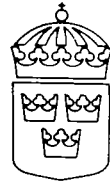


# Lagutskottets betänkande

1986/87:16

om det allmännas skadeståndsansvar m. m.



LU  
1986/87:16

## Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet dels två motioner om statens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning (m resp. fp), dels en motion om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet (c), dels en motion som rör båda de nyssnämnda frågorna (m).

Utskottet avstyrker bifall till motionerna. Mot ställningstagandet reserverar sig m-, fp- och c-ledamöterna.

## Motionsyrkanden

Motion 1986/87:L602 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär översyn av statens skadeståndsansvar.

Motion 1986/87:L603 av Carl Bildt m. fl. (m) vari – med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:K206 – yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning om införande av ökad rätt till skadestånd från det allmänna vid felaktig myndighetsutövning.

Motion 1986/87:L605 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari – med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:Ju404 – yrkas att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts med uppgift att göra en översyn av det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning som har vållat skada för företag och enskilda.

Motion 1986/87:L606 av Martin Olsson m. fl. (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att en översyn av villkoren för statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet företas.

## Rätt till ersättning på grund av felaktig myndighetsutövning

### Gällande ordning

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

I förhållande till vad som tidigare gällde enligt grundsatser som utbildats i rättspraxis innebär SkL att arbetsgivarens ansvar (det s. k. principalansvaret) utvidgats till att omfatta alla arbetstagare och inte bara dem som tillhör drifts-

eller arbetsledningen eller har en ansvarsfull ställning. Enligt 3 kap. 1 § SkL skall den som har arbetstagare i sin tjänst ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Arbetsgivaren svarar också för ren förmögenhetsskada under förutsättning att arbetstagaren vållat skadan genom brott. Med ren förmögenhetsskada avses enligt SkL (1 kap. 2 §) sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.

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

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

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

SkL innehåller också regler som beträffande det allmännas skadeståndsskyldighet begränsar skadeståndsbeloppet. Ersättning för ren förmögenhetsskada vid myndighetsutövning skall, om skadan uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet, utgå endast i den mån det är skäligen med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter (3 kap. 5 § SkL). Denna skälighetsregel träffar

framför allt krav på utebliven vinst. I 3 kap. 6 § SkL föreskrivs vidare att ersättning för sakskada kan jämkas om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

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

### Motionsmotiveringar

Motionären i motion L602 (m) tar upp frågor om vem som skall bära det ekonomiska ansvaret för skada som en enskild lider på grund av felaktigt handlande från det allmännas sida. Har felet skett i myndighetsutövning svarar staten för skada endast om någon offentlig funktionär varit vårdslös och vårdslösheten inte är obetydlig. För fel som begåtts inom ramen för fullgörandet av en myndighets serviceskyldighet bär det allmänna enligt motionären inte alls något ekonomiskt ansvar. Om en enskild förlitat sig på en felaktig uppgift från en myndighets sida och inrättat sig efter den får han alltså själv stå sitt kast. Förhållandet mellan staten och den enskilde är enligt motionären en grundläggande fråga i en rättsstat. En översyn av reglerna om statens skadeståndsansvar bör därför komma till stånd. Den begärda översynen bör enligt motionären även avse frågan om statens skadeståndsansvar vid affärsmässig verksamhet. Motiveringen för yrkandet i den delen redovisas nedan.

Motiveringen till motion L603 (m) återfinns i en mera omfattande motion, nämligen den av samma motionärer väckta motionen K206, som bl. a. rör rättssäkerhetsfrågor. En enskild som lider skada på grund av t. ex. felaktiga beslut av en myndighet har enligt motionärerna små möjligheter att få skadestånd, något som inte kan godtas i en rättsstat. Det allmänna måste svara för den skada som det genom myndigheter och tjänstemän orsakar enskilda. Att invända att detta skulle kunna bli ekonomiskt betungande för staten innebär enligt motionärerna ett erkännande av att varken regler eller myndigheter motsvarar de krav på rättssäkerhet som bör ställas. Vidare påpekar motionärerna att de skadestånd staten kan komma att få utge knappast på något avgörande sätt påverkar statsbudgeten, medan däremot ett uteblivet skadestånd kan drabba den enskilde hårt. Med stöd av det anförda anser motionärerna att frågan hur enskilda skall kunna vid felaktig myndighetsutövning få ökad rätt till skadestånd snarast bör utredas.

Motiveringen till motion L605 (fp) finns i av samma motionärer väckta motion Ju404, i vilken behandlas olika rättssäkerhetsfrågor. Motionärerna framhåller att en viktig del av den enskildes rättsskydd är möjligheten att få

ersättning av stat eller kommun för skada som den enskilde lidit på grund av felaktig myndighetsutövning. Enligt motionärernas mening har tyvärr det nuvarande skadeståndsansvaret för det allmänna försetts med en rad inskränkningar. Det betyder, påpekas det i motionen, att det allmänna i praktiken går fritt från skyldighet att i många situationer ersätta skador som vållas i den offentliga verksamheten medan enskilda, t. ex. företag, i jämförbara fall helt klart skulle vara skadeståndsskyldiga. Motionärerna anser vidare att justitiekanslern, som företräder staten i dessa fall, tillämpar en praxis som kännetecknas av stor försiktighet både när det gäller att medge att skadeståndsskyldighet föreligger och vid beräkningen av skadeståndens storlek.

Enligt motionärernas mening är det angeläget att reglerna ändras så att enskilda och företag, som lider skada genom slarv och okunnighet från myndigheters sida, får ett fullgott skydd. Reglerna om skadeståndsansvar bör inte vara frikostigare mot det allmänna än mot andra skadevällare. Reglerna bör snarare, framhåller motionärerna, vara strängare mot det allmänna med hänsyn till att det rör sig om skador som uppkommer genom bristande omsorg i samband med det offentliga maktutövning.

Utgångspunkten för en förändring av nuvarande regler bör enligt motionärerna vara att det införs ett i det närmaste totalt skadeståndsansvar vid felaktig myndighetsutövning. Fel i myndighetsutövningen föreligger ibland redan när ett beslut fattas; så har det i flera fall förhållit sig när lagen om betalningssäkring tillämpats. Andra beslut kan vara riktiga från början men sedan visa sig vara felaktiga. Vissa beslut kan vara helt riktiga men drabba tredje man utan att denne har rätt till ersättning. Gemensamt för de angivna fallen är att den enskilde inte har gjort något fel; han har oförskyllt lidit skada. I sådana situationer bör det enligt motionärerna presumeras att det föreligger felaktig myndighetsutövning, oavsett om någon befattningshavare hos myndigheten varit försumlig eller brutit mot gällande lag. Motionärerna anser att det är angeläget att en utredning snarast tillsätts med uppgift att se över reglerna om det allmänna skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Frågan hur man skall kunna förbättra enskildas skadeståndsskydd vid sådan myndighetsutövning som har formen av tvångsåtgärder mot person, t. ex. gripande, eller mot egendom, t. ex. vid betalningssäkring, bör därvid behandlas med förtur.

## Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om en skärpning av statens skadeståndsansvar har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen, senast hösten 1986 i anledning av en motion med samma syfte som motion L605. Yttrande över den då aktuella motionen inhämtades från justitiekanslern. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1986/87:2) avstyrkte utskottet på närmare anförda skäl bifall till motionen.

## Gällande ordning

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

Villkor som rör rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda kan ha karaktären av ett avtal mellan resp. myndighet och den enskilde och/eller utgöra en reglering av offentlighetsrättslig art innebärande en av staten genom regerings- och/eller myndighetsförfattning ensidigt företagen reglering av villkoren.

I den mån villkoren har avtalskaraktär kan dessa prövas med stöd av viss civilrättslig och näringsrättslig lagstiftning. Den civilrättsliga regleringen tar i första hand sikte på enskilda fall och ger anvisningar för lösning av konkreta tvister medan den näringsrättsliga lagstiftningen främst skyddar konsumentkollektivet som sådant och möjliggör en sanering av marknaden för framtiden.

Regeringen, eller myndighet efter regeringens bemyndigande, kan utfärda författningar som innehåller villkor för den verksamhet som myndigheten bedriver. I den mån föreskrifterna i en sådan författning saknar avtalskaraktär och sålunda är av offentlighetsrättslig art torde det inte vara möjligt att tillämpa vare sig civilrättslig eller näringsrättslig lagstiftning vid en tvist mellan myndigheten och den enskilde i frågor som regleras i dessa föreskrifter. Departementschefen anförde i propositionen med förslag till generalklausul på förmögenhetsrättens område (prop. 1975/76:81 s. 113 f.) att 36 § avtalslagen bör vara tillämplig på bestämmelser som rör förhållandet mellan offentliga myndigheter och enskilda, i den mån bestämmelserna har avtalskaraktär, men inte på bestämmelser som ingår i författningar utan att ha karaktär av avtal.

Regler om *järnvägs skadeståndsansvar* för passagerare och gods finns i järnvägstrafiklagen (1985:192). Lagen innehåller en samlad reglering av järnvägens och andra spårföretags förhållande till transportkunderna och till dem som skadas till följd av spårdriften. Bestämmelser om skada till följd av dröjsmål vid personbefordran finns dock inte i järnvägstrafiklagen. Med dröjsmålsskada avses härvid endast ren förmögenhetsskada, dvs. sådan ekonomisk skada som uppkommer på annat sätt än på grund av skador på person eller egendom. De "normalvillkor i järnvägstrafik" som järnvägarna tillämpar innehåller emellertid vissa bestämmelser om dröjsmålsskada. En resande som ingår ett befordringsavtal med en järnväg anses ha accepterat att

hans rättigheter i händelse av dröjsmålsskada skall bedömas enligt normalvillkoren. Ersättningsreglerna i normalvillkoren har förhandlats fram mellan järnvägens representanter och konsumentverket. Enligt artikel 9.4 i normalvillkoren åtar sig järnvägen inte någon skyldighet att lämna ersättning till den resande för skada till följd av tågförsening, tåginställelse eller förfelad anslutning. Den resande har emellertid rätt till ersättning för skäligen utgifter för kost och logi, om järnvägen inte tillhandahåller detta, samt för telemeddelanden och – under vissa omständigheter – för vidare transport till bestämmelseorten.

Till följd av normalvillkoren har alltså järnvägen en avtalsrättslig förpliktelse att i viss omfattning ersätta skada på grund av dröjsmål i samband med personbefordran. Ersättningskyldigheten omfattar de ökade kostnader som åsamkas den resande på grund av att resan drar ut på tiden (fördring). Den resande kan också tänkas gå miste om inkomster eller andra ekonomiska värden (värdebortfall). Så kan han t. ex. komma för sent för att hinna med en charterresa för vilken han betalat biljettavgift och för vilken någon återbetalning av den erlagda avgiften inte medges. Normalvillkoren innehåller dock inget om ersättning för skador i form av värdebortfall.

Bestämmelser angående *postverkets skadeståndsansvar* finns i postverkets kungörelse (1966:120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel. Enligt dessa regler är postverket ansvarigt för assurerade och rekommenderade försändelser, postförskotts försändelser och oassurerade paket. Postverket ansvarar dock inte för vanliga brev (1 §). Vidare omfattar ansvarigheten medel som postverket omhänderhar i sin betalningsförmedlande verksamhet (exempel: pensioner och barnbidrag, överskjutande eller kvarstående preliminär skatt m. m.). Postverkets ansvarighet gäller så länge försändelse eller medel befinner sig i verkets vård (1 §). För ansvarigheten i postutväxlingen med utlandet och i den utrikes betalningsförmedlingen gäller vad som överenskommits i internationella avtal (2 §).

Postverket ansvarar inte för förlust eller skada som orsakats av försening under postbehandlingen (3 §) med undantag i vissa fall för försenade assurerade eller rekommenderade försändelser eller oassurerade paket. Har innehållet i dessa slags försändelser skadats till följd av försening (7 a §) utgår ersättning enligt 4–6 §§, vilka paragrafer redovisas nedan. Om särskilda kostnader orsakats av försening av sådana försändelser eller av att betalningshandling fördröjts under postbehandlingen utgår ersättning för sådana kostnader, dock högst 500 kr. (7 b §). Har postverket inte kunnat visa att assurerad eller rekommenderad försändelse eller oassurerat paket utlämnats inom sex veckor, räknat från den dag då försändelsen reklamerats hos postverket, utgår ersättning som om försändelsen gått förlorad (7 c §). För indirekt skada eller utebliven vinst är postverket inte ansvarigt (3 §). Anspråk på ersättning skall anmälas inom vissa tidsfrister, vilka varierar beroende på vilket slags skada anspråket avser. Framställs ersättningsanspråk inte inom föreskriven tid är postverket fritt från ansvar.

Postverkets ansvar är vidare begränsat beroende på försändelsens karaktär. Har assurerad försändelse gått förlorad eller skadats utgår ersättning för förlusten, dock högst assuransbeloppet (4 §). För förlust av rekommenderad försändelse utgår ersättning med 500 kr. (5 §). Oassurerat paket ersätts med

högst 5 000 kr. (6 §). Har postförskott slutligen utlämnats utan att postförskottsbeloppet utkrävts utgår ersättning med det belopp som inte har redovisats (7 §).

Postverket kan i särskilda fall medge ersättning efter skälighetsprövning utöver vad som skulle ha utgått med tillämpning av bestämmelsen i kungörelsen (12 §). Närmare föreskrifter härom har meddelats i 5 § allmänna poststadgan. Dessa innebär att ersättning kan utges för skadad brevförändelse, som inte är assurerad eller rekommenderad, med högst 500 kr. Vidare kan indirekt skada i form av utgifter för telefonsamtal, resor m. m. ersättas med högst 500 kr. Ersättning kan i övrigt utges när synnerliga skäl föreligger.

Med stöd av den av regeringen utfärdade teleförförordningen (1985:765) har televerket meddelat allmänna villkor för *teleabonnemang*. I villkoren finns föreskrifter om bl. a. skadestånd. Televerket lämnar ersättning för skador som uppkommit till följd av att teleförförbindelse avbrutits eller varit felaktig eller på grund av att telemmeddelande uteblivit, expedierats oriktigt, försenats eller störts. Ersättning utgår dessutom om uppgift i telefonkatalog utelämnats eller varit ofullständig eller oriktig eller om uppgift om abonnents nummer eller adress varit felaktig. Ersättningskyldighet i nu nämnda fall föreligger dock endast i den mån skadan uppkommit genom fel eller försummelse av televerkets personal eller av person för vilken verket svarar. Ersättning lämnas vidare endast för utgift som föranletts av skadan. Ersättningen är begränsad till högst 2 000 kr. I fall av grov vårdslöshet kan dock högre ersättning lämnas.

## Motionsmotiveringar

I den tidigare nämnda motionen L602 (m) erinrar motionären om att det allmänna också driver affärsmässig verksamhet. Som exempel på sådan verksamhet nämner motionären de tjänster inom kommunikationsområdet som SJ, televerket och postverket tillhandahåller. I sådana angelägenheter är det allmänna enligt motionären att jämställa med vilken privat näringsidkare som helst. Det allmänna svarar emellertid i mindre mån än privata rättssubjekt för följderna av att åtaganden inte uppfylls. Även i det hänseendet är det enligt motionären påkallat med en översyn av reglerna för statens ekonomiska ansvar.

Motionärerna i motion L606 (c) framhåller att statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet inte följer gängse skadeståndsrättsliga principer. För de statliga affärsdrivande verken gäller sålunda i olika avseenden en begränsad skadeståndsskyldighet. Vilka konsekvenser detta kan få för den enskilde belyser motionärerna med exempel hämtade från postverkets, SJ:s och televerkets verksamhetsområden. Enligt motionärernas mening bör det i skadeståndsrättsligt hänseende råda likställighet mellan staten, när den driver affärsverksamhet, och andra näringsidkare. Den enskilde bör alltså ha samma skydd och samma rätt till skadestånd oberoende av om motparten är staten eller annan näringsidkare. Friskrivningsklausuler bör t. ex. inte få leda till att konsumentskyddet försvagas. Att ett skärpt skadeståndsansvar för staten kan komma att medföra högre priser och taxor är enligt motionärerna

inte något godtagbart argument mot en förstärkning av den enskildes rättsskydd. Med stöd av det anförda föreslår motionärerna att riksdagen hos regeringen begär en översyn av reglerna om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet i syfte att åstadkomma likställighet mellan statlig och enskild verksamhet.

## Utredningsförslag

I sitt slutbetänkande (SOU 1985:41) Affärsverken och deras företag redovisar verksledningskommittén vissa överväganden och förslag rörande affärsverkens bestämmelser om kundvillkor (betänkandet s. 85–86). Kommittén slår inledningsvis fast att det råder allmän enighet om att begreppet näringsidkare omfattar även stat och kommun inom sådana verksamhetsgrenar som till sin innebörd är jämförliga med privat näringsverksamhet. Med hänvisning till lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden påpekar kommittén att lagen gäller endast avtalsvillkor men däremot inte föreskrifter i författning. Förhållandet mellan statliga och kommunala företag och deras kunder är emellertid, framhåller kommittén, till en del reglerat genom föreskrifter. Om man håller fast vid en strikt tolkning av begreppet avtalsvillkor, kommer detta att medföra en begränsning av lagens tillämpningsområde även inom verksamhetsgrenar, där staten eller en kommun uppträder som näringsidkare. Det medför också inskränkning i KO:s möjlighet att stödja konsumenterna. Enligt kommittén har problemet med gränsdragningen mellan avtalsvillkor och författningsbestämmelser störst betydelse när det gäller de statliga affärsverkens verksamhet.

Kommittén uppger att det principiellt föreligger en valfrihet mellan reglering genom allmänna avtalsvillkor och reglering genom författningar. Villkoren för utnyttjande av affärsverkens tjänster är nämligen nästan genomgående av sådan innebörd att de lika väl skulle ha kunnat uttryckas i avtal. Om verksamheten faller inom verkets område som det anges i instruktion föreligger också, påpekar kommittén, möjlighet att uppställa allmänna avtalsvillkor. Kommittén framhåller att den reglering som i dag gäller uppvisar ganska stora variationer i valet mellan avtals- och författningsbestämmelser. Delvis förklaras detta av skillnader i verksamhetens karaktär. Men skillnaderna torde också bero på vilken lösning som man en gång i tiden börjat tillämpa.

Att generella och grundläggande villkor för verksamheten fastställs av regeringen kan enligt kommitténs uppfattning sägas utgöra en garanti för att normaltjänster erbjuds under likvärdiga villkor till olika grupper av konsumenter. Det är därmed rimligt att den som sätter villkoren utsätts för ett politiskt ansvarskrävande, eftersom marknadsdomstolen inte heller kan pröva sådana villkor. Däremot är det enligt kommittén väsentligt att KO och marknadsdomstolen har möjlighet att kontrollera efterlevnaden av dessa regeringsbestämmelser.

Kommittén framhåller att formellt är villkor som verken beslutar om i författningsform och kungör i författningssamling eller annan godkänd publikation inte att anse som avtalsvillkor. Kommittén menar att en viss tvekan dock föreligger med anledning av att valet mellan författnings- och

avtalsbestämmelse delvis är godtyckligt. Enligt kommittén bör inte formen i dessa fall få vara avgörande för om villkor som gäller mellan verk och kund skall kunna prövas av marknadsdomstolen. Konsumentskyddet kan, hävdar kommittén, anses särskilt väsentligt att bevaka i verksamhet som bedrivs under någon form av monopol. Enligt kommitténs mening bör därför förutsättningar skapas så att villkor som reglerar förhållandet mellan konsument och producent, efterlevnaden av villkoren liksom eventuella sanktioner till följd av brott mot villkoren kan behandlas likvärdigt, oavsett under vilken företagsform affärsverksamheten bedrivs och i vilken form bestämmelserna fastställts. För att undvika osäkerhet rekommenderar emellertid kommittén att befintliga bestämmelser ses över och ges sådan utformning att de tveklöst kan anses som avtalsvillkor.

Kommitténs förslag har remissbehandlats och övervägs för närvarande inom regeringskansliet.

### Tidigare riksdagsbehandling

Frågor om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet har tidigare i skilda sammanhang behandlats av utskottet, senast i det ovannämnda betänkandet LU 1986/87:2. Utskottet intog där den ståndpunkten att likställighet i skadeståndshänseende borde råda mellan staten, när den driver affärsverksamhet, och enskilda näringsidkare. De önskade förbättringarna av den enskildes möjligheter att få ersättning av staten för sina skador borde emellertid åstadkommas inom ramen för de ansvarighetsregler som gäller på de ifrågavarande verksamhetsområdena och inte genom en skärpning av skadeståndsansvaret lagstiftningsvägen. En sådan skärpning skulle nämligen enligt utskottet vara förenad med stora svårigheter och kunde genom avgifts- och taxehöjningar leda till betydande kostnadsökningar för allmänheten. Utskottet erinrade om att det på vissa områden redan vidtagits förbättringar, bl. a. under medverkan av konsumentverket. Utskottet fann det angeläget att konsumentverket och de affärsdrivande verken fortsatte på den inslagna vägen och vidtog de ytterligare förbättringar som kunde visa sig vara erforderliga. I sammanhanget erinrade utskottet om att verksledningskommittén i sitt ovannämnda slutbetänkande föreslagit att de regler som gäller på området ses över och ges en sådan utformning att de tveklöst kan anses som avtalsvillkor. Om förslaget genomfördes skulle det, framhöll utskottet, innebära en påtaglig förbättring av konsumenternas ställning, bl. a. genom att de villkor som tillämpas i statens affärsdrivande verksamhet i ökad omfattning kunde bli föremål för granskning av konsumentverket och konsumentombudsmannen samt prövas av marknadsdomstolen. Under hänvisning till att regeringens ställningstagande i frågan inte borde föregripas avstyrkte utskottet bifall till de motioner som föranlett betänkandet.

### Utskottet

I betänkandet behandlas dels två motioner om statens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning (m resp. fp), dels en motion om statens skadestånds-

ansvar i affärsmässig verksamhet (c), dels en motion som rör båda de nyssnämnda frågorna (m).

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

Vid *myndighetsutövning* sträcker sig statens och kommunernas ansvar längre än andra arbetsgivares. Sålunda svarar det allmänna inte bara för person- och sakskada utan också för ren förmögenhetsskada när fel eller försummelse begåtts av dess tjänstemän (3 kap. 2 § SkL). Denna långtgående skadeståndsskyldighet har emellertid vissa begränsningar. I syfte att undvika att helt obetydliga fel och försummelser medför skadeståndsansvar har i 3 kap. 3 § SkL införts den regeln att skadeståndsskyldighet vid myndighetsutövning föreligger endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning. I fråga om felaktiga myndighetsbeslut gäller vidare att, om den skadelidande utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, ersättning inte utgår för skada som därigenom kunnat undvikas (3 kap. 4 § SkL). En särskild regel (3 kap. 5 § SkL) begränsar också det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada som drabbar en företagare till följd av intrång i näringsverksamhet. Ersättning utgår i sådana fall endast efter en skälighetsbedömning. Det föreskrivs slutligen att ersättning för sakskada kan jämkas, om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter (3 kap. 6 § SkL).

I motion L602 (m) erinras om att staten i fråga om fel som begåtts i myndighetsutövning svarar för skada endast om någon offentlig funktionär varit vårdslös och vårdslösheten inte är obetydlig och att staten inte alls har något skadeståndsansvar beträffande fel begångna inom ramen för myndigheternas serviceskyldighet. Enligt motionären är det angeläget att frågan om statens ansvar för följderna av fel som begås i offentlig verksamhet ses över. Motionären yrkar att en sådan översyn kommer till stånd.

Motionärerna i motion L603 (m) hävdar att en enskild som lider skada på grund av t. ex. felaktiga beslut av en myndighet har små möjligheter att få skadestånd. Enligt motionärernas mening bör reglerna på området ändras så att det allmänna svarar för skada som det genom myndigheter eller tjänstemän orsakar enskilda. Att så sker är ett rättssäkerhetskrav som enligt motionärerna väger tyngre än de kostnadsökningar som en reform i riktning mot ett vidgat skadeståndsansvar för staten kan föra med sig. För övrigt, menar motionärerna, torde de skadestånd staten enligt en sådan reglering kunna komma att få utgå knappast på något avgörande sätt påverka statsbudgeten, medan däremot ett uteblivet skadestånd kan drabba den enskilde hårt. Motionärerna yrkar att riksdagen hos regeringen begär utredning av frågan huruvida rätten att erhålla skadestånd av det allmänna vid felaktig myndighetsutövning bör utvidgas.

I motion L605 (fp) anføres att det allmänna på grund av de gjorda inskränkningarna av skadeståndsansvaret i praktiken går fritt från skyldighet att i många situationer ersätta skador som vållas i den offentliga verksamheten medan enskilda i jämförbara fall helt klart skulle vara skadeståndsskyldiga. Enligt motionärernas mening bör reglerna om skadeståndsansvar inte vara frikostigare utan snarare strängare mot det allmänna än mot andra skadevållare. Vid felaktig myndighetsutövning bör, menar motionärerna, det allmännas skadeståndsansvar vara i det närmaste totalt. I fall där en enskild oförskyllt lider skada vid myndighetsutövning bör det sålunda presumeras att myndigheten begått ett skadeståndsgrundande fel. Motionärerna anser att regleringen av det allmännas skadeståndsansvar vid felaktig myndighetsutövning bör ses över och att frågan om en förbättring av den enskildes skadeståndsskydd vid sådan myndighetsutövning som har formen av tvångsåtgärder mot person eller egendom därvid bör behandlas med förtur. I motionen yrkas att en sådan översyn kommer till stånd.

Utskottet får till en början erinra om att det allmännas skadeståndsansvar utvidgades betydligt när skadeståndslagen trädde i kraft den 1 juli 1972. Dessförinnan svarade det allmänna över huvud taget inte för fel vid myndighetsutövning. Ansvar för sådana fel vilade uteslutande på den felande tjänstemannen.

Efter skadeståndslagens ikraftträdande har utskottet vid flera tillfällen behandlat motioner om skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. Senast prövades frågan av utskottet hösten 1986 (LU 1986/87:2) varvid yttrande från justitiekanslern (JK) inhämtades till belysning av hur den gällande regleringen tillämpades. JK uttalade som sin mening sammanfattningsvis att de nuvarande bestämmelserna i 3 kap. 2 § SkL om det allmännas ansvar vid myndighetsutövning ger enskilda och företag som lider skada genom slarv och okunnighet från myndigheternas sida ett fullgott skydd och att de ansvarsinskränkande reglerna i 3-7 §§ av samma kapitel inte kan anses innebära att det allmänna går fritt från skadeståndsskyldighet där enskilda i jämförbara fall skulle ha ansetts skadeståndsskyldiga. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet avstyrkte utskottet de då aktuella motionerna. Utskottet, som hänvisade till vad JK uttalat, ansåg för sin del att det inte hade framkommit några omständigheter som talade för en skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. I sitt nu berörda betänkande tog utskottet också upp den i motion L602 uppmärksammade frågan om gränsdragningen mellan myndighetsutövning och fullgörandet av den serviceskyldighet som en myndighet har i förhållande till allmänheten. Utskottet framhöll att den kritik som i den allmänna debatten förts fram i fråga om möjligheterna för enskilda att få skadestånd av staten delvis kan bero på att olika åtgärder från offentliga tjänstemäns sida, som i allmänhetens ögon uppfattas som myndighetsutövning, i själva verket faller utanför det skadeståndsrättsliga begreppet myndighetsutövning. I sammanhanget erinrade utskottet om att den nya förvaltningslagen medför ett utökat serviceansvar för myndigheterna. Lagutskottet hänvisade till att frågan om statens skadeståndsansvar vid fullgörande av serviceskyldighet aktualiserats motionsvägen i samband med riksdagsbehandlingen av förslaget till ny förvaltningslag (prop. 1985/86:80, KU 1985/86:21). I sitt av riksdagen godkända

betänkande i ärendet hade konstitutionsutskottet avstyrkt bifall till motionerna. Konstitutionsutskottet hade hänvisat till ett uttalande i propositionen om att det kan uppkomma gränsdragningsproblem i den praktiska tillämpningen och hade för sin del förutsatt att regeringen noga följde utvecklingen och vidtog nödvändiga åtgärder, om det skulle uppkomma oacceptabla konsekvenser för enskilda av den nya ordningen.

Under det halvår som gått sedan frågan om statens skadeståndsansvar i nu aktuellt hänseende senast prövades har det enligt utskottets mening inte framkommit några nya omständigheter som bör föranleda ett ändrat ställningstagande från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför bifall till motionerna L602, i denna del, samt L603 och L605.

När staten driver affärsmässig verksamhet och därmed kan jämföras med en privat näringsidkare gäller i princip samma allmänna civilrättsliga regler i rättsförhållandet mellan staten och en enskild person som i rättsförhållanden mellan näringsidkare eller mellan näringsidkare och konsumenter.

När det gäller avtalsförhållanden i allmänhet är det en huvudregel att dröjsmålsskador och andra förmögenhetsskador i princip skall ersättas fullt ut. Finns det särskilda regler för vissa rättsområden gäller de i stället för de allmänna civilrättsliga principerna. SkL:s bestämmelser är tillämpliga endast om inte annat är föreskrivet i författning eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.

Villkor som rör rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda kan ha karaktären av ett avtal mellan resp. myndighet och den enskilde och/eller vara bestämmelser av offentligrättslig art innebärande en av staten genom regerings- och/eller myndighetsförfattning ensidigt företagen reglering av villkoren. I den mån villkoren har avtalskaraktär kan dessa prövas med stöd av civilrättslig och näringsrättslig lagstiftning. Däremot torde det inte vara möjligt att tillämpa sådan lagstiftning vid en tvist mellan myndigheten och den enskilde i frågor som regleras i regerings- eller myndighetsförfattningar och som saknar avtalskaraktär.

Inom kommunikationsområdet bedriver statliga verk, som regel i monopolställning, verksamhet som omfattas av särskilda skadeståndsregler och sålunda inte av SkL:s bestämmelser eller av allmänna civilrättsliga regler. Dessa särskilda skadeståndsregler gäller för statens järnvägar, postverket och televerket och begränsar skadeståndsansvaret. En närmare redogörelse för reglerna har intagits ovan (s. 5-7).

I den tidigare behandlade motionen L602 (m) tas också upp frågor angående försättningsreglerna för statens ersättningsskyldighet vid affärsmässig verksamhet. Enligt motionärens mening bör staten på detta område behandlas på samma sätt som enskilda näringsidkare. Så sker emellertid inte, utan staten svarar i mindre mån än andra näringsidkare för underlåtenhet att fullgöra sina åtaganden. Motionären yrkar därför att reglerna om statens skadeståndsansvar ses över även i det avseendet.

Även motionärerna i motion L606 (c) fäster uppmärksamheten vid de olikheter som råder mellan statens och den enskildes skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet. Som exempel anför de att postverkets, SJ:s och televerkets ansvar i skilda avseenden inskränkts genom särskilda regler. Principen bör enligt motionärerna vara att det skall råda likställighet mellan

staten som näringsidkare och en enskild som bedriver näringsverksamhet. Att en anpassning av statens skadeståndsansvar på detta område efter vad som gäller i allmänhet kan komma att föranleda vissa pris- och taxehöjningar utgör inte tillräckligt skäl att göra avsteg från den principen. Med stöd av det anförda yrkar motionärerna att riksdagen hos regeringen begär en översyn av reglerna om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet i syfte att åstadkomma den i motionen förespråkade likställigheten.

Utskottet erinrar om att även frågor om statens skadeståndsansvar i affärsverksamhet vid flera tillfällen behandlats av utskottet med anledning av motioner, senast hösten 1986 (LU 1986/87:2). På hemställan av utskottet avslog riksdagen de då aktuella motionerna.

Då frågan nu åter aktualiserats vill utskottet än en gång stryka under att en skärpning av statens skadeståndsansvar vid affärsmässig verksamhet är förenad med stora svårigheter och kan leda till betydande kostnadsökningar för allmänheten i form av exempelvis högre portoavgifter och dyrare järnvägsresor. Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning att det är en bättre lösning att man inom ramen för nuvarande ansvarighetsregler försöker förbättra möjligheterna för enskilda att erhålla ersättning för sina skador. Som utskottet framhöll hösten 1986 har vissa sådana förbättringar genomförts under medverkan av konsumentverket. Enligt utskottets mening är det angeläget att konsumentverket och de affärsdrivande verken fortsätter på den inslagna vägen och vidtar de ytterligare förbättringar som kan visa sig vara erforderliga. Konsumentverkets möjligheter att påverka innehållet i ansvarighetsvillkor är emellertid begränsade när villkoren regleras i en författning. Frågan om affärsverkens bestämmelser om kundvillkor har övervägts av verksledningskommittén. I slutbetänkandet (SOU 1985:41) Affärsverken och deras företag föreslår kommittén att befintliga bestämmelser ses över och ges en sådan utformning att de tveklöst kan anses som avtalsvillkor.

Betänkandet är efter remissbehandling föremål för överväganden inom regeringskansliet. En proposition på grundval av betänkandet förväntas bli framlagd under våren 1987. Regeringens ställningstagande i frågan bör enligt utskottets mening inte föregripas. Utskottet vill dock påpeka att ett genomförande av förslaget skulle innebära en påtaglig förbättring av konsumenternas ställning genom att bl. a. de villkor som tillämpas av statens affärsdrivande verksamhet i ökad omfattning kan bli föremål för granskning av konsumentverket och konsumentombudsmannen samt prövas av marknadsdomstolen.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna L602 i denna del och L606.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:L602, 1986/87:L603, 1986/87:L605 och 1986/87:L606.

LU 1986/87:16

Stockholm den 3 mars 1987

På lagutskottets vägnar

*Per-Olof Strindberg*

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s) och Ewa Hedkvist Petersen (s).

## Reservation

Per-Olof Strindberg (m), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Allan Ekström (m), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m) och Marianne Karlsson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 11 med "Utskottet får" och som slutar på s. 12 med "och L605" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör den naturliga utgångspunkten vara att en enskild, som tillfogas skada till följd av åtgärd eller annat handlande från det allmännas sida, bör få ersättning av det allmänna för den skada han lidit. För närvarande är emellertid som också framhålls i motionerna skadeståndsskyldigheten vid myndighetsutövning begränsad i en rad hänseenden. Bl. a. fordras för att skadestånd skall kunna utgå att någon befattningshavare varit oaktsam och ersättningskyldighet är skälig. Den enskilde kommer alltså att i stor utsträckning själv få stå konsekvenserna av fel som begåtts av det allmännas företrädare.

I sammanhanget vill utskottet hänvisa till att den offentliga verksamheten expanderat kraftigt sedan 1972 års SkL infördes, vilket lett till att de enskilda i allt större utsträckning kommit i kontakt med offentliga funktionärer i deras myndighetsutövning. Utskottet kan också konstatera att det under senare år blivit allt vanligare att enskilda själva fått bära en stor del av den förlust eller skada som de åsamkats på grund av felaktig myndighetsutövning. Ibland har enskilda dessutom drabbats av stora förluster som det allmänna, trots vållande till skadan, inte alls ersätter. Bl. a. erfarenheterna av tillämpningen av bevissäkringslagen ger exempel på detta. Det finns vidare exempelvis ingen ovillkorlig rätt för den enskilde att få skadestånd av staten för skador som uppstått vid polisingripande, även om det visar sig att den gripne var oskyldig. Inte heller utgår någon ersättning av staten då någon varit anhållen under mindre än 24 timmar i sträck. Vidare ersätter staten inte skador som uppkommit till följd av en förundersökning i brottmål som inte resulterat i en fällande dom.

Möjligheten att få ersättning av stat eller kommun för skada som den enskilde lidit på grund av felaktig myndighetsutövning är en viktig del av den enskildes rättsskydd. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av det ovan anförda är det enligt utskottets mening angeläget att den enskilde som lider en sådan skada har ett fullgott skydd. Starka skäl talar följaktligen för att frågan om det allmännas skadeståndsansvar bör bli föremål för utredning. Vid en sådan översyn bör undersökas om det är möjligt att helt eller delvis avskaffa de inskränkningar i det allmännas skadeståndsansvar som föreskrivs i SkL. Därvid bör särskilt övervägas en skärpning av ansvaret på så sätt att det allmänna skulle ansvara även för skada vid felaktig myndighetsutövning som uppkommer utan att någon befattningshavare varit oaktsam. Utskottets ställningstagande innebär att motionerna L602 i denna del, L603 och L605 bifalls.

En översyn av reglerna för det allmännas skadeståndsansvar bör enligt utskottets mening också omfatta frågan om myndighetens ansvar för skada som enskild drabbas av på grund av att han fått och inrättat sig efter ett felaktigt besked från myndigheten utan att det därvid är fråga om myndighetsutövning. Om företrädare för myndigheten lämnar felaktiga upplysningar utan att det är fråga om myndighetsutövning får nämligen den som fått det felaktiga beskedet ingen ersättning av myndigheten för den skada han därigenom kan ha lidit. Som exempel på ett fall där en sådan ordning kan leda till ett för den enskilde stötande resultat kan nämnas ett av de två rättsfall som redovisas i NJA 1985 s. 696.

Från gatukontoret i en kommun hade lämnats den felaktiga uppgiften att en viss fastighet – som varit föremål för försäljning – varit ansluten till det kommunala va-nätet. Enligt köparen skulle köpeskillingen ha nedsatts med ca 20 000 kr., om han känt till att så i själva verket icke varit fallet. Enligt högsta domstolen hade det felaktiga beskedet ej avsett innehållet i något beslut. Det hade inte heller rört något aktuellt ärende hos kommunen. Upplysningen hade således inte haft karaktären av förhandsbesked e. d. Inte heller i övrigt kunde upplysningen anses ha haft ett sådant samband med kommunens myndighetsutövning att det varit fråga om en åtgärd vid myndighetsutövning. Det grundläggande villkoret för skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § SkL var därmed enligt högsta domstolen inte uppfyllt.

Utskottet kan konstatera att det i den praktiska tillämpningen visat sig vara förenat med betydande problem att slå fast om den felaktiga upplysningen lämnats vid myndighetsutövning eller ej. Det finns enligt utskottets mening anledning befara att gränsdragningsproblem av denna art kommer att bli alltmer vanliga på grund av det utökade serviceansvar för myndigheterna som föreskrivs i den nya förvaltningslagen.

Konsekvensen av gällande rätt på området innebär att den enskilde i stor utsträckning får bära de ekonomiska följderna av att han litar på riktigheten av och inrättar sig efter myndighetsbesked som senare visar sig vara felaktiga. Gällande ordning är enligt utskottets mening så mycket mindre tillfredsställande från den enskildes synpunkt som det i andra sammanhang gäller att den som lämnar en uppgift också skall vara ansvarig för den. Rättsläget på området är emellertid komplicerat, och frågan bör därför först ses över inom ramen för den utredning som utskottet i det föregående förordat.

*dels* att den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar med "Utskottet erinrar" och slutar med "och L606" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med motionärerna att det i skadeståndshänseende bör råda likställighet mellan staten när den driver affärsverksamhet och enskilda näringsidkare. Det är enligt utskottets mening klart otillfredsställande att det för staten i egenskap av avtalspart i detta hänseende finns undantag från rättsgrundsatsen som eljest gäller enligt vår rättsordning. En sådan rättsgrundsats är allas likhet inför lagen, vilket i detta sammanhang innebär att allmänt erkända rättsprinciper skall gälla även staten som avtalspart i vanliga civilrättsliga relationer. Utskottet vill härvidlag hänvisa till att en näringsidkare såväl enligt köplagen som konsumenttjänstlagen är skadeståndsskyldig gentemot en konsument som tillfogas skada på grund av fel eller dröjsmål, såvida inte näringsidkaren visar att skadan inte berott på försummelse. Staten bör enligt utskottets mening i sin egenskap av avtalspart omfattas av tillämpningen av nämnda lagar på samma sätt som gäller för alla andra rättssubjekt.

Enligt utskottets mening är det angeläget att åtgärder vidtas för att åstadkomma likställighet i skadeståndshänseende mellan statlig och enskild affärsverksamhet. Den invändningen, som framförts i olika sammanhang, att sådant skadeståndsansvar kan föranleda något högre priser eller taxa, kan så mycket mindre godkännas som detta slag av invändning ej erkänns av rättsordningen i andra sammanhang. Ett avskaffande av de särskilda friskrivningsregler på området som gäller för statlig affärsverksamhet bör dock inte genomföras utan att frågan först utreds. Utskottet förordar därför att en sådan utredning görs, vilket riksdagen bör ge regeringen till känna.

Med det anförda tillstyrker utskottet bifall till motionerna L602 i denna del och L606.

*dels* att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:L602, 1986/87:L603, 1986/87:L605 och 1986/87:L606 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför om en utredning av dels skadeståndsansvaret för det allmänna, dels statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet.