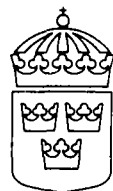


Regeringens proposition 1991/92:111

om statens ansvar för skador som orsakas av polis-
hundar m.m.



Prop.
1991/92:111

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp
i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 27 februari 1992.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Reidunn Laurén

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ett undantag från det strikta skadestånds-
ansvaret enligt 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter
skall införas. Undantaget skall avse skador som polisens tjänstehundar
orsakar när de används av polismän i tjänsten, om den skadelidande
har betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande mot honom har varit
påkallat. Med polisens tjänstehundar likställs enligt förslaget under
vissa förutsättningar hundar som används inom försvarsmakten.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 1992.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Skada som orsakas av hund skall ersättas av dess ägare, ändå att han ej är vållande till skadan. Vad ägaren sålunda nödgats utgiva äger han söka åter av den som har vållat skadan.

Vad nu stadgats om ägare till hund gälle ock den som mottagit hunden till underhåll eller nyttjande.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte för skada som orsakas av en tjänstehund när en polisman använder den i tjänsten, om den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att det har varit påkallat att ingripa mot honom.

Vid tillämpningen av tredje stycket skall med polisman likställas sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1992.

¹ Lagen omtryckt 1987:260

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 februari 1992.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden
B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Svensson,
af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson,
Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Laurén

Proposition om statens ansvar för skador som orsakas av polishundar m.m.

1 Inledning

Enligt 6 § första stycket lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter (i fortsättningen benämnd hundlagen) bär hundägare ett strikt ansvar för skador som hunden orsakar. Detta gäller för alla hundar, dvs. även för polisens tjänstehundar. Det betyder att staten bär ett strikt skadeståndsansvar för skador som orsakas av polishundar som ägs av staten. Detta gäller även om skadan uppstår vid ett befogat ingripande med hunden. Visserligen kan statens ansvar möjligen någon gång begränsas eller helt falla bort till följd av att den skadelidande själv får anses ha medverkat till att skadan uppstod, men det är i gällande rätt oklart vilken betydelse detta har i praktiken. Regler om sådan s.k. jämkning av skadeståndet finns i 6 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207). Enligt dessa regler kan vid personskada jämkning ske bara om den skadelidande själv uppsåtligt eller genom grov vårdslöshet har medverkat till skadan. Vid sakskada kan skadeståndet jämkas även när någon på den skadelidandes sida har medverkat till skadan genom vanlig vårdslöshet.

Beträffande jämkning av skadeståndet vid personskada har i förarbetena till bestämmelsen i skadeståndslagen (se prop. 1975:12 s. 133) framhållits att en vårdslöshet skall vara av mycket allvarligt slag för att den skall kunna betecknas som grov. Denna jämnings-

möjlighet är därför av mycket begränsad praktisk betydelse. Endast när den skadelidandes handling vittnar om en betydande hänsynslöshet eller nonchalans, som har medfört en avsevärd risk även för andra än honom själv, eller när han har visat uppenbar likgiltighet för sitt eget liv eller sin egen hälsa, kan det enligt motiven bli aktuellt att jämka skadeståndet på denna grund.

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse som kom in till regeringen den 10 januari 1991 (justitiedepartementets dnr 91-90) anført att man kan starkt ifrågasätta om staten generellt bör bära ett strikt skadeståndsansvar för skador som polishundar orsakar i sådana fall då polismän på ett korrekt sätt använder sina tjänstehundar vid myndighetsutövning. Det anføres i skrivelsen att det kan anses strida mot det allmänna rättsmedvetandet, om ersättning skall lämnas till exempelvis den som går till angrepp mot en polisman och därvid blir biten av dennes tjänstehund.

Rikspolisstyrelsens skrivelse överlämnades av den förra regeringen till kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar (Ju 1989:03). Kommittén kommer inte att redovisa resultatet av sitt arbete förrän i slutet av år 1992.

I juni 1992 kommer europamästerskap i fotboll att arrangeras i Sverige. Erfarenheter från tidigare arrangemang av liknande slag visar att polishundar kan komma att användas vid detta tillfälle. Frågan om statens ansvar för skador som orsakas av polishundar har därmed fått förnyad aktualitet. Inom justitiedepartementet har därför upprättats en promemoria med ett förslag till ändring i hundlagen.

Promemorian har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av promemorian som *bilaga 1*, det lagförslag som läggs fram i promemorian som *bilaga 2* och en förteckning över remissinstanserna som *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (justitiedepartementets dnr 91-4091).

Regeringen beslutade den 13 februari 1992 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Lagrådsremissens lagförslag bör fogas till protokollet som *bilaga 4*.

Lagrådet har lämnat lagförslaget utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas vid protokollet som *bilaga 5*.

Jag har i ärendet samrått med chefen för jordbruksdepartementet.

2 Allmän motivering

2.1 Allmänna utgångspunkter

Inom polisväsendet finns ett ganska stort antal tjänstehundar (polis-

hundar) med varierande specialutbildning. Bombhundar är dresserade att spåra upp sprängmedel och bomber. Narkotikahundar har motsvarande uppgift med avseende på narkotika. Övervakningshundar är dresserade att spåra upp försvunna människor och föremål. De skall också kunna förhindra att en uppspårad person beger sig från platsen. Övervakningshundar används även som hjälpmedel och skydd för polispersonalen i samband med ingripanden vid kravaller och andra upploppsliknande situationer. En övervakningshund kan vara utbildad i att också spåra upp narkotika. Vissa hundar används som fjällräddningshundar.

Med tjänstehund avses inom polisväsendet hundar som ägs av staten och som enligt särskilda avtal har överlämnats till hundförare att sköta samt hundar som ägs av hundförare och som enligt särskilda avtal ställs till polisväsendets förfogande.

I rikspolisstyrelsens skrivelse redovisas att bomb- och narkotikahundar i regel inte förorsakar några skador när de används i tjänsten. Däremot är det enligt rikspolisstyrelsen ofrånkomligt att skador ibland uppkommer i övervakningshundarnas arbete. Försöker någon att angripa hundföraren eller att avvika från platsen, är hunden enligt rikspolisstyrelsen dresserad att gå till anfall med åtföljande risk för skada på person och egendom (främst kläder).

Frågan om statens ansvar för skador som orsakas av polishundar när dessa används av en polisman för att genomföra en tjänsteåtgärd har varit föremål för domstolsprövning. I en dom den 24 september 1990 (DT 4191 i mål T 29/90) har hovrätten över Skåne och Blekinge bl.a. anfört: "Hovrätten gör den bedömningen att vare sig lagtexten eller dess förarbeten ger utrymme för annan uppfattning än att hundlagens regler är tillämpliga även för statens polishundar. Inte heller kan, som staten påstått, ändamålet med lagen eller den omständigheten att polisen har rätt att använda våld, vilken rätt går långt tillbaka i tiden, utgöra anledning att undanta polishundar från lagens tillämpningsområde. Hovrätten finner därför, liksom tingsrätten, att staten har ett strikt ansvar för de skador N.N. åsamkats." (I citatet har den skadelidandes namn ersatts med N.N.)

Polisens möjligheter att i det praktiska polisarbetet använda polishund har på senare tid kommit i blickpunkten genom några uppmärksammade händelser, bl.a. användandet av polishundar dels i samband med jakten på en person som dömts för allvarliga våldsbrott och som rymt från en kriminalvårdsanstalt, dels i samband med upploppsliknande situationer i Stockholm och Lund.

Som framgår av promemorian medför användandet av polishund flera olika fördelar i polistjänsten. En sådan är att det personliga skyddet för polispersonalen kan tillgodoses bättre. En annan är att polishunden kan användas som hjälpmedel för vissa polisinsatser, som därvid kan klaras utan att andra, mer ingripande och kanske farligare

hjälpmedel behöver användas. Ofta kan tillgång till hund utgöra en nödvändig förutsättning för att ett polisiärt uppdrag över huvud taget skall kunna utföras. Hunden är vidare personalbesparande. I stället för att använda en tvåmanspatrull för viss polisverksamhet kan man ofta använda sig av en polisman med hund.

Särskilt i samband med kravaller och andra våldsamma händelser med många personer inblandade har det visat sig att närvaron av hundförare med polishund kan vara ett effektivt medel att lösa den polisiära uppgiften att trygga eller återställa ordning och säkerhet. Hundförarna har emellertid en svår uppgift. Jag anser därför att det är angeläget att sådan lagstiftning som kan beröra hundförarnas arbetsuppgifter inte är utformad på ett sådant sätt att den försvårar deras arbete. Samtidigt bör naturligtvis lagstiftningen utformas så att den utgör en rimlig avvägning mellan den enskildes och allmänhetens intressen och intresset av ett effektivt polisarbete.

Det har upplysts från hundförarhåll att man där upplever att det nuvarande strikta skadeståndsansvaret i hundlagen lägger hinder i vägen för ett normalt utnyttjande av polishundarna. Vetskapen om att en skadelidande får ersättning på strikt ansvarsgrund för de skador som han fått av polishunden även vid ett befogat ingripande mot honom (t.ex. därför att han angripit polismannen med våld eller hot om våld) har gjort att hundförarna tvekar att använda hunden även när det är fullständigt klart att det finns skäl för ett ingripande med hunden.

Mot den angivna bakgrunden föreslås i promemorian att ett undantag från det strikta ansvaret i 6 § hundlagen skall införas. Undantaget skall avse skador som polisens tjänstehundar orsakar när de används av polismän för att genomföra tjänsteåtgärder, under förutsättning att den som ingripandet riktar sig mot själv har föranlett ingripandet. Undantaget skall under vissa förutsättningar avse även hundar som används inom försvarsmakten.

Förslaget har tagits emot positivt av de flesta remissinstanserna. Hovrätten över Skåne och Blekinge, justitiekanslern och justitieombudsmannen har dock avstyrkt eller ifrågasatt lämpligheten av att man nu lagstiftar i den fråga som behandlas i promemorian och framfört att frågan bör behandlas av kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar. Justitiekanslern och justitieombudsmannen har också anfört att frågan om statens ansvar för skador som orsakas av polishundar m.m. bör sättas in i ett större sammanhang och att det förhållandet att fotbollsEM äger rum inom kort inte utgör skäl för att nu genomföra en lagändring. Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar har - med vissa erinringar mot hur promemorians lagförslag har utformats - tillstyrkt att den föreslagna lagändringen genomförs. Kommittén har vidare uttalat att en reglering nu av frågan om statens ansvar för skador som orsakas av polishundar

m.m. inte torde utgöra något hinder, om kommitténs arbete leder till ytterligare förändringar beträffande ansvaret för skador orsakade av hundar som används i myndigheternas verksamhet.

Liksom de flesta remissinstanserna instämmer jag i den bedömning som ligger till grund för promemorieförslaget, nämligen att det strikta skadeståndsansvaret enligt hundlagen kan leda till otillfredsställande resultat då polismän använder hundar i sin tjänsteutövning. Det är därför angeläget att de skadeståndsregler som gäller för skador som polishundar orsakar ses över.

FotbollsEM 1992 är ett arrangemang där det finns risk för att det uppstår upploppsliknande situationer eller i vart fall situationer av sådant slag att ett ingripande med hund är påkallat. Innan detta evenemang börjar bör mot nu angiven bakgrund ha vidtagits sådana åtgärder att det inte då finns några hinder mot att polishundarna kan utnyttjas på ett effektivt sätt för att upprätthålla ordning och säkerhet. Härvidlag gör jag alltså en annan bedömning än justitiekanslern och justitieombudsmannen.

Allmänt sett är det naturligtvis önskvärt att en lagstiftningsfråga inte ses alltför snävt utan sätts in i det större sammanhang där den hör hemma. Mot detta önskemål måste emellertid i ett fall som det förevarande vägas behovet av att en åtgärd vidtas snabbt.

Som jag nyss nämnde har kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar, som har att överväga frågan om det allmännas skadeståndsansvar i hela dess vidd, tillstyrkt den föreslagna, begränsade lagändringen. Kommittén har ansett att lagändringen inte utgör något hinder i kommitténs fortsatta arbete med närliggande frågor. Jag instämmer i den bedömningen. Enligt min mening finns det därför anledning att nu skyndsamt överväga ändringar i de skadeståndsregler som gäller för sådana skador som orsakas av polishundar.

2.2 Strikt ansvar för skador som orsakas av polishundar?

Mitt förslag: Skador som orsakas av en polishund när en polisman använder den i tjänsten skall inte omfattas av strikt skadeståndsansvar enligt hundlagen, om den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att det har varit påkallat att ingripa mot honom. För sådana skador skall i stället allmänna skadeståndsregler gälla. Det innebär normalt att endast skador som har orsakats uppsåtligen eller av vårdslöshet skall ersättas av staten.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. I promemorian föreslås att undantaget skall gälla skador som uppstår

när en tjänstehund används för att genomföra en tjänsteåtgärd, om den skadelidande själv har föranlett ingripandet. Prop. 1991/92:111

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Justitieombudsmannen har ansett att nuvarande regler bör bibehållas. Några remissinstanser har framfört synpunkter på den lagtekniska utformningen.

Skälen för mitt förslag: Som skäl för att i 6 § hundlagen lägga en hundägare ett strikt ansvar för skador som hunden orsakar har anförts bl.a. (se prop. 1943:191 s. 20 ff och LU 1943:48) dels att det för den allmänna rättsuppfattningen framstår som naturligt att hundägaren får ersätta de skador som hans hund orsakar, dels att ett strikt ansvar framtvingar nödvändig omsorg och aktsamhet från hundägarens sida.

För det allmänna rättsmedvetandet måste det enligt min mening framstå som egendomligt att någon som t.ex. genom att angripa en polisman med våld föranleder att polishunden sätts in för att skydda polismannen skulle kunna få ersättning för den skada som hunden därvid åsamkar honom, givetvis under förutsättning att åtgärden att sätta in hunden framstår som försvarlig och någon försummelse i samband med ingripandet inte heller i övrigt föreligger. Vid bedömningen av denna situation kan man jämföra med vad som skulle ha gällt om polismannen i stället försvarat sig med batongen eller pistolen och därvid åstadkommit skada på angriparen. Vid bruk av vapen har domstolarna visserligen möjlighet att i sin rättstillämpning statuera ett rent objektivt ansvar, men som huvudregel gäller att det inte föreligger något strikt ansvar utan bara ett ansvar för skador som orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet (jfr prop. 1972:5 s. 112f). Enligt min mening finns det inte något skäl att behandla de båda situationerna olika.

Justitieombudsmannen har gjort gällande att den nuvarande ordningen är förhållandevis enkel att tillämpa och att det inte finns skäl att anta att den kan komma att innebära eller uppfattas som ett hinder i polisens arbete.

Mot detta talar att, som jag tidigare har nämnt, det från polisens sida har upplysts att de nuvarande reglerna i många fall uppfattas som ett hinder i polisens arbete på så sätt att hundförare tvekar att använda hunden trots att detta är befogat.

Redan med hänsyn till vad jag nu har anfört framstår det enligt min mening som lämpligt att göra ett undantag från det strikta ansvaret i hundlagen för åtminstone sådana fall som nu har nämnts.

Som justitieombudsmannen har framhållit i sitt remissvar är användande av hund en ingripande form av våldsanvändning. Jag vill emellertid erinra om att användandet av polishundar i tjänsten är noggrant reglerat, dels av allmänna regler om polisens rätt att använda våld och andra medel för att genomföra tjänsteåtgärder, dels av särskilda anvisningar som utfärdats av rikspolisstyrelsen.

När en polishund skall användas för att genomföra en tjänsteåtgärd sker det inom ramen för de allmänna befogenheter som polisen har. Det innebär att hundföraren eller dennes förman har att bedöma om det föreligger förutsättningar enligt gällande lag för att anlita hunden för att genomföra tjänsteåtgärden. Detta ställningstagande skall bl.a. grundas på en bedömning av behovet av åtgärden och en avvägning mellan styrkan på den insats som insättandet av hunden innebär och vikten av tjänsteåtgärden. Det måste föreligga proportionalitet mellan behov och insats (jfr 8 och 10 §§ polislagen, 1984:387). Om polismannen genom att sätta in hunden har vidtagit en för kraftig åtgärd, torde det i många fall innebära att polismannen anses ha varit försumlig. Mot den bakgrunden kan enligt min mening inte ett system med strikt ansvar som det nu gällande anses erforderligt för att tvinga fram nödvändig omsorg och aktsamhet från hundägarens (hundförarens) sida.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag att de skäl som har åberopats för att ålägga hundägare ett strikt ansvar för de skador som hunden orsakar inte gör sig lika starkt gällande i fråga om hundar som används i polisens verksamhet som i fråga om de flesta andra hundar. Härtill kommer att det strikta ansvaret kan göra det svårare för polisen att använda sina hundar effektivt. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att ett undantag införs i hundlagens bestämmelse om strikt ansvar.

Några remissinstanser har som ett alternativ till förslaget i promemorian hänvisat till reglerna om jämkning på grund av den skadelidandes medvållande och menat att jämkningsmöjligheterna kunde utvidgas. Som jag har anfört tidigare (avsnitt 1) är möjligheterna till jämkning av skadestånd vid personskada starkt begränsade (se 6 kap. 1 § skadeståndslagen). Med stöd av de nu gällande jämkningsreglerna torde därför promemoriaförslagets syfte inte kunna uppnås. Det är inte alldeles lätt att se hur man genom att ändra dessa regler skulle kunna åstadkomma att staten blir skyldig att ersätta skador orsakade av polishundar i just de fall då sådant skadeståndsansvar bör föreligga. För det krävs i vart fall ytterligare överväganden som det inte finns utrymme för i detta sammanhang.

Ett undantag från det strikta ansvaret för skador som orsakas av polishundar aktualiserar flera olika frågor. En sådan är om skador som orsakas av polishundar skall undantas generellt eller bara i vissa situationer. En rimlig utgångspunkt är enligt min mening att bara skador som orsakas när polishunden används i tjänsten skall omfattas. Jag anser inte att det finns skäl att behandla en polishund annorlunda än andra hundar i skadeståndshänseende såvitt gäller skador som hunden orsakar när den inte används i tjänsten.

En polishund kan användas för olika former av insatser i tjänsten. Som jag redan har nämnt (se avsnitt 2.1) har olika slag av polishun-

dar skilda uppgifter. Frågan är då om polishundar bör omfattas av ett undantag från det strikta ansvaret oavsett vilka uppgifter de används för.

Om hunden orsakar skada på en angripare när hunden försvarar sin förare mot angreppet, framstår ett undantag från det strikta ansvaret enligt min mening som befogat. Detsamma torde gälla när hunden försvarar en annan polisman mot angreppet. Över huvud taget bör ett undantag omfatta alla situationer då hunden används för att försvara någon, polisman eller annan, mot ett brottsligt angrepp.

Svårare är att bedöma vad som bör gälla då en polishund används av sin förare för någon annan uppgift än att skydda mot angrepp. Om exempelvis en polisman med hund upptäcker en inbrottstjuv på bar gärning och efter varningsrop släpper hunden för att hejda den flyende tjuven och tjuven blir biten i benet av hunden, framstår det enligt min mening inte som rimligt att tjuven skulle kunna få ersättning för den skadan av staten. Även sådana fall bör därför vara undantagna från det strikta ansvaret.

Även om de nu anförda exemplen ger en viss uppfattning om vilka undantag från det strikta ansvaret som bör göras, avser jag att på ett mera systematiskt sätt försöka analysera vilken räckvidd ett undantag bör ha. Det kan ske genom att polisens rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd tas som utgångspunkt för diskussionen. Att använda en polishund för att genomföra en tjänsteåtgärd är i regel en form av våldsanvändning, i vart fall om hunden sätts in mot en människa eller mot egendom. Hunden används då som ett hjälpmedel (eller "redskap") i denna våldsanvändning på samma sätt som t.ex. en batong eller en pistol.

Bestämmelser om polisens rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd finns i 10 § polislagen (jfr dock även 8 §). Enligt dessa bestämmelser får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i vissa bestämda fall.

Ett sådant fall är att polismannen möts med våld eller hot om våld. I sådana fall har polismannen alltså rätt att använda våld, om det framstår som försvarligt. Vilken form av våld som skall sättas in får bedömas efter behovet. Att sätta in en hund för att genomföra tjänsteåtgärden kan ibland vara den lämpligaste formen. I sådana fall anser jag att det inte är rimligt att den som använt våld eller hot om våld mot polismannen skall kunna få ersättning av staten på strikt ansvarsgrund för de skador som hunden åstadkommit på honom eller hans egendom, t.ex. kläder, i samband med insatsen.

Denna situation täcker en del av det exempel som nyss berörts där hunden försvarade sin förare mot ett angrepp. Det exemplet inrymmer dock också fall då någon direkt tjänsteåtgärd inte skall genomföras men hundföraren ändå angrips av den som senare blir offer för

hundens försvarsåtgärder. En våldsman kan t.ex. gå till ett överraskande angrepp mot en polisman utan att det dessförinnan varit aktuellt för polismannen att genomföra någon bestämd tjänsteåtgärd mot honom. Även sådana fall bör - i enlighet med vad jag anförde i anslutning till exemplet nyss - vara undantagna från det strikta skadeståndsansvaret.

Ett annat fall som omfattas av rätten till våldsanvändning enligt 10 § polislagen är att ett befogat frihetsberövande skall göras och den som skall frihetsberövas försöker undkomma eller polismannen möts av motstånd när han skall genomföra frihetsberövandet. Att använda hunden kan ofta vara en lämplig åtgärd i sådana fall (jfr det ovan anförda exemplet med inbrottstjuven). Inte heller i dessa fall anser jag att det är rimligt att staten skall ha ett strikt ansvar för skador som hunden i samband med ingripandet orsakar den som skall frihetsberövas (eller någon annan som försöker att hindra frihetsberövandet).

Bestämmelserna i 10 § polislagen ger också rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. Här ter sig situationen litet annorlunda än i de tidigare behandlade fallen. Våldsanvändningen riktas i åtminstone en del av de nu aktuella fallen inte mot någon som gör sig skyldig till brott. I den mån den som drabbas av skadan som hunden orsakar då den används i dessa fall har betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande med hunden är påkallat, bör hundägaren (dvs. i allmänhet staten) enligt min mening inte ha ett strikt ansvar för skadan utan bara ett ansvar för skador som orsakats uppsåtligt eller genom vårdslöshet. I dessa fall torde dock redan gällande rätt ofta innebära att skadeståndet faller bort eller i vart fall sätts ned på grund av medvållande.

Om däremot den skadelidande inte har varit med om att skapa behovet av polisens ingripande, anser jag att det inte finns någon anledning att göra undantag från det strikta ansvaret. En sådan i denna bemärkelse "oskyldig" skadelidande bör således även i fortsättningen få ersättning av staten på strikt ansvarsgrund. Om exempelvis en bombhund förstör egendom i anslutning till sökandet efter en bomb, bör egendomens ägare kunna få ersättning av staten för det på strikt ansvarsgrund, förutsatt att egendomens ägare inte själv har haft med utplaceringen av bomben att göra.

En i denna bemärkelse "oskyldig" skadelidande bör enligt min mening kunna få ersättning oberoende av om polismannen har gjort sig skyldig till någon försummelse i samband med att hunden använts med tanke på att hunden är ett mindre kontrollerbart hjälpmedel för polismannen än t.ex. olika slag av vapen. Man måste räkna med att hunden i överraskande situationer kan göra oväntade saker, hur välutbildad hunden (och hundföraren) än är. Även om hundföraren

uppfyller alla aktsamhetskrav när han använder hunden för att genomföra en tjänsteåtgärd, kan det därför uppstå en skada som orsakas av hunden därför att den agerar på ett sätt som avviker från vad som förväntats av den. I själva verket är det kanske den främsta orsaken till att det strikta ansvaret enligt hundlagen bör gälla även i fortsättningen för sådana skador som polishundar orsakar "oskyldiga" skadelidande. Det strikta ansvaret får i dessa fall anses ha till uppgift att kompensera för just den risk som det undantagsvis kan innebära att anlita en polishund som hjälpmedel.

Jag återkommer i det följande till hur kategorin "oskyldiga" skadelidande bör avgränsas.

Enligt 10 § polislagen får polisman använda våld också när han med laga stöd skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken. Våld får också användas om polismannen med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det. I de nu angivna fallen får dock våld mot person användas bara om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd. I flera av dessa situationer kan det vara till stor hjälp för polismannen att använda en hund för att genomföra tjänsteåtgärden. Så kan t.ex. vara fallet om ett område skall utrymmas. Eftersom anledningen till att polishunden måste sättas in mot någon i dessa fall är att denne gjort motstånd, anser jag att risken för skada bör få bäras av den som gör motstånd. Staten bör således inte ha strikt ansvar för skador som polishunden orsakar en sådan person i dessa fall. Däremot bör självfallet staten svara för sådana skador som orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet från polismannens sida - t.ex. genom att polismannen använt hunden på ett felaktigt sätt - och för skador som drabbar "oskyldiga" personer.

Enligt 10 § polislagen får en polisman använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd också om åtgärden i annat fall än som nu har angivits är oundgängligen nödvändig för att den allmänna ordningen och säkerheten skall kunna upprätthållas och det är uppenbart att tjänsteåtgärden inte kan genomföras utan våld. Jag anser inte att det finns skäl att bedöma detta fall annorlunda än de övriga fallen i 10 § polislagen vad gäller frågan om undantag från det strikta ansvaret i hundlagen.

Sammanfattningsvis anser jag att analysen av 10 § polislagen ger vid handen att om polismannen använt polishunden för att genomföra en tjänsteåtgärd - och här bortser jag från fall då polishunden använts för uppgifter som inte alls har med våldsanvändning att göra, t.ex.

inom fjällräddningstjänsten - det i regel är en form av våldsanvändning av i princip samma slag som då en polisman använder sig av t.ex. en batong för att genomföra tjänsteåtgärden. När användandet av hunden medför skador för den som har betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande med hunden har varit påkallat för att genomföra tjänsteåtgärden, finns det enligt min mening inte skäl att låta staten ha ett strikt ansvar för skadorna. För skador som drabbar "oskyldiga" personer bör det strikta ansvaret däremot gälla även i fortsättningen.

Vid sidan av de nu berörda fallen i 10 § polislagen kan en polisman ha rätt att använda våld också i vissa andra situationer. En sådan är om han handlar i nöd eller nödvärn (se 24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken). Det finns också bestämmelser om våldsanvändning mot rymlingar m.fl. Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas (24 kap. 2 § brottsbalken). Även dessa regler kan ge polismän rätt att i vissa fall använda våld. För den händelse att den ifrågavarande våldsanvändningen sker genom att en polishund används i tjänsten, anser jag att dessa fall skall bedömas på samma sätt som fallen enligt polislagen.

Det gemensamma för alla de situationer där det strikta ansvaret enligt vad jag tidigare har anfört inte bör gälla i fortsättningen är således att hunden orsakar skadan när den används av polismannen i tjänsten. Det leder till tanken om det skulle kunna vara möjligt att föreskriva att skador som polishundar orsakar när de används av polismän i tjänsten generellt skall vara undantagna från det strikta ansvaret. Det skulle innebära att utöver de nu beskrivna situationerna också skulle undantas exempelvis fall då en narkotikahund används för att söka efter narkotika. En fördel med den lösningen är att man inte skulle behöva göra några gränsdragningar mellan olika typer av hundar eller olika typer av uppgifter för att avgöra om undantaget från det strikta ansvaret är tillämpligt. I stället räcker det med att undersöka om polishunden har använts i tjänsten.

Ett på detta sätt utformat undantag skulle dock kunna leda för långt om det inte underkastades vissa begränsningar. En begränsning ligger förstås redan däri att undantaget - som jag har nämnt ovan - självfallet inte skall medföra att allmänna skadeståndsrättsliga regler inte skall tillämpas. Om skadan orsakas uppsåtligen eller av vårdslöshet - t.ex. i fallet med tjuven genom att polismannen släpper hunden trots att tjuven redan stannat - skall tjuven således kunna få ersättning med stöd av allmänna skadeståndsregler. Men även andra begränsningar behövs. Om hunden släpps för att stoppa tjuven men den misstär sig

och angriper en förbipasserande, oskyldig person som skadas, bör staten självfallet bli skyldig att på strikt ansvarsgrund betala ersättning till den skadelidande. Denna situation bör inte bedömas annorlunda än som skulle ha skett om vilken hund som helst hade skadat någon. Här anser jag inte att det är motiverat med något undantag från det strikta ansvaret.

Ett svårare fall gäller om hundföraren av någon anledning tappar kontrollen över hunden och denna åstadkommer skada. Ofta torde väl situationen då vara sådan att hundföraren kan sägas ha gjort sig skyldig till en försummelse, och i så fall föreligger under alla omständigheter ett skadeståndsansvar enligt allmänna skadeståndsregler. Men man kan också hitta situationer där någon försummelse inte kan sägas föreligga. Exempelvis kan det hända att hundföraren i samband med en upploppssituation blir slagen medvetlös av en deltagare i uploppet och att hunden till följd härav kommer loss och biter någon. Om det är en oskyldig förbipasserande som blir biten, är det väl klart att ett strikt skadeståndsansvar bör gälla för staten. Om det är den som slagit polismannen medvetlös som skadas, bör normalt inte någon ersättningsskyldighet för staten föreligga. Skadan har ju i förlängningen uppstått till följd av den skadelidandes eget handlande. Vanliga regler om medverkan till skadan (se 6 kap. 1 § skadeståndslagen) skulle förmodligen i dessa fall oftast leda till att skadeståndsskyldigheten föll bort eller i vart fall att skadeståndet sattes ned. Jag anser emellertid att det är rimligast att detta fall inte omfattas av det strikta ansvaret. Om slutligen den skadelidande är någon som deltagit i uploppet utan att vara den som slagit hundföraren medvetlös, bör det avgörande vara om skäl till ingripande mot honom förelåg eller inte. Om den skadelidande har betett sig så att ett ingripande med hunden är påkallat, är det rimligt att han själv får ta risken för att skadan kan uppstå.

Enligt min mening bör gränsen mellan de fall som skall omfattas av undantaget och de fall där ett strikt ansvar fortfarande skall finnas dras så som har föreslagits i promemorian. Synpunkter från några remissinstanser föranleder mig dock att förorda ett annat uttryckssätt än det som har valts i promemorian. Avgörande vid gränsdragningen bör sålunda vara om hunden när den orsakar skadan används i tjänsten och skadan åsamkas någon som har betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande mot honom har varit påkallat. Är så fallet, bör undantaget gälla. I annat fall bör det gälla ett strikt skadeståndsansvar för staten även i fortsättningen.

Om ett ingripande mot den skadelidande visserligen har varit påkallat - och alltså strikt ansvar inte föreligger - men hundföraren har gjort sig skyldig till fel eller försummelse i samband med ingripandet, skall frågan om statens skadeståndsansvar bedömas enligt bestämmelserna i 3 kap. skadeståndslagen.

Flera remissinstanser har tagit upp bevisbördefrågor. Enligt min mening bör det åligga det allmänna att visa att undantagsregeln är tillämplig, dvs. att visa att ingripandet har skett i tjänsten och att den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande mot honom har varit påkallat. När det gäller att fördela bevisbördan i de fall då frågan om skadeståndsskyldighet för staten skall bedömas enligt bestämmelserna i 3 kap. skadeståndslagen får de regler tillämpas som i allmänhet gäller härom.

2.3 Vilka skador skall omfattas av undantaget från strikt ansvar?

Mitt förslag: Undantaget från det strikta skadeståndsansvaret skall avse alla slag av skador som omfattas av hundlagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av remissinstanserna.

Skälen för mitt förslag: Hundlagen innehåller inte några särskilda regler om vilka slags skador som ersätts. Det innebär att den allmänna skadeståndsrättens regler om det skall tillämpas (jfr 1 kap. 1 § skadeståndslagen). Enligt dessa regler ersätts person- och sakskada. Ren förmögenhetsskada ersätts bara om den vållats genom brott eller genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning (se 2 kap. 4 § och 3 kap. 2 § skadeståndslagen). När ett skadeståndsanspråk grundas på det strikta ansvaret och inte på vållande blir det alltså inte aktuellt att ersätta ren förmögenhetsskada. Ideell skada ersätts i princip bara i samband med personskada (se 5 kap. 1 § skadeståndslagen; jfr dock 1 kap. 3 §).

När det gäller omfattningen av ett blivande undantag från det strikta ansvaret i hundlagen kan man ställa frågan om undantaget bör omfatta både personskada och sakskada eller begränsas till att avse bara det ena skadeslaget. Den som drabbas av en personskada är genom socialförsäkringssystemet i princip i de flesta fall garanterad kompensation för sjukvårdskostnader och andra liknande utgifter och för förlorad arbetsförtjänst. Vad det i praktiken handlar om när ersättning för personskada skall bestämmas enligt hundlagen är därför ersättning för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan. Att den som själv har föranlett ingripandet med hunden inte får ersättning på strikt ansvarsgrund för sveda och värk etc. framstår inte som särskilt anmärkningsvärt. Den skadelidande har ju däremot i ett sådant fall i regel fått ersättning för sjukvårdskostnader och förlorad arbetsförtjänst genom socialförsäkringssystemet.

Däremot ersätter socialförsäkringssystemet inte sakskador. Man skulle därför kunna fråga sig om det strikta ansvaret enligt hundlagen generellt borde behållas för sakskador så att ingen skadelidande - alltså inte ens den som själv föranlett polisingripandet med hunden - skulle behöva riskera att inte få ersättning för sina kostnader (t.ex. för förstörda kläder).

Även om det kan finnas humanitära skäl som talar för att en skadelidande alltid - oberoende av egen skuld - skulle få ersättning för sina kostnader, framstår det enligt min mening som egendomligt om ett undantag från det strikta ansvaret skulle gälla bara för personskador men inte för sakskador. För "skyldiga" skadelidande skulle rätten till ersättning för sakskador då framstå som starkare än rätten till ersättning för personskador. Med tanke på att personskador nog i allmänhet - och kanske särskilt när det gäller skador som orsakas av hund - framstår som allvarligare än sakskador skulle ett så utformat undantag från det strikta ansvaret framstå som föga lyckat.

Jag anser därför att undantaget från det strikta ansvaret bör avse både personskador och sakskador.

2.4 Vilka polishundar bör omfattas av undantaget från det strikta ansvaret?

Mitt förslag: Undantaget från det strikta ansvaret skall utformas så att bara tjänstehundar omfattas av det. Om en polisman har använt någon annan hund för att genomföra en tjänsteåtgärd, skall undantaget inte vara tillämpligt.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av de flesta remissinstanserna. En remissinstans anser att undantaget skall vara tillämpligt oavsett vilken slags hund som har använts för att genomföra tjänsteåtgärden.

Skälen för mitt förslag: Som jag redan tidigare har berört (se avsnitt 2.1) finns det inom polisväsendet olika slag av tjänstehundar, beroende på vilka slag av uppgifter de utbildats för (övervakningshundar, bombhundar, narkotikahundar och fjällräddningshundar). Som också har nämnts (avsnitt 2.2) är det inte lämpligt att vid utformningen av ett undantag göra detta tillämpligt på endast en eller vissa av dessa typer av hundar. Det skulle kunna leda till gränsdragningsproblem och framstår dessutom enligt min mening inte som adekvat med tanke på syftet med undantaget. I stället har jag tidigare föreslagit att - oavsett vilken typ av hund som använts - skador som polishundar

orsakar när de används av en polisman i tjänsten generellt skall vara undantagna från det strikta ansvaret, förutsatt att den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande mot honom har varit påkallat (se avsnitt 2.2).

Många polishundar ägs av staten. Men det finns också polishundar som ägs av sina hundförare (jfr vad jag har anfört om detta i avsnitt 2.1). I det senare fallet har ett särskilt avtal om användandet av hunden i polistjänsten ingåtts mellan hundägaren och staten. Enligt min mening finns det ingen anledning att inte låta ett undantag från det strikta ansvaret omfatta också dessa hundar. Varken hundägaren eller staten bör alltså bära ett strikt skadeståndsansvar för sådana hundar när dessa används av polismän för att genomföra tjänsteåtgärder.

Det skulle kunna övervägas att låta undantaget gälla även fall då en polisman har använt en annan hund än en tjänstehund för att genomföra en tjänsteåtgärd. En sådan lösning har förordats av kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar. Det är möjligt att en sådan lösning, i vart fall utifrån teoretisk synvinkel, skulle vara enklare att tillämpa. I praktiken förekommer det emellertid knappast att hundar som inte är tjänstehundar används för att genomföra en polisiär tjänsteåtgärd. Skulle det någon gång ske, anser jag att det är rimligast att bedöma denna situation på samma sätt som när en privat hund används av andra än polismän. Huvudregeln i 6 § hundlagen om strikt ansvar för skador som hundar orsakar bör därför gälla i dessa fall.

2.5 Skall undantaget från det strikta ansvaret omfatta även andra hundar än polishundar?

Mitt förslag: Undantaget från det strikta skadeståndsansvaret skall omfatta även hundar som används av vissa militära vakter.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Skälen för mitt förslag: Inom försvarsmakten används hundar för bl.a. bevaknings- och skyddsändamål. Sådana hundar kan ibland få samma eller liknande uppgifter som en del av polishundarna.

I polislagen (se 23 §) har sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning likställts med polisman i flera avseenden när det gäller rätten att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Om den militäre

vakten i tjänsten är utrustad med hund, kan han alltså i stor utsträckning använda hunden för ett ingripande på samma sätt som en polisman. Jag anser därför att det finns anledning att vid utformningen av undantaget från det strikta skadeståndsansvaret i hundlagen likställa sådan militär vakt med polisman. Liksom när det gäller polishundarna bör undantaget bara avse försvarsmaktens tjänstehundar. Jag vill dock understryka att det undantag från det strikta ansvaret i hundlagen som jag nu föreslår gäller bara för hund som används av militär vakt för att vidta sådana åtgärder som anges i 23 § polislagen. Om hundar används i annat sammanhang inom försvarsmakten, skall undantaget inte tillämpas. Frågan om statens ansvar för skador som orsakas av militärens hundar i sådana fall får tas upp i den fortsatta översynen av det allmännas skadeståndsansvar.

Vad jag nu har anfört om militär vakt skulle i och för sig kunna gälla även sådan tjänsteman vid kustbevakningen som enligt 23 § polislagen likställts med polisman vid tillämpningen av vissa av reglerna i 10 § polislagen om rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Det har emellertid upplysts att man inom kustbevakningen inte använder hund för de uppgifter som är föremål för diskussion i denna promemoria. Jag anser därför inte att det finns skäl att likställa tjänsteman inom kustbevakningen med polisman när det gäller det nu aktuella undantaget från den strikta skadeståndsansvaret i hundlagen.

I och för sig skulle det kunna tänkas att det finns även andra statliga tjänstehundar än de nu berörda som borde omfattas av ett undantag, t.ex. tullens hundar och kriminalvårdens hundar. I fråga om dessa krävs det dock enligt min mening mer ingående överväganden än som kan göras i detta lagstiftningsärende. Behovet av förändringar är inte heller akut beträffande dessa fall. Jag anser att de bör behandlas inom ramen för det arbete som bedrivs av kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar. Detsamma får enligt min mening anses gälla beträffande de hundar som används av ordningsvakter och väktare. Dessa hundar skall inte användas för att genomföra tjänsteåtgärder utan enbart som personligt skydd. För dessa fall torde nuvarande regler för övrigt i allmänhet ge ett rimligt resultat.

2.6 Ikraftträdande m.m.

Mitt förslag: Lagändringen skall träda i kraft den 1 juni 1992.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget har lämnats utan erinran av flertalet

remissinstanser. Tre remissinstanser har som tidigare redovisats avstyrkt eller ifrågasatt att en lagändring görs nu och anført att frågan om statens skadeståndsansvar bör behandlas i annat sammanhang.

Skälen för mitt förslag: Som jag inledningsvis har anført (se avsnitt 1) är det angeläget att ett undantag från det strikta skadeståndsansvaret enligt vad jag har föreslagit i tidigare avsnitt kan träda i kraft innan 1992 års fotbollsEM börjar. Det innebär att lagändringen bör träda i kraft senast den 1 juni 1992. Det lär knappast vara möjligt - med hänsyn till när frågan kan bli föremål för riksdagens prövning - att åstadkomma att lagändringen kan träda i kraft tidigare än så.

Lagändringen skall gälla för skador som uppstår efter det att den har trätt i kraft. För skador som har uppstått före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter gälla. Detta följer av allmänna rättsgrundsatser och behöver inte regleras i några övergångsbestämmelser (jfr prop. 1972:5 s. 593).

2.7 Kostnader och resursbehov

Justitieombudsmannen har i sitt remissvar anført att den ekonomiska vinst som staten eventuellt kan göra till följd av en minskning av skadeståndsansvaret måste vägas mot den ökning av utredningskostnaderna som den föreslagna bestämmelsen kan förväntas medföra. Han har därvid påpekat att en omfattande utredning kan bli nödvändig för att konstatera om undantagsregeln blir tillämplig eller inte.

Jag håller med om att utredningen med den nya bestämmelsen någon gång kan bli mer komplicerad än vad som tidigare har varit fallet. Skillnaden skall dock inte överdrivas. Även den nu gällande bestämmelsen i 6 § hundlagen föranleder viss utredning. De faktiska omständigheterna måste utredas i varje enskilt fall. Det kan också finnas skäl att göra en bedömning av om skadeståndet bör jämkas enligt bestämmelsen i 6 kap. 1 § skadeståndslagen. I de flesta fall torde utredningsbehovet bli ungefär detsamma med den nya regeln. Därtill kommer att undantagsbestämmelsen bör leda dels till att färre yrkanden om skadestånd kommer att framställas, dels till att ersättning kommer att betalas ut i ett färre antal fall. Enligt min bedömning kommer den föreslagna lagändringen därför sammantaget inte att medföra några ökade kostnader för det allmänna eller något ökat resursbehov.

3 Upprättat lagförslag

Prop. 1991/92:111

I enlighet med vad jag har anfört har inom justitiedepartementet, i samråd med chefen för jordbruksdepartementet, upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter.

Lagrådet har granskat lagförslaget.

4 Specialmotivering

Förslag till lag om ändring i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter

6 §

Skada som orsakas av hund skall ersättas av dess ägare, ändå att han ej är vållande till skadan. Vad ägaren sålunda nödgas utgiva äger han söka åter av den som vållat skadan.

Vad nu stadgats om ägare till hund gälle ock den som mottagit hunden till underhåll eller nyttjande.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte för skada som orsakas av en tjänstehund när en polisman använder den i tjänsten, om den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att det har varit påkallat att ingripa mot honom.

Vid tillämpningen av tredje stycket skall med polisman likställas sådan vakpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning.

Ändringen innebär att det i 6 § har lagts till två nya stycken, tredje och fjärde styckena.

Enligt första stycket i paragrafen bär hundägaren ett strikt skadeståndsansvar för skador som hunden har orsakat. Han har dock regressrätt mot den som vållat skadan. Bestämmelsen i andra stycket innebär att den som använder hunden eller fungerar som fodervärd eller liknande också - solidariskt med ägaren - bär ett strikt skadeståndsansvar för skador som hunden orsakar.

I tredje stycket görs ett undantag från det strikta ansvaret. Det ansvaret gäller inte för skada som orsakas av en tjänstehund som används av polisman i tjänsten, om den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande mot honom har varit påkallat.

För att undantaget skall gälla skall det alltså vara fråga om en situation där hunden har använts av en polisman i tjänsten. Det saknar betydelse i och för sig vilken slags åtgärd i tjänsten som det rör sig om. Vilken tjänsteåtgärd som helst duger. En annan sak är att användningen av hunden ofta är att beteckna som våldsanvändning. För att polismannen skall ha rätt att använda våld måste det finnas lagligt stöd för det (t.ex. i 10 § polislagen eller 24 kap. brottsbalken).

Om polismannen har överträtt sina befogenheter i det avseendet, föreligger i regel en försummelse. Detta kan göra att skadeståndsskyldighet för staten gentemot den skadelidande föreligger på grund av allmänna skadeståndsrättsliga regler (se 3 kap. skadeståndslagen). Den frågan skall beröras ytterligare nedan. Däremot kan den omständigheten att polismannen överträtt sina befogenheter att använda våld (hunden) för att genomföra tjänsteåtgärden inte medföra att undantaget i tredje stycket inte blir tillämpligt. Så länge hunden använts av en polisman i tjänsten gäller undantaget (se dock nedan beträffande kravet att den skadelidande skall ha betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande mot honom har varit påkallat).

Huruvida ingripandet med hunden har skett i tjänsten skall fastställas objektivt. För frågan om undantaget i tredje stycket skall tillämpas saknar det betydelse vilken uppfattning som de inblandade personerna kan ha haft om detta. Likaså saknar det betydelse för denna fråga om den skadelidande har förstått att det var fråga om ett polisingripande.

Vilken hund som har använts vid ingripandet saknar också betydelse för frågan om undantaget skall tillämpas. Det räcker med att polismannen har använt en tjänstehund - vilken som helst - för att genomföra tjänsteåtgärden. En annan sak är att polismannen på grund av tjänsteföreskrifter eller annat kan ha haft skyldighet att använda bara en viss eller vissa hundar. Men detta saknar betydelse för frågan om undantaget i tredje stycket är tillämpligt. Att polismannen använt en annan hund än han haft lov till kan inte heller automatiskt anses utgöra en försumlighet som kan grunda skadeståndsansvar för staten enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Det kan ju t.ex. hända att den hund han använt har varit mycket lämpligare för uppgiften än den hund som han egentligen har haft skyldighet att använda.

Om polismannen använt en hund för en uppgift som den inte är lämplig för, kan det ibland bedömas som försumligt. Det är dock inte alltid så. Ibland föreligger kanske ett så starkt behov av en insats med hund att det får godtas att en hund som inte är helt lämplig för åtgärden används därför att ingen lämpligare hund finns tillgänglig, i vart fall inte på platsen och just då den behövs. Frågan om försumlighet får dock - som nyss har framhållits - ingen betydelse för frågan om undantaget från det strikta ansvaret skall tillämpas. Den får däremot betydelse för frågan om skadeståndsskyldighet kan föreligga på grund av allmänna skadeståndsrättsliga regler.

Undantaget tar i första hand sikte på sådana situationer då polismannen har använt hunden för att genomföra en tjänsteåtgärd. Detta innebär att polismannen (eller dennes förman) har bestämt att hunden skall sättas in. I utförandet av uppgiften dirigeras hunden då av polismannen. Ett problem i detta sammanhang är att hunden som "redskap" kan vara mindre beräknelig än andra redskap som en polisman har till sitt förfogande för att genomföra en tjänsteåtgärd,

t.ex. batong eller pistol. Hunden kan ju undantagsvis ta egna initiativ. Denna situation har berörts i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.

Prop. 1991/92:111

Vid tillämpningen av undantagsregeln i tredje stycket saknar det dock betydelse om hunden har tagit egna initiativ medan den utför den uppgift som polismannen använder den för. I och med att polismannen har använt hunden i tjänsten blir undantaget tillämpligt. Detta gäller även om hunden på eget initiativ gör annat eller mer (mindre) än vad polismannen förväntat sig. Givetvis kan det kanske någon gång vara försumligt av polismannen att inte förvänta sig ett visst agerande från hundens sida eller inte i vart fall inse risken för detta, men det påverkar inte frågan om undantaget i tredje stycket är tillämpligt eller ej.

Svårare att bedöma blir däremot den situationen att polismannen har med sig hunden i tjänsten men inte har bestämt sig för att använda hunden för något visst ändamål, när plötsligt något händer som gör att hunden - kanske på grund av tidigare träning - agerar på eget initiativ. Ett exempel kan vara att polismannen utsätts för ett överraskande angrepp och hunden går till attack mot angriparen för att skydda sin förare utan att denne beordrat hunden att göra det. Även i detta fall bör det dock anses att hunden används av polismannen i tjänsten. Om polismannen hunnit reagera, skulle han utan tvekan ha givit hunden order om att agera, i vart fall om angreppet var av allvarligare slag. Att hunden spontant attackerar den som angriper föraren ingår för övrigt i det intränade beteendemönstret hos i vart fall övervakningshundarna. Det finns inte heller några sakskäl som talar för att undantagsregeln inte skulle vara tillämplig i dessa fall. Den som angriper en polisman som har med sig en hund måste rimligen själv få bära risken av att skadas genom en attack från hundens sida.

I de båda nu berörda fallen där hunden agerar helt eller delvis på eget initiativ måste det dock krävas av polismannen att denne gör vad han kan för att begränsa hundens insats till vad som behövs för att tjänsteåtgärden eller nödvärnshandlingen skall kunna genomföras. I annat fall får polismannen i regel anses ha gjort sig skyldig till försummelse. I nödvärnsfallet gäller dock särskilda ansvarsbefrielse-regler (jfr 24 kap. brottsbalken).

I avsnitt 2.1 i den allmänna motiveringen har berörts vad som avses med begreppet tjänstehund.

Vad som avses med polisman framgår i första hand av 2 § polisförordningen (1984:730). Till följd av bestämmelserna i 11 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen och 1 § andra stycket förordningen (1986:616) om beredskapspolismän är även militärpolisman och beredskapspolisman att anse som polismän vid tillämpningen av bestämmelserna i förevarande tredje stycke.

Att vissa militära vakter skall likställas med polismän vid tillämp-

ningen av tredje stycket framgår av fjärde stycket.

Av tredje stycket framgår vidare att undantaget från det strikta skadeståndsansvaret inte drabbar alla skadelidande utan bara vissa. En förutsättning för att undantaget skall vara tillämpligt är nämligen att den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande mot honom har varit påkallat. Den skadelidande skall alltså ha gjort eller underlåtit att göra något, och hans handlande eller underlåtenhet skall vara orsaken till att polismannen måste göra ett ingripande. Ett exempel är att det varit den skadelidande som angripit polismannen med våld eller hot om våld i syfte att hindra polismannen att genomföra en polisiär åtgärd och att polismannen till följd härav tvingats sätta in hunden för att skydda sig. Ett annat exempel är att den skadelidande överraskats av polismannen när han gjort ett inbrott och försökt fly från platsen, vilket fått till följd att polismannen efter varningsrop släppt hunden efter den skadelidande med uppgift att stoppa flykten.

En skadelidande kan ha föranlett ingripandet antingen ensam eller tillsammans med andra. Undantagsregeln är tillämplig i båda fallen. Om t.ex. den skadelidande deltar i ett upplopp som leder till att polisen använder hundar för att återställa ordningen, är deltagandet i uploppet tillräckligt för att undantagsregeln i tredje stycket skall vara tillämplig.

Undantaget gäller ingripande inte bara mot personen själv utan även mot hans egendom. Om t.ex. en bomb - eller narkotikahund förstör en väska som innehåller sprängmedel eller narkotika är undantaget tillämpligt, under förutsättning att den skadelidande har haft med utplaceringen av sprängmedlet eller narkotikan att göra.

En skadelidande som inte har föranlett ingripandet genom sitt beteende har däremot rätt att få ersättning för sin skada enligt förevarande paragraf. Undantaget i tredje stycket gäller inte för hans skada. Det kan t.ex. vara en oskyldig förbipasserande som hunden av misstag angriper. Men det kan också vara någon som tidigare har deltagit i ordningsstörande eller brottslig verksamhet i övrigt men som har upphört med det när hundinsatsen sker och mot vilken det då inte längre föreligger anledning att ingripa med en sådan tjänsteåtgärd.

För att undvika missförstånd i detta sammanhang bör det kanske påpekas att paragrafen har utformats på det sättet att det för att undantagsregeln skall vara tillämplig räcker med att den skadelidandes beteende har föranlett det ingripande som hunden använts vid. Däremot krävs det inte att den skadelidandes beteende var sådant att det inte fanns några andra alternativ till handlande från polismannens sida än att sätta in hunden. Det är polismannen (eller hans förman) som har att ta ställning till hur ingripandet skall ske och med vilka medel. För frågan om tredje stycket skall tillämpas saknar det därvid betydelse om insättandet av hunden vid en objektiv prövning framstår

som det lämpligaste medlet eller ej. Vad som behöver konstateras är att den skadelidande har betett sig på ett visst sätt och att detta har motiverat ett ingripande av polismannen.

På samma sätt skall man vid bedömningen av om tredje stycket är tillämpligt inte ta hänsyn till om polismannen haft rätt enligt polislagen eller andra regler att använda hunden för insatsen. Om en prövning av den senare frågan leder fram till slutsatsen att hunden inte fick användas, t.ex. därför att det inte stod i rimlig proportion till behovet av insats, får det med ledning därav bedömas om polismannen varit försumlig. Försumligheten kan i så fall inte få betydelse för frågan om undantaget i tredje stycket är tillämpligt men kan användas som grund för att tillerkänna ersättning åt den skadelidande med stöd av allmänna skadeståndsrättsliga regler.

Rent allmänt kan således sägas att om polismannen vid utförandet av den tjänsteåtgärd som lett till skadan har varit försumlig i ett eller annat avseende, och hans försumlighet har orsakat skadan, den skadelidande i regel - om undantagsregeln i tredje stycket gäller för hans skada - kan få ersättning för skadan med stöd av allmänna skadeståndsrättsliga regler (se 2 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap. 1 § skadeståndslagen). Det innebär bl.a. att en skadelidande får ersättning enligt dessa regler, om polismannen gjort sig skyldig till vårdslöshet genom att användningen av hunden var ett alltför starkt medel med hänsyn till det faktiskt föreliggande insatsbehovet (bristande proportionalitet) eller försummat att försöka begränsa en av hunden på eget initiativ företagen insats till det som behövdes.

För att avgöra om en skadelidande tillhör den kategori som undantaget skall tillämpas på krävs en rent objektiv prövning av händelseförloppet. Vilken uppfattning polismannen hade om situationen saknar betydelse. Det innebär att om polismannen - eventuellt på goda grunder - tror att den skadelidande har handlat (eller underlåtit att handla) på ett sätt som gör det motiverat att ingripa mot denne, men det senare visar sig att så inte var fallet, undantagsregeln i tredje stycket inte skall tillämpas. I stället är den skadelidande då i princip berättigad till ersättning med stöd av reglerna i första (och/eller andra) stycket.

Det är den som gör gällande att undantaget från det strikta ansvaret är tillämpligt, det vill säga staten, som har bevisbördan för detta påstående.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* har behandlats i avsnitt 2.5 i den allmänna motiveringen. Den har utformats delvis med 23 § polislagen som förebild. Beträffande den närmare innebörden, se prop. 1983/84: 11 s. 136 ff.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* är inte avsedd att tillämpas på militärpolis och beredskapspolis. Dessa är - som har berörts under tredje stycket - att anse som polismän vid tillämpningen av

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om ändring i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter.

6 Beslut

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

I promemorian föreslås att ett undantag från det strikta skadeståndsansvaret enligt 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter skall införas. Undantaget skall avse skador som polishundar orsakar när de används av polismän för att genomföra tjänsteåtgärder, under förutsättning att den som ingripandet med hunden riktar sig mot själv har föranlett ingripandet. Med polishundar likställs enligt förslaget under vissa förutsättningar hundar som används inom försvarsmakten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 1992.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Skada som orsakas av hund skall ersättas av dess ägare, ändå att han ej är vållande till skadan. Vad ägaren sålunda nödgats utgiva äger han söka åter av den som har vållat skadan.

Vad nu stadgats om ägare till hund gälle ock den som mottagit hunden till underhåll eller nyttjande.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte för skada som orsakas av en tjänstehund som används av en polisman för att genomföra en tjänsteåtgärd, om den skadelidande själv har föranlett ingripandet.

Vid tillämpningen av tredje stycket skall med polisman likställas sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1992.

¹ Lagen omtryckt 1987:260

Förteckning över de remissinstanser som har yttrat sig över promemorian om statens ansvar för skador som har orsakats av polishundar m.m. Prop. 1991/92:111
Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av hovrätten över Skåne och Blekinge, Trollhättans tingsrätt, justitiekanslern, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, riksdagens ombudsmän (JO), kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar (Ju 1989:03), statens jordbruksverk, Sveriges advokatsamfund, Svenska Polisförbundet och Statens Veterinärförbund.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Skada som orsakas av hund skall ersättas av dess ägare, ändå att han ej är vållande till skadan. Vad ägaren sålunda nödgats utgiva äger han söka åter av den som har vållat skadan.

Vad nu stadgats om ägare till hund gälle ock den som mottagit hunden till underhåll eller nyttjande.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte för skada som orsakas av en tjänstehund när en polisman använder den i tjänsten, om den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att det har varit påkallat att ingripa mot honom.

Vid tillämpningen av tredje stycket skall med polisman likställas sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1992.

¹ Lagen omtryckt 1987:260

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1992-02-18

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitierådet Hans-Gunnar Solerud, regeringsrådet Anders Swartling.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 1992 har regeringen på hemställan av statsrådet Laurén beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Gudrun Antemar.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 februari 1992	3
 1 Inledning	 3
2 Allmän motivering	4
2.1 Allmänna utgångspunkter	4
2.2 Strikt ansvar för skador som orsakas av polishundar? .	7
2.3 Vilka skador skall omfattas av undantaget från strikt ansvar?	15
2.4 Vilka polishundar bör omfattas av undantaget från det strikt ansaret?	16
2.5 Skall undantaget från det strikt ansaret omfatta även andra hundar än polishundar?	17
2.6 Ikraftträdande m.m.	18
2.7 Kostnader och resursbehov	19
 3 Upprättat lagförslag	 20
 4 Specialmotivering	 20
 5 Hemställan	 25
 6 Beslut	 25
 Bilaga 1 Sammanfattning av promemorian om statens ansvar för skador som orsakas av polishundar m.m. . . .	 26
Bilaga 2 Promemorians lagförslag	27
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna	28
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag	29
Bilaga 5 Utdrag ur protokoll vid lagrådets sammanträde den 18 februari 1992	30

