

Lagutskottets betänkande

1989/90:LU14

Det allmännas skadeståndsansvar m.m.



1989/90
LU14

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet fem motioner om det allmännas skadeståndsansvar för fel som begås i samband med myndighetsutövning. Två av motionerna tar dessutom upp frågan om de statliga affärsverkens skadeståndsskyldighet i kontraktsförhållanden.

Utskottet avstyrker samtliga motionsyrkanden. Mot ställningstagandet reserverar sig ledamöterna från m, fp, c och mp.

Motionerna

1989/90:L203 yrkande 2 av Carl Bildt m.fl. (m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:K206 yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ökad rätt till skadestånd från det allmänna vid felaktig myndighetsutövning.

1989/90:L601 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:Sk802 yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om skadeståndsregler vid myndighetsutövning i enlighet med vad i motionen anförts.

1989/90:L604 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:Ju803 yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär att utredningen som tillsatts med uppgift att göra en översyn av det allmännas ansvar vid myndighetsutövning m.m. får vidgade direktiv i enlighet med vad i motionen anförts,

2. att riksdagen beslutar att 3 kap. 3 § skadeståndslagen skall ha följande lydelse:

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

1989/90:L605 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:K215 yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om det offentliga ansvar för fel begångna mot enskild.

1989/90:L607 av Ivar Franzén m.fl. (c, m, fp) vari yrkas att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående behovet av provisoriska regler i skadeståndslagen.

1989/90:LU14

Gällande ordning

Genom införandet av skadeståndslagen (1972:207) vidgades arbetsgivarens skyldighet att ersätta skada som hans arbetstagare vållar i tjänsten. Enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen (SkL) skall den som har arbetstagarer i sin tjänst ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Arbetsgivaren svarar också för ren förmögenhetsskada i de fall då arbetstagaren vållat skadan genom brott. Med ren förmögenhetsskada avses enligt SkL (1 kap. 2 §) sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.

Den vidgade skadeståndsskyldigheten för arbetsgivare omfattar inte endast enskilda arbetsgivare utan också det allmänna. När t.ex. staten bedriver ekonomisk verksamhet svarar staten på samma sätt som enskilda arbetsgivare för arbetstagarnas fel och försummelser. Sålunda är reglerna i 3 kap. 1 § SkL som gäller för enskilda arbetsgivare tillämpliga. Innefattar verksamheten myndighetsutövning sträcker sig statens och kommunernas ansvar längre än andra arbetsgivares. Sålunda svarar det allmänna inte bara för person- och sakskada utan också för ren förmögenhetsskada när fel eller försummelse begåtts vid myndighetsutövning (3 kap. 2 § SkL). Tidigare fanns vissa särskilda begränsningar av det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 3–5 §§ SkL. Dessa begränsningsregler är sedan den 1 januari 1990 inte längre gällande.

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 miljöskadelagen och datalagen. Dels finns det regler som ålägger det allmänna ett ansvar för fel (i objektiv mening) som begåtts vid myndighetsutövning. Som exempel härpå kan nämnas lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Ett annat exempel på regler om längre gående skadeståndsansvar för staten för fel som begåtts vid myndighetsutövning utgörs av vissa bestämmelser i jordabalken om fel begångna inom inskrivningsväsendet. I fråga om felaktiga beslut om betalningssäkring har genom lagstiftning som trätt i kraft den 1 januari 1990 införts förbättrade möjligheter till ersättning för den som lider ren förmögenhetsskada till följd av sådana beslut (prop. 1989/90:3, SkU 1).

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 konsument. Vid avtalsförhållanden i allmänhet är det en

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

Villkor som rör rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda kan ha karaktären av avtal mellan resp. myndighet och den enskilde och/eller vara reglerade i författningar, vilket innebär att staten ensidigt bestämmer dessa villkor.

I den mån villkoren har avtalskaraktär kan dessa prövas med stöd av 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 offentligrättslig 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. I propositionen med förslag till generalklausul på förmögenhetsrättens område anförde departementschefen (prop. 1975/76:81 s. 113 f.) att 36 § avtalslagen bör vara tillämplig på bestämmelser som rör förhållanden mellan offentliga myndigheter och enskilda, i den mån bestämmelserna har avtalskaraktär, men inte på de bestämmelser som ingår i författningar utan att ha karaktär av avtal.

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. För en närmare redogörelse för reglerna hänvisas till utskottets betänkande 1988/89:LU2.

Motionsmotiveringar

Motiveringen till motion L203 yrkande 2 av Carl Bildt m.fl. (m) återfinns i motion K206 angående ökad rättssäkerhet m.m. I motionen tas upp frågan om inriktningen av det utredningsarbete som en av regeringen hösten 1989 tillkallad utredning med uppgift att se över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar har att utföra. Enligt motionärerna bör utredningen bedrivas med inriktning på att vanliga skadeståndsrättsliga grundsatser skall gälla också vid verksamhet som det allmänna bedriver. Utredningen bör vidare överväga om det är möjligt att införa ett skadeståndsansvar för det allmänna oberoende av vållande (strikt ansvar). Dessutom måste, fortsätter motionärerna, ut-

redningen överväga i vilken utsträckning enskilda skall få gottgörelse för skada som har sin grund i oriktiga råd och upplysningar från myndigheter utan att det föreligger något direkt samband med myndighetsutövning. En annan uppgift för utredningen bör vara att överväga om ersättning skall kunna utgå för den kränkning som den skadelidande utsatts för även om han inte kan styrka att han åsamkats någon direkt ekonomisk skada. Slutligen finns det enligt motionärerna anledning för utredningen att överväga under vilka villkor — bl.a. beträffande skadeståndsskyldighet — den statliga affärsverksamheten skall verka. Motionärerna hävdar att det saknas skäl att tillerkänna denna verksamhet, som ofta bedrivs av företag i monopolställning, gynnsammare villkor än vad som gäller för jämförbara enskilda näringsidkare. Motionärerna yrkar (yrkande 2) att det anförda ges regeringen till känna.

I motiveringen till motion L601 av Bo Lundgren m.fl. (m), som återfinns i motion Sk802 om rättssäkerheten vid beskattning, anføres att i den mån någon drabbas av frihetsberövande, husrannsakan eller betalningssäkring som visar sig sakna laglig grund, staten måste ikläda sig skyldighet att utge skadestånd med så stort belopp att full kostnads-kompensation erhålls. Enligt motionärerna måste hänsyn också tas till den goodwill-försämring som kan bli följden av en negativ mediabevakning. Motionärerna begär att regeringen framlägger förslag om skadestandsregler i enlighet med vad de sålunda anför.

Motiveringen till motion L604 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) finns i den av samma motionärer väckta motionen Ju803 om stärkt rättssäkerhet. Motionärerna framhåller att det finns stora brister i det allmännas ansvar för den offentliga verksamheten. Vad särskilt gäller det allmännas skadeståndsrättsliga ansvar tar motionärerna upp två frågor i anslutning till regeringens beslut hösten 1989 att tillkalla en utredning för att se över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Dels kommer enligt motionärerna en sådan utredning att ta viss tid i anspråk, i följd varav provisoriska regler måste införas genast så att nya skadeståndsrättsliga skandaler undviks. Efter mönster av brottskadela-gen bör därför en skadeståndsrättslig säkerhetsventil tillskapas. En sådan ventil bör utformas så att den kan tillämpas om den skadelidandes ersättningsbehov med hänsyn till dennes ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt framstår som särskilt angeläget. Dels har, hävdar motionärerna vidare, utredningen i fråga givits alltför snäva direktiv. Sålunda skall utredningen inte studera frågan om culpaansvaret bör överges, dvs. om det allmänna bör svara oberoende av vårdslöshet eller försummelse. Motionärerna kritiserar också det förhållandet att utredningen inte fått i uppgift att se över statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet. Enligt motionärerna bör det i skadeståndshänseende råda likställighet mellan staten när den driver affärsverksamhet och enskilda näringsidkare, och de anser att det är klart otillfredsställande att det för staten i egenskap av avtalspart finns undantag från eljest gällande rättsgrundsatser. Eftersom en privat näringsidkare är skadeståndsskyldig vid fel eller dröjsmål bör detsamma gälla också staten när den idkar näring. Med hänvisning till det

anförda begär motionärerna att utredningen om det allmännas skadeståndsansvar får vidgade direktiv i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 1) samt att en skadeståndsrättslig säkerhetsventil av angiven beskaffenhet införs i SkL (yrkande 2).

Motiveringen till motion L605 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) återfinns i motion K215 angående folkstyret. I sistnämnda motion framhålls att det för moralen i samhället är viktigt att den enskilde individen upplever att även myndigheter kan kontrolleras och att enskilda tjänstemän kan ställas till svars om de har begått fel. Det är emellertid inte bara omfattningen av offentliga tjänstemäns straffansvar som därvid är av betydelse utan också den enskilde medborgarens möjlighet att få skadestånd om någon offentlig tjänsteman orsakat skada. Enligt motionärerna är det angeläget att utredningen om det allmännas skadeståndsansvar skyndsamt fullgör sitt uppdrag och att regeringen därefter lägger fram ett samlat lagstiftningsförslag om det offentligas ansvar. Motionärerna yrkar att det anförda ges regeringen till känna.

I motion L607 av Ivar Franzén m.fl. (c, m, fp) anför att resultatet av det påbörjade översynsarbetet beträffande det allmännas skadeståndsansvar inte torde föreligga förrän i mitten av 1990-talet. I två särskilda avseenden är emellertid reformbehovet enligt motionärerna så starkt att omedelbara åtgärder erfordras. Det gäller dels det allmännas skadeståndsansvar vid åtgärder som är av mycket allvarlig karaktär för den enskilde, dels rekvisitet "vid myndighetsutövning" i 3 kap. 2 § SkL. Vad först gäller för den enskilde allvarliga myndighetsingripanden påtalar motionärerna att det i vissa fall finns regler om strikt ansvar, t.ex. vid felaktiga beslut om frihetsberövanden eller betalningssäkring. I andra fall av felaktiga ingripanden, som kan drabba den enskilde väl så hårt, gäller däremot enbart reglerna i SkL. Det innebär att den skadelidande många gånger blir helt utan ersättning för skador som han åsamkas till följd av myndigheternas felaktiga handlande. Även om felet senare tillrättas kan negativa följdverkningar kvarstå i form av personligt lidande, negativ publicitet, ryktesspridning och minskad möjlighet att utöva yrkes- eller näringsverksamhet. Det anförda leder enligt motionärerna fram till att vid allvarliga myndighetsingripanden skadeståndsbedomningen bör ske utan hänsyn till om fel eller försummelse har förekommit på myndighetens sida. Den närmare analysen av i vilka fall ett strikt ansvar skall gripa in är en uppgift som ankommer på den tillsatta utredningen. I avvaktan på dess resultat behövs emellertid en säkerhetsventil i lagstiftningen så att skadestånd kan medges i de allvarliga fallen. En sådan säkerhetsventil kan antingen formuleras som en allmän regel om strikt skadeståndsansvar vid allvarliga myndighetsåtgärder eller ingå i en mer generell billighetsregel om skadestånd vid myndighetsutövning. Alternativt kan, menar motionärerna, kommittén snabbtreda frågan. Vad häfter gäller rekvisitet "vid myndighetsutövning" i 3 kap. 2 § SkL hävdar motionärerna — med utgångspunkt från rättsfallet NJA 1987 s. 535, det s.k. Trifoliumfallet — att den restriktiva tolkningen av begreppet i fråga lett till rättsförluster för enskilda. För att undvika uppkomsten av nya

liknande rättsförluster under den tid arbetet med översynen av det allmännas skadeståndsansvar pågår bör därför reglerna ändras provisoriskt, t.ex. så att uttrycket "vid myndighetsutövning" byts ut mot "i samband med myndighetsutövning". Motionärerna yrkar att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om behovet av provisoriska regler i skadeståndslagen.

Pågående utredningsarbeten

Med anledning av en begäran från riksdagen våren 1989 har regeringen tillkallat en kommitté (Ju 1989:03) med uppgift att göra en översyn av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Enligt direktiven (dir. 1989:52) för kommittén, som har parlamentarisk sammansättning, är kommitténs huvuduppgift att göra en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Kommittén bör därvid undersöka bl.a. om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen för fel eller försummelser vid myndighetsutövning bör vidgas så att det inte krävs ett lika nära samband med myndighetsutövningen som för närvarande. Vidare bör kommittén undersöka om det på vissa särskilda rättsområden bör införas ett strikt skadeståndsansvar för det allmänna i samband med myndighetsutövning. En annan uppgift för kommittén anges vara att undersöka om ersättning som det allmänna skall betala till enskilda på grund av skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning bör bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. I direktiven anförts att det utöver de särskilt angivna uppgifterna finns åtskilliga andra frågor om det allmännas skadeståndsansvar som behöver prövas och att utredningen bör vara oförhindrad att ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som utredningen finner påkallade. Utredningsarbetet skall vara avslutat före utgången av år 1992.

Regeringen har vidare tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över formerna för postverkets och televerkets reglering av sina rättsförhållanden med enskilda. Enligt direktiven för utredaren (dir. 1989:18) bör rättsförhållandena i de fall de kan anses vara av privaträttslig art om möjligt regleras på annat sätt än genom föreskrifter. I direktiven anges vidare att resultatet av utredarens arbete sedan kan läggas till grund för en motsvarande översyn för de övriga affärsverken. Utredaren beräknas avge sitt betänkande under år 1990.

Frågornas tidigare behandling

Frågor om det allmännas skadeståndsansvar har under senare år åtskilliga gånger aktualiserats i riksdagen. Under år 1989 var spörsmålen föremål för behandling vid två tillfällen, dels under våren med anledning av motioner, dels under hösten med anledning av en regerings-

proposition i ämnet. Vid det förstnämnda behandlingstillfället förelåg en på justitieministerns uppdrag utarbetad promemoria (Ds 1989:12), vari framhölls att en viss reformering av skadeståndslagens regler om statens och kommunernas skadeståndsansvar var motiverad, bl.a. med hänsyn till de erfarenheter som vunnits sedan reglernas tillkomst år 1972. De förslag till förändringar i regelsystemet som lämnades i promemorian innebar i huvudsak dels att den grundläggande ansvarsregeln i 3 kap. 2 § SkL skulle ändras så att skadeståndsansvar skulle kunna inträda redan när fel eller försummelse begåtts i samband med myndighetsutövning, dels att de särskilda bestämmelser i 3 kap. 3—5 §§ SkL som begränsade statens och kommunernas ansvar skulle upphävas. I sitt av riksdagen godkända betänkande 1988/89:LU31 framhöll lagutskottet att förslagen i departementspromemorian i viss mån tillgodosåg den kritik mot gällande ordning som framförts i motionerna och kommit till uttryck i den allmänna debatten och underströk betydelsen av att en proposition på grundval av promemorian förelades riksdagen redan under hösten 1989. Även om ett genomförande av de i promemorian framlagda förslagen skulle komma att innebära betydande förbättringar fanns det enligt utskottets mening skäl att överväga vad som i ett längre tidsperspektiv ytterligare kan göras för att ge den enskilde möjligheter att få ersättning för skador som orsakas på grund av fel och försummelser i samband med myndighetsutövning. Det lagstiftningsarbete som vid tillfället pågick inom justitiedepartementet på grundval av förslagen i promemorian borde därför, enligt utskottet, ses som en första etapp på vägen mot en mera genomgripande översyn av bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar i syfte att bringa regelsystemet i överensstämmelse med vad som av allmänheten uppfattas som rimligt och rättvist. En sådan översyn torde enligt vad utskottet anförde kräva en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Översynen borde därför genomföras under parlamentarisk medverkan. Vad utskottet sålunda anförde gav riksdagen med anledning av motionerna som sin mening regeringen till känna. Vad särskilt gällde krav som framförts i motionerna om en skärpning av statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet underströk utskottet i betänkandet att en skärpning av ansvaret är förenat med stora svårigheter och kan leda till betydande kostnadsökningar för allmänheten i form av exempelvis högre portoavgifter och dyrare järnvägsresor. En bättre lösning ansåg utskottet vara att man inom ramen för nuvarande ansvarighetsregler försöker förbättra möjligheterna för enskilda att erhålla ersättning för sina skador, och utskottet påpekade att vissa sådana förbättringar hade genomförts under medverkan av konsumentverket. Enligt utskottet var dock konsumentverkets möjligheter att påverka innehållet i ansvarighetsvillkor begränsade så länge villkoren regleras i en författning. På bl.a. anförda skäl avstyrkte utskottet bifall till motionerna såvitt gällde statens ansvar i affärsmässig verksamhet.

På grundval av den ovan redovisade departementspromemorian lade regeringen hösten 1989 fram en proposition om ändrade regler för det

allmännas ansvar enligt skadeståndslagen (prop. 1989/90:42). Propositionen innehöll i huvudsak förslag om upphävande av de särskilda regler i 3 kap. 3—5 §§ SkL som begränsade det allmännas skadeståndsansvar. Vidare förutskickades i propositionen att den av riksdagen begärda utredningen skulle tillsättas med uppdrag att överväga hur det allmännas skadeståndsansvar bör vara utformat på längre sikt. Någon ändring i enlighet med promemorieförslaget föreslogs däremot inte när det gällde huvudbestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL. I propositionen uttalades att skadeståndsansvaret på sikt dock bör omfatta även vissa fall som har ett mindre nära samband med myndighetsutövning samt att den parlamentariskt sammansatta kommittén borde få i uppgift att överväga hur ett sådant vidgat ansvar närmare skall utformas. I motioner som väcktes med anledning av propositionen riktades kritik mot propositionen i två avseenden. I en motion (fp) med liknande syfte som de nu förevarande motionerna L604 yrkande 2 och L607 framfördes således krav på införandet av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil som skulle gälla i avvaktan på resultatet av en mera genomgripande översyn av skadeståndsreglerna. I tre motioner (två m, en c) gjordes gällande att det förestående översynsarbetet givits en alltför begränsad inriktning, främst därigenom att det inte omfattade vare sig frågan om det allmänna borde åläggas ett strikt skadeståndsansvar utan inskränkning till vissa särskilda rättsområden eller spørgmålet om en skärpning av statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet.

I sitt av riksdagen godkända betänkande 1989/90:LU10 tillstyrkte lagutskottet förslagen i propositionen. När det gällde motionskravet på införande av provisoriska regler i skadeståndslagen konstaterade utskottet att regeringen tillmötesgått riksdagens önskemål genom att på grundval av den ovan nämnda promemorian föreslå ändringar av skadeståndsreglerna i 3 kap. SkL samt att regeringen också beslutat tillkalla en utredning med uppdrag att se över frågor om det allmännas skadeståndsansvar. Den omständigheten att en utvidgning av skadeståndsansvaret enligt 3 kap. 2 § SkL skulle övervägas ytterligare i samband med utredningsarbetet och att något förslag till ändring av det lagrummet därför inte framlagts i propositionen utgjorde, enligt utskottet, inte skäl att införa någon form av skadeståndsrättslig säkerhetsventil. Utskottet avstyrkte därför bifall till motionen i fråga.

När det sedan gällde inriktningen av översynsarbetet ansåg utskottet att de av regeringen beslutade direktiven för utredningen av det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning låg helt i linje med vad utskottet uttalade i saken våren 1989. Vad som anförts i de tre då aktuella motionerna gav inte utskottet anledning att ompröva sin tidigare inställning till inriktningen av översynsarbetet. I sammanhanget anmärkte utskottet att direktiven inte hindrar kommittén från att ta upp också de synpunkter som framförts i motionerna, om kommittén så önskar. Något förnyat tillkännagivande om utredningsarbetets bedrivande var således, enligt utskottets mening, inte motiverat. Utskottet var inte heller berett att frångå sitt tidigare ställningstagande till spørgmålet om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet. Sålunda vidhöll utskottet sin uppfattning att en förbättring

av enskildas möjligheter att få ersättning för sina skador bör åstadkommas inom ramen för nuvarande ansvarighetsregler. Utskottet såg därför med tillfredsställelse att regeringen tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över formerna för postverkets och televerkets reglering av sina rättsförhållanden med enskilda. Med hänvisning till det anförda avstyrkte utskottet bifall även till de tre nyssnämnda motionerna.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet fem motioner om det allmännas skadeståndsansvar för fel som begås i samband med myndighetsutövning. Två av motionerna tar dessutom upp frågor om de statliga affärsverkens skadeståndsskyldighet i kontraktsförhållanden.

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 svarar också för ren förmögenhetsskada i de fall då arbetstagaren vållat skadan genom brott.

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 var tidigare underkastad vissa särskilda begränsningar i SkL. Dessa begränsningsregler är sedan den 1 januari 1990 inte längre gällande.

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

Med anledning av en begäran från riksdagen våren 1989 har regeringen tillkallat en kommitté (Ju 1989:03) med uppgift att göra en översyn av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Kommittén har enligt sina direktiv (dir. 1989:52) till huvuduppgift att göra en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Kommittén bör därvid undersöka bl.a. om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen för fel eller försummelser vid myndighetsutövning bör vidgas så att det inte krävs ett lika nära samband med myndighetsutövningen som för närvarande. Vidare bör

kommittén undersöka om det på vissa särskilda rättsområden bör införas ett strikt skadeståndsansvar för det allmänna i samband med myndighetsutövning. En annan uppgift för kommittén anges vara att undersöka om ersättning som det allmänna skall betala till enskilda på grund av skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning bör bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. I direktiven anförts att det utöver de särskilt angivna uppgifterna finns åtskilliga andra frågor om det allmännas skadeståndsansvar som behöver prövas och att utredningen bör vara oförhindrad att ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som utredningen finner påkallade. Utredningsarbetet skall vara avslutat före utgången av år 1992.

Frågan om inriktningen m.m. av det förestående utredningsarbetet rörande det allmännas skadeståndsansvar tas upp i motion L203 yrkande 2 av Carl Bildt m.fl. (m) samt i motionerna L604 (yrkande 1) och L605, båda av Bengt Westerberg m.fl. (fp). Mot bakgrund av de brister som finns i de nuvarande reglerna om myndigheternas ansvar hävdar motionärerna att utredningen har givits allför snäva direktiv. Enligt motionärerna borde det bl.a. ha klart framgått av direktiven att utredningsarbetet även skall omfatta frågan om införandet av ett strikt ansvar för det allmänna oberoende av vållande liksom spørsmålet om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet. Utredningen bör således ges vidgade direktiv, vilket bör ges regeringen till känna.

I motiveringen till motion L601 av Bo Lundgren m.fl. (m) anförts att i den mån någon drabbas av frihetsberövande, husrannsakan eller betalningssäkring som visar sig sakna laglig grund, staten måste ikläda sig skyldighet att utge skadestånd med så stort belopp att full kostnads-kompensation erhålls. Enligt motionärerna måste hänsyn också tas till den goodwill-försämring som kan bli följden av en negativ mediabevakning. Motionärerna begär att regeringen framlägger förslag om skadeståndsregler i enlighet med vad de sålunda anför.

I ovannämnda motion L604 (yrkande 2) av Bengt Westerberg m.fl. (fp) framhålls att utredningen om det allmännas skadeståndsansvar kommer att ta viss tid i anspråk samtidigt som det finns ett omedelbart behov av att undvika nya skadeståndsrättsliga skandaler. En skadeståndsrättslig säkerhetsventil bör därför införas genast och utformas så att den kan tillämpas om den skadelidandes ersättningsbehov med hänsyn till dennes ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt framstår som särskilt angeläget. Också i motion L607 av Ivar Franzén m.fl. (c, m, fp) anförts att reformbehovet är så starkt att omedelbara åtgärder måste vidtagas. I annat fall finns det enligt motionärerna risk för att enskilda blir helt utan ersättning även då de drabbas hårt av allvarliga fel eller försummelser på myndigheternas sida. Vidare kan skadeersättning komma att utebli också i angelägna fall till följd av den inskränkning som ryms i det i SkL förekommande begreppet "vid myndighetsutövning". Provisoriska regler om rätt till ersättning bör därför enligt motionärerna genast införas med sikte på dessa situationer. Alternativt kan, menar motionärerna, den parlamentariska kommittén snabbutreda frågan.

Utskottet erinrar om att motioner med samma syfte som de nu aktuella prövades av riksdagen i december 1989 i samband med behandlingen av regeringens förslag i proposition 1989/90:42 att de särskilda begränsningarna i det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen skulle slopas. I sitt av riksdagen godkända betänkande 1989/90:LU10 tillstyrkte lagutskottet propositionen och avstyrkte motionsyrkandena. Utskottet konstaterade därvid att regeringen genom propositionen tillmötesgått av riksdagen tidigare under året framförda önskemål, och att de beslutade utredningsdirektiven låg helt i linje med vad utskottet då uttalat i saken (bet. 1988/89:LU31). Vad som anförts i motionerna gav inte utskottet anledning att ompröva sin tidigare inställning till inriktningen av utredningsarbetet. I sammanhanget anmärkte utskottet att direktiven är så utformade att de inte hindrar kommittén från att ta upp också de synpunkter som framförts i motionerna om kommittén så önskar. Något förnyat tillkännagivande om utredningsarbetets bedrivande var således inte motiverat. Utskottet var heller inte berett att frångå sin tidigare inställning till frågan om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet, nämligen att en förbättring av enskildas möjligheter att få ersättning för sina skador bör åstadkommas inom ramen för nuvarande ansvarighetsregler. I det sammanhanget uttalade utskottet sin tillfredsställelse med att regeringen tillkallat en särskild utredare (K 1989:02) med uppdrag att se över formerna för postverkets och televerkets reglering av sina rättsförhållanden med enskilda.

Enligt utskottets mening saknas anledning för riksdagen att nu — sedan knappt tre månader förflutit från det frågorna senast behandlades — ompröva sitt tidigare ställningstagande till de i motionerna aktualiserade spörsmålen. Utskottet avstyrker följaktligen bifall till motionerna L203 yrkande 2, L601, L604, L605 och L607.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1989/90:L203 yrkande 2, 1989/90:L601, 1989/90:L604, 1989/90:L605 och 1989/90:L607.

res. 1 (m, fp, c, mp)

Stockholm den 21 februari 1990

På lagutskottets vägnar

Rolf Dahlberg

Närvarande: Rolf Dahlberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inger Hestvik (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Gunnar Thollan-

der (s), Lena Boström (s), Ewy Möller (m), Stina Eliasson (c), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp), Anita Jönsson (s) och Lola Björkquist (fp).

1989/90:LU14

Reservation

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

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "och L607" bort ha följande lydelse:

Utskottets ställningstagande hösten 1989 var inte enhälligt. Sålunda framfördes skiljaktiga meningar i två till betänkandet fogade reservationer (båda m, fp, c och mp).

I en av reservationerna anslöt sig reservanterna till uppfattningen att den parlamentariska utredningen om det allmännas skadeståndsansvar bör få vidare ramar än vad som angivits i kommittédirektiven. Utredningsuppdraget borde således enligt reservanternas åsikt även omfatta dels frågan huruvida det finns anledning att upprätthålla den generella culpa-regeln när det gäller det allmännas skadeståndsansvar, dels frågan om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet.

I reservationen redovisades utförligt motiven för reservanternas ställningstagande. Enligt dem fanns starka skäl att överväga vad som i ett längre tidsperspektiv kan göras för att ge den enskilde ökade möjligheter att få ersättning för skador som orsakas på grund av fel och försummelser i myndighetsverksamhet (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). De ändringar i SkL som riksdagen vid tillfället hade att ta ställning till med anledning av regeringens proposition i ämnet fick därför enligt reservanternas mening karaktär av provisorium i avvaktan på en mera genomgripande översyn av bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar i syfte att bringa regelsystemet i överensstämmelse med vad som av allmänheten uppfattas som rimligt och rättvist. En sådan översyn, framhöll reservanterna, torde kräva en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i myndighetsverksamhet. Översynen borde därför genomföras under bred parlamentarisk medverkan. En utgångspunkt för översynsarbetet borde vara att någon allmän översyn av skadeståndsrätten inte är motiverad. Det innebär, fortsatte reservanterna, i princip att vanliga skadeståndsrättsliga grundsatser bör gälla också vid verksamhet inom ifrågakomna område. Inom ramen för det nuvarande skadeståndsrättsliga regelsystemet borde det emellertid kunna övervägas olika förbättringar, och reservanterna ville peka på några tänkbara lösningar som kunde förtjäna ett närmare studium. Det borde sålunda övervägas i vad mån det är möjligt att skärpa reglerna så att det allmänna får ansvara för skador vid oriktigt handlande som uppkommer för enskilda även i fall då någon oaktsamhet inte föreligger (strikt ansvar).

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

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

Reservanternas hänvisade vidare till att det i reservationer (m, fp, c, mp) som fogats till utskottets betänkanden i ämnet under flera år (senast bet. 1988/89:LU31) framhållits att det är angeläget att åtgärder vidtas för att åstadkomma likställighet i skadeståndshänseende mellan statlig och enskild affärsverksamhet. Den invändning som utskottsmajoriteten därvid framfört, att sådant skadeståndsansvar kan föranleda

något högre priser eller taxa, kunde enligt reservanterna så mycket mindre godkännas som detta slag av invändning ej erkänns av rättsordningen i andra sammanhang. Ett avskaffande av de särskilda friskrivningsregler på området som gäller för statlig affärsverksamhet borde dock inte genomföras utan att frågan först utreds, något som emellertid med fördel borde kunna ske i samband med den parlamentariska utredningen om det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning.

Sammanfattningsvis förordades i reservationen att frågan om det allmännas skadeståndsansvar för fel eller försummelser i myndighetsverksamhet blir föremål för utredning, vid vilken frågan om culpaansvaret liksom ämnets andra aspekter förutsättningslöst och omsorgsfullt bör belysas ävensom att spørgsmålet om statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet utreddes i parlamentarisk ordning.

Utskottet kan för sin del ansluta sig till vad som hösten 1989 anfördes i den ovan återgivna reservationen rörande inriktningen av det förestående översynsarbetet. Ställningstagandet ligger också helt i linje med den uppfattning i frågan som framförts i de nu aktuella motionerna. Utskottet nödgas emellertid konstatera att de av regeringen utfärdade direktiven för översynsarbetet (se ovan s. 9 f.) genom att utelämnat i sammanhanget väsentliga skadeståndsrättsliga spørsmål inefattar sådana inskränkningar i utredningens mandat att de inte synes ge möjlighet till en helt förutsättningslös och allomfattande översyn av det allmännas skadeståndsansvar. För att garantera en översyn av det slaget hade det således bort uttryckligen anges i direktiven att en central uppgift för utredningen är att analysera och överväga frågan om det allmänna bör ha ett ansvar oberoende av vållande och utan inskränkning till vissa särskilda rättsområden.

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

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

I den andra av de båda ovannämnda reservationerna till utskottets betänkande hösten 1989 anmälde avvikande uppfattning i frågan om införandet av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil. Reservanterna konstaterade att regeringens förslag om slopandet av vissa regler i 3

kap. SkL som begränsar skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning i viss mån tillmötesgick de önskemål som riksdagen framfört i saken våren 1989. Enligt reservanterna utgjorde det i propositionen framlagda lagförslaget i och för sig ett steg i rätt riktning. Förslaget innebar emellertid inte att det i 3 kap. 2 § SkL använda uttrycket "vid myndighetsutövning" skulle ersättas med begreppet "i samband med myndighetsutövning". Denna fråga avsågs i stället bli föremål för ytterligare överväganden inom ramen för den förestående utredningen om det allmännas skadeståndsansvar. Mot bakgrund härav ansåg reservanterna att de föreslagna lagändringarna kommer att få alltför begränsad effekt och att de på intet sätt kan fylla funktionen att undvika sådana uppenbara orättvisor som med nuvarande skadeståndsbestämmelser ej sällan inträffar. Reservanterna ansåg att det inte är rimligt att nya orättvisor av det slaget skall tillåtas uppkomma under den relativt långa tid som återstår till dess det förestående översynsarbetet leder till en i grunden annorlunda lagstiftning på området.

Utskottet delar den uppfattning som kom till uttryck i reservanternas yttrande. Följaktligen finner utskottet att provisoriska regler omedelbart måste införas i syfte att tillförsäkra ersättning åt enskilda som skadas till följd av felaktigt handlande från det allmännas sida i sådana — hitintills blott alltför ofta inträffade — fall då utebliven ersättning skulle framstå som stötande för den allmänna rättskänslan. Så kan, såsom framhålls i motionerna L604 och L607, ske genom införande av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil. Den skall kunna tillämpas om den skadelidandes ersättningsbehov med hänsyn till dennes ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt framstår som särskilt angeläget. Enligt utskottets mening kommer en sådan delreform att kunna fånga upp de mest angelägna skadefallen i avvaktan på den kommande skadeståndsrättsliga nyordningen.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:L203 yrkande 2, 1989/90:L601, 1989/90:L604, 1989/90:L605 och 1989/90:L607 dels som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om vidgade direktiv för kommittén (Ju 1989:03) med uppdrag att se över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar, dels antar följande

Förslag till Lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)

Härigenom föreskrivs att i 3 kap. skadeståndslagen (1972:207) skall införas en ny paragraf, 3 §, av nedan angivna lydelse.

3 §

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

Denna lag träder i kraft den 1 april 1990.