar. I anslutning härtill föreslår kommittén att 1899 års lag upphävs. Detta förslag har allmänt godtagits under remissbehandlingen.

Av skäl som jag har utvecklat i det föregående (avsnitt 2.3.6.10.) skall någon särskild bestämmelse om det allmännas ansvarighet för skada på omhändertagen egendom inte tas upp i den skadeståndslag som jag föreslår. Jag har härvid förutsatt, att allmänna regler om depositaries skadestånds-

ansvar kan komma att bli direkt eller analogiskt tillämpliga i åtskilliga hithörande fall. Det gäller även sådana fall som f. n. omfattas av 1899 års lag. Men oavsett hur rättsbildningen i det hänseendet kommer att gestalta sig i framtiden är det tydligt att ersättningsskyldighet för det allmänna i samtliga de fall som f. n. regleras i 1899 års lag i varje fall kommer att inträda enligt den huvudregel om ansvar för stat och kommun för skada vållad genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning som jag föreslår. Ersättningsskyldigheten kommer undantagslöst att ha samma omfattning som enligt bestämmelserna i 1899 års lag, eftersom standardregeln uppenbarligen inte kan leda till inskränkning i det allmännas ansvarighet när skada har vållats genom uppsåtligt handlande i tjänsten av ämbets- eller tjänsteman och inte heller de övriga särbestämmelser om inskränkningar i det allmännas skadeståndsansvar som föreslås kan bli aktuella i hithörande fall. Under dessa förhållanden bör, i enlighet med vad kommittén har föreslagit, 1899 års lag upphävas.

4.2. Speciella jämkningsregler för arbetstagare

4.2.1. Skadeståndskommittén

Den reglering av förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare resp. mellan arbetstagare och tredje man som skadeståndskommittén föreslår är enligt kommittén allmängiltig och således inte begränsad till vissa slags anställningar. Kommittén har därför övervägt, huruvida de särskilda jämkningsregler för arbetstagare som finns i bl. a. sjölagen, sjömanslagen och luftfartslagen bör upphävas eller jämkas till närmare överensstämmelse med kommitténs förslag. Det kan enligt kommittén inte påvisas några sakliga skäl för att behandla anställda på annat sätt inom sjörättens och lufträttens områden. Kommittén har trots detta inte ansett det nödvändigt att ändra nämnda bestämmelser, eftersom dess förslag får anses innefatta en principiell reglering av allmän räckvidd för olika slags anställningsförhållanden. Lydelsen av de äldre jämkningsreglerna utgör enligt kommittén inte hinder mot att anpassa tillämpningen till de principiella synpunkter som ligger till grund för kommitténs förslag — låt vara att tillämpningen av jämkningsreglerna alltid kräver hänsyn till anställningens art. Om man bortser från vissa jämkningsbestämmelser i associationsrätten — vilka behandlas i ett följande avsnitt (4.3.) — har kommittén inte heller i övrigt funnit anledning att föreslå ändring i eller upphävande av existerande speciella jämkningsregler för arbetstagare. I den mån gällande jämkningsbestämmelser är förmånligare för en arbetstagare än förslagets regler bör enligt kommittén de äldre bestämmelserna tillämpas. Så kan enligt kommittén bli fallet beträffande reglerna om bortfall av skadeståndsansvaret i vissa fall för förare och befälhavare på krigsmaktens fartyg eller luftfartyg.

4.2.2. Remissyttrandena

Skadeståndskommitténs ståndpunkt har i allmänhet godtagits eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har dock ansett den logiska slutsatsen av kommitténs ställningstagande vara, att de särskilda jämkningsreglerna på sjörättens och lufträttens områden upphävs.

4.2.3. Departementschefen

Kommittéförslagets jämkningsregler för arbetstagare är av generell natur. De skall enligt kommittén tillämpas på alla arbetstagare. En sådan tillämpning anser kommittén möjlig inom ramen för de speciella jämkningsregler som nu finns för vissa kategorier av arbetstagare. Existerande speciella jämkningsregler behöver därför enligt kommittén inte upphävas eller ändras. I den mån sådana regler är förmånligare för arbetstagarna än de nya reglerna skall de äldre bestämmelserna tillämpas.

En remissinstans har förordat att jämkningsreglerna inom sjö- och lufträtten upphävs. I övrigt har kommitténs ståndpunkt godtagits.

För egen del har jag inte några sakliga erinringar mot de synpunkter som kommittén har anfört beträffande tillämpningen av den nya regleringen av arbetstagares skadeståndsansvar i fråga om sådana arbetstagare som redan idag enligt speciella jämkningsregler kan få jämkning av sitt skadeståndsansvar med anledning av vållande i tjänsten. I den mån departementsförslagets bestämmelse om arbetstagares skadeståndsansvar går längre till förmån för arbetstagarna än de speciella jämkningsreglerna kommer dessa att sakna självständig betydelse i framtiden. Under sådana förhållanden anser jag det av rättstekniska skäl vara mest följdriktigt att regler av detta slag upphävs. I klarhetens intresse bör de emellertid härvid ersättas av en erinran om att beträffande skadeståndsansvaret för de arbetstagare som tidigare omfattats av de speciella reglerna skall tillämpas vad som i allmänhet gäller om arbetstagares skadeståndsansvar.

Med denna utgångspunkt förordar jag, att jämkningsreglerna i 67 § sjölagen, 50 § sjömanslagen och 10 kap. 3 § luftfartslagen upphävs.

De föreskrifter rörande skadeståndsansvaret för vissa befälhavare och förare av krigsmaktens fartyg eller luftfartyg som finns i 1929 års lag om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd och i 7 § 1948 års lag angående införande av lagen om ändring i strafflagen medför att skadeståndsansvaret i vissa fall helt faller bort och innebär såtillvida mer långtgående begränsningar av skadeståndsansvar för arbetstagare än som följer av den nya bestämmelsen. I den delen bör reglerna fortfara att gälla. I de fall då skadeståndsansvar kan åläggas utan hinder av dessa speciella regler bör emellertid i framtiden vad som sägs i den nya skadeståndslagen om skade-

ståndsansvaret för arbetstagare kunna tillämpas. Detta bör komma till uttryck i den äldre lagstiftningen. Jag förordar därför att bestämmelserna i 1929 och 1948 års lagar ges det innehållet att i fråga om skyldighet för där avsedda krigsmän att ersätta skada som de vållar i sin tjänst skall tillämpas vad som i allmänhet gäller om arbetstagares skadeståndsansvar men att skadeståndsansvaret alltid faller bort i de fall som f. n. anges i lagrummen.

De jämkningsbestämmelser som finns i 1928 års kollektivavtalslag, i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt, i 1944 års hembiträdeslag samt i 1949 års arbetarskyddslag är av speciellt slag och avsedda att tillämpas under särskilt hänsynstagande till arbetsrättsliga grundsatser. De lär f. ö. kunna bli tillämpliga också i andra fall än då skada vållas i tjänsten. Reglerna i 19 § hembiträdeslagen (efter den 1 juli 1971 20 § tredje stycket 1970 års arbetstidslag för husligt arbete) och i 42 § andra stycket arbetarskyddslagen är dessutom tillämpliga också på arbetsgivare. De bör därför kvarstå oförändrade såsom speciella jämkningsregler. I överensstämmelse med vad jag tidigare har sagt om förhållandet mellan de skadeståndsregler av allmän natur som jag nu föreslår och bestämmelser i speciallagstiftning blir visserligen den allmänna bestämmelsen för arbetstagare i skadeståndslagen i princip tillämplig också inom tillämpningsområdet för dessa speciella regler. Men specialregleringen kan medföra modifikationer i tillämpningen av den allmänna regeln eller helt sätta den ur spel.

4.3. Jämkningsregler i associationsrätten

4.3.1. Skadeståndskommittén

Efter att ha behandlat frågan om analogisk tillämpning av de nya reglerna om jämkning av arbetstagares skadeståndsansvar, när skada har vållats av en juridisk persons organ i denna egenskap, och därvid ha konstaterat att grunderna för de nya reglerna har en sådan giltighet att en vidsträckt analogisk tillämpning är motiverad (jfr avsnitt 5.1.4.1.), går skadeståndskommittén in på frågan om förhållandet mellan de nya jämkningsreglerna och existerande jämkningsregler i den associationsrättsliga lagstiftningen.

Kommittén påpekar att de föreslagna nya jämkningsreglerna i första hand är inriktade på person- och sakskador, under det att jämkningsreglerna i den associationsrättsliga lagstiftningen i första hand är tillämpliga i fråga om ren förmögenhetsskada. De associationsrättsliga reglerna gäller inte den vållandes personliga skadeståndsansvar mot tredje man med anledning av person- eller sakskada eller mot en anställd som har skadats under arbetet. Det är oklart, om bestämmelserna avser den juridiska personens regresskrav, när vederbörande har ådragit huvudmannen skadeståndsansvar. Inte heller är det fullt klart, huruvida jämkningsreglerna gäller den vållandes personliga skadeståndsansvar för sakskador som han åsamkar huvudmannen. Slutligen påpekar kommittén, att de speciella jämkningsreglerna

inte medger nedsättning av skadeståndet, när den ersättningsskyldige gjort sig skyldig till brott.

Enligt kommittén får de speciella jämkningsreglerna inte utgöra hinder mot att i fall som inte omfattas av dessa regler tillämpa mer vittgående jämkningsregler av principiell natur, som i och för sig kan användas också inom associationsrätten. Men i fall som direkt åsyftas med en speciell jämkningsregel får man hålla sig till denna, med beaktande inom dess ram av de överväganden som ligger till grund för kommitténs förslag. Om förbudet i de associationsrättsliga lagarna mot jämkning av skadeståndsansvaret på grund av brottslig handling får stå kvar, kommer inom den speciella jämkningsregelns tillämpningsområde någon nedsättning av skadeståndet inte att kunna ske i sådana fall.

Kommittén har ansett det vara en alltför vittgående uppgift att i detta sammanhang ta upp frågan om en revision av de speciella jämkningsreglerna i associationslagstiftningen. Emellertid har kommittén funnit det nödvändigt att föreslå en ändring i fråga om förbudet mot nedsättning av skadestånd på grund av brottslig handling. Detta förbud kan enligt kommittén inte lämpligen stå kvar, om de nya allmänna jämkningsreglerna för arbetstagare genomförs. Att dra gränsen efter kriminaliseringen anser kommittén vara godtyckligt. Handlingens beskaffenhet bör i stället ingå som ett av flera moment i den samfällda bedömningen, låt vara som ett viktigt sådant.

I enlighet med dessa överväganden föreslår kommittén att det berörda förbudet mot jämkning av skadestånd på grund av brott genom den nya lagstiftningens övergångsbestämmelser upphävs i de lagar där ett sådant förbud förekommer, nämligen i 211 § aktiebolagslagen, 323 § försäkringsrörelselagen, 108 § föreningslagen, 180 § banklagen och 93 § sparbankslagen.

4.3.2. Remissyttrandena

Skadeståndskommitténs förslag till ändring i de särskilda jämkningsreglerna i vissa associationsrättsliga lagar för bl. a. den som tillhör juridisk persons organ har allmänt godtagits under remissbehandlingen. Ingen remissinstans har i övrigt påkallat några ändringar i dessa regler.

4.3.3. Departementschefen

I aktiebolagslagen m. fl. lagar på associationsrättens område finns regler som gör det möjligt att jämka skadeståndsansvaret för vissa personer tillhörande en juridisk persons organ och vissa andra som utför arbete för den juridiska personens räkning, som t. ex. revisor, likvidator, huvudman för sparbank m. fl. Reglerna är i viss omfattning tillämpliga också när skada vållas av annan än den som utför arbete för en juridisk persons räkning, t. ex. aktieägare. De har en något varierande utformning för olika kategorier skadevållare. Gemensamt för samtliga hithörande bestämmelser är emeller-

tid att nedsättning av skadestånd inte får ske, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.

Skadeståndskommittén anser att hinder inte skall möta mot att kommitténs förslagets jämkningsregler för arbetstagare tillämpas på dem som avses med associationslagarnas jämkningsbestämmelser i fall som inte omfattas av dessa. Inom sitt område får enligt kommittén de speciella reglerna tillämpas med beaktande av de överväganden som ligger till grund för de nya jämkningsbestämmelserna för arbetstagare. Utan att vilja ta upp frågan om en fullständig översyn av de särskilda jämkningsbestämmelserna har kommittén funnit det nödvändigt att föreslå upphävande av det kategoriska förbudet mot jämkning av skadestånd på grund av brottslig handling. Kommitténs ståndpunkt har inte mött några erinringar under remissbehandlingen.

Vissa av de personer som omfattas av de associationsrättsliga jämkningsreglerna — t. ex. verkställande direktör i ett aktiebolag — intar obestridligen ställning som arbetstagare. I princip blir därför den allmänna regeln i skadeståndslagen om arbetstagares skadeståndsansvar tillämplig i fråga om sådana befattningshavares skadevållande i tjänsten. Frågan om en analogisk tillämpning av den nya allmänna bestämmelsen på andra än arbetstagare, bl. a. vissa sådana befattningshavare som avses med de nu aktuella associationsrättsliga bestämmelserna, kommer jag att beröra närmare vid min behandling av de enskilda bestämmelserna (avsnitt 5.1.4.1.). Men jag vill redan här förutskicka att en sådan tillämpning enligt min mening inte skall vara utesluten. I fall då en direkt eller analogisk tillämpning av den nya regeln blir aktuell uppkommer frågan hur de nu gällande speciella jämkningsbestämmelserna och den nya bestämmelsen om arbetstagares ansvar skall förhålla sig till varandra, om de äldre reglerna fortfar att gälla.

Jämkningsreglerna i associationslagstiftningen har karaktären av specialregler, betingade av särskilda associationsrättsliga förhållanden. De är i vidsträckt omfattning tillämpliga på skadevållare som inte är eller kan jämställas med arbetstagare. Reglerna bör därför i princip förbli gällande vid sidan av den nya bestämmelsen för arbetstagare också inom det område där den senare gäller. Konflikter mellan regelsystem får lösas med utgångspunkt i de grundsatser om förhållandet mellan allmänna skadeståndsregler och skadeståndsrättslig speciallagstiftning som jag har angett i det föregående. Det innebär, att den allmänna bestämmelsen för arbetstagare inom det område där den är direkt eller analogiskt tillämplig på dem som avses med de särskilda jämkningsreglerna kan underkastas modifikationer eller helt sättas ur spel av dessa. Här som annars får det lämnas åt domstolarna att med utgångspunkt i de speciella reglernas innehåll och i de rättspolitiska överväganden som ligger till grund för de olika regelsystemen avgöra hur långtgående verkningar i modifierande riktning som specialreglerna i associationsrätten skall få.

Den bestämmelse om arbetstagares skadeståndsansvar som nu föreslås är

4.3.3.

uttryck för en delvis ny syn på frågan om skadeståndsansvaret för den som utför arbete för annans räkning under sådana förhållanden att han är att anse som eller bör jämställas med arbetstagare. Det kunde därför vara skäl att mer ingående överväga behovet av ändringar i de associationsrättsliga reglerna för att bringa dem i överensstämmelse med det synsätt på frågan som bär upp de nya principerna för arbetstagares skadeståndsansvar. Jag delar emellertid kommitténs uppfattning att en mer genomgripande översyn av associationsrättens regler på denna punkt inte bör ske i detta sammanhang utan bör komma till stånd i samband med en revision av den associationsrättsliga lagstiftningen över huvud taget, i all synnerhet som arbete på en reformering av aktiebolagslagstiftningen sedan länge pågår.

Det sagda hindrar inte att man redan nu undanröjer uppenbara hinder mot att anpassa tillämpningen av de associationsrättsliga jämkningsreglerna till vad lagstiftaren i andra liknande fall utanför tillämpningsområdet för dessa regler anser rimligt och önskvärt. Ett sådant hinder utgör föreskriften om förbud mot nedsättning av skadestånd, när den ersättningsskyldige gjort sig skyldig till brottslig handling. De omständigheter som enligt förevarande regler och den nya allmänna bestämmelsen skall beaktas vid skadeståndsfrågans prövning ger tillräckligt utrymme för domstolarna att beakta den skadevållande handlingens beskaffenhet och bl. a. huruvida den innefattar brott.

På grundval av dessa överväganden förordar jag, i överensstämmelse med kommitténs av remissinstanserna biträdda förslag, att den berörda förbudsbestämmelsen i de aktuella associationsrättsliga jämkningsreglerna utgår.

4.4. Fördelningsregeln i 3 § bilansvarighetslagen

4.4.1. Gällande rätt

I 3 § bilansvarighetslagen (BAL) föreskrivs, att när både ägare och förare av motorfordon är ersättningsskyldiga enligt 2 § nämnda lag — dvs. när båda bär s. k. presumtionsansvar — de skall sig emellan ta del i ersättningens gäldande med hälften vardera. Om vållande till skadan kan visas föreligga hos endera av ägaren eller föraren, lär skadeståndet i dess helhet få slutligt bäras av den vållande, även om den andre inte kan visa sig fri från vållande och alltså bär presumtionsansvar i förhållande till den skadelidande (11 § BAL).

Tillämpning av fördelningsregeln i 3 § BAL torde sällan bli aktuell, eftersom skadan regelmässigt täcks av obligatorisk trafikförsäkring, vilken i förhållande till tredje man täcker både förarens och ägarens ansvarighet. Regress från trafikförsäkringens sida mot förare som svarar endast på grund av presumerat vållande har praktisk betydelse bara i fall då föraren vid

skadetillfället saknat körkort eller varit så spritpåverkad att han gjort sig förfallen till ansvar för trafiknykterhetsbrott eller begagnat fordonet utan lov eller brukat det som hjälpmedel i samband med brottslig gärning.

Om emellertid föreskriven trafikförsäkring saknas, kan trafikförsäkringsföreningen göra gällande regressrätt mot både ägare och förare, även om bara presumerat vållande föreligger. En liknande situation kan uppkomma, när trafikförsäkring finns men inte skyddar försäkringstagaren, t. ex. på den grund att försäkringen över huvud taget inte gäller som ansvarsförsäkring eller att försäkringstagaren försummat premiebetalning. Fördelningsregeln kan då få betydelse. Detsamma gäller, när motorfordon har använts inom inhägnat område och försäkringsplikt därför över huvud taget inte har förelegat (2 § fjärde stycket trafikförsäkringslagen — TFL). När ägaren själv har lidit skada, för vilken föraren är ansvarig på grund av presumerat vållande, har i praxis 3 § BAL — eller möjligen grunderna för detta lagrum — ansetts skola medföra att ägarens rätt till skadestånd av föraren skall nedsättas till hälften (NJA 1943 s. 221 och 1956 s. 78).

När det gäller motorfordon som ägs eller nyttjas av staten sätts fördelningsregeln i 3 § BAL ur spel genom 1946 års förordning med vissa bestämmelser rörande skadeståndsskyldigheten för förare av motordrivet fordon, som tillhör eller nyttjas av staten. Enligt denna förordning kan nämligen staten såsom fordonsägare över huvud taget inte rikta återkrav mot föraren, om denne bär endast presumtionsansvar, och föraren har i konsekvens härmed full återkravsrätt mot staten i ett sådant fall.

4.4.2. Skadeståndskommittén

Den schematiska fördelningsregeln i 3 § BAL strider enligt skadeståndskommittén mot principerna för 4 § i kommitténs förslag i de fall då föraren är anställd hos bilens ägare. Enligt kommitténs mening bör jämkningsreglerna i förslaget slå igenom även i dessa situationer. Möjligen kan detta uppnås utan ändring av fördelningsregeln. I motiven till BAL har nämligen förutsatts, att anställningsavtal kan föranleda avsteg från denna regel. Det kan hävdas att de nu föreslagna jämkningsbestämmelserna reglerar ett moment i anställningsförhållandet. På denna väg skulle man kunna komma fram till en annan ansvarsfördelning än som föreskrivs i 3 § BAL. Kommittén anser likväl att paragrafen är missvisande. Härtill kommer att regeln om hälftendelning blir tillämplig i fall då föraren är anställd hos någon annan än bilens ägare, även om föraren handhar fordonet i tjänsten.

Enligt kommittén bör därför 3 § BAL ändras. Det inger enligt kommittén inte några betänkligheter att helt allmänt föreskriva att ansvaret mellan ägaren och föraren inbördes skall fördelas efter vad som prövas skäligt. En bestämmelse av detta innehåll ger utrymme för tillämpning av de föreslagna jämkningsreglerna för arbetstagare i fall då föraren är arbetstagare och

har fört fordonet i tjänsten. Kommittén anser inte att några beaktansvärda olägenheter är förenade med att en skälighetsprövning kan äga rum även i andra fall. Regressreglerna i TFL medför redan nu avsteg från fördelningsregeln, fastän detta inte framgår av BAL. Kommittén erinrar också om bestämmelsen i 7 § i kommitténs förslag i »Skadestånd I» till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd. Enligt denna paragraf skall ansvarsfördelningen mellan flera som svarar enligt den allmänna culparegeln ske efter vad som finnes skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret och övriga omständigheter.

I enlighet med dessa överväganden föreslår kommittén att 3 § BAL ges det innehållet, att när både ägare och förare enligt 2 § BAL är skyldiga att ersätta skada, de sig emellan skall ta del i betalningen av ersättningen efter vad som prövas skäligt. Grunderna för 4 § i kommitténs förslag bör enligt kommittén regelmässigt leda till att ägaren får bära hela skadeståndet. Även när föraren är anställd hos annan än ägaren synes det kommittén rimligt, att föraren inte slutligen drabbas av ansvaret.

Beträffande det fallet att ägaren själv har lidit skada, för vilken föraren är presumtionsansvarig, uttalar kommittén att om förarens ansvar är täckt av försäkring det inte finns någon anledning att reducera det skadestånd som tillkommer ägaren. Skälighetsprövningen enligt 3 § BAL i dess föreslagna lydelse bör således normalt leda till att ägaren i ett sådant fall får full ersättning. När skada tillfogas fordonet eller egendom som befordras med detta, är 2 § BAL inte tillämplig i fråga om förarens skadeståndsansvar, som alltså blir att bedöma enligt allmänna regler. Jämkningsreglerna i 4 § kommittéförslaget blir då omedelbart tillämpliga, om föraren har fört fordonet i egenskap av arbetstagare.

När fördelningsregeln i övrigt blir aktuell, utan att jämkningsreglerna i 4 § kommittéförslaget kan tillämpas, lär enligt kommittén billigheten i allmänhet kräva att ägaren slutligt svarar för skadeståndet, såframt det beror på honom att fordonet har brukats utan trafikförsäkring.

4.4.3. Remissyttrandena

Kommitténs förslag till ändrad lydelse av 3 § BAL har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser, bland dem *justitiekanslern, hovrätten för Nedre Norrland, länsstyrelsen i Stockholms län, försäkringsinspektionen* och *försvarets civilförvaltning*. Även *SAF* lämnar förslaget utan erinran men säger sig ha svårt att utan vidare instämma i kommitténs enligt föreningens mening alltför onyanserade slutsats, att den nya fördelningsregeln regelmässigt bör leda till att ägaren får bära hela skadeståndet.

Trafikförsäkringsföreningen däremot avstyrker förslaget och förordar att lagrummet behålls i sin nuvarande lydelse.

I sin ingående kritik av förslaget pekar föreningen till en början på vissa

olägenheter av processuell natur, som enligt föreningen är förbundna med en ändring av 3 § BAL. Eftersom ett skadeståndskrav i bilmål oftast har formen av ett målsägandeanspråk mot föraren, skulle den tillämpning av jämkningsreglerna för arbetstagare som ändringen avser att möjliggöra kunna medföra att domen inte ger uttryck även för trafikförsäkringsgivarens skadeståndsskyldighet. Det kan enligt föreningen bli nödvändigt att instämma även fordonsägaren eller trafikförsäkringsgivaren som part i målet.

Föreningen framhåller också vissa andra olägenheter med en skälighetsprövning av förarens andel i sådant presumtionsansvar gentemot tredje man som fordonsägare och förare bär gemensamt. Man kan t. ex. inte tänka sig någon nedsättning av skadeståndsansvaret när föraren-arbetstagaren själv äger den bil som har orsakat tredje man skada. Det skulle nämligen innebära, att trafikförsäkringsgivarens ansvarighet inskränks i motsvarande mån, eftersom den personliga skadeståndsskyldigheten måste vara identisk med försäkringsgivarens ansvar. Kommittén har inte tänkt sig att någon sådan inskränkning skall förekomma. Inte heller om försäkringsgivaren har regressrätt mot föraren kan någon nedsättning av förarens skadeståndsansvar äga rum, eftersom detta — åtminstone om föraren också är ägare av fordonet — skulle leda till en inte åsyftad inskränkning i försäkringsgivarens ansvarighet.

Föreningen berör vidare vilka följder den föreslagna ändringen får, om reglerna i 4 § andra stycket kommittéförslaget skulle leda till en annan bedömning av försäkringsgivarens regressanspråk mot föraren än det primära skadeståndsansvar som den skadelidande riktar mot försäkringsgivaren. Föreningen finner möjligheterna att tillämpa nedsättningsreglerna i 4 § andra stycket på ett sådant regressanspråk vara ytterst begränsade. Om ett fordon varit oförsäkrat, brukar föreningen normalt inte rikta regresskrav mot föraren, om denne inte känt till att ägaren försummat försäkringsplikten. Trafikförsäkringen har i övrigt regressrätt mot föraren endast för vissa speciella fall, nämligen då föraren har framkallat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet eller vid skadetillfället varit spritpåverkad eller om föraren har handlat i brottslig avsikt eller har begagnat fordonet utan lov. Föreningen ifrågasätter, om det bör föreligga ens en formell möjlighet till jämkning av förarens skadeståndsansvar i sådana fall. De föreslagna reglerna är sålunda ägnade att skapa oklarhet. Föreningen finner det också betänkligt om man på detta sätt skulle indirekt åstadkomma ingrepp i försäkringsgivarnas regressrätt. Därigenom skulle en revision av gällande regressregler föregripas.

Trafikförsäkringsföreningen tar härefter upp frågan hur fördelningen av ansvaret mellan ägare och förare gestaltar sig enligt de regler som kommittén föreslår, när försäkring saknats eller försäkringsvillkoren har åsidosatts.

När föraren visas ha varit vållande skall enligt kommittén 4 § i förslaget

kunna tillämpas. Skadeståndet skall i enlighet härmed normalt slutligen stanna på ägaren, vilket föreningen anser rimligt. Men föreningen påpekar att i huvudsak samma resultat lär kunna uppnås genom bestämmelser i kollektivavtal.

Om endast presumtionsansvar åvilar föraren, innebär den föreslagna lydelsen av 3 § BAL att förarens del av ansvaret skall bestämmas efter vad som prövas skäligt med hänsyn till omständigheterna. Föreningen finner att en tillämpning av 4 § kommittéförslaget också här leder till att skadeståndet slutligt stannar på ägaren. Samma resultat skulle emellertid kunna uppnås avtalsvägen. Men om fordonsägaren inte tillika är förarens arbetsgivare, står någon lösning genom anställningsavtal inte öppen. Kommittén anser emellertid att föraren inte heller i en sådan situation bör slutligt drabbas av ansvaret. Föreningen tror för sin del att denna situation är sällsynt och framhåller att den praktiska betydelsen av de fall som det här är fråga om är allt för ringa för att motivera att den nuvarande fördelningsregeln i 3 § BAL överges till förmån för en sådan »kautschukregel» som den kommittén föreslår. Kommittén har enligt föreningen gått betydligt längre än som kan motiveras av syftet att bringa reglerna i 4 § i samklang med BAL.

Föreningen behandlar vidare frågan om förarens skadeståndsansvar mot fordonets ägare i de fall då ägaren tillskyndas skada för vilken föraren kan bli ansvarig enligt BAL, dvs. skada på ägarens person eller på annan honom tillhörig egendom än fordonet självt eller egendom som befordras med detta. Också här finner föreningen att kommitténs regler formellt leder till en inskränkning i förarens ansvarighet, när föraren visas ha varit vållande till skadan och fordonsägaren tillika är hans arbetsgivare. Kommitténs ståndpunkt, att det inte finns någon anledning att reducera det skadestånd som tillkommer ägaren när föraren bär presumtionsansvar och detta är täckt av försäkring, innebär enligt föreningen uppenbarligen att kommittén inte heller har åsyftat någon inskränkning i förarens ansvarighet när denne bär culpaansvar för skadan och skadeståndet täcks av försäkring.

En konsekvens av kommitténs ståndpunkt är enligt föreningen, att jämkningsreglerna och fördelningsregeln skall tillämpas på helt skilda sätt, när det gäller förarens ansvar gentemot ägaren resp. när det är fråga om fördelning av förarens och ägarens ansvar gentemot tredje man. Anledningen härtill skulle vara att förarens ansvar i det förra fallet är täckt av trafikförsäkring. Föreningen anmärker att kommittén inte har gått in på frågan hur man skall bedöma fall då föraren är regressansvarig, sedan försäkringen har täckt hans ansvar gentemot ägaren. Man kan enligt föreningen knappast särbehandla sådana fall. Det skulle t. ex. vara orimligt att bilägarens rätt till skadestånd inskränks därför att förarens culpa anses grov.

De regler som kommittén föreslår är alltså, enligt föreningen, i vissa avseenden oklara och delvis avsedda att tillämpas på ett sätt som inte kan utläsas av utan snarast strider mot lagtexten. Lösligheten i reglerna anser

föreningen betänklig. Inkonsekvensen i regelsystemet bottnar enligt föreningen framförallt i att det i själva verket inte alls tycks vara meningen att principerna i 4 § i kommitténs förslag skall slå igenom när arbetstagarenförarens culpaansvar är täckt av trafikförsäkring. Föreningen frågar sig då om det är så stor anledning att försöka få till stånd samstämmighet med dessa principer när det gäller förarens presumtionsansvar genom att byta ut halveringsregeln i 3 § BAL mot en regel som i och för sig inte ger någon ledning och som delvis är avsedd att tillämpas direkt i strid mot de principer som man har åsyftat att nå överensstämmelse med.

Sammanfattningsvis finner föreningen bärande skäl inte föreligga att i fråga om sådan skada som omfattas av TFL låta den omständigheten att fordonet förts av arbetstagare i tjänsten medföra inskränkning i förarens skadeståndsansvar och i hans eventuella regressansvar. Å andra sidan finner föreningen inte heller skäl föreligga att i samband med en lagstiftning, som bl. a. åsyftar viss inskränkning i arbetstagares personliga skadeståndsansvar, införa regler som delvis syftar till en ökning av samtliga bilförares ansvar gentemot bilägare. Att detta ansvar täcks av trafikförsäkring är enligt föreningens mening en sak för sig och bör inte påverka det primära skadeståndsansvar som trafikförsäkringen skall täcka.

4.4.4. Departementschefen

Enligt 2 § BAL svarar ägare och förare av motorfordon solidariskt för skada som uppkommer i följd av trafik med fordonet, om det inte framgår av omständigheterna att skadan inte orsakats genom förarens vållande. I fråga om den inbördes ansvarsfördelningen mellan ägaren och föraren gäller enligt 3 § samma lag att de sinsemellan skall ta del i betalningen av skadeståndet med hälften vardera. Denna schematiska fördelningsregel är motiverad bl. a. av att ägaren i de flesta fall inte har del i skadan på annat sätt än genom det ansvar han bär för föraren och att därför en fördelning efter hur stor del var och en av de ansvariga har i olyckan inte skulle vara praktikabel.

Enligt skadeståndskommittén strider 3 § BAL i sin nuvarande lydelse mot de principer om en lindring av en arbetstagares skadeståndsansvar som bär upp 4 § i kommitténs förslag. Paragrafen blir missvisande även om fördelningsfrågan i fall då föraren har fört bilen i sin tjänst som arbetstagare i viss utsträckning kan lösas genom att 4 § i kommitténs förslag anses reglera ett moment i anställningsförhållandet. Men tjänsteavtalet kan inte inverka på ansvarsfördelningen i fall då föraren är anställd hos någon annan än bilens ägare. Fördelningsregeln bör därför ändras. Genom att föreskriva, att ägare och förare, som båda bär presumtionsansvar enligt lagen, skall ta del i betalningen av ersättningen efter vad som prövas skäligt med hänsyn till omständigheterna, gör man det enligt kommittén möjligt att till-

lämpa de nämnda principerna i fall då bilföraren är anställd hos bilens ägare eller annan person.

Majoriteten av remissinstanserna har inte haft några erinringar mot kommitténs förslag. Trafikförsäkringsföreningen riktar emellertid i sitt yttrande allvarliga invändningar mot den föreslagna ändringen av 3 § BAL. Föreningens kritik går i huvudsak ut på att man inte för det mycket begränsade antal fall där fördelningsfrågan får betydelse bör ersätta den nuvarande klara fördelningsregeln med en regel som kommer att vålla oklarhet och komplikationer i tillämpningen.

Föreningen pekar på att jämkning över huvud taget inte kan komma i fråga i fall då föraren själv äger det fordon han för i tjänsten, eftersom detta skulle innebära en inskränkning också av trafikförsäkringens ansvar. Frågan om nedsättning av förarens ansvar när han i sin tjänst som arbetstagare har fört ett arbetsgivaren tillhörigt fordon kan — som kommittén också funnit — regleras i kollektivavtal e. d. Den tredje kategori av fall då en arbetstagares personliga ansvar enligt bilansvarighetslagen kan aktualiseras avser situationer då fordonets ägare är en annan person än förarens arbetsgivare. Dessa fall är enligt föreningen av underordnad praktisk betydelse och motiverar i varje fall inte att man överger den nuvarande fasta fördelningsregeln. Regress mot arbetstagaren aktualiseras i praktiken bara när omständigheterna är sådana att en nedsättning av förarens personliga ansvarighet inte bör äga rum.

Mot det begränsade praktiska intresset av att ansvaret kan fördelas mellan ägare och förare efter skälighet ställer föreningen bl. a. de processuella komplikationer som den föreslagna fördelningsregeln skulle medföra. Föreningen pekar emellertid också på vissa inkonsekvenser i kommitténs uttalanden om hur den nya fördelningsregeln skall tillämpas och vänder sig särskilt mot kommitténs ståndpunkt att någon reducering av skadeståndet inte skall äga rum när föraren bär presumtionsansvar för skada som har drabbat ägaren själv. Här skulle alltså, framhåller föreningen, tillämpas en princip rakt motsatt den som avses gälla när tredje man är skadelidande. Kommittén har enligt föreningen gått förbi frågan om förarens regressansvar för skada som tillfogats ägaren. Enligt föreningen kan man knappast behandla regressfall och icke-regressfall olika, så att ägaren får mindre skadestånd, när regress mot föraren kan bli aktuell än när regress är utesluten.

För egen del vill jag till en början något mer ingående behandla frågan om förhållandet mellan bilansvarighetslagens bestämmelser och skadeståndsregler av det slag som jag nu föreslår.

Bilansvarighetslagen har karaktären av en skadeståndsrättslig speciallagstiftning om skärpt skadeståndsansvar för vissa rättssubjekt med avseende på en viss typ av skador. Skärpningen av ansvaret kommer främst till uttryck i reglerna om omvänd bevisbörda. Rättspolitiskt motiveras särregleringen av att det här rör sig om en verksamhet som erbjuder särskilda

faromoment och skaderisker samt att skadefrekvensen är hög. De skadelidandes reparationsintresse framträder därför med särskild styrka. Det lär vara dessa förhållanden som har föranlett lagstiftaren att inte bara införa särskilt stränga skadeståndsregler på detta område utan också genom trafikförsäkringslagstiftningens regler säkerställa att ersättning för skada i följd av biltrafik så gott som alltid kommer att utgå.

I fråga om förhållandet mellan en speciallagstiftning av det slag BAL utgör och sådana skadeståndsregler av allmän natur som bl. a. de nya reglerna om arbetstagares skadeståndsansvar gäller i princip vad jag tidigare har uttalat om förhållandet i allmänhet mellan skadeståndsrättslig speciallagstiftning och allmänna skadeståndsregler (avsnitt 2.1.4.3. och 2.2.4.7.). En tillämpning i detta fall av det betraktelsesätt jag därvid har gett uttryck åt leder enligt min mening till att det culpaansvar med omvänd bevisbörda som enligt BAL åvilar förare av motorfordon inte kan nedsättas eller bortfalla enligt den regel om arbetstagares skadeståndsansvar som jag föreslår. Det skulle inte vara förenligt med grunderna för speciallagstiftningen på biltrafikens område att på detta sätt försvaga den ersättningsgaranti till trafikoffrens förmån som denna lagstiftning syftar till. De särskilda ansvarsreglerna i BAL får med andra ord anses medföra bl. a. den modifikationen i de allmänna skadeståndsreglerna att en sådan generell regel som det här är fråga om helt sätts ur spel.

Trafikförsäkringsföreningen förefaller att ha utgått från en motsatt ståndpunkt, såvitt gäller situationen för en bilförare som för motorfordon i sin tjänst som arbetstagare. Föreningen synes nämligen ha antagit att förarenarbetstagarens ansvarighet enligt BAL — på grund av styrkt eller presumerat vållande — skall kunna jämkas med stöd av 4 § kommittéförslaget, och föreningen har ingående behandlat vilka konsekvenser detta skulle kunna leda till. På den punkten torde emellertid föreningen ha gett förslaget en tolkning som kommittén inte har åsyftat.

Att en bilförare-arbetstagare inte kan få sitt skadeståndsansvar i förhållande till den skadelidande nedsatt enligt den nya regeln om arbetstagares skadeståndsansvar, hindrar emellertid inte att frågan hur skadestånd skall slutligt fördelas mellan honom och fordonets ägare underkastas en reglering som tar hänsyn till under vilka omständigheter skadan har uppkommit eller till speciella relationer mellan föraren och ägaren, som t. ex. att den förre är anställd hos den senare och har fört fordonet i tjänsten. (När det här och i det följande talas om ägare av motorfordon avses också brukare.) De skadelidandes reparationsintresse, som ligger till grund för det skärpta föraransvaret har inte någon betydelse i dessa situationer, och lagstiftaren står alltså fri att bedöma fördelningsfrågan med hänsyn uteslutande till de skadeståndsansvarigas inbördes förhållanden.

Normalt utgör trafikförsäkringen samtidigt också ansvarsförsäkring till förmån för försäkringstagaren-ägaren. När trafikförsäkringsgivare riktar

återkrav mot förare för belopp som omfattas av ansvarsförsäkringsmomentet i försäkringen kan föraren följaktligen göra de invändningar mot kravet som han kunnat göra om ägaren själv hade gjort återkravet gällande. Reglerna om den inbördes ansvarsfördelningen mellan ägare och förare får här direkt betydelse.

Nu gällande ordning på trafikförsäkringsområdet medför att frågan om skadeståndets fördelning mellan förare och ägare mera sällan blir aktuell i praktiken. Vissa speciella undantagssituationer måste dock uppmärksammas. I en del visserligen fåtaliga fall utgår inte någon trafikförsäkringsersättning. Det gäller till en början när skada har orsaktas av fordon som brukas inom inhägnat område och därför inte behöver vara trafikförsäkrat (s. k. områdesfordon). Man måste vidare beakta möjligheten av att skada för vilken trafikförsäkringsersättning utgår överstiger de försäkringssummor som gäller enligt 11 § TFL — låt vara att dessa fall numera är av nästan rent teoretisk art. Slutligen har man att uppmärksamma de fall då försäkringsersättning inte utgår på grund av att fordonet ägs eller nyttjas av staten (4 § TFL och 1939 års lag med vissa bestämmelser rörande trafikförsäkring å motorfordon, som nyttjas av staten, m. m.).

Frågan om fördelning mellan ägare och förare av ansvaret mot tredje man uppkommer givetvis först sedan tredje man har fått ersättning för sin skada ur trafikförsäkring eller från trafikförsäkringsföreningen eller direkt av skadeståndsskyldig ägare eller förare. En tillämpning av 3 § BAL förutsätter att föraren svarar på grund av presumerat vållande. Visas han vara vållande, blir frågan om ansvarsfördelningen i samtliga de situationer där ett återkrav mot föraren över huvud taget kan aktualiseras att bedöma enligt 11 § BAL. Svarar föraren på grund av presumerat vållande och ligger vållande ägaren till last, har föraren enligt nämnda lagrum full återkravsrätt mot ägaren, och denne kan inte göra någon regressrätt gällande mot föraren. Men när endast presumtionsansvar enligt 2 § BAL åvilar ägaren, blir 3 § BAL att tillämpa. Enligt lagrummets nuvarande lydelse skall i ett sådant fall ansvarigheten fördelas lika mellan ägaren och föraren. Kommittéförslaget innebär att fördelningen i stället skall ske på grundval av en skälighetsprövning, varvid grunderna för förslagets regel om arbetstagares skadeståndsansvar kan vinna beaktande i de fall då föraren har fört fordonet i sin tjänst som arbetstagare hos ägaren eller hos tredje man. Men det framgår av vad jag har sagt i det föregående, att fördelningsfrågan får praktisk betydelse bara i ett mycket ringa antal fall. Den aktualiseras över huvud taget inte i fråga om ersättningar som har utgetts för skada i följd av trafik med fordon som ägs eller nyttjas av staten. I praktiken torde det nästan aldrig inträffa att försäkringssumma enligt 11 § TFL inte räcker till full skadeersättning. Kvar står dels fall då trafikförsäkringsplikt inte har förelegat på den grund att det är fråga om områdesfordon, dels fall då regress för trafikförsäkringsersättning kan utövas mot ägare eller förare på annan

grund än påståendet om vållande till skadan, t. ex. när fordonet med ägarens vetskap har förts av en körkortslös eller spritpåverkad förare. Även om också dessa fall är fåtaliga bör en lagreglering i ämnet återspegla vad lagstiftaren anser önskvärt från sociala och samhällsekonomiska synpunkter.

En regel om hälftendelning fyller enligt min mening inte detta krav. Omständigheterna kan vara högst varierande och en hälftendelning kan leda till stötande resultat. Detta gäller särskilt i fall av skada i följd av trafik med områdesfordon. Regelmässigt är det här fråga om förare som har fört fordonet i tjänst som arbetstagare. Om ägaren också är förarens arbetsgivare kan man visserligen, som kommittén har påpekat, komma till ett tillfredsställande resultat genom en tolkning av tjänsteavtalet i överensstämmelse med grunderna för den nya regeln om arbetstagares skadeståndsansvar. Men även bortsett från att denna väg inte är framkomlig, när föraren är anställd hos annan än fordonsägaren, är det naturligt att lagstiftningen gör det möjligt för domstolarna att direkt tillämpa det betraktelsesätt som ligger till grund för den nya skadeståndsregeln. Från dessa synpunkter är en regel om ansvarsfördelning på grundval av en skälighetsprövning att föredra framför den nu gällande schematiska likafördelningsregeln.

Som jag tidigare har påvisat inverkar kommittéförslaget till ändrad lydelse av 3 § BAL inte på den skadelidandes ersättningsrätt. För en speciell typ av skadesituationer, som har särskilt uppmärksammats av både kommittén och trafikförsäkringsföreningen, finns det emellertid anledning att gå något närmare in på frågan om den skadelidandes ställning enligt förslaget. Det gäller de fall då en presumtionsansvarig ägare själv har lidit skada till sin person eller har tillfogats skada på annan egendom än fordonet självt eller sådan egendom som befordrats med detta.

I rättspraxis har fastslagits att ägaren i ett sådant fall får underkasta sig jämkning av sin rätt till skadestånd av föraren (och ur sin egen trafikförsäkring) enligt grunderna för 2 § BAL och att jämkning skall enligt (grunderna för) 3 § BAL ske till hälften av full ersättning. Kommittén har för sin del förutsatt att den regel om ansvarsfördelning efter skälighet som kommittén föreslår i stället skall leda till att ägaren får full ersättning i de fall »då förarens ansvar är täckt av trafikförsäkring». Det finns nämligen enligt kommittén i dessa fall inte någon anledning att reducera ägaren tillkommande skadestånd. Samtidigt menar kommittén att den nya fördelningsregeln normalt bör leda till att ägaren slutligt får ensam bära ansvaret för ersättning till tredje man i de fall då personlig ansvarighet enligt 2 § BAL för både ägare och förare aktualiseras. Trafikförsäkringsföreningen har påvisat inkonsekvenserna i dessa resonemang.

Det torde följa av allmänna grundsatser, att en skadelidande bilägare, som själv bär presumtionsansvar enligt 2 § BAL, får tåla jämkning av sitt skadestånd när han riktar ersättningskrav mot en likaledes presumtions-

ansvarig förare av det egna fordonet. Eftersom det i ett sådant fall inte är möjligt att bestämma jämkningsgraden på grundval av en konkret vållandebedömning och omständigheterna i övrigt vid skadetillfället knappast kan ge någon ledning, lär resultatet regelmässigt bli att jämkning sker till hälften av fullt skadestånd. Det har som nämnt också blivit resultatet i de fall då frågan har blivit föremål för prövning i högsta domstolen. Denna har härvid uttryckligen åberopat fördelningsregeln i 3 § BAL. Det framgår inte klart av föreliggande rättsfall, om högsta domstolen har ansett att regeln i detta lagrum om hälftendelning av skadeståndsansvaret (mot tredje man) automatiskt måste leda till att också frågan om jämkning av ägaren själv tillkommande skadestånd skall bedömas på grundval av en likafördelningsprincip eller om domstolen i 3 § BAL endast sett en indikation på att in dubio en 50 %-ig jämkning bör ske. För egen del anser jag att en fördelningsregel av detta slag inte är bindande vid prövning av jämkningsfrågan men att det självfallet är mycket som talar för att jämkning sker i nära överensstämmelse med vad som gäller i fråga om den inbördes ansvarfördelningen.

Det framgår av vad jag nu har anfört att jag inte kan helt ansluta mig till kommitténs uttalanden om hur frågan om jämkning enligt grunderna för 2 § BAL av en presumtionsansvarig bilägares skadeståndsanspråk mot en presumtionsansvarig förare av det egna fordonet skall bedömas, för den händelse 3 § BAL utformas som en regel om ansvarsfördelning på grundval av en skälighetsprövning. Att »förarens ansvar är täckt av trafikförsäkring» bör således enligt min mening inte inverka vid jämkningsfrågans prövning. Existensen av försäkring på den skadeståndsskyldiges sida får lika litet betydelse här som vid bedömningen av en fråga om jämkning på grund av medvållande. Vid en prövning av ägarens skadeståndsanspråk mot föraren blir det alltså som hittills fråga om en fri »medverkansbedömning», varvid dock stor hänsyn självfallet får tas till hur fördelningen av de båda parternas ansvarighet mot tredje man bör ske. Att denna fördelning efter en eventuell ändring av 3 § BAL i enlighet med kommittéförslaget skall ske på grundval av en fri skälighetsprövning i stället för en schematisk likafördelningsregel kommer således att inverka också på bedömningen av i vilken omfattning ägarens skadeståndskrav mot föraren skall bifallas. Och normalt torde domstolarna — i överensstämmelse med hittillsvarande praxis — komma till att överensstämmande fördelnings- resp. jämkningskvoter skall tillämpas.

Ett genomförande av kommitténs förslag till ny fördelningsregel i 3 § BAL kommer med detta betraktelsesätt inte att leda till sådana inadvertenser som trafikförsäkringsföreningen har befarat. Inte heller i övrigt innefattar enligt min mening föreningens kritik övertygande skäl för att den nuvarande fördelningsregeln i 3 § BAL är att föredra framför den av kommittén föreslagna bestämmelsen. Däremot utgör det ett starkt argument för kommitténs förslag att den nya fördelningsregeln i motsats till den nu gällande med-

ger att BAL:s skadeståndsregler kan tillämpas i full överensstämmelse med den lagstiftning i fråga om arbetstagares skadeståndsansvar som jag föreslår.

På grundval av dessa överväganden biträder jag kommitténs förslag till ändrad lydelse av 3 § BAL.

I enlighet med vad jag har anfört i avsnitt 2.—4. har inom justitiedepartementet upprättats förslag till skadeståndslag samt till lagstiftning om sådana följdändringar i andra lagar som jag har behandlat i det föregående.

Lagförslagen torde få fogas vid statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

En översikt över departementsförslagets motsvarigheter i gällande rätt och i kommittéförslagen har tagits in i slutet av bilaga 4.

5. LAGFÖRSLAGENS ENSKILDA BESTÄMMELSER

5.1. Förslaget till skadeståndslag

Den lagstiftning som jag föreslår syftar till en reglering av ett flertal skadeståndsrättsliga frågor av allmän natur. Lagstiftningen behandlar de praktiskt viktigaste fallen av skadestånd på grund av eget eller annans vållande. Inom denna ram tar lagstiftningen ställning till åtskilliga problem av grundläggande natur som är gemensamma för hela den utomobligatoriska skadeståndsrätten. Men som jag redan tidigare har påpekat är lagstiftningen långt ifrån uttömmande. I den praktiska tillämpningen måste ett stort antal frågor besvaras med utgångspunkt i allmänt erkända skadeståndsrättsliga grundsatser, vilka alltså supplerar de bestämmelser som den nya lagen innehåller. Lagen har sålunda karaktären av en ramlagstiftning. Med den utformning av lagen som jag föreslår bör den emellertid enligt min mening bilda en lämplig stomme, på vilken man successivt kan bygga vidare i det fortsatta arbetet på att åstadkomma ett lagverk som förtjänar namnet en allmän skadeståndslag. Jag räknar alltså med, att efterhand som ett fortsatt reformarbete på skadeståndsrättens område ger resultat, nya eller mer detaljerade skadeståndsregler av allmän natur — dvs. regler som inte bara rör avgränsade verksamhetsområden — skall kunna integreras i den lag som nu föreslås.

Under dessa förhållanden och även om det med den begränsade räckvidd lagen tillsvidare kommer att ha inte är helt rättvisande, anser jag det inte möta betänkligheter att lagen ges rubriken »skadeståndslag». Det är f. ö. sannolikt, att lagen i det allmänna språkbruket kommer att omtalas under denna beteckning även om den formellt får en rubrik som på ett mer adekvat sätt anger dess begränsning, som t. ex. »lag med vissa bestämmelser om skadestånd». Jag finner det då naturligt att lagens namn redan från början anpassas till detta språkbruk.

I överensstämmelse med vad jag har anfört i det föregående (avsnitt 3.3.) bör den nya lagen i särskilda avsnitt behandla dels skadestånd på grund av eget vållande, dels principalansvaret och skadestånd vid utövning av offentlig myndighet, dels arbetstagares skadeståndsansvar och dels slutligen vissa för dessa områden gemensamma frågor eller i övrigt frågor av mer generell natur. Den bestämmelse om lagens tillämpningsområde som enligt vad jag tidigare har anfört (avsnitt 2.1.4.3.) skall tas upp i lagen bör placeras i ett inledande avsnitt. Av skäl som jag skall utveckla närmare i det följande (avsnitt 5.1.1.2.) bör i lagen tas upp en definition av uttrycket »ren förmögenhetsskada». Definitionen bör ingå i det inledande avsnittet.

Som jag nyss nämnde får man räkna med att den nya lagen vid återkommande tillfällen i framtiden och efter hand som det skadeståndsrättsliga reformarbetet fortskrider ändras eller kompletteras av nya bestämmelser.

En första revision kan förutses redan inom några år, när den nu arbetande skadeståndskommittén har redovisat resultatet av sitt arbete. Den successiva utbyggnad av lagen som sålunda kan väntas ske kommer att medföra vissa lagtekniska konsekvenser i form av omnumrering av de äldre paragraferna. Detta innebär uppenbara olägenheter med risk för felaktiga hänvisningar och åtföljande missförstånd. Olägenheterna blir särskilt påtagliga när det som här gäller en lag, som kommer att åberopas och tillämpas praktisk taget dagligen, inte bara av domstolarna utan även och kanske framför allt av försäkringsbolagen eller över huvud taget utom rätta.

Dessa olägenheter kan i viss utsträckning undgås eller reduceras om man indelar lagen i skilda kapitel med separat paragrafnumrering inom de enskilda kapitlen. Det innebär bl. a. också den fördelen att man kan tillfoga ett helt nytt avsnitt var som helst i lagen utan att man behöver företa en omnumrering av någon enda av de äldre paragraferna utan på sin höjd bara av något eller några kapitel. Trots att en kapitelindelning av detta slag innebär en avvikelse från i dag vedertagen lagstiftningsteknik, när det gäller ett lagverk av detta slag och av så ringa omfattning, vill jag av dessa skäl förorda en sådan uppbyggnad av lagen.

Departementsförslaget har i enlighet med det anförda indelats i fem kapitel. 1 kap. har rubriken »Inledande bestämmelser» och innehåller den nyss nämnda bestämmelsen om lagens tillämpningsområde samt definitionen av »ren förmögenhetsskada» (1—2 §§). Under rubriken »Skadestånd på grund av eget vållande» tas i 2 kap. upp den allmänna culparegeln samt bestämmelserna om skadeståndsansvaret för barn under 18 år och för psykiskt abnorma personer (1—3 §§). I 3 kap., som har fått rubriken »Principalansvar m. m.» tas upp regler om arbetsgivares principalansvar och om ersättning för skada uppkommen vid myndighetsutövning (1—9 §§). 4 kap. innehåller under rubriken »Arbetstagares skadeståndsansvar» den särskilda bestämmelse som inskränker arbetstagares personliga skadeståndsansvar för skador som de vållar i sin tjänst. I 5 kap. slutligen tas under rubriken »Gemensamma bestämmelser» upp ett antal regler av allmän natur. Bestämmelserna rör frågor om ansvarighet för ren förmögenhetsskada genom brott, om skyldighet att ersätta psykiskt lidande vid vissa brott mot den personliga integriteten, om ersättningsgill skada vid person- eller sakskada, om jämkning av skadestånd på grund av medvållande, om solidariskt ansvar för flera skadeståndsskyldiga och om visst undantag från skadeståndsansvar enligt lagen i fråga om skada genom straffbar underlåtenhet att avslöja brott (1—8 §§). Lagen avslutas på sedvanligt sätt med ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Rörande de enskilda bestämmelserna i förslaget till skadeståndslag vill jag anföra följande.

5.1.1. 1 KAP.

Inledande bestämmelser

5.1.1.1. 1 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Den har ingen motsvarighet i vare sig gällande lag eller något av kommitténförslagen.

Den nya skadeståndslagen innehåller som nämnt ett antal skadeståndsrättsliga regler av grundläggande och allmän natur. Men den innefattar inte någon uttömmande reglering av den allmänna skadeståndsrätten. Lagen måste således kompletteras med de oskrivna skadeståndsrättsliga grundsatser som har utvecklats eller framdeles kan komma att utbildas i rättstillämpningen. Dels fyller oskrivna rättsregler ut luckor i lagens regelsystem på punkter där denna över huvud taget inte innehåller några bestämmelser. Exempel härpå utgör de regler som innefattas i läran om s. k. adekvat kausalitet. Dels har i rättstillämpningen utbildats grundsatser om ett skadeståndsansvar som går längre än vad som omedelbart följer av lagen. Som exempel kan nämnas, att rent objektivt ansvar anses gälla i fråga om skador till följd av vissa farliga militärövningar och skador genom större sprängningsarbeten. Men oskrivna regler kan också medföra ett mera inskränkt skadeståndsansvar än det som lagen föreskriver. En sådan verkan har t. ex. grundsatserna om s. k. passiv identifikation.

Tillämpligheten av de föreslagna lagbestämmelserna inskränks — i likhet med vad som gäller beträffande de nuvarande reglerna i 6 kap. SL — av existerande skadeståndsrättslig speciallagstiftning på avgränsade områden. Denna lagstiftning innehåller regler som avviker från de allmänna reglerna och grundsatserna, i allmänhet på det sättet att därigenom statueras ett skadeståndsansvar som är strängare i fråga om förutsättningarna för ersättningsskyldighet men som ibland samtidigt är mindre långtgående i andra hänseenden, t. ex. när det gäller skadeståndets omfattning eller den tid inom vilken ersättningstalan skall väckas. Inom sitt tillämpningsområde är de speciella reglerna i allmänhet exklusivt tillämpliga.

Vad jag nu har sagt rör frågor om skadestånd utanför kontraktsförhållanden. Existensen av ett avtal mellan de berörda parterna i en skadeståndstvist kan emellertid också föranleda avvikelser i skilda hänseenden från skadeståndslagens bestämmelser, antingen omedelbart på grund av avtalets innehåll eller till följd av de särskilda skadeståndsrättsliga regler eller grundsatser — lagfästa eller i form av oskriven sedvanerätt — som gäller för den ifrågavarande avtalstypen. Regler eller grundsatser av detta slag kan ha en sådan verkan också i situationer där något avtal inte föreligger men som uppvisar kontraktsliknande drag.

Jag har i det föregående i skilda sammanhang mer utförligt redovisat min syn på förhållandet mellan sådana allmänna regler om skadestånd utanför kontraktsförhållanden som den nya lagen innehåller eller som har utbildats i rättstillämpningen, å ena, samt bestämmelser i skadeståndsrättslig speciallagstiftning samt avtalsrättsliga skadeståndsregler, å andra sidan, och jag hänvisar här i första hand till denna framställning (avsnitten 2.1.4.3. och 2.2.4.7.) I korthet går mina resonemang ut på att de allmänna utomobligatoriska skadeståndsreglerna har generell tillämpning och sålunda i princip gäller också i avtalsförhållanden eller inom områden där skadeståndsrättslig speciallagstiftning gäller, men att de i sådana förhållanden eller på sådana områden kan helt eller delvis sättas ur spel av avtalsrättsliga regler eller principer resp. av speciella utomobligatoriska skadeståndsregler. De allmänna skadeståndsreglerna förhåller sig sålunda till kontraktsrättens skadeståndsregler eller särskilda lagregler om skadestånd utanför kontraktsförhållanden som »lex generalis» till »lex specialis».

Vad jag här har anfört om den föreslagna lagens karaktär och om dess förhållande till andra rättsregler innebär, att lagens bestämmelser inte får läggas till grund för motsatsslut utan måste tolkas och tillämpas med beaktande av att det finns lagfästa eller oskrivna utomobligatoriska eller avtalsrättsliga skadeståndsregler, som modifierar eller kompletterar lagens regelsystem. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen i anslutning till vissa remissyttranden bör detta av pedagogiska skäl komma till uttryck i lagtexten genom en på lämpligt sätt utformad bestämmelse om lagens tillämpningsområde. En sådan bestämmelse bör som jag nyss har sagt tas upp i lagens inledande kapitel.

I enlighet härmed föreskrivs i nu förevarande paragraf i departementsförslaget, att skadeståndslagen och allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser tillämpas i fråga om skyldighet att utge skadestånd, om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.

Bestämmelsen tillgodoser som nämnt ett pedagogiskt syfte och är av enbart informativ karaktär. Den åsyftar inte någon ändring i vad som f. n. får anses gälla i fråga om förhållandet mellan den allmänna utomobligatoriska skadeståndsrätten och övriga skadeståndsregler.

När det i lagtexten sägs, att i fråga om skyldighet att utge skadestånd allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser skall tillämpas vid sidan av lagens bestämmelser, innefattar detta bara en erinran om att lagen inte är uttömmande utan att det också finns oskrivna rättsregler på området. Självklart är emellertid, att det bara kan bli fråga om att tillämpa sådana icke lagfästa principer som inte står i strid med lagens bestämmelser. Men här åsyftas å andra sidan inte bara sådana principer eller regler som är erkända och införlivade med rättsordningen vid lagens ikraftträdande. Bestämmelsen

5.1.1.1.

avser på intet sätt att hindra en fortsatt vidareutveckling av den allmänna skadeståndsrätten genom domstolarnas rättstillämpning — så länge en sådan utveckling inte leder till regler som klart strider mot lagens bestämmelser.

Enligt paragrafen gäller skadeståndslagen — och allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser — bara i den mån »ej annat är särskilt föreskrivet». Den förutsätter alltså, att det i annan lagstiftning kan finnas skadeståndsregler som innebär en avvikande reglering och att sådan lagstiftning i så fall skall inom sitt tillämpningsområde ta över och gälla framför skadeståndslagens bestämmelser. Här åsyftas i första hand den skadeståndsrättsliga speciallagstiftning som vi nu har eller som framdeles kan komma att genomföras på särskilda verksamhetsområden. Men i frågor som inte har på detta sätt specialreglerats gäller skadeståndslagens regler och allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser också inom speciallagstiftningens tillämpningsområde, även om det i denna inte har gjorts någon uttrycklig erinran av denna innebörd (som t. ex. i 13 § första stycket atomansvarighetslagen).

Med vad som är särskilt föreskrivet avses emellertid också de särskilda skadeståndsregler som finns i lagstiftningen på kontraktsrättens område. Som ett typexempel kan nämnas skadeståndsreglerna i köplagen.

Av bestämmelsen framgår, att avvikelse från lagens regler kan föranledas omedelbart av ett föreliggande avtal. Det kan röra sig om uttryckliga avtalsvillkor, t. ex. garantiklausuler som medför ett strängare ansvar än som följer av lagen eller föreskrifter om total eller partiell friskrivning från skadeståndsansvar, exempelvis klausuler som begränsar den ekonomiska omfattningen av ena partens ansvarighet till vissa belopp. Men det kan också tänkas att man med tillämpning av vanliga tolkningsregler kan härleda åtaganden från den ena eller andra partens sida ur avtalet, vilka innebär utvidgning av hans skadeståndsansvar eller inskränkning av hans skadeståndsrätt, utan att detta har kommit till direkt uttryck i avtalet. Också sådana fall omfattas av paragrafens hänvisning till vad som föranleds av avtal. Principiellt kan man tänka sig vilket som helst slag av kontraktsvillkor rörande skadeståndsansvaret i parternas inbördes förhållande, vilka i ena eller andra avseendet innebär avsteg från de allmänna skadeståndsreglerna. Frågan om giltigheten av sådana avtalsklausuler blir att på vanligt sätt bedöma med tillämpning av allmänna obligationsrättsliga regler.

Även om skadeståndsfrågorna över huvud taget inte har reglerats i ett avtal och en sådan reglering inte heller kan intolkas i avtalet, föranleds avvikelser från skadeståndslagen ofta av att särskilda regler eller grundsatser rörande skadestånd vid den avtalstyp som det gäller visserligen inte har kommit till uttryck i skriven lag men har utbildats och vunnit hävd i rättstillämpningen. Som exempel kan nämnas den i det föregående åtskilliga gånger berörda kontraktsrättsliga grundsatsen, att en avtalspart regelmäs-

sigt gentemot sin medkontrahent svarar för vållande också av självständig medhjälpare. Sådana regler och grundsatser skall självfallet vinna tillämpning — sålunda får skadeståndslagens regler om t. ex. principalansvar för vållande av arbetstagare lika litet som övriga bestämmelser i lagen tolkas motsättningsvis. Detta har i lagtexten kommit till uttryck genom hänvisningen till vad som »i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden». Härmed åsyftas inte någon begränsning till regler som redan har vunnit något visst mått av stadga inom kontraktsrätten. De rättstillämpande organen skall som hittills stå fria att utan hänsyn till skadeståndslagens bestämmelser vidareutveckla de inomobligatoriska skadeståndsreglerna också i en riktning som innebär andra avvikelser från de allmänna skadeståndsreglerna än dem som råder redan idag.

Kontraktsrättsliga regler kan som nämnt föranleda avsteg från skadeståndslagens regler också i fall då något avtal inte föreligger, dvs. i avtalsliknande situationer. Analogisk tillämpning av kontraktsrättsliga skadeståndsregler skall som f. n. kunna ske också i sådana situationer. En sådan tillämpning är också möjlig inom ramen för den reservation som i paragrafen görs för vad som »följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden» — termen »regler» skall således här förstås i den allmänna betydelsen av rättsliga normer över huvud taget. Också här gäller givetvis, att domstolarna har frihet att utsträcka sådana analogier också till andra typer av skadefall än dem där en analogisk tillämpning hittills har ansetts påkallad.

Jag får anledning att vid den följande behandlingen av andra bestämmelser i lagen återkomma till mer konkreta frågor om lagens förhållande till speciallagstiftning eller kontraktsrättsliga regler (avsnitt 5.1.3.1. och 5.1.3.2).

5.1.1.2. 2 §

Paragrafen innehåller en definition av uttrycket »ren förmögenhetsskada». Den saknar motsvarighet i såväl gällande lag som kommittéförslagen.

I skadeståndsrätten talar man om två principiellt skilda typer av ekonomisk skada, nämligen å ena sidan fysisk skada på person eller egendom — person- eller sakskada — under den gemensamma beteckningen integritetskränkningar, å andra sidan allmän förmögenhetsskada, dvs. skada som drabbar en persons allmänna ekonomiska ställning. Allmän förmögenhetsskada kan uppkomma som en direkt följd av en person- eller sakskada, t. ex. i form av förlorad arbetsinkomst eller utebliven vinst i näringsverksamhet. Men sådan skada kan också tillfogas en person utan förmedling av en person- eller sakskada, t. ex. genom bedrägeri eller intrång i en immaterialrättighet. Dessa distinktioner har stor betydelse i svensk skadeståndsrätt, eftersom den allmänna culparegelns tillämpning åtminstone i princip är inskränkt till integritetskränkningarnas område. Inom det området är emellertid också allmän förmögenhetsskada ersättningsgill i den mån den utgör en

följdskada i förhållande till den primära person- eller sakskadan. Däremot utgår normalt inte ersättning för direkt tillfogad allmän förmögenhetsskada utan stöd av uttryckliga lagregler, om inte skadan har tillfogats genom brott.

I den nya lagen upptas ett antal bestämmelser om person- eller sakskada men också åtskilliga regler som avser även eller uteslutande direkt tillfogad allmän förmögenhetsskada, exempelvis regeln om att sådan skada skall ersättas, när den tillskyndas någon genom brott (5 kap. 1 §), och bestämmelserna om skyldighet för det allmänna att ersätta skada genom felaktig myndighetsutövning (3 kap. 2 §). Det finns behov av att i dessa bestämmelser kunna använda ett enklare och mer lätthanterligt uttryck för att beteckna denna skadetyp. I överensstämmelse med den terminologi som jag har använt i det föregående förordar jag termen »ren förmögenhetsskada», som f. ö. har viss förebild i tyskt juridiskt språkbruk (»reiner Vermögensschaden»). Eftersom detta i viss mån innebär en nyskapelse hos oss, bör uttrycket definieras i lagen.

I enlighet härmed föreskrivs i förevarande paragraf, att med ren förmögenhetsskada i lagen skall förstås sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med person- eller sakskada. Med formuleringen är avsikten att framhäva, att förmögenhetsförlust som någon lider till följd av att annan har drabbats av person- eller sakskada inte går in under definitionen. Bestämmelsen torde i övrigt inte kräva någon kommentar i detta sammanhang.

5.1.2. **2 KAP.**

Skadestånd på grund av eget vållande

5.1.2.1. **1 §**

I denna paragraf upptas en bestämmelse, varigenom den allmänna regeln om culpaansvar för person- och sakskada lagfästs. Den motsvarar 1 § första stycket i skadeståndskommitténs förslag till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd[1] och har i gällande lag närmast sin motsvarighet i 6 kap. 1 § första punkten SL. Den regel om jämkning på grund av skadelidandes medvållande som finns i 6 kap. 1 § andra punkten SL och i 1 § andra stycket i kommittéförslaget har i departementsförslaget fått sin plats i 5 kap. 6 §.

Skadeståndsregeln i 6 kap. 1 § första punkten SL avser enligt sin lydelse endast ersättning för skada genom brott. Den allmänna culparegeln har emellertid idag ett vidsträcktare tillämpningsområde hos oss och gäller sålunda i fråga om varje person- eller sakskada, som vållas uppsåtligen eller av vårdslöshet, oavsett om vållandet innefattar brott. Som jag har anfört i

[1] För enkelhetens skull omnämns i det följande skadeståndskommitténs förslag till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd såsom kommitténs "förslag I" och kommitténs förslag till lag med vissa bestämmelser om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar såsom kommitténs "förslag II".

den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4.3.) bör den allmänna culparegeln nu lagfästas med det innehåll den sålunda har enligt gällande rätt.

Bestämmelsen i 6 kap. 1 § första punkten SL innebär, att ersättning för ren förmögenhetsskada utgår, när sådan skada har orsakats genom brott. Skadeståndskommittén har föreslagit, att bestämmelsen i denna del överförs till den nya lagen genom att i denna, vid sidan av en inledande allmän bestämmelse om ansvarighet för vållande till person- eller sakskada, tas upp en särskild regel om ersättningsansvar vid ren förmögenhetsskada genom brott. Som jag tidigare har sagt biträder jag i likhet med majoriteten av remissinstanserna detta förslag. I departementsförslaget har regeln i enlighet med vad jag har anfört vid behandlingen av frågan om formerna för den nya lagstiftningen (avsnitt 3.3.) tagits upp i 5 kap. 1 §.

Den inledande bestämmelsen i nu förevarande kapitel, vilket behandlar skadestånd på grund av eget vållande, skall således gälla endast i fråga om person- och sakskada. Jag har redan i den allmänna motiveringen i anslutning till ett remissyttrande uttalat, att jag inte finner några betänkligheter mot att använda uttrycket »person- eller sakskada» i lagtexten.

Det är inte avsikten att det i samband med den kodifiering som nu sker av den allmänna culparegeln skall göras några ändringar i gällande rätt i fråga om culpaansvarets räckvidd eller principerna för vållandebedömningen. Den nu förevarande paragrafen bör därför i övrigt utformas i nära anslutning till motsvarande bestämmelse i 6 kap. 1 § SL och utan andra avvikelser än som betingas av att begränsningen till brott slopas och att regeln lagtekniskt skall anpassas till modernt juridiskt språkbruk.

Termen »vållande» som beteckning för handlande eller underlåtenhet som medför skadeståndsansvar på grund av culpa är numera allmänt vedertagen i det juridiska språkbruket. Den förekommer inte bara i 6 kap. 1 § SL utan också på flera håll i den skadeståndsrättsliga speciallagstiftningen. Jag anser inte tillräckliga skäl föreligga att nu överge denna terminologi och kan således inte dela de betänkligheter som länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län i sitt remissyttrande har anfört mot uttrycket »vålla» på den grund att det skulle sakna erforderlig pregnans eller att en skärpt terminologi bör eftersträvas med hänsyn bl. a. till gränsdragningen mot objektivt ansvar.

Som jag skall utveckla närmare i det följande anser jag att man utan större betänkligheter kan använda uttrycket »vålla» i lagtexten också i fråga om sådana förfaranden — handlande eller underlåtenhet — av barn och psykiskt abnorma personer som skall medföra skadeståndsansvar. De särskilda skadeståndsregler som jag föreslår för dessa kategorier kommer då inte på samma sätt som i kommittéförslaget, där i dessa regler i stället används uttrycket »gör» resp. »orsakar», att framstå som helt självständiga ansvarsregler i förhållande till nu förevarande paragraf. De utgör i stället undantagsregler i den meningen, att skadeståndet i dessa fall kan efter en

skälighetsbedömning sättas till lägre belopp än som svarar mot full ersättning eller kan helt falla bort. Detta gäller även när t. ex. ett äldre barn eller en person vars psykiska abnormitet är lindrig har orsakat skada »uppsåtligen» eller »av vårdslöshet» i den betydelse som dessa termer har vid tillämpning av den allmänna culparegeln. Redan med hänsyn härtill bör i förevarande paragraf göras en erinran om att avvikelser från den allmänna culparegel som här lagfästs kan följa av andra bestämmelser i lagen. Detta påkallas också av att på andra håll i lagen tas upp inte bara den allmänna regeln om jämkning av skadestånd på grund av den skadelidandes medvållande (5 kap. 6 §) utan också speciella skadeståndsregler för arbetstagare (4 kap. 1 §). I detta sammanhang bör också nämnas den bestämmelse om frihet från ersättningsansvar för skada vållad genom straffbar underlåtenhet att avslöja brott som nu finns i 6 kap. 5 § SL och som i enlighet med vad jag tidigare har sagt (avsnitt 2.1.4.7.) har fått en motsvarighet i nya lagen (5 kap. 8 §). En erinran om dessa bestämmelser bör i överensstämmelse med vissa remissorgans önskemål utformas så, att det framgår att fråga är om avvikelser från culparegeln i förevarande paragraf.

I enlighet med det anförda föreskrivs i denna paragraf, att var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan, såvida inte annat följer av skadeståndslagen.

Frågan om vad som utgör person- eller sakskada kommer jag att behandla i anslutning till 5 kap. 3 resp. 5 §. Beträffande bestämmelsens närmare innebörd i övrigt vill jag anföra följande.

Kommittén har — naturligt nog med hänsyn till utredningsuppdragets begränsning — inte närmare berört den i ett remissyttrande behandlade frågan om ersättning för personskada som tillfogas någon på annat sätt än genom fysiska medel, t. ex. genom oaktsamma uttalanden. Jag delar den uppfattning som kommit till uttryck i remissyttrandet och som innebär att också sådana fall i princip omfattas av förevarande paragraf. Hur långt culpaansvaret här sträcker sig är inte i första hand en fråga om innebörden av personskadebegreppet utan måste avgöras med ledning av allmänna grundsatser om vad slags förfaranden som skall anses innefatta culpa och av regler om adekvat kausalitet. I det avseendet — och över huvud taget i frågor som gäller vållande- eller kausalitetsbedömning — får det som hittills lämnas åt domstolarna att träffa sina avgöranden med ledning av allmänna skadeståndsrättsliga principer. Lagfästandet av culparegeln är närmast en lagteknisk åtgärd, och jag anser mig därför inte ha anledning att i detta lagstiftningsärende söka ange några närmare riktlinjer för rättstillämpningen i förevarande hänseenden.

Utgångspunkten vid tillämpning av culparegeln är, som framgår av min tidigare redogörelse för gällande rätt (avsnitt 1.1.1.1.), att den skadelidande skall ha full ersättning för skadan. Denna grundsats kommer i 1 § av skade-

ståndskommitténs förslag I inte fullt tydligt till uttryck. En redaktionell jämkning har därför företagits, i det att orden »skall utgiva ersättning därför» har ersatts med »skall ersätta skadan».

Det skall understrykas, att begränsningen av förevarande paragraf till att gälla person- eller sakskada och begränsningen i 5 kap. 1 § till att avse ren förmögenhetsskada genom brott inte innefattar något ställningstagande till frågan om eller under vilka förutsättningar skadestånd för ren förmögenhetsskada kan åläggas, när sådan skada har vållats genom förfarande som inte utgör brott. För vissa fall, nämligen i fråga om ren förmögenhetsskada genom felaktig myndighetsutövning, innehåller den nya lagen uttryckliga bestämmelser i 3 kap. Därjämte finns som nämnts speciallagstiftning, bl. a. på immaterialrättens område. I övrigt får frågan avgöras med tillämpning av allmänna grundsatser. Den nya lagen utgör i och för sig inte hinder mot en vidareutveckling av skadeståndsrätten på detta område genom domstolarnas rättstillämpning.

Av 1 kap. 1 § följer att förevarande paragraf, liksom övriga bestämmelser i lagen, är underkastad sådana begränsningar i tillämpningen som kan följa av speciallagstiftning eller av avtalsföreskrifter m. m. Den begränsning som gäller enligt paragrafens sista led får med hänsyn härtill inte uppfattas som exklusiv.

5.1.2.2. **2 §**

Paragrafen innehåller en bestämmelse om skadeståndsansvar för den som är under 18 år. Den motsvaras i skadeståndskommitténs förslag I närmast av 4 § men täcker till en del också tillämpningsområdet för 3 §. Bestämmelsen har delvis sin motsvarighet i 6 kap. 6 § SL.

I den allmänna motiveringen har jag relativt utförligt redovisat min allmänna syn på frågan om barns och ungdoms skadeståndsansvar (avsnitt 2.1.4.4.). I fråga om grunderna för nu förevarande paragraf hänvisar jag i första hand till vad jag har anfört i det sammanhanget. Som framgår av min framställning där förordar jag, att i den nya lagen tas upp en särskild bestämmelse om skadeståndsansvaret för barn och ungdomar under 18 år av innebörd, att ansvarigheten på sätt som f. n. gäller enligt 6 kap. 6 § SL i fråga om barn under 15 år skall bestämmas på grundval av en skälighetsprövning under hänsynstagande till samtliga föreliggande omständigheter. Det är efter ett sådant mönster som skadeståndskommittén — i nära anslutning till nämnda paragraf i SL — har utformat regeln i 4 § av dess förslag om skadeståndsansvaret för barn under 15 år. Det är därför naturligt att ta denna bestämmelse i kommittéförslaget till utgångspunkt vid utformningen av den nu aktuella bestämmelsen i departementsförslaget.

Paragrafen bör i enlighet med vad kommittén har föreslagit och i likhet med den allmänna skadeståndsregeln i 1 § gälla endast person- och sak-

skada. Ren förmögenhetsskada som orsakas genom brott skall givetvis såsom f. n. ersättas också när skadan har vållats av någon som är under 18 år. Bestämmelsen om ren förmögenhetsskada i 5 kap. 1 § kommer också — liksom motsvarande föreskrift i 12 § kommittéförslaget — att få en sådan utformning att den supplerar förevarande paragraf på samma sätt som den utgör ett komplement till 1 §.

Skadeståndskommittén har inte ansett det lämpligt att i lagtexten använda uttrycket »vållande», när det gäller skadeståndsansvaret för barn under 15 år, utan har föreslagit att det i lagen i stället talas om skada som barnet »gör». Det synes kommittén mindre tilltalande att i fråga om barn tala om vårdslöshet på det sätt som är brukligt beträffande vuxna. Också vid bedömningen av om uppsåt föreligger måste enligt kommittén försiktighet iakttas, när det gäller barn. Samtidigt uttalar kommittén, att barn inte bör dömas skadeståndsskyldiga för handlingar som inte skulle ha föranlett ersättningsansvar för en vuxen person. Barn bör enligt kommittén tvärtom behandlas mildare, även om det i själva verket inte alltid är möjligt att göra någon riktig jämförelse med vuxna. Å andra sidan framhåller kommittén, att fastän 6 kap. 6 § SL inte använder termen vållande, barn får anses regresspliktiga enligt de speciella bestämmelserna i vissa lagar om att den som på objektiv grund har ålagts att utge skadestånd får återkräva ersättningen av den som har »vållat» skadan.

I denna terminologiska fråga har kommittéförslaget kritiserats från vissa håll under remissbehandlingen. Hovrätten för Nedre Norrland påpekar den bristande överensstämmelsen på denna punkt mellan 1 och 2 §§ i kommittéförslaget, å ena, samt 4 § i förslaget, å andra sidan, och ser inga betänkligheter mot att använda uttrycket »vålla» också i fråga om barns handlande, om det bara beaktas, att bedömningen inte kan ske efter samma måttstock som beträffande vuxna. Hovrätten finner termen »vållande» tvärtom naturlig för att beteckna ett handlande som avviker från vad som kan krävas av barn i allmänhet i samma ålder och som skulle ha ådragit en vuxen person skadeståndsansvar i motsvarande situation. Föreningen Sveriges häradshövdingar anser, att lagtexten bör ge besked om att hänsyn också när det gäller barn skall tas till sådana subjektiva faktorer som uppsåt, vårdslöshet och ringa oaktsamhet och att lagen helst också bör innehålla riktlinjer för prövningen i dessa hänseenden. Med den av kommittén valda formuleringen tillgodoses enligt föreningen inte dessa önskemål. Hovrätten för Västra Sverige har från delvis andra utgångspunkter förordat, att ordet »gör» ersätts med uttrycket »orsakar».

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen delar jag kommitténs uppfattning att barn — liksom f. ö. också psykiskt abnorma personer — inte kan ådra sig ett skadeståndsansvar som går utöver det allmänna culpaansvaret. Bedömningen av deras handlande måste därför i verkligheten nära

ansluta till den vanliga vållandebedömningen beträffande vuxna. Det behöver då enligt min mening inte möta betänkligheter att också beträffande barn använda uttrycket »vållande» för att beteckna skadeståndsgrundande handlande eller underlåtenhet. Ett särskilt skäl att begagna denna term i det här sammanhanget utgör den omständigheten att bestämmelsen om barns skadeståndsansvar enligt mitt förslag kommer att omfatta också ungdomar mellan 15 och 18 år, dvs. personer som enligt vad jag har framhållit i den allmänna motiveringen normalt bär fullt ansvar för sina handlingar och sålunda skall vara underkastade samma vållandebedömning som vuxna personer. Även om man beträffande mindre barn ofta måste tillgripa delvis andra bedömningsgrunder, lär skadeståndsansvaret också för deras del förutsätta ett beteende som är i viss mening uppsåtligt eller vårdslöst. Att man på detta sätt får räkna med en modifierad vållandebedömning kan visserligen erbjuda tillämpningssvårigheter, men dessa undgår man inte genom att i lagtexten undvika uttrycket vållande. Liknande problem möter för övrigt redan inom ramen för det allmänna culpaansvaret, där man vid vållandebedömningen ibland måste ta hänsyn till speciella subjektiva faktorer på skadevållarens sida, t. ex. vilket mått av sakkunskap eller erfarenhet han besitter på ett visst område.

Det erbjuder också rättstekniska fördelar att även i fråga om barn ange de grundläggande förutsättningarna för skadeståndsansvar genom att knyta an till det traditionella vållandebegreppet. En sådan formulering av lagtexten som kommittén har föreslagit kan vid en jämförelse med uttryckssättet i 2 kap. 1 § departementsförslaget verka vilseledande och inge den oriktiga föreställningen, att det här rör sig om något slags objektivt ansvar eller i varje fall ett ansvar som går längre än det allmänna culpaansvaret och som sålunda kan inträda också på grund av förfaranden som inte skulle ådra en vuxen person skadeståndsansvar. Tvekan skulle också kunna uppstå i fråga om tillämpligheten av den allmänna regeln om jämkning på grund av medvållande, när det är ett barn under 18 år som har lidit skada.

Att uttrycket »vållar» genom att användas på detta sätt får en något mera neutral innebörd än som beteckning uteslutande för de förfaranden som medför ansvar enligt culparegeln i trängre mening och i stället får karaktären av en lagteknisk term för att beskriva sådana beteenden över huvud taget av fysiska personer som kan föranleda skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen, är enligt min mening närmast en fördel. Det ger vållandebegreppet ett vidare användningsområde och löser därigenom vissa lagtekniska problem. I själva verket har uttrycket redan idag delvis en sådan innebörd. Kommittén har själv påpekat, att barn under 15 år får anses bära regressansvar — givetvis inom ramen för 6 kap. 6 § SL — enligt de lagregler som föreskriver återkravsrätt vid olika former av skärpt skadeståndsansvar mot den som »vållat» skadan. Att regeln om jämkning på grund av med-

vållande gäller även när den skadelidande är ett barn bekräftar också, att vållandebegreppets innehåll inte är absolut kongruent med förutsättningarna för ansvar enligt culparegeln.

Det bör påpekas, att den omständigheten att det i 6 kap. 6 § SL inte talas om vållande utan att där i stället används uttrycket »är skada gjord» knappast kan anföras som en invändning mot att detta uttryck ersätts av »vållar» i de paragrafer i den nya lagen som skall motsvara nämnda lagrum. Detta var åtminstone ursprungligen tillämpligt bara i fråga om brott och gäller ännu rent formellt sett bara inom de brottsliga handlingarnas område. Saken kommer i ett annat läge, när bestämmelserna skall överföras till en skadeståndslag av civillags natur och bli direkt tillämpliga också i fråga om skador genom icke brottsliga handlingar.

På grund av dessa överväganden förordar jag, att i förevarande paragraf i departementsförslaget uttrycket »vållar» används för att beteckna de förfaranden av barn under 18 år som skall kunna föranleda skadeståndsansvar.

Vid den skälighetsbedömning som enligt gällande rätt skall äga rum enligt 6 kap. 6 § SL beaktas barnets »sinnesart, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt». Kommittén har föreslagit, att hänvisningen till barnets »sinnesart» — varmed enligt motiven till lagen närmast åsyftas det subjektiva momentet — och till »gärningens beskaffenhet» ersätts med en hänvisning till barnets »ålder och utveckling» resp. »handlingens beskaffenhet». Inom ramen för en allmän hänvisning till »övriga omständigheter» skall enligt kommittén bl. a. de ekonomiska förhållandena på ömse sidor — särskilt föreliggande försäkringar — beaktas. Rörande de allmänna överväganden som ligger till grund för kommitténs förslag i dessa hänseenden hänvisar jag till den redogörelse för kommittéförslaget som jag har lämnat i det föregående (avsnitt 2.1.2.2.).

Remissinstanserna har i allmänhet godtagit kommitténs förslag när det gäller utformningen i nu aktuella hänseenden av bestämmelsen om skadeståndsansvaret för barn. I ett remissyttrande har ifrågasatts, om det är påkallat att byta ut begreppet »sinnesart» mot »ålder och utveckling», eftersom det inte är avsikten att nya bedömningsgrunder skall tillämpas. En annan remissinstans har förordat, att uttrycket »gärningens beskaffenhet» behålls för att markera att inte bara positivt handlande utan också underlåtenhet kan medföra skadeståndsansvar.

Det framgår av vad jag har sagt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4.4.) att jag i allt väsentligt ansluter mig till kommitténs ståndpunkt i sak, när det gäller innehållet i och tillämpningen av en regel om skadeståndsansvaret för barn. I likhet med kommittén anser jag, att några ändringar i gällande rätt inte är påkallade, när det gäller frågan vilka omständigheter som skall inverka på skälighetsprövningen. Jag har vidare utgått från att samma kriterier skall kunna användas även när det gäller de ungdomar mellan 15 och 18 år som enligt mitt förslag också skall omfattas av

den särskilda skadeståndsregeln. I fråga om den lagtekniska utformningen kan jag i allt väsentligt biträda kommitténs förslag. Det ålderdomliga uttrycket »sinnesart» är enligt min mening inte längre en adekvat beteckning för vad som åsyftas. En hänvisning till barnets ålder och utveckling är en betydligt bättre beskrivning på de förhållanden som i domstolspraxis spelar den avgörande rollen, och någon risk för feltolkningar som skulle leda till ändrad rättstillämpning tror jag inte föreligger. Att man i det enskilda fallet skall ta hänsyn till beskaffenheten av barnets beteende och härvid också till barnets subjektiva inställning i det enskilda fallet är givet. Uttrycket »gärningens beskaffenhet» leder emellertid enligt min mening alltför mycket tanken till brottsliga eller i varje fall moraliskt klandervärda förfaranden. Från den synpunkten är »handlingens beskaffenhet» att föredra, och en sådan formulering utesluter inte en tillämpning av paragrafen när skada någon gång vållas genom underlåtenhet.

I ett avseende förordar jag dock en annan lösning än den kommittén har föreslagit. Det torde råda enighet om att de ekonomiska förhållandena och inte minst föreliggande ansvars- och skadeförsäkringar skall spela en framträdande roll, när det gäller att bestämma skadeståndsansvarets omfattning. Som jag har sagt i den allmänna motiveringen är avsikten att ansvarsförsäkring på barnets sida skall tillläggas stor betydelse och att ersättning i princip skall betalas fullt ut inom ramen för en sådan försäkring. Visserligen har jag inte ansett det nödvändigt eller ens lämpligt att en uttrycklig regel härom blir lagfäst. Men det bör komma till uttryck i lagtexten, att stor vikt skall tillmätas inte bara försäkringsförhållandena utan de ekonomiska omständigheterna över huvud taget. På den punkten skall den nya lagstiftningen delvis leda till en ändrad rättstillämpning. Under dessa förhållanden anser jag det otillräckligt att inrymma de ekonomiska faktorerna i den allmänna hänvisningen till »omständigheterna i övrigt». Ekonomiska förhållanden bör särskilt nämnas vid sidan av barnets ålder och utveckling samt handlingens beskaffenhet. Detta blir av särskilt stor betydelse, när man som jag föreslår gör en gemensam bestämmelse för barn under 15 år och ungdomar mellan 15 och 18 år — för den sistnämnda kategorin kommer det i allmänhet att vara enbart ekonomiska skäl som föranleder ett lindrigare skadeståndsansvar än som följer av den allmänna culparegeln.

I enlighet med dessa överväganden föreskrivs i förevarande paragraf av departementsförslaget, att om någon som ej fyllt 18 år vållar person- eller sakskada, han skall ersätta skadan i den mån det är skäligt med hänsyn till hans ålder och utveckling, handlingens beskaffenhet, föreliggande ekonomiska förhållanden samt övriga omständigheter.

Bortsett från att de ekonomiska omständigheterna och framför allt föreliggande försäkringsförhållanden skall tillmätas större betydelse än i nuvarande rättstillämpning, skall den nya bestämmelsen — trots de redaktio-

nella olikheterna — i sak tillämpas på samma sätt som 6 kap. 6 § SL, när det gäller skadeståndsansvar för barn under 15 år. Vid bedömningen av vilken verkan som i fråga om denna kategori av skadevållare skall tilläggas barnets ålder och utveckling, handlingens beskaffenhet — eller beskaffenheten av en underlåtenhet i de sällsynta fall då ett barn under 15 år över huvud taget kan anses ha varit skyldigt att handla för att förebygga eller avvärja skada — samt andra omständigheter i samband med skadefallet än barnets och den skadelidandes ekonomiska förhållanden, skall således hittillsvarande rättspraxis vara vägledande. Detta hindrar naturligtvis inte, att domstolarna på grund av ändrade livsbetingelser eller värderingar i samhället eller över huvud taget andra faktorer än sådana som har samband med tillkomsten av den nya skadeståndslagen kan känna sig föranlåtna att lägga delvis andra överväganden till grund för sina avgöranden än dem som hittills har dikterat rättstillämpningen på området. Här måste domstolarna på samma sätt som när det gäller t. ex. de aktsamhetsnormer vilka ligger till grund för culparegeln stå fria att anpassa sin praxis efter utvecklingen. Men med den principiella utgångspunkt som jag här har antagit saknar jag anledning att nu ange mer preciserade riktlinjer för tillämpningen i berörda hänseenden än som ligger i en hänvisning till hittillsvarande praxis.

Frågan om betydelsen av att det skadevållande barnet skyddas av ansvarsförsäkring resp. att skadan gottgörs ur summa- eller skadeförsäkring på den skadelidandes sida har jag berört ingående i den allmänna motiveringen, och jag hänvisar i första hand till min framställning där (avsnitt 2.1.4.4.). Jag vill här bara på nytt erinra om att i fråga om verkan av ansvarsförsäkring den principiella utgångspunkten skall vara, att när ett barn med hänsyn till sin ålder och utveckling samt den skadevållande handlingens beskaffenhet anses över huvud kunna åläggas skadeståndsansvar, det aldrig kan anses oskäligt att låta skadestånd utgå fullt inom ansvarsförsäkringens ram. Men som jag redan har betonat får existensen av en ansvarsförsäkring inte inverka på den grundläggande bedömningen av om skadeståndsansvar alls föreligger. I det avseendet måste full jämställdhet råda mellan försäkrade och oförsäkrade barn.

Om ansvarsförsäkring saknas eller visar sig otillräcklig, uppkommer frågan, vilken betydelse som skall tillmätas det skadevållande barnets ekonomi i övrigt. Också i det hänseendet bör hittillsvarande praxis vara vägledande. Att större hänsyn än hittills skall tas till ansvarsförsäkring måste dock få en viss inverkan när det gäller att värdera betydelsen av att ett oförsäkrat barn har förmögenhet. Visserligen kan man självfallet inte tala om barn som »självförsäkrare». Men det torde idag vara tämligen sällsynt att ett barn i sådana ekonomiska omständigheter som det här är fråga om inte skyddas av någon ansvarsförsäkring. I de fall då försäkring trots allt inte finns får detta närmast anses bero på försummelse, visserligen inte från barnets men från vårdnadshavarens sida. Och vid bedömningen av vem av bar-

net och den skadelidande som bör bära de ekonomiska följderna av en sådan försumlighet ligger det i allmänhet närmast till hands att låta misstaget gå ut över barnet, åtminstone i fall då den skadelidande är den ekonomiskt svagare parten och saknar försäkringsskydd, utan att detta i sin tur kan läggas honom till last som bristande förtänksamhet.

Vad i övrigt beträffar betydelsen av försäkring på den skadelidandes sida hänvisar jag till kommitténs och mina egna uttalanden i den allmänna motiveringen.

Vad jag hittills har sagt har företrädesvis rört skadeståndsansvaret för barn under 15 år, dvs. den kategori skadevållare som omfattas redan av den gällande särskilda skadeståndsregeln i 6 kap. 6 § SL. Den nu föreslagna bestämmelsen innebär emellertid såtillvida en absolut nyhet, att en skälighetsprövning av skadeståndsfrågan skall kunna ske också när det gäller ungdomar mellan 15 och 18 år. Jag vill därför här något utförligare redogöra för min syn på stadgandets tillämpning beträffande denna kategori.

Utgångspunkten bör som jag tidigare har nämnt vara, att en person över 15 år i princip bär fullt skadeståndsansvar enligt den allmänna culparegeln. Bedömningen av den unges beteende skall alltså normalt ske med utgångspunkt i de handlingsnormer som ligger till grund för vållandebedömningen enligt culparegeln. I undantagsfall kan emellertid en nedsättning av skadeståndsansvaret med hänsyn enbart till skadevållarens ålder och utveckling eller handlingens beskaffenhet eller i övrigt andra omständigheter än de ekonomiska förhållandena bli aktuell. En jämkning av skadeståndet på sådana grunder kan tänkas i fall av uppenbara utvecklingsstörningar eller när den unge utan egen förskyllan har försatts i en situation, som han inte rimligen kan väntas ha fysiska förutsättningar eller tillräcklig psykisk mognad för att kunna bemästra på samma sätt som en vuxen person, utan att han på sådana grunder kan helt undgå ansvarighet.

Allmänt sett åsyftas emellertid en restriktiv användning av de möjligheter att sätta ned skadeståndet som bestämmelsen ger för dessa skadevållare. Det är framför allt de ekonomiska följderna av fullt skadeståndsansvar som skall beaktas vid skälighetsbedömningen. Härvid bör väsentligen följande principer vara vägledande.

Till en början är det uppenbart, att en nedsättning av skadeståndet aldrig kan komma i fråga inom ramen för en föreliggande ansvarsförsäkring. I andra fall, dvs. när försäkring saknas eller är otillräcklig, bör skadeståndet jämkas endast om det annars skulle bli oskäligt betungande. Men frågan om skadans absoluta storlek kan inte tillmätas avgörande betydelse vid den prövningen. För att kunna avgöra om skadeståndet skulle bli »oskäligt» betungande måste man inte bara ställa skadeståndets storlek i relation till skadevållarens ekonomi utan också ta hänsyn till omständigheterna kring skadefallet. När det gäller ungdomar i dessa åldersgrupper torde sålunda en lindring av skadeståndsansvaret bli aktuell bara när dessa omständigheter i

förening med att skadan från skadevållarens synpunkt är omfattande gör det oskäligt att han belastas med full ersättningsskyldighet. Detta innebär å ena sidan, att ett skadestånd som i och för sig inte är av särskilt stor omfattning kan nedsättas, om detta framstår som skäligt med hänsyn till speciellt ömmande omständigheter i övrigt, t. ex. att skadevållaren är utvecklingshämmad. Det är å andra sidan inte ett tillräckligt skäl för nedsättning av skadeståndet, att skadan är stor i förhållande till skadevållarens ekonomiska bärkraft. En sådan omständighet kan neutraliseras av andra faktorer, som gör det rimligt att skadevållaren trots allt får utge full ersättning. Man måste framför allt beakta den skadevållande handlingens beskaffenhet. Detta innebär bl. a., att möjligheten att sätta ned skadeståndet bör användas med betydligt större återhållsamhet vid uppsåtliga handlingar än vid alldagliga försummelser av lindrig art.

Tillbörlig hänsyn måste emellertid tas också till den skadelidandes intresse. En nedsättning av skadeståndet, som skulle verka obillig mot honom, bör inte komma i fråga. Om den skadelidande befinner sig i små ekonomiska omständigheter och saknar försäkring, kan detta utgöra ett skäl att ålägga fullt skadeståndsansvar, även om skadan är omfattande. Att den skadelidande är förmögen eller är skyddad av försäkring utgör däremot inte ett självständigt skäl för nedsättning av skadeståndet. Man får hålla i minnet att den särskilda skadeståndsregel som det här gäller är betingad av hänsyn till den skadevållandes situation.

I sitt remissyttrande har en hovrätt i anslutning till den av kommittén föreslagna särskilda jämkningsregeln för ungdomar mellan 15 och 21 år berört frågan, hur man skall förfara, om skadevållaren efter rättens avgörande får förmögenhetstillgångar, med vilka ett större skadestånd kan betalas. Tydligt är, att en nedsättning av ersättningen vid sådana förändringar i skadevållarens situation kan i efterhand framstå som obillig, och som hovrätten har påpekat finns inte någon möjlighet att utan stöd av särskild lagbestämmelse ta upp frågan om skadeståndets omfattning till förnyad prövning. En motsvarande situation kan emellertid uppkomma också vid andra typer av jämkningsregler, som tillåter att den skadeståndsskyldiges ekonomi beaktas. Men när det gäller ungdomar i åldersgrupperna över 15 år kan man i normala fall redan från början räkna med att vederbörande inom en överskådlig framtid får större ekonomiska resurser, och domstolen kan ta viss hänsyn till detta när den bestämmer skadeståndsansvarets omfattning. Det torde därför bli bara i undantagsfall som man behöver befara några olägenheter. Jag anser det inte påkallat att överväga speciella regler för att motverka sådana olägenheter, innan någon erfarenhet har vunnits av den nya bestämmelsens tillämpning. Jag förutsätter f. ö., att frågan uppmärksammas av den nu sittande skadeståndskommittén under dess utredningsarbete angående införande av en allmän jämkningsregel i skadeståndslagen, och det

kan därför bli anledning att återkomma till problemen i samband med en framtida prövning av kommitténs förslag i den delen.

Jag vill här slutligen erinra om mina uttalanden i den allmänna motiveringen av innebörd, att vid tillämpning av förevarande bestämmelse skadeståndet i allmänhet bör bestämmas till ett bestämt belopp och inte som f. n. till viss kvotdel av fullt skadestånd (avsnitt 2.1.4.4.).

5.1.2.3. 3 §

Denna paragraf, som motsvarar 6 § första stycket i skadeståndskommitténs förslag I, innehåller regler om psykiskt abnorma personers skadeståndsansvar. Bestämmelse i ämnet finns f. n. i 6 kap. 6 § SL.

I 6 kap. 6 § SL ges en gemensam bestämmelse om skadeståndsansvaret för barn under 15 år och för psykiskt abnorma personer. Kommittén har föreslagit, att i den nya lagen tas upp särskilda skadeståndsregler för var och en av dessa båda kategorier skadevållare. Som framgår av vad jag har anfört redan i det föregående biträder jag detta förslag.

I fråga om kretsen av de personer vilkas ersättningsskyldighet skall bestämmas enligt en särskild regel om psykiskt abnorma personers skadeståndsansvar har jag i den allmänna motiveringen anslutit mig till kommitténs förslag, att denna krets bör utvidgas i förhållande till vad som nu gäller enligt 6 kap. 6 § SL, så att den kommer att omfatta var och en som över huvud taget lider av en rubbning av själsverksamheten och inte som f. n. bara dem som är sinnessjuka eller sinnesslöa eller lider av annan själslig abnormitet som är så djupgående att den måste anses jämställd med sinnessjukdom. Härigenom nås bl. a. överensstämmelse med den personkrets som omfattas av 1924 års lag om verkan av avtal som slutits under inverkan av rubbad själsverksamhet.

Enligt kommittéförslaget skall denna personkrets i lagtexten beskrivas med användning av uttrycken »sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten». Under remissbehandlingen har medicinalstyrelsen fäst uppmärksamheten vid att man numera försöker undvika beteckningarna »sinnessjuk» och »sinnesslö» och ersätta dem med »psykiskt sjuk» resp. »psykiskt efterbliven». Som styrelsen har påpekat avser emellertid dessa termer en vidare personkrets än den som skall omfattas av den särskilda skadeståndsregeln.

Det finns enligt min mening i och för sig starka skäl som talar för att terminologin i förevarande bestämmelse anpassas till det språkbruk som numera är vedertaget, bl. a. i lagstiftningen på mentalsjukvårdens område. Även bortsett från de av medicinalstyrelsen påpekade svårigheterna att med användning av ett modernare uttryckssätt nå den sakligt åsyftade avgränsningen av personkretsen anser jag emellertid, att övergång till en ny terminologi bör äga rum i ett sammanhang över hela linjen i den civil- och

straffrättsliga lagstiftningen. Det ligger närmast till hands att så sker i samband med en framtida översyn av bestämmelserna i 33 kap. BrB, där termerna »sinnessjukdom» och »sinnesslöhet» f. n. används (2 §).

Som jag har sagt tidigare bör som hittills och i överensstämmelse med kommittéförslaget undantag göras från bestämmelsens tillämpningsområde för fall då någon genom eget förvållande har råkat i omtöckningstillstånd e. d. och den allmänna culparegeln bör vara tillämplig utan inskränkningar. I nära anslutning till lydelsen av 6 kap. 6 § andra punkten SL föreslår kommittén, att dessa fall i lagtexten anges genom en hänvisning till att någon »genom eget vållande tillfälligt var från sina sinnens bruk». För egen del vill jag emellertid förorda en annan formulering. Uttrycket »var från sina sinnens bruk» används i 1 kap. 2 § BrB men avser där en person som lider av så höggradig rubbning av självverksamheten att man över huvud inte kan tala om att han handlar uppsåtligen eller av vårdslöshet (se NJA II 1962 s. 25 och 510). I detta sammanhang avses emellertid också betydligt lindrigare former av självrubbningar, t. ex. till följd av överdosering av medicin. Det synes därför lämpligare att här tala om fall då någon handlar under inflytande av annan rubbning av självverksamheten än sinnessjukdom eller sinnesslöhet och rubbningen inte är självförvållad och tillfällig. Härigenom kan också vinnas andra lagtekniska förenklingar i paragrafen.

Av min framställning i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4.5.) framgår vidare, att jag ansluter mig till kommitténs uppfattning, att såvitt gäller psykiskt abnorma personers skadeståndsansvar den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 6 § SL bör föras över till den nya lagen utan sakliga ändringar i fråga om de grunder enligt vilka skadeståndsansvaret skall bestämmas. Detta betyder, att skadeståndsskyldighet skall kunna inträda inom den allmänna culparegelns ram — dvs. med anledning av handlande eller underlåtenhet som skulle medföra skadeståndsansvar för en frisk vuxen person under motsvarande omständigheter i övrigt — men att skadeståndsskyldigheten skall bestämmas på grundval av en skälighetsprövning. Som jag har anfört i det föregående skall vid denna skälighetsprövning tas hänsyn till sjukdoms- eller abnormtillståndets art och grad, den skadevållande handlingens beskaffenhet, föreliggande ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

Enligt kommittéförslaget skall några särskilda kriterier för skälighetsbedömningen inte anges i lagtexten, som i kommitténs utformning anger endast att skadan skall ersättas »i den omfattning som med hänsyn till omständigheterna prövas skälig». Det förefaller mig emellertid naturligt att man här, liksom när det gäller barn under 18 år och f. ö. i överensstämmelse med gällande lag, anger de viktigaste faktorer som skall tas i betraktande vid skälighetsprövningen. Frånvaron av varje hänvisning i paragrafen till sådana omständigheter kan föranleda missförstånd, särskilt vid en jämförelse med 2 §. Det kan exempelvis inbjuda till antagandet, att de ekono-

miska förhållandena här praktiskt taget inte skall tillmätas någon betydelse. Men detta är inte avsikten. Som jag nyss nämnde är det sjukdomens art och grad, dvs. skadevållarens sinnestillstånd, handlingens beskaffenhet och de ekonomiska förhållandena som i första rummet skall tas i betraktande, och jag anser det lämpligt att detta anges i lagtexten. Det är också en fördel att det råder en lagteknisk överensstämmelse mellan 2 kap. 2 § i departementsförslaget och nu förevarande paragraf med hänsyn till att det kan bli fråga om en samtidig tillämpning av de båda bestämmelserna.

I likhet med den allmänna culparegeln i 1 § och bestämmelsen om barns skadeståndsansvar i 2 § bör förevarande stadgande gälla endast i fråga om person- och sakskada. Det kompletteras emellertid liksom de nyssnämnda paragraferna av föreskriften i 5 kap. 1 § departementsförslaget om ersättning för ren förmögenhetsskada genom brott.

Av skäl motsvarande dem som jag har anfört vid min behandling av barns skadeståndsansvar (2 §) förordar jag, att termen »vållande» används för att beteckna de förfaranden av psykiskt abnorma personer som skall kunna föranleda skadeståndsskyldighet.

I enlighet med vad jag nu har sagt föreskrivs i förevarande paragraf av departementsförslaget, att den som vållar person- eller sakskada under inflytande av sinnessjukdom eller sinnesslöhet skall ersätta skadan, i den mån det är skäligt med hänsyn till hans sinnestillstånd, handlingens beskaffenhet, föreliggande ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter (första punkten), och att detsamma gäller när någon vållar sådan skada under inflytande av annan rubbning av själsverksamheten samt rubbningen inte är självförvållad och tillfällig (andra punkten).

Bortsett från den utvidgning av personkretsen som har skett åsyftar den föreslagna bestämmelsen inte att leda till någon ändrad rättstillämpning. I princip skall bedömningen huruvida skadeståndsskyldighet föreligger ske med utgångspunkt i de aktsamhetsnormer som ligger till grund för culparegeln. På den subjektiva sidan kan det däremot, liksom när det gäller barn, bli fråga om en avvikande tillämpning. Sålunda kan det tänkas fall där skadestånd bör dömas ut, fastän man med hänsyn till skadevållarens sinnestillstånd inte kan tala om uppsåt eller vårdslöshet i vanlig mening. Kommittén har som exempel nämnt, att en person efter fullt utbruten sinnessjukdom dödar någon. Här kan förhållandena vara sådana, att skadevållaren bör åläggas skadestånd.

Med skadevållarens »sinnestillstånd» avses som nämnt arten och graden av hans sjukdom. Man får räkna med större variationer i fråga om inverkan av ett psykiskt abnorm- eller sjukdomstillstånd än när det gäller ett barns ålder och utveckling. Dels varierar ofta sjukdomens inverkan på den sjukes bedömningsförmåga avsevärt från tid till annan. Men dessutom är det inte

5.1.2.3.

säkert, att en i och för sig allvarlig psykisk sjukdom sätter den sjuke ur stånd att bemästra alla olika livssituationer. Han kan i många avseenden vara att betrakta som praktiskt taget frisk och normal, under det att hans avvikande beteende i vissa situationer — t. ex. i hans förhållande till viss eller vissa personer — måste uppfattas som en omedelbar följd av sjukdomens inverkan.

Inom ramen för ett hänsynstagande till handlingens beskaffenhet finns utrymme att beakta skadevållarens inställning i det enskilda fallet, dvs. om handlingen var uppsåtlig eller inte eller i vilken mån hans förfarande kan tillräknas honom som vårdslöshet. Det är dock inte utan vidare givet att en uppsåtlig handling skall bedömas strängare än ett oaktsamt beteende. Bedömningen i det hänseendet blir i avsevärd mån beroende av sjukdomstillståndet och hur detta inverkar på skadevållaren i olika situationer.

Liksom när det gäller barn kommer de ekonomiska förhållandena att spela en viktig roll. I första hand skall hänsyn tas till försäkringsförhållandena. Inom ramen för en föreliggande ansvarsförsäkring bör fullt skadestånd undantagslöst dömas ut, under förutsättning att skadevållaren anses över huvud taget vara ansvarig för skadan. Också försäkring på den skadelidandes sida bör beaktas. Uppenbart är emellertid att det i allmänhet finns betydligt mindre skäl att i fråga om en psykiskt abnorm person beakta skadeståndets ekonomiska verkningar för honom än när det är fråga om barn eller ungdomar. I praktiken torde det därför bli mer sällsynt i hithörande fall att de ekonomiska förhållandena tillmäts självständig betydelse, än när det gäller personer under 18 år. Men om omständigheterna i övrigt är speciellt ömmande, kan det finnas skäl att beakta att skadevållaren har en svag ekonomi eller att den skadelidandes möjligheter att bära förlusten — t. ex. därför att han har försäkring — är särskilt gynnsamma. Den bedömning jag nu har gjort torde i huvudsak överensstämma med vad som gäller f. n.

Frågan om skadeståndsansvaret för den som vållar skada under inflytande av annan rubbning av själsverksamheten än sinnessjukdom eller sinnesslöhet behandlas i departementsförslaget i sin helhet i en särskild bestämmelse i andra punkten av förevarande paragraf. Där görs på ett mera indirekt sätt det tidigare berörda undantaget för självförvållade själsrubbningar. I kommittéförslaget talas i dessa fall om »nedsättning» av skadeståndet. Detta uttryckssätt återkommer inte i departementsförslaget. Det har inte ansetts fullt adekvat, eftersom bestämmelsen i första punkten inte är att anse som en jämkningsregel i egentlig mening utan som en självständig bestämmelse om skadeståndsansvar på grundval av en fri skälighetsprövning.

I fråga om paragrafens tillämpning beträffande de nytillkomna kategorier av skadevållare som lider av annan själslig abnormitet än sinnessjukdom eller sinnesslöhet och vilkas tillstånd inte är så allvarligt att det kan jäm-

ställas med sinnessjukdom är det knappast möjligt att ange några bestämda riktlinjer, eftersom man här måste räkna med stora variationer. Helt allmänt kan dock sägas, att det bara mer undantagsvis torde bli aktuellt att ålägga dessa skadevållare ett lindrigare skadeståndsansvar än som följer av den allmänna culparegeln. De vanligaste skadefallen torde utgöras av våldseller förmögenhetsbrott begångna av psykopater, och i sådana fall bör som hittills fullt skadeståndsansvar normalt inträda.

5.1.3. 3 KAP.

Principalansvar m. m.

5.1.3.1 1 §

Förevarande paragraf upptar i första stycket en grundläggande bestämmelse om arbetsgivares principalansvar, vilken i sak motsvarar 1 § i skadeståndskommitténs förslag II. Bestämmelsen saknar motsvarighet i gällande lag. Paragrafens andra stycke innehåller en erinran om att frågan om ansvarighet för skada genom offentlig myndighetsutövning är särskilt reglerad i förevarande kapitel.

Första stycket

I överensstämmelse med de överväganden som jag har redovisat närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.4.3. och 3.3.) skall i förevarande kapitel av den nya lagen tas upp bestämmelse om oinskränkt principalansvar för arbetsgivare med avseende på person- och sakskada. Principalansvar enligt denna bestämmelse skall gälla oavsett om den skadevållande medhjälparen intar en överordnad ställning eller är någon av de lägst anställda och skall tillämpas oberoende av om skadan har drabbat en utomstående person eller någon av arbetsgivarens egna anställda. Bestämmelsen skall gälla i både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet. Som jag har utvecklat i det föregående vid min behandling av frågan om huvudgrunderna för en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar (avsnitt 2.3.6.3. och 3.3.) skall den allmänna bestämmelsen om arbetsgivares principalansvar vara tillämplig också på de offentligrättsliga subjekten i den mån det inte är fråga om skada i sådan verksamhet som innefattar utövning av offentlig myndighet. Frågan om statens och kommunernas skadeståndsansvar för skada av sist nämnt slag skall i sin helhet regleras genom särskilda bestämmelser.

När det gäller kretsen av skadevållare för vilka en arbetsgivare skall bära principalansvar enligt den aktuella bestämmelsen har jag i det föregående använt termen »arbetstagare» utan precisering och utan att närmare ange vilka medhjälpare som avses. Skadeståndskommittén har för sin del ansett att uttrycket »arbetstagare» bör kunna användas också i lagtexten för att beteckna de kategorier av medhjälpare för vilkas vållan-

de en arbetsgivare skall svara. Kommittén framhåller att termen förekommer i åtskilliga lagar utan att någon definition brukar ges. Vidare erinrar kommittén om att man tidigare brukade skilja mellan ett civilrättsligt och ett något mer omfattande socialrättsligt arbetstagarbegrepp men att numera det civilrättsliga begreppet på flertalet rättsområden ligger till grund när man bestämmer vem som är arbetstagare. Enligt kommitténs uppfattning bör ett civilrättsligt betraktelsesätt anläggas också vid tillämpningen av en lagstiftning om principalansvar. Man skall således här hämta ledning av den praxis som redan föreligger angående arbetstagarbegreppet. Med hänsyn till grunden för och syftet med den nya lagstiftningen kan dock gränsen kring detta begrepp inte dras helt på samma sätt för skadeståndsrättens del som på andra rättsområden. Vidare utgår kommittén från att bestämmelsen bör i viss omfattning tillämpas analogiskt på en rad olika kategorier av skadevållare som inte kan räknas som arbetstagare, t. ex. värnpliktiga, interner på anstalter, skolelever m. fl.

Kommitténs ståndpunkt i denna fråga har föranlett viss kritik vid remissbehandlingen. På ett par håll har man satt i fråga, om inte ordet arbetstagare bör undvikas i lagtexten eller förses med förtydligande tillägg. Det har ansetts önskvärt att man slipper laborera med analogier, om man vill ålägga principalansvar i den omfattning som kommittén har förutsatt. En del remissorgan har betonat att arbetstagarbegreppet i möjligaste mån bör ges en enhetlig innebörd på olika rättsområden. Av främst detta skäl har vissa remissinstanser ställt sig principiellt avvisande till tanken att införa ett speciellt arbetstagarbegrepp för principalansvaret. Bl. a. har arbetsdomstolens ordförande förordat att man utgår från det civilrättsliga arbetstagarbegreppet och, i den mån så anses befogat, tillämpar lagen analogiskt i andra situationer. Yrkesskadeutredningen anser det olämpligt att begreppet ges ett annat innehåll här än det har inom socialförsäkringen, som i regel svarar för det grundläggande skyddet vid personskador. Flertalet remissinstanser har emellertid inte haft något att erinra mot en utvidgning av arbetstagarbegreppet eller har uttryckligen tillstyrkt en sådan. Även bland dessa remissorgan har dock rått delade meningar om hur långt utvidgningen bör sträcka sig.

I likhet med kommittén anser jag att principalansvaret bör omfatta vållande också av vissa kategorier medhjälpare som faller utanför det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Det skulle med hänsyn härtill vara tilltalande, om man kunde finna en särskild term för att beteckna de medhjälpare som skall kunna ådra en arbetsgivare principalansvar. Detta bereder emellertid stora svårigheter. Att som Sveriges juristförbund har föreslagit i lagtexten tala om ansvar för »den som någon har i sin tjänst» skulle leda till en alltför snäv gränsdragning i vissa situationer. Andra tänkbara uttryck är behäftade med liknande svagheter. Under dessa förhållanden vill jag för egen del förorda, att termen arbetstagare används i förevarande

paragraf, trots att begreppet här måste ges en något annan innebörd än i annan lagstiftning. I likhet med kommittén anser jag att detta inte inger allvarligare betänkligheter. Det är inte ovanligt att ett och samma begrepp används i civilrättslig lagstiftning men ges ett varierande innehåll beroende på i vilket sammanhang det förekommer. Särskilda synpunkter gör sig gällande på skadeståndsrättens område och föranleder att arbetstagarbegreppet här får ett specifikt innehåll. Det rör sig nämligen i detta sammanhang i första hand om förhållandet mellan arbetsgivaren och tredje man, inte om det inbördes förhållandet mellan parterna i tjänsteavtalet. Rättstekniska skäl talar också för kommitténs ståndpunkt. I enlighet med vad jag har sagt i det föregående skall den nya skadeståndslagen innehålla särskilda regler om begränsning av det personliga skadeståndsansvaret för den som vållar skada under utförande av arbete i annans tjänst. I dessa bestämmelser lär någon annan term än arbetstagare inte kunna komma i fråga. Som jag skall utveckla närmare i det följande är det här väsentligen fråga om samma kategorier skadevållare som dem vilka skall kunna utlösa principalansvar. Under sådana förhållanden bör också en enhetlig terminologi användas.

I fråga om beskaffenhet av den skadevållande handlingen har skadeståndskommittén utgått från att principalansvar skall inträda endast under förutsättning att arbetstagaren har handlat culpöst i objektiv mening, dvs. har åsidosatt de aktsamhetsnormer som den allmänna culparegeln vilar på. Kommittén har emellertid också förutsatt att ansvarighet skall kunna åläggas en arbetsgivare vid s. k. anonym culpa och vid kumulerade fel. Det betyder bl. a., att principalansvar skall kunna tillämpas även om en skadevållande på grund av brister i det subjektiva rekvisitet inte kan åläggas personligt skadeståndsansvar. Med dessa utgångspunkter har kommittén valt uttrycket »vållar» för att beteckna sådant handlande av en arbetstagare som skall kunna utlösa principalansvar. Ståndpunkten har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen.

För egen del kan jag i sak ansluta mig till kommitténs ståndpunkt. Med den mer neutrala innebörd som jag i det föregående har tillagt begreppet »vållande» (avsnitt 5.1.2.2.), nämligen som en allmän beteckning för sådant handlande av en fysisk person som över huvud taget kan utlösa skadeståndsansvar för honom, bör emellertid kravet på objektivt åsidosättande av culparegelns handlingsnormer komma till uttryck i lagtexten, lämpligen genom att där talas om skada som arbetstagaren vållar genom »fel eller försummelse».

Som skadeståndskommittén har framhållit skall principalansvar kunna inträda endast under förutsättning att det råder ett visst samband mellan den skadevållande handlingen och vederbörande arbetstagares verksamhet för arbetsgivarens räkning. I kommitténs lagförslag kommer detta till uttryck på två sätt. För det första uppställs det kravet att arbetstagaren skall

ha vållat skadan »i tjänsten». Kommittén har här knutit an till en motsvarande begränsning i åtskilliga utländska rättssystem, som innehåller lagbestämmelser om principalansvar. Enligt kommittén föreligger emellertid behov av en ytterligare begränsning. Kommittén framhåller, att också vissa uppsåtliga handlingar kan anses begångna »i tjänsten», t. ex. misshandel som en överordnad förövar mot någon underordnad, stölder eller andra brottsliga handlingar som en anställd förövar under eller i anslutning till arbetet etc. Vissa handlingar av detta slag ligger emellertid enligt kommittén så långt utanför vad arbetsgivaren skäligen bör ta i beräkning, att de inte rimligen bör utlösa principalansvar för denne. Det s. k. husbondeansvaret i dansk och norsk rätt har på grundval av sådana överväganden underkastats vissa begränsningar i rättspraxis. Enligt kommittén bör en arbetsgivare inte vara ansvarig t. ex. om en arbetstagare genom sabotage vållar förödelse eller personskada eller i sinnesförvirring dödar någon, även om handlingen begås i nära samband med tjänsten. Detsamma bör enligt kommittén gälla om en arbetstagare under arbetet misshandlar en personlig ovän bland arbetskamraterna. Enligt kommittén bör behovet av att kunna fritaga arbetsgivaren från ansvarighet i fall av denna art tillgodoses genom en uttrycklig bestämmelse. Kommittéförslaget innehåller i enlighet härmed en bestämmelse av innebörd att principalansvaret inte skall omfatta skada genom sådan handling som det, med hänsyn till verksamhetens eller arbetsuppgiftens art, saknas skälig anledning att ta i beräkning (1 § andra stycket). Frågan om handlingen är så »extraordinär» att arbetsgivaren inte bör svara för den skall enligt kommittén bedömas efter grunder som påminner om läran om adekvat kausalitet.

Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag att principalansvaret begränsas genom kravet att arbetstagaren vållat skadan »i tjänsten». Den föreslagna bestämmelsen om undantag för s. k. »extraordinära» handlingar eller »abnormhandlingar» har i allmänhet också godtagits under remissbehandlingen.

Även för egen del biträder jag förslaget att det i lagtexten ställs upp krav på att den skadevållande arbetstagaren skall ha handlat »i tjänsten», ett uttryck som f. n. används i bestämmelsen om redares principalansvar i 8 § sjölagen. Formuleringen »under arbetsutövning», som har föreslagits i ett remissyttrande, antyder i alltför hög grad en enbart tidsmässig avgränsning och förmedlar därför knappast på ett adekvat sätt det krav på funktionellt samband som det här är fråga om.

Jag delar i och för sig kommitténs uppfattning att »abnormhandlingar» inte bör utlösa principalansvar för arbetsgivaren, även om de står i ett visst tidsmässigt eller praktiskt samband med arbetstagarens verksamhet för arbetsgivarens räkning. Enligt min mening är det dock inte nödvändigt att låta detta komma till uttryck i en särskild bestämmelse. Genom en rimlig tolkning av uttrycket »i tjänsten» bör det vara möjligt att nå en avgräns-

ning av tillämpningsområdet som väsentligen tillgodoser de ändamålssynpunkter som har föranlett kommittén att föreslå den särskilda föreskriften om abnormhandlingar. Jag vill särskilt erinra om att man i dansk och norsk rättspraxis har nått fram till en sådan avgränsning utan särskilt lagstöd. Också andra skäl talar emot kommitténs förslag. Alldeles bortsett från de komplikationer som skulle följa av att domstolarna nödgas ta hänsyn till två så i och för sig obestämda kriterier som kravet att handlingen företagits i tjänsten och att den varit på visst sätt beräknelig, inger det betänkligheter att från principalansvarets tillämpningsområde utesluta handlingar, som faktiskt har ett så nära samband med arbetstagarens verksamhet för principalens räkning att de kan anses förövade i tjänsten, enbart på den grund att arbetsgivaren inte skäligen kunnat ta dem i beräkning. I fall av denna art synes det, som också framhållits i ett remissyttrande, ligga närmast till hands att låta arbetsgivaren bära de ekonomiska följderna av att arbetstagaren avvikit från vad man normalt kunnat förvänta av honom.

I enlighet med dessa överväganden föreskrivs i första stycket av förevarande paragraf att den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten.

Utöver de avvikelser som jag redan har berört har i förhållande till kommittéförslaget gjorts den redaktionella förenklingen att det särskilda omnämnandet av yrkesmässig verksamhet har fått utgå som överflödigt. Med hänsyn till bl. a. paragrafens tillämpning i offentlig verksamhet kan en sådan precisering t. o. m. framstå som något missvisande.

Till arbetstagare i paragrafens mening är som jag tidigare har nämnt i första hand att hänföra dem som omfattas av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet sådant detta har utbildats i domstolarnas tillämpning av annan civilrättslig lagstiftning, främst på arbetsrättens område. Paragrafen är sålunda undantagslöst tillämplig när förhållandet mellan den som anlitas för en arbetsuppgift och den som anlitar honom regleras av ett tjänsteavtal. Såväl de högsta som de lägst anställda hos en arbetsgivare omfattas av bestämmelsen. Påpekas bör emellertid att vissa högre befattningshavare hos en juridisk person, t. ex. verkställande direktören i ett aktiebolag, har ställning som organ och att vållande av personer i organställning ådrar den juridiska personen skadeståndsansvar omedelbart enligt den allmänna culparegeln i 2 kap. 1 § departementsförslaget. Fastän vissa hithörande befattningshavare är att anse som arbetstagare blir det sålunda i sådana fall inte fråga om ett principalansvar enligt förevarande paragraf i förslaget. Saken har emellertid för skadeståndslagens del praktisk betydelse endast vid tillämpning av jämkningsregeln i 3 kap. 6 § departementsförslaget. Denna kan inte tillämpas när en arbetsgivare svarar på

grund av eget vållande utan bara när det är fråga om principalansvar i egentlig mening (jfr avsnitt 5.1.3.6.).

Med anledning av ett par remissuttalanden vill jag understryka, att det inte har någon självständig betydelse hur lång tid den skadevållande medhjälparen har anlitats av principalen, så länge det från andra synpunkter är naturligt att betrakta förhållandet mellan denne och den anlitade som ett tjänsteavtalsförhållande. Här liksom vid tillämpning av den arbetsrättsliga lagstiftningen blir det avgörande bl. a. om det föreligger ett subordinationsförhållande, dvs. i vad mån principalen enligt avtalet har befogenhet att bestämma över arbetets utförande och över huvud taget utöva kontroll över den anlitade. Principalansvar kan sålunda i princip tillämpas även när fråga är om ett rent tillfälligt anställningsförhållande, t. ex. när någon har anlitat en städhjälp, en barnvakt eller en trädgårdsarbetare för några timmars arbete.

Hemarbetare och andra s. k. okontrollerade arbetstagare anses i varje fall numera gå in under det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Det kan enligt min mening inte råda tvekan om att de okontrollerade arbetstagarna bör ådra vederbörande arbetsgivare principalansvar enligt förevarande paragraf. Jag kan sålunda inte dela SAF:s uppfattning att en sådan tillämpning skulle gå längre än vad som är rimligt eller har stöd i ett allmänt betraktelsesätt. En förutsättning för att principalansvar skall komma i fråga är emellertid här liksom i andra fall att den skadevållande handlingen har begåtts i tjänsten, och som Svea hovrätt har framhållit i sitt remissyttrande torde skador som t. ex. hemarbetare vållar inte sällan uppkomma under sådana förhållanden att det inte kan anses vara fråga om vållande i tjänsten. Härigenom kommer paragrafens tillämpning i hithörande fall att underkastas en naturlig begränsning.

Som jag har sagt i det föregående bör principalansvar i ganska vidsträckt omfattning tillämpas också vid vållande av åtskilliga andra kategorier av medhjälpare än sådana som intar ställning av arbetstagare i civilrättslig mening. När det gäller att avgränsa paragrafens tillämpningsområde utanför de egentliga arbetstagarnas grupp bör de ändamålssynpunkter som ligger till grund för förslaget om ett oinskränkt principalansvar för arbetsgivare och som jag har redovisat i det föregående (avsnitt 2.2.4.3.) vara avgörande. I första hand bör sålunda beaktas hur de ekonomiska följderna av skadefall i en viss verksamhet bör fördelas från samhälls- och företagsekonomiska synpunkter. En viktig synpunkt är vidare vem som från praktiska och ekonomiska synpunkter står närmast att ordna försäkringsskyddet mot de skaderisker som det rör sig om. Den rättsliga regleringen måste också ta hänsyn till de skadelidandes reparationsintresse, och skadeståndsansvaret bör således så långt möjligt läggas på de rättssubjekt som typiskt sett har de bästa ekonomiska förutsättningarna att infria ansvaret utan att detta blir alltför betungande för dem. Hänsyn måste emellertid sam-

tidigt också tas till i vilken mån principalen rent faktiskt har möjligheter att genom förebyggande åtgärder och genom att instruera och utöva kontroll över medhjälparen kan öva inflytande på skadefrekvensen och skaderiskernas omfattning i övrigt.

Nu anförda synpunkter leder som jag tidigare har framhållit till att paragrafen blir tillämplig på åtskilliga andra medhjälpare än dem som omfattas av det hittills vedertagna civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Likväl synes det inte vara nödvändigt från vare sig praktiska eller teoretiska synpunkter att ta ställning till om någon kategori medhjälpare som faller utanför detta begrepp direkt bör anses som arbetstagare enligt förevarande paragraf. Om man från sådana mer pragmatiska synpunkter som jag nyss har angett finner det ändamålsenligt att i ett givet fall tillämpa principalansvar, synes det nämligen vara av underordnad betydelse huruvida man uttryckligen betecknar den skadevållande medhjälparen som arbetstagare — i skadeståndsrättslig mening — eller, med utgångspunkt i ett jämförelsevis snävt avgränsat arbetstagarebegrepp, tillämpar förevarande paragraf analogiskt. Jag kommer i det följande att diskutera frågan om paragrafens tillämpning i vissa praktiskt betydelsefulla situationer, där den skadevållande knappast kan anses som arbetstagare i traditionell civilrättslig mening, utan att ta närmare ställning till huruvida det i de olika fallen skall anses vara fråga om en direkt eller analogisk tillämpning av bestämmelsen.

S. k. b e r o e n d e u p p d r a g s t a g a r e anses till stor del omfattade av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Liksom kommittén anser jag att vållande »i tjänsten» av en sådan medhjälpare regelmässigt bör ådra uppdragsgivaren principalansvar. I likhet med vissa remissinstanser vill jag inte göra något undantag för sådana kategorier som försäkringsombud eller bensinstationsföreståndare. Dessa intar visserligen ofta en formellt självständig ställning som egna företagare men står i allmänhet i ett starkt faktiskt och ekonomiskt beroendeförhållande till sina uppdragsgivare. Från de synpunkter som här bör vara bestämmande är det därför naturligt att vid tillämpning av förevarande paragraf jämställa dem med arbetstagare i trängre mening.

Över huvud taget bör man inte fästa avgörande vikt vid att en medhjälpare formellt uppträder som självständig företagare, om han nämligen från ekonomiska synpunkter och i betraktande av de förhållanden under vilka han faktiskt utför sitt arbete intar en uppenbar beroendeställning i förhållande till sin uppdragsgivare. Att det mått av självständighet som uppdragstagaren åtnjuter anses böra medföra t. ex. att han inte är berättigad till semester bör sålunda inte utan vidare leda till att han inte anses kunna ådra uppdragsgivaren principalansvar. Med ett sådant synsätt kommer t. ex. vissa hantverkare och liknande kategorier som en fastighetsägare regelbundet anlitar för reparationsarbeten e. d. att omfattas av förevarande pa-

ragraf oberoende av om deras avtal med fastighetsägaren är att anse som tjänsteavtal eller inte, under förutsättning att de inte driver rörelse i egentlig mening. Att avtalet formellt rubriceras som uppdrags- eller entreprenadavtal hindrar sålunda inte en tillämpning av principalansvar, om de förhållanden under vilka arbetet faktiskt utförs mera liknar vad som karakteriserar anställningsförhållanden i egentlig mening.

I allmänhet torde man inte till arbetstagare i civilrättslig mening hänföra den som utan vederlag utför arbete för annans räkning. I åtskilliga sådana fall bör emellertid förevarande paragraf kunna tillämpas. I likhet med skadeståndskommittén anser jag sålunda att vid arbetsbyten t. ex. inom jordbruket eller mellan utövare av vissa hantverksmässiga yrken den för vars räkning arbetet utförs bör svara för vållande av sin medhjälpare. Från den skadelidandes synpunkt är det nämligen en helt betydelselös omständighet, huruvida betalning för arbetet utgår eller inte eller utgår i annan form än kontant avlöning. Det avgörande bör i stället vara om arbetet faktiskt utförs under sådana förhållanden att relationen mellan medhjälparen och »principalen» objektivt sett framstår som ett anställningsförhållande.

Med denna utgångspunkt är det också naturligt att tillämpa principalansvar i åtskilliga fall då familjemedlemmar eller personliga vänner vederlagsfritt biträder varandra med att utföra arbetsuppgifter. En förutsättning är emellertid att arbetet är av sådan art att det hade varit naturligt att i stället anställa en utomstående person för uppgiften. Principalansvar bör således kunna åläggas t. ex. en lantbrukare som anlitar sina halvvuxna barn vid gårdens skötsel. Men även om verksamheten inte är av ekonomisk natur, som t. ex. när en person i egen regi uppför en sommarstuga eller utför reparationsarbeten på sin villa med biträde av familjemedlemmar eller goda vänner, bör principalansvar kunna komma i fråga. Däremot synes paragrafen inte böra tillämpas, om det är fråga om mera vardagliga göromål som ingår i den dagliga hushållningen och är av mer tillfällig natur, som t. ex. när någon låter sin son klippa gräsmattan eller tvätta bilen. Än mindre kan en tillämpning av förevarande bestämmelse komma i fråga när någon rent tillfälligt lämnar en god vän eller granne e. d. ett handtag, t. ex. hjälper till att flytta några möbler, resa en stege, bärga en bil som kört i diket etc.

Ett gränsfall föreligger när någon utan vederlag ställer sig till förfogande som funktionär vid en idrottstävling e. d. och därunder vållar tredje man skada. Enligt skadeståndskommittén bör principalansvar kunna åläggas arrangören av tävlingen i ett sådant fall. Svea hovrätt har i sitt remissyttrande uttalat tvekan på denna punkt och har därvid framhållit att det här är fråga om en fritidssysselsättning under mestadels tämligen lösa organisationsformer och att arrangören, t. ex. en idrottsförening, inte kan anses ha en sådan tillsynsplikt att utomobligatoriskt principal-

ansvar är motiverat. För egen del vill jag närmast ansluta mig till kommitténs ståndpunkt, men det är tydligt att förhållandena kan vara mycket varierande och frågan kan knappast besvaras generellt. Om emellertid en ideell förening för att stärka sina finanser och i någotsånär fasta organisatoriska former ordnar något slag av tillställning och därvid anlitar frivilliga krafter som funktionärer, ligger det i allmänhet nära till hands att anse dessa som arbetstagare i paragrafens mening och sålunda ålägga föreningen principalansvar. Annorlunda ställer det sig om exempelvis en villaägareförening i rent förströelsesyfte och i mer improviserade former ordnar tävlingar och lekar för barnen på midsommaraftonen och därvid vissa av föräldrarna ställer sig till förfogande som »funktionärer». I ett sådant fall finns knappast tillräckliga skäl att låta föreningen svara för skada som någon av de medverkande kan vålla.

Skadeståndskommittén har särskilt berört den situationen att flera personer bildar ett arbetslag och driver verksamhet tillsammans utan att dock organisera arbetslaget som en juridisk person. Enligt kommittén bör medlemmarna i arbetslaget svara solidariskt för skada som någon av dem vållar under arbetet. Rörande de närmare förutsättningar som enligt kommittén bör vara uppfyllda för att principalansvar skall kunna tillämpas i sådana fall hänvisar jag till kommittébetänkandet (»Skadestånd II», s. 72 f). För egen del kan jag väsentligen ansluta mig till kommitténs ståndpunkt, som i allmänhet har godtagits också av remissintanserna.

Som kommittén likaledes har uttalat bör i vissa fall de enskilda delägarna i ett enkelt bolag kunna åläggas att svara solidariskt för skada som någon av dem vållat under verksamhet för bolagets räkning. Framför allt gäller detta, när bolagsmannen har utfört sysslor av sådan art att de normalt brukar anförtros åt underordnade anställda och i övrigt under förhållanden som liknar en arbetstagares.

Skadeståndskommittén har tänkt sig att principalansvar skall kunna tillämpas också i vissa fall när en fastighetsägare eller annan företagare överlämnar förvaltningen av fastigheten eller företaget till en utomstående fysisk eller juridisk person att självständigt ombesörjas av uppdragstagaren. Är förvaltaren en fysisk person kan omständigheterna otvivelaktigt vara sådana att det är naturligt att jämställa honom med en arbetstagare. Däremot anser jag det inte vara tänkbart att ens genom analogisk tillämpning av förevarande paragraf nå fram till ett principalansvar för vållande av en juridisk person. En annan sak är att omständigheterna någon gång kan vara sådana att de anställda hos den anlitade juridiska personen i verkligheten intar en sådan ställning i förhållande till uppdragsgivaren och utför sitt arbete för dennes räkning under sådana omständigheter att det framstår som naturligt att vid tillämpning av förevarande bestämmelse betrakta dem som arbetstagare också i uppdragsgivarens tjänst. Den anställdes vållande kan i ett sådant fall tänkas utlösa principalansvar för såväl

uppdragsgivaren som uppdragstagaren. Vidare bör i detta sammanhang påpekas att den nya lagstiftningen givetvis inte skall utgöra hinder mot att domstolarna också framdeles tillämpar sådana grundsatser om skadeståndsansvar med anledning av vållande av självständig medhjälpare som redan har kommit till uttryck i vissa avgöranden i äldre rättspraxis (jfr härom avsnitt 2.2.4.4.).

Som jag redan har påpekat inträder skadeståndsansvar för en juridisk person med anledning av vållande av befattningshavare som har ställning som organ för den juridiska personen direkt på grund av reglerna om ansvar för eget vållande. Detsamma gäller i vissa andra fall då skada vållas av någon som handlar i egenskap av legal ställföreträdare för annan, t. ex. som boutredningsman, förmyndare, god man, konkursförvaltare e. d. Som skadeståndskommittén har påpekat kan emellertid en tillämpning av nu förevarande bestämmelse om principalansvar bli aktuell, när den som tillhör någon av här ifrågavarande kategorier — inklusive ledamöter av en juridisk persons styrelse eller annat motsvarande organ — utför arbete som visserligen faller utanför hans egentliga förvaltningsuppgifter men fullgörs för dens räkning som han företräder och i övrigt under omständigheter som är att jämställa med vad som utmärker anställningsförhållanden.

Förevarande bestämmelse blir som jag redan tidigare har framhållit tillämplig inom den del av den offentliga verksamheten som inte avser myndighetsutövning. Till arbetstagare blir härvid att hänföra alla anställda hos staten, kommun eller annan offentlig inrättning. Inom den offentliga sektorn torde det mera sällan bli aktuellt att tillämpa paragrafen vid vållande av sådana medhjälpare som inte omedelbart omfattas av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet, eftersom denna verksamhet regelmässigt bedrivs antingen med anlitande av anställd arbetskraft eller med biträde av helt självständiga medhjälpare. I ett hänseende kan emellertid uppkomma vissa gränsdragningssvårigheter som inte har full motsvarighet i enskild verksamhet. Det gäller frågan vilka befattningshavare som är att hänföra till organ. Begreppet organ får nämligen i den offentliga verksamheten ett delvis annat och mera vidsträckt innehåll än när det gäller de juridiska personer som bildats enligt privaträttsliga regler. Till organ för staten torde sålunda få räknas inte endast de högsta statsmakterna, regeringen och riksdagen, utan också centrala förvaltningsmyndigheter som självständigt handlar för statens räkning. På motsvarande sätt är kommunala nämnder av olika slag i regel att uppfatta som organ för kommunerna. Saken har emellertid begränsad praktisk betydelse, eftersom den verksamhet som utövas av dessa myndigheter och nämnder mestadels avser myndighetsutövning och det allmännas ansvarighet för skada vållad i sådana sammanhang är uttömmande reg-

lerad genom bestämmelserna i 2 och följande §§ i förevarande kapitel. När en myndighet eller en kommunal nämnd som har ställning av organ för staten resp. en kommun begår ett fel eller en försummelse i verksamhet som inte avser myndighetsutövning och därigenom vållar person- eller sakskada, t. ex. när en kommunalnämnd eller drätselkammare försummar att vidta skyddsåtgärder beträffande en farlig anordning i en offentlig lokal med påföljd att en besökare skadas, bör skadeståndsansvar inte åläggas med stöd av förevarande bestämmelse eller 3 kap. 2 § utan med tillämpning av bestämmelsen i 2 kap. 1 § departementsförslaget om skadestånd på grund av eget vållande.

Det torde mera sällan förekomma att en enskild ledamot av t. ex. en statlig eller kommunal nämnd, som har ställning av organ för staten resp. kommunen, genom handlande på egen hand vållar skada som inte är att hänföra till skada vid utövning av offentlig myndighet. Men undantag kan förekomma, och på samma sätt som när det gäller vållande av en enskild ledamot av t. ex. ett aktiebolags styrelse, bör principalansvar kunna åläggas staten resp. kommunen, om någon som innehar en statlig eller kommunal förtroendesyssla tillfälligt men mer eller mindre direkt på grund av sin ställning utför göromål för statens eller kommunens räkning som normalt anförtros en vanlig arbetstagare.

Vissa persongrupper utför för det allmännas räkning arbete av i stort sett samma typ som på den enskilda sektorn fullgörs av arbetstagare men gör det inte frivilligt utan på grund av offentligrättsligt tvång. Framför allt gäller detta värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga och personer som fullgör civilförsvarstjänstgöring, men samma situation kan föreligga vid en eventuell tillämpning av den allmänna tjänstepliktslagen. Vidare bör här nämnas arbete som utförs av interner på fångvårdsanstalter, av elever på ungdomsvårdsskolor, av patienter som har tvångsintagits på sjukhus för sluten psykiatrisk vård, av personer som har omhändertagits enligt nykterhetsvårdslagstiftningen m. fl. Skadeståndskommittén har ansett att reglerna om principalansvar skall kunna tillämpas när skada vållas av någon som utför sådant arbete som här avses, och denna ståndpunkt har godtagits av så gott som alla remissinstanser. Också jag ansluter mig till kommitténs uppfattning på denna punkt.

Principalansvar enligt förevarande bestämmelse bör i vissa fall kunna tillämpas också när skada vållas av elever vid läroanstalter såsom grundskolor, fackskolor, gymnasier, universitet, högskolor etc. Till en början bör sålunda läroanstalten — eller dess huvudman i fall då anstalten inte kan sägas utgöra ett självständigt rättssubjekt — kunna åläggas principalansvar när en elev har vållat skada under utförande av sådant arbete för anstaltens räkning som i och för sig lika väl hade kunnat anförtros anställd arbetskraft, t. ex. städnings- eller reparationsarbeten. Att

arbetet samtidigt ibland utgör ett led i elevens utbildning bör inte utgöra hinder mot att principalansvar tillämpas. Ett sådant ansvar bör kunna komma i fråga också i vissa fall då arbetsuppgiften uteslutande tjänar ett utbildningssyfte, under förutsättning att verksamheten utåt företer uppenbara likheter med vad som förekommer i arbetslivet, t. ex. när en skolelev vållar skada under en fysiklaboration eller vid handhavande av en maskin i skolans verkstad.

Jag kan däremot inte ansluta mig till den uppfattning som har kommit till uttryck i vissa remissyttranden och som innebär att en skola eller annan undervisningsanstalt bör bära principalansvar också för skador som eleverna vållar i andra sammanhang, t. ex. under raster och skolutflykter e. d. Här saknas i allmänhet hållpunkter för en jämförelse med de förhållanden under vilka en arbetstagare i vanlig mening fullgör sina uppgifter och därmed också sakliga skäl att tillämpa principalansvar. Det bör emellertid påpekas att en tillämpning av reglerna om principalansvar för undervisningsanstalter ändå kan bli aktuell i åtskilliga hithörande fall, eftersom skadefallet inte sällan torde bero på att vederbörande lärare eller annan som är anställd vid anstalten har brustit i den tillsyn eller övervakning av den skadevållande eleven som det har ålegat honom att utöva. Vad jag nu har sagt har i princip motsvarande giltighet när interner på fångvårdsanstalter, elever vid ungdomsvårdsskolor, patienter på sjukhus etc. vållar skador i andra sammanhang än under utförande av arbete i egentlig mening i anstaltens regi.

Jag har hittills bara flyktigt berört frågan vem som är ansvarssubjekt vid tillämpning av förevarande bestämmelse, dvs. vem som i det enskilda fallet är att anse som arbetsgivare eller »principal» i förhållande till den skadevållande arbetstagaren och i denna egenskap skall bära principalansvaret. I allmänhet torde det inte uppkomma några svårigheter att besvara den frågan. Undantagsvis kan emellertid den situationen uppkomma, att det i och för sig står fullt klart att skadevållaren har handlat i sin tjänst som arbetstagare men att det däremot råder tvekan om för vems räkning han arbetade vid tillfället. Det är inte utan vidare givet att den som i t. ex. semesterlagens mening skall betraktas som skadevållarens arbetsgivare också är att anse som principal vid tillämpning av förevarande paragraf. Det förekommer t. ex. utlåning av arbetstagare från ett företag till ett annat — inte sällan i samband med uthyrning av någon komplicerad maskin e. d. — under sådana förhållanden att tjänsteavtalet mellan den »utlånade» arbetstagaren och det förstnämnda företaget består oförändrat, så att arbetstagaren i arbetsrättsligt hänseende alltjämt är att anse som anställd i detta företags tjänst, samtidigt som arbetstagaren rent faktiskt inlemmas i det andra företagets verksamhet på ett sätt som gör att han utåt framstår som helt jämställd med detta företags egna arbetstagare. I ett sådant fall kan omständigheterna vara sådana att detta företag i skade-

ståndsrättsligt hänseende bör anses som arbetstagarens principal och får bära ansvaret för skada som han vållar under utförande av arbete för företagets räkning.

Som skadeståndskommittén har framhållit får frågan i första hand avgöras med utgångspunkt i en bedömning av vilket av de båda företagen som närmast utövar kontroll över arbetstagaren och svarar för arbetsledning i fråga om de aktuella arbetsuppgifterna. I fall då skadan kan sägas ha uppkommit i verksamhet som bedrivs uteslutande för det »mottagande» företagets räkning ligger det nära till hands att detta företag ensamt får bära principalansvaret enligt förevarande paragraf. Det kan emellertid också tänkas att det är fråga om en verksamhet som bedrivs i nära samverkan mellan de båda företagen utan att det kan påstås att den ifrågavarande arbetstagaren är fastare knuten till det ena företaget än till det andra eller att han utför sitt arbete mer för det ena företagets räkning än för det andras. I ett sådant fall bör det inte vara uteslutet att anse båda företagen som arbetsgivare och ålägga dem att solidariskt svara för skada som arbetstagaren vållar i sin tjänst. En likartad situation föreligger i det tidigare berörda fall då en fastighetsägare uppdrar åt ett fristående företag att handha förvaltningen av fastigheten samt uppdragstagarens anställda faktiskt utför sina sysslor för uppdragsgivarens räkning under dennes omedelbara överinseende och kontroll.

Enligt skadeståndskommitténs uppfattning bör ett företag hos vilket en skolelev får praktisk yrkesorientering bära principalansvar för skada som eleven därunder vållar. I överensstämmelse med vad jag nyss har anfört biträder jag denna uppfattning. Samma grundsats bör gälla också i andra fall då en elev vid en undervisningsanstalt som ett led i sin utbildning för kortare eller längre tid tjänstgör hos annan än anstalten. Med anledning av att skolöverstyrelsen i sitt remissyttrande har uttalat farhågor för att detta skulle minska villigheten hos framför allt mindre företag att ta emot elever för praktik och med denna utgångspunkt framfört betänkligheter mot kommitténs ståndpunkt vill jag erinra om de möjligheter skolan har att genom avtal med företagaren ikläda sig det slutliga ansvaret för de ekonomiska följderna av sådana skadefall. Ett sådant kontraktsmässigt regressansvar torde genom särskilda villkor kunna inbegripas i en av skolan tecknad ansvarsförsäkring. Några sådana olägenheter av den här förordade ordningen som skolöverstyrelsen har befarat synes därför inte behöva uppkomma.

Enligt såväl kommittéförslaget som departementsförslaget är det en förutsättning för att principalansvar skall inträda att arbetstagaren har vållat skadan i tjänsten. Avgörande för om denna förutsättning skall anses uppfylld är enligt skadeståndskommittén huruvida arbetstagarens handlande har ett funktionellt samband med arbetstagarens tjänst, men det fordras enligt kommittén inte att handlingen direkt avser fullgörande av ett tjäns-

teåliggande eller att skadan har vållats under arbetstid. En skadegörande handling, som inte innebär något mera markant avsteg från vad som normalt förekommer i verksamheten, exempelvis vållande av brandskada i samband med tobaksrökning, bör enligt kommittén medföra principalansvar för arbetsgivaren. På liknande sätt bedömer kommittén det fallet att arbetstagaren vållar skada under det att han färdas mellan två arbetsplatser eller i samband med att han under resa till eller från arbetet skall uträtta ett ärende som sammanhänger med arbetsgivarens verksamhet. Också misshandel, stöld och liknande brottsliga handlingar kan enligt kommittén i vissa fall anses begångna i tjänsten. Men enligt kommitténs förslag skall principalansvar i sådana fall inträda endast under förutsättning att skadefallet typiskt sett hör till beräkneliga risker i den verksamhet eller vid fullgörande av det slags arbetsuppgifter som det gäller. Som exempel anför kommittén i detta sammanhang att en överordnad misshandlar en underordnad och att en arbetstagare under eller i nära anslutning till arbetet begår en stöld eller annan liknande brottslig handling. Av särskild betydelse i sådana fall är enligt kommittén huruvida arbetet har gett skadevållaren särskilda möjligheter att föröva brottet.

Ett flertal remissinstanser har förordat en mera restriktiv bedömning av vilka handlingar av en arbetstagare som skall medföra principalansvar för arbetsgivaren. Enligt justitiekanslern gäller detta särskilt sådana handlingar av mera löst anlitad arbetskraft som klart saknar samband med den anställdes tjänsteåligganden. Magistraten i Hälsingborg anser att åtgärder som innebär avsteg från vad som normalt kan sättas i samband med verksamheten inte bör föranleda principalansvar. Stadsjuristen i Stockholm ger uttryck för en liknande uppfattning och nämner dessutom sådana skadebringande handlingar som väl kan förutses men måste betecknas som ovanliga i den aktuella verksamheten. Försvarets civilförvaltning sätter i fråga om man inte uttryckligen bör kräva att handlingen avser fullgörande av ett tjänsteåliggande. I ett par yttranden har man ställt sig kritisk mot att ansvaret skall omfatta vissa skador som vållas vid förflyttning till och från arbetsplatsen eller i övrigt i trafiken. En rad instanser, bland dem kommerskollegium, Svenska försäkringsbolags riksförbund och SAF, har framför allt vänt sig mot att en principal i den utsträckning som kommittén har förutsatt skall svara för uppsåtliga handlingar eller i övrigt handlingar som framstår som »abnorma» i verksamheten. Bl. a. har riksförbundet betonat att ett så omfattande ansvar visserligen ibland kan grundas på ett kontraktsförhållande mellan principalen och den skadelidande men inte gärna kan följa av en allmän regel om principalansvar för anställdas handlingar i tjänsten.

Under remissbehandlingen har emellertid också den meningen kommit till uttryck att ansvaret i nu förevarande hänseende i vissa fall bör gå längre än kommittén har tänkt sig. I ett yttrande hävdas sålunda t. ex. att prin-

cipalansvar i princip alltid bör inträda när en arbetstagare vållar skada under färd till eller från arbetet.

För egen del vill jag i det väsentliga ansluta mig till skadeståndskommitténs uttalanden på denna punkt. Det rimmar väl med de allmänna synpunkter som jag i det föregående har anfört till stöd för ett oinskränkt principalansvar, att en arbetsgivare får bära ett ganska vidsträckt ansvar också för vållande till skada genom sådana handlingar av hans arbetstagare som ligger utanför dessas egentliga tjänsteåligganden. När det gäller handlingar av detta slag bör dock som ett minimikrav gälla att det till väsentlig del är just på grund av tjänsteförhållandet eller de konkreta arbetsuppgifter arbetstagaren haft att utföra som han har kommit att vålla skada. Om en arbetstagare på väg från eller till arbetet orsakar en trafikskada, t. ex. genom att cykla på en fotgängare, kan detta krav i allmänhet inte anses vara uppfyllt — här saknas normalt den nödvändiga anknytningen till skadevållarens verksamhet för principalens räkning. Detta gäller i princip även om arbetstagaren under färden skall uträtta ett ärende åt sin arbetsgivare eller har arbete med sig hem. Undantagsvis kan dock förhållandena vara sådana att arbetsgivaren bör åläggas principalansvar också i situationer av detta eller liknande slag. Om i det anförda exemplet skadan har orsakats av ett redskap eller något annat arbetsmaterial, som arbetstagaren för med sig hem för att senare använda i sitt arbete, och skadefallet beror på föremålets särskilda beskaffenhet — som kan vara fallet exempelvis när en entreprenadarbetare vållar en trafikolycka under förflyttning av ett särskilt inrättat arbetsredskap — får det sålunda anses vara fråga om ett vållande i tjänsten.

Allmänt sett blir det i första hand beroende på den skadevållande handlingens karaktär, om det skall anses föreligga ett sådant samband med arbetstagarens tjänst eller arbetsuppgifter att principalansvar bör åläggas arbetsgivaren. En väsentlig synpunkt är i vad mån en handling som inte vare sig direkt eller indirekt syftar till fullgörande av ett tjänsteåliggande framstår som någorlunda beräknelig i en verksamhet av det aktuella slaget. Principalansvaret bör omfatta sådana alldagliga handlingar som visserligen inte utgör ett nödvändigt led i arbetet men som ändå erfarenhetsmässigt kan väntas förekomma i verksamheten. Så t. ex. bör principalansvar tillämpas, när en hantverkare vållar skada i samband med att han hjälper till att rymma ut ett rum i en bostadslägenhet där han skall arbeta eller när han vårdslöst orsakar brandskada i samband med att han tar en rökpaus i arbetet.

Kravet på funktionellt samband med tjänsten eller arbetsuppgifterna kan i allmänhet ställas lägre, om arbetsgivaren åtminstone typiskt sett har haft faktiska möjligheter att övervaka arbetstagarens förehavanden. Det innebär att principalansvaret i princip torde kunna sträckas ganska långt i det nu aktuella hänseendet i fråga om skada som en fast anställd arbetstagare vållar på den sedvanliga arbetsplatsen. Omvänt lär man få ställa större krav

på sambandet mellan den skadevållande handlingen och arbetstagarens arbete för principalens räkning när det gäller t. ex. skada som någon vållar under det att han mer tillfälligt utför sysslor för annans räkning, såsom vid arbetsbyten, väntjänster i privatlivet e. d. Vad en privatperson företar sig under det att han hjälper en bekant med ett sportstugebygge eller trädgårdsarbete är från »principalens» synpunkt ofta ovidkommande, om inte handlingen ingår direkt som ett led i det arbete för vilket skadevållaren har anlitats. Situationen skiljer sig här i allmänhet från vad som förekommer i sedvanliga anställningsförhållanden på ett sätt som ofta är uppenbart även för utomstående.

Vad särskilt angår uppsåtligt skadevållande av en arbetstagare är det tydligt att försiktighet är påkallad. Ett vidsträckt principalansvar för sådana skadefall skulle många gånger leda till resultat som ter sig obilliga mot arbetsgivaren. Också försäkringsmässiga hänsyn talar för en restriktiv tillämpning av principalansvar i sådana fall. Utöver ett sådant funktionellt samband med tjänsteförhållandet som jag nyss har talat om bör sålunda krävas att det är fråga om en risk som framstår som åtminstone i någon mån beräknelig och inte helt onormal för verksamheten i fråga.

När en hantverkare gör sig skyldig till stöld under arbetet i en fastighet, bör sålunda arbetsgivaren bli ersättningsskyldig, men däremot knappast när arbetstagaren tar sig in i fastigheten under sin fritid för att stjäla, även om stölden har underlättats av hans lokalkännedom eller han har kunnat ta sig in i fastigheten med hjälp av nycklar som han fått tillgång till i och för sitt arbete. En restaurangägare bör ansvara om en rockvaktmästare misshandlar en berusad person i samband med att denne skall avvisas ur lokalen, men inte om vaktmästaren skadar någon som han av privata orsaker har kommit i ordväxling med under arbetstiden. Om en förman under utövning av arbetsledning förgriper sig på en underordnad arbetare eller omvänt misshandlas av denne, bör arbetsgivaren svara för skadan, men principalansvar bör inte tillämpas, om det rör sig om skador som arbetstagare tillfogar varandra vid ett privat slagsmål under en arbetspaus, osv.

Sådana »abnormhandlingar» som kommittén har velat utesluta från principalansvarets tillämpningsområde genom en uttrycklig bestämmelse skall som jag tidigare har nämnt inte heller enligt departementsförslaget föranleda principalansvar. En arbetsgivare bör inte rimligen bära risken för exempelvis sabotagehandlingar eller dråp som en arbetstagare begår, såvida inte handlingen i ett enskilt fall och på grund av tjänstens särskilda beskaffenhet måste anses ha ett mycket nära funktionellt samband med arbetstagarens tjänsteåligganden, som t. ex. när en nattvakt i rädsla uppsåtligen skjuter ner en inkräktare som söker ta sig in på ett fabriksområde. Det undantag för »abnormhandlingar» som sålunda skall gälla avser inte uteslutande uppsåtliga handlingar. Om en vanligtvis normalt aktsam arbets-

tagare i ett förvirringstillstånd e. d. företar en helt huvudlös handling som vållar skada, kan omständigheterna vara så exceptionella att handlingen inte kan anses företagen i tjänsten och att sålunda arbetsgivaren går fri från ansvar, även om handlingen skenbart framstår som företagen i tjänsten.

Vad jag hittills har sagt om innebörden av kravet att den skadevållande handlingen skall ha företagits i tjänsten har i första hand tagit sikte på principalansvar i utomobligatoriska förhållanden. Som flera remissinstanser har påpekat kan ett föreliggande avtalsförhållande mellan principalen och den skadelidande medföra en annan och mot principalen strängare bedömning i detta hänseende. Lagförslaget är inte avsett att leda till några förändringar i fråga om omfattningen av det oinskränkta principalansvar som redan nu i allmänhet gäller i kontraktsförhållanden. När det gäller räckvidden i förevarande hänseende av det kontraktsmässiga principalansvaret bör hittillsvarande rättspraxis vara vägledande även i den framtida rättstillämpningen.

En praktisk fråga som tas upp av skadeståndskommittén och vissa remissinstanser rör arbetsgivares ansvar för stölder som arbetstagare begår mot varandra på arbetsplatsen. Kommittén påpekar att en arbetsgivare genom att vidtaga särskilda åtgärder för att skydda arbetstagarna mot sådana förluster, t. ex. genom att tillhandahålla låsta skåp eller ordna övervakning av en parkeringsplats, kan ha åtagit sig att svara för anordningarnas effektivitet. Om en anställd begår inbrott i ett sådant skåp, bör dock enligt kommittén arbetsgivaren mera sällan bli ersättningsskyldig.

Frågan i vad mån en arbetsgivare bör svara för skadefall av denna typ är svårbedömd. Med anledning av vad en remissinstans har uttalat vill jag emellertid till en början framhålla att man i allmänhet inte kan ur själva tjänsteavtalet härleda någon garantiförpliktelse för arbetsgivaren att svara för skada på eller förlust av de anställdas tillhörigheter. Det utesluter givetvis inte att en arbetsgivare i ett enskilt fall kan ha gjort mer eller mindre långtgående utfästelser i detta hänseende. Sådana utfästelser måste emellertid ha kommit till klart uttryck. Enbart den omständigheten att arbetsgivaren vidtagit särskilda åtgärder till skydd mot t. ex. tillgreppsbrott kan inte anses medföra ett strängare skadeståndsansvar för honom än som annars gäller. En annan sak är att arbetsgivaren givetvis bör bli ansvarig, om just sådan personal som han särskilt har avdelat för att övervaka de anställdas egendom vållar arbetstagarna förluster genom stöld av egendom.

I övrigt synes i princip böra gälla att arbetsgivarens skadeståndsansvar i hithörande fall får bedömas på väsentligen samma sätt som när en arbetstagare under eller i anslutning till arbetet har begått stöld av egendom tillhörig en utomstående tredje man. När det gäller tillgrepp i omklädnadsrum e. d. på arbetsplatsen har handlingen ofta ett så direkt samband med gärningsmannens arbete att det ligger nära till hands att anse den

vara begången i tjänsten. Å andra sidan måste beaktas att det bl. a. på grund av svårigheterna att utreda omständigheterna kring skadefall av det här slaget föreligger en risk för missbruk och uppkommer praktiska problem att kalkylera den ekonomiska betydelsen av ett principalansvar, vilket i sin tur medför svårigheter för arbetsgivaren att täcka risken genom försäkring. En viss återhållsamhet i tillämpningen är därför påkallad, även om de förluster som det här kan bli fråga om mestadels har måttlig omfattning och därför ekonomiskt sett inte betyder så mycket.

I den allmänna motiveringen har jag anlagt vissa principiella synpunkter på frågan om de nya principalansvarsreglernas förhållande till bestämmelser i skadeståndsrättslig speciallagstiftning. Som jag därvid har anfört är över huvud taget bestämmelserna i skadeståndslagen av generell natur. De gäller således i princip också inom tillämpningsområdet för sådan speciallagstiftning. De kan emellertid där bli underkastade modifikationer i ena eller andra riktningen. Gemensamt för de speciallagar om utomobligatoriskt skadeståndsansvar som finns i svensk rätt är att de ger de skadelidande en bättre ersättningsrätt än som följer av allmänna utomobligatoriska skadeståndsregler, vanligtvis på det sättet att lagarna föreskriver någon form av objektivt eller på annat sätt skärpt skadeståndsansvar. Samtidigt innehåller emellertid dessa lagar ofta bestämmelser som på annat sätt inskränker eller begränsar de skadelidandes rätt. Av särskilt intresse i detta sammanhang är de ofta förekommande bestämmelserna om en kortare preskriptionstid än den allmänna 10-åriga preskriptionstiden och föreskrifter om beloppsmässiga begränsningar av skadeståndsansvarets omfattning. En tveksam fråga är om bestämmelser av detta slag skall tillämpas också när ett ersättningskrav som i och för sig kan grundas på den särskilda lagstiftningen i stället grundas på allmänna skadeståndsregler, som t. ex. den allmänna culparegeln eller den nu förevarande bestämmelsen om principalansvar.

Utan att ha ett klart stöd i lagtexten eller åtminstone i uttalanden under den särskilda lagstiftningens förarbeten kan man enligt min mening inte anta att sådana särbestämmelser om preskription e. d. som det här gäller sträcker sina verkningar utanför denna lagstiftnings egentliga tillämpningsområde, dvs. inskränker den skadelidandes möjligheter att kräva ersättning under åberopande av allmänna skadeståndsregler. Det ligger närmast till hands att i första hand anse dessa särbestämmelser vara direkt betingade av den skärpning av skadeståndsansvaret för vissa ansvarsobjekt som lagstiftningen innebär och således utgöra ett slags kompensation för den tyngre börda som har lagts på dessa subjekt i jämförelse med vad som gäller för dem som svarar endast enligt allmänna regler. De ändamålssynpunkter som bär upp särbestämmelserna kan visserligen vara av den art att de motiverar en tillämpning av bestämmelserna också när skadeståndsansvaret vilar endast på de allmänna skadeståndsreglerna. Det måste emellertid i varje

särskilt fall närmare undersökas om lagstiftaren verkligen beaktat sådana synpunkter i samband med lagstiftningens tillkomst och har tagit en klar ståndpunkt i frågan på grundval av rättspolitiska överväganden.

Med utgångspunkt i det allmänna betraktelsesätt jag här har gett uttryck åt skall jag i det följande granska förhållandena på vissa områden.

Principalansvar för bl. a. alla arbetstagares vållande föreskrivs redan nu i *2 och 6 §§ järnvägsansvarighetslagen*. Samtidigt föreskrivs i 10 § samma lag att anspråk på skadestånd enligt bl. a. dessa bestämmelser i lagen skall anhängiggöras inom två år från det skadan uppkom. Den frågan inställer sig nu om denna preskriptionsregel kan åberopas också mot en skadelidande som uttryckligen grundar sitt ersättningskrav på den nu förevarande allmänna bestämmelsen i den nya skadeståndslagen om oinskränkt principalansvar. Skadeståndskommittén har besvarat frågan jakande under anförande att preskriptionsregelns syfte annars skulle förfelas. Frågan har inte närmare berörts under remissbehandlingen.

För egen del kan jag inte ansluta mig till skadeståndskommitténs ståndpunkt. Enligt sin lydelse är 10 § järnvägsansvarighetslagen tillämplig endast i fråga om anspråk på »skadestånd enligt denna lag». Under förarbetena till lagen anfördes inte annan motivering till stadgandet än en hänvisning till de utredningssvårigheter som ansågs föreligga vid skador av det slag som omfattades av den nya lagstiftningen, dvs. skador i följd av järnvägs drift. Sakligt sett gör sig uppenbarligen synpunkter av detta slag gällande med samma styrka oavsett vad som är orsaken till en skada av detta slag. Från den synpunkten skulle det kunna finnas skäl för antagandet att bestämmelsen avsågs få generell räckvidd och således bli tillämplig oavsett vilken grund en skadelidande åberopar för ett krav på ersättning för en sådan skada. Mot ett sådant antagande talar emellertid flera andra skäl. Det måste antagas att de allmänna skadeståndsregler som gällde vid tiden för järnvägsansvarighetslagens tillkomst innebar bl. a. att rätt till ersättning för skada i följd av järnvägs drift förelåg bl. a. när vållande till skadan låg järnvägens innehavare själv till last och att denna ersättningsrätt inte var underkastad annan begränsning i tiden än den allmänna 10-årspreskriptionen. Det finns inte några uttalanden i lagens förarbeten som tyder på att dess tillskyndare åsyftat några inskränkningar i de skadelidandes redan bestående rättigheter. I konsekvens härmed har också i senare rättspraxis 10 § järnvägsansvarighetslagen ansetts inte utgöra hinder för en skadelidande att under påstående om eget vållande av innehavare av järnväg göra gällande krav mot denne på ersättning för skada i följd av järnvägens drift, trots att mer än två år förflutit från det skadan uppkom (NJA 1960 s. 243). Det ligger nära till hands att ta detta avgörande till intäkt för att den särskilda preskriptionsbestämmelsen i 10 § järnvägsansvarighetslagen över huvud taget inte kan åberopas mot ett ersättningskrav som grundas på allmänna skadeståndsregler. Det lär emellertid få anses vara en öppen fråga,

om man i detta sammanhang kan till allmänna skadeståndsregler räkna också de grundsatser om inskränkt principalansvar för drifts- och arbetsledning som utbildats i rättspraxis men vid tillkomsten av järnvägsansvarighetslagen ännu inte hade fått några klara konturer. Enligt min mening talar visserligen goda skäl för att den som lider en sådan skada i följd av järnvägs drift som i och för sig omfattas av järnvägsansvarighetslagens bestämmelser redan enligt gällande rätt kan föra en skadeståndstalan mot järnvägens innehavare under åberopande av allmänna grundsatser om principalansvar utan att träffas av den speciella preskriptionsregeln. Frågan har dock inte prövats i rättspraxis och rättsläget är oklart.

Oavsett hur det förhåller sig enligt gällande rätt i detta hänseende, måste emellertid läget för framtiden påverkas av att det genom den nya skadeståndslagen införs lagregler om ett allmänt principalansvar. Dessa regler måste rimligen i lika hög grad som bestämmelsen om ansvar för eget vållande i 2 kap. 1 § departementsförslaget tilläggas karaktären av allmänna skadeståndsregler och frågan om deras tillämplighet inom området för speciallagstiftning bedömas på samma sätt som när det gäller regler om ansvar för eget vållande. Starka sakskäl talar dessutom för att ett principalansvar enligt den nya lagstiftningen för skada i följd av järnvägs drift bör vara underkastad endast den allmänna tioårspreskriptionen. Hänvisningen i järnvägsansvarighetslagens förarbeten till utredningssvårigheterna får numera anses ha ringa bärkraft som motivering för en kortare preskriptionstid. Från utredningssynpunkt intar järnvägsskadorna inte någon sådan särställning jämfört med skador i annan verksamhet inom kommunikationsväsendet eller med skador i olika slag av industriell verksamhet som vid järnvägsansvarighetslagens tillkomst kunde motivera en särreglering i preskriptionshänseende. Utredningssvårigheterna torde i själva verket ofta vara större vid omfattande olyckor inom en modern industrianläggning, t. ex. en sprängämnesfabrik eller ett oljeraffinaderi. Man skulle också komma i en egendomlig och motsägelsefull situation, om man tillämpade den särskilda regeln om korttidspreskription i fråga om skadeståndsanspråk som visserligen formellt omfattas av järnvägsansvarighetslagens principalansvarsregler men reellt grundas på den nya lagens regler om allmänt principalansvar för alla arbetsgivare. Det skulle nämligen innebära, att man utnyttjade en lagstiftning som tillkommit i det klart uttalade syftet att bereda de skadelidande ett särskilt gott skydd vid vissa skador till att i stället inskränka dessa skadelidandes rättigheter i jämförelse med vad som gäller för sådana skadelidande på andra områden, som inte har ansetts vara förtjänta av särskilt skydd genom skadeståndsrättslig speciallagstiftning.

Dessa överväganden har lett mig till slutsatsen, att preskriptionsregeln i 10 § järnvägsansvarighetslagen inte bör kunna åberopas när den skade-

lidande grundar sitt anspråk på förevarande paragraf. Detta bör givetvis också gälla när anspråket avser sådan skada som omfattas av de särskilda bestämmelserna i 5 eller 6 § järnvägsansvarighetslagen om rent objektivt ansvar (s. k. gnistskador m. m.). Har den som lidit en sådan skada försuttit den tvååriga preskriptionstiden, är han oförhindrad att inom den allmänna preskriptionstiden föra talan mot järnvägens innehavare om ersättning under åberopande av den allmänna culparegeln eller den nu förevarande bestämmelsen om principalansvar för vållande av arbetstagare.

Problemen är betydligt mindre komplicerade när det gäller den regel om oinskränkt principalansvar för redare som nu finns i *8 § sjölagen*. Lagen innehåller visserligen såväl regler om beloppsmässiga begränsningar av redarens skadeståndsansvar (10 kap.) som särskilda preskriptionsbestämmelser, vilka innefattar avvikelse från allmänna preskriptionsregler (284 §). Dessa föreskrifter är emellertid inte direkt anknutna till sjölagens ansvarighetsregler utan har enligt sin lydelse generell räckvidd. Deras tillämpningsområde är sålunda inte begränsat till anspråk med viss angiven rättsgrund utan det avgörande är själva fordringsanspråkets innehåll — om det avser utfående av bärgarlön, ersättning för skada i följd av fartygs sammanstötning, fordran på gottgörelse enligt reglerna om gemensamt haveri etc. Reglerna är med andra ord så utformade att de träffar varje sådant anspråk som sakligt sett omfattas av dem, vare sig anspråket grundas på särskilda ansvarighetsregler i sjölagen eller på allmänna skadeståndsregler — låt vara att det i åtskilliga fall rör sig om krav som i verkligheten kan grundas endast på särskilda föreskrifter i sjölagen, vilka saknar motsvarighet i den allmänna skadeståndsrätten. Tillkomsten av nya allmänna skadeståndsregler som exempelvis den nu förevarande bestämmelsen om oinskränkt principalansvar ger följaktligen inte upphov till speciella problem. Sjölagens begränsnings- och preskriptionsregler blir utan vidare enligt sin lydelse tillämpliga också på anspråk som framdeles kan grundas på bestämmelse i den nya skadeståndslagen på samma sätt som de f. n. är tillämpliga t. ex. när ett skadeståndsanspråk mot en fartygsredare kan grundas antingen på 8 § sjölagen eller på hittills erkända grundsatser om principalansvar för drifts- eller arbetsledning.

El-anläggningslagen innehåller vissa bestämmelser om skärpt skadeståndsansvar för innehavare av elektrisk anläggning (4 och 6 §§). Ansvaret har nyligen utvidgats något (jfr lagen den 17 december 1970, nr 905, om ändring i lagen (1902: 71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar). I vissa av el-anläggningslagens skadeståndsregler åläggs anläggningsinnehavare ett principalansvar som går längre än det ansvar för arbetstagares vållande som föreslås genom nu förevarande bestämmelse i den nya skadeståndslagen. Lagen innehåller vidare en bestämmelse av innebörd att anspråk på skadestånd enligt lagen preskriberas efter två år räknat

från det skadan uppkom (11 §). Här liksom när det gäller järnvägsansvarighetslagen uppkommer fråga, huruvida denna särregel skall tillämpas också i fråga om anspråk som grundas på bestämmelserna i skadeståndslagen eller i övrigt på allmänna skadeståndsregler men som i och för sig avser skadefall som omfattas av el-anläggningslagens ansvarighetsregler. I motsats till skadeståndskommittén anser jag denna fråga böra besvaras nekande. Skälen härtill är i princip desamma som de jag har anfört vid bedömning av motsvarande spörsmål för järnvägsansvarighetslagens del. Jag vill också här särskilt påpeka att det varken i förarbetena till 1902 års el-anläggningslag eller i motiven till den berörda ändringen i lagen (prop. 1970: 139, 3LU 84) har gjorts något uttalande som kan åberopas till stöd för en motsatt bedömning av rättsläget.

De resonemang som jag nu har fört i fråga om järnvägsansvarighetslagen och el-anläggningslagen har sin giltighet också när det är fråga om förhållandet mellan å ena sidan *bilansvarighetslagens* resp. *luftfartsansvarighetslagens* preskriptionsregler (9 resp. 6 §) och å andra sidan förevarande bestämmelse om principalansvar. Inom bilansvarighetslagens tillämpningsområde får problemet visserligen ringa praktisk betydelse på grund av den särskilda bestämmelse om väsentliga inskränkningar i principalansvarsreglernas tillämplighet i fråga om skada i följd av trafik med motorfordon som jag föreslår (jfr avsnitt 5.1.3.8.). I princip bör dock enligt min mening gälla att de särskilda preskriptionsbestämmelserna i nämnda lagar inte skall utgöra hinder för en skadelidande att efter den kortare preskriptionstidens utgång åberopa de nya principalansvarsreglerna som grund för ett ersättningsanspråk som i och för sig omfattas av ansvarighetsreglerna i någon av dessa speciallagar. Det förtjänar här särskilt erinras om ett uttalande under förarbetena till 1906 års bilansvarighetslag enligt vilket det bör »vara skäligt, att den, som har en dylik från den allmänna regeln med avseende å ersättningsskyldighet för skada avvikande ansvarighet, blir efter viss lämplig och ej alltför lång tid förvissad om, att något anspråk på grund av samma ansvarighet icke längre kan, med utsikt att vinna avseende, göras gällande mot honom» (NJA II 1907 nr. 4 s. 13). Och under förarbetena till den nu gällande bilansvarighetslagen uttalade föredragande departementschefen att de speciella preskriptionstiderna i 9 § nämnda lag först och främst avser sådana mot ägare, förare eller med ägare likställd brukare av motorfordon riktade skadeståndsanspråk, som grundar sig på det utsträckta ansvar för skada i följd av automobiltrafik som föreskrivs i lagen, men däremot inte berör skadeståndsanspråk som vilar på allmänna skadeståndsregler, t. ex. grundar sig på styrkt vållande (NJA II 1917 s. 97).

För fullständighetens skull bör här påpekas att några motsvarande problem inte uppkommer inom *atomansvarighetslagens* område, eftersom det enligt uttrycklig föreskrift i denna lag (14 §) över huvud taget inte är

möjligt att väcka ersättningstalan enligt andra skadeståndsregler i fråga om skada som omfattas av lagens ersättningsbestämmelser.

Att de nya principalansvarsreglerna är av generell natur innebär som jag tidigare har sagt bl. a. också att de i princip är tillämpliga även i kontraktsförhållanden. Förekomsten av speciella skadeståndsregler eller skadeståndsrättsliga grundsatser på kontraktsrättens område ger här upphov till problem liknande dem som jag nyss har behandlat i fråga om speciallagstiftning rörande utomobligatoriskt skadeståndsansvar. Också här ställs man sålunda inför frågan i vad mån kontraktsrättsliga regler, som på ena eller andra sättet inskränker eller begränsar en skadelidande avtalskontrahents rätt att få skadestånd av sin medkontrahent i avtalet för en skada som omfattas av de ansvarighetsregler som gäller för kontraktstypen i fråga, kan åberopas mot honom också när han grundar sitt ersättningsanspråk på allmänna utomobligatoriska skadeståndsregler, som t. ex. den allmänna culparegeln eller den nu förevarande bestämmelsen om principalansvar.

Det är inte möjligt att ge något allmängiltigt svar på den frågan, som f. ö. inte är ny eller får nämnvärt ökad praktisk betydelse genom införandet av den nya skadeståndslagen och därför knappast kräver någon detaljerad analys i detta sammanhang. Hithörande problem får lösas i rättstillämpningen med utgångspunkt i den allmänna syn på förhållandet mellan utomobligatoriska och kontraktsrättsliga skadeståndsregler som jag har gett uttryck åt i det föregående och med beaktande av de speciella hänsyn som vid olika kontraktstyper kan antas utgöra den rättspolitiska grunden för aktuella särbestämmelser. Allmänt sett gäller emellertid att sådana särbestämmelser måste ses i belysning av det sätt på vilket den tillämpliga lagstiftningen har reglerat avtalsparternas inbördes rättigheter och skyldigheter i övrigt och särskilt de möjligheter en avtalskontrahent har att inom avtalets ram kompensera sig för nackdelar som lagregleringen kan innebära för honom exempelvis i skadeståndsrättsligt hänseende. Sådana överväganden torde ofta leda till att en part får anses genom avtalet ha avstått från möjligheterna att åberopa allmänna utomobligatoriska skadeståndsregler också på punkter där de kontraktsrättsliga reglerna är mindre förmånliga för honom. Om man bortser från vissa fall av brottsligt handlande torde sålunda en avtalspart i regel inte kunna undgå verkningarna av t. ex. en regel om att ersättningsanspråk skall väckas inom viss kortare tid än den allmänna 10-åriga preskriptionstiden genom att åberopa allmänna skadeståndsregler. Motsvarande gäller i fråga om sådana regler om ansvarsbegränsning som är vanliga t. ex. inom frakträtten. Undantagsvis kan dock tänkas att en kontraktsrättslig särbestämmelse är så direkt bunden till en speciell regel om skärpt skadeståndsansvar för den ena av avtalsparterna, att bestämmelsen inte kan antas gälla om motparten i stället kan grunda

sitt ersättningsanspråk på allmänna skadeståndsregler. I den mån rättsläget i något avseende är sådant idag, är det i varje fall inte avsett att den nya skadeståndslagen skall medföra några principiella förändringar.

Enligt 25 § FAL gäller i fråga om försäkringsgivares regressrätt vid skadeförsäkring, att återkravsrätt föreligger *dels* mot »den som uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet framkallat försäkringsfallet», *dels* mot »den som enligt lag är skyldig att utgiva skadestånd evad han är till skadan vållande eller icke». I rättspraxis har arbetsgivare som är skadeståndsskyldig enligt de i rättstillämpningen utbildade grundsatserna om principalansvar ansetts regressansvarig enligt 25 § FAL endast under förutsättning att någon för vilken arbetsgivaren svarar har vållat skadan uppsåtligen eller grovt vårdslöst (NJA 1945 s. 322 och 325, 1946 s. 148). Vad som i detta hänseende gäller när skadeståndsansvaret grundas på reglerna om principalansvar i 8 § sjölagen eller 2 eller 6 § järnvägsansvarighetslagen har inte varit föremål för domstolsprövning. I förarbetena till 25 § FAL har dock som exempel på sådant ansvar som det här gäller angetts bl. a. principalansvar enligt 8 § sjölagen (NJA II 1927 s. 396).

Skadeståndskommittén har framhållit, att frågan huruvida regressrätt mot arbetsgivare enligt 25 § FAL förutsätter (uppsåt eller) grov vårdslöshet från skadevållarens sida aktualiseras i högre grad än enligt nu gällande rätt vid en sådan utvidgning av principalansvaret som kommittén föreslår. Enligt kommitténs mening har i allmänhet de skäl som talar för bortfall av regressrätten vid culpaansvar sitt berättigande också vid ett utvidgat principalansvar. Principalen bör därför enligt kommittén inte stå regressansvar enligt 25 § FAL, såvida inte arbetstagaren varit grovt vållande eller handlat uppsåtligen (i fall då uppsåtligt handlande över huvud taget ådrar principalen skadeståndsansvar). Enligt kommittén kan det ifrågasättas, om inte principalens regressansvar bör begränsas ytterligare och gälla endast när han personligen eller den högsta ledningen har handlat grovt vårdslöst eller uppsåtligen. Kommittén anser emellertid att det stämmer bäst med nuvarande lydelse av 25 § FAL att principalen efter utvidgning av principalansvaret blir regressansvarig även när de lägst anställda har handlat grovt vårdslöst (eller uppsåtligen). Slutligen framhåller kommittén, att dess förslag inte syftar till någon ändring i gällande rätt i fråga om förutsättningarna för regress enligt 25 § FAL mot redare eller innehavare av järnväg som bär oinskränkt principalansvar enligt de särskilda reglerna i sjölagen resp. järnvägsansvarighetslagen.

Under remissbehandlingen har kommitténs uttalanden i denna fråga i allmänhet inte föranlett några kritiska kommentarer. I ett yttrande har emellertid satts i fråga, om lydelsen av den föreslagna bestämmelsen om oinskränkt principalansvar tillåter en sådan tillämpning av regressregeln i 25 § FAL som kommittén har förordat. Ett par remissinstanser har ansett att arbetsgivares regressansvar enligt nämnda lagrum bör begränsas till

att gälla bara när arbetsgivaren själv eller den högsta ledningen har handlat grovt vårdslöst eller uppsåtligen.

Som jag har sagt vid min behandling av frågan om de allmänna riktlinjerna för det skadeståndsrättsliga reformarbetet (avsnitt 1.5.3.) bör utvecklingen i fråga om försäkringsgivares regressrätt i allmänhet gå i riktning mot att förluster som täcks av skadeförsäkring i princip bör slutligt bäras av försäkringen. Jag har i anslutning därtill aviserat en förnyad översyn av regressreglerna i 25 § FAL. I avvaktan på resultatet av denna översyn bör de nuvarande reglerna lämnas orubbade men så långt möjligt tillämpas i principiell överensstämmelse med de riktlinjer för en framtida reglering av frågan som jag har angett i det föregående. De skadeståndsrättsliga reformer som nu genomförs bör därför inte leda till en utvidgning av regressrätten i vidare mån än detta är en nödvändig konsekvens av de nu gällande regressbestämmelsernas och de nya skadeståndsreglernas utformning.

Vid tillämpning av 25 § FAL har arbetsgivares principalansvar för vållande av anställd i hittillsvarande rättspraxis inte ansetts som ett skadeståndsansvar oberoende av eget vållande, och återkrav har sålunda inte medgetts enligt regeln om regress mot »den som är skyldig att utge skadestånd evad han är till skadan vållande eller icke» utan endast i fall då skadevållaren handlat (uppsåtligen eller) grovt vårdslöst. Denna rättstillämpning sammanhänger uppenbarligen med att principalansvaret ansetts vila på identifikationsgrundsatser. Den rättspolitiska motiveringen för det oinskränkta principalansvar som nu föreslås bli lagfäst bygger inte i första hand på identifikationsresonemang. Nu förevarande bestämmelse grundas i stället främst på företags- och samhällsekonomiska skäl av en art som har släktskap med de överväganden som brukar ligga bakom specialregler om rent objektivt skadeståndsansvar. Från den synpunkten kunde det synas ligga nära till hands att efter genomförandet av skadeståndslagen anse principalansvaret enligt den nya bestämmelsen som ett sådant ansvar oberoende av eget vållande som enligt 25 § FAL grundar en obetingad regressrätt för försäkringsgivare.

En sådan rättstillämpning skulle emellertid inte bara innebära en mer långtgående regressrätt än som gäller f. n. vid vållande av personal tillhörande drifts- eller arbetsledningen och därmed en sådan utvidgning av regressrätten som enligt vad jag nyss har sagt bör motverkas. Den skulle över huvud taget rimma illa med den allmänna syn på förhållandet mellan skadestånd och försäkring som jag här har gett uttryck åt och som bör prägla den framtida rättsutvecklingen. Sakligt sett föreligger enligt min mening inte heller skäl att sträcka regressrätten vid ett sådant ansvar grundat på vållande som det allmänna principalansvaret utgör lika långt som vid olika former av rent objektivt ansvar enligt speciallagstiftning, där det skärpta

ansvaret regelmässigt huvudsakligen grundas på riskfördelningssynpunkter. Skillnaderna i det rättspolitiska motivläget när det gäller å ena sidan det allmänna principalansvaret och å andra sidan specialregler om objektivt ansvar framträder särskilt klart när det gäller privatpersoner eller småföretagare som tillfälligt eller i liten skala använder anställd arbetskraft i en verksamhet som i och för sig inte kan betecknas som farlig. Det skulle inte vara en rimlig ordning att tillåta regressansvar mot en sådan arbetsgivare så snart vållande över huvud taget ligger någon av hans arbetstagare till last, samtidigt som regressansvar med anledning av hans eget vållande kan åläggas honom endast vid uppsåtligt eller grovt vårdslöst handlande. Det torde också rimma bäst med grunderna för 25 § FAL att anse regeln om regress mot den som är skyldig att utge skadestånd vare sig han är vållande till skadan eller inte vara tillämplig endast när det är fråga om ett skadeståndsansvar i viss verksamhet eller för vissa skadetyper, vilket är skärpt utöver vad som följer av allmänna regler om ansvar för vållande.

Regress mot en principalansvarig arbetsgivare bör sålunda under alla förhållanden som hittills förutsätta att någon för vilken arbetsgivaren svarar har handlat uppsåtligen eller grovt vårdslöst. Härmed är emellertid inte sagt att regressrätt bör föreligga i samtliga hithörande fall, dvs. oberoende av vilken ställning den skadevållande arbetstagaren intar hos arbetsgivaren. Skälen till att regress över huvud taget medges vid vissa grövre former av vållande framgår visserligen inte klart av förarbetena till 25 § FAL men det torde i första hand motiveras av preventionshänsyn i förening med något slags allmänna rättvisesynpunkter. I vad mån synpunkter av denna art idag kan anses bärande kan diskuteras, men den frågan får bli föremål för närmare överväganden under det kommande utredningsarbetet. Tills vidare synes man därför få godta det synsätt som ligger till grund för den nuvarande regleringen.

Med en motivering för regressansvaret som utgår från preventions- och rättvisesynpunkter är det enligt min mening mest följdriktigt att tillåta regress bara när skadevållaren på grund av sin ställning på ett naturligt sätt låter sig identifieras med den ansvarige. Att på sätt som skadeståndskommittén har förordat likställa även de lägst anställdas vållande med vållande av arbetsgivaren själv låter sig emellertid inte väl förena med ett sådant betraktelsesätt. Jag kan inte heller helt dela kommitténs uppfattning att en sådan lösning är bäst förenlig med lydelsen av 25 § FAL. Det naturliga synes mig i stället vara att medge regressrätt, förutom när arbetsgivaren själv — dvs. i fråga om juridiska personer någon befattningshavare i organställning såsom verkställande direktören eller styrelsen i ett aktiebolag — har handlat uppsåtligen eller grovt vårdslöst, endast när sådant vållande ligger någon till last vilken såsom tillhörande den högsta ledningen kan sägas ha varit i arbetsgivarens ställe.

Att närmare bestämma omfattningen av den krets av befattningshavare som på detta sätt skall kunna ådra arbetsgivaren regressansvar får överlämnas åt rättstillämpningen. Att direktionsmedlemmar, driftsledare, platschefer, högre avdelningschefer e. l. hör hit synes uppenbart, men det är däremot inte naturligt att med dem likställa vanliga arbetsledare, förmän eller andra arbetstagare i ansvarsfull ställning men utan självständiga befogenheter. Kretsen bör med andra ord inte vara lika omfattande som den grupp av arbetstagare som enligt hittillsvarande rättstillämpning ansetts ådra sin arbetsgivare principalansvar. Eftersom det här inte blir fråga om att göra en avvägning mellan den skadeståndsskyldiges ekonomiska intressen och en skadelidandes reparationsintresse bör de identifikationsgrundsatser som över huvud taget kan motivera ett regressansvar tillämpas med återhållsamhet.

Vad jag nu har sagt har avseende endast på fall då arbetsgivarens skadeståndsansvar grundas på den nu förevarande bestämmelsen om principalansvar. Det är däremot inte avsikten att den nya lagstiftningen skall medföra några förändringar i fråga om regressrättens omfattning när skadeståndsskyldigheten grundas på sådana särskilda regler om principalansvar i skadeståndsrättslig speciallagstiftning som 8 § sjölagen eller 2 eller 6 § järnvägsansvarighetslagen. Som skadeståndskommittén har påpekat rör det sig här om regler som direkt anknyter till arten av den särskilda verksamhet där skadan har uppkommit och som ålägger den som driver verksamheten ett särpräglat ansvar oberoende av hans egen culpa. I den mån gällande rätt erkänner ett mera långtgående regressansvar vid principalansvar enligt dessa regler än det jag nu har förordat bör detta gälla också efter skadeståndslagens ikraftträdande.

25 § FAL är i princip tillämplig också på principalansvar i kontraktsförhållanden. Den torde då f. n. som huvudregel tillämpas på samma sätt som i utomobligatoriska förhållanden. Det stämmer bäst med min syn på paragrafens innebörd att även i kontraktsförhållanden kräva uppsåt eller grov vårdslöshet hos den ansvarige arbetsgivaren själv eller någon arbetstagare som på ett naturligt sätt låter sig identifieras med denne för att regressrätt enligt 25 § FAL skall medges. Jag vill emellertid understryka att här liksom i andra sammanhang en tillämpning av avtalsrättsliga principer kan medföra att kretsen av de arbetstagare som ådrar principalen regressansvar blir mera vidsträckt än i utomobligatoriska förhållanden. Särskilt torde detta bli aktuellt, när centrala avtalsförpliktelser har åsidosatts genom vållande av en avtalskontrahents arbetstagare. I sådana fall kan det te sig naturligt att identifiera skadevållaren med dennes arbetsgivare, fastän han inte intar någon organställning eller ens innehar någon ledande befattning hos arbetsgivaren. Några mer bestämda riktlinjer för rättstillämpningen kan dock inte ges, eftersom förhållandena i enskilda fall och vid olika kontraktstyper kan variera starkt.

Andra stycket

Bestämmelsen i första stycket av förevarande paragraf i departementsförslaget är enligt sin lydelse tillämplig också när person- eller sakskada vållas i tjänsten av arbetstagare i allmän tjänst. Av skäl som jag har utvecklat närmare vid min behandling av frågan om formerna för den nya lagstiftningen (avsnitt 3.3.) bör emellertid frågan om statens och kommunernas ansvarighet för skada som vållas genom fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet i sin helhet och uttömmande regleras genom särskilda bestämmelser i förevarande kapitel, således även när det är fråga om person- eller sakskada som vållas av arbetstagare i statlig eller kommunal tjänst. Som jag därvid också har anfört bör en erinran härom tas in i nu förevarande paragraf.

I enlighet med dessa överväganden föreskrivs i paragrafens andra stycke att i fråga om skadeståndsansvar för staten eller kommun vid myndighetsutövning gäller vad som nedan i kapitlet sägs.

Utöver vad jag har sagt i det föregående torde bestämmelsen inte kräva någon särskild kommentar.

5.1.3.2. 2 §

Denna paragraf innehåller en grundläggande bestämmelse om skyldighet för staten eller kommun att ersätta skada vållad genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning samt en föreskrift om paragrafens tillämplighet på vissa andra kommunala rättssubjekt än primärkommuner. Den motsvarar närmast 1 § i 1958 års förslag.

Första stycket

Principalansvarsbestämmelsen i 3 kap. 1 § departementsförslaget blir tillämplig i fråga om statens och kommunernas ansvarighet för person- eller sakskada som arbetstagare i allmän tjänst vållar genom fel eller försummelse i tjänsten i sådan offentlig verksamhet som inte avser myndighetsutövning. Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.3.) skall emellertid i den nya lagen också införas bestämmelser om det allmännas ansvarighet för såväl person- eller sakskada som ren förmögenhetsskada, vilken vållas genom fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet. En grundläggande ansvarighetsregel bör lagfästas, till vilken de särbestämmelser om särskilda inskränkningar i det allmännas skadeståndsansvar som jag förordar kan anknytas.

Av skäl som jag har redovisat i den allmänna motiveringen skall skadeståndsansvaret när det gäller skada genom utövning av offentlig myndighet undantagslöst åvila staten eller kommun, således även i fall då den verksamhet i vilken skadan uppkommer utövas av annat rättssubjekt. Någon sådan bestämmelse om skadeståndsskyldighet för fristående offentligrättsliga

rättssubjekt, såsom högskola, akademi, hushållningssällskap etc., som togs upp i 3 § i 1958 års förslag skall således inte få någon motsvarighet i departementsförslaget.

Att skadeståndsansvaret skall åvila antingen staten eller en kommun innebär att det måste på något sätt ske en gränsdragning mellan de fall då staten skall svara för skadan och de fall då ansvaret i stället skall drabba en kommun. Det blir nödvändigt att ta ställning till hur denna gränsdragning skall komma till uttryck i lagtexten. I det sammanhanget uppkommer frågan, huruvida staten i något fall bör svara för skador som uppstår i verksamhet som faktiskt utövas av kommunerna men på grund av verksamhetens ändamål likväl bör anses utgöra ett led i den statliga myndighetsutövningen.

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar utgick i sitt förslag från en huvudregel om att skadeståndsansvaret skall åvila det offentliga rättssubjekt som driver den verksamhet i vilken skadan har orsakats. Från denna regel skulle dock gälla vissa undantag. I 2 § i 1958 års förslag föreskrivs sålunda, att staten skall svara för uppkommande skador i en rad närmare angivna fall, där fråga är om verksamhet som det ålagts annat offentligt rättssubjekt, företrädesvis kommun, att driva. Till större delen gällde detta verksamhetsgrenar som numera helt eller delvis har övertagits av staten, nämligen domstols, domares, åklagares, polisens och magistrats eller kommunalborgmästares verksamhet samt utsöknings-, indrivnings-, uppbörds- och mantalsskrivningsväsendet. Dessutom skulle enligt samma paragraf i förslaget staten svara för skador uppkomna i samband med kyrkobokföring eller annan prästerlig verksamhet inom svenska kyrkan.

Under remissbehandlingen har man på flera håll, framför allt från en rad kommunala instanser, framfört förslag om att 2 § kommittéförslaget skall göras tillämplig på all specialreglerad kommunal verksamhet, såsom byggnadsväsen, hälsovård, socialvård, skolväsen och civilförsvar eller åtminstone på vissa sådana verksamhetsgrenar. Staten skulle sålunda enligt dessa förslag svara för uppkommande skador i verksamhet av denna typ, även när felet eller försummelsen har begåtts av en kommunal funktionär. Man har till stöd för förslagen åberopat att verksamhet av detta slag oftast drivs främst i statens intresse, att den är ingående författningsreglerad och kontrollerad av statliga myndigheter samt att kommunerna i många fall har ringa möjlighet att påverka valet av befattningshavare. Kommunerna bör enligt denna uppfattning kunna göras ansvariga endast för skada genom beslut som kan överklagas genom kommunalbesvär. Å andra sidan har statskontoret och statens sakrevision ansett att 2 § i förslaget bör utgå och att alltså kommunerna själva bör svara för alla skador som vållas i deras verksamhet.

För egen del anser jag det inte böra komma i fråga att när det gäller verksamhet som drivs i kommunal regi lägga skadeståndsansvaret på staten i så

vidsträckt omfattning som de förstnämnda förslagen förutsätter. Beträffande flertalet av de verksamhetsgrenar som de berörda remissinstanserna har diskuterat gäller att det kommunala intresset är påtagligt och att kommunerna har ett väsentligt inflytande på det sätt varpå verksamheten bedrivs. Ett statligt ansvar för de kommunala myndigheternas åtgärder skulle med all sannolikhet leda till en ökad statskontroll över dessa myndigheter. Som länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har framhållit skulle en sådan utveckling kunna få menliga verkningar för den kommunala självstyrelsen. På längre sikt torde det vara i kommunernas eget intresse att de också i skadeståndsrättsligt hänseende själva får svara för sina funktionärers göranden och låtanden i tjänsten.

Vad jag nu har sagt utesluter inte att man i vissa gränsfall, där det är fråga om en verksamhet som drivs i kommunal regi men närmast avser statliga angelägenheter, lägger skadeståndsansvaret på staten. Jag anser det emellertid inte lämpligt att de verksamhetsgrenar som det här kan bli fråga om specificeras i lagtexten. Alldeles bortsett från att det skulle stöta på stora lagtekniska svårigheter att åstadkomma en uppräkning som på en gång fyller krav på fullständighet och precision, riskerar man både att ändrade förutsättningar skulle göra det nödvändigt att tid efter annan justera lagen och att en bestämmelse i ämnet läggs till grund för sakligt oberättigade motsatsslut. Man måste räkna med att det framdeles kan ske organisatoriska och andra förändringar i den offentliga verksamheten som rubbar betingelserna för regleringen och bör föranleda en omfördelning av skadeståndsansvaret i förhållande till vad som ter sig riktigt under de omständigheter som råder just f. n. Under dessa förhållanden vill jag förorda att frågan huruvida ansvarigheten skall åvila staten eller en kommun i lagtexten görs beroende av ett mer allmänt hållet kriterium, som ger domstolarna möjlighet att anpassa rättstillämpningen till skiftande organisatoriska förhållanden men samtidigt ta hänsyn till de ändamålssynpunkter som ligger bakom den nu aktuella skadeståndsregeln.

Mot bakgrund av dessa synpunkter föreslår jag att bestämmelsen utformas som en regel om att staten eller kommun skall ersätta skada uppkommen i »verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar». Jag skall i det följande återkomma till frågan om ansvarssubjektet i några praktiskt betydelsefulla situationer där tveksamhet om bestämmelsens innebörd i detta hänseende kan uppkomma.

Enligt 1 § i 1958 års förslag skulle ersättningsskyldighet inträda för skada som »vållas genom fel eller försummelse». Härmed åsyftas enligt motiven att skadeståndsansvar skall förutsätta culpa men att ansvar skall kunna åläggas också vid anonyma eller kumulerade fel (innebörden av dessa uttryck har jag behandlat i avsnitt 2.3.6.3.). Mot kommittéförslagets formulering har riktats vissa anmärkningar under remissbehandlingen. En remissinstans förordar att skadeståndsskyldighet skall inträda bara när felet el-

ler försummelsen kan medföra straff för ämbetsbrott för den som har orsakat eller medverkat till skadan. I andra yttranden har uttalats önskemål om att ansvarets förutsättningar klargörs bättre i lagtexten eller åtminstone genom motivuttalanden. Besvärssakkunniga har satt i fråga om inte uttrycken »uppsåt» och »oaktsamhet» bör användas istället för »fel eller försummelse». Enligt en remissinstans slutligen bör i lagtexten närmare anges för vilka myndigheter och funktionärer det allmänna skall svara.

I överensstämmelse med den ståndpunkt som jag har intagit i fråga om det allmänna principalansvaret anser jag för egen del, att ansvar skall kunna åläggas staten eller en kommun inte bara på grund av anonyma eller kumulerade fel utan också i fall då skadevållaren kan åberopa sådana subjektiva ursäkter för sitt objektivt culpösa handlingssätt som fritar honom från personligt skadeståndsansvar. Även om man kan konstatera att det har brustit i en myndighets handläggning av ett visst ärende lär det många gånger vara omöjligt att konstatera subjektiv culpa hos en bestämd befattningshavare. Det allmänna bör det oaktat kunna åläggas att utge ersättning för skadan. Med denna utgångspunkt är det tydligt att det inte bör komma i fråga att begränsa ansvarigheten till fall då någon befattningshavare kan ådömas ansvar för ämbetsbrott — en reglering som f. ö. är olämplig också med tanke på en eventuell avkriminalisering av tjänstefelen. Inte heller kan jag biträda förslaget att skadeståndsansvar skall inträda bara när skada har vållats »uppsåtligen» eller av »oaktsamhet». Man får enligt min mening i stället använda ett neutralt uttryckssätt som tillåter en objektiv bedömning av det förfarande som har orsakat skadan. Jag anser i likhet med kommittén och i överensstämmelse med vad jag har föreslagit i fråga om bestämmelsen i 3 kap. 1 § om principalansvar, att förutsättningen att culparegelns handlingsnormer objektivt sett åsidosatts bör komma till uttryck i lagtexten genom att där talas om skada som »vållas genom fel eller försummelse».

Det är redan av lagtekniska skäl uteslutet att man i lagtexten skulle genom en uppräkning ange de kategorier av myndigheter, offentliga funktionärer eller andra rättssubjekt för vilkas göranden och låtanden det allmänna skall svara. Den behövliga avgränsningen av tillämpningsområdet i det hänseendet kommer att ske genom kravet att skadan skall ha vållats vid myndighetsutövning.

Ett par remissinstanser har tagit upp frågan om det allmännas ansvar för felaktiga taxeringsbeslut. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.3.) bör rätten till skadestånd med anledning av felaktiga administrativa beslut och åtgärder omfatta också administrativa beslut o. d. i skatteärenden eller ärenden om »kronans varjehanda ingälder» e. d. Den omständigheten att ordförande och andra ledamöter i taxeringsnämnd enligt 113 § regeringsformen åtnjuter ansvarsfrihet för taxeringsbeslut skall således inte hindra att fel eller försummelse från deras sida ådrar staten

skadeståndsskyldighet. Någon uttrycklig föreskrift härom torde som jag tidigare har nämnt inte vara behövlig.

I 1 § i 1958 års förslag talas utan närmare precisering om »skada» (som vållas i offentlig verksamhet). För att tydligare markera att förevarande paragraf till skillnad från bestämmelsen i 3 kap. 1 § departementsförslaget om principalansvar omfattar såväl person- och sakskada som ren förmögenhetsskada anser jag att alla dessa skadetyper bör uttryckligen anges i lagtexten.

I enlighet med vad jag nu har anfört föreskrivs i första stycket av förevarande paragraf, att 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.

En grundläggande förutsättning för ansvar enligt denna bestämmelse är att skadan skall ha vållats vid myndighetsutövning. Vad som avses därmed har jag kort antytt i den allmänna motiveringen. Med hänsyn till den centrala betydelse begreppet myndighetsutövning har för bestämmelsens tillämpning vill jag här gå något närmare in på dess innebörd. Det bör framhållas att begreppet inte bara får betydelse när det gäller frågan, om en skadelidande över huvud taget har rätt till ersättning för ren förmögenhetsskada enligt nu förevarande bestämmelse i fall då rätt till sådan ersättning inte föreligger enligt lagens bestämmelser i övrigt eller enligt andra skadeståndsregler, utan också blir avgörande för tillämpningen av vissa andra regler i kapitlet, nämligen »standardregeln» i 3 §, »passivitetsregeln» i 4 §, den särskilda bestämmelsen i 5 § om inskränkningar i ansvarigheten för ren förmögenhetsskada, bestämmelsen om talerätt i 7 § och forumregeln i 9 §.

Ett av de utmärkande dragen för myndighetsutövningen är som nämnt att det är fråga om beslut eller åtgärder som har rättsverkningar för den enskilde, vilka ytterst inträder i kraft av samhällets *makt* över medborgarna. Men det behöver inte vara fråga om beslut eller åtgärder som har formen av maktspråk riktade mot den enskilde. Myndighetsutövning kan föreligga också när rättsverkningar inträder till den enskildes förmån. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde medborgaren på visst sätt befinner sig i ett tvångsläge. Är det fråga om ett beslut eller en åtgärd, som förpliktar honom att fullgöra eller underlåta något eller att tåla ett ingrepp i hans intressesfär, måste han rätta sig efter beslutet, då han annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Denna effekt av myndighetsutövningen beror inte på att den enskilde genom avtal med det allmänna har åtagit sig att göra eller underlåta något utan inträder direkt på grund av lag eller författning av offentligrättslig natur. När det återigen gäller ett beslut som gynnar den enskilde, t. ex. avser en ekonomisk för-

mån eller ett tillstånd av något slag, kommer tvångssituationen till uttryck i den monopolställning som det allmänna intar och som innebär att den enskilde för att komma i åtnjutande av rättigheten är tvungen att vända sig till samhällsorganen och är helt beroende av att dessa på ett riktigt sätt tillämpar de offentligrättsliga författningsbestämmelser som gäller på det aktuella området. Det rör sig med andra ord också här ytterst om en maktutövning från det allmännas sida.

Det är ett säreget inslag i den del av den offentliga verksamheten som avser myndighetsutövning att den enskilde på detta sätt intar en *beroendeställning* i förhållande till det allmänna och dess företrädare, t. ex. vid beslut av domstolar och förvaltningsmyndigheter liksom vid konkreta åtgärder av t. ex. polisen eller andra exekutiva organ. Det är bl. a. denna beroendeställning som motiverar att den enskilde enligt förslaget får en fördelaktig ställning i skadeståndsrättsligt hänseende, när fel begås i verksamheten, genom att han får ekonomisk kompensation för skador som han i andra sammanhang skulle få vidkännas själv — framför allt då ren förmögenhetsskada.

Bestämmelsen får praktisk betydelse främst när det gäller skador som vållas genom sådana myndighetsbeslut i statlig eller kommunal verksamhet som grundar förpliktelser eller rättigheter för enskilda eller offentliga rättssubjekt. Som typfall kan nämnas beslut av dömande, polisiära och exekutiva instanser samt av åklagare och länsstyrelser, men hit hör också en mängd andra beslut inom den administrativa verksamheten. Exempel ger inom den offentliga sjukvården tvångsintagning på mentalsjukhus, inom militärväsendet beslut om inkallelser och uppskov, inom skolväsendet antagning av elever eller beslut i övrigt rörande elevernas förhållanden som medför rättsverkningar för dem, inbegripet disciplinära åtgärder, tillämpning av ordningsföreskrifter o. d., inom området för väg- och gatuhållning beslut om avstängning av väg eller gata för viss trafik, på sjöfartens område beslut om föreskrift som meddelas med stöd av sjötrafikförordningen eller sjötrafikkungörelsen. Beslut som utgör ett led i obligatorisk offentlig kontrollverksamhet beträffande t. ex. byggnader, hissar, vattendrag, bilar, fartyg, livsmedel, läkemedel etc. utgör myndighetsutövning. Detta gäller vidare utfärdandet av legitimationshandlingar e. d., exempelvis pass, och sådana registreringar som en myndighet författningsenligt har att utföra. En del formlösa beslut av typen polismans tillsägelser till trafikanterna hör också hit. Med polisverksamheten får i detta avseende jämställas sådan ordningshållning av liknande slag som förekommer t. ex. i hamnar och på flygplatser av personal vilken är utrustad med polisbefogenheter.

Att det skall vara fråga om beslut eller åtgärder med omedelbara rättsverkningar för enskilda eller andra rättssubjekt innebär att r å d o c h u p p l y s n i n g a r till allmänheten, liksom annan service som samhället erbjuder medborgarna att anlita om de så önskar, i princip inte är att hän-

föra till myndighetsutövning i förslagets mening. I vissa fall kan man emellertid tänka sig en skadeståndsskyldighet grundad på en direkt eller analogisk tillämpning av kontraktsrättsliga regler, t. ex. när det gäller felaktig rådgivning av en befattningshavare vid en rättshjälpsanstalt, och ansvar kan då inträda också för ren förmögenhetsskada.

Fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan föreligga också när en myndighet eller befattningshavare i strid med givna föreskrifter har underlåtit att meddela ett beslut eller vidtaga en åtgärd av det slag som jag har angett i det föregående. Hit hör sålunda oförsvarligt dröjsmål att ta upp ärenden till behandling, förseningar vid deras handläggning, försummelse att utföra författningsenlig inspektion eller annan kontroll, t. ex. från en överförmyndares sida, samt underlåtenhet att ingripa mot missförhållanden vid företagen kontroll.

Att ett avtalsförhållande föreligger mellan staten eller en kommun samt den skadelidande utesluter i och för sig inte en tillämpning av förevarande bestämmelse. Är det fråga om en »maktutövning» som sker uteslutande i kraft av avtalsvillkor eller avtalsrättsliga regler, föreligger emellertid inte myndighetsutövning i paragrafens mening, och frågan om skadeståndsansvaret blir då att bedöma enligt de skadeståndsregler som gäller för kontraktstypen i fråga.

Gränsdragningen kan få betydelse bl. a. när det gäller förhållandet mellan staten eller kommunerna och deras anställda. När staten eller en kommun i egenskap av arbetsgivare fattar beslut rörande en tjänsteman i en fråga, varom avtal kan träffas enligt 3 § 1965 års statstjänstemannalag, resp. 2 § 1965 års kommunaltjänstemannalag, är det inte fråga om myndighetsutövning i lagens mening. Har fel eller försummelse begåtts vid beslutet, kan den skadelidande tjänstemannen visserligen tänkas bli berättigad till skadestånd, men det får anses grundat på kontraktsrättsliga regler, och hans ersättningsrätt blir inte underkastad de särskilda begränsningar som föreskrivs i förevarande kapitel i fråga om skadestånd vid myndighetsutövning, t. ex. standardregeln eller passivitetsregeln. Annorlunda torde man emellertid få bedöma vissa beslut rörande förhållanden som inte kan regleras genom avtal enligt de nämnda lagrummen. Det kan nämligen här vara fråga om befogenheter för staten eller kommunen som vilar på samhällets makt över medborgarna och inte på anställningsförhållandet. Exempel erbjuder beslut om disciplinstraff och om uppsägning, avstängning eller förflyttning av tjänsteman. Det är tydligt att myndighetsutövning måste anses föreligga i sådana fall. Detta förhållande har emellertid varken före 1965 års lagstiftning om de offentliga tjänstemännen eller därefter ansetts utesluta att man anlägger ett kontraktsrättsligt betraktelsesätt t. ex. när en tjänsteman har uppsagts utan fog. Han kan då föra skadeståndstalan vid domstol under åberopande av anställningsförhållandet. Lagen avser inte att inskränka de befogenheter han för närvarande har i detta avseende. Liksom i andra sammanhang skall alltså den skadelidande, enligt den allmänna princip som

framgår av 1 kap. 1 §, vid sidan av lagens bestämmelser kunna åberopa regler om skadestånd i avtalsförhållanden till stöd för sitt ersättningskrav.

På liknande sätt får man bedöma situationen vid andra avtalsförhållanden. Om en kommun ingår ett abonnemangsavtal om leverans av elektrisk ström eller sluter ett entreprenadavtal och skada vållas genom att kommunen inte uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet föreligger i regel inte myndighetsutövning, även om skadan uppkommit som följd av myndighetens beslut. — Också när det gäller förhållandet mellan det allmänna och elever vid olika gymnasieskolor och andra läroanstalter inom det frivilliga undervisningsväsendet får man anlägga ett motsvarande betraktelsesätt. Ett beslut rörande elevens förhållanden kan visserligen ibland anses vila på offentligrättsliga maktbefogenheter — t. ex. när det gäller disciplinära åtgärder — och det är då fråga om myndighetsutövning i paragrafens mening. Men detta hindrar inte att den skadelidande vid sidan härav kan tänkas ha en längre gående ersättningsrätt enligt kontraktsrättsliga regler, eller tvärtom att sådana regler medför mera långtgående inskränkningar i hans ersättningsrätt än som följer av skadeståndslagen.

Förevarande bestämmelse kan bli tillämplig vid felaktigt förfarande från det allmännas sida i samband med i n g å e n d e a v a v t a l, t. ex. vid offentlig upphandling e. d. Här är det ofta fråga om en tillämpning av sådana offentligrättsliga regler som har avseende på medborgarens rättsskydd vid samhällsorganens myndighetsutövning. Motsvarande gäller när det allmänna genom missbruk av offentligrättsliga befogenheter tvingar eller förmår någon att ingå ett oförmånligt avtal.

Ett beslut eller en åtgärd kan ibland avse myndighetsutövning i förhållande till endast en a v g r ä n s a d k r e t s a v p e r s o n e r. Den nu förevarande bestämmelsen blir sålunda t. ex. i princip tillämplig i det allmännas förhållande till sådana personer som på grund av samhällets tvångsmakt är verksamma för det allmännas räkning, t. ex. värnpliktiga och tjänstepliktiga, liksom också i relationerna till interner på anstalter och skolpliktiga elever samt patienter som tvångsintagits på sjukhus. Saken får praktisk betydelse främst på det sättet att de som tillhör dessa kategorier blir berättigade till ersättning för ren förmögenhetsskada, när de lider ekonomiska förluster till följd av att fel eller försummelse begås vid den makt- eller myndighetsutövning som sker mot dem. Som exempel kan nämnas att en värnpliktig felaktigt vägras familje- eller hyresbidrag eller att ett militärt arreststraff åläggs utan laga grund. Typisk myndighetsutövning föreligger också när disciplinära åtgärder företas med stöd av 68 § lagen den 6 maj 1964 (nr 541) om behandling i fångvårdsanstalt eller när en patient på ett mentalsjukhus vägras permission eller utskrivning. Vid person- eller sakskada däremot blir det i hithörande fall i allmänhet av mindre vikt att kunna avgöra om myndighetsutövning föreligger eller inte, eftersom skadeståndsansvar ofta ändå skulle inträda på grund av en direkt eller analogisk tillämpning av principalansvarsbestämmelserna. Är det fråga

om myndighetsutövning blir visserligen de särskilda regler i förevarande kapitel som inskränker ansvarigheten i princip tillämpliga. Likheten med vanliga arbetsförhållanden utanför myndighetsutövningens område gör emellertid att dessa regler knappast får någon betydelse i fall av denna art. Standardregeln bör som jag tidigare har antytt i regel inte föranleda att man i dessa situationer gör någon avvikelse från vad som följer av en tillämpning av de vanliga culpanormerna, och med den utformning som passivitetsregeln får enligt mitt förslag blir det knappast något utrymme för en tillämpning av denna regel, när person- eller sakskada har tillfogats genom direkta ingripanden mot en person eller hans egendom.

Under paragrafens tillämpningsområde faller inte uteslutande sådana beslut eller åtgärder som har omedelbara rättsverkningar för den enskilde och sålunda i sig själva innefattar myndighetsutövning. I lagtexten talas om skada som vållas genom fel eller försummelse »vid» — inte »genom» — myndighetsutövning. Detta innebär att bestämmelsen omfattar åtskilliga beslut eller åtgärder som ingår endast som led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde, liksom också vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen.

Hit hör till en början de enskilda momenten i den verksamhet som leder fram till det beslut eller den åtgärd som innefattar själva myndighetsutövningen, främst olika handläggningsåtgärder. Fel som begås på det förberedande stadiet av t.ex. ett förvaltningsärende leder inte sällan till att enskild lider skada även i fall då någon anmärkning inte kan riktas mot den som träffat det slutliga avgörandet eller vidtagit den åtgärd som innefattar den egentliga myndighetsutövningen. Bl. a. vid oriktiga beslut av kollegialt arbetande församlingar och nämnder torde ofta fel eller försummelse kunna konstateras bara på förberedelsestadiet, däremot inte hos de ledamöter som fattar besluten. Om ett beslut, som i och för sig innebär myndighetsutövning, får ett felaktigt innehåll genom någon försummelse vid ärendets föredragning eller på grund av att ett yttrande i ärendet av annan myndighet eller av en funktionär vid denna till följd av någon oaktsamhet har blivit oriktigt eller vilseledande, kan sålunda paragrafen bli tillämplig. Men en förutsättning är givetvis att det på vanligt sätt föreligger adekvat kausalitet mellan försummelsen och den skada som vållats genom beslutet. På samma sätt skall bestämmelsen tillämpas när andra felaktiga handläggningsåtgärder, såsom delgivning, föreläggande, kallelser och underättelser ställda till part eller annan, har orsakat skada. Detsamma gäller i fråga om skada vållad genom fel vid protokollföring, registrering eller expediering av beslut. Om en myndighet lämnar upplysning angående myndighetsutövning inom det egna verksamhetsområdet får själva upplysningen regelmässigt anses som ett sådant led i myndighetsutövningen eller åtminstone ha ett så intimt samband med denna, att skadeståndsansvar bör kunna åläggas med

stöd av förevarande bestämmelse, om skada vållas till följd av att upplysningen är felaktig. I varje fall gäller detta när upplysningen avser innehållet i ett beslut och lämnas i författningsenlig ordning, t. ex. i gravations- eller taxeringsbevis, i underrättelse om avvikelse från självdeklaration osv. Detsamma gäller när en beslutande instans meddelar en felaktig fullföljdshänvisning.

Uraktlåter en myndighet att ge den enskilde sådan vägledning eller annan service som den författningsenligt är skyldig att ge, exempelvis i fråga om åtgärder för att avhjälpa smärre brister i ansökningshandlingar e. d., kan paragrafen också tänkas bli tillämplig. I detta sammanhang kan erinras om de skyldigheter att tillhandagå allmänheten som föreskrivs i det s. k. servicecirkuläret av år 1946 (SFS 1946: 680; jfr 8 § förslaget till förvaltningslag; prop. 1971: 30). Den s. k. standardregeln i 3 kap. 3 § departementsförslaget medför dock att endast mera allvarliga försummelser av detta slag kommer att medföra ansvar för det allmänna i fall av den art som jag nu har berört.

Under bestämmelsen faller vidare vissa faktiska handlingar som står i ett omedelbart och naturligt samband med handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning eller med verkställighet av beslut av denna karaktär. Hit hör bl. a. handlingar som utgör ett direkt led i ett tvångsingripande från det allmännas sida. Om en offentlig funktionär i kraft av sin maktställning tar hand om eller företar angrepp på egendom eller använder våld för att beröva någon friheten, som t. ex. när en brandman hugger en brandgata eller polisen griper en person, får själva ingripandet eller omhändertagandet anses som myndighetsutövning. Detsamma får anses gälla försummelse vid vård av egendom som tvångsvis omhändertagits av det allmänna.

Om skada vållas på en myndighets material med påföljd att en part eller annan lider ekonomisk förlust — t. ex. om ett skriftligt bevis eller annan handling förstörs eller förkommer eller om en fonetisk upptagning av ett vittnesförhör spolieras genom en befattningshavares slarv — får skadevållandet anses ha så nära samband med den myndighetsutövning som den beslutande verksamheten vid myndigheten avser, att bestämmelsen bör tillämpas. Får en part i en process eller ett förvaltningsärende kännas vid särskilda kostnader med anledning av det begångna felet, har han alltså i princip rätt till ersättning av det allmänna. Detsamma gäller när t. ex. en utmätningsman på grund av en förväxling sätter märke på annan egendom än den som avses med ett utmätnings- eller kvarstadsbeslut. Även brott mot lagstadgad tystnadsplikt kan bedömas som ett fel vid myndighetsutövning, om förseelsen har samband med handläggningen av det ärende som tystnadsplikten avser.

Också vissa handlingar som har ett än mer uttunnat funktionellt samband med myndighetsutövningen kan falla under förevarande bestämmelser. Om en besiktningsman vid AB Svensk bilprovning genom oaktsamhet

under pågående inspektion skadar ett fordon (jfr NJA 1962 s. 674) bör sålunda bestämmelsen bli tillämplig, och motsvarande gäller om en advokat i egenskap av notarius publicus ärekränker en rättssökande, för att nu ta ett par exempel från några vitt skilda områden.

I paragrafen uppställs inte något krav på att den som har vållat skadan därvid skall ha handlat »i tjänsten». Vid bedömande av om en skada har orsakats vid myndighetsutövning måste emellertid göras en bedömning som i mycket påminner om och ibland sammanfaller med den som skall ske enligt 3 kap. 1 § departementsförslaget i frågan huruvida en arbetstagare har handlat »i tjänsten». Delvis gör sig dock olika synpunkter gällande. Vid principalansvar blir det i högre grad fråga om att avgöra vad som från principalens synpunkt rimligen har kunnat förutses i verksamheten. Skadegörande handlingar som framstår som alltför särpräglade och oberäkneliga faller utanför principalansvaret. Vid tillämpning av nu förevarande bestämmelse kan det många gånger vara motiverat att i stället i första hand fråga sig, om den skadelidande får anses ha haft fog för antagande att skadevållaren handlat inom ramen för sina befogenheter, när han har företagit en handling som utåt framstår som utövning av offentlig myndighet. Den enskilde, som har tagit kontakt med en statlig eller kommunal funktionär i en angelägenhet där han är beroende av ett offentligrättsligt beslut eller annan liknande åtgärd, skall inte behöva räkna med eller bli lidande på att funktionären utnyttjar sin möjlighet till maktutövning på ett lagstridigt sätt. Om en myndighets eller tjänstemans åtgärd formellt framstår som ett utslag av myndighetsutövning bör en skadeståndstalan inte ogillas enbart på den grund att tjänstemannen har överskridit sin befogenhet eller sin behörighet. Inte ens när t. ex ett meddelat beslut på sådan grund visar sig vara en nullitet, bör det allmänna kunna åberopa den omständigheten till befrielse från skadeståndsansvar.

En annan sak är, som också kommittén har framhållit, att den enskilde inom vissa gränser bör vara skyldig att förvissa sig om vad som gäller i fråga om funktionsfördelningen i den offentliga verksamheten, för att han skall få förlita sig på en viss åtgärd, t. ex. en upplysning. Detta gäller i synnerhet när denna fördelning har offentliggjorts på ett ändamålsenligt sätt. En underlåtenhet från den enskildes sida att ta reda på vad som gäller i detta hänseende kan medföra att han anses ha medverkat till sin skada genom eget vållande och att skadeståndet på denna grund jämkas eller helt bortfaller.

I överensstämmelse med dessa synpunkter anser jag, att det allmänna bör svara enligt förevarande bestämmelse för t. ex. skada till följd av att en tjänsteman utan att ha behörighet härtill har tagit egendom i beslag eller i övrigt har ingripit i den enskildes rättssfär, om han nämligen från den enskildes synpunkt har tett sig som en behörig företrädare för det allmänna. Ifall pengar som skall betalas in till en myndighet överlämnas till en kontorist vid denna, bör det allmänna inte heller kunna frita sig från ansvar

för kontoristens handlingar i tjänsten genom att åberopa, att han inte har haft något att skaffa med denna del av myndighetens verksamhet. I ett sådant fall kan det dock ofta bli fråga om en analogisk tillämpning av de kontraktsrättsliga reglerna om depositaries ansvar och frågan om myndighetsutövning föreligger eller ej får då inte någon självständig betydelse.

En tillämpning av bestämmelsen är motiverad också i vissa andra situationer, när en funktionär utnyttjar sin möjlighet till maktutövning på ett sätt som faller helt utom ramen för hans befogenheter, under förutsättning att det föreligger ett nära samband mellan hans ställning som företrädare för det allmänna och den skadevållande handlingen. Att en polisman under sin fritid misshandlar en ovän kan visserligen inte föranleda skadeståndsansvar för staten enligt förevarande bestämmelse på den grund att polismannen i sin tjänst är anförtrodd myndighetsutövning. Men om han på sin fritid med stöd av sin legitimation omhändertar en person för att trakassera denne eller tränger sig in i en privatbostad för att verkställa »husrannsakan» och ta egendom i »beslag» för enskild persons räkning, är en motsatt bedömning naturlig. Det är rimligt att den enskilde får gottgörelse av det allmänna i sådana fall, även om funktionärens handlingssätt för en person med närmare insikt i gällande rättsregler skulle ha framstått som klart obehörigt.

I begreppet myndighetsutövning ligger som jag redan har sagt att det skall vara fråga om beslut eller åtgärder med omedelbar rättslig verkan för andra rättssubjekt. Från en myndighets sida kan emellertid förekomma en mängd beslut och åtgärder som inte direkt i kraft av offentligrättsliga regler påverkar den enskildes rättsställning. **Felaktiga interna beslut eller instruktioner** rörande myndighetens verksamhet, inbegripet konkreta direktiv till underordnade befattningshavare kan visserligen medföra skada för enskilda, när besluten eller direktiven efterföljs. Men sådana interna beslut eller åtgärder har i och för sig inte några rättsföljder för andra än funktionärerna inom myndigheten, och de kan därför inte anses innefatta myndighetsutövning i förslagets mening i förhållande till utomstående. I överensstämmelse härmed kan en felaktig order av ett befäl i den militära verksamheten normalt inte heller anses innefatta myndighetsutövning gentemot tredje man — situationen är från dennes synpunkt likartad med den som föreligger, när order ges av arbetsledningen i ett vanligt industriföretag. Att det här kan vara fråga om myndighetsutövning i förhållande till en underlydande eller annan till vilken en intern befallning riktas är en sak för sig och bör inte föranleda att skadeståndsansvaret mot tredje man skall följa de regler som gäller för myndighetsutövning. Det avgörande måste i varje enskilt fall vara, huruvida det handlande som har medfört en skada från den skadelidandes synpunkt företer sådana specifikt offentligrättsliga drag som jag har angett i det föregående.

Att bestämmelsens tillämpningsområde avgränsas till att omfatta skador som uppkommer vid myndighetsutövning innebär, att det inte får någon

självständig betydelse, vilket rättssubjekt som har fattat beslutet eller vidtagit åtgärden i fråga. Det är å ena sidan inte givet att bestämmelsen skall tillämpas så snart ett skadefall inträffar till följd av fel eller försummelse av en statlig eller kommunal myndighet eller befattningshavare. En beslutande kommunal församling t. ex. kan meddela beslut som lika väl kan fattas av ett enskilt organ av liknande typ, t. ex. bestämma att ett bygge skall sättas igång, och i ett sådant fall blir det inte fråga om en tillämpning av bestämmelsen. Men en sådan församling kan också utöva offentlig myndighet, som när en stadsplan antas eller det kommunala vetot beträffande rusdrycksutskänkning används eller avgifter beslutas för nyttjande av allmän plats. Å andra sidan är det inte någon förutsättning för att man skall kunna tala om myndighetsutövning, att beslutet har fattats eller åtgärden har vidtagits av ett statligt eller kommunalt organ eller över huvud taget av någon som kan sägas ingå i det allmännas organisation. Myndighetsutövning kan ha anförtrotts andra offentliga eller enskilda rättssubjekt än staten eller kommun. Även för skada som vållas i deras verksamhet för det allmännas räkning skall staten eller kommunen svara.

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar diskuterade ingående frågan vilka rättssubjekt som skall anses ingå i det allmännas organisation och sålunda ådra det allmänna skadeståndsansvar, och problemet uppmärksammades i flera remissyttranden. Med den anknytning till begreppet myndighetsutövning som departementsförslaget bygger på får emellertid en sådan diskussion med utgångspunkt i organisatoriska kriterier inte något intresse när det gäller att avgränsa tillämpningsområdet för bestämmelsen. Spörsmålet i vad mån ett ansvar ifrågakommer för skada vållad av sådana rättssubjekt som avses här får i stället bedömas utifrån de synpunkter som jag har angett tidigare. Det avgörande blir sålunda huruvida det beslut eller den åtgärd det är fråga om skulle ha utgjort ett naturligt led i en motsvarande, av staten eller en kommun bedriven verksamhet, och huruvida det i så fall skulle ha varit fråga om myndighetsutövning. Ansvar bör med andra ord inträda, när det kan anses vara fråga om en delegation från statens eller en kommuns sida av myndighetsutövning till funktionärer utanför den statliga eller kommunala organisationen. Som exempel kan nämnas de dömande funktioner som ombesörjes av en dispaschör — här är det fråga om en verksamhet som lika väl skulle kunna utövas av befattningshavare inom den statliga domstolsorganisationen — och staten bör följaktligen svara för fel eller försummelse av dispaschör i sådan verksamhet.

Särskilt när det gäller uppgifter som fullgörs av rättssubjekt som står helt utanför det allmännas organisation kan tvekan uppkomma hur avgränsningen av tillämpningsområdet bör ske. Ett exempel utgör de fall då enskilda personer i viss egenskap kan meddela beslut med rättslig verkan för andra men trots detta framstår mera som uppdragstagare hos enskilda än som offentliga funktionärer. Har vederbörande utsetts utan myndighets

medverkan, såsom i allmänhet är fallet beträffande skiljeman, bör det allmänna inte svara för hans fel eller försummelser. Övervägande skäl talar för en motsvarande bedömning också i fråga om skiljeman som utses av överexekutor. Detsamma gäller i fråga om skiftesman, konkursförvaltare och vissa andra med liknande funktioner. Att en viss prövning sker av vederbörandes kvalifikationer kan inte i och för sig anses innebära att det har skett en delegering av myndighetsutövning. Annorlunda torde man få bedöma exempelvis fall då personundersökare eller övervakare enligt brottsbalken har vållat skada under fullgörande av sitt uppdrag. Här är det fråga om uppgifter som naturligen kan synas ankomma på befattningshavare vid domstol eller annan myndighet och som har mycket nära anknytning till domstolsverksamheten. I dessa fall bör därför det allmänna svara för skador, som sådana personer vållar genom att brista i fullgörandet av de uppgifter som samhället har anförtrott dem.

Andra svårbedömda situationer avser fall då skada har vållats i den verksamhet som bedrivs av allmänna försäkringskassor och erkända arbetslöshetskassor. Särskilt i fråga om försäkringskassorna kan det med hänsyn bl. a. till den i viss mån självständiga finansförvaltningen synas tveksamt om staten bör svara för fel eller försummelse i verksamheten. Å andra sidan innefattar både försäkrings- och arbetslöshetskassornas verksamhet otvivelaktigt myndighetsutövning i här angiven mening. Deras verksamhet har mycket nära anknytning till den statliga verksamheten på socialförsäkringens område, vartill kommer att kassornas beslut kan överklagas direkt till statliga myndigheter. Enligt min mening bör därför staten svara för skada som funktionärer vid kassorna vållar i sin tjänst.

När det gäller verksamhet som bedrivs av enskilda rättssubjekt skall givetvis staten eller kommun svara enligt förevarande bestämmelse bara för skador uppkomna i den del av verksamheten som verkligen avser myndighetsutövning. I den mån rättsverkningarna av ett beslut av ett sådant rättssubjekt inte inträder på grund av en offentligrättslig reglering utan beror av ett föreliggande uppdrag eller annat avtal med den skadelidande eller av innehållet i sådana stadgar för en förening eller annan sammanslutning som har karaktären av privaträttsliga föreskrifter, blir förevarande paragraf inte tillämplig. Om t. ex. styrelsen för Sveriges advokatsamfund felaktigt utesluter en ledamot på grund av förment underlåtenhet att erlägga medlemsavgifter till samfundet, bör inte staten göras ansvarig för de ekonomiska förluster som kan orsakas av det förlorade medlemskapet. Det bör däremot i princip bli fallet, när sådan uteslutning sker med stöd av 8 kap. 7 § RB och alltså grundar sig på de maktbefogenheter i den allmänna rättsvårdens intresse som har anförtrotts samfundet. Och om föreskrifter meddelats om rätt att föra talan i administrativ ordning mot beslut av enskild undervisningsanstalt får sådana beslut — men inte andra avgöranden av anstalten — anses innefatta myndighetsutövning.

Vid tillämpning av förevarande bestämmelse uppkommer i åtskilliga fall

frågan huruvida staten eller kommun skall bära ansvaret för skada som har vållats vid utövning av offentlig myndighet. Detta gäller inte bara när verksamheten i fråga — som i de fall jag nyss har berört — har anförtrotts ett formellt fristående rättssubjekt, utan också när förvaltningsuppgifter har lagts på kommunala organ, fastän verksamheten inte tjänar bara den kommunala menighetens intresse. Enligt lagtexten skall frågan besvaras på grundval av en bedömning huruvida det är staten eller en kommun som svarar för verksamhetens fullgörande.

Denna bedömning kan inte ske enbart med utgångspunkt i en distinktion mellan »statlig» och »kommunal» verksamhet. Inte heller kan man låta det bli utslagsgivande, vilket intresse verksamheten tjänar, eftersom all utövning av offentlig myndighet ytterst kan sägas vara i samtliga medborgares och därmed i hela samhällets, dvs. statens intresse. Man får i stället använda en pragmatisk metod och fästa stort avseende vid de ändamålssynpunkter som har varit bestämmande för funktionsfördelningen. Vägledning för bedömningen bör sökas i flera olika anknytningsmoment, såsom om det tillkommer staten eller en kommun att tillsätta befattningshavare i de organ som skall handha och leda verksamheten, om denna finansieras av staten eller med kommunala medel, om det ankommer på staten eller kommunerna att fastställa regler för och kontrollera hur verksamheten skall bedrivas etc.

Offentlig verksamhet som avser myndighetsutövning är i regel tämligen ingående reglerad genom bestämmelser som statsmakterna meddelar, även när den bedrivs i kommunal regi. Utrymmet för kommunalt självbestämmande är därför ofta begränsat. Det kan dock inte enbart på denna grund anses att det är staten som svarar för verksamheten. Det kan t. ex. inte råda tvekan om att en kommun skall anses svara för den verksamhet som dess byggnadsnämnd bedriver. Den omständigheten att en viss verksamhet i realiteten helt eller till största delen finansieras genom statsbidrag, såsom är fallet inom socialvården och på undervisningsområdet, bör i regel inte heller ensamt föranleda att staten anses svara för verksamhetens fullgörande. När kommunen utser beslutsorganens ledamöter, tillsätter och avlönar tjänstemän samt beslutar om verksamhetens budget och har ett reellt inflytande på hur verksamheten skall bedrivas, är det tydligt att det är kommunen som i här angiven mening svarar för att verksamheten fullgörs.

Vissa kommunala tjänster tillsätts av statliga organ. Det gäller i fråga om t. ex. läkar- och lärartjänster. Staten får emellertid inte härigenom ett sådant inflytande över verksamheten att staten enbart av detta skäl kan anses svara för att den fullgörs. Omvänt kan det inte anses att en kommun får sådan kontroll över en verksamhet att kommunen bör anses svara för den enbart genom att den har att utse ledamöter i det beslutande organet, såsom är fallet i fråga om exempelvis taxeringsnämnd. Här får det således trots denna ordning anses klart med hänsyn bl. a. till verksamhetens

art och ändamål att det är staten som svarar för dess fullgörande. Motsvarande gäller givetvis den dömande verksamhet i vilken kommunalt valda nämndemän medverkar.

Det nu sagda kan i grova drag sammanfattas sålunda, att kommunerna får svara för myndighetsutövning inte bara inom ramen för den kommunala självstyrelsen utan också vid den s. k. kommunala självförvaltningen men att staten i flertalet fall får bära ansvaret när det är fråga om allmänna förvaltningsuppgifter utanför denna ram som av organisatoriska eller liknande skäl har lagts på kommunerna men lika väl hade kunnat ombesörjas av centrala, regionala eller lokala statliga förvaltningsorgan.

Denna beskrivning kan dock bara tjäna som allmän vägledning. Vissa gränsfall kan vålla svårigheter. Ett sådant utgör valnämnd. Nämndens ordförande utses av länsstyrelsen men dess ledamöter av kommunen. Då härtill kommer att det är kommunen som skall hålla med lokaler och bestrida valnämndens kostnader i övrigt synes övervägande skäl tala för att kommunen skall anses svara för valnämndens verksamhet. Fråga om ansvar för ekonomisk skada i sådan verksamhet lär dock sällan bli aktuell.

Ett annat tveksamt fall gäller överförmyndare. Kommittén har — med utgångspunkt i sådana organisatoriska kriterier som enligt dess förslag skulle vara avgörande — med en viss tvekan ansett att kommunerna bör svara för skador som överförmyndare vållar. Åtskilliga remissinstanser har emellertid förordat att staten får bära ansvaret i dessa fall. För egen del vill jag fästa särskild vikt vid att överförmyndare utses av kommunen och att denna enligt 19 kap. 13 § föräldrabalken kan bestrida utgifterna för verksamheten, som inte till någon del finansieras av staten. Dessa faktorer väger enligt min mening tyngre än den omständigheten att det här är fråga om rättsvård och att kontrollen över verksamheten utövas av de statliga domstolarna. Jag kommer därför på denna punkt till samma resultat som kommittén men vill påpeka att frågan kommer i ett annat läge, om förmynderskapsutredningens nyligen framlagda förslag till omorganisation av överförmyndarkontrollen (SOU 1970: 67) förverkligas.

Frågor om ansvarets fördelning mellan staten och kommunerna kan någon gång uppkomma också när ett felaktigt beslut av en kommunal myndighet efter besvär eller underställning fastställs av högre instans, dvs. statlig myndighet. Skulle ansvarsgrundande fel eller försummelse ha förekommit i båda instanserna — något som bl. a. med hänsyn till standardregeln i 3 kap. 3 § departementsförslaget torde bli sällsynt — bör kommunen vara ensam ersättningsskyldig för den skada som kan ha uppkommit under tiden fram till dess besvären över det kommunala organets beslut har prövats. För skadan i övrigt synes staten och vederbörande kommun böra bli solidariskt ersättningsskyldiga, under förutsättning att det kan anses föreligga adekvat kausalitet mellan det fel som begåtts av det kommunala organet och den skada som uppkommit efter den högre instansens beslut. Den

slutliga inbördes fördelningen av ansvarigheten bör enligt allmänna grundsatser ske efter skälighet. Härvid får man beakta bl. a. hur pass allvarlig försummelsen på ömse håll ter sig med hänsyn till arten och omfattningen av den högre myndighetens överprövning och till omfattningen av det material som har varit tillgängligt för myndigheten.

Mot bakgrund av vad jag i det föregående har anfört om bestämmelsens innebörd vill jag för några praktiskt viktiga typfall ange hur frågan om ansvaret för skada vid myndighetsutövning enligt min mening bör bedömas. Den följande uppräkningen rör särskilt vissa fall då verksamhet som avser myndighetsutövning bedrivs av annat offentligt eller enskilt rättssubjekt än staten eller kommunen. Den tar sikte på två olika gränsdragningsproblem, nämligen dels frågan om ett visst rättssubjekts verksamhet kan utgöra myndighetsutövning i paragrafens mening, dels frågan huruvida i så fall ansvaret skall åvila staten eller en kommun. Det är självfallet inte fråga om någon uttömmande uppräkning. Vidare bör påpekas, att flertalet av de här berörda rättssubjekt som kan anses utöva offentlig myndighet bedriver också offentlig verksamhet av annat slag eller enskild verksamhet. Den närmare avgränsningen av begreppet myndighetsutövning bör ske efter de riktlinjer som jag har angett i det föregående och skall inte närmare behandlas här. Jag vill också framhålla att en framtida ändring av vederbörande rättssubjekts offentliga uppgifter kan medföra att detta blir att hänföra till en annan grupp än f. n., även om organisationen förblir densamma. — De olika rättssubjekten anges inom varje grupp för enkelhetens skull i bokstavsordning.

A. *Ansvar för staten*

Aktiebolaget Svensk bilprovning, såvitt angår dess obligatoriska kontrollverksamhet,
Allmän försäkringskassa (jämte därtill anknutna delegationer och nämnder, t. ex. försäkringsnämnd och pensionsdelegation),
Dispaschör,
Erkänd alkoholistanstalt såvitt gäller dess maktbefogenheter enligt nykterhetsvårdslagstiftningen,
Erkänd arbetslöshetskassa,
Förrättningsman som förordnats särskilt för att verkställa lantmäteriförrättning och liknande,
Handelskammare i dess auktoriserande och tillståndsgivande verksamhet,
Notarius publicus i hans verksamhet vid växelprotester och liknande förrättningar som enligt lag ankommer på honom,
Ordningsvakt i den verksamhet han utövar med polismans befogenhet,
Parkeringsvakt i motsvarande mån som ordningsvakt,
Personal vid enskilda järnvägar (som i vissa avseenden har polismans befogenhet) i motsvarande mån som ordningsvakt,
Personundersökare,
Polispersonal även när den ställs till förfogande för bevakning vid enskilda idrottsevenemang och liknande på arrangörens bekostnad,

Präst i svenska kyrkan (såvitt gäller kyrkobokföring, hindersprövning för äktenskap, vigsel och liknande verksamhet) samt präst i annat trossamfund (vid förrättande av vigsel enligt 4 kap. 2 § giftermålsbalken),
Rättens ombudsman i konkurs,
Skogsvårdsstyrelse såvitt avser sådana beslut enligt skogsvårdslagstiftningen som medför skyldigheter eller rättigheter för enskilda,
Stämningsman,
Sveriges advokatsamfund (t. ex. i frågor om disciplinärt ingripande mot ledamot),
Taxeringsnämnd,
Trafiknämnd,
Övervakare enligt lagstiftning på kriminal- och socialvårdens områden.

B. *Ansvar för kommun*

Barnavårdsman även om han inte är anställd hos kommunen (t. ex. i hans utredande verksamhet vid faderskapsbestämning),
Byggnadsinspektör (även icke kommunalanställd),
Hälsovårdsinspektör (även icke kommunalanställd),
Skorstensfejarmästare såvitt gäller kontrollverksamhet och beslut med anledning av brandsyn enligt brandlagen,
Valnämnd,
Överförmyndare.

C. *Icke myndighetsutövning*

Boutredningsman,
Företagarförening,
God man som förordnas enligt föräldrabalken,
Hypoteksinrättning,
Konkursförvaltare,
Offentlig försvarare,
Skiftesman,
Skiljeman,
Studentkår,
Studentnation.

Något ansvar för det allmänna inträder inte heller, då *arbetsgivare* och *andra företagare* begår fel med avseende på *uppbördsverksamhet* som har anförtrotts dem, t. ex. vid uppbörd av källskatt.

Bestämmelsen gäller som nämnts såväl person- och sakskador som ren förmögenhetsskada. Innebörden av sistnämnda begrepp har jag behandlat i det föregående vid 1 kap. 2 § departementsförslaget (avsnitt 5.1.1.2.). Frågan vad som är att hänföra till person- eller sakskada skall jag beröra vid 5 kap. 3 resp. 5 § departementsförslaget (avsnitt 5.1.5.3. resp. 5.1.5.5.). Av 5 kap. 2 § departementsförslaget följer, att förevarande bestämmelse blir tillämplig också i fråga om ersättning för sådan icke-ekonomisk skada som är ersättningsgill enligt sistnämnda paragraf i förslaget, vilken närmast motsvarar 6 kap. 3 § SL.

Som jag har påpekat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.8.) blir bestämmelsen tillämplig också när någon väcker anspråk på ersättning för skada som han har lidit till följd av att han genom ett oriktigt beslut har tvingats betala in för mycket skatt eller erlägga andra avgifter till det allmänna. I första hand måste emellertid den enskilde i ett sådant fall utnyttja de möjligheter till restitution i administrativ ordning som gällande författningar ger honom. Detta följer av passivitetsregeln i 3 kap. 4 § departementsförslaget. Men om en restitutionstalan ogillas och den förlust som har tillskyndats den enskilde beror på fel eller försummelse från det allmännas sida, har han i princip rätt till skadestånd enligt förevarande bestämmelse

Motsvarande gäller när någon har förvägrats en ekonomisk förmån som han författningsenligt har rätt till — t. ex. folk- eller tilläggspension enligt lagen om allmän försäkring, ersättning till redare enligt 31 § sjömanslagen för utgifter med anledning av sjömans sjukdom, studiemedel och liknande förmåner. Det bör framhållas att i fall av denna art skadan långtifrån alltid kommer att exakt motsvara det belopp som den skadelidande har begärt att få ut från det allmänna. Den som t. ex. vägras studiemedel kan rimligtvis få ersättning bara för den merkostnad som det kan ha inneburit för honom att han måst finansiera sina studier på annat sätt. Å andra sidan är det tänkbart att skadan överstiger det belopp som ansökningen avsåg, t. ex. när ett begärt bidrag skulle användas i den skadelidandes näringsverksamhet och han har lidit förlust genom bristen på likvida medel.

Departementsförslaget innehåller i motsats till 1958 års förslag inte någon uttrycklig regel om begränsning av kretsen av de ersättningsberättigade. Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4.3. och 2.3.6.5.) utgår jag från att en sådan begränsning följer redan av allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser. Den principiella utgångspunkten vid tillämpning av förevarande bestämmelse skall vara, att det allmännas ansvarighet inte i detta hänseende sträcker sig längre än skadeståndsansvaret i enskild verksamhet eller sådan offentlig verksamhet som inte avser myndighetsutövning. Det innebär bl. a. att förmögenhetsförlust som utgör följdskada i förhållande till person- eller sakskada eller till ren förmögenhetsskada i princip är ersättningsgill endast när förlusten har drabbat den som själv har lidit den primära skadan. I det avseendet ger förslaget knappast upphov till några nya problem.

Det sagda innebär emellertid också att ansvarighet föreligger bara för skada på något av de intressen som åtnjuter skydd av den handlingsnorm som har åsidosatts. Begränsningen i detta hänseende får större betydelse här än vid enskild verksamhet genom att förevarande bestämmelse medger ersättning för ren förmögenhetsskada i en omfattning som saknar motsvarighet på den enskilda sektorn. Detta ger upphov till problem som med nuvarande rättsregler om det allmännas skadeståndsansvar knap-

past har haft någon aktualitet. Några konkreta anvisningar för hur problemen skall lösas i enskilda fall kan emellertid knappast lämnas, utan hithörande spörsmål får avgöras i rättstillämpningen med utgångspunkt i de allmänna synpunkter som jag har angett i den allmänna motiveringen. När det gäller att på myndighetsutövningens område identifiera de intressen som skall anses skyddade av de offentligrättsliga regler som gäller för myndigheternas handlande, kan dock viss ledning hämtas från en redan existerande gränsdragning inom förvaltnings- och processrätten. Jag tänker här på de regler som gäller i fråga om rätten att fullfölja talan mot myndighets beslut. Dessa regler torde ofta vara utformade under hänsyn till rättsskyddssynpunkter liknande dem som bör vara bestämmande när det gäller rätten att få skadestånd av det allmänna. Någon fullständig parallellitet föreligger dock inte. Särskilt måste uppmärksammas att till grund för reglerna om kommunalbesvär ligger också synpunkter av annan art än sådana som är av betydelse i skadeståndsrättsliga sammanhang. När besvärsrätten som här inte baseras på att beslutet i fråga direkt har berört just klagandens rättsliga intressen, kan den inte grunda någon presumtion för att var och en som har besvärsrätt också tillhör kretsen av de skadeståndsberättigade. Omvänt kan det väl tänkas fall — inte minst när det gäller kommunala beslut — där rätt till skadestånd föreligger även för dem som saknar klagorätt. Som exempel kan nämnas att en kommunal tjänst söks av någon som inte är kommunmedlem och att denne sökande tillskyndas skada genom att fel eller försummelse begås i tillsättningsärendet.

Skadeståndet skall i samtliga de fall som omfattas av bestämmelsen utges av staten eller en kommun, alltså även i fall då skadan har vållats i verksamhet som bedrivs av annat offentligt eller enskilt rättssubjekt. Lagförslaget tar inte ställning till om skadeståndet i sådana fall också slutligt skall bäras av staten eller kommunen. Ingenting i förslaget hindrar emellertid att staten resp. kommunen i samband med att viss myndighetsutövning delegeras till annat rättssubjekt — eller av staten till kommunerna — förbehåller sig rätt att återkräva skadestånd som staten eller en kommun kan nödgas utge med anledning av fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. En reglering av denna innebörd kan i vissa fall tänkas ske genom privaträttsligt avtal men kan naturligtvis också komma till stånd genom offentligrättslig reglering.

Frågan i vad mån annan än staten eller kommun kan åläggas ansvar för skada som vållas vid utövning av offentlig myndighet berörs inte av förevarande bestämmelse. Enskild tjänsteman i allmän tjänst kan i princip drabbas av ett sådant ansvar enligt förslagets regler om skadeståndsansvar på grund av eget vållande. Det är emellertid att märka att bestämmelsen i 4 kap. 1 § departementsförslaget om arbetstagares skadeståndsansvar innebär långtgående inskränkningar i ansvarigheten för sådana of-

5.1.3.2.

fentliga funktionärer som är eller kan jämställas med arbetstagare (jfr avsnitt 2.4.5.8. och 5.1.4.1.).

I fall då skada vid myndighetsutövning har vållats i en verksamhet som drivs av annat offentligt eller enskilt rättssubjekt än staten eller kommun kan fråga uppkomma om detta rättssubjekt vid sidan av staten eller kommunen kan åläggas att ersätta skadan. Förevarande bestämmelse är inte tillämplig i ett sådant fall, utan frågan får besvaras med tillämpning av övriga bestämmelser i förslaget och allmänna skadeståndsregler i övrigt. Det betyder att vid person- eller sakskada ansvar inte sällan inträder enligt principalansvarsbestämmelsen i 3 kap. 1 §. Om t. ex. en skorstensfejarmästare eller hans anställda vållar person- eller sakskada under brandsyn, blir sålunda kommunen ansvarig enligt förevarande bestämmelse samtidigt som skadeståndsansvar åvilar skorstensfejarmästaren enligt 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 §. Är det fråga om ren förmögenhetsskada inträder däremot i regel inte något skadeståndsansvar för annat rättssubjekt än staten eller kommun, såvida inte skadan har vållats genom brott eller kontraktsrättsliga eller associationsrättsliga regler undantagsvis kan tillämpas. Ett exempel på en situation av det sistnämnda slaget erbjuder det fallet att Sveriges advokatsamfund genom ett felaktigt beslut om uteslutning av en ledamot har vållat denne ekonomiska förluster.

Andra stycket

1958 års förslag innehåller i 1 § andra stycket en definition av kommunbegreppet. Därmed skall enligt denna bestämmelse förstås landskommun, municipalsamhälle, köping, stad, landstingskommun, församling och annan borgerlig eller kyrklig kommunal förvaltningsenhet. En remissinstans har förordat att definitionen utgår, eftersom kommunbegreppet vilar på 57 § regeringsformen och därigenom är tillräckligt entydigt bestämt.

Med tanke på att reglerna om kommuns skadeståndsansvar på myndighetsutövningens område kommer att avvika från dem som gäller för andra icke statliga rättssubjekt anser jag för egen del att det bör klart framgå av lagen vilka rättssubjekt som vid tillämpning av första stycket av förevarande paragraf är att hänföra till »kommun». Detta är så mycket mer påkallat som det här aktuella kommunbegreppet inte lär helt sammanfalla med det som används på vissa andra håll i lagstiftningen, t. ex. i 1965 års kommunaltjänstemannalag.

Genom lagen den 19 december 1969 (nr 765) om ändring i kommunallagen, som trätt i kraft den 1 januari 1971, har primärkommunerna (stad, köping och landskommun) fått den enhetliga beteckningen kommun. Samtidigt har den särskilda kommuntypen municipalsamhälle avskaffats. Lagtexten bör anpassas till dessa förändringar.

Kommunalförbund bör, som en remissinstans har påpekat, liksom kyrk-

lig samfällighet nämnas vid sidan av övriga rättssubjekt. Uppräkningen bör vid behov kunna kompletteras i framtiden.

I enlighet med det anförda föreskrivs i paragrafens andra stycke, att vad som sägs i första stycket om kommun gäller också landstingskommun, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet.

Utöver vad jag tidigare har sagt torde bestämmelsen inte kräva någon särskild kommentar.

5.1.3.3. 3 §

Paragrafen innehåller den s. k. standardregeln och har sin motsvarighet i 4 § i 1958 års förslag.

Rörande de överväganden som ligger till grund för bestämmelsen hänvisar jag till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.4.). I enlighet med vad jag där har sagt skall i den nya lagen tas upp en bestämmelse av innebörd att ersättningsskyldighet för det allmänna med anledning av fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet skall inträda endast om »skälig standard» med hänsyn till verksamhetens art och ändamål har underskridits. Bestämmelsen skall ta sikte på förutsättningarna för skadeståndsansvaret med avseende på felets eller försummelsens beskaffenhet. I motsats till vad som gäller enligt kommittéförslaget skall bestämmelsen däremot inte dessutom reglera frågan om kretsen av de ersättningsberättigade. Som jag förut har framhållit (avsnitt 2.3.6.5.) överlämnas detta spörsmål enligt mitt förslag åt domstolarna att avgöras med tillämpning av allmänna grundsatser.

I 4 § kommittéförslaget uttrycks standardregeln genom att det som en förutsättning för ersättningsskyldighet anges att »de krav som — — — skäligen kunna ställas på verksamhetens utövning blivit åsidosatta».

Vissa remissinstanser har anmärkt att denna formulering betonar verksamhetens utövning i stort i stället för skadevållarens handlande. Enligt ett yttrande skulle detta medföra att ersättningsskyldigheten svårligen kan inskränkas till ett rent culpaansvar, eftersom den mänskliga faktorn alltid förblir oberäknelig. Andra remissorgan har befarat att lagtexten skulle medföra det missförståndet att fel måste kunna påvisas med avseende på verksamhetens anordning eller ledning eller i fråga om tillhandahållna tekniska hjälpmedel eller att det allmänna skulle fritas från ansvar även vid grova fel eller försummelser, om nämligen verksamheten i sin helhet eller bedömd i större sammanhang uppfyller höga krav. I ett yttrande har gjorts gällande att lagtexten inte ger klart uttryck åt den skillnad i fråga om skadeståndsskyldigheten som enligt motiven föreligger mellan det allmänna och den enskilde skadevållaren.

Av 3 kap. 2 § departementsförslaget framgår, att skadeståndsansvar för det allmänna inträder om fel eller försummelse föreligger. Som jag har

framhållit vid nämnda paragraf är detta liktydigt med att den allmänna culparegelns handlingsnormer skall ha åsidosatts i det enskilda fallet. Redan härav framgår att det allmänna aldrig kan freda sig med en hänvisning till att verksamheten i fråga som helhet uppfyller höga krav. Den omständigheten att ett visst slags verksamhet vanligtvis håller en kvalitativt hög standard kan i själva verket nära sammanhänga med att man anses ha rätt att ställa höga krav på verksamheten. Ett avsteg från vad som brukar utmärka verksamheten kan då bli att beteckna som fel eller försummelse, även om detta avsteg allmänt sett inte framstår som särskilt graverande.

Vad det nu gäller är att från skadeståndsansvaret utesluta vissa skadefall där fel eller försummelse i och för sig får anses ha förelegat men det ändå inte kan anses att skäliga krav på verksamheten därigenom har åsidosatts i sådan grad att det allmänna bör bära de ekonomiska konsekvenserna. Den formulering av standardregeln som kommittén har föreslagit ger enligt min mening uttryck åt denna tankegång på ett tillfredsställande sätt och synes inte kunna leda till missförstånd av den art som har exemplifierats under remissbehandlingen.

Vid denna bedömning måste uppenbarligen stor hänsyn tas till vad slags myndighetsutövning det rör sig om. Detta får särskild betydelse med hänsyn till att lagen i enlighet med vad jag tidigare har sagt inte kommer att innehålla några särregler om kontroll-, upplysnings- eller serviceverksamhet. Önskvärda begränsningar av skadeståndsansvaret i sådan verksamhet skall således enligt mitt förslag tillgodoses uteslutande genom standardregeln. Detta bör enligt min mening komma till uttryck i lagtexten genom att där särskilt anges att vid bedömningen skall tas hänsyn till verksamhetens art och ändamål.

Frågan om förhållandet med avseende på förutsättningarna för ersättningsskyldighet mellan reglerna om det allmännas ansvarighet samt bestämmelserna om de enskilda befattningshavarnas personliga skadeståndsansvar har jag berört i det föregående i den allmänna motiveringen till den nya lagstiftningen om arbetstagares skadeståndsansvar (avsnitt 2.4.5.6. och 2.4.5.8.) och jag återkommer till frågan vid min behandling av de enskilda bestämmelserna härom (avsnitt 5.1.4.1.). Med anledning av ett nyss återgivet uttalande under remissbehandlingen vill jag här bara framhålla att det genom stadgandets placering och den uttryckliga hänvisningen till 3 kap. 2 § har särskilt markerats att standardregeln är tillämplig endast i fråga om det allmännas skadeståndsansvar.

Skadeståndsgrundande fel eller försummelse kan bestå antingen i en positiv handling eller, om skadevållaren varit pliktig att vara positivt verksam i ett visst avseende, i underlåtenhet att handla. Sådan plikt att handla ex officio åligger det allmännas befattningshavare i stor utsträckning i verksamhet som avser myndighetsutövning. Några remissinstanser har befarat att en skadeståndsskyldighet på grund av underlåtenhet skulle bli alltför

betungande för det allmänna, bl. a. vid dröjsmål på grund av bristande resurser. I ett yttrande har satts i fråga om inte vissa gränser bör ställas upp för det allmännas skadeståndsskyldighet i sådana fall, särskilt som denna skall omfatta också fel eller försummelse av de lägsta anställda, på vilka det ofta beror om en åtgärd utförs i tid eller ej.

För egen del anser jag det emellertid inte nödvändigt att uppställa några särskilda regler om ansvarigheten vid underlåtenhet att handla. De nödvändiga begränsningarna kan uppnås med tillämpning av en allmän standardregel av den typ kommittén har föreslagit. Jag skall senare återkomma med vissa synpunkter på regelns tillämpning i fall av denna art.

I enlighet med vad jag nu har sagt föreskrivs i förevarande paragraf, att ersättningsskyldighet enligt 3 kap. 2 § 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 betydelsen för standardregelns tillämpning av funktionsfördelningen i den offentliga verksamheten har kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar framhållit att det allmänna skall svara för en befattningshavares felaktiga förfarande endast under förutsättning att vederbörande inte har avlägsnat sig alltför långt från det verksamhetsområde som anförtrotts honom. Kommittén utgår med andra ord från att skadevållaren skall ha handlat »i tjänsten», ehuru detta inte kommer till direkt uttryck i den föreslagna lagtexten, vare sig i den grundläggande ansvarsregeln i 1 § eller i standardregeln i 4 §.

Med den utformning lagstiftningen får enligt departementsförslaget blir frågan om det skadevållande förfarandets anknytning till skadevållarens tjänst inte av någon självständig betydelse. Avgörande är nämligen enligt 3 kap. 2 § departementsförslaget, huruvida skadan har vållats »vid myndighetsutövning» eller inte. Innebörden härav har jag berört närmare vid nämnda paragraf. Inom de gränser för ansvarigheten som sålunda anges får frågan om funktionsfördelningen knappast någon betydelse vid standardregelns tillämpning.

Standardregeln får som jag redan förut har antytt särskild betydelse vid felaktiga myndighetsbeslut. Ofta är en myndighets beslutande verksamhet kringgärdad av detaljerade författningsföreskrifter. Det är uppenbart att man får ställa ganska stränga krav på att dessa iakttas, särskilt när de direkt syftar till att trygga den enskilde mot rättsförluster. Förbises en bestämmelse av detta slag får ofta skälig standard anses eftersatt.

Fullständig perfektion kan dock inte krävas. I komplicerade ärenden och under brådskande förhållanden kan det vara lätt att lämna en omständighet obeaktad som bort medföra ett annat beslut eller en annan åtgärd, t. ex. om omständigheten inte särskilt åberopats i ärendet men skulle ha framgått

vid en noggrann granskning av handlingarna och myndigheten i så fall haft att självmant ta hänsyn till den. I vissa fall av denna typ bör paragrafen kunna leda till ansvarsfrihet för det allmänna. Inte heller bör man ställa alltför stränga krav på en myndighets värdering av bevisningen, t. ex. då den har godtagit en bristfällig utredning om vissa faktiska förhållanden. Att myndigheten i sådana fall har byggt sitt beslut på ett antagande som sedan visar sig felaktigt bör i allmänhet inte medföra skadeståndsansvar för det allmänna. Också i sådana fall kan standardregeln få betydelse. Även i andra sammanhang är en motsvarande bedömning motiverad.

En felaktig rättstillämpning torde endast i undantagsfall vara så uppenbart oriktig att man över huvud taget kan tala om fel eller försummelse, dvs. culpa, från myndighetens sida. Men när sådan oriktighet föreligger, lär det mera sällan bli utrymme för en tillämpning av standardregeln. Man kan visserligen inte kräva absolut ofelbarhet när det gäller myndigheternas lagtolkning, men man kan göra anspråk på en grad av omsorg som inte underskrider culparegelns nivå. När det gäller skador genom beslut som grundar sig på en mer eller mindre diskretionär prövning av en myndighet torde man sällan kunna visa fog för påståendet att myndigheten vid denna prövning har förfarit culpöst. Endast grava felbedömningar lär kunna anses som culpa, och i sådana fall finns det å andra sidan i allmänhet inte anledning att tillämpa standardregeln.

Som jag tidigare har sagt kan det på myndighetsutövningens område ofta uppkomma fråga om ansvarighet för det allmänna med anledning av en myndighets eller enskild befattningshavares underlåtenhet. Inte sällan kan en tillämpning av standardregeln bli aktuell i sådana fall. Särskilt gäller detta, när underlåtenheten har berott på otillräcklig tillgång på personal, material eller medel på det allmännas sida. Skadeståndsansvar bör då komma i fråga huvudsakligen när resurserna också vid en ordinär belastning av verksamheten har varit uppenbart underdimensionerade. Det är emellertid här att märka, att i den mån en försummelse i det hänseendet är att återföra på de högsta statsmakternas beslut i t. ex. anslagsfrågor, redan undantagsregeln i 3 kap. 7 § departementsförslaget utesluter prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna (jfr avsnitt 2.3.6.7.). En tillämpning av standardregeln blir således aktuell bara när vållande har förekommit hos en lägre myndighet. Man torde emellertid endast mera sällan kunna anse att ett misstag som en myndighet i en sådan bristsituation begår vid den svåra avvägningen, hur tillgängliga resurser lämpligen bör användas, överhuvudtaget innefattar skadeståndsgrundande fel eller försummelse. Men även när culpa undantagsvis konstateras, kan det ofta finnas skäl att inte anse skälig standard ha blivit åsidosatt.

Ansvar för underlåtenhet kan oftare tänkas förekomma vid mera konkreta försummelser, t. ex. när en befattningshavare har obehörigen uteblivit från arbetet, har helt underlåtit att handlägga ett ärende eller har försum-

mat att ge det vederbörlig förtur, trots att det uppenbarligen varit särskilt brådskande och av stor betydelse för den enskilde. Också i sådana situationer bör man emellertid lämna en marginal för mera ursäktliga felbedömningar, och detta behov kan tillgodoses genom en tillämpning av standardregeln.

I princip blir standardregeln tillämplig också när person- eller sakskada vållas av en offentlig funktionär genom »faktisk handling». Som jag har framhållit i annat sammanhang (avsnitt 2.3.6.4.) får regeln dock inte nämnvärd betydelse i sådana fall, eftersom man ganska undantagslöst torde få upprätthålla det kravet på samhällets myndighetsutövning att skada av detta slag inte orsakas genom culpöst förfarande i samband med direkta ingripanden mot person eller egendom.

Vid bedömningen av om standardkravet har åsidosatts skall enligt paragrafen hänsyn tas till verksamhetens art och ändamål. Det innebär till en början att man helt allmänt skall beakta de förhållanden under vilka verksamheten utövas, som t. ex. om den avser en form av myndighetsutövning med gamla traditioner, såsom rättskipningen, eller om det tvärtom är fråga om t. ex. en nyinrättad kontrollverksamhet på experimentstadiet. Det får vidare beaktas hur stora risker verksamheten normalt kan väntas medföra för den enskildes person, egendom eller förmögenhet i övrigt, i händelse att fel begås av någon befattningshavare. Man bör också göra skillnad mellan sådan myndighetsutövning som närmast ter sig som en service åt medborgarna, även om den utövas med monopol av det allmänna — t. ex. vissa delar av polisverksamheten — och sådan som främst siktar till att tillvarata statens eller kommunens intressen och därigenom bara indirekt blir till nytta för den enskilde, såsom exempelvis skatteuppbörden.

Det är i övrigt knappast möjligt att ge några konkreta anvisningar för standardregelns tillämpning på skilda verksamhetsområden eller att närmare precisera hur hänsynen till en verksamhets art och ändamål skall inverka. Det finns dock anledning att något ytterligare beröra standardregelns tillämpning på ett par praktiskt viktiga områden.

Sin största betydelse torde standardregeln få i fråga om skador i kontroll- och upplysningsverksamhet. Enligt kommittéförslaget skulle på dessa områden gälla särskilda undantagsregler. Av skäl som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.6.) får dessa regler inte någon motsvarighet i departementsförslaget. Jag har därvid utgått från att den begränsning av ansvarigheten som kommittén åsyftade med särreglerna kan tillgodoses genom standardregeln. Denna kommer följaktligen att få en väsentligt större betydelse enligt mitt förslag än enligt kommittéförslaget.

Jag har i den allmänna motiveringen angett vissa allmänna riktlinjer för standardregelns tillämpning i kontrollverksamhet. Härutöver vill jag anföra följande.

Särskilt i inledningsskedet får man räkna med att en nyinrättad kontroll-

verksamhet är behäftad med vissa svagheter. I viss omfattning måste dessa accepteras, om kontrollen över huvud taget skall kunna sättas i funktion och utvecklas. Det är därför nödvändigt att man visar återhållsamhet när det gäller att ålägga det allmänna att ersätta skador som svagheterna orsakar, eftersom man annars riskerar att hämma en utbyggnad av kontrollen. Här kan standardregeln få betydelse. Som ett aktuellt exempel kan nämnas den övervakningsverksamhet på miljöskyddsområdet som skall utövas från samhällets sida enligt miljöskyddslagen. Man lär till en början inte få ställa alltför höga krav från skadeståndsrättsliga synpunkter på denna verksamhet.

Om en kontroll faktiskt upprätthålls utan att vara föreskriven i lag eller författning, har man som kommittén framhåller särskild anledning att visa försiktighet när det gäller att ålägga det allmänna skadeståndsskyldighet med anledning av begångna misstag. Ansvar bör inträda bara när kontrollen — trots att den inte är lagstadgad — kan anses som ett naturligt led i myndighetens verksamhet och ett påtagligt avsteg har skett från vad man under sådana omständigheter rimligen kan fordra av det allmänna.

Andra förhållanden som kan föranleda en mild bedömning är att kontrollen utförs gratis eller mot en avgift som i varje fall inte täcker kostnaderna för verksamheten eller att den sker bara stickprovsvis, inte fortlöpande. Å andra sidan bör man inte, som en reservant inom kommittén har förordat, inskränka ansvarigheten till fall då kontrollen allmänt uppfattas som betryggande. Leder t. ex. en försummelse vid sanitär kontroll till att en epidemi uppkommer, bör skadestånd dömas ut, om ett allvarligt fel har blivit begånget. Den som insjuknar i en sådan epidemi kan visserligen inte ställa något ovillkorligt krav på att hållas skadeslös enbart på den grund att en felbedömning eller ett förbiseende kan påvisas, men han kan med fog begära att kontrollen håller en viss lägsta standard.

För undvikande av missförstånd bör påpekas att det här som annars självfallet måste förebringas bevisning om att det föreligger orsakssammanhang — adekvat kausalitet — mellan felet eller försummelsen och skadan. I praktiken torde redan detta krav medföra att skadestånd på grund av brister i kontrollverksamhet får begränsad betydelse.

Vid remissbehandlingen har bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen gjort gällande att ansvar över huvud taget inte bör inträda med anledning av brister i dessa myndigheters kontrollverksamhet. Bank- och fondinspektionen betonar bl. a., att dess tillsyn rör komplicerade ekonomiska förhållanden och omöjligen kan anordnas så att den ger insättarna full trygghet, något som inte ens är åsyftat. Försäkringsinspektionen framhåller att dess kontroll i huvudsak sker bara stickprovsvis.

Redan vid den allmänna culpabedömningen måste hänsyn tas till den speciella karaktären av den övervaknings- och inspektionsverksamhet som det här gäller. Det innebär, att långt ifrån varje misstag eller felbedömning

i denna verksamhet kan betecknas som skadeståndsgrundande fel eller försummelse. Och i åtskilliga av de fall där culpa trots allt anses föreligga bör hänsyn till verksamhetens art och ändamål, vilket väl att märka inte är att garantera medborgarna att bank- och försäkringsverksamheten bedrivs helt oklanderligt, föranleda att det allmänna med stöd av förevarande paragraf befrias från skadeståndsansvar. Uppenbart är emellertid att en sådan ansvarsfrihet inte bör inträda helt undantagslöst, oberoende av felets eller försummelsens beskaffenhet. Har en kontrollerande tjänsteman med åsidosättande av klara författningsföreskrifter — kanske mot bättre vetande — underlåtit att påtala ett allvarligt missförhållande i en bank eller ett försäkringsbolag, måste kravet på skälig standard anses ha blivit åsidosatt. Självklart är emellertid att också på dessa områden kravet på adekvat kausalitet mellan försummelsen i kontrollverksamheten och skadan leder till att ersättningsskyldighet mera sällan kan åläggas det allmänna.

I viss mån liknande synpunkter bör anläggas i fråga om fartygs- och byggnadskontroll. Den omständigheten att denna kontroll tar sikte på konkreta objekt och bl. a. avser att trygga annans säkerhet till person och egendom påkallar dock en jämförelsevis sträng bedömning. — Som byggnadsstyrelsen har påpekat kan det tänkas att ett fartyg eller en byggnad som övergår till ny ägare visar sig behäftad med dolda fel och att dessa fel bort upptäckas vid kontroll som utförts före äganderättsövergången. Den förmögenhetsförlust som den nye ägaren kan lida som följd av bristerna på egendomen lär han dock inte kunna kräva ersättning för av det allmänna under åberopande av försummelse i kontrollverksamheten. Det rör sig nämligen här om en skada på ett intresse som inte kan antagas åtnjuta skydd av de handlingsnormer som gäller för kontrollverksamheten. Skadan är därför enligt allmänna grundsatser inte ersättningsgill (jfr avsnitt 2.1.4.3. och 2.3.6.5.).

Som kommittén har uttalat kan det finnas anledning till en strängare bedömning, om viss kontroll har föranlett ett föreläggande för en industriidkare, fastighetsägare, fartygsägare eller annan att vidta viss åtgärd men föreläggandet visar sig felaktigt. Förluster som föreläggandet har medfört för adressaten bör det allmänna regelmässigt åläggas att ersätta, under förutsättning givetvis att skadeståndsgrundande fel eller försummelse har förekommit. Det är nämligen naturligt att man ställer höga krav på att så ingripande åtgärder från myndigheternas sida som det här är fråga om inte vidtas utan mycket noggrann prövning.

Vad jag nu har sagt om kontrollverksamhet har tagit sikte bara på misstag och felbedömningar i själva kontrollverksamheten. Om en kontrollant orsakar en person- eller sakskada i direkt samband med att han prövar en maskin eller annan anordning, blir det i regel inte aktuellt att tillämpa standardregeln. Även om det ibland får anses att skada av detta slag har uppkommit »vid myndighetsutövning», gör sig de synpunkter som över

huvud taget har föranlett den särskilda standardregeln normalt inte gällande vid handlingar av detta slag.

I den allmänna motiveringen har jag i stora drag utvecklat mina synpunkter på standardregelns tillämpning när det gäller ansvarigheten för felaktiga upplysningar (avsnitt 2.3.6.4. och 2.3.6.6.). Jag vill härtill foga endast följande kommentarer. Hänvisningen till verksamhetens art och ändamål tillåter att man beaktar bl. a. sådana förhållanden som anges i den särskilda bestämmelsen i ämnet i kommittéförslaget, dvs. om upplysningen har lämnats i vederbörligt bevis eller i övrigt under sådana omständigheter att mottagaren uppenbart ägde förlita sig på upplysningen. Beaktas bör också — såsom enligt kommitténs förslag — huruvida upplysningen använts för det ändamål som den varit avsedd för. I det sammanhanget vill jag erinra om vad jag har sagt i den allmänna motiveringen om att ansvarsfrihet för det allmänna när en upplysning har brukats för annat ändamål kan följa redan av allmänna grundsatser om skadeståndsansvarets begränsning till att gälla vid skada på de intressen som åtnjuter skydd av handlingsnormerna. Om det från sådana synpunkter föreligger förutsättningar för att döma till skadestånd, är det emellertid naturligt att man vid en bedömning av om verksamheten kan anses ha hållit skälig standard fäster avseende vid vad upplysningens mottagare har uppgett om sitt syfte eller vad upplysningen typiskt sett kan begagnas till.

En remissinstans har berört det fallet att en lämnad upplysning leder till skada för annan än mottagaren. Med anledning härav vill jag påpeka, att standardregeln i och för sig inte utgör hinder mot att skadestånd döms ut också i ett sådant fall, men jag vill här återigen erinra om att inskränkningar i skadeståndsansvaret kan följa av allmänna grundsatser om tredjemansskador och övriga principer för bestämningen av vilka intressen som skyddas av culpanormerna. Den som har lidit ren förmögenhetsskada på grund av att en myndighet lämnat en felaktig upplysning, vilken varit nedsättande för honom torde emellertid i regel få anses ha rätt till ersättning för skadan enligt 3 kap. 2 § departementsförslaget.

5.1.3.4. 4 §

Förevarande paragraf innehåller en regel om verkan av att den som lidit skada genom beslut vid myndighetsutövning underlåtit att föra talan om rättelse, den s. k. passivitetsregeln. Den motsvarar väsentligen 16 § i 1958 års förslag.

I fråga om grunderna för bestämmelsen och dennas huvudsakliga innehåll hänvisar jag till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.8. och 2.3.6.9.).

Som framgår av vad jag har sagt där skall en passivitetsregel ta sikte på fall då skada har uppkommit genom ett formligt judiciellt eller administra-

tivt beslut. I motsats till 16 § kommittéförslaget skall förevarande bestämmelse inte vara tillämplig i fråga om underlåten remonstration, dvs. när den skadelidande inte har brytt sig om att formlöst påkalla rättelse av en åtgärd eller av ett beslut varemot talan inte kan föras genom ordinärt rättsmedel och som inte heller kan angripas genom särskilt rättsmedel. I enlighet härmed bör passivitetsregeln begränsas till att avse enbart underlåtenhet att föra talan om rättelse av felaktigt beslut.

I enlighet med vad jag nu har sagt och med de överväganden jag har gjort i det föregående föreskrivs i förevarande paragraf av departementsförslaget, att om den som lidit skada genom felaktigt beslut vid myndighetsutövning har utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, ersättning inte utgår för skada som därigenom kunnat undvikas.

Regeln gäller endast i fråga om beslut vid myndighetsutövning. Vad som är att räkna till myndighetsutövning har jag berört närmare vid 3 kap. 2 §. För paragrafens tillämpning i övrigt räcker det att konstatera att beslutet kan angripas med ordinärt eller särskilt rättsmedel. Om så inte är fallet kan passivitetsregeln inte åberopas mot den skadelidande. Däremot kan underlåten remonstration i ett sådant fall medföra att den skadelidande anses medvållande och att skadeståndet jämkas på den grunden. Jag återkommer till denna jämkningsfråga vid 5 kap. 6 § departementsförslaget.

Enligt bestämmelsen åligger det i princip den skadelidande att föra talan om rättelse i det felaktiga beslutet. Normalt sker detta genom att beslutet överklagas till högre instans. Vid beslut som får verkan utan hinder av att det har överklagats får kravet på förande av talan om rättelse anses medföra skyldighet för den skadelidande att i den högre instansen begära inhibition, i den mån beslut härom är möjligt. Vissa myndighetsbeslut kan emellertid inte överklagas utan kan angripas endast genom klandertalan vid allmän domstol. Exempel härpå erbjuder reglerna i 52 och 53 §§ patentlagen den 1 december 1967 (nr 837) om talan angående hävande av patent. Liknande bestämmelser finns i fråga om inmutning i 11 § 2 mom. gruvlagen den 3 juni 1938 (nr 314) och i fråga om inskrivning i aktiebolags-, handels- och föreningsregister i den associationsrättsliga lagstiftningen. Underlåtenhet att föra sådan talan är i princip att likställa med försummelse att fullfölja talan mot ett överklagbart beslut.

När det gäller sådana beslut under ett judiciellt eller administrativt förfarande som inte kan överklagas har vederbörande myndighet ibland möjlighet att själv vidta rättelse. I sådant fall bör uppenbarligen den skadelidande söka ändring genom att framställa erinran mot beslutet. Detta kan i allmänhet ske formlöst genom att han muntligen eller skriftligen påpekar det fel som han anser vara begånget, antingen för den tjänsteman som har

fattat beslutet eller för en överordnad befattningshavare. Underlåter han detta, blir passivitetsregeln inte tillämplig, men det är som nämnt möjligt att den skadelidande anses medvållande. Om rättelse inte kan vinnas genom en formlös erinran av detta slag men talan mot beslutet kan föras i samband med talan mot slutligt beslut i ärendet, är den skadelidande i princip skyldig att utnyttja denna talemöjlighet.

Också i fråga om beslut som är överklagbara kan det ibland vara tillräckligt att den skadelidande mera formlöst påpekar ett begånget fel hos den beslutande myndigheten, om nämligen felet är sådant att myndigheten kan rätta det själv — t. ex. ett skriv- eller räknefel eller en liknande formell felaktighet (jfr RB 17:15). Men om myndigheten ändå inte vidtar rättelse, måste den skadelidande överklaga beslutet för att bevara rätten till ersättning.

Om den skadelidande inte kan få rättelse genom ordinärt rättsmedel eller klandertalan, är han i princip skyldig att utnyttja särskilt rättsmedel, dvs. anföra besvär över domvilla, ansöka om resning, anföra nullitetsbesvär eller begära återställande av försutten tid. Till undvikande av missförstånd beträffande paragrafens innebörd har denna skyldighet särskilt omnämnts i lagtexten, trots att de åtgärder som åsyftas också kan anses som olika sätt att »föra talan om rättelse». Skyldigheten att utnyttja särskilt rättsmedel gäller sålunda också i de fall då den skadelidande haft laga förfall eller annan giltig anledning för sin underlåtenhet att klaga i vanlig ordning. När förfallet upphör eller annan omständighet som utgjort giltig anledning för passiviteten inte längre föreligger, kan den skadelidande vara skyldig att försöka utnyttja särskilt rättsmedel. Möjligheterna att få bifall till en sådan talan är dock begränsade och det blir i praktiken bara i undantagsfall som en underlåtenhet i detta hänseende kan få någon inverkan på ersättningsrätten.

En viktig begränsning av passivitetsregelns tillämpningsområde ligger i att den inte får någon verkan när den skadelidande haft giltig anledning till sin underlåtenhet att söka ändring i det felaktiga beslutet. Bristande kännedom om tillgängliga rättsmedel kan normalt inte åberopas, vare sig myndigheten lämnat fullföljdshänvisning eller inte. Att besvärshänvisning inte har lämnats utgör således i allmänhet inte giltig anledning för den skadelidande att förhålla sig passiv.

Har den skadelidande haft laga förfall för sin underlåtenhet att fullfölja talan, får han i första hand söka återställande av försutten tid. Även om laga förfall inte föreligger, kan omständigheterna likväl vara så ömmande, att den skadelidande bör anses bevarad vid sin rätt till ersättning, t. ex. när en vadeinlaga har tagits emot inom klagotiden av en obehörig befattningshavare vid domstolen och kommit denna till handa först efter tidens utgång.

Att okunnighet om gällande fullföljdsmöjligheter i princip inte ursäktar

den skadelidandes passivitet utesluter inte att man i andra hänseenden får räkna juridisk okunnighet som giltig anledning för en underlåtenhet att söka ändring. Om det begångna felet består i oriktig rättstillämpning, kan det många gånger vara svårt för lekmannen att upptäcka detta. Eftersom man inte kan kräva av den enskilde att han skall anlita juridiskt biträde eller annan sakkunnig hjälp också i till synes okomplicerade mål och ärenden, bör hans underlåtenhet att föra talan i ett fall av denna art inte utan vidare betaga honom rätten till ersättning. Som exempel kan nämnas att en tilltalad utan försvarare fälls till ansvar enligt en äldre lag, trots att gärningen inte är straffbar enligt ny lag som gällde vid tiden för domen, eller att någon döms för ett brott som i verkligheten var preskriberat. Påpekas bör emellertid att sedan felet uppdagats för den skadelidande han ibland får anses skyldig att söka angripa avgörandet genom att använda särskilt rättsmedel, om denna väg är framkomlig.

Med anledning av vissa uttalanden under remissbehandlingen vill jag framhålla att situationen kan vara en annan om den skadelidande har haft juridiskt biträde. Även om ett begånget fel är sådant att den skadelidande själv inte bort uppdaga det men man har kunnat kräva av hans biträde eller ombud att han uppmärksammat felet och denne ändå underlåtit att överklaga avgörandet, torde underlåtenheten böra tillräknas den skadelidande. Denne kan då enligt denna paragraf förlora rätten till ersättning av det allmänna men har å andra sidan möjlighet att kräva skadestånd av biträdet eller ombudet.

Enligt kommittén var det inte avsikten med dess förslag i denna del att i brottmål begränsa det allmännas skadeståndsskyldighet mer än som f. n. gäller i fråga om domares personliga ersättningsansvar. Jag kan inte reservationslöst ansluta mig till denna uppfattning. När det gäller den enskilde tjänstemannens skadeståndsansvar saknar det enligt gällande rätt självständig betydelse om talan har fullföljts mot det beslut han har fattat. Endast i den mån en underlåtenhet i det hänseendet kan tillräknas den skadelidande som medvållande, kan det bli fråga om jämkning av skadeståndet. Förevarande paragraf i departementsförslaget går längre. Kan den skadelidande inte påvisa att han haft giltig anledning för sin underlåtenhet, har han i princip ingen rätt till skadestånd av det allmänna. Det krävs inte bevisning från det allmännas sida om att underlåtenheten berott av försummelse av den skadelidande. Sannolikt blir dock skillnaden mellan kommitténs ståndpunkt och min inte så stor i praktiken. Den som har fått en straffdom emot sig med vetskap eller grundad anledning till misstanke om att den är oriktig lär regelmässigt föra talan mot domen. En passivitet i det hänseendet torde bero på omständigheter som antingen utgör giltig anledning för underlåtenheten i paragrafens mening eller också innefattar sådant medvållande som enligt allmänna grundsatser skulle föranleda bortfall av rätten till skadestånd av den felande domaren.

5.1.3.4.

Uppenbart är att en ursäktlig villfarelse om faktiska förhållanden kan utgöra giltig anledning för den skadelidande att inte söka ändring. Om myndigheten underlåtit att ta hänsyn till en omständighet som den haft kännedom om och bort beakta ex officio men som den skadelidande inte känt eller bort känna till, kan passivitetsregeln inte tillämpas.

En skadelidandes underlåtenhet att använda särskilt rättsmedel bör som jag tidigare har nämnt inte bedömas för strängt. Endast i fall då det framstår som uppenbart att förutsättningar att vinna rättelse på den vägen har förelegat bör passivitetsregeln tillämpas. Det kan tänkas att det fel som har föranlett skadan visserligen inte i och för sig utgör laga grund för att använda särskilt rättsmedel men att resning e. l. kan sökas på grund av annan brist i avgörandet — t. ex. felaktigt omröstningsförfarande. Om denna brist har saknat betydelse för resultatet för den skadelidandes del, bör det endast i undantagsfall krävas av den skadelidande att han söker få avgörandet undanröjt på denna väg. Så länge den skadelidande lever i ursäktlig okunnighet om de omständigheter som kan föranleda ändring genom särskilt rättsmedel har han givetvis giltig anledning att förhålla sig passiv.

I mer rutinmässiga ansökningsärenden o. d. skall den enskilde kunna förlita sig på en korrekt handläggning. Om en sökande i ett sådant fall t. ex. reser bort och inte bryr sig om att bevaka resultatet av ärendets behandling förrän klagotiden har gått ut, kan omständigheterna vara sådana att han får anses ha haft giltig anledning för sin underlåtenhet att söka ändring.

Subjektiva omständigheter på den skadelidandes sida kan också vinna beaktande. Hit hör t. ex. det fallet att vederbörande av sjukdom har varit ur stånd att bevaka sin rätt. I vissa fall bör också hänsyn kunna tas till den skadelidandes personliga förutsättningar att bedöma om det aktuella beslutet varit felaktigt eller inte. Med anledning av vad kommittén i detta sammanhang har särskilt uttalat om att ersättning inte sällan bör utgå vid oriktiga administrativa frihetsberövanden, trots att vederbörande har försummat att överklaga beslutet om omhändertagande, vill jag erinra om att frågan om ersättning på objektiv grund vid oriktiga frihetsberövanden är under särskild utredning och att frågan om skadestånd enligt förevarande lag torde komma att förlora mycket av sin praktiska betydelse i den mån särskild lagstiftning om sådan ersättning genomförs.

En särskild fråga är hur man skall bedöma det fallet att den skadelidande för sin underlåtenhet åberopar att beslutet på annat sätt kommit under prövning i överinstans, t. ex. genom att en representant för det allmänna eller den skadelidandes medpart har överklagat beslutet. Åtminstone i det förra fallet bör den enskilde i regel anses ha haft giltig anledning att inte själv föra talan. Så kan däremot inte alltid anses vara fallet när han förlitat sig på enskild parts överklagande, eftersom han i ett sådant fall löper större risk att talan återkallas. Bedömningen måste här bli beroende

på omständigheterna i det särskilda fallet, såsom sakens beskaffenhet, kostnaderna för ett självständigt överklagande, relationerna mellan den skadelidande och hans medpart etc.

Speciella problem uppkommer vid sådana kommunala beslut mot vilka talan kan fullföljas endast genom kommunalbesvär. Besvärsinstansens prövning avser här endast rättstillämpningen i ärendet, däremot inte den fria diskretionära bedömning som kan ha ägt rum. Om det begångna felet hänför sig till den diskretionära prövningen, kan således den skadelidandes underlåtenhet att anföra besvär inte åberopas mot honom med stöd av förevarande paragraf. Man torde dock sällan vid en diskretionär prövning kunna tala om fel eller försummelse i skadeståndsrättslig mening. En skadeståndstalan på sådan grund lär därför regelmässigt inte ha framgång. Men om felet består i att beslut varit olagligt på sätt som anges i 76 § kommunallagen, blir förevarande paragraf tillämplig. I sådana fall då utrymme finns för en tillämpning av passivitetsregeln bör bedömningen i princip ske enligt samma grunder som gäller i fråga om andra beslut mot vilka talan kan föras.

Passivitetsregeln kan tillämpas bara i fråga om skada som kunnat undvikas genom att den skadelidande sökt ändring i beslutet. Det skall med andra ord föreligga orsakssammanhang mellan hans underlåtenhet i det hänseendet och skadan för att skadestånd skall kunna förvägras honom. Skada eller förlust som inte kunnat undvikas genom ett ändringssökande skall alltså ersättas. Har t. ex. tillstånd att driva viss verksamhet med orätt förvägrats någon, har han — inom de gränser lagen utstakar, bl. a. genom de särskilda reglerna i 5 och 7 §§ i förevarande kapitel av departementsförslaget — rätt till ersättning för sina förluster intill den tidpunkt då det kan antas att han skulle ha kunnat påbörja sin verksamhet i kraft av överinstansens tillståndsbeslut, om han utnyttjat sin besvärsrätt. Tänkbart är dock att den skadelidande kan påvisa att också förluster som uppkommit under tiden därefter uteslutande är en direkt följd av det uppskov som i alla händelser varit oundvikligt. I så fall har han rätt att kräva ersättning även för dessa förluster. Över huvud taget gäller att skada som skulle ha uppkommit även om det felaktiga beslutet blivit ändrat efter ett ändringssökande medför rätt till ersättning utan hinder av passivitetsregeln.

Särskilt när den skadelidandes passivitet hänför sig till hans underlåtenhet att använda särskilt rättsmedel måste man göra en bedömning av om det kan anses att han till en början haft giltig anledning att förhålla sig passiv och i så fall vid vilken tidpunkt omständigheterna bort föranleda honom att t. ex. begära resning. Han förlorar i ett sådant fall rätten till ersättning bara såvitt gäller skada som hade kunnat undvikas genom att han vid den tidpunkten brutit sin passivitet.

I många fall av passivitet är det inte lätt att i efterhand avgöra hur saken skulle ha utvecklat sig, om den skadelidande använt rättsmedel. Det kan göra det svårt att beräkna den skada som inte kunnat undvikas genom en

fullföljd. Givetvis bör man — eftersom det rör sig om fel eller försummelser — utgå från att ett överklagande skulle ha medfört rättelse. Svårigheten ligger i att avgöra när rättelsen skulle ha fått effekt, dvs. avbrutit de skadegörande verkningarna av det felaktiga beslutet. Den frågan måste emellertid besvaras för varje enskilt fall, och jag vill här bara påpeka att domstolen i tveksamma fall kan falla tillbaka på en skälighetsuppskattning enligt 35 kap. 5 § RB.

Passivitetsregeln kan åberopas endast när den skadelidande grundar sin ersättningstalan uteslutande på bestämmelsen i 2 § i förevarande kapitel. Bl. a. bör påpekas att rätten till ersättning enligt 1945 års lag om ersättning till oskyldigt häktade eller dömda m. fl. och viss annan speciallagstiftning om ersättning av allmänna medel inte påverkas av förevarande bestämmelse. Tänkbart är också att ett föreliggande kontraktsförhållande — t. ex. ett tjänsteavtal — medför att skadeståndslagens ansvarsregler och därmed också passivitetsregeln sätts ur spel, men saken blir aktuell endast i de ganska sällsynta fall då det verkligen är fråga om myndighetsutövning inom ramen för ett avtalsförhållande.

5.1.3.5. 5 §

Paragrafen innehåller en regel om inskränkningar i rätten till ersättning för ren förmögenhetsskada som vållas vid myndighetsutövning. Den motsvarar i huvudsak 15 § i 1958 års förslag.

De överväganden som ligger till grund för bestämmelsen har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.14.). Som jag där har utvecklat bör ersättning för ren förmögenhetsskada vid intrång i näringsverksamhet bestämmas på grundval av en skälighetsbedömning, både när det gäller utebliven vinst och annan förmögenhetsförlust. I 15 § kommittéförslaget talas om intrång i »förvärvsverksamhet». Eftersom jag i likhet med kommittén inte anser att intrång i en persons yrkesverksamhet som arbetstagare bör omfattas av bestämmelsen, anser jag att uttrycket »förvärvsverksamhet» bör ersättas med termen »näringsverksamhet».

I enlighet med vad jag nu har sagt och med de överväganden som jag har gjort i den allmänna motiveringen föreskrivs i förevarande paragraf, att ersättning enligt 3 kap. 2 § för ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet utgår endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter.

Bestämmelsen är tillämplig bara i fråga om r e n f ö r m ö g e n h e t s s k a d a. Innebörden av detta begrepp har jag behandlat närmare vid 1 kap. 2 §.

5.1.3.4.

Med näringsverksamhet avses i bestämmelsen inte bara yrkesmässig verksamhet utan all ekonomisk verksamhet som bedrivs självständigt och i vinstsyfte. Så t. ex. kommer en fastighetsägares förluster i form av uteblivna arrende- och hyresinkomster att omfattas av bestämmelsen, även om arrende- eller hyresavtalet inte ingår som led i en affärsmässig verksamhet. Däremot är som nämnt en arbetstagares verksamhet för arbetsgivarens räkning inte att hänföra till näringsverksamhet. Självständiga uppdragstagares verksamhet faller däremot i allmänhet under paragrafen. Ofta måste man dock vid själva skälighetsbedömningen ta hänsyn till att uppdragstagare ibland står arbetstagare mycket nära.

Intrång i bestämmelsens mening föreligger så snart en myndighetsåtgärd har inverkat menligt på själva näringsutövningen. Det är att märka att bestämmelsen är tillämplig bara i fråga om utgifter eller förluster som har direkt samband med den skadelidandes näringsverksamhet. Utgifter av personligt slag som han samtidigt ådrar sig faller utanför. Om t. ex. en verkstadsägare, som bor i verkstadsfastigheten, tvingas flytta därför att fastigheten felaktigt utdöms av hälsovårds- eller byggnadsnämnd, har han rätt till full ersättning för personliga flyttningskostnader o. d. utgifter, under det att hans krav på ersättning för förluster i själva rörelsen blir föremål för en skälighetsprövning. Bestämmelsen träffar inte heller ersättning för sådan rättegångskostnad som den skadelidande ådrar sig i samband med att han fullföljer talan mot ett felaktigt beslut, vare sig detta har rört hans näringsverksamhet eller inte.

Vid prövningen skall hänsyn tas till intrångets art och varaktighet. I första hand ifrågakommer en tillämpning av paragrafen när det gäller utebliven vinst. Från sociala synpunkter är det ofta mindre behjärtansvärt att förluster av detta slag ersätts fullt ut än när det gäller direkta utgifter och kostnader som den skadelidande har ådragit sig. Uppenbart är att det finns anledning att visa särskild återhållsamhet när det gäller vinster som från allmänna synpunkter framstår som oskäliga eller över huvud taget kan sägas gå utöver vad som normalt är förknippat med en verksamhet av ifrågavarande slag. Å andra sidan måste beaktas att företagsvinsten för en enskild näringsidkare ofta är att betrakta som ersättning för hans egen arbetsinsats i rörelsen. I den mån en rörelsevinst på detta sätt är att jämställa med arbetsinkomst bör regelmässigt full ersättning utgå.

När det gäller ersättning för direkta utlägg och kostnader bör bestämmelsen tillämpas med större frikostighet. Utgångspunkten bör normalt vara att sådana förluster skall gottgöras till fullo, i den mån den skadelidande kan styrka adekvat kausalitet mellan intrånget och skadan. En förutsättning är givetvis också att han inte själv har medverkat till förlusten genom att av oaktsamhet dra på sig onödiga kostnader. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen kan det dock även när dessa

5.1.3.5.

förutsättningar är uppfyllda finnas anledning att sätta ned skadeståndet. När det gäller rent affärsmässig verksamhet kan det vara svårt att slå fast i vad mån de investeringar en näringsidkare har gjort inte skulle bli täckta av framtida intäkter eller om det varit oaktsamt av honom att ta på sig en viss utgift. Det är framför allt i sådana gränsfall som paragrafen kan få betydelse genom att den lämnar utrymme för en allmän skälighetsprövning.

Det får i övrigt beaktas om den ifrågavarande åtgärden från det allmännas sida är en typ av ingrepp som näringsidkare i allmänhet får räkna med som ett normalt inslag i deras verksamhet, t. ex. vägrad importlicens, föreläggande att vidta viss skyddsåtgärd, förbud att saluföra viss produkt e. d., eller om den framstår som något extraordinärt och oväntat, som t. ex. när ett visst område avspärras med påföljd att en butiksägare inte kan nås av sina kunder eller när en hantverkare blir berövad friheten som förment alkoholmissbrukare eller psykiskt sjuk.

Att intrånget varat under endast en kortare tid leder normalt till att skadan inte blir omfattande. Ibland kan dock avsevärda förluster uppkomma också vid kortvariga intrång, och i vissa fall kan ett felaktigt myndighetsbeslut helt omintetgöra ett omfattande affärsprojekt. Allmänt sett kan sägas att man har anledning att tillämpa ersättningsbestämmelsen mera frikostigt vid mycket långvariga intrång, under det att mer kortvariga störningar i en näringsverksamhet är något som näringsidkaren får räkna med och som han därför inte utan vidare kan begära att bli fullt gottgjord för, även om förlusterna i det särskilda fallet blivit stora. Omständigheterna kan dock vara mycket varierande och några fasta riktlinjer kan inte anges.

Beaktas skall också felets eller försummelsens beskaffenhet. Det säger sig självt att det kan te sig stötande att förvägra den skadelidande ersättning i fall då ett mycket allvarligt fel har begåtts från det allmännas sida. Särskilt när det gäller ersättning för utebliven vinst bör dock försummelsens beskaffenhet inte tillåtas spela någon avgörande roll. Att felet eller försummelsen är av lindrig art skall å andra sidan inte hindra att fullt skadestånd utgår, om detta av sociala eller liknande skäl framstår som motiverat. I likhet med kommittén anser jag en sådan omständighet kunna inverka som att felet eller försummelsen har begåtts i samband med en myndighetsåtgärd av det mer improviserade slag som måste förekomma under kris- eller beredskapstillstånd. Under de förhållanden som då råder måste medborgarna i högre grad än annars tolerera att de utsätts för ingrepp från det allmännas sida, som vid en prövning i efterhand visar sig oberättigade. En nedsättning av skadeståndet bör därför i sådana fall kunna ske även när det begångna felet, sett isolerat, framstår som graverande.

Hänvisningen till omständigheterna i övrigt skall enligt kommittén ge möjlighet för domstolarna att beakta också verksamhetens natur. Som vissa remissorgan har framhållit bör det visserligen inte komma i fråga att man vid paragrafens tillämpning gör en bedömning i vilken mån

en verksamhet är mer eller mindre samhällsnyttig eller över huvud taget låter politiska värderingar bli bestämmande för ställningstagandet. Det hindrar inte att man beaktar i vad mån det är fråga om en verksamhet som, utan att man kan lagligen ingripa mot den, dock i princip ogillas av rättsordningen, t. ex. uthyrning av möblerade rum till oskäligt höga hyror e. d. Vidare bör utrymme finnas för en värdering utifrån sociala behovssynpunkter av verksamhetens ekonomiska betydelse för den skadelidande. Det finns anledning att visa större generositet när intrång har skett i en verksamhet som utgör den skadelidandes huvudsakliga näringsfång än när det är fråga om en bisyssla som en heltidsanställd arbetstagare ägnar sig åt och som har karaktär av fritidsverksamhet som står en hobby nära. Beaktas bör också om det är fråga om en verksamhet som den skadelidande bedriver kontinuerligt eller om den är av mer tillfällig art, liksom hänsyn bör tas till i vad mån verksamheten innebär ett större eller mindre mått av risktagande.

5.1.3.6. 6 §.

Paragrafen innehåller regler om jämkning av arbetsgivares principalansvar och av det allmännas ansvar för skada genom oriktig myndighetsutövning. Den motsvarar delvis 3 § i skadeståndskommitténs förslag II.

Av skäl som jag har utvecklat närmare i den allmänna motiveringen vid min behandling av frågan om arbetsgivares skadeståndsansvar (avsnitt 2.2.4.6.) skall i den nya lagen tas upp bestämmelse om möjlighet att jämka en arbetsgivares principalansvar enligt 3 kap. 1 §, om skadeståndet annars skulle bli oskäligt betungande eller, vid sakskada, om det med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter är skäligt att jämkning sker. I annat sammanhang har jag intagit ståndpunkten att denna jämkningsregel skall gälla också i fråga om det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § vid oriktig myndighetsutövning (avsnitt 2.3.6.14.).

I likhet med skadeståndskommittén anser jag att man vid jämkning av principalansvar på den grund att det skulle bli oskäligt betungande måste beakta i vad mån jämkningen kan medföra obilliga verkningar för den skadelidande. Flera remissinstanser har ansett att denna synpunkt är så betydelsefull att den bör komma till direkt uttryck i lagtexten. Enligt min mening rör det sig emellertid här bara om en av de många faktorer som vid sidan av den skadeståndsskyldiges ekonomi kan inverka på jämkningsfrågan. Att det är fråga om en omständighet som hänför sig till den skadelidande motiverar inte ett särskilt omnämnande av den i lagtexten. Det ligger i sakens natur att man vid en skälighetsprövning måste göra en avvägning mellan båda parternas intressen och bedöma vilka verkningar en jämkning får för var och en av dem.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen skall jämkning ald-

rig ske inom ramen för en föreliggande ansvarsförsäkring. Att skadeståndet i ett sådant fall inte kan vara oskäligt betungande för den skadeståndsskyldige säger sig självt, och i motsats till vad Svenska försäkringsbolags riksförbund har förordat i sitt remissyttrande anser jag det inte behövligt att låta den angivna principen komma till uttryck i lagtexten.

Skadeståndskommittén har utgått från att regeln om jämkning av oskäligt betungande principalansvar inte skall tillämpas när typiskt kontraktsmässiga förpliktelser, t. ex. skyldighet enligt avtal att fullgöra viss prestation, har åsidosatts. Vissa remissinstanser har satt i fråga om inte denna begränsning i regelns tillämpningsområde bör återspeglas i lagtexten. Som jag har sagt i den allmänna motiveringen delar jag visserligen i stort sett kommitténs uppfattning i sak på denna punkt. Det låter sig emellertid knappast göra att i lagtext precisera gränserna för jämkningsregelns tillämpning i kontraktsförhållanden. Jag är därför inte beredd att förorda någon uttrycklig regel i detta hänseende.

I enlighet med vad jag nu har sagt föreskrivs i *första punkten* av förevarande paragraf i departementsförslaget, att skadestånd enligt 3 kap. 1 eller 2 § kan jämkas, om skadeståndet finnes oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter. Vid sakskada kan skadeståndet enligt *andra punkten* jämkas också om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

Paragrafen avser bara skadeståndsansvar enligt 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen. Såvitt gäller arbetsgivares skadeståndsansvar innebär detta att jämkning inte kan komma i fråga när arbetsgivaren själv är vållande till skadan. Som skadeståndskommittén har uttalat får som eget vållande av en juridisk person räknas vållande av någon i organställning. Hit hör för aktiebolagens del i första hand bolagsstämma, styrelse, verkställande direktör och likvidator samt för ekonomiska och ideella föreningar föreningsstämma, styrelse och, i förekommande fall, verkställande direktör, generalsekreterare eller motsvarande. I handelsbolag får var och en av delägarna räknas som organ. I övrigt bör som en juridisk persons organ anses den eller de fysiska personer som utövar den högsta beslutande eller verkställande funktionen direkt på grund av de regler som gäller för verksamhetsformen i fråga. Det bör dock framhållas, att om någon som tillhör en juridisk persons organ vållar skada under det att han utför en syssla som inte faller under hans särskilda befogenheter som organ utan brukar ankomma på en vanlig arbetstagare, den juridiska personen kan ådra sig principalansvar enligt 3 kap. 1 §. Jämkningsregeln i förevarande paragraf blir då i princip tillämplig.

Någon motsvarande skillnad i fråga om jämkningsregelns tillämplighet vid ansvar på grund av eget vållande eller vållande av organ och vid ansvar

för annans vållande råder inte när det gäller statens eller en kommuns ansvar enligt 3 kap. 2 § för skada vållad vid utövning av offentlig myndighet. Det allmännas ansvarighet för sådan skada är uttömmande reglerad i sistnämnda paragraf. Denna är tillämplig så snart fråga är om skada uppkommen genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, oavsett om skadan har vållats av arbetstagare i det allmännas tjänst, av organ för staten eller kommunen, t. ex. en kommunal fullmäktigförsamling eller nämnd, eller av ett helt självständigt subjekt som har anförtrotts uppgifter vilka avser myndighetsutövning. Jämkningsregeln i förevarande paragraf är i princip tillämplig i alla de fall som sålunda omfattas av 3 kap. 2 §.

Möjligheten att jämka *oskäligt betungande* skadeståndsansvar får i stort sett praktisk betydelse bara för enskilda arbetsgivare som saknar ansvarsförsäkring och när en föreliggande ansvarsförsäkring inte täcker skadan. Att skadeståndet i ett sådant fall blir ekonomiskt betungande för den ansvarige behöver dock inte nödvändigtvis leda till att det jämkas. Vid skälighetsprövningen måste nämligen också tas hänsyn till om principalen kunnat teckna en ansvarsförsäkring och i vad mån hans underlåtenhet i det hänseendet kan anses ursäktlig eller tvärtom framstår som ett avsteg från vad man kunnat fordra av en arbetsgivare i hans ställning. Ett fall då jämkningsanledning kan föreligga, trots att arbetsgivaren normalt bort vara försäkrad, är att en föreliggande försäkring inte blivit förnyad till följd av något missförstånd från en anställds eller från försäkringsbolagets sida. Som har framhållits i ett flertal remissyttranden är det dock bara i sällsynta fall som man kan anse frånvaron av ett normalt försäkringsskydd vara ursäktlig. Utvecklingen går i den riktningen att även småföretagare anses skyldiga att försäkra sig om de vill undgå risken att själva få bära ansvaret för de skador som vållas i deras verksamhet. För vissa verksamhetsgrenar, där skaderiskerna är helt obetydliga och arbetet dessutom i allmänhet utförs av företagaren ensam, kan det dock finnas skäl att inte upprätthålla kravet på försäkringsskydd alltför strängt. Som exempel kan nämnas mindre jordbruk. Att en privatperson inte har tänkt på försäkringsskydd, kan i allmänhet än mindre bedömas som en försummelse, vilken skall utesluta jämkning. En pensionär eller en ung familjeförsörjare i små omständigheter, som blir ansvarig för vållande av en vårdarinna eller barnvakt men saknar ansvarsförsäkring, bör uppenbarligen kunna få skadeståndet jämkat.

Av större praktisk betydelse torde jämkningsmöjligheten bli när den inträffade skadan inte omfattas av försäkringsskyddet på grund av någon undantagsbestämmelse i ansvarsförsäkringsvillkoren, t. ex. den i företagsförsäkringarna vanliga klausul som undantar skada orsakad genom ras, sänkning eller förskjutning i marken eller undantaget i hemförsäkringen för skada genom handling eller sysselsättning som är av uppenbart ovanlig art för en privatperson. Att den skadeståndsskyldige på särskild begäran

skulle ha kunnat få också en risk av detta slag täckt av försäkringen bör inte utesluta jämkning, om han inte har haft speciell anledning anta att risken skulle aktualiseras.

Om en arbetsgivare har skaffat sig ett försäkringsskydd som får anses ordinärt i den verksamhet som han utövar men skadan i ett enskilt fall får långt större omfattning än vad som täcks av försäkringen, ter det sig många gånger oskäligt att han skall behöva betala ett betungande skadestånd, och jämkning bör då kunna äga rum.

Att arbetsgivarens ekonomiska resurser och förmåga att bära skadeståndet skall beaktas i första hand är självklart och framgår redan av hänvisningen i lagtexten till »den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden». Det är knappast möjligt att ange några normer för hur denna faktor skall inverka. Jämkningsmöjligheten bör emellertid användas med återhållsamhet. De överväganden som ligger till grund för principalansvaret leder som regel till att arbetsgivaren ligger närmare till än den skadelidande att bära de ekonomiska följderna av skadefallet. Jag vill emellertid framhålla att man bör kunna visa större mildhet mot arbetsgivare i rent privata förhållanden eller i ideell och liknande verksamhet än när det är fråga om näringsidkare.

När den skadeståndsskyldige är självförsäkrare i fråga om ansvarsförsäkring får situationen i princip bedömas på samma sätt som när skadan omfattas av en föreliggande ansvarsförsäkring. Med självförsäkrare avser jag här liksom i andra sammanhang sådana rättssubjekt — staten, de största kommunerna och vissa storföretag — som med hänsyn till den riskutjämning som förekommer inom den egna verksamheten medvetet underlåter att hålla försäkringsskydd (jfr avsnitt 1.1.2.1.).

En självförsäkrares ekonomiska ställning är i allmänhet sådan att inte ens mycket stora skadestånd kan anses oskäligt betungande för honom. Någon jämkning på den nu aktuella grunden kan därför nästan aldrig komma i fråga vid självförsäkring. Däremot kan det vid sakskada ibland finnas skäl att sätta ned skadeståndet med hänsyn till försäkringar eller försäkringsmöjligheter på den skadelidandes sida. Härtill återkommer jag i det följande.

Eftersom jämkningsregeln avser endast fall av ansvar för annans vållande, bör felets eller försummelsens beskaffenhet inte nämnvärt inverka på bedömningen. Har arbetstagaren handlat grovt vårdslöst eller rentav uppsåtligen, kan det visserligen te sig oskäligt att arbetsgivaren skall betungas av en omfattande ersättningsskyldighet. Från den skadelidandes synpunkt är det å andra sidan i ett sådant fall angeläget att ersättning utgår. Vid en avvägning av de motstående intressena blir resultatet i allmänhet att det ligger närmare till hands att arbetsgivaren svarar fullt ut än att den skadelidande skall bära en del av förlusten. Är återigen arbetstagarens vållande ringa rör det sig i regel om ett förfarande av en art

som arbetsgivaren får räkna med som något normalt i verksamheten och det är då rimligt att han får bära utgiften för skadestånd som en kostnad i denna. Det sagda utesluter dock inte att det vid skälighetsprövningen tas viss hänsyn till omständigheterna vid skadans uppkomst. Någon gång kan preventiva skäl tänkas inverka. Ett exempel utgör det av LO i dess remissyttrande berörda fallet att skadan har orsakats av att skyddsanordningarna på arbetsplatsen varit otillfredsställande. I sådana fall lär å andra sidan vållande ofta anses ligga arbetsgivaren själv till last, och frågan blir då inte aktuell, eftersom bestämmelsen inte är tillämplig när arbetsgivaren svarar på grund av eget vållande.

Det är naturligt att man tar viss hänsyn till sistnämnda förhållande genom att tillämpa jämkningsregeln med försiktighet när vållande visserligen inte kan läggas arbetsgivaren själv eller de högsta organen till last men den skadevållande tillhör drifts- eller arbetsledningen och intar en sådan ställning att han står den högsta ledningen nära. Det kan bero mer eller mindre på tillfälligheter eller på bevissvårigheter i det särskilda fallet om det rör sig om principalansvar eller ansvar för eget vållande. Till dess en allmän jämkningsregel har införts bör man uppenbarligen undvika att skapa en klyfta mellan sådana i övrigt likartade fall då jämkning av principalansvar sker och då fullt skadestånd måste dömas ut därför att arbetsgivaren själv har varit vållande. Eftersom emellertid jämkning av principalansvar för större företag över huvud taget lär komma i fråga bara i undantagsfall, får saken troligen inte så stor praktisk betydelse.

En jämkning medför normalt att den skadelidande själv i motsvarande mån får bära förlusten. Vid bedömningen av om skadeståndet blir oskäligt betungande för arbetsgivaren kan man därför inte undgå att ta hänsyn till vilka verkningar en jämkning får för den skadelidande. Dennes ekonomiska situation måste därför beaktas, men givetvis först sedan det har konstaterats att skadeståndet absolut sett blir betungande för arbetsgivaren. En förmögen skadelidande drabbas självfallet inte så hårt av en jämkningsregel, och en sådan omständighet måste tillåtas inverka vid skälighetsbedömningen. Detta gäller i högre grad vid egendomsskada än vid personskada. Å andra sidan kan skadeståndet vid personskada bli särskilt omfattande på grund av den skadelidandes höga inkomster. En jämkning kan då te sig särskilt angelägen från den skadeståndsskyldiges synpunkt, samtidigt som det inte inger så stora betänkligheter från sociala synpunkter att sätta ned skadeståndet.

En särskild fråga är hur förekomsten av försäkring på den skadelidandes sida skall inverka. I den mån denne har objektsförsäkring som täcker skadan, kan vid sakskada jämkning i allmänhet ske enligt andra punkten direkt på grund av försäkringsförhållandena utan att det sker någon prövning av om skadeståndet blir oskäligt betungande för den skadeståndsskyldige. Men om i något enstaka fall förutsätt-

ningar för en jämkning på grund av försäkringsmässiga hänsyn inte skulle föreligga, bör vid skälighetsprövningen tas hänsyn till att skadeförsäkring finns. En liknande bedömning kan bli aktuell vid krav på ersättning för ren förmögenhetsskada som täcks av försäkring på den skadelidandes sida, t. ex. garantiförsäkring.

Vid tillämpning av regeln om jämkning av oskäligt betungande skadestånd får frågan om verkan av försäkring på den skadelidandes sida aktualitet framför allt när ersättning utgår ur summaförsäkring, dvs. olycksfallsförsäkring eller livförsäkring. Enligt skadeståndskommittén kan en sådan omständighet i princip medföra att en jämkning inte är obillig mot den skadelidande. Under remissbehandlingen har emellertid Svenska försäkringsbolags riksförbund bestämt motsatt sig att hänsyn tas till summaförsäkring. Förbundet hänvisar bl. a. till att sådan försäkring förekommer i mycket olika former och ibland är betald av den försäkrades arbetsgivare, ibland av honom själv. När försäkringen innebär ett sparmoment är den enligt förbundet jämförlig med vilket sparande som helst. Förbundet betonar att frågan om verkan av frivillig summaförsäkring på rätten till skadestånd utgör en central fråga och bör avgöras med största noggrannhet och försiktighet, inte genom att ett motivuttalande leder till ändring i praxis. — En liknande ståndpunkt intar LO, som anser att jämkning under hänsynstagande till summaförsäkring inte är socialt motiverad.

För egen del vill jag — i överensstämmelse med vad jag har sagt om motsvarande spörsmål när det gäller barns skadeståndsskyldighet (avsnitt 2.1.4.4.) — framhålla att frågan om summaförsäkrings inverkan på skadestånd f. n. utreds av skadeståndskommittén och att man givetvis inte bör föregripa utredningens resultat. En skadelidande drabbas visserligen inte lika hårt av en jämkning, om han kan få ut betydande ersättningsbelopp från en liv- eller olycksfallsförsäkring, men med hänsyn till nuvarande regler om summaförsäkring bör man enligt min mening visa återhållsamhet när det gäller att via jämkningsregler av förevarande slag låta summaförsäkring inverka på den skadelidandes rätt till ersättning. I den mån summaförsäkring i det enskilda fallet kan sägas representera ett sparande bör hänsyn till försäkringsersättningen tas på samma sätt som till andra förmögenhetstillgångar.

Frågan om jämkning vid sakskada av skadestånd, som utgår enligt 1 eller 2 § i detta kapitel, på grund av föreliggande *försäkringar eller försäkringsmöjligheter* har jag behandlat utförligt i den allmänna motiveringen. Av vad jag där har anfört om grunderna för en bestämmelse i ämnet framgår också i huvudsak hur jämkningsregeln i andra punkten är avsedd att tillämpas i den delen. Jag vill därför här endast något mera konkret sammanfatta mina synpunkter på frågan.

Vad som kan föranleda en jämkning på denna grund är givetvis försäkringar eller försäkringsmöjligheter på den skadelidandes sida. Endast när

den skadelidande har eller kunnat teckna objektsförsäkring kan detta utgöra en självständig jämkningsanledning.

I praktiken kommer frågan normalt upp i samband med att försäkringsgivaren riktar regresskrav mot den som är ansvarig enligt 3 kap. 1 eller 2 §. Vad som sägs i det följande om regressanspråk gäller emellertid i princip också i fråga om direkta skadeståndsanspråk från den som har rätt till ersättning ur försäkringen.

Inom ramen för en föreliggande ansvarsförsäkring på den skadeståndsskyldiges sida bör någon jämkning inte äga rum. Föreliggande regressöverenskommelser medför emellertid att regresskrav mot ansvarsförsäkring bara undantagsvis blir aktuella i andra fall än då regressrätt föreligger enligt 25 § FAL, dvs. vid uppsåt eller grov vårdslöshet på den skadeståndsskyldiges sida. Enligt vad jag har utvecklat tidigare (avsnitt 5.1.3.1.) bör detta stadgande uppfattas så, att regress mot en arbetsgivare kan utövas bara om någon befattningshavare i ledande ställning har handlat uppsåtligen eller grovt vårdslöst. I den mån regressöverenskommelserna hänvisar till 25 § FAL innebär detta att regressanspråk med stöd av principalansvarsreglerna blir aktuella bara i begränsad utsträckning. Men överenskommelserna kan givetvis ändras, så att de medger regress i större omfattning.

När den skadeståndsskyldige — en enskild arbetsgivare eller staten eller en kommun — uppträder som självförsäkrare, gäller i princip att jämkningsfrågan skall bedömas som om ansvarsförsäkring funnits. Jämkning skall alltså inte ske i den mån ansvarigheten skulle ha varit täckt av ansvarsförsäkring, om sådan tecknats. Man får här undersöka vad slags ansvarsförsäkring som närmast skulle ha kommit i fråga för verksamhet av den art som det gäller. Är det t. ex. fråga om statens ansvar som fastighetsägare, blir ansvarsförsäkringsvillkoren i den ordinära fastighetsförsäkringen bestämmande för i vad mån regressanspråket skall få genomföras. Det bör i princip antagas att en självförsäkrare skulle ha hållit ett maximalt försäkringsskydd. Han bör mot regresskravet kunna åberopa endast sådana undantagsbestämmelser för vissa skadetyper i gängse försäkringsvillkor som är av obligatorisk karaktär. Villkor som innebär inskränkningar i försäkringsgivarens ansvarighet men som man kan avvika från genom avtal — t. ex. flertalet självriskklausuler — bör däremot inte få åberopas av en självförsäkrare, även om de är allmänt förekommande.

I sådan offentlig verksamhet som inte avser myndighetsutövning bereder det normalt inte svårigheter att bestämma vilket slags ansvarsförsäkring som kunnat komma i fråga. På den offentliga myndighetsutövningens område kan det däremot ibland vara svårt att finna paralleller på den enskilda sektorn som medger adekvata jämförelser med viss försäkringstyp. Gäller det t. ex. det allmännas ersättningsskyldighet för skada vid vården av tullgods eller egendom som tagits i beslag eller i övrigt omhändertagits av det allmänna, bör jämförelse närmast göras med de ansvarsförsäkringar som

speditörer och lagerhållare tecknar. Är det fråga om skada i sådan särpräglad offentlig verksamhet som polisväsendet eller det allmännas kontrollverksamhet e. d. torde man få falla tillbaka på villkoren i de allmänna företagsförsäkringarna.

I den mån objektsförsäkring finns och täcker skadan men den skadeståndsskyldige saknar ansvarsförsäkring utan att kunna anses som självförsäkrare eller om skadan går utöver vad som täcks eller i allmänhet brukar täckas av ansvarsförsäkring, bör normalt regresskravet jämkas och skadan sålunda stanna på objektsförsäkringen. Detta gäller i princip också i fall då den ansvarige bort hålla försäkringsskydd men försummat detta. Om försummelsen framstår som ett klart avsteg från vad som anses höra till god ordning i verksamhet av det aktuella slaget, bör dock hänsyn härtill kunna tas och regressanspråket helt eller delvis bifallas, men givetvis bara i den omfattning det skulle ha varit täckt av en ordinär ansvarsförsäkring. En sådan rättstillämpning kan bli aktuell främst i näringsverksamhet av någon omfattning, mera sällan för småföretagare och praktiskt taget aldrig för privatpersoner eller i icke-ekonomisk verksamhet.

En skadelidande som uppträder som självförsäkrare i fråga om objektsförsäkring skall i princip behandlas som om han hade hållit ett normalt försäkringsskydd. Också här får förutsättas att en självförsäkrare skulle ha hållit ett maximalt försäkringsskydd. Staten som fastighetsägare t. ex. bör inte kunna kräva skadestånd av en arbetsgivare enligt 3 kap. 1 § med anledning av brandskada i vidare mån än en brandförsäkringsgivare, som förbehållit sig full regressrätt enligt förut angivna principer skulle ha kunnat göra gällande regressrätt mot arbetsgivaren, och detta oavsett skadans belopp. Endast i den mån en självförsäkrare kan påvisa att det över huvud taget inte skulle ha varit möjligt att hålla ett fullgott försäkringsskydd mot skador av det aktuella slaget, bör han kunna få en bättre ställning än en regressökande skadeförsäkringsgivare normalt har enligt vad jag har sagt i det föregående.

Den skadelidandes försäkringsmöjligheter i fall då han saknar objektsförsäkring och inte heller är självförsäkrare torde mera sällan utgöra en självständig jämkningsanledning. Men som jag har sagt i den allmänna motiveringen har vissa objektsförsäkringar så stor utbredning att underlåtenhet att teckna sådan försäkring närmast ter sig som en försummelse vars konsekvenser bör drabba egendomens ägare. Vid sidan av brandförsäkring av byggnader torde i näringsverksamhet bl. a. vissa maskinförsäkringar och vagnskadeförsäkring på motorfordon höra hit. När det gäller privatpersoner och småföretagare kan man däremot inte ställa lika stränga krav på att de skall hålla sig med sakförsäkringsskydd. Jämkning bör dock kunna förekomma om t. ex. ägaren av en lyxvilla har underförsäkrat eller om en större segelbåt eller dyrbar personbil är helt oförsäkrad. En jämkning på grund av försäkringsmöjligheterna skall givetvis inte gå längre än som

skulle ha blivit fallet om försäkring funnits och fråga varit om försäkringsgivarens regressanspråk.

Enligt vad jag har utvecklat i den allmänna motiveringen bör den nu förevarande jämkningsregeln inte kunna åberopas i fråga om regress från ansvarsförsäkringsgivare eller från självförsäkrare i fråga om ansvarsförsäkring, när denne för regresstalan mot annan som svarar för samma skada.

Det är inte möjligt att ge mer preciserade anvisningar om hur möjligheterna till objektsförsäkring bör inverka vid jämkningsregelns tillämpning, eftersom förhållandena är mycket skiftande, inte bara i fråga om olika slag av försäkringar utan också inom olika verksamhetsgrenar. Här måste ske en bedömning i det enskilda fallet under hänsynstagande till alla föreliggande omständigheter. Jag vill emellertid betona vikten av att tillämpningen anpassas till utvecklingen på försäkringsväsendets område. Ändrade förhållanden kan föranleda att man i framtiden bör ta betydligt större hänsyn till försäkringsmöjligheterna än som är lämpligt f. n.

Det bör framhållas, att det i fråga om sakskada finns två alternativa grunder för nedsättning av skadeståndet. Jämkning kan sålunda ske *antingen* på den grund att skadeståndet är oskäligt betungande *eller* därför att en jämkning är påkallad av hänsyn till försäkringar eller försäkringsmöjligheter. Det hindrar visserligen inte att som jag förut har sagt föreliggande försäkringar kan inverka — både vid person- och sakskada men i princip också vid ren förmögenhetsskada — när det gäller att göra den skälighetsprövning som förutsätts enligt första punkten eller att också försäkringsmöjligheterna på ömse sidor kan spela roll vid den prövningen. Väsentligt är emellertid att enligt andra punkten jämkning kan ske med uteslutande hänvisning till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter och helt oberoende av om det skulle bli oskäligt betungande för den skadeståndsskyldige ifall fullt skadestånd döms ut.

Det är å andra sidan inte uteslutet att i fråga om sakskada ersättning med anledning av ett och samma skadefall jämkas enligt denna paragraf med åberopande av båda jämkningsgrunderna. Om t. ex. en maskin har skadats genom vållande av en arbetstagare hos annan än maskinens ägare och denne saknar såväl maskinförsäkring som s. k. avbrottsförsäkring, kan det tänkas att hans anspråk på ersättning för reparationskostnaderna ogillas helt på den grund att han bort hålla maskinförsäkring, under det att domstolen inte anser sig kunna göra samma bedömning i fråga om avbrottsförsäkringen. Däremot kan den finna anledning att jämka ersättningen för förlusterna i följd av driftsavbrottet under hänvisning till att skadeståndet skulle bli oskäligt betungande för den skadevållandes arbetsgivare. Ett fall av annat men kanske vanligare slag är att skadan överstiger sakförsäkringsbeloppet. Tänkbart är då att försäkringsgivarens regresskrav ogillas under hänvisning till försäkringsförhållandena, samtidigt som ägarens skadeståndskrav för överskjutande belopp inte jämkas på den grund att han bort hålla bättre

försäkringsskydd men väl därför att skadeståndet skulle bli oskäligt betungande för den skadeståndsskyldige arbetsgivaren.

Den nya lagen innehåller också vissa andra jämkningsregler som kan bli tillämpliga på skadestånd enligt 3 kap. 1 eller 2 §. Det gäller främst den allmänna regeln i 5 kap. 6 § om jämkning på grund av medvållande men också föreskriften i 3 kap. 5 § om att ersättning enligt 3 kap. 2 § för ren förmögenhetsskada skall utgå på grundval av en skälighetsprövning. En samtidig tillämpning av dessa regler eller någon av dem samt nu förevarande paragraf kan givetvis tänkas.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen kan jämkningsreglerna i denna paragraf tillämpas också på skada i kontraktsförhållanden. I vidsträckt omfattning torde emellertid uttryckliga eller underförstådda avtalsvillkor eller kontraktsrättsliga regler sätta jämkningsmöjligheterna ur spel. Framför allt gäller detta när det är fråga om skadestånd på grund av att en huvudförpliktelse i ett kontrakt har åsidosatts. Större utrymme för en tillämpning av jämkningsregeln finns när det är fråga om bristande uppfyllelse av en s. k. biförpliktelse, t. ex. när en arbetstagare hos en hantverkare, som har åtagit sig reparationsarbeten i en villa, under arbetet har vållat skada på beställarens egendom. Det bör i sammanhanget påpekas, att gängse ansvarsförsäkringsvillkor i ganska stor utsträckning gör undantag för skada på omhändertagen egendom. Vid skadefall av den typen kan det alltså ofta hända att den skadeståndsskyldige arbetsgivaren oförskyllt står utan försäkringsskydd, och en jämkning av skadeståndet på den grund att det skulle bli oskäligt betungande kan då bli särskilt aktuell. Ytterligare ett fall då jämkning av oskäligt betungande skadestånd i kontraktsförhållande kan tänkas är att en privatperson tillfälligt har tagit hand om dyrbar egendom för förvaring och t. ex. en anlitad städerska under sitt arbete vållar skada på egendomen.

Jämkning av skadestånd i kontraktsförhållanden på grund av föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter kan i princip också ifrågakomma. Om en barnvakt hos en hyresgäst av oaktsamhet har glömt att stänga av en badrumskran med översvämning och omfattande vattenskada på fastigheten som följd, bör ett regresskrav från hyresvärdens försäkringsbolag mot hyresgästen kunna jämkas, i den mån inte ansvarigheten omfattas av hyresgästens hemförsäkring. Och om hyresgästen har försummat att teckna sådan försäkring, bör jämkning likväl inte vara utesluten också i fråga om den del av skadeståndet som skulle ha täckts av en hemförsäkring. Det måste dock uppmärksammas att man inte via jämkningsregeln i förevarande paragraf får åstadkomma en riskfördelning mellan kontraktsparterna som står i strid med avtalets förutsättningar eller grunderna för de avtalsrättsliga regler som gäller för kontraktstypen i fråga. Så t. ex. lär det i regel inte komma i fråga att jämka skadeståndsansvaret för en lagerhållare, vars arbetstagare har vållat skada på deponerad egen-

dom, på den grund att egendomens ägare har objektsförsäkring som täcker skadan. I princip gäller detsamma när skada har vållats på transporterat gods, men det är här att märka att jämkningsregeln ofta torde sättas helt ur spel genom särskilda regler om begränsning av fraktförares ansvarighet.

Vad jag nu har sagt om paragrafens tillämpning i kontraktsförhållanden har i princip giltighet också när fråga uppkommer att tillämpa jämkningsregeln inom området för skadeståndsrättslig speciallagstiftning om principalansvar i utomobligatoriska förhållanden. En sådan tillämpning är i och för sig inte utesluten men får självfallet inte ske i strid med uttryckliga regler om skadeståndsansvarets omfattning eller på sådant sätt att man kommer i konflikt med grunderna för speciallagstiftningen. Man torde bl. a. få anta, att sjölagens särskilda regler om redareansvarets begränsning inte får åsidosättas genom att en redares principalansvar enligt 8 § sjölagen sätts ned med stöd av förevarande paragraf under gällande begränsningsbelopp. Något mer tveksamt är om det skall anses föreligga hinder för en jämkning av det principalansvar som åvilar innehavare av järnväg enligt 2 § järnvägsansvarighetslagen. Med hänsyn till grunderna för denna speciallagstiftning torde det dock ligga närmast till hands att anse jämkning inte kunna ske. Saken har emellertid ringa praktisk betydelse.

För fullständighetens skull bör påpekas att jämkning självfallet inte kan ifrågakomma inom tillämpningsområdet för speciallagstiftning om rent objektivt ansvar, även om i det enskilda fallet skadan skulle ha vållats av en arbetstagare hos den ansvarige.

5.1.3.7. 7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om inskränkning i rätten att föra skadeståndstalan mot staten med anledning av beslut av Konungen i statsrådet, riksdagen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen. Den saknar motsvarighet i kommittéförslagen.

I fråga om grunderna för denna undantagsbestämmelse hänvisar jag till vad jag har anfört i det föregående (avsnitt 2.3.6.7. och 2.3.6.8.).

Första punkten

I överensstämmelse med de överväganden som jag har gjort i den allmänna motiveringen föreskrivs i första punkten av förevarande paragraf i departementsförslaget, att talan om ersättning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen inte får föras med anledning av beslut av Konungen i statsrådet, riksdagen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen, om inte beslutet har upphävts eller ändrats.

Denna bestämmelse rör till en början sådana beslut av Kungl. Maj:t eller riksdagen som avser myndighetsutövning. Vid sidan av åtgärder inom

ramen för avtalsförhållanden kan det tänkas att Kungl. Maj:t eller riksdagen fattar beslut som inte avser myndighetsutövning, t. ex. i fråga om förvaltningen av staten tillhörig fast egendom. Statens skadeståndsansvar i händelse av att ett sådant beslut till följd av fel eller försummelse från Kungl. Maj:ts eller riksdagens sida är felaktigt och någon därigenom tillfogas skada är inte att bedöma enligt 3 kap. 2 § i den nya lagen. Förevarande paragraf hindrar således inte att skadeståndstalan förs mot staten i ett sådant fall.

Bestämmelsen är tillämplig oavsett om fel eller försummelse påstås ligga de enskilda regerings- eller riksdagsledamöterna till last. Den gäller alltså även när felet har begåtts av en underordnad befattningshavare, t. ex. vid beredningen av ett regeringsärende. Det bör påpekas att bestämmelsen givetvis inte inskränker rätten att föra skadeståndstalan med anledning av beslut som en departementschef fattar på eget ansvar, exempelvis i fråga om utlämnande av allmän handling, eller beslut som fattas självständigt av något av riksdagens utskott.

Vad jag nu har sagt om beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen gäller i princip också i fråga om högsta domstolens, regeringsrättens eller försäkringsdomstolens avgöranden. I den mån det kan förekomma i praktiken att någon av dessa instanser fattar beslut som inte avser myndighetsutövning, föreligger sålunda inte något hinder att väcka skadeståndstalan mot staten med anledning av beslutet. Talerätt föreligger i princip också när åtgärd avseende myndighetsutövning har vidtagits av enskild domstolsledamot på eget ansvar. Å andra sidan spelar det inte någon roll om vållande kan läggas de enskilda domstolsledamöterna till last som har deltagit i ett avgörande av domstolen som sådan eller om fel eller försummelse har begåtts av underordnad befattningshavare, t. ex. en revisionssekreterare.

Rätten att föra talan med anledning av högsta domstolens och regeringsrättens beslut inskränks genom förevarande bestämmelse inte bara såvitt avser beslut som innebär saklig prövning av mål eller ärende. Regeln träffar även beslut som rör prövningstillstånd. Frågan om talan med anledning av beslut att bevilja prövningstillstånd torde väsentligen sakna praktisk betydelse. När det gäller beslut varigenom tillståndsansökan har avslagits får bestämmelsen å andra sidan den innebörden att skadeståndstalan inte kan föras under åberopande av att fel eller försummelse har förekommit i underinstansen. Det torde emellertid — åtminstone med nuvarande fullföljdsbestämmelser — mera sällan vara av större intresse att möjligheten till en sådan talan står öppen. Om reglerna angående fullföljd av talan till högsta domstolen och regeringsrätten ändras i enlighet med vad som anges i förslagen till lag om ändring i rättegångsbalken (prop. 1971: 45) och till förvaltningsprocesslag (prop. 1971: 30), förändras visserligen situationen till synes väsentligt. Dessa förslag innebär nämligen att högsta domstolen och regeringsrätten i princip blir rena prejudikatsinstanser. Prövningstillstånd

skall emellertid kunna meddelas — förutom i fall då det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av högsta domstolen resp. regeringsrätten — också när det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller domvilla förekommit eller att målets utgång i hovrätten resp. kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag. De fall då avgörande av hovrätt eller kammarrätt blivit felaktigt på grund av skadeståndsgrundande fel eller försummelse torde i och för sig vara mycket sällsynta. Men om ett sådant fall inträffar, där vållande uppenbarligen förelegat och påverkat utgången i målet på sådant sätt att part i målet lidit en kännbar ekonomisk förlust, lär även de nya fullföljdsreglerna ge utrymme för dispensgivning. Om högsta domstolen eller regeringsrätten i något enstaka fall skulle anse sig förhindrad att meddela prövningstillstånd, trots att förutsättningen för ett skadeståndsansvar för staten med anledning av det felaktiga avgörandet i underinstansen materiellt sett föreligger, står givetvis den möjligheten öppen för den skadelidande att begära ersättning genom hänvändelse till Kungl. Maj:t. Det finns anledning räkna med att statsmakterna i sådana — med all sannolikhet mycket sällsynta — undantagsfall kommer att ställa sig välvilliga till framställningar om gottgörelse. Under dessa förhållanden torde inskränkningarna i möjligheten att föra skadeståndstalan med anledning av högsta domstolens eller regeringsrättens beslut att ej medge prövningstillstånd komma att sakna nämnvärd praktisk betydelse även sedan fullföljdsreglerna ändrats.

I enlighet med vad jag har sagt i den allmänna motiveringen gäller inte förbudet att föra ersättningstalan i fall då beslutet har upphävts eller ändrats. Härmed åsyftas i första hand de fall då så skett efter användande av särskilt rättsmedel, dvs. ansökan om resning, besvär över domvilla eller nullitetsbesvär. Men åtminstone i fråga om Kungl. Maj:ts och riksdagens beslut torde möjlighet föreligga att Kungl. Maj:t resp. riksdagen självmant ändrar ett felaktigt beslut. Tänkbart är också att högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen enligt vad som är föreskrivet därom ex officio rättar skrivfel, felräkning e. d. Om i ett fall av denna art det felaktiga beslutet har orsakat skada, innan rättelse skett, kan skadeståndstalan mot staten föras utan hinder av förevarande bestämmelse. För att talerätt skall föreligga krävs emellertid att avgörandet har slutligt upphävts eller ändrats. Det innebär vid resning och besvär över domvilla att den skadelidande måste avvakta resultatet av den förnyade sakprövning som skall äga rum med anledning av resningsbeslutet eller beslutet att på grund av domvilla återförvisa målet eller ärendet. När ett beslut undanröjts efter nullitetsbesvär skall i allmänhet någon förnyad prövning inte äga rum, och skadeståndstalan kan då föras omedelbart.

Andra punkten

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen tas i andra punkten av förevarande paragraf upp bestämmelse av innebörd att talan som avses i första punkten inte heller får föras med anledning av beslut av lägre myndighet mot vilket talan fullföljts hos Konungen i statsrådet, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen utan att beslutet upphävts eller ändrats.

I sak innebär bestämmelsen, att om ett beslut av en lägre myndighet har orsakat skada, innan någon av de i första punkten angivna högsta instanserna fattat sitt beslut i samma ärende, den skadelidande inte kan föra talan om ersättning för sådan skada, i den mån den högsta instansens beslut innebär att underinstansens beslut skall stå fast. En sökande som vägrats byggnadstillstånd av en byggnadsnämnd och därigenom drabbats av skada kan följaktligen inte föra talan om skadestånd på grund av beslutet om detta efter fullföljd till högsta instans inte upphävs eller ändras. Talerätten inskränks däremot inte om fullföljd till de högsta instanserna inte äger rum. Då kan emellertid passivitetsregeln inverka på rätten till skadestånd. Har talan till högsta instans avvisats på grund av att den inte har anförts i rätt tid eller i övrigt på processuella grunder, är den skadelidande bibehållen vid sin rätt att föra skadeståndstalan.

Om ett beslut delvis har upphävts eller ändrats av den högsta instansen, kan utan hinder av förevarande bestämmelse talan föras om ersättning för skada som under tiden fram till prövningen i den högsta instansen har orsakats genom underinstansens beslut i denna del. Däremot föreligger inte talerätt såvitt gäller skada i följd av den del av beslutet som den högsta instansen inte har ändrat.

Bestämmelsen är givetvis tillämplig också i fall då det beslut som den skadelidande åberopar har ändrats i en mellaninstans — t. ex. en hovrätt eller en länsstyrelse — men den högsta instansen därefter med ändring av mellaninstansens beslut fastställer underinstansens avgörande.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen lägger paragrafen inte något hinder i vägen för en skadeståndstalan mot det allmänna med anledning av beslut eller avgöranden av andra slutinstanser än Kungl. Maj:t, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen. Det är således möjligt att föra ersättningstalan med anledning av beslut eller avgörande av t. ex. arbetsdomstolen, marknadsrådet, statens hyresråd, inskrivningsrådet, värnpliktsnämnden, riksvärderingsnämnden och psykiatriska nämnden. Detsamma gäller i fråga om avgörande av hovrätt eller av kammarrätten i fall då någon av dessa är sista instans och i fråga om beslut av underrätt i hyresmål där sådan domstol är sista instans (12 kap. 72 § nya jordabalken).

Att själva talerätten är inskränkt innebär att en talan som väcks i strid mot paragrafen skall avvisas utan att domstolen ingår i någon sakprövning. Inom sitt tillämpningsområde konstituerar bestämmelsen rättegångshinder som domstolen har att självmant beakta.

5.1.3.7.

En lägre myndighets beslut kan som tidigare nämnts medföra skada som inte kan undvikas genom att beslutet överklagas. Den skadelidande kan då föra talan om ersättning för denna skada utan hinder av passivitetsregeln i 3 kap. 4 §. Men det är givetvis möjligt att han också överklagar beslutet. Att beslutet i ett sådant fall inte har vunnit laga kraft utgör i och för sig inte hinder mot en sådan skadeståndstalan som nyss nämnts. Så länge beslutet inte har slutligt prövats av Kungl. Maj:t, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen kan skadeståndstalan inte avvisas med stöd av förevarande paragraf. Men om beslutet inte har vunnit laga kraft när skadeståndstalan väcks, lär domstolen regelmässigt böra förklara målet vilande med stöd av 32 kap. 5 § RB i avvaktan på att beslutet antingen vinner laga kraft eller slutligt prövas av högre instans. Leder ett överklagande av beslutet till att det prövas men inte upphävs eller ändras av Kungl. Maj:t, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen, har emellertid rättegångshinder uppkommit i skadeståndsmålet på grund av bestämmelsen i förevarande paragraf, och käromålet skall då avvisas.

5.1.3.8. 8 §

I denna paragraf föreskrivs vissa undantag från regeln i 3 kap. såvitt gäller skada i följd av trafik med motorfordon (första stycket) och skada genom fel eller försummelse vid lotsning (andra stycket).

Första stycket

Ersättning för skada i följd av trafik med motorfordon utgår i vidsträckt omfattning enligt bestämmelserna i trafikförsäkringslagen (TFL). Skadeståndet betalas då i allmänhet antingen av en föreliggande trafikförsäkring eller av trafikförsäkringsföreningen. Staten är i egenskap av självförsäkrare befriad från trafikförsäkringsplikt (4 § första stycket första punkten TFL) och befrielse kan medges också främmande stat (4 § första stycket andra punkten). Men i dessa fall är vederbörande stat skyldig att utge den ersättning som skulle ha utgått ur trafikförsäkring, om sådan funnits, även om staten i fråga inte är i egenskap av ägare ansvarig för skadan (4 § andra stycket TFL). Vidare föreligger inte någon trafikförsäkringsplikt i fråga om fordon som nyttjas av staten under omständigheter som anges närmare i 1 § lagen den 31 oktober 1939 (nr 776) med vissa bestämmelser rörande trafikförsäkring å motorfordon, som nyttjas av staten, m. m., men om i enlighet härmed trafikförsäkring saknas för fordonet, är staten enligt 2 § nämnda lag skyldig att ersätta skada i följd av trafik med fordonet med belopp som skulle ha utgått om försäkring funnits, även om staten inte enligt lag är ansvarig för skadan.

Det föreligger enligt gällande rätt inte något hinder för den som har lidit skada i följd av trafik med motorfordon och som kan få ersättning enligt den särskilda trafikförsäkringslagstiftningen att i stället för eller vid sidan

av anspråk enligt denna lagstiftning göra gällande krav på skadestånd mot fordonsförarens arbetsgivare under åberopande av allmänna grundsatser om principalansvar. Ett sådant krav kan också göras gällande regressvis av trafikförsäkringsgivare som har betalat ersättning för skadan, om arbetsgivaren är annan än fordonets ägare. De inskränkningar som det allmänna principalansvaret är underkastat f. n. medför att den praktiska betydelsen härav är ringa.

Den utvidgning av principalansvaret som nu föreslås kan leda till att framför allt regresskrav från trafikförsäkringen aktualiseras oftare. Som skadeståndskommittén har påpekat är det med hänsyn till bl. a. den särskilda preskriptionsbestämmelsen för trafikansvaret inte utan praktisk betydelse, i vad mån principalansvar kan göras gällande mot fordonets ägare i egenskap av förarens arbetsgivare, låt vara att den skadelidande regelmässigt är skyddad genom trafikförsäkring. Kommittén påpekar också att om en arbetsgivare, som inte är ägare till fordonet, kan göras ansvarig för skada som har vållats av en hos honom anställd förare, detta kan inverka på det redan nu invecklade regelsystem som gäller för trafikansvaret.

Det är enligt kommittén angeläget att man inte ytterligare komplicerar reglerna för trafikansvaret. Eftersom de skadelidande inte har något behov av att vid sidan av trafikansvaret kunna göra gällande principalansvar för förarens arbetsgivare, när ersättning utgår ur trafikförsäkring eller utges av trafikförsäkringsföreningen, bör enligt kommittén göras undantag från principalansvarsreglernas tillämpningsområde för nu angivna fall liksom också för de fall då befrielse från trafikförsäkringsplikt föreligger enligt 4 § TFL.

I 5 § första stycket i skadeståndskommitténs förslag II har i enlighet härmed tagits upp bestämmelse att reglerna om principalansvar i 1—3 §§ kommittéförslaget inte skall tillämpas på skada i följd av vårdslöshet vid sådan trafik med motorfordon för vilken skall finnas trafikförsäkring.

Förslaget har inte mött några sakliga invändningar under remissbehandlingen, och som jag har sagt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.4.7.) biträder jag i princip kommitténs uppfattning att en undantagsregel av detta slag bör tas upp i den nya lagen. I överensstämmelse med vad jag har sagt i det föregående bör undantag gälla också bestämmelserna i 3 kap. 2 § departementsförslaget om det allmännas ansvarighet för skada av detta slag. När jag i det följande hänför mig till principalansvarsreglerna i departementsförslaget åsyftar jag därför även bestämmelsen i 3 kap. 2 §.

I några remissyttranden har formuleringen av den av kommittén föreslagna bestämmelsen kritiserats för att den inte på ett klart och entydigt sätt anger undantagets omfattning. Trafikförsäkringsföreningen har i sitt yttrande förordat att regeln utvidgas att avse också undantag från tillämpningsområdet för bestämmelserna om arbetstagares skadeståndsansvar.

Vad först angår det sistnämnda önskemålet synes trafikförsäkringsföre-

ningen ha byggt sin hemställan på en oriktig uppfattning om förhållandet mellan de nu föreslagna allmänna reglerna om arbetstagares skadeståndsansvar, å ena, samt de särskilda reglerna i bilansvarighetslagen (BAL) om motorfordonsförares ansvarighet för skada i följd av trafik med motorfordon, å andra sidan. Jag har ingående behandlat hithörande frågor i det föregående i samband med att jag tagit ställning till kommitténs förslag till ändrad lydelse av 3 § BAL (avsnitt 4.4.4.). Som framgår av vad jag har anfört i det sammanhanget föreligger inte något behov av särskilt undantag från bestämmelserna i 4 kap. 1 § departementsförslaget i fråga om en förare-arbetstagares ansvarighet för skada i följd av trafik med motorfordon.

För egen del vill jag i övrigt bedöma frågan om undantagsbestämmelsens räckvidd på följande sätt.

De motiv för en undantagsregel som kommittén har anfört gör sig gällande endast i den mån ersättning för en trafikskada utgår enligt bestämmelserna i trafikförsäkringslagstiftningen eller skall utges enligt regler som erbjuder de skadelidande ett likvärdigt skydd. Den bestämmelse som kommittén föreslår går emellertid i flera hänseenden längre.

Enligt kommittéförslaget kan principalansvar inte göras gällande med avseende på den del av en trafikskada som visserligen ersätts enligt TFL men som på grund av begränsningsreglerna i 11 § nämnda lag inte till fullo täcks av försäkringsersättningen. Sedan begränsningen av sådan ersättning vid personskada till 1 milj. kr. per person har slopats med verkan från och med den 1 januari 1970, torde visserligen en sådan situation uppkomma bara i ytterst sällsynta undantagsfall. I princip bör det dock i ett sådant fall finnas utrymme för en skadelidande att kräva ut resterande ersättning av förarens arbetsgivare med stöd av principalansvarsreglerna.

Under undantagsregeln i 5 § första stycket kommittéförslaget faller vidare — åtminstone enligt paragrafens lydelse — skada som tillfogas fordonet självt eller egendom som befordras med detta. Sådan skada omfattas emellertid inte av vare sig BAL eller TFL, utan här gäller i princip allmänna utomobligatoriska eller i vissa fall kontraktsrättsliga skadeståndsregler. Det finns då ingen anledning att utesluta en tillämpning av de nya principalansvarsreglerna beträffande skador av detta slag. Om en arbetstagare i sin tjänst för ett fordon tillhörigt annan än hans arbetsgivare och därunder av vårdslöshet skadar fordonet, bör fordonsägaren i princip kunna åberopa principalansvarsreglerna för att få ersättning för skadan av förarens arbetsgivare. Visserligen kan regeln i 3 kap. 6 § departementsförslaget om jämkning av principalansvar med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter föranleda, att bilägarens skadeståndsanspråk — eller, om ersättning har utgått från en föreliggande vagnskadeförsäkring, försäkringsgivarens regressanspråk — bör jämkas. Men eftersom det åtminstone f. n. får anses vedertaget att bilägare har en självrisk på några hundra kronor i sin vagnskadeförsäkring, bör i varje fall ersättning för självriskbelop-

pet kunna dömas ut. Också den bonusförlust som bilägaren lider till följd av att vagnskadeförsäkringen tas i anspråk bör han kunna få ersättning för av förarens arbetsgivare, eftersom den får anses hänförlig till sådan s. k. följdskada i förhållande till den primära sakskadan på själva fordonet som är ersättningsgill enligt 5 kap. 5 § departementsförslaget (jfr avsnitt 5.1.5.5.). Vidare bör ägaren av sådan egendom som befordrats med bilen kunna få ersättning för skada på egendomen av förarens arbetsgivare enligt de nya principalansvarsreglerna. Det bör emellertid påpekas, att det i de nu berörda fallen ofta föreligger ett kontraktsförhållande mellan den skadade egendomens ägare och förarens arbetsgivare, och en tillämpning av kontraktsrättsliga skadeståndsregler kan medföra modifikationer i skadeståndslagens regler.

En annan skadesituation, som har särskilt uppmärksammats i ett par motioner till 1968 års riksdag (1968: I: 270 och II: 338; jfr avsnitt 1.3.1.) och som aktualiserar frågan om undantagsregelns räckvidd, uppkommer när en polisman framför enskild person tillhörigt motorfordon för kontroll i samband med flygande besiktning eller för liknande ändamål och därunder orsakar skada för tredje man, t. ex. i samband med kollision. Fordonets ägare blir då ansvarig för denna skada och hans trafikförsäkring tas i anspråk. Detta i sin tur kan leda till att han lider en bonusförlust. Denna förlust är — med hänsyn till det speciella sätt på vilket den har uppkommit — från fordonsägarens synpunkt att anse som ren förmögenhetsskada, vållad genom försummelse vid myndighetsutövning och är som sådan i princip ersättningsgill enligt 3 kap. 2 § departementsförslaget. Det bör då inte föreligga hinder för den skadelidande fordonsägaren att kräva ersättning av staten för denna förlust. Enligt kommittéförslaget är detta emellertid inte möjligt.

När skada inträffar i följd av trafik med fordon som tillhör svenska staten eller sådan främmande stat som åtnjuter befrielse från trafikförsäkringsplikt enligt förordnande med stöd av 4 § första stycket andra punkten TFL, är som nämnt vederbörande stat likväl enligt 4 § andra stycket TFL skyldig att utge den ersättning som skulle ha utgått ur trafikförsäkring, om sådan försäkring funnits. Eftersom det här rör sig om notoriskt solventa ägare, åtnjuter den skadelidande i dessa fall ett skydd som är likvärdigt med det skydd som en föreliggande trafikförsäkring ger. Detsamma gäller när svenska staten är ersättningsskyldig enligt 2 § 1939 års ovannämnda lag. Undantagsregeln bör därför omfatta också sådana skadefall.

I enlighet med vad jag nu har anfört föreskrivs i första stycket av förevarande paragraf i departementsförslaget, att bestämmelserna i 3 kap. inte gäller i fråga om sådan skada i följd av trafik med motorfordon som vållats av fordonets förare, i den mån ersättning för skadan utgår enligt TFL eller skall utges antingen av någon som i egenskap av fordonets ägare är an-

svarig för skadan men enligt 4 § nämnda lag är befriad från trafikförsäkringsplikt eller av staten enligt lagen (1939: 776) med vissa bestämmelser rörande trafikförsäkring å motorfordon, som nyttjas av staten, m. m.

Utöver vad jag har sagt i det föregående vill jag i fråga om stadgandets innebörd anföra följande.

Uttrycket »skada i följd av trafik med motorfordon» har här den innebörd som det har fått i rättspraxis vid tillämpning av BAL. Detsamma gäller i frågan vem som är att anse som förare. Som kommittén har påpekat kan förarfunktionen vara uppdelad på flera personer. Vid sidan av chauffören kan annan som biträder honom eller den som fungerar som lärare vid övningskörning vara att anse som förare. Bestämmelsen blir tillämplig även med avseende på vållande av sådan person.

Ersättning för skadan skall anses utgå enligt TFL *dels* när ersättning betalas ur en föreliggande trafikförsäkring, *dels* när skadestånd erläggs enligt 21 § TFL av trafikförsäkringsföreningen, *dels* när svenska staten eller främmande stat, som på grund av förordnande enligt 4 § första stycket andra punkten TFL är befriad från trafikförsäkringsplikt, enligt andra stycket av sistnämnda paragraf är skyldig att utge den ersättning som skulle ha betalats ur trafikförsäkring, om sådan funnits.

Sistnämnda lagrum avser bara skyldighet att utge skadeersättning i fall då ägaren »eljest icke enligt lag är ansvarig» för skadan, dvs. exempelvis då ägaransvaret enligt 2 § BAL preskriberats enligt 9 § samma lag eller då fordonet brukats olovligen och ägaren är fri från ansvarighet enligt 6 § BAL. I enlighet med vad jag förut har sagt skall emellertid undantagsregeln vara tillämplig också när den från försäkringsplikt befriade staten bär ägaransvar enligt 2 § BAL och när svenska staten — utan att bära ägaransvar — skall betala ersättning på grund av den särskilda föreskriften i 2 § 1939 års ovannämnda lag. Detta har också kommit till uttryck i den föreslagna bestämmelsen.

Undantagsregeln gäller inte när skadan har vållats vid förande av motorfordon som används uteslutande inom inhägnat område (s. k. områdesfordon) och som därför enligt 2 § fjärde stycket TFL inte är försäkringspliktigt. Det rör sig här framför allt om fordon som används i samband med omfattande anläggningsarbeten, t. ex. i samband med att en kraftstation e. d. byggs, eller uteslutande för interna transporter inom en flygplats eller ett större industriområde e. d. Ofta torde trafikansvaret i dessa fall vara täckt av frivilliga s. k. bilansvarighetsförsäkringar, men dessa erbjuder inte med säkerhet ett lika gott skydd som den obligatoriska trafikförsäkringen. Härtill kommer, som kommittén har påpekat, att vissa fordon av detta slag lär ägas av s. k. smååkare, som ibland torde helt sakna försäkringsskydd. Principalansvarsreglerna kan i gengäld åberopas i sådana fall. Det bör observeras att detta gäller även i fall då det skadeorsakande fordonet ägs av staten. Frånvaron av försäkringsplikt får nämligen i ett sådant

fall anses följa av den generella regeln i 2 § fjärde stycket TFL, inte av 4 § samma lag. Saken kan ha praktisk betydelse i fall då ägaransvaret enligt BAL har preskriberats.

Det är att märka att undantagsregeln inte utesluter en tillämpning av principalansvarsreglerna i fråga om vållande av annan än föraren av fordonet. Om en arbetstagare genom vårdslöshet i tjänsten har medverkat till att skada uppkommit i följd av trafik med ett motorfordon — t. ex. genom att ge föraren felaktiga anvisningar — kan således den skadelidande utan hinder av förevarande bestämmelse rikta skadeståndskrav mot den vållandes arbetsgivare enligt 3 kap. 1 § departementsförslaget. Motsvarande gäller om t. ex. en bilolycka har inträffat till följd av en arbetstagares vårdslöshet vid reparation av bilen eller har orsakats av att en arbetare visat försummelse vid väghållningsarbete.

Andra stycket

Av skäl som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.6.) skall i den nya lagen tas upp föreskrift att ersättningsskyldighet för staten eller kommun inte föreligger i fråga om skada med anledning av fel eller försummelse vid lotsning. Undantagsbestämmelsen skall gälla vare sig skadan har vållats genom myndighetsutövning från lotsens sida eller i verksamhet för vilken allmänna skadeståndsregler är tillämpliga. Som jag har sagt i det föregående (avsnitt 3.3.) bör bestämmelsen därför hänföra sig till såväl den grundläggande regeln om arbetsgivares principalansvar som reglerna om skadeståndsansvar för det allmänna för skada vållad vid utövning av offentlig myndighet.

En motsvarande undantagsregel togs upp i 7 § i 1958 års förslag. Där talas om »fel eller försummelse av lots med avseende å lotsning». Enligt vad kommittén uttalat avsågs regeln omfatta också fall då en lots i strid mot gällande föreskrifter inte befinner sig på sin station eller underlåter att på kallelse gå ut för att biträda med lotsning. I sitt remissyttrande har Svenska lotsförbundet uttalat farhågor för att tolkningssvårigheter kan uppkomma på denna punkt. — I övrigt har kommittéförslaget inte föranlett erinringar under remissbehandlingen.

De överväganden som ligger till grund för en undantagsbestämmelse för lotsverksamheten — bl. a. hänsyn till de särskilda reglerna i 8 § sjölagen om redares principalansvar för lots — motiverar enligt min mening inte att ansvarsfriheten sträcker sig längre än till att omfatta vållande av lots under utövande av lotsning. För sådan underlåtenhet att stå till förfogande för lotsning som kommittén har gett exempel på bör det allmänna svara på samma sätt som för underlåtenhet av annan tjänsteman att utföra sina åligganden, om förutsättningar i övrigt föreligger för skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § departementsförslaget och övriga därtill anknutna bestäm-

melser i 3 kap. 3—6 §§. Den åsyftade begränsningen av tillämpningsområdet synes komma tillräckligt klart till uttryck om stadgandet tar sikte på »fel eller försummelse vid lotsning».

I enlighet med vad jag nu har anfört föreskrivs i andra stycket av förevarande paragraf i departementsförslaget, att skadeståndsansvar enligt 3 kap. inte åvilar staten eller kommun med anledning av fel eller försummelse vid lotsning.

För staten får bestämmelsen betydelse i fråga om kronolots och kanallots. För kommun har ansvarsfriheten avseende på skada som vållats av hamnlots. Stadgandet är tillämpligt även när lotstvång har förelegat.

Frågan vad som är att förstå med lotsning torde inte ge upphov till några särskilda svårigheter. Den får besvaras med utgångspunkt i de regler som enligt särskilda författningar gäller för lotsverksamheten och den praxis som kan ha utbildats på området. Med anledning av ett uttalande av lotsförbundet under remissbehandlingen vill jag framhålla att ansvarsfrihet föreligger i fråga om skador som lotsen vållar i samband med att han biträder med manövrering och liknande åtgärder i samband med förtöjning vid eller avgång från kaj.

Bestämmelsen är tillämplig inte bara i fråga om person- eller sakskada utan i princip också när en lots vållar ren förmögenhetsskada i samband med sådan lotsning som innefattar myndighetsutövning, vilket kan vara fallet åtminstone vid lotstvång. Det torde visserligen vara ovanligt att sådan skada uppkommer i dessa sammanhang, men ett tänkbart fall är att en felaktig anvisning av lotsen föranleder att fartyget spärrar ett hamninlopp och därmed trafiken till och från hamnen med förluster för andra fartyg som följd.

5.1.3.9. 9 §

Paragrafen innehåller regler om behörig domstol i vissa fall för prövning av skadeståndstalan mot staten enligt 3 kap. 2 § departementsförslaget.

Av skäl som jag har utvecklat närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.16.) bör i den nya lagen i anslutning till 2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § RB tas upp en särskild forumregel för skadeståndstalan med anledning av vissa beslut av domstol eller domare och beslut av justitiekanslern eller riksåklagaren. Forumregeln i skadeståndslagen bör anpassas till lydelsen av 2 kap. 2 § RB enligt lagen den 29 maj 1969 (nr 244) om ändring i rättegångsbalken, som har trätt i kraft den 1 januari 1971.

Som jag har uttalat i det föregående bör högsta domstolen vara behörig domstol för prövning av ersättningstalan mot staten med anledning av beslut av Kungl. Maj:t, riksdagen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

I enlighet med vad jag har anfört i det föregående föreskrivs i *första punkten* av förevarande paragraf i departementsförslaget, att talan mot staten om ersättning enligt 3 kap. 2 § med anledning av dom eller beslut av hovrätt, allmän underrätt, expropriationsdomstol, vattendomstol eller krigsrätt väcks vid den domstol som enligt 2 kap. 2 § eller 3 kap. 3 § RB är behörig att ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av domare vid den domstol som meddelat domen eller beslutet. Motsvarande gäller enligt *andra punkten* i fråga om ersättningstalan enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen med anledning av beslut eller åtgärd av tjänsteman som anges i nämnda lagrum i rättegångsbalken. I *tredje punkten* föreskrivs, att sådan talan med anledning av beslut av Konungen i statsrådet, riksdagen, högsta domstolen eller regeringsrätten skall väckas i högsta domstolen.

Hänvisningen till forumreglerna i 3 kap. 3 § RB innebär att skadeståndstalan med anledning av beslut av hovrätt eller hovrättsdomare — hovrättslagman, hovrättsråd, hovrättsassessor och adjungerad ledamot — eller revisionssekreterare eller beslut av ordinarie eller tillförordnad justitiekansler eller riksåklagare skall väckas i högsta domstolen. Skadeståndstalan med anledning av beslut av någon av de i bestämmelsen angivna underinstanserna skall i kraft av hänvisningen till 2 kap. 2 § RB väckas i hovrätt. Detsamma gäller i fråga om skadeståndstalan med anledning av beslut av tjänsteman som anges i 2 kap. 2 § RB, dvs. domare i någon av de nämnda underinstanserna samt konkursdomare och inskrivningsdomare.

Bestämmelserna är tillämpliga bara i fråga om skadeståndstalan som grundas på 3 kap. 2 § skadeståndslagen, dvs. talan om ersättning för skada genom fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet. Såvitt gäller de i lagrummet nämnda domstolarna lär all deras verksamhet avse myndighetsutövning. Enskild domare — liksom f. ö. också justitiekanslern och riksåklagaren — kan däremot tänkas vålla skada i sin tjänst utan att det behöver vara fråga om myndighetsutövning i lagförslagets mening. Som exempel kan nämnas att en domare under utövning av arbetsledning förgriper sig på eller ärekränker en underordnad befattningshavare. I ett sådant fall kan ett ersättningsanspråk mot staten inte grundas på 3 kap. 2 § i förslaget. Däremot kan staten såsom vederbörandes arbetsgivare möjligen göras ansvarig med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 1 § om principalansvar. Förs talan mot staten på sådan grund är förevarande paragraf inte tillämplig, utan behörig domstol är i enlighet med allmänna forumregler allmän underrätt. Detta torde i och för sig stå i överensstämmelse med vad som f. n. gäller i fråga om behörig domstol för prövning av skadeståndsanspråk mot den enskilde tjänstemannen i ett sådant fall. Reglerna om forum privilegiatum i 2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § RB torde nämligen inte utgöra hinder mot att skadeståndstalan med anledning av vållande i tjänsten väcks vid allmän underrätt mot tjänsteman som avses i nämnda lag-

rum, om talan grundas på den allmänna culparegeln eller i övrigt på annan omständighet än att den skadevållande handlingen innefattar ämbetsbrott.

Av 3 kap. 7 § departementsförslaget följer att talan om ersättning enligt 3 kap. 2 § med anledning av beslut av Kungl. Maj:t, riksdagen, högsta domstolen eller regeringsrätten kan ifrågakomma endast under förutsättning att det beslut som åberopas har upphävts eller ändrats. I fråga om innebörden härav hänvisar jag till vad jag har sagt vid nämnda paragraf.

Bestämmelsen i tredje punkten är tillämplig bara när skadeståndstalan grundas på 3 kap. 2 § departementsförslaget. Om det däremot är fråga om en talan som grundas på andra skadeståndsregler, exempelvis den allmänna culparegeln i 2 kap. 1 § departementsförslaget, gäller allmänna forumregler, dvs. talan skall väckas vid allmän underrätt. En talan av sist angivet slag är som jag tidigare har antytt tänkbar i fall då Kungl. Maj:t eller riksdagen har fattat beslut som inte avser myndighetsutövning utan har avseende på statens verksamhet såsom privaträttsligt subjekt.

5.1.4. 4 KAP.

Arbetstagares skadeståndsansvar

5.1.4.1. 1 §

Förevarande paragraf innehåller en bestämmelse om arbetstagares skadeståndsansvar. Den motsvarar i huvudsak 4 § i skadeståndskommitténs förslag II. I gällande rätt finns inte några generellt verkande jämkningsregler för arbetstagare.

Frågan om skadeståndsansvar för arbetstagare med anledning av vållande i tjänsten uppkommer i tre typsituationer, nämligen dels när en arbetsgivare riktar regresskrav mot en skadevållande arbetstagare för skadestånd som arbetsgivaren har utgett till tredje man, dels när en skadelidande tredje man direkt vänder sig med ersättningsanspråk mot arbetstagaren och dels när arbetsgivaren kräver ersättning för skada som arbetstagaren direkt har tillfogat honom eller hans egendom. Ersättningskravet kan i vart och ett av dessa fall avse antingen person- eller sakskada eller ren förmögenhetsskada. Skadeståndsfrågor av detta slag kan aktualiseras både för arbetstagare i enskild tjänst och för befattningshavare i det allmännas tjänst.

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.5.) utförligt behandlat frågan om arbetstagares skadeståndsansvar i samtliga nu berörda fall. I fråga om de allmänna överväganden som ligger till grund för de bestämmelser härom som jag föreslår hänvisar jag därför i första hand till min framställning i det föregående. Som jag där har utvecklat bör i skadeståndslagen föreskrivas vissa inskränkningar i arbetstagares skadeståndsansvar

mot arbetsgivaren eller tredje man och regressansvar mot arbetsgivaren med anledning av vållande i tjänsten. De bör gälla i fråga om såväl person- och sakskada som ren förmögenhetsskada. En lagreglering av frågan bör avse arbetstagare i både enskild och allmän tjänst, och som jag har anfört i avsnittet om formerna för lagstiftningen (3.3.) bör gemensamma bestämmelser meddelas för båda dessa kategorier av arbetstagare.

Enligt skadeståndskommitténs förslag skall bestämmelser i ämnet tas upp i tre särskilda stycken i samma paragraf. I förslaget behandlas regressansvaret mot arbetsgivaren i ett första stycke, arbetstagarens skadeståndsansvar mot tredje man och hans rätt till återkrav mot arbetsgivaren i ett andra stycke samt arbetstagarens ansvarighet för skada som han direkt har tillfogat arbetsgivaren i ett tredje stycke. Denna lagtekniska lösning har i allmänhet godtagits av remissinstanserna.

Det framgår av vad jag har sagt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.5.3.), att utgångspunkten när det gäller en arbetstagares regress- eller skadeståndsansvar bör vara, att sådant ansvar skall inträda bara i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till omständigheterna, däribland den skadelidandes intresse. Som jag också har framhållit i det sammanhanget innebär detta att ansvarsfrågan i princip skall regleras på samma sätt i förhållande till tredje man som gentemot arbetsgivaren. Under dessa förhållanden är det inte nödvändigt att, som skadeståndskommittén har föreslagit, ge separata bestämmelser för ansvaret i olika relationer.

Vad beträffar arbetstagarens rätt till återkrav mot arbetsgivaren har jag i den allmänna motiveringen intagit ståndpunkten, att någon uttrycklig bestämmelse om hans rätt att kräva tillbaka skadestånd som han har utgett till tredje man inte behöver tas upp i lagen (avsnitt 2.4.5.7.).

Skadeståndskommittén utgår från att termen a r b e t s t a g a r e skall kunna användas i lagtexten för att beteckna de kategorier skadevållare som skall omfattas av den förevarande paragrafen och att detta uttryck skall ha samma innebörd här som i den föreslagna bestämmelsen om arbetsgivares principalansvar (1 § i kommitténs förslag II). Utan närmare precisering förutsätter kommittén emellertid samtidigt, att bestämmelserna om arbetstagares ansvar — liksom stadgandet om principalansvar — skall kunna vinna analogisk tillämpning också på andra än arbetstagare.

Vid behandlingen av 3 kap. 1 § departementsförslaget har jag närmare diskuterat arbetstagarebegreppet och dess användning när det gäller principalansvar (avsnitt 5.1.3.1.). Jag har därvid funnit, att termen utgör en lämplig beteckning för de kategorier av medhjälpare för vilkas vållande en arbetsgivare skall svara. Liksom kommittén har jag ansett att bestämmelsen i viss omfattning bör tillämpas också på andra än arbetstagare i den mening begreppet brukar användas inom civilrätten i övrigt. Enligt vad jag har anfört i det sammanhanget kan uttrycket arbetstagare användas i lagtext utan att detta hindrar en tillämpning av principalansvarsreglerna på

andra kategorier av medhjälpare än dem som avses med det civilrättsliga arbetstagarbegreppet.

Liksom kommittén och majoriteten av remissinstanserna anser jag en sådan terminologi lämplig och följdriktig också i detta sammanhang. I likhet med kommittén förutsätter jag härvid att uttrycket arbetstagare här uppfattas på i stort sett samma sätt som när det används i bestämmelsen om principalansvar. Till frågan om den nu aktuella bestämmelsens tillämpning på andra än arbetstagare i trängre mening skall jag återkomma i det följande.

Såväl 1958 års förslag (19 §) som skadeståndskommitténs förslag II (4 §) uppställer krav på visst samband mellan den skadevållande handlingen och arbetstagarens verksamhet för arbetsgivarens räkning. Enligt båda förslagen skall detta komma till uttryck i lagtexten genom en begränsning till vållande »i tjänsten». Uttrycket skall enligt skadeståndskommitténs förslag ha samma innebörd som i bestämmelsen om arbetsgivares principalansvar i 1 § kommittéförslaget (3 kap. 1 § departementsförslaget). Ett par remissinstanser har kritiserat denna begränsning och har som exempel på att den är för snäv angett fallet att en offentlig funktionär på ett förhållandevis ursäktligt sätt har överskridit gränserna för sin kompetens.

Jag skall inte här ta närmare ställning till bestämmelsernas tillämpning i sådana situationer som de kritiska remissinstanserna har haft i tankarna och där omständigheterna kan vara mycket varierande. Det är emellertid uppenbart, att en avgränsning mot de fall då arbetstagaren handlar som privatperson eller för annans än arbetsgivarens räkning under alla förhållanden måste ske. Väsentligen blir i det hänseendet samma synpunkter vägledande som när det gäller att dra gränserna för principalansvarets tillämpning. Jag anser det under sådana förhållanden lämpligt att samma uttryckssätt kommer till användning här som i 3 kap. 1 § och biträder därför kommittéförslagen i denna del.

I skadeståndskommitténs förslag II (4 §) nämns handlingens beskaffenhet och arbetstagarens ställning som exempel på omständigheter, som särskilt skall inverka på den föreskrivna skälighetsbedömningen. Såvitt gäller arbetstagarens skadeståndsansvar mot tredje man föreskrivs dessutom i bestämmelsens andra stycke att jämkning kan ske, såvida det finnes förenligt med tillbörlig hänsyn till tredje mans intresse. Remissinstanserna har i allmänhet inte haft något att erinra mot förslagets utformning i dessa hänseenden.

Enligt departementsförslaget kommer prövningen att avse frågan om synnerliga skäl föreligger att ålägga arbetstagaren skadeståndsansvar. Som framgår av vad jag har sagt i den allmänna motiveringen skall vid denna prövning hänsyn tas främst till sådana omständigheter som anges i kommittéförslaget. Också i den bestämmelse som jag föreslår bör därför dessa omständigheter särskilt nämnas.

5.1.4.1.

I enlighet med dessa överväganden föreskrivs i förevarande paragraf av departementsförslaget, att för skada, som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, han är ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

Som framgår av det tidigare anförda gäller paragrafen i förhållande till såväl arbetsgivaren som skadelidande tredje man. Vidare avser den inte bara arbetstagarens direkta skadeståndsansvar mot arbetsgivaren eller tredje man utan också hans regressansvar, när någon — i allmänhet arbetsgivaren — av honom söker åter ersättningsbelopp som den regressökande har måst utge till den skadelidande på grund av arbetstagarens vållande i tjänsten.

Som nämnt används uttrycken »arbetstagare» och »i tjänsten» här i samma betydelse som i 3 kap. 1 § departementsförslaget. I fråga om den närmare innebörden och avgränsningen av dessa begrepp hänvisar jag därför till vad jag har anfört vid nämnda paragraf (5.1.3.1.).

Paragrafen är tillämplig på ansvar för all slags skada, sålunda inte bara person- och sakskada utan också ren förmögenhetsskada och sådant lidande genom brott mot den personliga integriteten som enligt vad jag har utvecklat i annat sammanhang (avsnitt 2.1.4.10.) är ersättningsgillt. Som jag har berört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.5.8.) skall paragrafen i princip också kunna tillämpas i fråga om sådan icke-ekonomisk skada som är ersättningsgill uteslutande i kraft av särskilda föreskrifter i den arbetsrättsliga lagstiftningen. Till denna fråga återkommer jag närmare i det följande.

Enligt paragrafen förutsätts att synnerliga skäl skall föreligga för att arbetstagaren helt eller till någon del skall göras ansvarig för skada som han vållar. Det måste i det särskilda fallet ha förekommit omständigheter som med betydande styrka talar för att arbetstagaren rimligen bör utge ersättning för skadan. Den prövning som här skall ske kan emellertid — som jag redan har antytt — inte göras helt på samma sätt, när det gäller förhållandet till arbetsgivaren som när tredje man fordrar skadestånd av arbetstagaren. Jag skall i fortsättningen i tur och ordning ta upp de tre olika situationer som bestämmelsen berör: arbetstagarens regressansvar mot arbetsgivaren, hans ersättningsskyldighet för skada som han direkt har tillfogat arbetsgivaren och hans skadeståndsansvar mot tredje man.

Vad först gäller *arbetstagares regressansvar* är som jag tidigare har framhållit utgångspunkten, att ersättning för skada som en arbetstagare i tjänsten vållar tredje man normalt skall slutligt bäras av arbetsgivaren. Avsikten är också att det är mot denne som tredje man i första hand skall framställa sitt skadeståndskrav. För att regress skall komma i fråga, förutsätts att arbetstagaren är skadeståndsansvarig gentemot arbetsgivaren på grund av att han har varit vållande till den uppkomna skadan. Termen

vållande betecknar här som annars även förfarande som kan medföra skadeståndsansvar enligt 2 kap. 2 eller 3 § departementsförslaget. För tillämpning av paragrafen är inte nödvändigt att arbetsgivaren svarar för skadan enbart på grund av arbetstagarens vållande enligt 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen, utan regeln blir tillämplig också när arbetsgivaren dessutom svarar mot tredje man på grund av eget vållande, enligt kontraktsrättsliga regler eller enligt särskilda regler om objektivt ansvar. Som jag har nämnt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.5.9.) torde även utan uttrycklig föreskrift härom gälla att de särskilda regressbestämmelser som finns i vissa speciallagar om objektivt ansvar inte hindrar en tillämpning av nu förevarande bestämmelse.

Bestämmelsen kan bli tillämplig också när arbetsgivarens skadeståndsansvar i förhållande till den skadelidande har grundats enbart på avtalsrättsliga regler. Det innebär bl. a. att bestämmelserna gäller när regresskravet avser t. ex. ersättning för ren förmögenhetsskada som arbetstagaren genom försummelse i tjänsten har tillfogat arbetsgivarens avtalskontrahent och arbetstagaren på grund av tjänsteavtalet är ansvarig mot arbetsgivaren för skadestånd som denne på grund av avtalsförhållandet kan ha betalat till den skadelidande.

Paragrafen gäller som tidigare antytts också när regresskravet avser ersättning för icke-ekonomisk skada, dvs. för sådant lidande som avses i 5 kap. 2 § departementsförslaget. En arbetsgivare kan enligt nämnda paragraf bli ersättningsskyldig för sådan skada med anledning av sin arbetstagares vållande, t. ex. när arbetstagaren i tjänsten har ärekränkt någon. Arbetsgivarens regressanspråk mot arbetstagaren skall då bedömas med tillämpning av förevarande bestämmelse.

Bland de omständigheter som skall beaktas vid prövningen, huruvida synnerliga skäl finns att göra arbetstagaren ansvarig, nämner lagtexten till en början handlingens beskaffenhet. Det är tydligt att graden av arbetstagarens vållande här spelar en viktig roll. Preventiva skäl motiverar i allmänhet att en arbetstagare behandlas strängare vid uppsåtligt eller i övrigt grovt skadevållande än när endast »vanlig» vårdslöshet ligger honom till last. Men inte ens vid uppsåtliga handlingar eller när arbetstagaren har förfarit grovt vårdslöst är det givet att han bör svara för hela den skada som han har vållat. En nedsättning av skadeståndet kan tänkas t. ex. om handlingen har medfört avsevärt mera omfattande skador än arbetstagaren hade kunnat räkna med och full ersättningsskyldighet skulle bli oskäligt betungande samt nedsättning kan ske utan att preventionshänsyn eftersätts, eller när arbetsgivaren själv har medverkat till skadan genom eget vållande. I det senare fallet torde den slutliga fördelningen av skadeståndsansvaret mellan arbetsgivaren och arbetstagaren regelmässigt böra ske på ett annat sätt med stöd av förevarande bestämmelse än enligt allmänna grundsatser om fördelningen av skadestånd mellan flera skadevållare.

5.1.4.1.

Vid bedömningen av handlingens beskaffenhet skall hänsyn tas också till sådana omständigheter som att arbetstagaren har anförtrotts en speciell uppgift men har svikit förtroendet. Detta kan leda till att viss ersättning utgår, även om försummelsen i förhållande till den skadelidande inte framstår som särskilt graverande.

Att den skadevållande handlingen är belagd med straff medför inte i och för sig att arbetstagaren skall åläggas skadeståndsskyldighet. Detta kan få särskild betydelse vid handlingar som kan bestraffas endast som tjänstefel.

Med arbetstagarens ställning avses i den nu diskuterade situationen främst det mått av ansvar som åvilar honom i förhållande till arbetsgivaren, dvs. om han tillhör dennes drifts- eller arbetsledning eller i övrigt åtnjuter särskilt förtroende. Viss hänsyn bör tas också till det inflytande som arbetstagaren i realiteten har haft när det gäller arbetets utförande — han har kanske i själva verket på grund av sin särskilda sakkunskap e. d. varit bestämmande i förhållande till arbetsgivaren. Sådana omständigheter kan motivera att bestämmelsen tillämpas med större stränghet mot honom än mot arbetstagare i allmänhet.

Bland de övriga omständigheter som skall beaktas bör här även nämnas arbetsgivarens och arbetstagarens ekonomiska förhållanden. Visserligen ligger det i sakens natur att sådana faktorer inte så ofta kommer att spela någon självständig roll i detta sammanhang. Det är ju bl. a. just ekonomiska överväganden som ligger bakom principen att skador som vållas i en verksamhet bör slutligt bäras av den som utövar verksamheten. Om emellertid andra omständigheter anses innefatta synnerliga skäl för att arbetstagaren får bära en del av ersättningen, kan man vid bestämmande av regressansvarets omfattning ta viss hänsyn till arbetstagarens löneförmåner och hans ekonomi i övrigt. I mindre förhållanden, t. ex. inom jord- och skogsbruk, men särskilt när det gäller icke-ekonomisk verksamhet, kan vidare situationen undantagsvis vara sådan att arbetstagaren har en betydligt starkare ekonomisk ställning än arbetsgivaren, åtminstone om man ser till likviditeten, och detta bör då tillåtas inverka, så att arbetstagaren åläggs att bära en större del av skadeståndet än som under samma förutsättningar i övrigt annars skulle ha blivit fallet. När t. ex. en privatperson bara tillfälligt har anlitat arbetskraft gör sig skälen att låta arbetsgivaren bära skaderiskerna i allmänhet inte heller gällande med samma styrka som i vanlig näringsverksamhet, och det bör i sådana fall finnas större utrymme för hänsyn till de privatekonomiska förhållandena.

Jag utgår i likhet med kommittén från att det sällan blir fråga om regresskrav mot arbetstagare, när det gäller person- eller sakskada. I regel har arbetsgivaren försäkring och då betalar försäkringsgivaren skadeståndet. Försäkringsgivaren inträder visserligen i princip i försäkringstagaren-

arbetsgivarens rätt mot den skadevållande arbetstagaren, men regressrätten är enligt försäkringsvillkoren regelmässigt inskränkt till fall av uppsåt och vållande i berusat tillstånd. Å andra sidan framgår av vad jag redan har sagt att det vid sådana skadefall ofta föreligger synnerliga skäl att ålägga arbetstagaren skadeståndsansvar. I detta sammanhang bör framhållas, att en försäkringsgivare, som meddelat ansvarsförsäkring för en arbetsgivare, inte lär genom villkoren kunna förbehålla sig rätt till mer långtgående regress mot skadevållande arbetstagare än som följer av förevarande bestämmelse eller av avtal i vilket arbetstagaren är part. Att rätt till regress enligt nu gängse villkor föreskrivs vid uppsåt och vållande i berusat tillstånd hindrar sålunda inte, att en arbetstagare helt eller delvis befrias från regressansvar med stöd av denna bestämmelse, om omständigheterna i övrigt är ömmande.

I fråga om person- och sakskada torde bestämmelsen få större praktisk betydelse, när arbetsgivaren, t. ex. staten, uppträder som självförsäkrare, eller när han i övrigt saknar ansvarsförsäkring. I de förstnämnda fallen bör bestämmelsen i princip tillämpas på samma sätt som om försäkring hade förelegat. Med den nuvarande utformningen av ansvarsförsäkringsvillkoren betyder detta, att regressansvar blir aktuellt bara i mycket begränsad utsträckning.

Principiellt bör bestämmelsen tillämpas på samma sätt i fråga om ren förmögenhetsskada som när regresskravet avser person- eller sakskada. När arbetstagarens ansvarighet grundar sig enbart på tjänsteavtalet, kan emellertid av detta uttryckligen eller underförstått följa, att hans ansvarighet är mer eller mindre omfattande än som följer av förevarande bestämmelse. Ofta rör det sig om åsidosättande av centrala avtalsförpliktelser från arbetstagarens sida, och detta kan som jag tidigare har nämnt inverka.

Arbetstagaren kan också ådra sig ansvar för ren förmögenhetsskada genom brott. Beträffande arbetstagare i enskild tjänst rör det sig i regel om uppsåtliga förfaranden, och då föreligger det vanligen synnerliga skäl att göra honom ansvarig. Liksom vid person- eller sakskada kan en nedsättning av skadeståndet tänkas även vid uppsåtliga handlingar, exempelvis om arbetstagaren handlat under påverkan av någon överordnad eller i arbetsgivarens intresse. Uppsåtliga förmögenhetsbrott o. d. lär emellertid ganska sällan kunna anses begångna i tjänsten. I varje fall i utomobligatoriska förhållanden inträder då inte något principalansvar, och regressansvar mot arbetsgivaren blir följaktligen inte heller aktuellt.

Med nuvarande ämbetsansvarsregler kan ansvar för ren förmögenhetsskada inträda i betydligt större omfattning för arbetstagare i allmän tjänst med anledning av felaktiga förfaranden i tjänsten. Bestämmelsen blir då som nämnts tillämplig beträffande deras regressansvar mot den som enligt 3 kap. 2 § departementsförslaget har utgett ersättning för skadan. Tillämpningen torde här böra ske i stort sett på samma sätt vare sig det är fråga om

person- eller sakskada eller om ren förmögenhetsskada.

I övrigt förutsätter bestämmelsen att hänsyn tas till samtliga föreliggande omständigheter, och jag anser det varken behövligt eller lämpligt att binda rättstillämpningen genom några mera preciserade anvisningar om vilka andra faktorer än dem jag nu har berört som skall kunna medföra att arbetstagaren görs ansvarig.

När det gäller *arbetstagares direkta skadeståndsansvar mot arbetsgivaren*, bör bestämmelsen tillämpas i huvudsak på samma sätt som i fråga om regressansvaret. Emellertid kan preventiva skäl ibland påkalla att skadeståndsregeln tillämpas strängare i hithörande fall, särskilt vid bristande redovisning av anförtrodda medel och när arbetstagaren handskas grovt vårdslöst med redskap e. d. som han har fått om hand. Att han genom sitt handlande har åsidosatt centrala förpliktelser i tjänsteavtalet kan också i andra fall motivera att han åläggs skadeståndsskyldighet. Detsamma gäller i det av skadeståndskommittén särskilt berörda fallet då en arbetstagare, vilken arbetar tillsammans med sin arbetsgivare under likartade yttre förhållanden — t. ex. i skogs- eller jordbruk — vållar denne personskada. Framför allt vid allvarligt vållande från arbetstagarens sida kan då synnerliga skäl tänkas föreligga att ålägga arbetstagaren visst skadeståndsansvar. Man får emellertid beakta att han saknar praktisk möjlighet att försäkra sig mot ansvaret. Om skadan är täckt av objektsförsäkring bör det endast i undantagsfall förekomma, att försäkringsgivaren medges rätt till regress mot arbetstagaren för utgiven ersättning. Framför allt kan detta bli aktuellt när skadan har vållats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Saknar arbetsgivaren försäkringsskydd, i strid mot vad som är brukligt, bör hans skadeståndsrätt inte gå längre än skadeförsäkringsgivares regressrätt. Samma synpunkter bör bli vägledande när arbetsgivaren uppträder som självförsäkrare.

En särskild fråga avser förhållandet mellan förevarande paragraf och de speciella skadestånds- och jämkningsregler som finns i den arbetsrättsliga lagstiftningen. Som jag har sagt i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2.3.) rör det sig här om jämkningsregler av speciellt slag vilka är avsedda att tillämpas under särskilt hänsynstagande till arbetsrättsliga grundsatser. Man får därför räkna med att en tillämpning av dessa regler ofta leder till resultat som innebär avvikelse från de principer som ligger till grund för den nu förevarande allmänna bestämmelsen om arbetstagares skadeståndsansvar. Det kan t. ex. väl tänkas att en arbetstagare med stöd av 8 § kollektivavtalslagen åläggs skyldighet att ersätta skada till följd av att han har åsidosatt sina skyldigheter enligt kollektivavtal, även om det inte från de allmänna synpunkter som bär upp förevarande bestämmelse kan sägas föreligga synnerliga skäl att göra honom ansvarig för skadan. I all synnerhet gäller detta i fråga om sådan icke-ekonomisk skada som i sådana fall är

ersättningsgill uteslutande i kraft av den särskilda föreskriften härom i nämnda lagrum i kollektivavtalslagen. Å andra sidan leder en tillämpning av den s. k. 200-kronors-regeln i kollektivavtalslagen inte sällan till ett förmånligare resultat för arbetstagaren än förevarande paragraf i skadeståndslagen. Det är emellertid inte möjligt att på förhand göra några generella uttalanden i vad mån eller på vad sätt en tillämpning av de speciella skadestånds- och jämkningsreglerna i den arbetsrättsliga lagstiftningen skall medföra modifikationer i den allmänna bestämmelsen i skadeståndslagen om arbetstagares skadeståndsansvar. Dessa problem får avgöras i rättstillämpningen i varje enskilt fall, med beaktande av de ändamålssynpunkter som ligger till grund för de olika lagreglerna.

I fråga om både regressansvaret och det direkta skadeståndsansvaret mot arbetsgivaren bör beaktas att paragrafen är dispositiv. Det torde inte heller vara ovanligt att ansvaret åtminstone för vissa fall uttryckligen regleras i kollektivavtal eller i enskilda tjänsteavtal. Sådana avtalsvillkor tar i och för sig över bestämmelsen, men jag vill erinra om att klausuler som är uppenbart otillbörliga här som annars kan åsidosättas enligt grunderna för 8 § skuldebrevslagen. Den grundsyn på frågan om arbetstagarens ansvar som kommer till uttryck i förevarande paragraf kan uppenbarligen påverka bedömningen, huruvida tillämpning av en avtalsbestämmelse med avvikande innehåll skall anses otillbörlig mot arbetstagaren.

Jag övergår härefter till att behandla frågan om *arbetstagarens direkta skadeståndsansvar mot tredje man* — varmed jag i detta sammanhang avser alla andra skadelidande än arbetsgivaren. Med den utformning som reglerna om arbetsgivares principalansvar har fått i departementsförslaget torde det bara i sällsynta undantagsfall inträffa att en arbetsgivare i enskild verksamhet inte är ansvarig för skada som en arbetstagare har vållat i tjänsten och för vilken denne själv är ansvarig. Förslaget utgår från att när arbetsgivaren svarar för hela skadan och har ansvarsförsäkring eller i övrigt är solvent för skadeståndet den skadelidande normalt vänder sig mot arbetsgivaren och över huvud taget inte kräver arbetstagaren. Gör han trots allt anspråk gällande mot arbetstagaren, bör dennes ansvarighet i princip bedömas på samma sätt som om det varit fråga om ett regressanspråk från arbetsgivaren men självfallet utan hänsyn till sådana tredje man ovidkommande förhållanden som uteslutande har avseende på det inbördes förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, som t. ex. särskilda åtaganden av arbetstagaren i tjänsteavtalet e. d.

I praktiken torde emellertid arbetstagares ansvar mot tredje man — bortsett från vissa fall som avser skada vid myndighetsutövning och som jag strax skall beröra särskilt — aktualiseras bara när arbetsgivaren inte har ansvarsförsäkring som täcker skadan och är insolvent för skadeståndet eller när detta har jämkats enligt 3 kap. 6 § departementsförslaget. Att

tredje man då inte får full ersättning av arbetsgivaren för sin skada utgör visserligen inte i och för sig ett sådant skäl att ålägga arbetstagaren skadeståndsskyldighet som avses i paragrafen. Men som jag har anfört i den allmänna motiveringen kan sociala skäl tala för att tredje mans intresse särskilt beaktas. Hänsyn till tredje man kan leda till att arbetstagarens skadeståndsskyldighet bör bedömas strängare än hans regressansvar mot arbetsgivaren. Allmänt gäller att parternas ekonomiska förhållanden i högre grad än när det gäller arbetstagarens ansvar mot arbetsgivaren skall beaktas i denna situation. Om den skadelidande har eller enligt gängse värderingar bort ha skadeförsäkring bör skadestånd regelmässigt inte utgå. Detsamma gäller i allmänhet när den skadelidande har en god ekonomisk ställning. Hänsyn bör särskilt tas till att arbetstagare i regel inte kan skydda sig genom ansvarsförsäkring. Som jag tidigare har redovisat förekommer dock sådan försäkring för vissa kategorier arbetstagare, och i den mån en skada täcks av arbetstagarens egen ansvarsförsäkring kan detta ensamt eller i förening med andra omständigheter utgöra synnerliga skäl att ålägga honom skadeståndsskyldighet.

Andra särskilda omständigheter på arbetstagarens sida kan undantagsvis leda till att han bör bära ett fullt eller i endast mindre mån reducerat ansvar också i fall då hans vållande inte är av mera allvarligt slag. Som exempel kan framhållas det av skadeståndskommittén berörda fallet, att arbetstagaren har ett betydande intresse i företaget och ett bestämmande inflytande över detta. I övrigt torde hans ställning ha mindre betydelse, när det gäller skadeståndsansvaret mot den skadelidande, än när fråga är om hans ansvarighet mot arbetsgivaren.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.5.6. och 2.4.5.8.) har jag utförligt behandlat de speciella situationer som kan uppkomma, när skada har vållats tredje man genom en offentlig funktionärs fel eller försummelse i tjänsten och det allmänna inte svarar för skadan på grund av de särskilda regler om inskränkningar i statens och kommunernas skadeståndsansvar vid offentlig myndighetsutövning som tas upp i 3 kap. 3—5 §§. Omständigheterna kan här vara mycket skiftande och det torde knappast vara möjligt att ge mera konkreta anvisningar för bestämmelsens tillämpning i sådana fall. Jag vill bara erinra om att man vid bedömningen av hur långt hänsyn till den skadelidandes intresse kan tillåtas inverka måste beakta de ändamålssynpunkter som ligger till grund för de nämnda bestämmelserna. I många fall torde dessa överväganden medföra, att den skadelidande åtminstone delvis bör bära skadan själv.

Om arbetstagaren har utgett större belopp i skadestånd till tredje man än vad han skulle ha fått betala om den skadelidande hade krävt arbetsgivaren och denne sedan regressvis vänt sig mot arbetstagaren, har han i enlighet med allmänna grundsatser om skadeståndets fördelning mellan flera skade-

ståndsskyldiga rätt att rikta *återkrav mot arbetsgivaren* för det överskjutande beloppet. Som jag tidigare har nämnt bör nämligen den inbördes ansvarsfördelningen i ett sådant fall ske efter de normer som gäller när arbetsgivaren för regresstalan mot arbetstagaren. Det bör emellertid observeras, att arbetstagarens återkravsrätt — liksom f. ö. också arbetsgivarens rätt till återkrav mot arbetstagaren — har karaktären av en subrogationsrätt och att arbetstagaren således aldrig kan återfå större belopp än den skadelidande skulle ha kunnat få av arbetsgivaren. Det betyder bl. a. att arbetsgivaren i princip kan påkalla jämkning av skadeståndet med tillämpning av 3 kap. 6 § departementsförslaget och även i övrigt kan göra de invändningar som han hade kunnat resa mot ett krav från den skadelidande utan att vara på något sätt beroende av de medgivanden som arbetstagaren kan ha gjort i förhållande till denne. Arbetsgivaren torde bl. a. kunna göra preskriptionsinvändning.

Som jag förut har sagt skall paragrafen i viss omfattning tillämpas på vissa andra än arbetstagare i trängre mening. Enligt både 1958 års förslag och skadeståndskommitténs förslag II skulle jämkning kunna ske också för vissa kategorier skadevållare som inte omfattas av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Jämkningsregeln i 19 § av 1958 års förslag var avsedd att tillämpas på all personal i offentlig verksamhet, inte bara anställda utan också t. ex. statliga och kommunala förtroendemän, värnpliktiga och tjänstepliktiga. Skadeståndskommittén utgick för sin del från att bestämmelserna om jämkning av arbetstagares skadeståndsansvar skulle kunna tillämpas analogiskt, inte bara i fråga om personer vilkas vållande genom analogisk tillämpning av 1 § i kommitténs lagförslag skulle kunna utlösa principalansvar, utan också i en del andra fall, bl. a. beträffande ansvar i vissa situationer för personer som intar ställning som organ för juridiska personer. Kommittéernas ståndpunkt i denna del har i allmänhet inte mött några invändningar under remissbehandlingen.

Som jag förut har utvecklat (avsnitt 5.1.3.1.) bör skadeståndsregeln i 3 kap. 1 § departementsförslaget kunna tillämpas beträffande åtskilliga kategorier av skadevållare som utför arbete motsvarande en arbetstagares utan att ett tjänsteavtal i vanlig mening kan anses föreligga, såsom värnpliktiga, anstaltsinterner som utför arbete för statens räkning och en del liknande grupper, elever vid läroanstalter i vissa fall samt s. k. beroende uppdragstagare. 3 kap. 1 § får vidare anses omfatta bl. a. medhjälpare som anlitas vid arbetsbyten och familjemedlemmar som har anförtrotts arbete vilket lika väl hade kunnat utföras av arbetstagare i vanlig mening.

Beträffande alla nu nämnda kategorier bör också förevarande bestämmelse om arbetstagares skadeståndsskyldighet kunna tillämpas. Jag vill dock framhålla att de sociala hänsyn som motiverar en begränsning av arbetstagares skadeståndsansvar inte lika ofta gör sig gällande utanför de egentliga

arbetstagarnas krets. Exempelvis vid arbetsbyten kan det många gånger te sig omotiverat att gynna skadevållaren på den principalansvariges bekostnad, och det ligger då närmare till hands än annars att anse synnerliga skäl föreligga att ålägga honom ansvar. En annan synpunkt som talar i samma riktning är att det i fråga om dessa kategorier inte föreligger något sådant lydnadsförhållande som karaktäriserar en arbetstagares ställning.

Beträffande dem som har ställning som organ för en juridisk person får reglerna om arbetstagares skadeståndsansvar anses tillämpliga i viss omfattning trots att bestämmelsen om principalansvar i 3 kap. 1 § departementsförslaget inte är tillämplig i fråga om skada som de vållar i denna egenskap. I fråga om privaträttens juridiska personer får man som kommittén har ansett tillämpa förevarande paragraf analogiskt, när skada har vållats under utförande av ett arbete som lika väl kunde ha anförtrotts åt en vanlig arbetstagare. Angående ersättningsskyldighet för personer i organställning på grund av felaktiga beslut eller åtgärder på den juridiska personens vägnar finns emellertid särskilda associationsrättsliga jämkningsregler, t. ex. 211 § aktiebolagslagen och 108 § lagen om ekonomiska föreningar, och när någon sådan regel är tillämplig får den anses innefatta en exklusiv reglering av skadeståndsansvarets omfattning. Beträffande vissa typer av juridiska personer, exempelvis stiftelser och ideella föreningar, saknas emellertid sådana särskilda jämkningsregler. Det torde då inte vara uteslutet att åberopa nu förevarande bestämmelse analogiskt som grund för nedsättning av skadeståndsansvaret också vid sådana beslutskador som jag här har berört, såvida inte en analogisk tillämpning av näraliggande associationsrättsliga jämkningsregler snarare kommer i fråga.

Vad jag nu har sagt bör emellertid inte gälla delägare i handelsbolag och enkla bolag. Det skulle inte stämma väl överens med grunderna för den lagreglerade ordning som gäller i fråga om bolagsmännens ansvarighet inbördes och mot tredje man att medge en nedsättning av detta ansvar genom analogisk tillämpning av nu förevarande paragraf.

Vid prövning av frågor om jämkning av ansvaret för personer med ställning av organ för ett aktiebolag eller annan enligt privaträttsliga regler bildad juridisk person får man självfallet ta särskild hänsyn till den förtroendeställning som skadevållaren har intagit och det ekonomiska inflytande han kan ha utövat i företaget, t. ex. om detta är ett enmansbolag eller ett fåmansbolag där skadevållaren har varit dominerande intressent. En faktor som också kan spela särskild roll är storleken av det arvode som skadevållaren uppbär. Många gånger måste enbart dennes ställning utgöra tillräcklig grund för att döma ut fullt skadestånd. Allmänt kan sägas att man vid analogisk tillämpning av paragrafen i hithörande fall bör vara återhållsam med att sätta ned skadeståndet och i varje fall inte på samma sätt som när det gäller arbetstagare i egentlig mening utgå från ansvarsfrihet för skadevållaren. I stället bör paragrafen i fråga om personer i organställ-

ning tillämpas som en jämkningsregel. Härvid bör de överväganden som ligger till grund för de tidigare nämnda särskilda associationsrättsliga jämkningsreglerna vara vägledande men tillbörlig hänsyn givetvis tas till omständigheter som kan föranleda att skadevållaren i större eller mindre mån jämställs med arbetstagare.

Jämkningsregeln i 19 § av 1958 års förslag avsåg som nämnt ansvar för all personal i offentlig verksamhet, alltså även för t. ex. personer som innehar statliga eller kommunala förtroendesysslor. Regeln skulle enligt 20 § i förslaget kunna tillämpas även vid sådan offentlig verksamhet som till sin art är att jämställa med enskild verksamhet.

Av skäl som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen har jag inte ansett mig böra föreslå några särregler för funktionärer i offentlig verksamhet. I den mån sådana funktionärer är arbetstagare i egentlig mening blir sålunda förevarande paragraf tillämplig på samma sätt som i fråga om arbetstagare i enskild tjänst. Åtskilliga personer som är sysselsatta för det allmännas räkning och i viss utsträckning utövar offentlig myndighet faller emellertid utanför kretsen av arbetstagare i civilrättslig mening. Paragrafen bör i vidsträckt omfattning kunna tillämpas analogiskt på skadeståndsskyldighet som dessa personer ådrar sig under sådan verksamhet. När t. ex. en kommunal nämnd vållar skada under handläggning av ärenden inom den s. k. självförvaltningens område, bör alltså nedsättning av det skadeståndsansvar som de enskilda nämndledamöterna ådrar sig kunna komma i fråga. I sådana fall, liksom över huvud taget när skadeståndsskyldighet på grund av felaktiga beslut åvilar personer som intar organställning inom den offentliga sektorn, är det emellertid naturligt att möjligheten att lindra skadeståndsansvaret används med viss varsamhet. Liksom när det gäller organ för juridiska personer inom den enskilda sektorn bör bestämmelsen tillämpas som en jämkningsregel. Vid bedömningen får hänsyn tas till storleken av den ersättning som skadevållaren uppbär för sin syssla och dennas karaktär av offentligt förtroendeuppdrag, varvid bl. a. får beaktas om uppdragstagaren har varit skyldig att åtaga sig den syssla han har utsetts att ombesörja. Om någon som tillhör här ifrågavarande kategori av offentliga funktionärer vållar skada när han handhar uppgifter av en art som vanligtvis ankommer på vanliga anställda, är det däremot naturligt att anlägga i stort sett samma synpunkter som när det gäller arbetstagare i allmänhet. I sådana fall bör man alltså utgå från ansvarsfrihet för befattningshavaren och ålägga honom skadeståndsskyldighet bara i den mån det föreligger synnerliga skäl härför.

Inom den offentliga sektorn bör vidare regeln om arbetstagares skadeståndsskyldighet kunna tillämpas också i fråga om sådana funktionärer för vilkas myndighetsutövning staten eller kommun svarar enligt 3 kap. 2 § departementsförslaget men som inte innehar en statlig eller kommunal för-

troendesyssla utan står helt utanför den statliga eller kommunala organisationen, såsom dispaschör, notarius publicus, rättens ombudsman i konkurs, personundersökare, övervakare, barnavårdsman m. fl.

5.1.5. 5 KAP.

Gemensamma bestämmelser

Detta kapitel innehåller bestämmelser om skyldighet att ersätta ren förmögenhetsskada som har vållats genom brott (1 §), om skyldighet i vissa fall att utge ersättning för annat lidande än sveda och värk eller lyte och annat framtida men och att bekosta tryckning av dom i ärekränkningsmål (2 §), om vad som är ersättningsgill skada vid personskada (3 §), om efterlevandes rätt till skadestånd (4 §), om vad som är ersättningsgill skada vid sakskada (5 §), om verkan av den skadelidandes medvållande (6 §), om solidariskt ansvar, när två eller flera är ersättningsskyldiga för samma skada (7 §) samt om viss inskränkning i skadeståndsansvar med anledning av straffbar underlåtenhet att avslöja brott (8 §).

5.1.5.1. 1 §

Förevarande paragraf innehåller en bestämmelse om ersättning för ren förmögenhetsskada som tillfogas genom brott. Den har i gällande rätt motsvarighet i 6 kap. 1 § första punkten SL. En motsvarande bestämmelse återfinns i 12 § i skadeståndskommitténs förslag I.

Enligt 6 kap. 1 § SL utgår ersättning för skada som vållas genom brott. Skadestånd utgår i sådant fall för såväl person- eller sakskada som ren förmögenhetsskada. Stadgandet utgör en del av culparegeln. Denna regel innebär emellertid att skadestånd i princip alltid utgår för person- eller sakskada som vållas uppsåtligen eller av vårdslöshet, oavsett om den skadevållande handlingen innefattar brott. Enligt mitt förslag skall culparegeln kodifieras i den nya skadeståndslagen. Så har i departementsförslaget skett genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § såvitt angår person- och sakskada. Den nya lagstiftningen avser emellertid inte att medföra någon ändring i gällande rätt i fråga om skyldighet för den som vållat ren förmögenhetsskada genom brott att ersätta skadan. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4.3.) måste därför en särskild föreskrift tas upp i den nya lagen om ersättning för ren förmögenhetsskada genom brott.

Bestämmelsen i 6 kap. 6 § SL om skadeståndsansvaret för barn under 15 år och psykiskt abnorma personer är tillämplig också i fråga om sådana skadevållares skyldighet att ersätta ren förmögenhetsskada genom brott. Detsamma skall i princip gälla i fråga om de motsvarande skadeståndsregler som har tagits upp i 2 kap. 2 och 3 §§ departementsförslaget. Dessa regler är emellertid i likhet med 2 kap. 1 § enligt sin lydelse tillämpliga

bara vid vållande till person- eller sakskada. Den särskilda bestämmelsen om ersättning för ren förmögenhetsskada genom brott måste utformas med beaktande härav.

Den bestämmelse om arbetsgivares principalansvar som har tagits upp i 3 kap. 1 § departementsförslaget gäller likaledes bara i fråga om person- och sakskada. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen skall emellertid de nya principalansvarsreglerna i princip vara tillämpliga också i fråga om ren förmögenhetsskada som en arbetstagare i tjänsten vållar genom brott (avsnitt 2.2.4.5.). Hänsyn härtill måste tas vid utformningen av den nu aktuella bestämmelsen.

Enligt förslaget till lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar skall staten eller kommun utge ersättning för bl. a. ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet, oavsett om den skadevållande handlingen utgör brott eller inte. Bestämmelsen i 3 kap. 2 § departementsförslaget har utformats i enlighet härmed. De särskilda regler i nämnda kapitel som på olika sätt begränsar det allmännas ansvarighet vid myndighetsutövning (3—8 §§) skall vara tillämpliga också i fråga om ren förmögenhetsskada genom brott. Som jag har framhållit redan vid behandlingen av frågan om formerna för den nya lagstiftningen (avsnitt 3.3.) bör därför i nu ifrågavarande bestämmelse göras undantag för de fall av vållande till ren förmögenhetsskada som omfattas av 3 kap. 2 §.

I enlighet med vad jag nu har sagt föreskrivs i förevarande paragraf i departementsförslaget, att om någon i annat fall än som avses i 3 kap. 2 § tillfogas ren förmögenhetsskada och skadan har vållats genom brott, ersättning skall utges enligt vad i skadeståndslagen är föreskrivet om skyldighet att ersätta person- eller sakskada.

I fråga om innebörden av uttrycket »ren förmögenhetsskada» hänvisar jag till vad jag har anfört vid 1 kap. 2 § departementsförslaget (avsnitt 5.1.1.2.).

Med brott avses här sådan handling eller underlåtenhet som utgör brott i brottsbalkens mening. Enligt 1 kap. 1 § BrB är brott gärning för vilken i brottsbalken eller annan lag eller författning är stadgat straff som sägs i balken. 1 kap. 2 § BrB innehåller föreskrift att i balken beskriven gärning skall, om inte annat sägs, anses som brott endast om den begås uppsåtligen. Vidare sägs i samma lagrum att om gärningen har begåtts under självförvållat rus eller om gärningsmannen eljest var genom eget vållande tillfälligt från sina sinnens bruk, detta inte föranleder att gärningen inte anses som brott. Det sagda innebär bl. a. att gärningar som begås av barn under 15 år och psykiskt abnorma personer kan utgöra brott, även om straffrättslig påföljd inte kan ådömas. En sådan person kan alltså åläggas att utge ersättning för ren förmögenhetsskada med stöd av förevarande paragraf och till-

lämpligt lagrum i 2 kap. departementsförslaget, dvs. 1, 2 eller 3 §.

Hänvisningen till »vad i denna lag är föreskrivet om skyldighet att ersätta person- eller sakskada» avser de grundläggande ansvarighetsreglerna i 2 kap. 1, 2 och 3 §§ samt 3 kap. 1 § — däremot givetvis inte 3 kap. 2 §. Här liksom i 5 kap. 2 § innebär emellertid uttrycket också en hänvisning till de bestämmelser i lagen som kan utesluta eller medföra begränsningar av skadeståndsansvar enligt dessa regler, dvs. 3 kap. 6 §, 4 kap. 1 § samt 5 kap. 6 och 8 §§. Genom att hänvisningen begränsats till att avse de bestämmelser som reglerar själva skadeståndsskyldigheten bortfaller behovet att som i 12 § i skadeståndskommitténs förslag ange att lagens bestämmelser gäller endast »i tillämpliga delar».

Paragrafen reglerar inte frågan vem som är berättigad till ersättning med anledning av ett brott eller vilka intressen som skyddas av en straffsanktionerad handlingsnorm och därigenom också av förevarande skadeståndsregel. Hithörande problem får lösas av domstolarna med tillämpning av allmänna grundsatser (jfr 1 kap. 1 § departementsförslaget). Jag hänvisar i detta hänseende till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4.3. och 2.3.6.5.).

Gällande rätt intar den principiella ståndpunkten att ersättning för ren förmögenhetsskada i utomobligatoriska förhållanden utgår endast om skadan har vållats genom brott eller skadeståndsskyldighet är särskilt föreskriven i lag. Som jag har sagt i den allmänna motiveringen är jag inte i vidare mån än som följer av de regler jag föreslår om det allmännas skadeståndsansvar beredd att nu ta upp frågan i vilken utsträckning ersättning för ren förmögenhetsskada kan eller bör utgå i andra fall (avsnitt 2.1.4.3.). Den frågan lämnas som hittills till avgörande i rättstillämpningen. Den nya lagstiftningen är inte avsedd att vare sig medföra någon ändring i gällande rätt eller utgöra hinder för en rättsutveckling genom praxis i riktning mot ett vidgat ansvar för ren förmögenhetsskada. Förevarande paragraf får således lika litet som övriga bestämmelser i förslaget läggas till grund för motsatsslut.

5.1.5.2. 2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet att utge ersättning för lidande vid vissa brott mot den personliga integriteten och att bekosta tryckning av dom i mål om ärekränkning eller liknande brottslig gärning. Den motsvarar 6 kap. 3 § SL och har i skadeståndskommitténs förslag I sin motsvarighet i 10 §.

Första stycket

I 6 kap. 3 § första stycket SL föreskrivs, att »vedergällning» skall ges för lidande som kan anses någon tillskyndat genom brott mot personliga friheten eller genom ärekränkande gärning.

5.1.5.1.

Skadeståndskommittén har föreslagit att en motsvarande bestämmelse tas upp i en ny skadeståndslag men att dess tillämpningsområde utvidgas till att omfatta också vissa andra fall av brottsligt ofredande än brott mot den personliga friheten. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4.10.) biträder jag detta förslag. I likhet med kommittén anser jag vidare att stadgandets språkliga utformning bör moderniseras och att en anpassning bör ske till brottsbalkens terminologi. Härmed är givetvis inte avsett att en mera fullständig revision av stadgandet skall föregripas. Jag vill erinra om att en översyn av reglerna om ersättning på grund av ärekränkningsbrott för närvarande pågår inom kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet.

Vid min behandling av huvudgrunderna för en lagstiftning om arbetsgivares skadeståndsansvar (avsnitt 2.2.4.5.) och om det allmännas skadeståndsansvar (avsnitt 2.3.6.3.) har jag på anförda skäl förordat att de nya reglerna om principalansvar och om ansvarighet för staten och kommunerna vid offentlig myndighetsutövning görs tillämpliga i fråga om sådant lidande som avses i 6 kap. 3 § SL i samma omfattning som de föreslagna allmänna reglerna om ansvar för eget vållande. Detta bör komma till uttryck i den nu förevarande bestämmelsen.

I enlighet med vad jag nu har sagt föreskrivs i första stycket av förevarande paragraf i departementsförslaget, att bestämmelserna i skadeståndslagen om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande, som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande, som innefattar brott, eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

När det i lagrummet talas om »bestämmelserna i denna lag om skyldighet att ersätta personskada» åsyftas de grundläggande ansvarighetsreglerna i 2 kap. 1, 2 och 3 §§ samt 3 kap. 1 och 2 §§. Självfallet blir också de bestämmelser i 3 kap. 3, 4, 6, 7 och 8 §§, 4 kap. 1 § samt 6 och 8 §§ av detta kapitel som på olika sätt kan medföra inskränkningar i skadeståndsansvaret i princip tillämpliga även när fråga uppkommer om ansvarighet för lidande enligt nu förevarande bestämmelse.

I förhållande till motsvarande bestämmelse i skadeståndskommitténs förslag företer lagrummet den formella avvikelsen att orden »som innefattar brott» i förtydligande syfte har tillagts efter »ofredande». Någon saklig skillnad är inte åsyftad.

Skadeståndskommittén har inte gått närmare in på vilka brott som avses med uttrycken »brott mot den personliga friheten», »annat ofredande» resp. »ärekränkning eller dylik brottslig gärning». Flera remissinstanser har efterlyst klargörande uttalanden i detta hänseende. Redan med hänsyn till att nya brottsbestämningar och brottsrubriceringar har tillkommit genom den nya brottsbalken, utan att lagstiftaren därvid har tagit ställning till

vilka verkningar detta får i fråga om tillämpningsområdet för 6 kap. 3 § SL, synes det angeläget att spörsmålet berörs något närmare. Härtill kommer, att det enligt både kommitténs förslag och departementsförslaget sker en utvidgning av tillämpningsområdet genom att ersättning för lidande skall kunna utgå också vid vissa former av ofredande. Det är givetvis önskvärt att innebörden av denna reform i möjligaste mån klargörs.

Till brott mot den personliga friheten hör i första hand de i 4 kap. 1—4 §§ BrB angivna brotten, nämligen människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge samt olaga tvång. Olaga hot (4 kap. 5 § BrB) och de brottstyper vid vilka sådant hot ingår samt hemfridsbrott (4 kap. 6 § första stycket BrB) innefattar regelmässigt ofredande. Även olaga intrång (4 kap. 6 § andra stycket BrB) bör under vissa förhållanden kunna anses som ofredande i förslagets mening, däremot knappast tagande av olovlig väg (12 kap. 4 § BrB). Självfallet hör själva brottet ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB hit.

I likhet med kommittén vill jag till brott mot den personliga friheten hänföra också sådana sedlighetsbrott som innebär angrepp på person. Hit hör våldtäkt och våldförande (6 kap. 1 § BrB) samt frihetskränkande otukt (6 kap. 2 § BrB). Däremot synes otukt med barn, ungdom, avkomling eller syskon (6 kap. 3—5 §§ BrB) inte böra räknas hit. Dessa brott kan däremot undantagsvis innebära ofredande. Fastän otuktigt beteende (6 kap. 6 § BrB) inte innefattar angrepp på person, bör detta brott i princip betraktas som ofredande av den person mot vilken brottet är riktat, medan koppleri och främjande av otukt torde falla utanför denna kategori (6 kap. 7 § BrB). Förförelse av ungdom (6 kap. 8 § BrB) bör undantagsvis kunna betraktas som ofredande men kan i flertalet fall inte räknas hit.

Brott som innebär angrepp på den fysiska integriteten och leder till kroppsskada utan att kränkning av den personliga friheten i egentlig mening föreligger — misshandel, rån etc. — utgör uppenbarligen sådant ofredande som avses i förevarande lagrum. Att sådana brott dessutom kan innefatta ärekränkning får därigenom sällan självständig betydelse, men det är tydligt att en sådan omständighet kan beaktas vid bestämmande av ersättning för lidande. Bland förmögenhetsbrott som samtidigt kan innebära ofredande bör också nämnas utpressning (9 kap. 4 § BrB) och försök till detta brott. Även mordbrand (13 kap. 1 § BrB) och andra allmänfarliga brott enligt 13 kap. BrB kan i vissa fall bedömas som ofredande.

Förledande av ungdom (16 kap. 12 § BrB) kan ta sig uttryck, som innebär ofredande. Förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 § BrB) kan undantagsvis ske i sådana former, att brott mot tjänstemannens personliga frihet föreligger. I många fall torde detta brott i varje fall innefatta ofredande.

Liksom i kommitténs förslag används i departementsförslaget ordet »ärekränkning» i samma betydelse som i 5 kap. BrB. Hit hör alltså samtliga de brott som omfattas av nämnda kapitel. Med de avslutande orden »dy-

lik brottslig gärning» åsyftar jag i likhet med kommittén i första hand falskt åtal, falsk angivelse och falsk tillvitelse, resp. obefogat åtal, obefogad angivelse och vårdslös tillvitelse (15 kap. 5—7 §§ BrB). Jag anser att även mened med uppsåt att skada oskyldig (15 kap. 1 § BrB) bör kunna räknas hit, liksom någon gång osann partsutsaga (15 kap. 2 § BrB). Det är tydligt att förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 § BrB) kan innefatta ärekränkning, om brottet inte är att anse som ofredande. Missfirmelse mot tjänsteman (17 kap. 5 § BrB) torde undantagslöst innefatta ärekränkning och kan någon gång dessutom anses som ofredande. Åtskilliga våldsbrott kan som jag nyss nämnde innefatta ärekränkning. Övriga i 16 kap. BrB angivna brott torde däremot falla utanför, varvid dock är att märka, att hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § BrB), liksom även olaga diskriminering (16 kap. 9 § BrB), givetvis samtidigt kan innefatta ärekränkning av enskild person.

Självständigt ämbetsbrott torde endast i vissa undantagsfall kunna anses utgöra sådant brott som avses i förevarande paragraf. Tänkbart är i och för sig att vissa former av tjänstemissbruk (20 kap. 1 § BrB) och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 §) kan vara att anse som ofredande eller som gärning vilken är att jämställa med ärekränkning. Avgörande för den frågan synes böra vara om den handlingsnorm vars åsidosättande konstituerar sådant ämbetsbrott kan sägas ha den enskildes personliga integritet som skyddsobjekt. Så synes ibland kunna vara fallet när en tjänsteman missbrukar sin ställning till förfång för enskild eller när brott mot tystnadsplikt utgör överträdelse av en sekretessregel som uppställts till skydd för enskilds intresse. Däremot torde t. ex. den omständigheten att ett tjänstefel medför att någon berövas den personliga friheten inte i och för sig föranleda att paragrafen blir tillämplig. En annan sak är att en sådan gärning samtidigt kan utgöra annat brott som enligt det föregående omfattas av bestämmelsen.

Denna uppräkning gör inte anspråk på fullständighet. Det kan inte uteslutas att ersättning för lidande bör utgå även vid andra brott än de här nämnda. Det får ankomma på domstolarna att med beaktande av grunderna för stadgandet och dettas lydelse avgöra hur långt man bör gå när det gäller att genom skadeståndsansvar ingripa mot straffbara förfaranden, som innefattar angrepp på den personliga integriteten och därigenom bereder annan personligt lidande.

Med anledning av vissa uttalanden av hovrätten över Skåne och Blekinge i dess remissyttrande vill jag framhålla, att bestämmelsen avser endast ersättning för icke-ekonomisk skada. Uppenbart är att den som genom brott av nu ifrågavarande slag har tillfogats personligt lidande också kan ha lidit ekonomisk skada. Frågan om den kränktes rätt till ersättning för sådan skada blir emellertid att bedöma enligt de bestämmelser som skadeståndslagen — eller annan skadeståndsrättslig lagstiftning — innehåller om ersättning för person- eller sakskada resp. ren förmögenhetsskada.

Några remissinstanser har uppehållit sig vid frågan om storleken av ersättning för lidande enligt denna bestämmelse. Hovrätten över Skåne och Blekinge har ifrågasatt om inte formuleringen i 6 kap. 3 § SL, som betonar den kränktes subjektiva upplevelse, har bidragit till att skadestånd i allmänhet döms ut med påfallande låga belopp. Särskilt när kränkande uttalande har spritts genom massmedia är det enligt hovrätten befogat att skadestånd utgår med belopp som svarar mot den skada som härigenom har vållats. Detta bör enligt hovrätten särskilt markeras genom en föreskrift av innehåll, att om kränkande yttrande fått stor spridning genom radio, television, tryckt skrift eller annorledes, detta skall beaktas vid bestämmande av ersättning. SACO anser att skadeståndena i mål om brott mot person genomgående är oskäligt låga och vill ha ett auktoritativt uttalande om skadeståndsbeloppens beräkning. Organisationen anser att det annars föreligger risk för oenhetlighet eller för att praxis alltför nära ansluter till den som hittills har tillämpats i mål om brott mot person.

Åtskilliga omständigheter inverkar på frågan om skadeståndets storlek. Gällande lag ger inte några anvisningar om vilka normer som skall ligga till grund för prövningen. I första hand blir det fråga om en skönsmässig uppskattning av graden av det lidande som har tillfogats den kränkte. Hänsyn bör visserligen tas till intensiteten i dennes subjektiva upplevelse av kränkningen, men man måste i första hand lägga förhärskande etiska och sociala värderingar till grund. Det spelar en väsentlig roll under vilka omständigheter kränkningen har skett, exempelvis om den ägt rum offentligen eller vid enskild samvaro. Det finns vidare skäl att beakta om ett kränkande uttalande har vunnit stor spridning genom massmedia. Man kan räkna med att domstolarna redan nu tar hänsyn till omständigheter av detta slag, om också ersättningarna hos oss i allmänhet bestäms till jämförelsevis måttliga belopp. Utvecklingen bland annat på masskommunikationernas område bör otvivelaktigt medföra, att större ersättningsbelopp än hittills döms ut när allvarliga kränkningar har spritts genom massmedia. Förhållandena kan dock vara mycket varierande, och det torde inte vara möjligt att lagfästa generella normer eller göra mera preciserade uttalanden om skadeståndens beräkning. Det bör i första hand ankomma på domstolarna att sörja för att rättstillämpningen anpassas till tidens krav. Jag förutsätter att de tar tillbörlig hänsyn till penningvärdets utveckling och fortgående höjningar av den allmänna inkomstnivån. — Vad jag nu har sagt gäller i princip vare sig fråga är om den brottsliges personliga skadeståndsansvar eller en arbetsgivares principalansvar eller det allmännas ansvarighet vid myndighetsutövning. Jag vill särskilt erinra om att någon sådan bestämmelse om att det allmänna skall utge ersättning för lidande endast om synnerliga skäl därtill föreligger som togs upp i 1958 års förslag (13 §) inte ingår i departementsförslaget (jfr avsnitt 2.3.6.14.).

I likhet med vad som f. n. gäller beträffande 6 kap. 3 § SL kan föreva-

rande paragraf sättas ur spel genom tryckfrihetsförordningens exklusiva reglering i fråga om ersättningsskyldighet med anledning av innehållet i tryckt skrift (se 11 kap. TF).

Andra stycket

Enligt 6 kap. 3 § andra stycket SL kan den som har gjort sig skyldig till ärekränkande gärning på den kränktes yrkande efter omständigheterna åläggas att erlägga kostnad till tryckning i allmän eller ortens tidning av den dom varigenom den kränkte vunnit upprättelse.

Skadeståndskommittén har föreslagit att också denna bestämmelse överförs till den nya lagen men därvid ges en något vidgad innebörd, dels genom att det inte föreskrivs som någon uttrycklig förutsättning att målsäganden har vunnit »upprättelse» genom domen, dels genom att tryckning skall kunna ske i en eller flera tidningar. Förslaget har inte mött några invändningar under remissbehandlingen.

Även jag godtar i princip kommitténs förslag. Jag har tidigare intagit den ståndpunkten att de nya principalansvarsreglerna och bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning skall vara tillämpliga i fråga om ersättning för sådant lidande som avses i första stycket av förevarande paragraf. I konsekvens härmed bör nu ifrågavarande föreskrift utformas så, att även den som enligt 3 kap. 1 eller 2 § jämförd med 5 kap. 1 § eller första stycket av denna paragraf är skyldig att utge skadestånd med anledning av ärekränkning e. d. kan åläggas att betala tryckningskostnad.

I kommittéförslaget preciseras inte närmare vem som skall framställa yrkande om tryckningskostnad. Enligt ordalydelsen av 10 § i kommittéförslaget kan yrkande framställas inte bara av den kränkte själv utan också av åklagare i de fall då brott av förevarande art ligger under allmänt åtal, t. ex. när fråga är om förtal och brottet har angetts till åtal samt åklagaren funnit allmänt åtal vara påkallat ur allmän synpunkt eller när brottet utgör falskt åtal, falsk angivelse eller falsk tillvitelse. I detta avseende avviker kommittéförslaget från gällande rätt. Enligt min mening bör det dock tillkomma den kränkte själv att avgöra om domen skall ges publicitet, och jag har därför stannat för att stadgandet bör begränsas att gälla fall då yrkande avseende tryckningskostnad framställs av målsägande.

I övrigt bör stadgandet få en modern språkdräkt och terminologin anpassas till första styckets lydelse.

I enlighet med dessa överväganden föreskrivs i andra stycket av denna paragraf i departementsförslaget, att den som har gjort sig skyldig till ärekränkning eller dylik brottslig gärning eller som eljest är skadeståndsskyldig med anledning av sådant brott kan på yrkande av målsägande i mål om

gärningen efter omständigheterna åläggas att bekosta tryckning i en eller flera tidningar av dom i målet.

Uttrycket »ärekränkning eller dylik brottslig gärning» har här samma innebörd som i paragrafens första stycke.

Bestämmelsen är i första hand tillämplig på den som själv har gjort sig skyldig till brott av angivet slag. Det krävs dock inte att vederbörande blir eller har blivit fälld till ansvar för brottet. Om den kränkte nöjer sig med att föra skadeståndstalan, kan bestämmelsen tillämpas i fråga om domen i skadeståndsmålet, under förutsättning att domstolen finner att svaranden är övertygad om sådan brottslig gärning som avses i lagrummet. Om ansvarstalan förs, saknar det i och för sig betydelse huruvida påföljd för brottet ådömes eller eventuellt bortfaller enligt bestämmelse i 34 kap. BrB, men det måste konstateras att svaranden har begått gärningen. Att brottet är preskriberat utesluter inte att en skadeståndstalan prövas, och bestämmelsen kan sålunda bli tillämplig också i ett sådant fall. Om emellertid även skadeståndsanspråket är preskriberat, lär domstolen inte gå in på någon prövning i sakfrågan, och förutsättningar saknas då att tillämpa bestämmelsen. Däremot kan ett yrkande om tryckningskostnad bifallas, även om ersättningsanspråket ogillas på den grund att man låter skadeståndet helt bortfalla, t. ex. med stöd av 2 kap. 3 § skadeståndslagen.

Med uttrycket »den som eljest är skadeståndsskyldig med anledning av sådant brott» avses dels den brottsliges arbetsgivare, när denne enligt 3 kap. 1 § och antingen 5 kap. 1 § eller första stycket av förevarande paragraf är skyldig att utge skadestånd till den kränkte, dels staten eller en kommun i fall då gärningen har begåtts vid utövning av offentlig myndighet och staten eller kommunen är skadeståndsskyldig enligt 3 kap. 2 § eller enligt nämnda lagrum jämfört med första stycket av förevarande paragraf. Det är i dessa fall lika litet som när talan förs mot gärningsmannen själv någon förutsättning för bestämmelsens tillämpning att det framställs anspråk på ersättning för lidande enligt första stycket. Bestämmelsen är tillämplig också när den kränktes talan avser enbart ersättning för ekonomisk skada. I övrigt gäller i fråga om förutsättningarna för stadgandets tillämpning i nu förevarande fall vad jag nyss har anfört i fråga om de fall då talan förs mot gärningsmannen.

Som kommittén har anfört krävs det inte för bifall till ett yrkande om tryckningskostnad att den kränkte har vunnit upprättelse genom domen. Innebörden av detta uttryck i gällande rätt är f. ö. oklar. Förslaget förutsätter emellertid självfallet att talan i huvudsaken har helt eller delvis vunnit bifall.

Uttrycket målsägande har här den innebörd som anges i 20 kap. 8 § fjärde stycket RB. Det innebär bl. a. att när brottet består av förtal av avliden yrkande enligt förevarande bestämmelse kan framställas av sådan anhörig

5.1.5.2.

till den avlidne som enligt 5 kap. 5 § andra stycket BrB är behörig att väcka åtal.

Bestämmelsen ger visst utrymme för en diskretionär prövning från domstolens sida. Detta kommer i lagtexten till uttryck genom orden »efter omständigheterna». Det är inte nödvändigt att svaranden åläggs att betala kostnad för tryckning av domen i dess helhet, utan domstolen kan på grundval av en lämplighetsprövning bestämma att endast vissa delar av domen skall tryckas på svarandens bekostnad. Det bör påpekas att en begränsning i det hänseendet ju inte på något sätt inskränker målsägandens möjligheter att på egen bekostnad ge publicitet åt domen i övrigt.

Tryckningskostnad kan avse domens publicering i en eller flera tidningar. Också i det hänseendet har domstolen en fri prövningsrätt. Med tidning avses inte endast dagstidning. I vissa fall kan det vara påkallat att tryckning sker också i annan periodisk skrift, t. ex. en facktidskrift. I motsats till vad som gäller f. n. råder enligt förslaget inte någon begränsning till tidning inom orten. Som kommittén har uttalat kan kostnad för tryckning i rikstidning dömas ut, något som kan vara särskilt påkallat när en ärekränkande beskyllning e. l. har vunnit spridning i rikspressen. Å andra sidan kan det ibland vara lämpligt att domen trycks i flera ortstidningar. Hänvisningen i 6 kap. 3 § SL till »allmän tidning» har fått utgå, eftersom en tryckning i Post- och Inrikes tidningar numera torde sakna praktisk betydelse.

Det är liksom enligt gällande rätt målsägandens sak att sörja för själva tryckningen. En dom varigenom någon med stöd av förevarande bestämmelse åläggs att bekosta tryckning av dom medför givetvis ingen förpliktelse för målsäganden att ombesörja tryckning och än mindre någon skyldighet för vederbörande tidning att låta trycka domen.

Som nämnts i anslutning till första stycket kan paragrafen sättas ur spel genom exklusiv reglering i tryckfrihetsförordningen av ansvaret för innehållet i tryckt skrift.

5.1.5.3. 3 §

Förevarande paragraf innehåller föreskrift om vad som är ersättningsgill skada när någon har tillfogats personskada. Den har sin motsvarighet i 6 kap. 2 § SL och i 8 § i skadeståndskommitténs förslag I.

I 6 kap. 2 § SL föreskrivs, att i mål om kroppsskada skall under skadeståndet räknas inte endast läkarlön och annan kostnad utan även ersättning för hinder eller brist i den skadades näring, för sveda och värk samt för lyte eller annat stadigvarande men, om sådant tillfogats honom. Som jag har uttalat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4.3.) skall i enlighet med vad skadeståndskommittén har föreslagit denna bestämmelse tas upp i den nya lagen utan sakliga ändringar. Härvid bör emellertid paragrafen underkastas vissa redaktionella jämkningar i syfte att bättre anpassa den

till modernt språkbruk. Med hänsyn bl. a. till att uttrycket »personskada» eller liknande uttryck förekommer på åtskilliga håll inte bara i den nu föreslagna nya lagen (1 kap. 2 §, 2 kap. 1, 2 och 3 §§ samt 3 kap. 1 och 2 §§) utan också i äldre lagstiftning synes det naturligt att termen kroppsskada i 6 kap. 2 § SL — på sätt som också kommittén föreslog — ersätts med »personskada». Detta uttryck täcker också fall då någon avlidit till följd av kroppsskada eller sjukdom. Eftersom emellertid frågan om efterlevandes rätt till skadestånd som hittills skall regleras i en särskild bestämmelse (5 kap. 4 § departementsförslaget) bör nu förevarande paragraf ges en utformning som klart anger att den reglerar endast frågan om skadestånd till den som själv har drabbats av personskada.

Det är i och för sig av betydelse att begrepp av typen »personskada» får ett preciserat och entydigt innehåll. I gällande lagstiftning finns dock inte någon definition av personskadebegreppet, som har fått sitt innehåll närmare bestämt genom domstolarnas rättstillämpning. Frånvaron av en definition synes dock inte ha gett upphov till olägenheter. Jag anser det därför inte möta hinder att uttrycket personskada används i den nya lagen utan att dess innehåll närmare preciseras. Jag förutsätter härvid att frågan om den närmare avgränsningen av personskadebegreppet och om det eventuella behovet av en mera differentierad terminologi prövas av den nu sittande skadeståndskommittén under dess utredningsarbete avseende ersättning för förlorad arbetsinkomst och för förlust av försörjare.

I enlighet med vad jag nu har sagt föreskrivs i förevarande paragraf i departementsförslaget, att i skadestånd till den som har tillfogats personskada inräknas ersättning för läkararvode och annan kostnad till följd av skadan, för hinder eller förlust i den skadades näring, för sveda och värk samt för lyte eller annat stadigvarande men.

Frågan vad som är att hänföra till personskada får i enlighet med vad jag nyss har sagt som hittills avgöras i rättstillämpningen. Det torde i allmänhet vara klart vad som skall förstås med detta uttryck. Jag ansluter mig till skadeståndskommitténs uppfattning att fall då en person drabbas av en psykisk chock utan att han i övrigt lider men bör jämställas med fall av kroppsskada och att i vissa fall ett frihetsberövande kan vara att analogivis jämställa med personskada, även om den drabbade inte har tillfogats någon kroppsskada. Personskada föreligger också när någons psykiska hälsa har skadats genom ärekränkning e. d. Som kommittén i annat sammanhang har uttalat (Skadestånd II s. 80) kan över huvud taget såväl kroppsliga som psykiska sjukdomstillstånd vara att räkna till personskada, vare sig de har framkallats med fysiska medel eller på annat sätt. Förgiftning genom förtäring eller inandning av giftiga ämnen liksom s. k. strålningsskador orsakade genom bestrålning från radioaktiva substanser är otvivelaktigt att hänföra till personskada.

5.1.5.3.

Också i frågan vad som är ersättningsgill skada i hithörande fall överensstämmer paragrafen med gällande rätt. Som jag nyss nämnde regleras här bara den skadades ersättningsrätt. Frågan i vad mån annan än den som själv har drabbats av en personskada kan vara berättigad till skadestånd med anledning av skadan regleras såvitt gäller efterlevande till den som blivit dödad i 4 § i förevarande kapitel och får i övrigt avgöras med tillämpning av allmänna grundsatser om s. k. tredjemansskador. I det avseendet hänvisar jag till vad jag i skilda sammanhang har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 1.1.1.1., 2.1.4.3. och 2.3.6.5.).

5.1.5.4. 4 §

I denna paragraf tas upp bestämmelse om rätt för efterlevande till den som blivit dödad att få ersättning för mistat underhåll. Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § SL och har sin motsvarighet i 9 § i skadeståndskommitténs förslag I.

Enligt 6 kap. 4 § SL gäller, att om någon som enligt stadgande i lag har rätt till underhåll av den som blivit dödad genom dennes frånfälle kommer att sakna erforderligt underhåll, skadestånd skall tilläggas honom efter vad som prövas skäligt med avseende på den brottsliges tillgångar och andra omständigheter samt att skadeståndet efter omständigheterna kan sättas att utgå på en gång eller på särskilda tider.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 25 maj 1946 (nr 270) begärde riksdagen revision av bestämmelserna om efterlevandes rätt till skadestånd. Skrivelsen överlämnades år 1952 till bilskadeutredningen för att denna skulle verkställa den begärda revisionen. Utredningen tog emellertid inte upp något utredningsarbete i saken och i december 1959 befriades utredningen från detta uppdrag. Skrivelsen har numera överlämnats till 1966 års skadeståndskommitté för att beaktas under dess utredningsarbete rörande frågan om skadestånd till efterlevande. Detta arbete pågår alltjämt.

Förslag I innebar att motsvarighet till 6 kap. 4 § SL skulle tas upp i en ny skadeståndslag utan sakliga ändringar. Bestämmelsen i 9 § i förslaget är utformad i enlighet härmed. Den avviker från den nu gällande föreskriften i ämnet endast i redaktionellt hänseende.

Under remissbehandlingen har framförts vissa önskemål om en revision av 6 kap. 4 § SL. Sedan frågan emellertid kommit under utredning i den nu sittande skadeståndskommittén, anser jag att man i avvaktan på resultatet av detta utredningsarbete inte bör vidta några sakliga ändringar i bestämmelsen. Denna bör därför tas upp i den nya skadeståndslagen utan andra ändringar än sådana redaktionella justeringar som är nödvändiga i samband med att stadgandet skall tas upp i en allmän skadeståndslag av civillags natur eller som påkallas av behovet att vinna en anpassning till modernt lagspråk.

I enlighet med det anförda föreskrivs i *första punkten* av förevarande paragraf, att den som enligt lag har rätt till underhåll av någon som blivit dödad skall, om han till följd av dödsfallet kommer att sakna erforderligt underhåll, av den som är skadeståndsskyldig med anledning av dödsfallet erhålla ersättning efter vad som finnes skäligt med hänsyn till dennes ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Enligt *andra punkten* kan ersättningen bestämmas att utgå på en gång eller på särskilda tider.

Den nu gällande bestämmelsen i 6 kap. 4 § SL är enligt sin lydelse tillämplig endast när dödsfallet har orsakats genom brott och innehåller därför en hänvisning till »den brottsliges» tillgångar. Paragrafen tillämpas emellertid analogiskt inom hela den utomobligatoriska skadeståndsrätten. Den nya bestämmelsen skall ha samma tillämpningsområde. Detta kommer till uttryck genom föreskriften i 1 kap. 1 § departementsförslaget, att skadeståndslagens bestämmelser skall tillämpas, om ej annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. I enlighet med det sagda har uttrycket »den brottslige» ersatts med »den skadeståndsskyldige». Att ordet »tillgångar» har ersatts med »ekonomiska förhållanden» är betingat uteslutande av språkliga skäl.

Under remissbehandlingen har uttalats önskemål om klarläggande uttalanden rörande bl. a. innebörden av uttrycket »erforderligt underhåll». Jag förutsätter emellertid att alla frågor av det slaget tas upp av skadeståndskommittén under dess arbete på en saklig revision av bestämmelsen. Eftersom kommittén kan väntas lägga fram sitt betänkande redan innan den nya skadeståndslagen träder i kraft anser jag mig inte ha anledning att nu gå närmare in på frågor om tolkningen eller tillämpningen av förevarande paragraf.

5.1.5.5. 5 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om vad som skall ersättas vid sakskada. Den saknar motsvarighet i såväl gällande lag som kommittéförslagen.

Begreppet sakskada förekommer inte i gällande lagstiftning. I den skadeståndsrättsliga lagstiftningen används i stället termen »egendomsskada» eller liknande uttryck. I departementsförslaget används sakskada som synonymt med egendomsskada.

Gällande lag innehåller inte heller några föreskrifter om vad slags kostnader eller förluster som är ersättningsgilla när någon har tillfogats en sakskada. I rättstillämpningen har dock utbildats vissa regler i detta hänseende. Härvid har bl. a. fastslagits, att vid sakskada utgår ersättning inte bara för det förmögenhetsvärde som går förlorat till följd av att ett föremål skadas och för direkta utgifter eller kostnader med anledning av skadefallet utan också för sådan förmögenhetsförlust som utgör följdskada i förhållan-

de till den primära sakskadan, såsom t. ex. förlust av inkomst av rörelse vid skada på maskiner e. d.

Principen att sådan förmögenhetsförlust som utgör följdskada i förhållande till en primär fysisk skada är ersättningsgill har för personskadornas del kommit till direkt uttryck i 6 kap. 2 § SL, som i departementsförslaget får sin motsvarighet i 5 kap. 3 §. Skadeståndskommittén har inte tänkt sig att i en skadeståndslag skall tas upp några motsvarande föreskrifter om vad som är ersättningsgill kostnad eller förlust vid sakskada. Av skäl som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4.9.) har jag emellertid ansett det påkallat att grundsatsen om ersättning för s. k. följdskada blir lagfäst också för sakskadornas vidkommande i samband med att grundläggande skadeståndsregler nu tas upp i en skadeståndslag.

Lagtekniskt bör detta ske genom att i förevarande kapitel och efter mönster av stadgandet i 3 § om personskada tas upp en allmän bestämmelse om vad som är ersättningsgill kostnad eller förlust vid sakskada. Vid bestämmelsens utformning bör beaktas att den syftar endast till en kodifering av gällande rätt och att bestämmelsen lika litet som dess motsvarighet för personskadornas del skall hindra en fortsatt utveckling i rättstillämpningen av de grundsatser som hittills utbildats för bestämmande av sakskadeersättningar. Ett stadgande i ämnet bör sålunda utformas så att det inrymmer de poster som f. n. erkänns som ersättningsgilla men inte kan läggas till grund för motsatsslut. En sådan lagteknik överensstämmer med den som använts såväl i 6 kap. 2 § SL som vid utformningen av motsvarande föreskrift i departementsförslaget.

I 6 kap. 2 § SL och i 3 § av förevarande kapitel av departementsförslaget nämns särskilt läkarlön resp. läkararvode. Det motsvaras vid sakskada närmast av reparationskostnad, och sådan kostnad bör därför särskilt nämnas i lagtexten. Övriga av skadan direkt föranledda utgifter bör här lika litet som i personskadeparagrafen specificeras närmare utan kan lämpligen anges helt allmänt såsom annan kostnad till följd av skadan. Att ersättning skall utgå för värdeminskning är av sådan praktisk betydelse att denna skadeståndspost bör särskilt omnämnas. Härtill bör fogas den principiellt viktiga föreskriften om ersättning för följdskada. Det synes lämpligt att bestämmelsen i denna del utformas i nära överensstämmelse med motsvarande föreskrift i personskadeparagrafen och sålunda tar sikte på »hinder eller förlust i näring».

I enlighet med dessa överväganden föreskrivs i förevarande paragraf av departementsförslaget att vid sakskada inräknas i skadeståndet utgift för reparation och annan kostnad till följd av skadan samt ersättning för värdeminskning och för hinder eller förlust i den skadelidandes näring.

Som skadeståndskommittén har anfört är till sakskada att hänföra i första hand genom fysiska medel direkt tillfogad skada på fysiska föremål, var-

med avses såväl lösa saker som fast egendom med tillbehör. Till lös sak hör i detta sammanhang också pengar och vissa fordringsbevis, framförallt de som har karaktär av presentationspapper, t. ex. checkar och aktiekuponger. Med skada på fysiskt föremål jämställs förlust av föremålet, även när förlusten är bara tillfällig.

Bland de direkta utgifter som skall ersättas vid sidan av reparationskostnad kan utöver de exempel jag tidigare har angett nämnas utgift för transport av det skadade föremålet, kostnad för besiktning och värdering av detta samt utgifter som varit nödvändiga för att begränsa skadeverkningarna. Förhållandena kan emellertid vara mycket skiftande och någon uttömmande uppräkning av tänkbara utgiftsposter kan självfallet inte göras. Det blir domstolarnas sak att som hittills dra upp gränserna för vad som skall anses ersättningsgillt. Påpekas bör att redan kravet på adekvat kausalitet medför vissa begränsningar.

Under uttrycket »annan kostnad till följd av skadan» faller bland annat s. k. stilleståndsersättning. I rättspraxis har sådan ersättning dömts ut även i fall då den skadade egendomen inte används i ekonomisk verksamhet (NJA 1945 s. 440). Stilleståndsersättning får då ses närmast som gottgörelse för utgifter eller kostnader som har blivit onyttiga till följd av skadefallet, t. ex. ränta på nedlagt kapital. I enlighet härmed bör som gottgörelse för »annan kostnad» kunna ges ersättning till en privatperson för avsaknaden av en bil som skadats och blivit obrukbar under reparationstiden med påföljd att skatter, försäkringspremier, låneräntor etc. blivit onyttiga. De schablonbelopp som trafikförsäkringsbolagen utan särskild prövning utger som stilleståndsersättning även till privatbilister kan betraktas som en gottgörelse för vissa kostnader av detta slag som inte kan preciseras i detalj.

Att ersättning skall ges för värdeminskning innebär bl. a., att full ersättning utgår för värdet av ett föremål som har gått helt förlorat. Frågan hur detta värde skall bestämmas — t. ex. om försäljnings- eller återanskaffningsvärdet bör läggas till grund och vilken inverkan föremålets ålder, bruk, nedsatta användbarhet och liknande omständigheter bör ha vid värderingen — får bedömas enligt de principer som anses gälla f. n. I fall då en sak har skadats men kan göras brukbar genom reparation utgår vid sidan av gottgörelse för reparationskostnaderna ersättning för värdeminskning i den mån föremålet även efter reparationen har lägre värde än före skadefallet.

Uttrycket »hinder eller förlust i — — — näring» har här i princip samma innebörd som i bestämmelsen om personskada i 3 §. I första hand ersätts enligt denna föreskrift förluster som en näringsidkare lider när egendom som han använder i sin näringsverksamhet skadas och han till följd därav lider ekonomiskt intrång i verksamheten, t. ex. i form av driftsavbrott i en industriell rörelse. Termen näring har emellertid här liksom i 3 § en vidsträcktare innebörd än ordet näringsverksamhet. I princip omfattas all ekonomisk verksamhet, vare sig den bedrivs yrkesmässigt eller inte. Om t. ex.

en villaägare hyr ut ett enstaka rum, är han i princip berättigad till ersättning för förlust av hyresinkomsten, om fastigheten brinner ner under sådana omständigheter att annan person är skadeståndsskyldig med anledning av branden. I princip är också förlorad arbetsinkomst ersättningsgill, men det torde höra till sällsyntheterna att en sakskada orsakar förlust av sådan inkomst för den som har lidit den primära sakskadan. Som ett tänkbart exempel kan dock nämnas att en handelsresande i sitt arbete använder sin egen bil och att i samband med att bilen skadas hans provisionsinkomster går ner till följd av att han under någon tid måste använda allmänna kommunikationsmedel. Liknande situationer kan inträffa i andra fall då en arbetstagare, som skall hålla egna arbetsredskap, får sin arbetsinkomst minskad till följd av att redskapen skadas och blir obrukbara.

Genom förevarande bestämmelse tas inte ställning till frågan om kretsen av dem som är berättigade till ersättning med anledning av en sakskada. Detta spörsmål får som hittills avgöras av domstolarna enligt allmänna grundsatser om ersättning för »tredjemansskada». Jag har behandlat hithörande problem i skilda sammanhang i det föregående och hänvisar i första hand till vad jag därvid har anfört (avsnitt 2.1.4.3. och 2.3.6.5.). Tydligt är att under vissa förhållanden även annan än ägaren av ett skadat föremål kan vara ersättningsberättigad, t. ex. en nyttjanderättsinnehavare eller innehavare av annan begränsad sakrätt. Rättspraxis har i åtminstone ett fall gått längre än så, i det att ersättning för förmögenhetsförlust i följd av sakskada under speciella förutsättningar har tillerkänts personer som haft endast obligatoriska anspråk på den skadade egendomens ägare (NJA 1966 s. 210). En fortsatt utveckling i riktning mot en utvidgning av de ersättningsberättigades krets kan inte uteslutas. I förevarande paragraf har därför den skadeståndsberättigade angetts med det helt neutrala uttrycket »den skadelidande».

I likhet med bestämmelserna om ersättning vid personskada i 3 och 4 §§ är förevarande paragraf i princip tillämplig inte bara när skadeståndsansvaret grundas på bestämmelse i skadeståndslagen utan också när skadestånd utgår enligt andra regler, t. ex. föreskrifter i skadeståndsrättslig speciallagstiftning. Detta framgår indirekt av bestämmelsen i 1 kap. 1 § departementsförslaget.

5.1.5.6. 6 §

Paragrafen innehåller en regel om jämkning av skadestånd vid medvållande från den skadelidandes sida. Den motsvaras i gällande rätt av 6 kap. 1 § andra punkten SL och har i skadeståndskommitténs förslag I sin motsvarighet i 1 § andra stycket.

I anslutning till bestämmelsen i 6 kap. 1 § första punkten SL om skyldighet för den som uppsåtligen eller av vårdslöshet har vållat skada genom

brott att ersätta skadan föreskrivs i andra punkten av samma paragraf, att om den skadelidande genom eget vållande har medverkat till skadan, skadeståndet skall jämkas efter vad som prövas skäligt. Denna regel om jämkning av skadestånd på grund av medvållande har generell giltighet. Den tillämpas sålunda också när skadeståndsansvar inträder enligt andra regler än 6 kap. 1 § första punkten SL, om inte annat följer av vad som är särskilt föreskrivet. Detta gäller i princip också vid olika former av objektivt skadeståndsansvar. Exempel på sådana särskilda lagregler om verkan av den skadelidandes medvållande som innebär avvikelse från den allmänna medvållanderegeln erbjuder 5 § andra stycket och 6 § andra stycket järnvägsansvarighetslagen, 7 § första stycket el-anläggningslagen och 13 § andra stycket atomansvarighetslagen. Den särskilda medvållanderegeln i 2 § andra stycket bilansvarighetslagen däremot överensstämmer i sak med 6 kap. 1 § andra punkten SL.

1958 års förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet innehåller en särskild bestämmelse om verkan av den skadelidandes medvållande (17 §). Jag har i det föregående redogjort för förslagets innebörd i denna del (avsnitt 2.3.2.11.). I skadeståndskommitténs förslag I togs i 1 § andra stycket upp en bestämmelse i ämnet som i sak motsvarar medvållanderegeln i 6 kap. 1 § andra punkten SL. I kommitténs förslag II finns inte någon motsvarande bestämmelse, men kommittén förutsatte att vid principalansvar enligt de föreslagna nya reglerna jämkning på grund av medvållande skulle som hittills ske med analogisk tillämpning av den allmänna medvållanderegeln.

I rättstillämpningen har utbildats vissa grundsatser om s. k. passiv identifikation, dvs. att en skadelidande får tåla jämkning av sitt skadestånd på grund av vållande av någon som står i sådant förhållande till den skadelidande att hans handlande bör tillräknas denne. Som exempel kan anföras att en anställd som tillhör arbetsledningen genom vållande har medverkat till skada som tredje man har tillfogat arbetsgivaren. Något uttryckligt lagstöd för denna rättstillämpning finns inte. Det torde emellertid ha ansetts att uttrycket »eget vållande» i 6 kap. 1 § andra punkten SL ger utrymme för en tillämpning av identifikationsgrundsatser.

Rättsläget hos oss är oklart när det gäller räckvidden av grundsatserna om passiv identifikation. Det torde emellertid i allmänhet antas, att i den mån en person ådrar sig skadeståndsansvar med anledning av annan persons vållande — s. k. aktiv identifikation — han också får finna sig i att vållande av en sådan person tillräknas honom som medvållande när han själv har tillfogats en skada och begär skadestånd av tredje man. Det betyder bl. a., att en arbetsgivare kan få sitt skadestånd jämkat enligt 6 kap. 1 § andra punkten SL på den grund att någon som tillhör hans drifts- eller arbetsledning eller i övrigt intar en sådan ställning att han ådrar arbetsgivaren principalansvar har medverkat till skadan genom vållande. Principen att den

passiva identifikationen i varje fall sträcker sig lika långt som den aktiva torde böra upprätthållas inom området för det oinskränkta principalansvar för arbetsgivare med anledning av arbetstagares vållande som nu skall införas enligt departementsförslaget (3 kap. 1 §).

Det sagda innebär, att en arbetsgivare får tåla jämkning av sitt skadestånd, när någon av hans arbetstagare har medverkat till en skada genom vållande. Det utvidgade principalansvar som nu föreslås grundar sig emellertid inte på identifikationsresonemang utan vilar på rättspolitiska övervägaganden av mera pragmatisk natur. Det är därför inte naturligt att beteckna vållande av en arbetstagare som »eget vållande» av arbetsgivaren. I den nya lagen bör därför regeln om jämkning på grund av medvållande utformas så, att den även formellt lämnar utrymme för tillämpning av passiv identifikation i hithörande fall. Jag förordar därför att »eget vållande» ersätts med uttrycket »vållande på den skadelidandes sida».

I övrigt bör medvållanderegeln i 6 kap. 1 § SL tas upp i den nya lagen utan sakliga ändringar. Av skäl som jag har redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.15.) skall någon motsvarighet till den särskilda medvållanderegeln i 17 § i 1958 års förslag inte tas upp i den nya lagen.

I enlighet med vad jag nu har sagt föreskrivs i förevarande paragraf i departementsförslaget, att om vållande på den skadelidandes sida har medverkat till skadan, skadeståndet jämkas efter vad som finns skäligt.

Redan av paragrafens placering bland de gemensamma bestämmelserna och av dess allmänna formulering följer att den är tillämplig i alla de fall då skadeståndsskyldighet föreligger enligt bestämmelse i skadeståndslagen. Jämkning på grund av medvållande skall emellertid som hittills kunna äga rum också vid skadeståndsansvar som grundas på oskrivna regler — t. ex. rent objektivt ansvar vid vissa sprängningsarbeten eller vid farliga militärövningar — eller på föreskrifter i skadeståndsrättslig speciallagstiftning, i den mån inte annat följer av sådana särskilda jämkningsregler som jag nyss har angett. Att bestämmelsen har denna räckvidd följer av 1 kap. 1 § departementsförslaget.

I fråga om paragrafens tillämpning i de enskilda fallen åsyftas inte någon ändring i förhållande till gällande rätt. I det avseendet vill jag därför i första hand hänvisa till den rättspraxis som har utbildats vid tillämpning av medvållanderegeln i 6 kap. 1 § SL. Det finns emellertid anledning att något närmare beröra vissa speciella problem som föranleds av de nya eller ändrade skadeståndsregler som departementsförslaget innehåller.

Som jag har framhållit i olika sammanhang i det föregående används termen »vållande» i de grundläggande ansvarighetsreglerna i departementsförslaget i en neutral betydelse som beteckning på sådant handlande av en enskild person som över huvud taget kan utlösa skadeståndsansvar

för honom. Uttrycket har den betydelsen också här. Det innebär bl. a. att man vid regelns tillämpning, när ett barn eller en psykiskt abnorm person har tillfogats skada, får göra en skälighetsbedömning av i princip samma slag som när det gäller att fastställa om en sådan persons handlande skall ådra honom skadeståndsansvar enligt 2 kap. 2 eller 3 § departementsförslaget. Men som jag redan har antytt (avsnitt 2.1.1.2.) kan skälighetsprövningen böra utfalla något olika i de båda fallen. Särskilt vid personskada kan det av sociala skäl finnas anledning att bedöma ett barns eller en psykiskt abnorm persons handlande mildare i medvållandefallen än när det gäller att ålägga barnet eller den sjuke skadeståndsskyldighet. Det sagda gäller i princip också i fråga om ungdomar mellan 15 och 18 år, som enligt mitt förslag — i motsats till vad som är fallet enligt gällande rätt — skall omfattas av den särskilda skadeståndsregeln för barn i 2 kap. 2 § departementsförslaget. Men i fråga om denna kategori skadevållare blir det som jag tidigare har nämnt mera sällan anledning att avvika från den allmänna bedömning som tillämpas beträffande vuxna, och detta gäller även i medvållandefallen.

När det gäller jämkning på grund av den skadelidandes medvållande av skadestånd enligt 3 kap. 2 § departementsförslaget torde speciella problem uppkomma bara i ett avseende, nämligen när den skadelidande har underlåtit att formlöst begära rättelse eller annars framställa erinran när skada har inträffat. Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.9.) blir inte passivitetsregeln i 3 kap. 4 § tillämplig i detta fall, utan i stället tillämpas den allmänna medvållanderegeln och framför allt principen att den skadelidande är skyldig att vara verksam för att i möjligaste mån begränsa sin skada. Om den som lider skada genom ett felaktigt handlande av en myndighet eller en offentlig funktionär av oaktsamhet underlåter att reagera mot handlandet kan det allmännas ansvar jämkas eller helt bortfalla. Vid tillämpningen av 5 kap. 6 § i sådana fall är det naturligt att de tankegångar som ligger bakom passivitetsregeln i 3 kap. 4 § i viss mån inverkar. I vissa fall har den enskilde en lagstadgad möjlighet att om han är missnöjd med en befattningshavares åtgärd eller beslut påkalla att frågan hänskjuts till överordnad. Om t. ex. en registrator vid en myndighet vägrar att på begäran utlämna en allmän handling, kan sökanden enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen begära att frågan hänskjuts till myndigheten. Ibland kan också den som ett beslut går emot påkalla att annan myndighet prövar beslutet utan att besvär i vanlig mening behöver anföras, som när en intagen enligt 78 § andra stycket 1964 års lag om behandling i fångvårdsanstalt hos kriminalvårdsnämnden begär prövning av övervakningsnämnds beslut. Bestämmelser av detta slag kan sägas ge exempel på en lagreglerad form av sådan remonstration som den skadelidande enligt 1958 års förslag skulle vara skyldig att göra för att behålla sin rätt till skadestånd. Det ligger nära till hands att anse att den som utan giltig anled-

ning har underlåtit att på detta sätt begränsa skadeverkningarna av den felaktiga åtgärden eller det oriktiga beslutet har gjort sig skyldig till medvållande, som medför att han mister rätten till ersättning för skada som hade kunnat undvikas genom en sådan reaktion, eller att i varje fall ersättningen jämkas.

Det är dock inte alltid som den skadelidandes underlåtenhet att protestera mot myndighetens handlande bör medföra en så sträng påföljd. Att den som felaktigt har åtalats inte har påkallat högre åklagares överprövning av åtalsbeslutet kan sålunda i regel inte anses som en försummelse som medför jämkning av den ersättning som den tilltalade kan vara berättigad till enligt skadeståndslagen. När lag eller författning inte anvisar något sätt varpå den skadelidande kan få till stånd en rättelse av en felaktig myndighetsåtgärd, kan man vidare mera sällan anse att han mister sin rätt till ersättning genom att inte protestera mot åtgärden. Ett undantag utgör dock fall där den skadelidande medvetet underlåter att ingripa mot ett felaktigt handlande som utan vidare skulle ha gått att rätta till, t. ex. när vid verkställigheten av ett kvarstadsbeslut utmätningsmannen märker oriktig egendom och dess ägare ser på utan att göra någon erinran mot förväxlingen. I sådana fall torde redan allmänna principer om medverkan av den skadelidande medföra att skadeståndstalan ogillas.

Motsvarande principer torde böra tillämpas, om den skadelidande för ersättningstalan mot den befattningshavare som har begått felet. I detta fall kan emellertid bestämmelsen i 4 kap. 1 § departementsförslaget medföra att skadeståndet sätts ned till lägre belopp än som föranleds enbart av den skadelidandes medvållande (se avsnitt 2.4.5.6. och 2.4.5.8.). Jag vill i detta sammanhang erinra om att i enlighet med vad jag har sagt i det föregående (avsnitt 2.3.6.15.) den allmänna medvållanderegeln blir tillämplig också i de speciella fall av försummelse från den skadelidandes sida att på lämpligt sätt övervaka en skadeorsakande åtgärd som avsågs i 17 § i 1958 års förslag.

Det kan bli aktuellt att tillämpa medvållanderegeln i fall då den skadeståndsskyldiges ansvarighet skall bestämmas på grundval av en skälighetsprövning eller då ansvarigheten skall jämkas också på annan grund än den skadelidandes medvållande. Det gäller till en början när skada har vållats av ett barn under 18 år eller av en psykiskt abnorm person. Hur man skall förfara i ett sådant fall är i och för sig inte något nytt problem. I hittillsvarande praxis torde man i allmänhet ha gått till väga på det sättet att man gjort en samlad bedömning av situationen och fastställt skadeståndet till en viss kvotdel med beaktande på en gång av medvållandet och sådana omständigheter som nyss nämnts. Men det torde också ha förekommit att jämkning först skett på grund av den skadelidandes medvållande, varefter domstolen undersökt om en ytterligare nedsättning av skadeståndet bör äga rum med hänsyn till sådana omständigheter

som anges i 6 kap. 6 § SL. Med hänsyn till att enligt mitt förslag skälighetsprövningen enligt 2 kap. 2 eller 3 § oftast bör resultera i att skadeståndet bestäms till ett fixt belopp, som den skadeståndsskyldige skäligen anses böra betala, kommer saken i viss mån i ett annat läge. Skall en sådan metod tillämpas, torde det ligga närmast till hands att domstolen först tar ställning till vilken inverkan medvållandet bör ha och därefter undersöker om skälighetsprövningen enligt 2 kap. 2 eller 3 § bör leda till att det sålunda jämkade skadeståndet sätts ned ytterligare.

En liknande situation uppkommer vid en samtidig tillämpning av medvållanderegeln och bestämmelserna i 4 kap. 1 § departementsförslaget om arbetstagares skadeståndsansvar. Frågan aktualiseras givetvis endast under förutsättning att domstolen finner att arbetstagaren över huvud taget bör åläggas skadeståndsansvar. Också i ett sådant fall torde det naturliga vara att man först prövar hur långt skadeståndet bör jämkas enbart på grund av medvållandet och därefter tar ställning i vad mån ytterligare reducering skall ske enligt 4 kap. 1 §.

På samma sätt torde det böra förfaras när fråga uppkommer att jämka en arbetsgivares principalansvar både på grund av den skadelidandes medvållande och enligt bestämmelsen i 3 kap. 6 § departementsförslaget om jämkning av oskäligt betungande principalansvar. Om däremot jämkning skall ske på grund av föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter, kan det många gånger vara naturligt att man först undersöker vilken inverkan sådana omständigheter bör ha och därefter bestämmer hur stor del av ett eventuellt återstående skadestånd som den skadelidande själv bör bära på grund av sitt medvållande.

Vad slutligen angår det fallet, att ersättning enligt 3 kap. 2 § för ren förmögenhetsskada som uppkommit vid utövning av offentlig myndighet skall med tillämpning av 3 kap. 5 § bestämmas på grundval av en skälighetsprövning och fråga samtidigt uppkommer att jämka skadeståndet på grund av den skadelidandes medvållande, kan det vara naturligt att det först sker en prövning enligt sistnämnda paragraf i vad mån skadan över huvud taget skall anses ersättningsgill och att en jämkning därefter sker på grund av medvållandet. Ibland kan det dock ligga närmare till hands att göra en samlad bedömning.

Det nu sagda utgör bara ett försök att ge vissa allmänna riktlinjer. Några fasta regler för hur man skall behandla de olika situationer då medvållanderegeln och andra jämkningsregler eller liknande föreskrifter sammanträffar kan inte ställas upp. Med beaktande av vad jag här har sagt får domstolarna avgöra dessa problem under hänsynstagande till omständigheterna i de särskilda fallen. Jag vill emellertid i det här sammanhanget framhålla, att det i vissa fall kan vara av betydelse att kunna fastställa i vad mån en nedsättning av ett skadestånd — som t. ex. vid jämkning på grund av medvållande

— är ett uttryck för att den skadelidande på grund av omständigheter som är att hänföra till honom själv bör slutligt bära förlusten eller om det är hänsyn till förhållanden på den skadeståndsskyldiges sida som har inverkat. Den omständigheten kan nämligen få betydelse när det gäller att bedöma om den skadelidande skall få kumulera ersättningar som tillkommer honom från flera skadeståndsskyldiga, t. ex. en arbetsgivare och dennes arbetstagare. Hithörande frågor kommer jag att beröra särskilt vid min behandling av bestämmelsen i 5 kap. 7 § departementsförslaget (avsnitt 5.1.5.7.).

Som jag redan har sagt ger förevarande jämkningsregel utrymme för en tillämpning av grundsatser om passiv identifikation. I fråga om tillämpningsområdet för sådana grundsatser hänvisar jag i första hand till vad jag har sagt i det föregående. Principen att passiv identifikation skall tillämpas i samma omfattning som aktiv identifikation innebär bl.a., att staten eller en kommun kan få tåla jämkning av skadestånd, när någon för vilken staten eller kommunen svarar enligt 3 kap. 2 § departementsförslaget genom vållande vid utövning av offentlig myndighet har medverkat till en skada som tredje man har tillfogat staten eller kommunen. Det kan här bli fråga om att tillämpa passiv identifikation också vid vållande av andra än arbetstagare hos staten eller kommunen, eftersom ansvarighet enligt 3 kap. 2 § kan inträda även med anledning av fel eller försummelse av självständiga rättssubjekt som har anförtrotts myndighetsutövning.

I rättspraxis har i fråga om ersättning för egendomsskada passiv identifikation tillämpats också i fall då aktiv identifikation inte skulle ha kunnat tillämpas (se t. ex. NJA 1955 s. 102). Det finns däremot inte något liknande auktoritativt avgörande på personskadeområdet. Hur långt den passiva identifikationen sträcker sig utanför området för aktiv identifikation är emellertid ovisst. Jag anser mig inte ha anledning att här gå närmare in på den frågan. Med mitt lagförslag åsyftas i alla händelser inte någon ändring i gällande rätt i detta hänseende. Det blir som hittills domstolarnas sak att svara för rättsutvecklingen på detta område. Med anledning av vissa uttalanden av skadeståndskommittén vill jag endast framhålla, att jag för egen del ansluter mig till kommitténs uppfattning att passiv identifikation mellan ett barn och dess vårdnadshavare inte bör anses utesluten i fall då barnet tillhörig egendom har skadats och vårdnadshavaren har medverkat till skadan genom att försumma sin tillsyns- eller vårdnadsplikt. Jag delar också kommitténs uppfattning att någon motsvarande identifikation däremot inte bör äga rum när barnet har tillfogats personskada. Som närmare har utvecklats i ett särskilt yttrande i det nyss anmärkta rättsfallet NJA 1955 s. 102 bör också i andra fall än när det gäller förhållandet mellan ett barn och dess vårdnadshavare passiv identifikation kunna äga rum när någon har annans egendom om hand under sådana omständigheter att han kan sägas vara i ägarens ställe och genom oaktsamhet medverkar till att egendomen skadas.

5.1.5.6.

5.1.5.7. 7 §

Paragrafen innehåller en regel om solidariskt ansvar för flera skadeståndsskyldiga. Den har sin motsvarighet i 6 kap. 5 § SL och 2 § första stycket i skadeståndskommitténs förslag I.

I 6 kap. 5 § SL föreskrivs, att om flera, i annat fall än som sägs i 23 kap. 6 § första stycket BrB, har medverkat till brott, de skall svara en för alla och alla för en till skadestånd. Undantaget avser medverkan till brott genom sådan underlåtenhet att avslöja brottet som är straffbar enligt bestämmelse i BrB. I likhet med åtskilliga andra bestämmelser i 6 kap. SL är regeln om solidariskt ansvar i övrigt av generell natur. Den tillämpas således i princip så snart två eller flera är ersättningsskyldiga för samma skada, oavsett om ansvarigheten grundar sig, direkt eller analogiskt, på föreskrift i 6 kap. SL eller på speciallagstiftning om objektivt eller i övrigt skärpt skadeståndsansvar.

Genom förslaget till skadeståndslag åsyftas inte någon saklig ändring i förhållande till gällande rätt i nu berörda hänseenden. Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4.8. och 3.3.) bör sålunda bland lagens gemensamma bestämmelser tas upp en allmän regel om solidariskt ansvar för flera skadeståndsskyldiga. Undantaget i 6 kap. 5 § SL för medverkan genom underlåtenhet att avslöja brott innefattar i själva verket en föreskrift om frihet från skadeståndsansvar vid vissa former av straffbart skadevållande och avser sålunda inte enbart en inskränkning i själva solidaritetsprincipen. Som jag har sagt i det föregående (avsnitt 2.1.4.7.) bör därför motsvarighet till denna undantagsregel tas upp i en särskild paragraf i den nya lagen. En sådan regel återfinns i 5 kap. 8 § departementsförslaget (avsnitt 5.1.5.8.).

I likhet med skadeståndskommittén anser jag att uttrycket »solidariskt ansvar» numera är så allmänt vedertaget i både juridiskt och annat språkbruk att hinder inte synes föreligga att använda det i lagtext. Det ålderdomliga »en för alla och alla för en» i 6 kap. 5 § SL bör därför i enlighet med vad kommittén har föreslagit ersättas med »solidariskt».

I enlighet med vad jag nu har anfört föreskrivs i förevarande paragraf i departementsförslaget, att om två eller flera skall ersätta samma skada de svarar solidariskt för skadeståndet.

Redan enligt nu gällande rätt kan det inträffa att någon som är skadeståndsskyldig åläggs att betala bara en del av skadeståndet. Den vanligaste orsaken är att skadeståndet har jämkats på grund av medvållande. Ett annat inte ovanligt fall är att skadeståndsskyldigheten har fastställts på grundval av en skälighetsprövning med stöd av särskild lagbestämmelse, t. ex. regeln i 6 kap. 6 § SL om barns och psykiskt abnormas skadeståndsansvar. Vidare kan det tänkas att skadeståndet reduceras med tillämpning av sådana

särskilda begränsningsregler som förekommer t. ex. inom frakträtten eller som gäller enligt avtal. Slutligen kan en nedsättning ha skett enligt särskilda jämkningsregler som t. ex. 50 § sjömanslagen.

Om envar av två eller flera skadeståndsskyldiga har fått sitt skadeståndsansvar nedsatt på någon sådan grund, uppkommer frågan i vad mån den skadelidande har rätt att kumulera de utdömda beloppen och därigenom skaffa sig full eller i varje fall högre ersättning för skadan än som svarar mot de högsta av de utdömda beloppen. En sådan kumulation innebär synbarligen ett avsteg från principen om solidariskt ansvar.

Denna fråga har veterligt inte blivit föremål för prövning i svensk rättspraxis, och rättsläget måste betecknas som oklart. Hithörande problem får som hittills överlämnas till avgörande i rättstillämpningen. Men eftersom de kan antas få större praktisk betydelse efter genomförandet av förevarande lagförslag genom att detta medför vidgade möjligheter att jämka skadeståndsansvar eller bestämma skadestånd på grundval av en skälighetsprövning och då skadeståndskommittén har gjort vissa uttalanden på denna punkt (»Skadestånd I» s. 35 noten, »Skadestånd II» s. 92) vill jag här sammanfatta några allmänna synpunkter på spörsmålet.

Vad först angår det fallet att skadestånd har jämkats på grund av den skadelidandes medvållande synes det uppenbart att någon kumulation inte skall kunna ske. En sådan jämkning är ju i själva verket uttryck för att den skadelidande själv bör bära viss del av skadan. Under sådana förhållanden bör han inte kunna undgå detta resultat genom att kumulera ersättningarna från flera skadeståndsansvariga. Principen om solidariskt skadeståndsansvar bör med andra ord tillämpas fullt ut i hithörande fall.

Det ligger nära till hands att ge det betraktelsesätt jag nu har gett uttryck åt i fråga om medvållandefallen en mera generell räckvidd, så att kumulation alltid anses utesluten i fall då nedsättning av skadestånd har skett på grund av förhållanden på den skadelidandes sida, dvs. omständigheter som bör föranleda att den skadelidande själv bär en del av förlusten. Ett sådant synsätt leder till bl. a. att när jämkning av skadestånd sker enligt 3 kap. 6 § departementsförslaget av hänsyn till försäkringar eller försäkringsmöjligheter på den skadelidandes sida denne inte bör kunna få täckning för den sålunda »bortjämkade» delen av skadan genom att kumulera de ersättningsbelopp som kan tillkomma honom från flera skadeståndsskyldiga, som alla ålagts jämkad ersättningsskyldighet. Också i sådana fall synes alltså solidaritetsprincipen böra tillämpas utan inskränkningar.

Problemet ställer sig annorlunda i fall då en nedsättning av skadeståndet är betingad av hänsyn till den skadeståndsskyldige. Att ett barn eller en psykiskt abnorm person inte anses böra bära fullt skadestånd eller att en arbetsgivares principalansvar jämkas därför att det annars skulle bli oskäligt betungande för honom, kan inte sägas vara uttryck för att förlusten i stället anses böra bäras av den skadelidande. Sakligt sett finns det därför

inte några skäl att hindra denne från att skaffa sig täckning för den återstående delen av förlusten hos annan som har ålagts att utge ett på motsvarande grunder nedsatt skadestånd.

Det kan göras gällande att en sådan tillämpning strider mot principen om solidariskt ansvar för flera skadeståndsskyldiga. Om t. ex. två barn har gemensamt vållat en skada och skadeståndet anses för var och en av dem böra sättas ned till hälften av full ersättning, medför en kumulationsrätt för den skadelidande att de båda barnens ansvarighet i själva verket inte till någon del är solidariskt. En motsvarande situation kan uppkomma när en arbetsgivares principalansvar jämkas enligt 3 kap. 6 § såsom oskäligt betungande och den skadevållande arbetstagaren enligt 4 kap. 1 § åläggs ett nedsatt skadestånd.

En kumulation av skadestånden i fall av denna art anser jag likväl inte vara oförenlig med solidaritetsregeln i förevarande paragraf. Där talas om fall då två eller flera är skyldiga att ersätta samma skada. När ett skadestånd sätts ned är det ett uttryck för att den ansvarige anses böra svara för bara en viss del av den skadelidandes förlust. I den mån nedsättningen inte är betingad av att den skadelidande anses böra själv bära återstoden av förlusten, är det naturligt att i första hand hänföra den ersättningsskyldighet som åläggs en medansvarig till denna del av förlusten. Men i så fall kan det hävdas att de båda skadeståndsskyldiga inte svarar för »samma skada», om nämligen uttrycket »skada» i detta sammanhang får beteckna den skadelidandes ekonomiska förlust snarare än själva den fysiska eller konkreta skadan. När återigen skadestånd har jämkats på grund av förhållanden som föranleder att den skadelidande själv bör bära den »bortjämkade» delen av förlusten, är det tydligt att han inte bör kunna få ersättning för denna del av annan skadeståndsskyldig i vidare mån än denne på grund av förhållanden på sin sida anses ligga närmast till att slutligt svara härför. Den ersättningsskyldighet som åläggs en medansvarig måste således i övrigt hänföras till den del av förlusten som domstolen anser att de solidariskt ersättningsskyldiga och inte den skadelidande själv bör bära.

En tillämpning av de principer jag nu har angett kan uppenbarligen medföra vissa praktiska svårigheter. Det är inte alltid möjligt att fastställa i vad mån nedsättning av skadestånd skall anses vara uttryck för att den skadelidande själv bör slutligt bära förlusten eller har skett uteslutande av hänsyn till den skadeståndsskyldige. Som framgår av vad jag har anfört vid 2 kap. 2 § departementsförslaget (avsnitt 5.1.2.2.) kan de ekonomiska förhållandena på den skadelidandes sida inverka vid fastställandet av det skadestånd som ett barn bör åläggas att betala, samtidigt som det i regel främst är hänsyn till barnets förhållanden som motiverar en begränsning av ersättningsskyldigheten. Vidare blir det inte sällan fråga om en samtidig tillämpning av flera jämkningsregler av olika karaktär, t. ex. föreskriften i 3 kap. 6 § departementsförslaget om jämkning av oskäligt betungande principal-

ansvar och den allmänna medvållanderegeln i 5 kap. 6 §. Som jag tidigare har sagt (avsnitt 5.1.5.6.) kan det i sådana fall vara lämpligt att företa jämkning i två steg, dvs. först på grund av medvållande och därefter på grund av skadeståndets ekonomiska verkningar för den ansvarige, och man får i så fall ett underlag för att ta ställning i kumulationsfrågan, därest den skadelidande skulle ha rätt till jämkad ersättning av en tredje person, t. ex. den skadevållande arbetstagaren eller en enligt 3 kap. 1 § medansvarig arbetsgivare. Men man får också räkna med fall då de olika jämkningsanledningarna måste bli föremål för en samlad bedömning. Skulle i ett sådant fall frågan om kumulation av skadestånd från flera medansvariga aktualiseras, torde domstolen vara hänvisad att grunda sitt avgörande på en skälighetsprövning, som närmast får gå ut på att fastställa hur stor del av förlusten som den skadelidande rimligen själv bör slutligt bära på grund av förhållanden som är uteslutande hänförliga till honom.

I den mån solidariskt ansvar föreligger enligt förevarande paragraf, aktualiseras frågan om ansvarighetens slutliga fördelning mellan de skadeståndsskyldiga inbördes. Om man bortser från den särskilda regressregeln i 6 kap. 6 § andra stycket SL och vissa föreskrifter i skadeståndsrättslig speciallagstiftning finns det i gällande rätt inte några lagregler om hur fördelningen skall ske. Jag har i den allmänna motiveringen utvecklat skälen till att jag inte kan biträda skadeståndskommitténs förslag att en allmän fördelningsregel nu blir lagfäst (avsnitt 2.1.4.8.). Som jag därvid har anfört får frågor om ansvarsfördelning mellan flera skadeståndsskyldiga som hittills avgöras i rättstillämpningen enligt allmänna grundsatser. Jag har i det föregående redogjort för vilka grundsatser som f. n. gäller i detta hänseende (avsnitt 2.1.1.4.). Den nya lagen är inte avsedd att medföra några förändringar i de principer som ligger till grund för gällande rätt på denna punkt.

5.1.5.8. 8 §

Paragrafen innehåller en föreskrift om bortfall av skadeståndsansvar vid straffbar underlåtenhet att avslöja brott. Den motsvarar i sak undantagsregeln i 6 kap. 5 § SL men har ingen direkt motsvarighet i skadeståndskommitténs förslag. Genom föreskriften i 2 § andra stycket i kommitténs förslag I om jämkning av skadeståndsansvaret för den som har medverkat till skada i allenast ringa mån avsågs dock att åstadkomma en delvis liknande reglering.

Enligt 6 kap. 5 § SL gäller att om flera, på annat sätt än i 23 kap. 6 § första stycket BrB sägs, har medverkat till brott de skall svara en för alla och alla för en för skadeståndet. I sistnämnda lagrum föreskrivs, att under vissa förutsättningar och i de fall BrB innehåller föreskrift därom underlåtenhet

att avslöja ett brott skall medföra straffpåföljd enligt vad som är stadgat för den som endast i mindre mån har medverkat till brottet. Undantaget i 6 kap. 5 § SL för de fall som avses i 23 kap. 6 § första stycket BrB innebär att sådan underlåtenhet att avslöja brott som är straffsanktionerad genom sistnämnda lagrum inte skall medföra skadeståndsskyldighet (NJA II 1948 s. 238—242).

Av skäl som jag har anfört i den allmänna motiveringen bör undantagsregeln i 6 kap. 5 § SL behållas i sak oförändrad och en särskild bestämmelse i ämnet tas upp i den nya lagen (avsnitt 2.1.4.7.).

Det ifrågavarande undantaget torde inte kunna ges den innebörden att underlåtenhet att avslöja brott inte under några förhållanden kan medföra skadeståndsansvar. Vad 6 kap. 5 § SL utsäger är endast att enbart den omständigheten att straff kan följa på en sådan underlåtenhet inte utan vidare medför att skadeståndsskyldighet inträder enligt 6 kap. 1 § SL. Frågan i vad mån en underlåtenhet av detta slag kan medföra skadeståndsansvar blir således att bedöma enligt allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser. Det betyder i princip att sådant ansvar inträder under förutsättning att vederbörande har haft en handlingsplikt som går utöver den allmänna medborgerliga skyldighet att avslöja vissa grövre brott som är straffsanktionerad genom 23 kap. 6 § första stycket BrB.

En sådan skyldighet att vara verksam till förebyggande av skada genom att avslöja brott som är på färde kan föreligga exempelvis för föräldrar eller andra vårdnadshavare med avseende på handlingar av dem som står under deras vårdnad. Att vårdnadsplikten har ett sådant innehåll framgår indirekt av att i 6 kap. 5 § SL inte görs undantag för sådan underlåtenhet från föräldrars eller andra uppfostrares eller förmyndares sida att hindra brott av dem som står under deras vård eller lydnad som enligt 23 kap. 6 § andra stycket BrB i princip är straffbar. Inte sällan torde en anmälan till myndighet eller annat avslöjande av det pågående brottet vara den enda väg som står vårdnadshavaren till buds för att hindra brottet. Underlåtenhet att vidta en sådan åtgärd skall uppenbarligen kunna medföra skadeståndsansvar. Andra fall kan också tänkas. Så t. ex. kan det på grund av någons tjänsteställning åligga honom att avslöja brott som håller på att begås av en underordnad. Såvitt gäller person- och sakskada kan det inte uteslutas att en passivitet inför ett pågående brottsligt angrepp på person eller egendom under speciella omständigheter får anses innefatta ett åsidosättande av de allmänna handlingsnormer på vilka culparegeln vilar, och hinder föreligger då inte att ålägga den försumlige skadeståndsansvar. Det bör påpekas att i de fall då en mera långtgående skyldighet att avslöja brott än som avses i 23 kap. 6 § första stycket SL föreligger, skadeståndsansvar i princip kan inträda oavsett om underlåtenheten är straffbar eller inte. Men skyldighet att i utomobligatoriska förhållanden ersätta ren förmögenhetsskada kan givetvis

i hithörande fall lika litet som vid andra former av skadevållande åläggas någon, om inte underlåtenheten utgör ett brott eller särskild lagbestämmelse om skadeståndsskyldighet finns.

Undantagsbestämmelsen i förevarande paragraf måste utformas med beaktande av nu berörda förhållanden. Den får alltså inte ges större räckvidd än det undantag som nu gäller enligt 6 kap. 5 § SL.

I enlighet med vad jag nu har sagt föreskrivs i förevarande paragraf i departementsförslaget, att för skada som vållats genom underlåtenhet att avslöja brott inte utgår ersättning enligt skadeståndslagen enbart på den grund att straff för underlåtenheten kan följa enligt 23 kap. 6 § första stycket BrB.

Utöver vad jag har sagt i det föregående torde bestämmelsen inte kräva någon särskild kommentar.

5.1.6. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den nya skadeståndslagen bör träda i kraft den 1 januari 1972. Som kommittéerna har uttalat torde av allmänna grundsatser följa, att den nya lagstiftningen blir tillämplig i fråga om skadestånd med anledning av skadefall som inträffar efter ikraftträdandet, under det att äldre lag skall tillämpas på skadefall som har inträffat dessförinnan. Någon särskild övergångsbestämmelse härom synes inte vara behövlig. Jag delar den uppfattning som har kommit till uttryck i 1958 års betänkande (s. 121), att det inte bör införas någon övergångsbestämmelse av innebörd att de nya bestämmelserna om arbetstagares skadeståndsansvar skall tillämpas även i fråga om skada som har vållats före nya lagens ikraftträdande. Inte heller bör de övriga nya regler om jämkning av skadestånd som den nya skadeståndslagen enligt förslaget skall innehålla göras tillämpliga på skadefall som har inträffat före ikraftträdandet.

Den föreslagna forumregeln i 3 kap. 9 § är enligt sin lydelse inte tillämplig i fråga om talan om ersättning med anledning av dom eller beslut av ägodelningsrätt eller beslut eller åtgärd av domare i ägodelningsrätt eller av ägodelningsdomare. Ägodelningsrätterna kommer nämligen att upphöra i och med att den nya fastighetsbildningslagen träder i kraft vid samma tidpunkt som skadeståndslagen. Deras uppgifter övertas då av fastighetsdomstolarna, vilka enligt lagen den 29 maj 1969 (nr 246) om fastighetsdomstol är allmänna underrätter.

I övergångsbestämmelserna bör föreskrivas att om i lag eller annan författning förekommer hänvisning till föreskrift som ersatts genom bestämmelse i skadeståndslagen den nya bestämmelsen i stället skall tillämpas.

5.1.6.

5.2. Övriga lagförslag

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3.) har jag utförligt behandlat frågan vilka följdändringar i annan lagstiftning som föranleds av den nya skadeståndslagen. Utöver vad jag där har anfört torde inte krävas några ytterligare kommentarer till de ändringar som föreslås i *67 § sjölagen, 50 § sjömanslagen, 10 kap. 3 § luftfartslagen, 211 § aktiebolagslagen, 323 § lagen om försäkringsrörelse, 108 § lagen om ekonomiska föreningar, 180 § lagen om bankrörelse, 93 § lagen om sparbanker* och *3 § bilansvarighetslagen.*

Beträffande de övriga lagförslagen vill jag anföra följande.

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen har upprättats förslag om sådan ändrad lydelse av 7 § andra stycket *lagen den 30 juni 1948 angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m.* att lagrummet bringas i närmare överensstämmelse med vad som i 4 kap. förslaget till skadeståndslag föreskrivs om arbetstagares skadeståndsansvar. Lagändringen torde inte kräva någon särskild kommentar. Som framgår av vad jag har sagt i den allmänna motiveringen skall i sak ske en motsvarande anpassning till bestämmelserna i 4 kap. förslaget till skadeståndslag av vad som f. n. gäller enligt *lagen den 7 mars 1929 om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd.* Nämnda lag innehåller, att vad som är föreskrivet i 33 § 4 mom. strafflagen för krigsmakten om befrielse i visst fall för befälhavare å krigsmaktens fartyg från skyldighet att gälda skada eller kostnad skall gälla också i fråga om befälhavare eller förare på luftfartyg. Enligt 7 § första stycket i 1948 års nyssnämnda lag angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m. skall vad där föreskrivs gälla i stället för vad 33 § strafflagen för krigsmakten har innehållit beträffande befrielse från skadeståndsskyldighet. Den ändring som nu föreslås i 7 § andra stycket i 1948 års nyssnämnda lag kommer således att få verkan också inom tillämpningsområdet för 1929 års lag utan att någon ändring behöver göras i sistnämnda lag.

Enligt *2 kap. 2 § första stycket* resp. *3 kap. 3 § RB* utgör hovrätt resp. högsta domstolen första instans för mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av vissa i lagrummen närmare angivna ämbetsmän (forum privilegiatum). I 2 kap. 2 § andra stycket RB föreskrivs, att hovrätt i övrigt är första domstol i mål, beträffande vilka så föreskrivs i lag. Härmed torde i första hand åsyftas de särskilda forumbestämmelserna i 19 kap. 3—6 §§ RB. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i fråga om högsta domstolen.

I 3 kap. 9 § förslaget till skadeståndslag har tagits upp en särskild bestämmelse av innebörd att hovrätt resp. högsta domstolen skall vara första instans för vissa mål om ersättning enligt skadeståndslagen. Jag hänvisar i

den delen till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.6.16.) och vid 3 kap. 9 § förslaget till skadeståndslag (avsnitt 5.1.3.9.). Såvitt gäller hovrätt omfattas denna särskilda forumregel av hänvisningen i 2 kap. 2 § RB. En motsvarande hänvisning bör för högsta domstolens del nu tas upp i 3 kap. 3 § RB.

I enlighet med det anförda föreslås att i sistnämnda paragraf i rättegångsbalken som ett andra stycke tillfogas en bestämmelse av innehåll att högsta domstolen i övrigt är första domstol i mål beträffande vilka så föreskrivs i lag. Den nya bestämmelsen torde inte kräva någon särskild kommentar.

De sålunda föreslagna lagändringarna bör träda i kraft samtidigt som den nya skadeståndslagen eller den 1 januari 1972. Några särskilda övergångsbestämmelser är inte erforderliga.

5.3. Upprättade lagförslag

I enlighet med vad som har anförts i det föregående föreligger inom justitiedepartementet upprättade förslag till

1) *skadeståndslag,*
2) *lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1),*
3) *lag om ändring i sjömanslagen (1952: 530),*
4) *lag om ändring i luftfartslagen (1957: 297),*
5) *lag om ändring i lagen (1948: 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m.,*
6) *lag om ändring i lagen (1944: 705) om aktiebolag,*
7) *lag om ändring i lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse,*
8) *lag om ändring i lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar,*
9) *lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse,*
10) *lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker,*
11) *lag om ändring i lagen (1916: 312) angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik,*
12) *lag om ändring i rättegångsbalken.*

5.4. Hemställan

Jag hemställer, att lagrådets yttrande över lagförslagen inhämtas enligt 87 § regeringsformen genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Förslag av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar

Förslag
till
Lag om skadestånd i offentlig verksamhet

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 §.

För skada som i statlig eller kommunal verksamhet vållas genom fel eller försummelse eller eljest uppkommer i vissa nedan angivna fall är staten eller kommunen pliktig att giva ersättning enligt vad i denna lag sägs.

Med kommun förstås i denna lag landskommun, municipalsamhälle, köping, stad, landstingskommun, församling och annan borgerlig eller kyrklig kommunal förvaltningsenhet.

2 §.

Där skada uppkommer i domstols, domares, åklagares, polisens, magistrats eller, i motsvarande mån, kommunalborgmästares verksamhet eller i samband med kyrkobokföring eller annan prästerlig verksamhet inom svenska kyrkan eller i utsöknings-, indrivnings-, uppbörds- eller mantalsskrivningsväsendet, skall, ändå att verksamheten ej utövas av staten, denna svara för skadan.

3 §.

Denna lag skall i tillämpliga delar gälla jämväl för universitet, högskola och akademi så ock för skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, sjömanshus och annan dylik offentlig inrättning.

Skadestånd på grund av fel eller försummelse

4 §.

För att ersättningskyldighet enligt vad ovan sägs skall inträda på grund av fel eller försummelse förutsättes, att de krav som i förhållande till den skadelidande skäligen kunna ställas på verksamhetens utövning blivit åsidosatta.

5 §.

Fel eller försummelse i sådan kontroll som är stadgad till förebyggande av brandfara eller risk för olycksfall eller av sanitära eller andra allmänna olä-

genheter medför ej i och för sig skadeståndsansvar, varom ovan förmäles, i förhållande till allmänheten.

Där felet eller försummelsen var av betydenhet och i förhållande till den skadelidande innebar väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftades med kontrollen, skall dock skadestånd utgå.

6 §.

Felaktig upplysning medför ej skadeståndsansvar enligt 1 §, med mindre den lämnats i vederbörligt bevis, eller eljest under sådana omständigheter att mottagaren uppenbart ägde att förlita sig därpå, och använts för ändamål vartill den var avsedd.

Om skada med anledning av fel inom inskrivningsväsendet gäller för vissa fall vad därom är särskilt stadgat.

7 §.

Skadeståndsansvar varom ovan sägs inträder icke på grund av fel eller försummelse av lots med avseende å lotsning eller av annan som står till förfogande för att på begäran bistå näringsidkare eller andra i deras verksamhet.

8 §.

Anspråk på ersättning som här avses må icke göras gällande med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut, med mindre beslutet upphävts eller ändrats eller ock åtal för ämbetsbrott äger rum eller den skadelidandes talan eljest biträdes av åklagaren.

Talan i fall som avses i första stycket upptages av den rätt som är eller varit behörig i fråga om åtal.

Skadestånd på annan grund

9 §.

Varder någon enligt myndighets beslut berövad friheten och finnes därefter uppenbart att ingripandet var utan grund, äge han rätt till ersättning, ändå att åtgärden berodde av ursäktligt misstag eller annan därmed jämförlig omständighet.

Om ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. gäller, i stället för vad i första stycket sägs, vad särskilt är stadgat.

10 §.

Använder polisen vapen eller tillgriper den annat våld i tjänsten, vare den som därigenom utan egen förskyllan lider skada till person eller egendom berättigad att erhålla ersättning därför, evad dylikt våld var berättigat eller ej. Vad nu sagts om polisen gäller ock annan personal som är satt att utöva bevakning eller upprätthålla allmän ordning.

11 §.

För skada å person eller egendom i följd av militär eller annan övning skall, ändå att fel eller försummelse ej föreligger, ersättning givas, om övningen på grund av sin omfattning eller beskaffenhet innebar särskild fara för sådan skada.

12 §.

Har för exekutiv åtgärd eller förtullning eller av annan orsak lös egendom tagits om händer å det allmännas vägnar, skall angående förutsättningarna för inträde av rätt till ersättning, om egendomen skadas eller förkommer, tillämpas vad som gäller angående enskilt förvar.

Skadeståndet

13 §.

Där någon lidit kroppsskada eller ljutit döden, beräknas den ersättning, som skall utgivas enligt vad ovan sägs, jämlikt de i 6 kap. 2 och 4 §§ strafflagen stadgade grunderna. Ersättning för mistad inkomst må ej överstiga vad som med hänsyn till den skadades utbildning och arbetsförmåga samt omständigheterna i övrigt kan anses rimligt.

För annat lidande än sådant som avses i 6 kap. 2 § strafflagen skall ersättning ej utgå, med mindre synnerliga skäl äro därtill.

14 §.

Ersättning i anledning av skada å eller förlust av egendom må, om beloppet väsentligt överstiger vad som i allmänhet bör tagas i beräkning inom verksamheten i fråga, nedsättas till vad som med hänsyn till omständigheterna finnes skäligt.

15 §.

Ersättning för utebliven vinst med anledning av att näringsidkare eller annan lider intrång i sin förvärvsverksamhet annorledes än genom skada till person eller egendom skall ej utgå i vidare mån än, med beaktande av intrångets art och varaktighet samt omständigheterna i övrigt, synnerliga skäl äro därtill.

16 §.

Om den skadelidande underlåtit att söka ändring i felaktigt beslut eller att begära rättelse av oriktig åtgärd eller att eljest framställa erinran mot beslutet eller åtgärden, när det kan ske, äger han ej rätt att erhålla ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas, med mindre i det särskilda fallet uppenbart icke skäligen kunde fordras att han iakttog vad nu sagts eller eljest synnerliga skäl äro till att ersättning utgår.

17 §.

Har den som led skadan medverkat därtill genom eget vållande på annat sätt än i 16 § sägs, varde ock skadeståndet jämkat. Såsom medvållande anses jämväl, att skadelidande försummat att, där det var påkallat, på lämpligt sätt övervaka åtgärd som föranlett skadan.

Om skadestånd till anställda m. fl. samt deras skadeståndsansvar

18 §.

Vad ovan i denna lag är stadgat om rätt till skadestånd är tillämpligt jämväl när någon, vilken själv såsom anställd, värnpliktig eller eljest är sysselsatt i verksamheten, därunder lider skada. Skadeståndsansvar på grund av fel eller försummelse skall dock icke inträda, där felet eller försummelsen ej ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last. Ej heller skall vad i 10 eller 11 § är stadgat om skadeståndsansvar oavsett fel eller försummelse gälla till förmån för den som själv deltager i åtgärden eller övningen.

19 §.

Skadeståndsansvar som någon ådragit sig i tjänsten må jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Vad nu sagts är tillämpligt jämväl i fråga om skyldighet att återgälda vad som må hava utgivits i skadestånd enligt denna lag eller att gottgöra skada som någon eljest i tjänsten tillfogat den som utövar verksamheten.

Tillämpning av allmän lag

20 §.

I den mån verksamhet som ovan nämnts till sin art är att jämställa med enskild verksamhet eller eljest, såsom i fråga om byggnadsföretag, verkstadsrörelse eller annat dylikt, innefattar arbetsuppgift som är väsentligen att jämställa med vad som förekommer inom enskild verksamhet, skall i fråga om skadeståndsansvaret allmän lag gälla.

I fråga om brist i underhåll eller tillsyn av allmän väg, gata eller annan allmän plats vare dock staten eller vederbörande kommun ansvarig jämväl där felet eller försummelsen ej ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last.

Utan hinder av vad i första stycket sägs skall i verksamheten tillämpas vad i 19 § är stadgat om jämkning av ersättningsskyldighet som någon ådragit sig i tjänsten.

Om skada å utländska fartyg m. m.

21 §.

Konungen äger förordna att, såvitt angår skada å utländskt fartyg eller luftfartyg eller egendom som medföres ombord, ersättning enligt denna lag skall utgå allenast under förutsättning att motsvarande bestämmelser tillämpas i den stat, där fartyget eller luftfartyget hör hemma.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 19 .

Genom lagen upphävas

lagen den 10 juli 1899 (nr 58 s. 1) om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän med flera;

lagen den 7 mars 1929 (nr 28) om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd; och

7 § lagen den 30 juni 1948 (nr 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m.

Förekommer i lag eller författning hänvisning till stadgande som ersatts genom bestämmelse i nya lagen, skall den bestämmelsen i stället tillämpas.

Bilaga 2

Förslag av skadeståndskommittén

Förslag

till

Lag med allmänna bestämmelser om skadestånd

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Den som, uppsåtligen eller av vårdslöshet, vållar person- eller sakskada är skyldig att utgiva ersättning därför enligt vad nedan sägs.

Om den skadelidande medverkat till skadan genom eget vållande, må skadeståndet jämkas efter vad som prövas skäligt.

2 §.

Äro två eller flera vållande till skadan, svara de solidariskt för skadeståndet.

För den som medverkat i allenast ringa mån må dock skadeståndsansvaret jämkas efter vad som med hänsyn till graden av medverkan och övriga omständigheter finnes skäligt.

3 §.

Har skadan vållats av någon som fyllt femton men ej tjugoett år, må skadeståndet jämkas, om det med hänsyn till hans ungdom och övriga omständigheter finnes oskäligt betungande.

4 §.

Den som ej fyllt femton år är skyldig att ersätta person- eller sakskada som han gör, om och i den mån det med hänsyn till handlingens beskaffenhet, hans ålder och utveckling samt omständigheterna i övrigt prövas skäligt.

5 §.

Har någon genom bristande tillsyn eller annan försummelse i vården om barn medverkat till person- eller sakskada som barnet gör, är han skyldig att ersätta skadan. Skadeståndet må dock jämkas, om det med hänsyn till försummelsens art och övriga omständigheter finnes oskäligt betungande.

6 §.

Den som under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten orsakar person- eller sakskada är skyldig

att ersätta denna i den omfattning som med hänsyn till omständigheterna prövas skälig. Var han genom eget vållande tillfälligt från sina sinnens bruk, skall detta tillstånd dock ej föranleda nedsättning av det skadeståndsansvar som eljest skolat gälla.

Vad i 5 § sägs äger motsvarande tillämpning på den som medverkat till skadan genom försummelse i vården om skadevållaren.

7 §.

Om skyldighet att ersätta skadan enligt vad ovan sägs åvilar två eller flera, skall vad som på grund därav utgives fördelas mellan dem inbördes efter vad som finnes skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret och övriga omständigheter.

8 §.

Vid personskada skall under skadeståndet räknas, förutom läkarlön och annan kostnad samt gottgörelse för hinder eller förlust i den skadades näring, jämväl ersättning för sveda och värk samt för lyte eller annat stadigvarande men.

9 §.

Den som enligt lag har rätt till underhåll av någon som blivit dödad är berättigad att, om han i följd av den andres frånfälle kommer att sakna erforderligt underhåll, av den skadeståndsskyldige erhålla ersättning efter vad som med avseende å dennes tillgångar och andra omständigheter prövas skäligt.

Ersättningen må efter omständigheterna sättas att utgå på en gång eller på skilda tider.

10 §.

För lidande som tillfogas någon genom brott mot den personliga friheten, annat ofredande, ärekränkning eller dylik brottslig gärning skall också ersättning givas enligt vad i denna lag sägs.

Den som gjort sig skyldig till ärekränkning eller dylikt må, om det yrkas, efter omständigheterna åläggas att bekosta tryckning i en eller flera tidningar av dom i målet.

11 §.

Rätten till ersättning för annat än ekonomisk skada förfaller, om den skadeståndsberättigade avlider innan krav framställts.

12 §.

Vad ovan i 1—7 §§ sägs med avseende å ersättning i anledning av person- eller sakskada skall i tillämpliga delar gälla jämväl i fråga om ekono-

misk skada som någon utan samband med person- eller sakskada åsamkar annan genom brott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1965.

Där i lag eller författning förekommer hänvisning till bestämmelse i 6 kap. strafflagen, skall den i stället gälla motsvarande stadgande i nya lagen.

Förslag av skadeståndskommittén

Förslag
till

Lag med vissa bestämmelser om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar m. m.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Envar som för bedrivande av yrkesmässig verksamhet eller eljest har arbetstagare i sin tjänst skall svara för person- eller sakskada som arbetstagaren i tjänsten vållar annan.

Vad nu sagts gäller dock ej skada genom sådan handling som det, med hänsyn till verksamhetens eller arbetsuppgiftens art, saknas skälig anledning att taga i beräkning.

2 §.

Den som genom lag eller författning ålagts att, såsom fastighetsägare eller näringsidkare eller i annan särskild egenskap, vidtaga åtgärd till förebyggande av person- eller sakskada skall, om han anlitar annan än arbetstagare för uppgiften, i fråga om dess fullgörande svara på sätt i 1 § sägs för den som anlitats och hans folk.

3 §.

Skadestånd enligt 1 eller 2 § må jämkas, om det med hänsyn till den skadeståndsskyldige arbets- eller uppdragsgivarens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt finnes oskäligt betungande.

4 §.

Skadestånd, som arbetsgivare utgivit på grund av hans arbetstagares vållande i tjänsten, må sökas åter av arbetstagaren allenast i den mån det med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning och övriga omständigheter prövas skäligt.

Arbetstagares personliga skadeståndsansvar mot tredje man må jämkas på motsvarande sätt, såvitt det finnes förenligt med tillbörlig hänsyn till dennes intresse. Vad arbetstagaren utgivit till tredje man äger han söka åter av arbetsgivaren, i den mån utgiften enligt i första stycket angiven grund bör stanna på denne.

Vad i första stycket sägs äger motsvarande tillämpning i fråga om arbetsgivares rätt till ersättning av hans arbetstagare för skada som denne i tjänsten vållat arbetsgivaren.

5 §.

Vad i 1—3 §§ sägs gäller icke skada i följd av vårdslöshet vid sådan trafik med motorfordon, för vilken skall finnas trafikförsäkring.

Bestämmelserna i 4 § skola tillämpas utan hinder av att, enligt vad därom är stadgat i annan lag, utgivet skadestånd må sökas åter av den som vållat skadan.

Denna lag träder i kraft den .....

Genom lagen upphävas

211 § tredje stycket lagen den 14 september 1944 (nr 705) om aktiebolag;

323 § tredje stycket lagen den 17 juni 1948 (nr 433) om försäkringsrörelse;

108 § tredje stycket lagen den 1 juni 1951 (nr 308) om ekonomiska föreningar;

180 § tredje stycket lagen den 31 mars 1955 (nr 183) om bankrörelse; samt

93 § andra stycket lagen den 3 juni 1955 (nr 416) om sparbanker.

Förslag

till

Lag om ändrad lydelse av 3 § lagen den 30 juni 1916 (nr 312) angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik

Härigenom förordnas, att 3 § lagen den 30 juni 1916 angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik skall erhålla ändrad lydelse enligt vad nedan angives.

(Gällande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
3 §.	
Äro både ägare och förare enligt 2 § pliktiga att ersätta skada, skola de sig emellan taga del i ersättningens gäldande *med hälften vardera.*	Äro både ägare och förare enligt 2 § pliktiga att ersätta skada, skola de sig emellan taga del i ersättningens gäldande *efter vad som prövas skäligt med hänsyn till omständigheterna.*

Denna lag träder i kraft den ....

1) Förslag
till
Skadeståndslag

Härigenom förordnas som följer.

1 KAP.
Inledande bestämmelser

1 §

I fråga om skyldighet att utge skadestånd tillämpas denna lag och allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser, om ej annat är särskilt föreskrivet eller föranledes av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.

2 §

Med ren förmögenhetsskada förstås i denna lag sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med person- eller sakskada.

2 KAP.
Skadestånd på grund av eget vållande

1 §

Var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan, såvida icke annat följer av denna lag.

2 §

Vållar någon som ej fyllt aderton år person- eller sakskada, skall han ersätta skadan i den mån det är skäligt med hänsyn till hans ålder och utveckling, handlingens beskaffenhet, föreliggande ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

3 §

Den som vållar person- eller sakskada under inflytande av sinnessjukdom eller sinnesslöhet skall ersätta skadan i den mån det är skäligt med hänsyn till hans sinnestillstånd, handlingens beskaffenhet, föreliggande ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter. Detsamma gäller när någon vållar sådan skada under inflytande av annan rubbning av själsverksamheten samt rubbningen icke är självförvållad och tillfällig.

3 KAP.

Principalansvar m. m.

1 §

Den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten.

I fråga om skadeståndsansvar för staten eller kommun vid 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.

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

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.

4 §

Om den som lidit skada genom felaktigt beslut vid myndighetsutövning har utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, utgår ej ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas.

5 §

Ersättning enligt 2 § för ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet utgår endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter.

6 §

Skadestånd enligt 1 eller 2 § kan jämkas, om skadeståndet finnes oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter. Vid sakskada kan jämkning också ske om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

7 §

Talan om ersättning enligt 2 § får ej föras med anledning av beslut av Konungen i statsrådet eller riksdagen 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 Konungen i statsrådet, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen utan att beslutet upphävts eller ändrats.

8 §

Bestämmelserna i detta kapitel gäller ej i fråga om sådan skada i följd av trafik med motorfordon som vållats av fordonets förare, i den mån ersättning för skadan utgår enligt lagen (1929: 77) om trafikförsäkring å motorfordon eller skall utges antingen av någon som i egenskap av fordonets ägare är ansvarig för skadan men enligt 4 § nämnda lag är befriad från trafikförsäkringsplikt eller av staten enligt lagen (1939: 776) med vissa bestämmelser rörande trafikförsäkring å motorfordon, som nyttjas av staten, m.m.

Skadeståndsansvar enligt detta kapitel åvilar ej staten eller kommun med anledning av fel eller försummelse vid lotsning.

9 §

Talan om ersättning enligt 2 § med anledning av dom eller beslut av hovrätt, allmän underrätt, expropriationsdomstol, vattendomstol eller krigsrätt väckes vid den domstol som enligt 2 kap. 2 § eller 3 kap. 3 § rättegångsbalken är behörig att upptaga mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av domare vid den domstol som meddelat domen eller beslutet. Motsvarande gäller i fråga om ersättningstalan enligt 2 § med anledning av beslut eller åtgärd av tjänsteman som anges i nämnda lagrum i rättegångsbalken. Sådan talan med anledning av beslut av Konungen i statsrådet, riksdagen, högsta domstolen eller regeringsrätten väckes i högsta domstolen.

4 KAP.

Arbetstagares skadeståndsansvar

1 §

För skada, som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, är han ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

5 KAP.

Gemensamma bestämmelser

1 §

Tillfogas någon i annat fall än som avses i 3 kap. 2 § ren förmögenhetsskada och har skadan vållats genom brott, skall ersättning utges enligt vad i denna lag är föreskrivet om skyldighet att ersätta person- eller sakskada.

2 §

Bestämmelserna i denna lag om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande, som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande, som innefattar brott, eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

Den som har gjort sig skyldig till ärekränkning eller dylik brottslig gärning eller som eljest är skadeståndsskyldig med anledning av sådant brott kan på yrkande av målsägande i mål om gärningen efter omständigheterna åläggas att bekosta tryckning i en eller flera tidningar av dom i målet.

3 §

I skadestånd till den som tillfogats personskada inräknas ersättning för läkararvode och annan kostnad till följd av skadan, för hinder eller förlust i den skadades näring, för sveda och värk samt för lyte eller annat stadigvarande men.

4 §

Den som enligt lag har rätt till underhåll av någon som blivit dödad skall, om han till följd av dödsfallet kommer att sakna erforderligt underhåll, av den som är skadeståndsskyldig med anledning av dödsfallet erhålla ersättning efter vad som finnes skäligt med hänsyn till dennes ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Ersättningen kan bestämmas att utgå på en gång eller på särskilda tider.

5 §

Vid sakskada inräknas i skadeståndet utgift för reparation och annan kostnad till följd av skadan samt ersättning för värdeminskning och för hinder eller förlust i den skadelidandes näring.

6 §

Om vållande på den skadelidandes sida har medverkat till skadan, jämkas skadeståndet efter vad som finnes skäligt.

7 §

Skall två eller flera ersätta samma skada, svarar de solidariskt för skadeståndet.

8 §

För skada som vållats genom underlåtenhet att avslöja brott utgår ej ersättning enligt denna lag enbart på den grund att straff för underlåtenheten kan följa enligt 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972, då 6 kap. strafflagen och lagen (1899: 58 s. 1) om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän med flera, skall upphöra att gälla.

Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som ersatts genom bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

2) Förslag
till
Lag
om ändring i sjölagen (1891:35 s. 1)

Härigenom förordnas, att 67 § sjölagen (1891: 35 s. 1)[1] skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
67 §	
Befälhavaren skall — — — — — — — — — att bevaka.	
Skadestånd som befälhavaren enligt första stycket eller i övrigt *har att utgiva kan nedsättas efter vad som är skäligt med hänsyn till beskaffenheten av fel eller försummelse som ligger honom till last, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt.*	*I fråga om befälhavarens skadeståndsansvar* enligt första stycket eller i övrigt *samt sådan skadeståndsskyldighet som lots ådragit sig i fartygets tjänst tillämpas vad som i allmänhet gäller om arbetstagares skadeståndsansvar.*
Har lots ådragit sig skadeståndsskyldighet i fartygets tjänst, kan skadeståndet nedsättas efter de i andra stycket angivna grunderna.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

3) Förslag
till
Lag
om ändring i sjömanslagen (1952:530)

Härigenom förordnas, att 50 § sjömanslagen (1952: 530) skall ha nedan angivna lydelse.

[1] Senaste lydelse av 67 § se 1967: 48.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
50 §	
Sjöman skall — — —

5) Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1948:451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m.

Härigenom förordnas, att 7 § lagen (1948: 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
7 §	
I stället — — — — — — — — — — — — stadgas följande.	
Har krigsman, som under utövande av befäl å krigsmaktens fartyg är ansvarig för dess säkerhet, *vid fartygets manövrering eller navigering begått förseelse, för vilken han ej finnes förskylla svårare straff än disciplinstraff eller böter, vare han icke skyldig att gälda skada eller kostnad, som genom förseelsen tillskyndats kronan eller annan.*	*I fråga om skyldighet för* krigsman, som under utövande av befäl å krigsmaktens fartyg är ansvarig för dess säkerhet, *att ersätta skada eller kostnad som han vållar i sin tjänst tillämpas vad som i allmänhet gäller om arbetstagares skadeståndsansvar. Har skadan eller kostnaden vållats genom förseelse vid fartygets manövrering eller navigering och förskyller den ansvarige icke svårare straff än disciplinstraff eller böter, är han dock icke i något fall ersättningsskyldig gentemot kronan eller annan.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

6) Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1944:705) om aktiebolag

Härigenom förordnas, att 211 § lagen (1944: 705) om aktiebolag skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
211 §	
Åvilar ersättningsskyldighet — — — storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Har aktieägare — — — skuld och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Nedsättning efter vad nu är sagt äge ej rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

7) Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1948:433) om försäkringsrörelse

Härigenom förordnas, att 323 § lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
323 §	
Åvilar ersättningsskyldighet — — — storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Har aktieägare — — — skuld och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Nedsättning efter vad nu är sagt äge ej rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

8) Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar

Härigenom förordnas, att 108 § lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
108 §	
Åvilar ersättningsskyldighet — — — storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Har medlem — — — skuld och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Nedsättning efter vad nu är sagt äge ej rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

9) Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse

Härigenom förordnas, att 180 § lagen (1955: 183) om bankrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
180 §	
Åvilar ersättningsskyldighet — — — storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Har aktieägare — — — skuld och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.	
Nedsättning efter vad nu är sagt skall ej äga rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

10) Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1955:416) om sparbanker

Härigenom förordnas, att 93 § lagen (1955: 416) om sparbanker skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
93 §	
Har ersättningsskyldighet — — — i övrigt. *Nedsättning efter vad nu är sagt må icke äga rum, om den ersättningsskyldiges förfarande innefattade brottslig handling.*	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

11) Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1916:312) angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik

Härigenom förordnas, att 3 § lagen (1916: 312) angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
3 §	
Äro både ägare och förare enligt 2 § pliktiga att ersätta skada, skola de sig emellan taga del i ersättningens gäldande *med hälften vardera.*	Äro både ägare och förare enligt 2 § pliktiga att ersätta skada, skola de sig emellan taga del i ersättningens gäldande *efter vad som prövas skäligt med hänsyn till omständigheterna.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

12) Förslag

till

Lag

om ändring i rättegångsbalken

Härigenom förordnas, att 3 kap. 3 § rättegångsbalken[1] skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
3 KAP.	
3 §	
Högsta domstolen — — — — — — — — eller revisionssekreterare.	***Högsta domstolen är i övrigt första domstol i mål, beträffande vilka så föreskrives i lag.***

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

---

[1] Senaste lydelse av 3 kap. 3 § se 1965: 585

Utdrag av protokollet, hållet i lagrådet den 16 december 1971

Närvarande: f. d. justitierådet REGNER, regeringsrådet MARTENIUS, justitierådet BERNHARD, justitierådet HOLMBERG.

Enligt lagrådet den 23 april 1971 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 19 mars 1971 hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle inhämtas över upprättade förslag till

1) skadeståndslag,
2) lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1),
3) lag om ändring i sjömanslagen (1952: 530),
4) lag om ändring i luftfartslagen (1957: 297),
5) lag om ändring i lagen (1948: 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m.,
6) lag om ändring i lagen (1944: 705) om aktiebolag,
7) lag om ändring i lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse,
8) lag om ändring i lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar,
9) lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse,
10) lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker,
11) lag om ändring i lagen (1916: 312) angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik,
12) lag om ändring i rättegångsbalken.

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av rättschefen Ulf Nordenson, professorn Bertil Bengtsson och hovrättsassessorn Erland Strömbäck.

Förslagen föranledde följande yttrande av *lagrådet*.

I högre grad än inom andra rättsområden av större betydelse har rättsutvecklingen på skadeståndsrättens område överlämnats till rättspraxis. På grund av skadeståndsmålens frekvens föreligger ett stort antal avgöranden av principiell betydelse. Rättspraxis har belysts icke blott genom referat i NJA av högsta domstolens domar utan även genom andra rättsfallssamlingar och i rättsfallsöversikter. Av samma värde för utvecklingen som domstolarnas praxis har varit den uppmärksamhet som den juridiska doktrinen ägnat åt sammanställning och analys av rättspraxis och de principer som gjort sig gällande. Tack vare denna samverkan mellan rikhaltig praxis och doktrin har utvecklingen

lett till att skadeståndsrätten vunnit avsevärd stadga och nyansering. Att utvecklingen fått fortgå utan lagstiftning annat än på specialområden framstår ingalunda såsom beklagansvärt. I större utsträckning än som varit möjligt om tidigt lagfästa grundsatser funnits har ändrade samhällsförhållanden och åsikter kunnat få inverka på rättstillämpningen. Möjligheten härtill är emellertid i vissa hänseenden begränsad. Det kan exempelvis svårligen antagas att utvecklingen på försäkringsområdet utan stöd av lagstiftning kan bliva tillbörligt beaktad. Ehuru det är påkallat att en lagreglering kommer till stånd, kan ställas frågan huruvida det bör ske just nu.

Det föreliggande förslaget innebär vissa nyheter som i och för sig framstår såsom önskvärda. Detta är fallet med utvidgningen av skadeståndsansvaret för arbetsgivare och det allmänna samt begränsningen för arbetstagare ävensom hänsynstagande vid skadeståndsansvar för barn m. fl. till försäkringar och andra ekonomiska omständigheter. Om vad nu sagts talar för genomförande av lagen, föreligger andra skäl som talar i motsatt riktning.

I en intresseväckande inledning till förslaget har departementschefen skisserat hur han tänker sig att i framtiden skadeståndsrätten skall gestaltas i samordning med social och enskild försäkring. Han framhåller emellertid att en sådan utveckling är en fråga på lång sikt.

Mera näraliggande torde vara de reformer på vissa områden som kan bliva följden av pågående eller förestående utredningsarbete. För närvarande pågår utredning om ersättning till oskyldigt dömda m. fl. och det är att förvänta att trafikskadeansvaret inom ej alltför lång tid upptages till behandling. Det är icke uteslutet att reformer på dessa områden kan föranleda följdändringar i den nu föreslagna lagen.

Av större betydelse är det utredningsarbete som utföres av skadeståndskommittén. Dess uppdrag omfattar att utarbeta förslag till regler om ersättning för personskada och enligt tilläggsdirektiv har kommittén nyligen framlagt förslag till en allmän regel om jämkning av skadestånd och angående vissa därmed sammanhängande frågor. Därefter skall kommittén upptaga spörsmål om försäkringsgivares regressrätt. Införandet av en allmän jämkningsregel inverkar på utformningen av vissa bestämmelser i lagförslaget varför dessa får anses vara av provisorisk natur. Ändringar i fråga om regressrätten har stor betydelse för tillämpningen av regler om verkan av försäkring på skadeståndsansvaret i vissa fall. För lagrådet har upplysts att proposition beträffande jämkningsregeln avses skola framläggas inom kort, möjligen till och med innan den nu föreslagna lagen kan träda i tillämpning. Nämnda förhållanden innefattar vägande skäl till uppskov med förevarande lagstiftning. Härvid är också att uppmärksamma vikten av att skadeståndsregler icke ofta ändras, till olägenhet för rättstillämpningen vid domstolarna och skaderegleringen inom försäkringsväsendet.

Å andra sidan måste beaktas värdet av allt det förtjänstfulla arbete som under lång tid ägnats de frågor förslaget avser inom utredningarna och vid departementsbehandlingen. Ett uppskov kan medföra att detta värde skulle kunna mer eller mindre bliva tillspillogivet. Trots förut antydda betänkligheter anser sig lagrådet icke böra avstyrka att den föreslagna lagstiftningen genomföres. För den händelse en allmän jämkningsregel kan införas inom närmare tid, förordar lagrådet att det får anstå med skadeståndslagens ikraftträdande så att jämkningsregeln och vad därmed sammanhänger dessförinnan kan inarbetas däri. Ett visst anstånd kan också vara motiverat för att bereda myndigheter och försäkringsanstalter tillfälle att sätta sig in i lagens bestämmelser, som delvis icke ingått i de grundläggande utredningsförslagen, samt de utförliga motiv och kommentarer som departementschefen knutit till desamma.

Såsom förut sagts består en av nyheterna i den föreslagna lagen i att föreliggande försäkringsförhållanden, i synnerhet ansvarsförsäkringar, i större utsträckning än hittills skall beaktas i skadefall.

Hänsynstagande till försäkringar ingår som ett led i realiserandet av önskemålet att bereda skadelidande ersättning utan att skadevållare otillbörligt betungas. Innebörden är att framförallt ansvarsförsäkring på skadevållarens sida skall verka till förmån för skadelidande, samt att i viss ehuru mindre mån även skall beaktas försäkringar på den skadelidandes sida. Mot de grunder varå förslaget härutinnan vilar synes lagrådet ingen erinran vara att göra. Jämte syftet att bereda ersättning har skadeståndsansvaret allmänt ansetts ha en preventiv funktion, ibland har denna funktion t. o. m. betraktats såsom skadeståndets viktigaste rättsgrund. Frågan om betydelsen av den preventiva funktionen beröres av departementschefen i flera sammanhang. Såsom därvid framhållits kan det kanske antagas att i fråga om personskador den preventiva effekten av skadeståndsansvaret är mindre än beträffande sakskador på grund av att vid personskador ofta andra påföljder inträder. Beträffande sakskador vill lagrådet något bestämdare än departementschefen understryka värdet från allmän synpunkt av skadeståndsskyldighet för dem som förstör eller skadar egendom. Visserligen har ansvarsförsäkringen medfört att betalningsskyldigheten fått mindre betydelse men genom förekomsten av självrisk torde dock en viss verkan ha bibehållits; över huvudtaget torde den preventiva effekten av ansvaret tåla att avsevärda jämkningar sker i fråga om skadeståndet. De föreslagna bestämmelserna utesluter ej ett tillbörligt beaktande av preventionssynpunkten, och vad som anförts föranleder i detta sammanhang ej annat än att lagrådet framhåller såsom angeläget att synpunkten icke förbises vid fortsatt lagstiftning.

Vad angår ansvarsförsäkrings inverkan på skadeståndsansvaret är att

märka, att utfallandet av försäkringsbelopp i princip är knutet till förutsättningen att skadeståndsskyldighet föreligger enligt gällande skadeståndsregler. Med hänsyn härtill är av vikt att konstatera att förslaget får anses fasthålla denna princip. Förekomsten av ansvarsförsäkring kan få inverkan på storleken av utgående skadestånd; åtminstone i privata förhållanden torde ofta ett av motiven till att taga ansvarsförsäkring vara att därigenom bli i stånd att gottgöra åsamkade skador, och härmed står i god överensstämmelse att försäkringen utnyttjas för detta ändamål. Däremot innebär förslaget icke att skadestånd kan utdömas enbart därför att ansvarsförsäkring föreligger.

Beträffande utvidgningen av arbetsgivares ansvar för skada genom fel eller försummelse av arbetstagare bör blott understrykas, att förslaget i denna del innebär anslutning till vad som sedan länge gällt i Danmark och Norge samt ett flertal andra länder.

Utformningen av de särskilda bestämmelserna är i allmänhet sådan att stort utrymme lämnas för att skilda åsikter kan göra sig gällande beträffande vikten av de olika omständigheter som skall eller kan beaktas. Det är dock uppenbart att lagregler på detta område måste vara allmänt hållna för att kunna tillämpas på de mycket skiftande skadefall som lagen omspänner. I stort sett anser lagrådet att bestämmelserna, som i språkligt hänseende synes väl utformade, får godtagas; endast på några punkter föreslås jämkningar.

Bestämmelsernas allmänna avfattning medför att motiven får större betydelse än eljest. Departementschefens anföranden om förslagets allmänna grunder och om de särskilda bestämmelsernas innebörd är synnerligen utförliga, även i detaljer. Det arbete som nedlagts härpå är värt det största erkännande. I allmänhet är vad som anföres övertygande. I en del detaljer, t. ex. om innebörden av uttrycken »i tjänsten» och »vid myndighetsutövning», synes det vara tveksamt om argumenteringen i alla stycken är hållbar. Lagrådet har icke ansett sig böra taga ställning till alla de olika tolkningsfrågor som departementschefen behandlat. Det får som alltid ankomma på tillämpningen att, under beaktande av de allmänna motiven, pröva tolkningsfrågorna i särskilda fall.

Förslaget till skadeståndslag

1 kap. 1 §

Den föreslagna lagen upptager beträffande skadeståndsskyldighet dels en allmän regel om ansvar för den som vållar skada dels bestämmelser om ansvar för arbetsgivare och det allmänna. Övriga bestämmelser i lagen handlar om begränsningar i ansvaret samt om skadeståndet.

I förevarande paragraf angives ett vidare tillämpningsområde för lagen därigenom att de inledande orden talar om skyldighet över huvud

att utge skadestånd. Härtill fogas dels förklaring att jämte lagen skall tillämpas allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser dels förbehållet att lagen och dessa grundsatser icke skall tillämpas om annat är särskilt föreskrivet eller föranledes av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.

Bortsett från dessa förbehåll innebär paragrafen, att lagen får giltighet även för andra fall av skadeståndsskyldighet än som avses med bestämmelserna om ansvar för vållande samt för arbetsgivare och det allmänna. Tillämpningsområdet omfattar också sådana skadefall, i vilka objektivt skadeståndsansvar ansetts föreligga i rättspraxis, t. ex. ansvar för skada vid särskilt farliga militära övningar eller genom större sprängningsarbeten.

Tillämpningen av allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser innebär främst att vid ansvarsfrågors bedömande skall iakttagas vissa i rättspraxis utbildade regler om kausalitet och adekvans, passiv identifikation, ersättning för indirekt skada m. m.

Beträffande ovan åsyftade fall av objektivt ansvar innebär hänvisningen till grundsatserna dessutom att nuvarande rättspraxis fortfarande skall kunna gälla.

Föreskriften om tillämpning av sådana grundsatser synes emellertid icke kunna givas vidare innebörd än att därmed avses de allmänna regler som vid lagens tillkomst blivit utbildade och vunnit sådan stadga att de kan betecknas som grundsatser. Föreskriften skulle i enlighet härmed medföra att rättsutvecklingen i viss mån bindes. I flera sammanhang uttalar departementschefen, att meningen icke är att förhindra ytterligare rättsutveckling vid sidan av lagen och att dess bestämmelser icke får tolkas motsättningsvis. Departementschefen antyder sålunda – ehuru enligt hans mening stor återhållsamhet bör iakttagas i fråga om utsträckning av objektivt ansvar – såsom tänkbart att sådant ansvar kan böra stipuleras även i andra fall än hittills skett. Såsom ytterligare tänkbara områden för dylikt ansvar kan anföras förhållanden som sammanhänger med produktansvar och datateknik. Vidare berör departementschefen möjligheten att t. ex. frågan om ansvar för indirekt skada kan bliva föremål för ändrad bedömning i praxis.

Med hänsyn till det nu anförda synes det vara bäst att lagen icke innehåller någon föreskrift om tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser. Att dessa skall tillämpas synes ändock vara ställt utom tvivel.

Lagrådet förordar att paragrafen får följande lydelse: I denna lag meddelade bestämmelser om skadestånd tillämpas, såvida ej annat etc.

I fråga om förhållandet mellan skadeståndslagen och skadeståndsrättslig speciallagstiftning uttalar departementschefen, att de allmänna

reglerna om skadeståndsansvar är tillämpliga i den mån inte regler i speciallagstiftningen medför modifikationer i en eller annan riktning. Detta har uttryckts så att skadeståndslagen skall tillämpas om ej annat är särskilt föreskrivet. Bestämmelsen tillgodoser enligt departementschefen ett pedagogiskt syfte och är, sägs det, av enbart informativ karaktär. I olika sammanhang framhåller departementschefen, att prövningen huruvida i ett särskilt fall speciallagen innebär en modifikation av de allmänna skadeståndsreglerna får ske under beaktande av de rättspolitiska motiveringar som ligger till grund för de olika regelsystemen. Uttalanden härom förekommer bl. a. i fråga om möjligheten att grunda ersättningsanspråk på allmänna skadeståndsregler vid sidan av anspråk enligt speciallag, i fråga om tillämpningen av de allmänna bestämmelserna om begränsning av skadeståndsskyldigheten i fall, då speciallag innehåller särskilda jämkningsregler eller stadgar skärpt skadeståndsansvar för vissa rättssubjekt, samt i fråga om innebörden av särskilda preskriptionsregler inom speciallagstiftningen.

Lagrådet ansluter sig till att den nya lagen skall tillämpas, om inte särskilda lagregler innebär avvikelse. Det måste emellertid ifrågasättas om man kan få tillräcklig vägledning för lösning av uppkommande konfliktsituationer genom att söka utröna de rättspolitiska överväganden bakom en viss bestämmelse. Bortsett från att någon entydig motivering ofta inte står att finna, kan för länge sedan gjorda överväganden knappast alltid ge någon ledning för ståndpunktstaganden i dag. Avfattningen av 1 kap. 1 § ger enligt lagrådets mening inte heller utrymme för att låta regelsystemens motiveringar inverka på bedömningen i den utsträckning departementschefen synes utgå från. När, såsom ofta är fallet, i viss bestämmelse anges att skadan skall ersättas torde därmed, om annat inte sägs, avses att full ersättning skall utgå. Hänvisningen till vad som »är särskilt föreskrivet» kommer därför, om inte annat följer av allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser, att betyda att skadeståndslagens bestämmelser om begränsad skadeståndskyldighet inte blir tillämpliga. Vidare är att märka att åtskilliga av bestämmelserna i skadeståndslagen för sin tillämpning förutsätter att vållande ligger någon till last. Direkt tillämpning beträffande skadeståndsansvar som enligt speciallagstiftning grundas på annat än vållande ifrågakommer därför inte.

I fråga om fall då det är önskvärt, att skadeståndslagens regler skall tillämpas, men detta inte går att förena med det nuvarande innehållet i speciallag, sådant det kan fastställas med tillämpning av gängse tolkningsregler, måste enligt lagrådets mening besked lämnas för rättstillämpningen genom att specialbestämmelsen ändras eller upphäves eller skadeståndslagen utformas så att det tydligt anges att den gäller även på det specialreglerade området.

Med nu angivna utgångspunkt får lagrådet anföra följande beträffande tillämpningen av den skadeståndsrättsliga speciallagstiftningen.

Rörande det skadeståndsansvar på objektiv grund som stadgas för vissa specialsubjekt – t. ex. i 5 § lagen ang. ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift, 1 § lagen ang. ansvarighet för skada i följd av luftfart, 4 § lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, 3 kap. 4 § nya jordabalken, 4 § lagen om tillsyn över hundar – blir förslagets bestämmelser i 2–4 kap. angående begränsning av skadeståndsansvar inte tillämpliga i fall då skadeståndsanspråket grundas på speciallagen. Detsamma gäller i fråga om det skärpta ansvar, som stadgas för ägare och förare av bil i 2 § lagen ang. ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik, och även beträffande det ansvar för företagare varom stadgas i 2 och 6 §§ järnvägsansvarighetslagen, för redaransvaret enligt 8 § sjölagen och beträffande ansvar för fastighetsägare enligt 3 kap. 3 § jordabalken. Vad här sagts torde överensstämma med den ståndpunkt till vilken departementschefen kommit från sina utgångspunkter.

Lagrådet delar departementschefens uppfattning att en skadelidande har möjlighet att grunda ersättningsanspråk på allmänna utomobligatoriska skadeståndsregler även inom områden som täcks av speciallagstiftning om annat ej följer av meddelade bestämmelser. Om skadeståndsanspråk på sådan grund riktas mot någon som bär specialansvar, torde även förslagets regler i 2 kap. 2 och 3 §§ samt 4 kap. 1 § om begränsning av skadeståndsskyldigheten bli tillämpliga; likaså kan, om en företagares ansvar grundas på 3 kap. 1 §, den skadeståndsskyldige åberopa 3 kap. 6 §. Då den skadeståndsberättigade får förmodas grunda sitt anspråk på den för honom förmånligaste grunden, torde emellertid tillämpningen av skadeståndslagens bestämmelser inte få någon större betydelse i fråga om skador av förevarande slag, annat än då möjligheten att åberopa speciallagen bortfallit. Såsom departementschefen uttalat torde de särskilda regler om kortare preskriptionstid som finns på vissa håll i speciallagstiftningen, om annat ej framgår, avse endast det skadeståndsansvar lagen stadgar och inte anspråk som grundar sig på allmänna skadeståndsregler. Detta torde gälla t. ex. 10 § järnvägsansvarighetslagen, 9 § bilansvarighetslagen och 11 § el-anläggningslagen. Skadeståndslagens regler skall naturligtvis också tillämpas när skadeståndsanspråk riktas inte mot den som bär specialansvar utan mot annan person, t. ex. mot en anställd vid järnvägsföretag som vållat skada eller mot arbetsgivare för skada som arbetstagare vållat i tjänsten vid förande av egen bil (i fall som ej omfattas av förslagets 3 kap. 8 §).

Enligt lagrådets mening medför hänvisningen i 1 kap. 1 § till vad som är särskilt stadgat, att sådana bestämmelser om begränsning av skadeståndsansvaret som upptages i 67 § sjölagen, 50 § sjömanslagen

och 10 kap. 3 § luftfartslagen blir att tillämpa i stället för skadeståndslagens regler, om inte uttryckliga bestämmelser meddelas om annat. De i remissprotokollet föreslagna ändringarna av nu nämnda paragrafer är därför nödvändiga om, såsom åsyftats, skadeståndslagens stadgande i 4 kap. 1 § om arbetstagares skadeståndsansvar skall bli tillämpligt. Till den närmare utformningen av stadgandena återkommer lagrådet i det följande.

Särskilda bestämmelser om jämkning av skadestånd upptages även i 211 § aktiebolagslagen och i 8 § tredje stycket kollektivavtalslagen jämte flera närstående lagar. Dessa bestämmelser och icke 4 kap. 1 § i förslaget blir, om annat inte stadgas, att tillämpa om skadeståndsanspråk med stöd av de särskilda lagarna riktas mot någon, som har ställning som arbetstagare. Någon ändring har inte föreslagits i fråga om kollektivavtalslagen; den ändring som föreslås i 211 § aktiebolagslagen, 323 § lagen om försäkringsrörelse, 108 § lagen om ekonomiska föreningar, 180 § lagen om bankrörelse och 93 § lagen om sparbanker innebär inte stöd för en tillämpning av skadeståndslagens bestämmelse, snarast tvärtom.

I samband med stadganden om skadeståndsansvar för vissa rättssubjekt på annan grund än vållande förekommer stundom uttryckliga bestämmelser om att den som erlagt skadestånd enligt det särskilda stadgandet äger söka åter vad han utgivit av den som vållat skadan. Exempel på sådana stadganden är 11 § järnvägsansvarighetslagen, 11 § bilansvarighetslagen, 4 § lagen om tillsyn över hundar, 20 § atomansvarighetslagen. Enligt departementschefens mening kommer de föreslagna bestämmelserna om begränsning av skadeståndsansvaret i 2 kap. 2 och 3 §§ samt 4 kap. 1 § att bli tillämpliga på regresskrav av det slag som nu är i fråga. Ståndpunkten grundas bl. a. på att den regressberättigade inte kan göra gällande bättre rätt mot den som har vållat skadan än den skadelidande själv skulle ha haft. Lagrådet delar uppfattningen att de nämnda begränsningarna bör gälla i nu angivna situationer. Utan uttryckligt stadgande härom torde emellertid den föreslagna lagstiftningen inte ge tydligt vid handen att så skall ske. Därest ifrågavarande regressregler icke ändras, synes — såsom skadeståndskommittén föreslog — ett särskilt stadgande böra upptagas i skadeståndslagen. Det kan placeras i 5 kap. och ges följande lydelse: Bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§ samt 4 kap. 1 § skall, utan hinder av vad som föreskrives i 1 kap. 1 §, tillämpas då enligt vad därom är stadgat i annan lag utgivet skadestånd sökes åter från den som vållat skadan.

Såsom departementschefen uttalat torde även utan uttryckligt stadgande gälla, att den som erlagt skadestånd på annan grund än eget vållande får söka åter vad han utgivit av den som vållat skadan. Denna huvudprincip kommer att gälla även beträffande arbetsgivare som utgivit skadestånd enligt stadgandet i 3 kap. 1 § i förslaget. Mot regress-

krav som i nu avsedda fall riktas mot den vållande synes denne kunna åberopa de begränsningar av skadeståndsskyldigheten som framgår av 2 kap. 2 och 3 §§ samt 4 kap. 1 §. Tveksamhet om tillämpningen kan uppkomma i de fall då den som vållat skadan bär specialansvar och detta ansvar lägges till grund för regresskravet. Såsom lagrådet tidigare uttalat torde bestämmelserna om specialansvar i regel inte modifieras av skadeståndslagens bestämmelser om begränsad skadeståndsskyldighet. Detta gäller även i regressituationer. Fördelningen av skadeståndsbördan mellan exempelvis den som utgivit skadestånd enligt reglerna om principalansvar och en arbetstagare som brukat egen bil eller har att använda egen hund i tjänsten torde få ske med tillämpning av allmänna grundsatser om fördelning av skadeståndsansvar mellan flera skadeståndsskyldiga. Det kan emellertid förutsättas att i nu angivna eller liknande fall frågan om skadeståndsansvaret blir reglerad i avtal mellan de skadeståndsskyldiga.

Vid sidan av reglerna om begränsning av skadeståndsansvaret i 2 kap. 2 och 3 §§ samt 4 kap. 1 § innehåller förslaget i 5 kap. 6 § stadgande om jämkning av skadestånd på grund av medvållande på den skadelidandes sida. Stadgandet ger uttryck för en grundsats som hittills torde ha iakttagits inom den skadeståndsrättsliga speciallagstiftningens område – även i fall då skadestånd utgår på objektiv grund – utan uttryckligt stadgande, i den mån inte särskilda bestämmelser meddelats angående betydelsen av medvållande. Någon ändring av hittills gällande ordning sker inte genom införande av skadeståndslagen och dess bestämmelse i 1 kap. 1 §. Även de i 5 kap. 3—5 och 7 §§ upptagna bestämmelserna torde bli tillämpliga inom speciallagstiftningens område om inte annat är särskilt stadgat.

En direkt tillämpning inom speciallagstiftningens område av skadeståndslagens bestämmelser är stundom utesluten av det skälet att vissa av dessa bestämmelser endast gäller person- eller sakskada och ren förmögenhetsskada som vållats genom brott. Detta gäller bl. a. 3 kap. 1 § vilket kan vara av betydelse om mot en arbetsgivare riktas krav på ersättning för patentintrång som ej utgör brott (58 § patentlagen) under åberopande av fel eller försummelse av arbetstagare. Detsamma gäller för vissa fall av olägenhet genom miljöfarlig verksamhet, i de fall då arbetsgivaren ej bär objektivt ansvar (30 § miljöskyddslagen).

Vad lagrådet här anfört angående gränsdragningen mellan speciallag och den allmänna skadeståndslagen utesluter inte att de grundsatser som kommit till uttryck i skadeståndslagen kan komma att öva inflytande på tillämpningen av speciallagstiftningen eller att lagens bestämmelser får analogisk tillämpning inom vissa områden av speciallagstiftningen. Sådant inflytande kan t. ex. innehållet i 4 kap. 1 § tänkas få när det gäller att göra en skälighetsbedömning enligt 8 § tredje stycket kollektivavtalslagen. En analogisk tillämpning av stadgandet i 3 kap. 1 § om

principalansvar när fråga är om ren förmögenhetsskada inom immaterialrättsliga och vissa andra områden torde vara möjlig i den mån inte anställdas vållande kan räknas företagare till last såsom eget vållande (jfr t. ex. vad som uttalats under förarbetena till mönsterskyddslagen och miljöskyddslagen, prop. 1969:168 s. 238 och 1969: 28 s. 376).

Slutligen vill lagrådet framhålla att vad ovan anförts rörande förhållandet mellan skadeståndslagen och speciallag även gäller i den mån särskilda skadeståndsregler meddelats i annan författning än lag. Såsom exempel på dylik föreskrift hänvisas till 5 § i förordningen (1928: 124) ang. förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket, enligt vilken tulltjänsteman är pliktig ersätta tullverket felande avgiftsbelopp i fall då felet uppkommit genom förfarande, som kan anses hänförligt till vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i tjänsten.

1 kap. 2 §

I remissprotokollet har departementschefen hänfört sig till den i svensk skadeståndsrätt vanliga uppdelningen av skador i två särskilda typer, nämligen integritetskränkningar innefattande person- och sakskador, å ena, samt allmän förmögenhetsskada dvs. skada som drabbar en persons allmänna ekonomiska ställning, å andra sidan. Såsom en särskild beteckning för vissa slags skador av den sistnämnda typen införes i förslaget ett nytt begrepp »ren förmögenhetsskada». Härmed avses sådan ekonomisk skada som tillfogas någon utan förmedling av person- eller sakskada. Det nya begreppet definieras i förevarande paragraf. Enligt uttalande i remissprotokollet skall såsom ren förmögenhetsskada inte räknas sådan förmögenhetsförlust som någon lider till följd av att någon annan person drabbats av person- eller sakskada. Denna begränsning torde vara ett nödvändigt led i förslagets systematik. Utan denna begränsning skulle sådan skada som avses i 5 kap. 4 § i förslaget vara att hänföra till ren förmögenhetsskada. Enligt lagrådets mening bör det nya begreppet godtagas. Definitionen bör emellertid jämkas så att den nyssnämnda begränsningen framgår klarare. Detta kan ske genom att i lagtexten före slutorden person- eller sakskada insättes orden »att någon lider».

Också med den i förslaget använda terminologin kommer begreppet allmän förmögenhetsskada att framdeles finna användning i sin traditionella betydelse. Inom den föreslagna lagens tillämpningsområde kan allmän förmögenhetsskada ersättas i följande fall, nämligen dels när den drabbar någon som följdskada till person- eller sakskada som han lidit (5 kap. 3 eller 5 §) dels när någon blivit dödad och den, som enligt lag har rätt till underhåll av honom, till följd av dödsfallet kommer att sakna erforderligt underhåll (5 kap. 4 §) dels slutligen när fråga är om ren förmögenhetsskada vållad genom brott (5 kap. 1 §) eller, i fall

som avses i 3 kap. 2 §, genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Utöver vad nu sagts kan allmän förmögenhetsskada ersättas med stöd av särskilda lagbestämmelser t. ex. inom immaterialrätten. Utvecklingen i rättspraxis kan också leda till att sådan skada ersättes i vidare mån än som nu anses överensstämma med gällande rätt.

2 kap. 1 §

I denna paragraf lagfästes den allmänna culparegeln. Enligt uttalande i remissprotokollet är det inte avsett att genom den föreslagna lagen göra ändring i vad som hittills gällt i fråga om culpaansvarets räckvidd eller principerna för culpabedömningen. Förslaget innebär emellertid i terminologiskt hänseende en viss förändring. Sedan gammalt har i juridiskt språkbruk uttrycket »vållande» använts såsom beteckning för ett handlande eller en underlåtenhet som medför skadeståndsskyldighet på grund av culpa, dvs. under de förutsättningar i objektivt och subjektivt hänseende som culparegeln innefattar. Enligt förslaget däremot är vållandebegreppets innebörd inte absolut kongruent med förutsättningarna för ansvar enligt culparegeln. När termen »vålla» brukas i förevarande paragraf, liksom i 2 kap. 2 och 3 §§, 3 kap. 1 och 2 §§, 4 kap. 1 § och 5 kap. 6 §, har det en mera neutral eller objektiv betydelse än den traditionella och avser att uttrycka, att culparegelns handlingsnormer blivit i objektivt hänseende åsidosatta. Med den i förslaget använda terminologin torde vållandebedömningen i huvudsak komma att gälla, förutom beskaffenheten av den handling eller underlåtenhet som påstås grunda skadeståndsansvar, frågan huruvida de gängse kraven på kausalitet, adekvans och rättsstridighet är uppfyllda. För att skadeståndsskyldighet enligt förevarande paragraf skall föreligga krävs därutöver i subjektivt hänseende att skadan vållats uppsåtligen eller av vårdslöshet.

Den i förslaget valda terminologin har, såsom framhållits i remissprotokollet, vissa lagtekniska fördelar särskilt när det gäller att reglera skadeståndsansvaret för barn och psykiskt abnorma personer. Den torde i den praktiska rättstillämpningen knappast komma att medföra olägenheter av någon betydelse. Även om det kan möta vissa betänkligheter att i den nya lagen tillägga det inom skadeståndsrätten centrala begreppet vållande en innebörd som i viss mån avviker från den gängse, bör enligt lagrådets mening förslagets terminologi i denna del godtagas.

2 kap. 2 §

I förslagets allmänna motivering redovisas olika synpunkter på frågan om förutsättningarna för att barn över huvud taget skall kunna åläggas skadeståndsansvar. Departementschefen, som i huvudsak godtagit de allmänna synpunkter som kommittén anfört i denna del, har emellertid inte anslutit sig till kommitténs uttalande, att man vid prövning av frågan om skadeståndsansvar för barn i det enskilda fallet får göra en jäm-

förelse med vad man i allmänhet anser sig böra fordra av barn i den aktuella åldern. Enligt departementschefens mening bör frågan i stället prövas på grundval av en bedömning av barnets beteende liknande den som sker när culparegeln tillämpas beträffande vuxna, en bedömning som emellertid här bör ske utifrån mera objektiva kriterier dvs. under mindre hänsynstagande till subjektiva faktorer. Lagrådet delar departementschefens uppfattning i denna fråga. Med det angivna betraktelsesättet ter det sig naturligt att såsom grundläggande förutsättning för skadeståndsansvar när det gäller barn upptaga endast att barnet »vållat» skada med den särskilda betydelse uttrycket »vålla» har i förslagets olika stadganden. Genom den handling eller underlåtenhet som är i fråga skall culparegelns handlingsnormer ha blivit åsidosatta. Kravet på vållande i förslagets mening medför den begränsningen att skadeståndsansvar inte kan inträda för en handling som, om den företagits av en vuxen, ej skulle ha föranlett ersättningsskyldighet enligt 2 kap. 1 §, bortsett därvid från det subjektiva rekvisitet.

Bedömningen huruvida i subjektivt hänseende förutsättningar för skadeståndsskyldighet föreligger kommer att ingå som ett moment i den skälighetsprövning som enligt denna paragraf skall äga rum. När det gäller ungdomar mellan 15 och 18 år torde böra ställas samma krav i fråga om uppsåt eller vårdslöshet som enligt 2 kap. 1 § skall gälla beträffande vuxna. I fråga om dessa ungdomar fungerar stadgandet i 2 § i förhållande till culparegeln i 1 § som en undantagsregel som innebär att skadeståndet efter en skälighetsprövning kan sättas till lägre belopp än som svarar mot full ersättning eller helt falla bort. Vad angår de mindre barnen måste, såsom departementschefen framhållit, delvis andra bedömningsgrunder tillgripas, men även i fråga om dem antages skadeståndsansvaret förutsätta ett beteende som är i viss mening uppsåtligt eller vårdslöst. Detta synes leda till att skadeståndsansvar nästan aldrig kan komma i fråga för de allra minsta barnen, t. ex. 2–3-åringar. I övrigt torde vara avsett att ju äldre och mognare barnet är desto närmare skall bedömningen ansluta sig till de grunder för culpabedömningen som tillämpas beträffande vuxna.

Vid skälighetsprövningen enligt förevarande paragraf skall hänsyn tagas till samtliga förhandenvarande omständigheter. Bland de förhållanden som skall särskilt beaktas nämnes i lagrummet de föreliggande ekonomiska förhållandena. I remissprotokollet har departementschefen starkt understrukit betydelsen av ansvarsförsäkring på barnets sida: när ett barn över huvud taget kan åläggas skadeståndsansvar, bör det sålunda aldrig anses oskäligt att låta skadeståndet utgå fullt inom ansvarsförsäkringens ram. Att en föreliggande ansvarsförsäkring på barnets sida skall tillmätas särskild vikt vid skälighetsbedömningen bör enligt lagrådets mening komma till uttryck i själva lagtexten på ett tydligare sätt än genom en hänvisning blott till de föreliggande ekonomiska

förhållandena. Såsom departementschefen framhållit får emellertid existensen av en ansvarsförsäkring inte inverka på den grundläggande bedömningen av om skadeståndsskyldighet alls föreligger. Lagrådet förordar därför att i lagtexten göres ett tillägg av förslagsvis följande lydelse: Vid bestämmande av skadeståndet skall föreliggande ansvarsförsäkring särskilt beaktas.

Enligt förslaget skall hänsyn till föreliggande ansvarsförsäkring tagas även i andra fall när skadestånd kan bestämmas efter en skälighetsprövning, t. ex. enligt 2 kap. 3 §, 3 kap. 6 § och 4 kap. 1 §. Grundsatsen att sådan försäkring skall beaktas torde emellertid få den största praktiska betydelsen när det gäller att bedöma i vad mån barn skall åläggas skadeståndsskyldighet, och för övriga fall torde någon uttrycklig bestämmelse motsvarande den här föreslagna knappast vara erforderlig.

2 kap. 3 §

Förslaget upptager i denna paragraf särskilda bestämmelser angående psykiskt abnorma lagöverträdares skadeståndsansvar. Vid angivande av de personkategorier som stadgandet skall avse har gällande rätts begrepp sinnessjukdom och sinnesslöhet bibehållits i avvaktan på en översyn av bestämmelserna i 33 kap. brottsbalken. Stadgandet skall omfatta, förutom dem som handlat under inflytande av sinnessjukdom eller sinnesslöhet, dem som vållar skada under inflytande av annan rubbning av själsverksamheten, under förutsättning att rubbningen icke är självförvållad och tillfällig. Förslaget innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt. Lagrådet har ingen erinran mot det i förslaget angivna tillämpningsområdet för stadgandet.

I fråga om förutsättningarna för stadgandets tillämpning kan lagrådet i huvudsak hänvisa till vad som anförts vid 2 kap. 1 och 2 §§. I remissprotokollet uttalas, att psykiskt abnorma personer skall kunna ådraga sig skadeståndsansvar inom det allmänna culpaansvarets ram. I princip skall tillämpningen ske med utgångspunkt i de aktsamhetsnormer som ligger till grund för culparegeln, men på den subjektiva sidan kan det bli fråga om en avvikande tillämpning. Skadestånd skall kunna utdömas, fastän man med hänsyn till skadevållarens sinnestillstånd icke kan tala om uppsåt eller vårdslöshet i vanlig mening. Mot denna beskrivning av stadgandets innebörd – som torde svara mot gällande rätt – har lagrådet icke någon erinran.

Bestämmelserna i 2 kap. 3 § avser endast person- och sakskada. Psykiskt abnorma skadevållare skall emellertid i enlighet med vad som stadgas i förslagets 5 kap. 1 § kunna åläggas att utge ersättning även för ren förmögenhetsskada, när skadan har vållats genom brott. Med brott avses här vad som utgör brott i brottsbalkens mening. I fråga om de personkategorier som omfattas av förslagets 2 kap. 3 § innebär detta att föreskrivna rekvisit beträffande uppsåt eller oaktsamhet skall vara

uppfyllda, och ett sådant frångående av den vanliga culpabedömningen, som enligt vad som angivits i det föregående kan ske vid prövningen av om ersättning för person- eller sakskada skall utgå, ifrågakommer ej. Motsvarande gäller i fråga om tillämpningen av stadgandet i 5 kap. 2 § om ersättning för icke-ekonomisk skada. Måhända kan i rättstillämpningen skadeståndsansvaret utvidgas så att ersättning för ren förmögenhetsskada utgår även i fall då skadevållande gärning icke kan betecknas som brott därför att det subjektiva rekvisitet brister hos gärningsmannen.

De som vållar skada under inflytande av rubbning av själsverksamheten som är självförvållad och tillfällig omfattas icke av bestämmelserna i 2 kap. 3 §. I fråga om dem skall den allmänna culparegeln tillämpas utan inskränkning. Av den föreslagna lagtexten kan icke utläsas att någon särskild culpabedömning skall göras. På den subjektiva sidan innebär det, att dessa personers ansvar skall bedömas i enlighet med det krav på uppsåtligt eller vårdslöst handlande som uppställes i 2 kap. 1 §. I den mån sådana personers handlande i enlighet med bestämmelserna i 1 kap. 2 § brottsbalken kan bedömas som brott med eftergivande av vad eljest är stadgat om uppsåt eller oaktsamhet torde de emellertid också kunna ådraga sig skadeståndsansvar.

3 kap. Rubriken

Skadeståndskommittén har i sitt betänkande »Skadestånd II» i enlighet med vad som numera i viss utsträckning sker i den juridiska litteraturen betecknat arbetsgivares ansvar för arbetstagares vållande med termen »principalansvar», en term som också genomgående brukas i remissprotokollet. I det remitterade förslagets lagtext har termen däremot ej kommit till användning annat än i den nu ifrågavarande rubriken. Ordet principal har i våra dagar en ålderdomlig klang och torde bland den stora allmänheten knappast föra tankarna till begreppet arbetsgivare i allmänhet. Ehuru uttrycket i en juridisk framställning uppenbarligen kan utgöra en tjänlig fackterm, är det enligt lagrådets mening knappast lämpligt som rubrik i en lag med en så vidsträckt syftning som den förevarande.

Vid sidan av frågan om arbetsgivareansvaret utgör frågan om det allmännas ansvar för skada till följd av fel eller försummelse vid myndighetsutövning en huvuddel av kapitlet. I förslagets kapitelrubrik kommer detta till synes endast antydningsvis genom förkortningen »m. m.» Enligt lagrådets mening bör emellertid även kapitlets innehåll i denna del komma till klart uttryck i rubriken.

Lagrådet föreslår att rubriken får lydelsen: Skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna. Mot en sådan formulering kan naturligen invändas, dels att skadeståndsansvaret för arbetsgivare i åtskilliga fall — t. ex. när vållandet kan hänföras till bristfälliga instruktioner eller av-

saknad av erforderlig tillsyn — beror på hans eget vållande och alltså regleras i förslagets 2 kap. 1 § dels att det allmänna i stor omfattning uppträder i egenskap av arbetsgivare och då har att stå vanligt arbetsgivareansvar. Även om den nu föreslagna lydelsen sålunda inte är invändningsfri, ger den enligt lagrådets mening dock på ett kortfattat sätt en ur praktisk synpunkt tillräckligt god upplysning om de två huvudfrågor som kapitlet avser.

3 kap. 1 §

I specialmotiveringen till denna paragraf har departementschefen förklarat sig ansluta sig till skadeståndskommitténs uppfattning, att reglerna om principalansvar skall kunna tillämpas även när skada vållas av sådana personer, som utför arbete för det allmännas räkning av i stort sett samma typ som på den enskilda sektorn men inte gör det frivilligt utan på grund av offentligrättsligt tvång. I första hand nämns därvid värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga samt personer som fullgör civilförsvarstjänst eller som tjänstgör på grund av en tillämpning av den allmänna tjänstepliktslagen. Detsamma anses vidare böra gälla arbete, som utförs av interner på fångvårdsanstalter, av elever vid ungdomsvårdsskolor, av patienter som har tvångsintagits på sjukhus för sluten psykiatrisk vård, av personer som har omhändertagits enligt nykterhetsvårdslagstiftningen m. fl. Ytterligare anföres att bestämmelserna om principalansvar i vissa fall också bör kunna tillämpas när skada vållas av elever vid läroanstalter, såsom grundskolor, fackskolor, gymnasier, universitet, högskolor etc. Enligt departementschefens mening bör sålunda läroanstalten eller dess huvudman ha principalansvar, när en elev har vållat skada under sådant arbete för anstaltens räkning som i och för sig lika väl hade kunnat anförtros anställd arbetskraft, t. ex. städnings- eller reparationsarbeten. Ett sådant ansvar anser departementschefen emellertid också böra kunna komma i fråga i vissa fall då arbetsuppgiften uteslutande tjänar ett utbildningssyfte, under förutsättning dock att verksamheten utåt företer uppenbara likheter med vad som förekommer i arbetslivet, t. ex. när en skolelev vållar skada under en fysiklaboration eller vid handhavandet av en maskin i skolans verkstad. En skola eller annan undervisningsanstalt bör enligt departementschefen däremot inte bära principalansvar också för skador som eleverna vållar i andra sammanhang, t. ex. under raster och skolutflykter e. d., eftersom det här i allmänhet saknas hållpunkter för en jämförelse med de förhållanden, under vilka en arbetstagare i vanlig mening fullgör sina uppgifter. Därjämte avses såsom utvecklats i remissprotokollet reglerna om principalansvar skola i ganska vidsträckt omfattning tillämpas också vid vållande av åtskilliga andra kategorier av medhjälpare som icke intar ställning av arbetstagare i civilrättslig mening, endera direkt eller analogiskt.

Lagrådet delar så till vida den uppfattning, åt vilken departementschefen givit uttryck, att lagrådet i flertalet av de av departementschefen anförda fallen finner den föreslagna rättstillämpningen ur materiell synpunkt önskvärd och riktig. I andra fall synes det lagrådet tveksamt om departementschefens uppfattning kan anses tillräckligt grundad, t. ex. i fråga om s. k. beroende uppdragstagare. Enligt lagrådets mening kan det icke anses möjligt att giva arbetstagarbegreppet en så extensiv tolkning eller analogisk tillämpning som framstår såsom önskvärd, varför lagrådet förordar att – på samma sätt som skett i den nya norska lagen om skadeserstatning i visse forhold – lagtexten kompletteras med ett särskilt stadgande. Förslagsvis kan stadgandet, som lämpligen bör få sin plats i en ny paragraf i slutet av 5 kap., givas följande lydelse:

Vid tillämpning av denna lag skall med arbetstagare likställas värnpliktiga och andra som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring, de som under utbildning vid skola eller vård i anstalt utför arbetsuppgift som till sin art liknar dem som vanligen utföres av arbetstagare samt de som eljest för annans räkning utför arbetsuppgift under omständigheter liknande dem som förekommer i anställningsförhållande.

Remissen omfattar inte något förslag till ändring av 25 § försäkringsavtalslagen. Vid motiveringen av 3 kap. 1 § gör departementschefen emellertid vissa uttalanden angående tillämpningen av 25 § efter ett genomförande av det remitterade förslaget. Sålunda framhålles, att en utvidgning av försäkringsgivares regressrätt bör motverkas. Regressansvar mot en principalansvarig arbetsgivare bör enligt departementschefen under alla förhållanden förutsätta, att någon för vilken arbetsgivaren svarar har handlat uppsåtligen eller grovt vårdslöst. Det naturliga synes departementschefen vara att medge regressrätt, förutom när arbetsgivaren själv har handlat uppsåtligen eller grovt vårdslöst, endast när sådant vållande ligger någon till last vilken såsom tillhörande den högsta ledningen kan sägas ha varit i arbetsgivarens ställe.

Arbetsgivarens ansvar för anställds vållande enligt 3 kap. 1 § inträder oberoende av eget vållande på arbetsgivarens sida; det är ett objektivt ansvar till skillnad från det skadeståndsansvar för arbetsgivare och annan som regleras i 2 kap. av förslaget. Lydelsen av 25 § första stycket försäkringsavtalslagen synes närmast leda till att regressansvar för arbetsgivare alltid kommer att föreligga i de fall då han svarar för anställds vållande enligt 3 kap. 1 §. Förarbetena till försäkringsavtalslagen innehåller intet som klart talar för en annan tillämpning. Inte heller kan några slutsatser dragas av den nuvarande rättstillämpningen, som vilar på andra grunder för arbetsgivaransvaret än som är aktuella för det nu föreslagna stadgandet i 3 kap. 1 §. En sådan inskränkning av regressansvaret som departementschefen åsyftar torde inte kunna vin-

nas utan lagändring. Betydande svårigheter måste emellertid föreligga att inom den grupp av arbetstagare, som enligt hittillsvarande rättstillämpning ansetts ådraga sin arbetsgivare principalansvar, med någon grad av bestämdhet göra en gränsdragning mellan sådana arbetstagare vilka såsom tillhörande en högre arbetsledning kan sägas ha varit i arbetsgivarens ställe och andra arbetstagare. Enligt lagrådets mening kan de skäl departementschefen anfört väl motivera, att regress tillåtes endast när arbetsgivaren själv eller, för juridiska personer, befattningshavare i organställning handlat uppsåtligen eller grovt vårdslöst. Bestämmelse härom skulle kunna införas i en ny punkt av 25 § första stycket försäkringsavtalslagen av följande lydelse: Sådan rätt till återkrav föreligger dock icke mot den som svarar för skadan uteslutande på grund av 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen.

3 kap. 2 §

Den av departementschefen nämnda domen av Svea hovrätt den 10 februari 1970 angående personskada, som tillfogats enskild person genom vållande av polisman i tjänsteutövning, har fastställts av högsta domstolen genom dom den 3 december 1971.

I samband med behandlingen av hur skaderegleringen avses skola tillgå innehåller motiven ett uttalande av departementschefen som synes innebära att skadereglerande myndighets beslut icke skulle kunna överklagas i administrativ ordning.

Besvärssakkunniga har i sitt slutbetänkande (SOU 1964: 27 s. 116) i redogörelsen för gällande rätt uttalat att i sådana fall som här avses (s. k. partsbesked) den enskilde motparten till staten genom administrativt överklagande vanligen kan, i sista hand hos Kungl. Maj:t, få partsståndpunkten inte blott laglighets- utan även lämplighetsprövad. Även inom doktrinen har uttalanden av liknande slag gjorts. Enligt vad lagrådet inhämtat förekommer det att vederbörande myndighets beslut i dylika ärenden genom besvär överklagas hos Kungl. Maj:t och avgöres på samma sätt som andra besvärsärenden men också att sådana ärenden bringas under Kungl. Maj:ts prövning genom anmälan eller annan formlös klagan (bl. a. när besvärstiden gått ut). Såsom besvärssakkunniga anfört inverkar förhållandet i princip inte på den enskilde partens möjlighet att vid allmän domstol föra tvistemålstalan mot det allmänna, därest förutsättningar för en dylik rättslig talan föreligger och han förmenar, att den ståndpunkt, som det allmänna slutligt intager, är oriktig.

Även om den skadereglerande myndighetens beslut att avslå en framställning om skadestånd eller att endast delvis bifalla ett skadeståndsyrkande sålunda torde kunna överklagas till överordnad myndighet och i sista hand till Kungl. Maj:t, finner lagrådet ej att detta förhållande bör

föranleda hinder för att skadestånd vid »faktisk skada» regleras i den i remissen föreslagna ordningen.

3 kap. 5 §

Uttrycket näringsverksamhet och det i anslutning därtill ofta förekommande ordet näringsidkare har efter hand i nyare lagstiftning fått en ganska bestämd innebörd (se t. ex. förarbetena till varumärkeslagen, lagen om företagsinteckning, lagen om otillbörlig marknadsföring, 16 kap. 9 § brottsbalken). Med näringsidkare brukar sålunda förstås envar som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art oavsett om verksamheten är inriktad på vinst eller ej. Att verksamheten avser att främja ett ideellt eller välgörande syfte utgör alltså ej hinder för att den betraktas såsom näringsverksamhet. I kravet på yrkesmässighet ligger att ett visst mått av varaktighet fordras. Verksamheten behöver dock inte vara stadigvarande. Även den som bedriver verksamhet av ekonomisk art under en begränsad tid kan därför anses utöva näringsverksamhet. Kravet på yrkesmässighet innebär inte heller, att den ekonomiska verksamheten skall utgöra vederbörandes huvudsysselsättning. Verksamhet som utövas såsom deltidssysselsättning eller som extraarbete på fritid anses alltså också enligt den gängse tolkningen av begreppet vara näringsverksamhet.

Departementschefen har i specialmotiveringen till det här ifrågavarande stadgandet givit uttrycket näringsverksamhet en tolkning, som inte helt ansluter sig till den sålunda gängse. Enligt departementschefen avses med näringsverksamhet i bestämmelsen inte bara yrkesmässig verksamhet utan all ekonomisk verksamhet, som bedrivs självständigt och i vinstsyfte. Vad som avses härmed exemplifieras med att en fastighetsägares förluster i form av uteblivna arrende- och hyresinkomster kommer att omfattas av bestämmelsen även om arrende- eller hyresavtalet inte ingår som led i en affärsmässig verksamhet.

När departementschefen ger uttrycket den innebörden, att näringsverksamheten skall bedrivas i vinstsyfte för att omfattas av stadgandet, innebär detta uppenbarligen en begränsning i förhållande till den gängse tolkningen. Mot bakgrund av de motiv, som anförts för stadgandet, synes dock inte finnas anledning till en sådan inskränkning av begreppet näringsverksamhet. Vid den skälighetsbedömning, som enligt stadgandet alltid skall ligga till grund för prövningen av ersättningsfrågan, bör också i förekommande fall kunna i erforderlig omfattning beaktas den omständigheten, att näringsverksamhet bedrives utan vinstsyfte. Det av departementschefen anförda exemplet synes däremot närmast åsyfta en utvidgning av begreppet näringsverksamhet i gängse mening. Att begreppet tolkningsvis skall kunna anses åsyfta också avtal som inte ingår som led i en affärsmässig verksamhet synes dock svårligen kunna anses förenligt med stadgandets ordalydelse. Även om en sådan tillämp-

ning av stadgandet av de skäl som anförts för detta i enstaka fall måhända skulle kunna anses önskvärd synes den därför knappast möjlig att genomföra utan en ändring av stadgandets ordalydelse. Den praktiska betydelsen av en dylik extensiv tolkning synes dock vara mycket liten.

Även om det, såsom departementschefen anfört i annat sammanhang, inte är ovanligt att ett och samma begrepp används i civilrättslig lagstiftning men ges ett varierande innehåll beroende på i vilket sammanhang det användes, anser lagrådet, att det ej finns anledning att begreppet näringsverksamhet vid tillämpningen av den förevarande bestämmelsen ges ett annat innehåll än det anses ha i andra lagar enligt nu gängse mening.

3 kap. 7 §

Den i förevarande paragraf intagna regeln att skadeståndstalan med anledning av beslut som högsta domstolen eller regeringsrätten fattat icke får föras såvida beslutet icke blivit upphävt eller ändrat skall enligt uttalande i remissprotokollet träffa även beslut som avser prövningstillstånd. Har ansökan om prövningstillstånd avslagits, skall parten inte kunna föra skadeståndstalan mot staten under åberopande av att fel eller försummelse förekommit i den lägre instansen; så skall kunna ske endast om avgörandet upphäves eller ändras t. ex. efter ansökan om resning eller besvär över domvilla. Enligt departementschefens mening torde det mera sällan vara av större intresse att möjligheten till sådan talan står öppen i andra fall. Uttalandet bygger på den förutsättningen att part genom klagan i ordinär väg i högsta instans kan vinna ändring i ett fattat beslut när det är felaktigt och villkoren i övrigt för skadeståndsrätt gentemot staten enligt förslagets regler är uppfyllda.

Genom de nya bestämmelser om fullföljd av talan till högsta domstolen och regeringsrätten som antagits av 1971 års riksdag (prop. 1971: 45 och 30, SFS 1971: 218 och 291) har införts en sträng begränsning av möjligheterna att bringa mål och ärenden under dessa domstolars prövning. Att ett överklagat beslut är felaktigt utgör sålunda icke tillräckligt skäl för prövningstillstånd. Emellertid skall enligt de föreslagna reglerna om skadeståndsansvar för det allmänna beslutets felaktighet inte heller vara tillräcklig grund för rätt till skadestånd. Härför kräves ytterligare bl. a. att beslutet tillkommit på grund av fel eller försummelse och att genom beslutet skälig standard blivit åsidosatt. Såsom departementschefen uttalat lär fullföljdsreglerna även i den nya utformningen ge utrymme för prövningstillstånd i de troligen mycket sällsynta fall då avgörande i hovrätt eller kammarrätt blivit oriktigt genom fel eller försummelse av sådan beskaffenhet att det enligt förslaget är skadeståndsgrundande. Det kan i detta sammanhang erinras om att departementschefen vid införandet av de nya fullföljdsreglerna

framhöll, att det vid sidan av resnings- och domvillofallen samt fall när det överklagade avgörandet kommit till på grund av grovt förbiseende eller grovt misstag kunde finnas andra undantagssituationer, där skälen för att tillåta sakprövning i högsta instans kunde anses vara lika starka, ett uttalande som ytterligare underströks vid lagförslagets behandling i riksdagen (JU utl. 1971: 7 s. 54). Enligt lagrådets mening kan det förutsättas att högsta domstolen och regeringsrätten vid tillståndsprövningen enligt de nya bestämmelserna fäster särskilt avseende vid möjligheten av en skadeståndstalan mot det allmänna i sådana fall när ett överklagat beslut blivit oriktigt på grund av fel eller försummelse och genom beslutet skälig standard blivit åsidosatt.

Undantagsregeln i förevarande paragraf avser även talan om ersättning med anledning av beslut som försäkringsdomstolen meddelat. Skälen för begränsning av rätten att föra skadeståndstalan såvitt angår denna domstols beslut har inte närmare angivits i remissprotokollet. Någon motsvarande begränsning föreslås ej när det gäller rätten att föra talan om skadestånd med anledning av beslut som meddelas av andra slutinstanser på speciella rättsområden t. ex. arbetsdomstolen, marknadsrådet och statens hyresråd. Lagrådet vill för sin del förorda att begränsningsregeln icke göres tillämplig i fråga om beslut av försäkringsdomstolen.

3 kap. 8 §

Enligt motiven synes vara avsett att bestämmelsen i första stycket skall gälla fall då ersättning *skall* utgå enligt trafikförsäkringslagen. I enlighet härmed bör »utgår» ändras till »skall utgå».

Det i andra stycket upptagna särskilda stadgandet om skadeståndsansvaret vid lotsning torde böra upptagas under eget paragrafnummer.

3 kap. 9 §

Paragrafen torde böra ändras i överensstämmelse med den i prop. 1971: 151 föreslagna ändringen av 2 kap. 2 § rättegångsbalken.

4 kap. 1 §

Syftet med förevarande paragraf är att inskränka och i övrigt begränsa den skadeståndsskyldighet som åvilar en arbetstagare för person- och sakskada enligt 2 kap. samt för ren förmögenhetsskada enligt 5 kap. 1 §. Enligt motiven till paragrafen och dess avfattning omfattar den emellertid även fall då skyldighet att ersätta ren förmögenhetsskada föreligger på grund av avtalsförhållanden och speciallagstiftning utan att, såsom förutsättes i 5 kap. 1 §, skadan vållats genom brott. Såsom exempel i sistnämnda hänseende nämnes i motiven fall då arbetstagare åsidosatt sina förpliktelser enligt tjänsteavtalet mellan honom och arbetsgivaren eller genom försummelse föranlett att arbetsgivaren

blir skadeståndsskyldig i förhållande till avtalskontrahent. I fråga om paragrafens tillämpningsområde behandlas i motiven vidare förhållandet mellan paragrafen och de speciella skadeståndsreglerna i arbetsrättslig lagstiftning som är avsedda att tillämpas under särskilt hänsynstagande till arbetsrättsliga grundsatser och som omfattar även icke-ekonomisk skada. Vidare beröres de särskilda jämkningsregler som finns i associationsrättslig lagstiftning och i immaterialrättsliga lagar ävensom arbetstagares skadeståndsansvar enligt bilansvarighetslagen.

Enligt den uppfattning om innebörden av 1 kap. 1 § som lagrådet förut givit uttryck åt blir förevarande paragraf i princip icke tillämplig i den mån kontraktsregler eller speciallag innebär att fullt skadestånd skall utgå eller, då jämkning får ske, bedömandet skall göras enligt grunder som icke överensstämmer med dem som angives i förevarande paragraf.

Tillämpad på vissa av de fall som beröres i motiven leder lagrådets uppfattning till följande. Om tjänsteavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare innehåller särskilda, från bestämmelserna i förevarande paragraf avvikande regler om skadeståndsansvar eller dylika avvikelser eljest anses framgå av avtalet, utesluter detta tillämpning av paragrafen. Även i andra kontrakts- eller kvasikontraktsrättsliga förhållanden kan det förekomma att tillämpning av paragrafen uteslutes. Såsom exempel må hänvisas till 25 § avtalslagen som medför att en arbetstagare, som ingår avtal för arbetsgivarens räkning utan att vara behörig därtill, kan vara skyldig att utge fullt skadestånd till sin medkontrahent.

Bestämmelserna i 8 § kollektivavtalslagen utesluter i enlighet med vad tidigare anförts direkt tillämpning av förevarande paragraf. Motsvarande gäller de bestämmelser i statstjänstemanna- och kommunaltjänstemannalagarna vilka hänvisar till 8 § kollektivavtalslagen. Detsamma får anses bli fallet beträffande skadeståndsbestämmelserna i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt samt 1970 års lag om arbetstid m. m. i husligt arbete.

Då 8 § kollektivavtalslagen anses hindra tillämpning av förevarande paragraf, måste också de skadeståndsföreskrifter som finns upptagna i särskilda kollektivavtal få samma verkan. Som exempel på dylika föreskrifter må – på grundval av uppgifter som lagrådet erhållit vid föredragningen – nämnas föreskrifter om arbetstagares ansvar för skada genom fel eller försummelse på eller för förlust av verktyg, redskap, persedlar, maskiner och material. Däremot synes i vissa andra avtal förekommande föreskrifter som i allmänna ordalag ålägger arbetstagarna att iakttaga omsorg och aktsamhet icke vara av betydelse i ifrågavarande hänseende.

Även om såsom nu anförts en omedelbar tillämpning av bestämmelsen i 4 kap. 1 § i viss utsträckning är utesluten på grund av 1 kap. 1 § kan, på sätt tidigare erinrats, paragrafen komma att i rättstillämp-

ningen tilläggas betydelse såväl när det gäller att bedöma innehållet i en arbetstagares ansvar i kontraktsförhållanden som vid tillämpning av annorlunda formulerade jämkningsregler. I praktiken torde därför skillnaden mellan departementschefens och lagrådets uppfattning icke bliva av så stor betydelse.

Varken i förarbetena eller remissprotokollet har berörts frågan om ansvarsbegränsningens betydelse beträffande redogöraransvaret i offentlig förvaltning. Då äldre strängare bestämmelser om redogöraransvaret upphävdes genom förordningen (1961: 313) om förfarandet i anmärkningsmål, förutsattes att beträffande sådant ansvar därefter skulle gälla allmänna skadeståndsregler, dvs. att ersättningsskyldighet skulle föreligga då vederbörande gjort sig skyldig till vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i tjänsten. I den mån särskilda regler rörande dylikt ansvar icke finns eller kommer till stånd, medför 4 kap. 1 § en avsevärd begränsning av det allmännas möjligheter att utfå ersättning för felaktiga utbetalningar och uppkomna brister. I saknad av utredning har lagrådet icke underlag för någon åsikt om begränsningens betydelse för det allmänna och om lämpligheten av att begränsningen blir gällande. Motsvarande frågor inom det privata näringslivet blir att bedöma på grundval av vad tjänsteavtalet kan anses innebära.

Vad nu sagts om redogöraransvaret gäller också i fråga om skyldighet för värnpliktiga och andra krigsmän att utgiva ersättning för förlust av eller skada å krigsmakten tillhörig eller för dess behov avsedd egendom, t. ex. ansvar för utlämnade persedlar och annan materiel. Ersättningsskyldighet i sådana fall kan åläggas av befattningshavare vid krigsmakten, se härom militära rättegångslagen (1948: 472). I fråga om skyldigheten att utgiva ersättning må hänvisas till vad första lagutskottet anförde i utlåtande 1944: 35.

Med de reservationer som innefattas i det sagda ansluter sig lagrådet till förslaget, att i lagen upptaga bestämmelse om begränsning av arbetstagares skadeståndsansvar.

Vad angår paragrafens avfattning kan väl anses att det omnämnande av de olika skadefallen som fanns i 4 § av skadeståndskommitténs förslag II var ägnat att bättre än det remitterade förslaget belysa paragrafens innebörd. Lagrådet anser dock att det remitterade förslaget kan godtagas. Likaledes ansluter sig lagrådet till förslaget i fråga om vad som skall beaktas vid tillämpning av paragrafen, dvs. den skadegörande handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och omständigheterna i övrigt. Däremot kan lagrådet icke tillstyrka att skadeståndsansvar skall föreligga endast i den mån synnerliga skäl föreligger.

I olika sammanhang betonas i motiven vikten av att alltför skarpa

gränser icke uppställes mellan de fall då fullt skadestånd alltid skall utgå och de fall då skadestånd kan bortfalla eller nedsättas. Denna synpunkt har enligt lagrådets mening icke tillbörligt beaktats i fråga om förevarande paragraf. Betydande motsättningar uppstår mellan fall då kontraktsregler medför full ersättningsplikt och med dessa likartade fall då enligt förevarande paragraf det kräves synnerliga skäl för att ålägga ens jämkat skadestånd. Liknande följd av gränsdragningar uppkommer när det gäller arbetstagarbegreppet som enligt förslaget är ganska svävande samt i fråga om bedömandet av huruvida fel eller försummelse begåtts i eller utom tjänsten.

Den tveksamhet som med fog kan hysas om lämpligheten av att arbetsgivare skall ansvara för sakskada som en arbetstagare i tjänsten vållar en annan arbetstagare, synes innefatta skäl att icke i så hög grad som förslaget innebär inskränka den vållandes ansvar. I dylika fall inverkar också preventionssynpunkten men i lika grad bör denna beaktas i andra fall. Härom må hänvisas till vad lagrådet inledningsvis anfört. Härjämte må erinras att, såsom departementschefen framhållit, en strängare bedömning av en arbetstagares ansvar kan vara påkallad i fråga om hans direkta skadeståndsansvar mot arbetsgivaren, särskilt vid bristande redovisning av anförtrodda medel och vårdslöshet i fråga om verktyg o. d. Härutinnan må också hänvisas till vad lagrådet ovan anfört om redogöraransvaret i förvaltningen och krigsmäns ansvar för utlämnade persedlar eller annan materiel. Den i motiven förekommande hänvisningen till att preventionen kan upprätthållas genom disciplinära eller andra åtgärder synes knappast väga tungt; den milda repression som en, eventuellt jämkad, ersättningsskyldighet innebär torde i allmänhet vara att föredraga.

Den personkrets som avses med begreppet arbetstagare är numera synnerligen omfattande och av mycket heterogen sammansättning. Till följd av utvidgningen av det allmännas verksamhet samt den omställning till verksamhet i bolags- eller föreningsform som skett beträffande enskild näringsverksamhet, omfattar arbetstagarbegreppet den allt övervägande delen av befolkningen, från de högsta cheferna till unga lärlingar. Enligt förslaget skall begreppet i skadeståndslagen omfatta även andra som eljest icke räknas dit (interner, skolelever, värnpliktiga). Att vid ansvarsfrågans bedömande arbetstagarens ställning skall vara en viktig faktor har i paragrafen uttryckligen angivits. I ett sammanhang har departementschefen framhållit, att parterna på arbetsmarknaden bör lämnas frihet att genom kollektivavtal reglera frågan om arbetsgivares principalansvar mot egna arbetstagare. Framför att i så hög grad som föreslagits minska skadeståndsansvaret för alla andra arbetstagare i de mest skiftande ställningar synes det vara att föredraga att frågan om kollektivanställdas ansvar överlämnas till reglering genom

avtal. En reglering i denna ordning skulle omfatta den största delen av arbetstagarna och få viss betydelse även för arbetstagare som icke omfattas av kollektivavtal.

I motiven till kravet på synnerliga skäl uttalas, att vid en avvägning mellan å ena sidan arbetstagarens behov av skydd mot bördan av ett skadeståndsansvar och å andra sidan den skadelidandes intresse att få ersättning för skadan bör ofta arbetstagarens skyddsbehov lämnas företräde samt att undantag dock kan tänkas, när förhållandena på den skadelidandes sida är särskilt ömmande eller när arbetstagaren har särskilt god ekonomisk bärkraft. Sistnämnda uttalande synes icke innebära tillbörlig hänsyn till att skadevållaren och den skadelidande ej sällan befinner sig i ungefär samma ställning och i samma ekonomiska omständigheter och att i dylikt fall bedömningen snarast borde bli motsatt den som antytts i motiven. De exempel som departementschefen anför och vad han i övrigt uttalat i anslutning till förevarande paragraf samt vad lagrådet ovan erinrat kan knappast anses innebära, att det för skadeståndsansvars åläggande alltid bör fordras synnerliga skäl om detta uttryck tillägges den mening som eljest åsyftas i lagstiftningen, eller i hög grad särpräglade fall.

Slutligen bör beaktas att, enligt vad i motiven anförts, principen i gällande rätt, att arbetstagaren bär fullt skadeståndsansvar för skada som han i tjänsten vållar sin arbetsgivare, i praktiken mera sällan fullt ut hävdats av arbetsgivarna beträffande skadad eller förkommen materiel, felaktigt utförda produkter etc. Departementschefen uttalar också, att det hör till sällsyntheterna att enskilda arbetsgivare riktar ersättningskrav mot någon sin arbetstagare, om inte denne har förfarit särskilt klandervärt. Det framstår mot denna bakgrund icke såsom påkallat att begränsa arbetstagares ansvar i så hög grad som kravet på synnerliga skäl innebär.

Å andra sidan synes det vara önskvärt att i paragrafen tydligare framhålles att fullt skadestånd icke alltid skall utgå utan prövningen avse även frågan om nedsättning av skadeståndsbeloppet till vad som är skäligt.

På grund av det anförda hemställer lagrådet, att paragrafen i nu ifrågavarande hänseende avfattas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som föreslogs av skadeståndskommittén och får innehålla, att arbetstagare är ansvarig endast om och i den mån det med hänsyn till i paragrafen angivna omständigheter är skäligt. I varje fall bör paragrafen ändras på det sätt att »synnerliga skäl» ersättes med »särskilda skäl».

5 kap. 1 §

Förevarande paragraf innehåller en regel om ersättning för ren förmögenhetsskada vållad genom brott. Bestämmelser som avser ren förmögenhetsskada återfinnes på skilda ställen i den föreslagna lagen. Be-

greppet definieras i 1 kap. 2 §. I 3 kap. 2 § stadgas att staten eller kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet, och de efterföljande reglerna i kapitlet gäller även sådan skada. Föreskriften i 4 kap. 1 § om begränsning av arbetstagares skyldighet att ersätta skada som han vållat genom fel eller försummelse i tjänsten gäller all skada och avser således även ren förmögenhetsskada, också sådan som vållas genom brott. Förevarande paragraf har upptagits under kapitelrubriken »Gemensamma bestämmelser». Den regel som här ges har emellertid inte närmast karaktären av komplettering till bestämmelserna i de föregående kapitlen; den är i realiteten en självständig ansvarsregel vid sidan av övriga regler om ersättning för ren förmögenhetsskada och har nära anknytning till stadgandena i 2 kap. och till bestämmelsen i 3 kap. 1 §. Enligt lagrådets mening skulle lagens föreskrifter om denna skadetyp vinna i överskådlighet om förevarande paragraf finge utgå ur 5 kap. och ersättas av regler med motsvarande innehåll i 2 kap. och 3 kap. 1 §. Lagrådet förordar att så sker. I 2 kap. bör då intagas en ny paragraf, 4 §, som kan ges följande lydelse: Vållar någon ren förmögenhetsskada och sker det genom brott, gäller i fråga om skyldighet att ersätta skadan vad i detta kapitel är stadgat om person- och sakskada. I 3 kap. 1 § bör efter det första stycket inskjutas ett särskilt stycke med det innehållet att bestämmelsen i första stycket skall gälla även ren förmögenhetsskada som arbetstagaren i tjänsten vållar genom brott. Införes ett sådant stadgande i 3 kap. 1 § blir det även tydligare, att den allmänna jämkningsregeln i 3 kap. 6 § första punkten blir tillämplig på ren förmögenhetsskada som vållats genom brott.

Får 1 § utgå ur 5 kap. synes det vara lämpligast att kapitlet inledes med bestämmelserna i 3 och 4 §§ samt att stadgandena i 2 § upptages efter dessa.

I remissprotokollet har departementschefen närmare utvecklat vad som i denna paragraf avses med brott. I anslutning härtill kan hänvisas till vad lagrådet anför om detta spörsmål under 2 kap. 3 § i förslaget.

5 kap. 2 §

I andra stycket av 5 kap. 2 § upptages motsvarighet till vad som nu stadgas i 6 kap. 3 § andra stycket strafflagen angående bekostande av tryckning av dom.

Åläggande för någon att bekosta tryckning skall enligt förslaget kunna meddelas på yrkande av målsägande. Sådant yrkande skall i mål mot den som gjort sig skyldig till ärekränkning kunna framställas såväl när talan föres om ansvar som då målet uteslutande avser skadestånd. Även i fall då talan om skadestånd föres mot arbetsgivare eller det allmänna enligt 3 kap. 1 eller 2 § kan yrkande framställas om åläggande att bekosta tryckning av domen. Det synes under angivna förhållanden icke helt träffande att ange den part som kan framställa yr-

kandet med uttrycket målsägande. Lämpligen torde i stadgandet kunna anges att yrkandet skall framställas av den kränkte. Även detta uttryck torde innebära att, såsom departementschefen åsyftat, möjlighet finns för anhörig att framställa sådant yrkande i mål om ansvar eller skadestånd i anledning av förtal av avliden.

5 kap. 5 §

Den praktiskt viktiga händelsen att sakskada innefattar förlust av saken synes icke på ett naturligt sätt låta sig inordnas under regeln om ersättning för värdeminskning. Med hänsyn härtill och med viss redaktionell jämkning i övrigt föreslås att paragrafen får följande lydelse: Vid sakskada skall ersättning utgå för sakens värde eller utgift för iståndsättande och värdeminskning samt för annan kostnad till följd av skadan och för hinder eller förlust i den skadelidandes näring.

5 kap. 7 §

Lagrådet kan ansluta sig till vad departementschefen anfört angående innebörden av denna paragraf i förhållande till begränsningsreglerna i 2 kap. 2 och 3 §§, 3 kap. 6 § och 4 kap. 1 §. Det är emellertid önskvärt att härmed avsedda undantag från det solidariska ansvaret kommer till uttryck i paragrafen. Det förordas att till bestämmelsen fogas förbehållet »i den mån ej annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åvilar någon av dem».

Ibland kan inträffa att solidarisk betalningsplikt icke kommer att föreligga. Om t. ex. den skada som skall ersättas skattats till 1 000 kr. och skadeståndet jämkas till 500 kr. för envar av två skadeståndsskyldiga, skall den ersättningsberättigade äga få 500 kr. av vardera. I dylikt fall bör av det föreslagna tillägget anses följa att de skall förpliktas att utge 500 kr. var.

Att vid kumulation av skadeståndsbelopp som ålagts flera för samma skada aldrig mera sammanlagt skall utges än det belopp vartill skadan uppskattats kan ej behöva utsägas.

5 kap. 8 §

Lagrådet förordar att paragrafen, med närmare anslutning till 6 kap. 5 § strafflagen, får följande lydelse: Har någon medverkat till skada endast genom sådan underlåtenhet att avslöja brott som avses i 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken, är han ej skyldig utge ersättning för skadan.

Även med denna lydelse torde det vara tydligt att en skyldighet att avslöja brott som vilar även på annan grund än angivna lagrum kan medföra skadeståndsansvar.

Ikraftträdandet

Härutinnan hänvisas till vad som anförts i inledningen.

Förslagen till lagar om ändring i sjölagen, sjömanslagen och luftfartslagen

I remissen föreslås att nuvarande bestämmelser om jämkning av skadeståndsskyldighet i 67 § sjölagen, 50 § sjömanslagen och 10 kap. 3 § luftfartslagen skall upphävas och ersättas med en erinran om att beträffande skadeståndsansvaret för de arbetstagare som nu omfattas av jämkningsreglerna skall tillämpas vad som i allmänhet gäller om arbetstagares skadeståndsansvar, dvs. 4 kap. 1 § i skadeståndslagen. Denna erinran har utformats som en materiell bestämmelse angående skadeståndsansvaret för samtliga de personer som de nuvarande bestämmelserna avser. Då dessa bestämmelser i vissa fall torde kunna vara tillämpliga även beträffande personer som icke är att betrakta som arbetstagare i skadeståndslagens mening, synes ändringen av stadgandena ha gått längre än vad som åsyftats. Enligt lagrådets mening bör inte i detta sammanhang ske annan ändring än att skadeståndslagens bestämmelse i 4 kap. 1 § göres tillämplig på personer som är att anse som arbetstagare. Lämpligen synes detta kunna ske så att nuvarande jämkningsregler bibehålles oförändrade och att ett nytt stycke fogas till ifrågavarande paragrafer i sjölagen, sjömanslagen och luftfartslagen av följande lydelse: Om skadeståndsansvaret för den som är arbetstagare gäller vad som sägs i 4 kap. 1 § skadeståndslagen.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1948: 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m.

De särskilda skäl som föranlett begränsning av skadeståndsansvaret för de befälhavare och förare av krigsmaktens fartyg eller luftfartyg, som avses i 7 § 1948 års lag angående införande av lagen om ändring i strafflagen och i 1929 års lag om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd, torde med hänsyn bl. a. till den tekniska utvecklingen i våra dagar med samma styrka i och för sig kunna anföras till stöd för att även andra grupper av befattningshavare — främst inom krigsmakten men även inom polisväsendet, brandväsendet och liknande områden — i samma utsträckning borde komma i åtnjutande av befrielse från skadeståndsansvar. De i det remitterade förslaget upptagna reglerna om begränsning av arbetstagares skadeståndsansvar torde emellertid vid en riktig tillämpning i praktiskt taget alla fall leda till samma begränsning av skadeståndsansvaret för de berörda befattningshavarna som föreskrives i de ifrågavarande särskilda författningarna. Ehuru dessa väl formellt innefattar en mera långtgående begränsning av skadeståndsansvaret än som följer av de föreslagna allmänna bestämmelserna, vill lagrådet på grund av det anförda för sin del föreslå att de upphäves. Ur systematisk synpunkt framstår en utmönstring av dessa ganska speciella föreskrifter också såsom fördelaktig.

Ur protokollet: *Ingrid Hellström*

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 14 januari 1972.

Närvarande: statsministern PALME, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, FELDT.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets yttrande över förslagen till

1) *skadeståndslag,*
2) *lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1),*
3) *lag om ändring i sjömanslagen (1952: 530),*
4) *lag om ändring i luftfartslagen (1957: 297),*
5) *lag om ändring i lagen (1948: 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m.,*
6) *lag om ändring i lagen (1944: 705) om aktiebolag,*
7) *lag om ändring i lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse,*
8) *lag om ändring i lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar,*
9) *lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse,*
10) *lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker,*
11) *lag om ändring i lagen (1916: 312) angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik,*
12) *lag om ändring i rättegångsbalken.*

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har i allt väsentligt godtagit det remitterade förslaget till skadeståndslag och anser sig, trots vissa betänkligheter med hänsyn bl. a. till pågående skadeståndsrättsligt reformarbete, inte böra avstyrka att den föreslagna lagstiftningen genomförs nu. Under hänvisning till att 1966 års skadeståndskommitté nyligen lagt fram förslag om att en allmän jämkningsregel införs i skadeståndsrätten förordar emellertid lagrådet, för den händelse en sådan regel införs inom närmare tid, att det får anstå med skadeståndslagens ikraftträdande, så att jämkningsregeln och vad därmed sammanhänger dessförinnan kan inarbetas däri. Ett visst anstånd kan enligt lagrådet också vara motiverat för att bereda myndigheter och

försäkringsanstalter tillfälle att sätta sig in i lagens bestämmelser och dess motiv.

Förslaget till skadeståndslag utgör resultatet av ett mångårigt lagstiftningsarbete. Som jag har framhållit vid remissen till lagrådet föreligger ett starkt behov av reformer på skadeersättningsområdet. Reformarbetet är emellertid omfattande och måste bedrivas i etapper. De förslag som nu läggs fram utgör en på lämpligt sätt avgränsad första etapp och svarar mot reformönskemål som vid åtskilliga tillfällen under senare år har förts fram från riksdagens sida och i den allmänna debatten. Även lagrådet har betecknat reformerna som önskvärda. Det möter tekniskt sett inte hinder att förelägga riksdagen förslagen i sådan tid att skadeståndslagen kan sättas i kraft den 1 juli 1972. Ett ytterligare uppskov med genomförandet av reformerna kan under dessa förhållanden försvaras endast om mycket starka sakskäl kan anföras. Att pågående utredningsarbete redan har resulterat och inom kort kommer att resultera i förslag som innebär ändringar i eller tillägg till det lagförslag som nu föreligger till bedömande utgör inte i och för sig ett sådant skäl. Det ligger i sakens natur att de enskilda etapperna i ett långsiktigt reformarbete av detta slag inte kan representera slutgiltiga lösningar utan till en del får karaktären av kortsiktiga provisorier i avvaktan på nya delresultat av pågående utredningsarbete. Redan vid remissen till lagrådet förutskickade jag f. ö. att skadeståndslagen kunde komma att successivt underkastas justeringar och kompletteringar. Lagen har också fått en teknisk uppbyggnad och utformning som är direkt avsedd att underlätta framtida lagändringar och göra det möjligt att vidta önskvärda ändringar utan större ingrepp i lagkomplexet.

När det gäller behovet av anstånd för att bereda myndigheter och försäkringsinrättningar tillfälle att sätta sig in i den nya lagstiftningen vill jag framhålla, att de reformer som föreslås har varit kända i snart ett år och att lagrådsgranskningen inte föranleder några sakliga ändringar av betydelse. De förändringar i ansvarsförsäkringsvillkoren som påkallas av de nya reglerna om barns och psykiskt abnormas skadeståndsansvar och av bestämmelserna om utvidgat principalansvar för arbetsgivare är föga genomgripande och tekniskt enkla att genomföra. Eftersom den nya lagen blir tillämplig bara i fråga om skadefall som inträffar efter ikraftträdandet torde de myndigheter som berörs av bestämmelserna om utvidgat skadeståndsansvar för det allmänna i verkligheten få avsevärd tid på sig även efter ikraftträdandet, innan de behöver ta ställning till konkreta tillämpnings- och tolkningsfrågor.

På nu anförda skäl förordar jag att den nya skadeståndslagen får träda i kraft den 1 juli 1972.

Jag övergår härefter till att behandla de erinringar och påpekanden av sakligt innehåll eller av lagteknisk karaktär som lagrådet har framfört.

Förslaget till skadeståndslag

Vad lagrådet har anfört i fråga om beaktande vid sakskador av skadeståndets preventiva funktion föranleder inte någon erinran från min sida. Detsamma gäller de allmänna synpunkter i övrigt på förslaget som lagrådet inledningsvis har anfört.

I remissprotokollet har jag utförligt redovisat min syn på de allmänna utomobligatoriska skadeståndsreglernas – varmed åsyftas såväl skadeståndslagens bestämmelser som de oskrivna rättsregler och grundsatser som utbildats eller kan komma att utbildas i rättstillämpningen – allmängiltiga karaktär. Lagrådet synes i och för sig inte hysa någon avvikande mening i denna fråga. Av pedagogiska skäl ansåg jag det önskvärt att den principiella grundsyn som sålunda bär upp lagförslaget och dess motiv kommer till uttryck i en inledande bestämmelse i lagen. Emellertid synes mig lagrådets kritik mot att i 1 kap. 1 § har getts en föreskrift om tillämpning – vid sidan av skadeståndslagens bestämmelser – av allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser vara berättigad. Jag delar sålunda uppfattningen att lagen inte bör innehålla någon sådan föreskrift och att det även utan denna bestämmelse lär vara ställt utom tvivel att allmänna grundsatser skall tillämpas. I samband med att hänvisningen till allmänna grundsatser utgår bör inledningsorden i paragrafen av lagtekniska skäl formuleras om på sätt som lagrådet har föreslagit. Paragrafen förlorar därmed något av sitt pedagogiska värde i nyssnämnda hänseende, men den nya lydelsen innebär självfallet inte något ändrat ståndpunktstagande från min sida i frågan om de utomobligatoriska skadeståndsreglernas karaktär av grundläggande och i princip allmängiltiga rättsnormer.

I fråga om förhållandet mellan skadeståndslagen och skadeståndsrättslig speciallagstiftning har lagrådet med anledning av vissa uttalanden som jag har gjort i remissprotokollet bl. a. ifrågasatt om man kan få tillräcklig vägledning för lösning av uppkommande konfliktsituationer genom att söka utröna de rättspolitiska överväganden bakom en viss bestämmelse. Jag vill till detta uttalande och de resonemang lagrådet utvecklar i anslutning härtill först framhålla, att min hänvisning till de rättspolitiska övervägandena utgör endast en erinran om det i och för sig självklara förhållandet att den rättspolitiska grunden alltid utgör ett viktigt element att ta i betraktande när det gäller att tolka en bestämmelse i en speciallag och att avgöra om eller i vilken mån bestämmelsen innefattar avvikelse från de allmänna regler i samma ämne som innefattas i en sådan lag av allmän karaktär som skadeståndslagen. Med tillämpning av gängse lagtolkningsmetoder lär man inte heller kunna undgå att vid bedömningen av den rättspolitiska grunden ta hänsyn till de förskjutningar som skett i förhärskande samhällsvärderingar sedan en viss bestämmelse infördes, så att denna bedömning kan i fråga om en och samma bestämmelse utfalla olika vid skilda tidpunkter. Och även om, som lagrådet har anfört, någon

entydig rättspolitisk motivering till en bestämmelse ofta inte står att finna, lär de rättstillämpande organen inte kunna undandra sig att i de enskilda fallen söka sig fram till en rättspolitisk värdering av bestämmelsen i överensstämmelse med de ändamålssynpunkter som ytterst måste antas ha varit vägledande för lagstiftaren.

Men även med dessa utgångspunkter kan jag naturligtvis instämma i lagrådets uttalande, att i fall då det är önskvärt att skadeståndslagens regler skall tillämpas men dessa inte går att förena med det nuvarande innehållet i speciallag sådant det kan fastställas med tillämpning av gängse tolkningsregler, besked måste lämnas för rättstillämpningen. Det bör emellertid enligt min mening i första hand ske genom att specialbestämmelsen ändras eller upphävs. Däremot skulle det inte rimma väl med den grundsyn på förhållandet mellan skadeståndslagen och skadeståndsrättslig speciallagstiftning som jag har utvecklat i remissprotokollet att i skadeståndslagen införa särbestämmelser av innebörd att den ena eller andra av lagens regler skall tillämpas utan hinder av avvikande föreskrifter i speciallagstiftningen. Leder tolkningen av en sådan föreskrift till att den ej överensstämmer med skadeståndslagens motsvarande regler och anser lagstiftaren att en tillämpning av bestämmelsen i överensstämmelse med denna tolkning för till sakligt sett otillfredsställande resultat, finns enligt min uppfattning ingen annan godtagbar lagteknisk lösning av problemet än att specialbestämmelsen upphävs eller ändras.

Från nu angivna utgångspunkter föranleder mig lagrådets uttalanden om tillämpningen av den skadeståndsrättsliga speciallagstiftningen att anföra avvikande mening endast i ett hänseende. Enligt lagrådets mening ger den föreslagna skadeståndslagen inte utan uttryckligt stadgande därom tydligt vid handen att lagens bestämmelser i 2 kap. 2 och 3 §§ samt 4 kap. 1 § om begränsning i vissa fall av skadeståndsansvaret på grund av eget vållande blir tillämpliga även på sådana regressanspråk som grundas på uttryckliga regler i speciallagstiftningen om rätt för den som enligt sådan lagstiftning svarar för skada på annan grund än eget vållande att återkräva skadeståndet av den som vållat skadan. Som exempel på sådana regressregler anför lagrådet 11 § järnvägsansvarighetslagen, 11 § bilansvarighetslagen, 4 § lagen om tillsyn över hundar, 20 § atomansvarighetslagen. Lagrådet förordar på nu anförda skäl, att i 5 kap. skadeståndslagen tas upp en särskild föreskrift av innebörd att lagens nyssnämnda bestämmelser om begränsning av skadeståndsansvar på grund av eget vållande skall, utan hinder av vad som föreskrivs i 1 kap. 1 §, tillämpas när enligt vad därom är stadgat i annan lag utgivet skadestånd sökes åter från den som vållat skadan.

Som framgår redan av vad jag har anfört i remissprotokollet får de ifrågavarande regressreglerna enligt min mening ses endast som en erinran om den numera allmänt erkända grundsatsen att den som bär skade-

ståndsansvar på objektiv grund i princip har rätt till återkrav – dvs. inträder i den skadelidandes rätt – mot den som enligt allmänna regler svarar för skadan på grund av eget vållande. Däremot synes det mig saknas grund för antagande att lagstiftaren genom regressreglerna åsyftat att med avvikelse från allmänna skadeståndsregler åstadkomma en särreglering av vållandeansvarets omfattning för rättssubjekt som inte själva är underkastade det strängare ansvaret. Det lär inte heller kunna anföras exempel på att domstolarna gett någon av dessa regressbestämmelser en sådan innebörd. Tillkomsten av den nya skadeståndslagen synes inte heller kunna föranleda att denna tolkningsfråga framdeles skulle besvaras på annat sätt än hittills. Något förtydligande anser jag därför inte vara behövligt vare sig i skadeståndslagen eller i speciallagstiftningen.

Å andra sidan kan det hävdas att den subrogationsprincip dessa regressbestämmelser ger uttryck för numera är så allmänt erkänd att bestämmelserna inte längre fyller något självständigt ändamål och följaktligen skulle kunna upphävas, ett alternativ som också lagrådet synes ha räknat med. En sådan åtgärd anser jag emellertid böra föregås av en mera noggrann genomgång och kartläggning av befintliga regressregler i speciallagstiftningen än som kan ske inom ramen för förevarande propositionsarbete. Skadeståndskommittén lär i samband med uppdraget att se över bestämmelserna om försäkringsgivares regressrätt få anledning att komma in på frågan om flera skadeståndsskyldigas ansvarighet och fördelningen mellan dem inbördes av skadeståndsansvaret. Det synes mig lämpligt att frågan om upphävande eller ändring av de nu ifrågavarande regressreglerna tas upp till en förutsättningslös prövning i det sammanhanget. Jag är under dessa förhållanden inte beredd att nu lägga fram några förslag i berörda hänseenden.

Vad lagrådet har uttalat i anslutning till 1 kap. 2 § och 2 kap. 1 § i det remitterade förslaget föranleder inte någon erinran från min sida.

Jag kan i allt väsentligt instämma också i vad lagrådet har anfört i anslutning till 2 kap. 2 och 3 §§ i det remitterade förslaget. I princip godtar jag de skäl lagrådet har åberopat till grund för förslaget att i 2 kap. 2 § tas in en uttrycklig hänvisning till ansvarsförsäkring på barnets sida som en omständighet att särskilt beakta vid skälighetsbedömningen. Emellertid synes dessa skäl motivera att en motsvarande hänvisning tas in också i 2 kap. 3 §. Som lagrådet har framhållit är visserligen den praktiska betydelsen av ansvarsförsäkring väsentligt större när det gäller barns skadeståndsansvar. Med hänsyn till att de båda paragraferna i övrigt har en helt likartad uppbyggnad och för att undgå oberättigade motsatsslut bör emellertid enligt min mening ett tillägg rörande ansvarsförsäkring göras i båda lagrummen. I lagtekniskt hänseende anser jag detta lämpligen kunna ske genom att ansvarsförsäkring särskilt nämns i uppräkningen av de omständigheter som skall beaktas vid skälighetsprövningen. Sålunda bör i 2 kap. 2 och 3 §§ i det remitterade förslaget

orden »föreliggande ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter» ersättas med »föreliggande ansvarsförsäkring och andra ekonomiska förhållanden samt övriga omständigheter».

Lagrådets förslag till ändrad lydelse av rubriken till 3 kap. skadeståndslagen anser jag böra godtas.

Vad angår omfattningen av den krets av personer som under beteckningen »arbetstagare» skall omfattas av bestämmelsen om principalansvar i 3 kap. 1 § synes lagrådet i sak väsentligen ansluta sig till mina uttalanden vid remissen till lagrådet. I stor utsträckning måste den närmare avgränsningen av personkretsen överlämnas till rättstillämpningen att avgöras på grundval av de ändamålssynpunkter som bär upp lagstiftningen i denna del. Att göra något bestämt och allmängiltigt uttalande om hur t. ex. den av lagrådet särskilt berörda gruppen av s. k. beroende uppdragstagare bör bedömas vid lagens tillämpning anser jag inte vara möjligt. Jag anser mig dock böra vidhålla den principiella uppfattning som jag har gett uttryck åt vid remissen till lagrådet och som innebär att beroende uppdragstagare som regel bör ådra uppdragsgivaren principalansvar.

Jag har inte någon erinran mot lagrådets förslag att omfattningen av den berörda personkretsen preciseras i lagen genom ett tilläggsstadgande i 5 kap. beträffande dem som i varje fall inte omfattas av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet, dvs. främst värnpliktiga och andra som fullgör lagstadgad tjänstgöring, elever vid skolor e. d. samt intagna på olika anstalter och andra som utför arbete under omständigheter liknande dem som råder i anställningsförhållanden. Den av lagrådet föreslagna utformningen av bestämmelsen bör godtas med ett par språkliga justeringar.

I fråga om tillämpningen av 25 § försäkringsavtalslagen när fråga är om försäkringsgivares återkrav mot arbetsgivare eller det allmänna som svarar för skada uteslutande på grund av 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen har lagrådet förordat att regress skall vara tillåten endast när arbetsgivaren själv eller, för juridiska personer, befattningshavare i organställning har varit vållande och att en uttrycklig bestämmelse härom införs i 25 § första stycket försäkringsavtalslagen. Jag kan i sak biträda lagrådets ståndpunkt. Eftersom emellertid 3 kap. 2 § skadeståndslagen omfattar även fall då staten eller kommun bär s. k. organansvar, dvs. när staten eller kommunen skall anses svara på grund av eget vållande, bör den av lagrådet föreslagna tilläggsbestämmelsen i 25 § försäkringsavtalslagen erhålla en formulering som tydligt anger att regress är utesluten endast när ansvar enligt 3 kap. 1 eller 2 § föreligger på grund av annans vållande. Liksom övriga föreskrifter i 25 § första stycket försäkringsavtalslagen är tilläggsbestämmelsen dispositiv. Avvikelse från bestämmelsen kan sålunda ske genom villkor i försäkringsavtalen om längre gående regress.

Vad lagrådet i anslutning till 3 kap. 2 § har uttalat rörande möjligheterna för den som förhandlar om skadeersättning med en skadereglerande myndighet att överklaga myndighetens besked om dess partsståndpunkt i skadeståndsärendet eller att genom anmälan eller annan formlös klagan bringa ärende av detta slag under Kungl. Maj:ts prövning synes – även om den ståndpunkt lagrådet har intagit i denna fråga godtas som ett riktigt uttryck för gällande rätt – inte behöva föranleda något ändrat ståndpunktstagande i frågan vilken ordning som bör gälla för statens och kommunernas skadereglering. Detta synes även vara lagrådets uppfattning. Lagrådets uttalanden i denna del ger mig därför inte anledning till några ytterligare kommentarer.

Lagrådet har förordat att uttrycket »näringsverksamhet» i 3 kap. 5 § skadeståndslagen ges den innebörd som det vanligen har i annan lagstiftning, dvs. att härunder inbegrips varje yrkesmässigt bedriven verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på vinst eller inte. Det kan anföras goda skäl för lagrådets ståndpunkt. Det krav på yrkesmässighet som därmed uppställs kommer visserligen att från tillämpningsområdet utesluta vissa fall då ren förmögenhetsskada uppkommit i en mera tillfälligt bedriven ekonomisk verksamhet som inte är av affärsmässig karaktär men väl kan ha ett uppenbart vinstsyfte. Som lagrådet har uttalat skulle dock möjligheterna att tillämpa lagrummet i fall av denna art sannolikt få mycket liten praktisk betydelse. Med hänsyn härtill och då önskemålet att inte ge ett och samma, i lagstiftningen ofta använt begrepp olika innebörd i skilda lagar så långt möjligt bör tillgodoses, vill jag ansluta mig till lagrådets uttalanden i denna del.

Vad lagrådet har anfört till stöd för förslaget att begränsningsregeln i 3 kap. 7 § skadeståndslagen inte görs tillämplig i fråga om beslut av försäkringsdomstolen föranleder mig inte att frångå den ståndpunkt jag har intagit vid remissen till lagrådet. I övrigt föranleder lagrådets uttalanden i anslutning till denna paragraf inte något yttrande från min sida.

Den justering av ordalydelsen i 3 kap. 8 § första stycket skadeståndslagen som lagrådet förordat bör vidtas. Vidare bör andra stycket i nämnda paragraf i enlighet med vad lagrådet har föreslagit brytas ut till en särskild paragraf, betecknad 9 §. I samband därmed bör 9 § i det remitterade förslaget erhålla beteckningen 10 §. Som lagrådet har framhållit bör sistnämnda paragraf bringas i överensstämmelse med den ändring av 2 kap. 2 § rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 januari 1972 (lag 1971: 1060).

I lagrådets uttalanden om förhållandet mellan den särskilda bestämmelsen om arbetstagares skadeståndsansvar i 4 kap. 1 § skadeståndslagen samt speciella skadeståndsbestämmelser i annan lagstiftning eller i kollektivavtal eller tjänsteavtal kan jag instämma. Vad särskilt angår frågan om det s. k. redogöraransvaret biträder jag likaledes lagrådets

uppfattning att bestämmelsen i 4 kap. 1 § skadeståndslagen blir tillämplig i fråga om sådant ansvar, i den mån inte särskilda avvikande föreskrifter finns eller meddelas. Det bör emellertid framhållas, att själva det förhållandet att en redogörare normalt intar en särskild förtroendeställning med avseende på förvaltningen av de medel som anförtrotts honom ofta utgör en omständighet som tillsammans med de övriga förhållanden under vilka en redovisningsbrist uppkommit – bl. a. givetvis graden av oaktsamhet från redogörarens sida – bör föranleda att han åläggs fullt eller jämkat skadeståndsansvar. Givetvis medför inte den nya skadeståndsregeln för arbetstagare någon ändring i förhållande till vad som nu gäller i fråga om skyldighet för den som anförtrotts medel under redovisningsansvar att genom verifikationer eller på annat godtagbart sätt redogöra för hur medlen har använts.

Det synes mig mera sällan föreligga skäl att visa större stränghet mot värnpliktiga och andra krigsmän i fråga om deras ersättningsskyldighet för förkommen eller skadad materiel än som är avsedd att i motsvarande hänseende tillämpas gentemot arbetstagare i det civila arbetslivet. Att ersättningsskyldighet i sådant hänseende kan åläggas krigsman av befattningshavare vid krigsmakten lär inte kunna föranleda något annat bedömande. Förhållandena kan dock vara mycket varierande och preventiva synpunkter kan motivera att man ställer förhållandevis höga krav på aktsamhet från den militära personalens sida när det gäller vård och tillsyn av vapen eller annan dyrbar materiel.

Lagrådets allmänna uttalanden i anslutning till 4 kap. 1 § rörande paragrafens räckvidd och sakliga innebörd synes inte ge vid handen att lagrådet i något väsentligt hänseende ställer sig avvisande eller kritiskt till de vägledande uttalanden och exemplifieringar rörande bestämmelsens tillämpning som jag har anfört i remissprotokollet. När lagrådet likväl säger sig inte kunna tillstyrka att skadeståndsansvar för arbetstagare skall föreligga endast i den mån synnerliga skäl föreligger och i stället förordar att ansvarigheten skall bestämmas på grundval av en allmän skälighetsprövning eller att i varje fall »synnerliga skäl» ersätts med »särskilda skäl», förefaller meningsbrytningen huvudsakligen avse endast en lagteknisk fråga eller närmare bestämt frågan vilken innebörd som här skall tilläggas uttrycket »synnerliga skäl».

Som framgår av vad jag har anfört i remissprotokollet bör utgångspunkten vara, att en arbetstagare normalt inte skall drabbas av personligt skadeståndsansvar med anledning av vållande i tjänsten. Även om åtskilliga undantagsfall kan tänkas där full eller jämkad ersättningsskyldighet bör åläggas – jag har i remissprotokollet angett ett flertal typexempel – lär dessa fall bli relativt sett mycket få och i det stora hela komma att framstå som klara undantagssituationer. Och i alla händelser skall det enligt min mening föreligga omständigheter som entydigt och med särskild styrka talar för att skadeståndsansvar åläggs arbetstagaren.

Det är visserligen riktigt att alla dessa situationer knappast kan karakteriseras som »i hög grad särpräglade fall». Det är snarare fråga om att omständigheterna i det särskilda fallet – utan att nödvändigtvis vara speciellt särpräglade – tillsammantagna skall innefatta särskilt starka skäl för att ersättningsskyldighet åläggs. Detta åskådliggörs emellertid enligt min mening bättre genom uttrycket »synnerliga skäl» än genom någon av de formuleringar lagrådet har föreslagit. Det är f. ö. inte ovanligt och i viss mån oundvikligt att uttryck av detta slag ges en något varierande innebörd beroende på i vilket rättsligt sammanhang de används. Inte minst framträder sådana skillnader mellan straffrättslig och civilrättslig lagstiftning.

Jag vill i sammanhanget också betona, att lagrådets hänvisning till rådande praxis, enligt vilken det hör till sällsyntheterna att enskild arbetsgivare riktar skadeståndskrav mot sina arbetstagare, enligt min mening snarast talar till förmån för ett förslag om en även formellt långtgående begränsning av arbetstagares skadeståndsansvar. Denna praxis måste ses som ett uttryck för att parterna på arbetsmarknaden numera ansluter sig till uppfattningen att skadeståndsansvar på grund av vållande i tjänsten normalt inte bör utkrävas av en arbetstagare. Det skulle då närmast te sig anmärkningsvärt och överraskande om lagstiftaren inför regler som synes ge uttryck för att sådant ansvar bör utkrävas i större utsträckning än arbetsmarknadsparterna hittills ansett påkallat. Det naturliga synes mig i stället vara att lagstiftningen reellt och formellt anpassas till de värderingar som allmänt omfattas av berörda parter.

Lagrådet har förordat att bestämmelsen i 5 kap. 1 § remitterade förslaget om skyldighet att ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom brott får utgå ur 5 kap. och att bestämmelser i ämnet i stället införs i en ny 4 § i 2 kap. och i ett nytt andra stycke i 3 kap. 1 §. För egen del kan jag i princip men med en mindre redaktionell avvikelse ansluta mig till lagrådets förslag.

Lagrådet har i detta sammanhang också föreslagit att föreskriften i 5 kap. 2 § i det remitterade förslaget om skyldighet att i vissa fall utge ersättning för psykiskt lidande flyttas och placeras efter bestämmelserna om personskada i 5 kap. 3 och 4 §§. Den aktuella bestämmelsens karaktär av helt självständig ansvarsregel – med ett väsentligt större tillämpningsområde än dess nuvarande motsvarighet i 6 kap. 3 § SL – motiverar enligt min mening att den står som en inledande bestämmelse i 5 kap. och således placeras före övriga stadganden i kapitlet, vilka samtliga mera har karaktären av accessoriska föreskrifter till de grundläggande skadeståndsregler som tas upp i 1–4 kap.

I fråga om formuleringen av bestämmelsen i 5 kap. 2 § andra stycket i det remitterade förslaget biträder jag lagrådets uppfattning att uttrycket »målsägande» bör ersättas med »den kränkte».

Lagrådets förslag till omformulering av 5 kap. 5 § bör godtas med vissa språkliga justeringar.

Jag kan också ansluta mig till lagrådets förslag om ett förtydligande tillägg till bestämmelsen i 5 kap. 7 § om solidariskt ansvar för flera skadeståndsskyldiga.

Då den av mig föreslagna lydelsen av 5 kap. 8 § synes ange de fall, då underlåtenhet att avslöja brott inte skall medföra skadeståndsskyldighet, på ett mer exakt sätt än den av lagrådet föreslagna formuleringen och då det i och för sig inte framstår som önskvärt att anpassa lydelsen till det ålderdomliga stadgandet i 6 kap. 5 § SL, är jag inte beredd att följa lagrådets förslag i denna del.

Övriga lagförslag

Lagrådet föreslår, att de nuvarande jämkningsreglerna i 67 § sjölagen, 50 § sjömanslagen och 10 kap. 3 § luftfartslagen behålls oförändrade och att i dessa paragrafer görs endast ett tillägg i form av en erinran om att i fråga om skadeståndsansvaret för den som är arbetstagare gäller vad som sägs i 4 kap. 1 § skadeståndslagen.

Som lagrådet påpekat torde de berörda jämkningsbestämmelserna i vissa fall kunna bli tillämpliga även beträffande personer som inte är arbetstagare. Så t. ex. lär 67 § andra stycket sjölagen kunna tillämpas också i fall då redaren av ett fartyg själv tjänstgör som befälhavare, och 10 kap. 3 § luftfartslagen är obestridligen tillämplig beträffande envar som förrättar tjänst på luftfartyg, oavsett om han är arbetstagare eller inte. Bestämmelserna om jämkning av skadeståndsansvaret för lots i 67 § tredje stycket sjölagen och för sjöman i 50 § andra stycket sjömanslagen lär däremot undantagslöst avse arbetstagare eller personer som vid skadeståndslagens tillämpning bör jämställas med arbetstagare. Jag delar i och för sig lagrådets uppfattning att den nya skadeståndsregeln i 4 kap. 1 § skadeståndslagen inte bör utsträckas att gälla i fall då annan än arbetstagare är skadeståndsskyldig under förhållanden som kan medföra tillämpning av någon av de särskilda jämkningsreglerna. I den mån dessa kan bli tillämpliga på annan än arbetstagare bör de därför behållas oförändrade och förses endast med ett sådant tillägg som lagrådet föreslagit.

Med utgångspunkt i dessa bedömningar förordar jag, att andra ändringar inte görs i de särskilda jämkningsreglerna än att i 67 § andra stycket sjölagen tas in en erinran om att i fråga om skadeståndsansvaret för befälhavare som är arbetstagare 4 kap. 1 § skadeståndslagen gäller, att 50 § andra stycket sjömanslagen ersätts med en av pedagogiska skäl betingad motsvarande erinran beträffande sjömans skadeståndsansvar samt att i 10 kap. 3 § luftfartslagen görs en liknande erinran beträffande de personer som nu omfattas av lagrummet och som är arbetstagare.

Slutligen vill jag för egen del biträda lagrådets förslag om upphävande av 7 § lagen (1948: 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen och av lagen (1929: 28) om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd.

Utöver vad jag har anfört i det föregående bör i det till lagrådet remitterade förslaget till skadeståndslag göras vissa redaktionella jämkningar i rubriken till 2 kap., i 2 kap. 3 § samt i 5 kap. 3 och 5 §§.

Jag hemställer, att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga

dels de av lagrådet granskade förslagen med vidtagna ändringar,

dels förslaget till

13) *lag om ändring i lagen (1927: 77) om försäkringsavtal.*

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Översikt över motsvarigheter i gällande rätt och i kommittéförslagen till bestämmelserna i det remitterade förslaget och i propositionens förslag till skadeståndslag

Proposi-tionen	Remitterade förslaget	6 kap. SL	1958 års förslag	Skade-stånd I	Skade-stånd II
1 kap. 1 §	*1 kap.* 1 §				
2 §	2 §				
2 kap. 1 §	*2 kap.* 1 §	1 § 1 p.		1 § 1 st.	
2 §	2 §	6 §		3 och 4 §§	
3 §	3 §	6 §		6 § 1 st.	
4 §	*5 kap.* 1 §	1 § 1 p.		12 §	
3 kap. 1 §	*3 kap.* 1 §				1 §
	5 kap. 1 §				
2 §	*3 kap.* 2 §		1 §		
3 §	3 §		4 §		
4 §	4 §		16 §		
5 §	5 §		15 §		
6 §	6 §				3 §
7 §	7 §				
8 §	8 § 1st.				5 § 1 st.
9 §	8 § 2st.		7 §		
10 §	9 §				
4 kap. 1 §	*4 kap.* 1 §		19 §		4 §
5 kap. 1 §	*5 kap.* 2 §	3 §		10 §	
2 §	3 §	2 §		8 §	
3 §	4 §	4 §		9 §	
4 §	5 §				
5 §	6 §	1 § 2 p.		1 § 2 st.	
6 §	7 §	5 §		2 § 1 st.	
7 §	8 §	5 §		(2 § 2 st.)	
8 §					

Innehåll

Propositionen 1
Propositionens huvudsakliga innehåll 1
Lagförslag 3
Utdrag av statsrådsprotokollet över justitiedepartementsärenden den 19 mars 1971 13

1 Allmänna riktlinjer för reformarbetet 18
1.1 Nuvarande rättstillstånd 18
1.1.1 Gällande skadeståndsregler 18
1.1.1.1 Skadestånd på grund av eget vållande 19
1.1.1.2 Skadestånd på grund av annans vållande 23
1.1.1.3 Skadestånd oberoende av vållande 25
1.1.2 Rådande försäkringsförhållanden 30
1.1.2.1 Frivillig ansvarsförsäkring 30
1.1.2.2 Obligatorisk ansvarsförsäkring 34
1.1.2.3 Socialförsäkringen 35
1.1.2.4 Frivillig personförsäkring 40
1.1.2.5 Objektsförsäkring 43
1.1.2.6 »Skadeståndsförsäkring» 43
1.1.2.7 Försäkringsgivares regressrätt 44
1.1.3 Förmåner på grund av tjänsteavtal 48
1.2 Hittillsvarande och pågående reformarbete 50
1.2.1 Förberedande utredningsarbete 50
1.2.2 Reformarbetet under 1950-talet 54
1.2.3 Reformarbetet under 1960-talet 57
1.2.4 Pågående utredningsarbete 59
1.3 Övriga reformönskemål 60
1.3.1 Riksdagen 61
1.3.2 Framställningar till Kungl. Maj:t 66
1.4 Den skadeståndsrättsliga diskussionen 67
1.4.1 1950 års förberedande utredning 67
1.4.2 1951 års nordiska juristmöte 69
1.4.3 Direktiven till 1952 års utredningar 69
1.4.4 Remissyttrandena över 1957 och 1958 års betänkanden 70
1.4.5 1960 och 1963 års nordiska juristmöten 70
1.4.6 Skadeståndskommitténs betänkanden 71
1.4.7 Remissyttrandena över Skadestånd I och Skadestånd II 72
1.4.8 Nordiska rådet 73
1.4.9 Direktiven för 1966 års skadeståndskommitté 74
1.5 Departementschefen 74
1.5.1 Det nuvarande rättsläget 74
1.5.2 Huvudlinjer i reformarbetet 78
1.5.2.1 Ersättning för personskada 84
1.5.2.2 Ersättning för sakskada 96

1.5.2.3 Ersättning för ren förmögenhetsskada och icke-ekonomisk skada ... 99
1.5.2.4 Sammanfattande synpunkter ... 99
1.5.3 Aktuella reformförslag och reformönskemål ... 100

2 Huvudgrunderna för lagstiftningen ... 115
2.1 Skadestånd på grund av eget vållande ... 115
2.1.1 Gällande rätt ... 115
2.1.1.1 Redogörelsens omfattning ... 115
2.1.1.2 Barns, psykiskt abnorma personers samt föräldrars och andra vårdnadshavares skadeståndsansvar ... 115
2.1.1.3 Jämkning av skadeståndsansvar vid ringa medverkan ... 118
2.1.1.4 Flera skadeståndsskyldigas ansvarighet ... 119
2.1.1.5 Ersättning för lidande vid vissa brottsliga gärningar ... 120
2.1.1.6 Verkan av skadeståndsberättigads död i fråga om ersättning för ideell skada ... 121
2.1.2 Skadeståndskommittén ... 122
2.1.2.1 Översikt av kommittéförslaget ... 122
2.1.2.2 Skadeståndsansvaret för barn ... 124
2.1.2.3 Skadeståndsansvaret för ungdom över 15 år ... 129
2.1.2.4 Skadeståndsansvaret för psykiskt abnorma personer ... 131
2.1.2.5 Föräldrars och andra vårdnadshavares skadeståndsansvar 132
2.1.2.6 Jämkning av skadeståndsansvar vid ringa medverkan ... 134
2.1.2.7 Ansvarets fördelning mellan flera skadeståndsskyldiga ... 136
2.1.2.8 Ersättning för lidande vid vissa brottsliga gärningar ... 137
2.1.2.9 Verkan av skadeståndsberättigads död i fråga om ersättning för ideell skada ... 137
2.1.3 Remissyttrandena ... 138
2.1.3.1 Allmänna synpunkter på förslaget ... 138
2.1.3.2 Skadeståndsansvaret för barn ... 140
2.1.3.3 Skadeståndsansvaret för ungdom över 15 år ... 145
2.1.3.4 Skadeståndsansvaret för psykiskt abnorma personer ... 148
2.1.3.5 Föräldrars och andra vårdnadshavares skadeståndsansvar. 148
2.1.3.6 Jämkning av skadeståndsansvar vid ringa medverkan ... 151
2.1.3.7 Ansvarets fördelning mellan flera skadeståndsskyldiga ... 152
2.1.3.8 Ersättning för lidande vid vissa brottsliga gärningar ... 152
2.1.3.9 Verkan av skadeståndsberättigads död i fråga om ersättning för ideell skada ... 153
2.1.4 Departementschefen ... 154
2.1.4.1 Gällande rätt ... 154
2.1.4.2 Kommittéförslaget och remissyttrandena ... 155
2.1.4.3 Allmänna synpunkter ... 156
2.1.4.4 Skadeståndsansvaret för barn och ungdom ... 161
2.1.4.5 Skadeståndsansvaret för psykiskt abnorma personer ... 169
2.1.4.6 Föräldrars och andra vårdnadshavares skadeståndsansvar 170
2.1.4.7 Jämkning av skadeståndsansvar vid ringa medverkan ... 173
2.1.4.8 Solidariskt skadeståndsansvar och ansvarets fördelning mellan flera skadeståndsskyldiga ... 174
2.1.4.9 Ersättning för förmögenhetsskada vid person- eller sakskada ... 177
2.1.4.10 Ersättning för lidande vid vissa brottsliga gärningar ... 178

2.1.4.11 Verkan av skadeståndsberättigads död i fråga om ersättning för ideell skada ... 178
2.2 Arbetsgivares skadeståndsansvar ... 180
2.2.1 Gällande rätt ... 180
2.2.1.1 Översikt ... 180
2.2.1.2 Principalansvar mot utomstående ... 181
2.2.1.3 Principalansvar mot egna arbetstagare ... 182
2.2.1.4 Principalansvar i avtalsliknande förhållanden ... 183
2.2.1.5 Kravet på handlande i tjänsten ... 184
2.2.2 Skadeståndskommittén ... 184
2.2.2.1 Allmänna synpunkter ... 184
2.2.2.2 Principalansvar mot utomstående ... 185
2.2.2.3 Principalansvar mot egna arbetstagare ... 188
2.2.2.4 Uppdragsgivares ansvar för vållande av självständig medhjälpare ... 191
2.2.2.5 Begränsning till person- och sakskada ... 192
2.2.2.6 Jämkning av principalansvar ... 193
2.2.2.7 Förhållandet till speciallagstiftning och till kontraktsrättsliga regler ... 194
2.2.2.8 Principalansvar i offentligrättsliga förhållanden ... 196
2.2.3 Remissyttrandena ... 196
2.2.3.1 Allmänna synpukter ... 196
2.2.3.2 Principalansvar mot utomstående ... 199
2.2.3.3 Principalansvar mot egna arbetstagare ... 201
2.2.3.4 Uppdragsgivares ansvar för vållande av självständig medhjälpare ... 203
2.2.3.5 Begränsning till person- och sakskada ... 207
2.2.3.6 Jämkning av principalansvar ... 207
2.2.3.7 Förhållandet till speciallagstiftning och till kontraktsrättsliga regler ... 209
2.2.3.8 Principalansvar i offentligrättsliga förhållanden ... 211
2.2.4 Departementschefen ... 211
2.2.4.1 Gällande rätt ... 211
2.2.4.2 Kommittéförslaget och remissyttrandena ... 212
2.2.4.3 Principalansvarets omfattning vid vållande av arbetstagare 213
2.2.4.4 Uppdragsgivares ansvar för vållande av självständig medhjälpare ... 219
2.2.4.5 Principalansvar för annan skada än person- eller sakskada 221
2.2.4.6 Jämkning av principalansvar ... 225
2.2.4.7 Förhållandet till kontraktsrättsliga regler och till speciallagstiftning ... 235
2.2.4.8 Principalansvar i offentligrättsliga förhållanden ... 242
2.3 Det allmännas skadeståndsansvar ... 243
2.3.1 Gällande rätt m. m. ... 243
2.3.1.1 Lagstiftning ... 243
2.3.1.2 Rättspraxis ... 244
2.3.1.3 Frivillig skadereglering ... 248
2.3.2 Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar ... 249
2.3.2.1 Allmänna synpunkter ... 250
2.3.2.2 »Standardregeln» ... 257
2.3.2.3 Ansvarigheten i kontroll-, upplysnings- och serviceverk-

samhet ... 259
2.3.2.4 Frågor om undantag för skada genom beslut av de högsta statsorganen ... 262
2.3.2.5 Särskilda begränsningar av rätten till ersättning med anledning av dom eller beslut m. m. ... 263
2.3.2.6 Skada på omhändertagen egendom ... 267
2.3.2.7 Skadeståndsansvaret mot egna arbetstagare ... 267
2.3.2.8 Skada på utländskt intresse ... 268
2.3.2.9 Skada under krigs- eller beredskapsförhållanden ... 269
2.3.2.10 Skadeståndets storlek ... 269
2.3.2.11 Verkan av den skadelidandes medvållande ... 272
2.3.2.12 Förfarandet för prövning av skadeståndsanspråk ... 272
2.3.2.13 Frivillig skadereglering ... 276
2.3.3 Skadeståndskommittén ... 278
2.3.4 Remissyttrandena över 1958 års förslag ... 279
2.3.4.1 Allmänna synpunkter ... 279
2.3.4.2 »Standardregeln» ... 282
2.3.4.3 Ansvarigheten i kontroll-, upplysnings- och serviceverksamhet ... 283
2.3.4.4 Frågor om undantag för skada genom beslut av de högsta statsorganen ... 286
2.3.4.5 Särskilda begränsningar av rätten till ersättning med anledning av dom eller beslut m. m. ... 286
2.3.4.6 Skada på omhändertagen egendom ... 290
2.3.4.7 Skadeståndsansvaret mot egna arbetstagare ... 293
2.3.4.8 Skada på utländskt intresse ... 293
2.3.4.9 Skada under krigs- eller beredskapsförhållanden ... 294
2.3.4.10 Skadeståndets storlek ... 294
2.3.4.11 Verkan av den skadelidandes medvållande ... 297
2.3.4.12 Förfarandet för prövning av skadeståndsanspråk ... 297
2.3.4.13 Frivillig skadereglering ... 300
2.3.5 Remissyttrandena över Skadestånd II ... 302
2.3.6 Departementschefen ... 304
2.3.6.1 Gällande rätt ... 304
2.3.6.2 Kommittéförslaget och remissyttrandena ... 305
2.3.6.3 Allmänna synpunkter ... 307
2.3.6.4 »Standardregeln» ... 323
2.3.6.5 Kretsen av de ersättningsberättigade ... 328
2.3.6.6 Ansvarigheten i kontroll-, upplysnings- och serviceverksamhet ... 331
2.3.6.7 Undantag för skada genom beslut av de högsta statsorganen 336
2.3.6.8 Särskilda begränsningar av rätten till ersättning med anledning av dom eller beslut m. m. ... 339
2.3.6.9 Verkan av den skadelidandes passivitet i andra fall ... 356
2.3.6.10 Skada på omhändertagen egendom ... 357
2.3.6.11 Skadeståndsansvaret mot egna arbetstagare ... 359
2.3.6.12 Skada på utländskt intresse ... 360
2.3.6.13 Skada under krigs- eller beredskapsförhållanden ... 363
2.3.6.14 Skadeståndets storlek ... 363
2.3.6.15 Verkan av den skadelidandes medvållande ... 374
2.3.6.16 Förfarandet för prövning av skadeståndsanspråk ... 375

2.4 Arbetstagares skadeståndsansvar ... 388
2.4.1 Gällande rätt ... 388
2.4.1.1 Allmänna regler ... 388
2.4.1.2 Särskilda jämkningsregler ... 389
2.4.2 1958 års förslag ... 392
2.4.3 Skadeståndskommittén ... 393
2.4.4 Remissyttrandena ... 398
2.4.4.1 Yttranden över 1958 års förslag ... 398
2.4.4.2 Yttranden över »Skadestånd II» ... 399
2.4.5 Departementschefen ... 403
2.4.5.1 Gällande rätt ... 403
2.4.5.2 Kommittéförslagen och remissyttrandena ... 403
2.4.5.3 Allmänna synpunkter ... 405
2.4.5.4 Regressansvar mot arbetsgivaren ... 409
2.4.5.5 Det direkta skadeståndsansvaret mot arbetsgivaren ... 410
2.4.5.6 Skadeståndsansvaret mot tredje man ... 410
2.4.5.7 Regressanspråk mot arbetsgivaren ... 412
2.4.5.8 Arbetstagares ansvarighet för ren förmögenhetsskada ... 412
2.4.5.9 Förhållandet till vissa regressbestämmelser i speciallagstiftningen ... 417

3 Formerna för lagstiftningen ... 418
3.1 Utredningsförslagen ... 418
3.1.1 1958 års förslag ... 418
3.1.2 Skadestånd I ... 418
3.1.3 Skadestånd II ... 419
3.2 Remissyttrandena ... 420
3.2.1 Yttrandena över 1958 års förslag ... 420
3.2.2 Yttrandena över Skadestånd I ... 420
3.2.3 Yttrandena över Skadestånd II ... 420
3.3 Departementschefen ... 422

4 Följdändringar i annan lagstiftning ... 427
4.1 1899 års lag om ersättning av allmänna medel i vissa fall ... 428
4.1.1 1958 års förslag ... 428
4.1.2 Remissyttrandena ... 428
4.1.3 Departementschefen ... 428
4.2 Speciella jämkningsregler för arbetstagare ... 429
4.2.1 Skadeståndskommittén ... 429
4.2.2 Remissyttrandena ... 430
4.2.3 Departementschefen ... 430
4.3 Jämkningsregler i associationsrätten ... 431
4.3.1 Skadeståndskommittén ... 431
4.3.2 Remissyttrandena ... 432
4.3.3 Departementschefen ... 432
4.4 Fördelningsregeln i 3 § bilansvarighetslagen ... 434
4.4.1 Gällande rätt ... 434
4.4.2 Skadeståndskommittén ... 435
4.4.3 Remissyttrandena ... 436
4.4.4 Departementschefen ... 439

5 Lagförslagens enskilda bestämmelser ... 446
5.1 Förslaget till skadeståndslag ... 446
5.1.1 1 kap. Inledande bestämmelser ... 448
5.1.1.1 1 § ... 448
5.1.1.2 2 § ... 451
5.1.2 2 kap. Skadestånd på grund av eget vållande ... 452
5.1.2.1 1 § ... 452
5.1.2.2 2 § ... 455
5.1.2.3 3 § ... 463
5.1.3 3 kap. Principalansvar m. m. ... 467
5.1.3.1 1 § ... 467
5.1.3.2 2 § ... 494
5.1.3.3 3 § ... 515
5.1.3.4 4 § ... 522
5.1.3.5 5 § ... 528
5.1.3.6 6 § ... 531
5.1.3.7 7 § ... 541
5.1.3.8 8 § ... 545
5.1.3.9 9 § ... 551
5.1.4 4 kap. Arbetstagares skadeståndsansvar ... 553
5.1.4.1 1 § ... 553
5.1.5 5 kap. Gemensamma bestämmelser ... 566
5.1.5.1 1 § ... 566
5.1.5.2 2 § ... 568
5.1.5.3 3 § ... 575
5.1.5.4 4 § ... 577
5.1.5.5 5 § ... 578
5.1.5.6 6 § ... 581
5.1.5.7 7 § ... 588
5.1.5.8 8 § ... 591
5.1.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 593
5.2 Övriga lagförslag ... 594
5.3 Upprättade lagförslag ... 595
5.4 Hemställan ... 595
Bilagor
1. Förslag av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar till lag om skadestånd i offentlig verksamhet ... 597
2. Förslag av skadeståndskommittén till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd ... 602
3. Förslag av skadeståndskommittén till lag med vissa bestämmelser om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar m. m. ... 605
4. Det remitterade förslaget ... 607

Utdrag av lagrådets protokoll den 16 december 1971 ... 619
Utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden den 14 januari 1972 ... 646

ESSELTE TRYCK, STOCKHOLM 1972 722000