

# Lagutskottets betänkande

## 1988/89:LU31



1988/89  
LU31

Det allmännas skadeståndsansvar m. m.

---

### Sammanfattning

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

Utskottet förordar att riksdagen med bifall till en av motionerna (vpk) och med anledning av åtta andra motioner (m, fp, c) som sin mening ger regeringen till känna vad som i betänkandet anförs om skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning. Utskottet avstyrker ett motionsyrkande (fp) om införandet av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil och en motion (mp) om ersättning till offer för myndighetsmissbruk. Till betänkandet i denna del har fogats tre reservationer (m, c och mp, fp resp. mp).

Såvitt gäller frågan om de statliga affärsverkens skadeståndsskyldighet i kontraktsförhållanden avstyrker utskottet motionerna (m, fp resp. c) i denna del. Mot ställningstagandet reserverar sig m, fp, c och mp.

### Motionerna

1988/89:L601 av Martin Olsson m. fl. (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om utredning av dels statens skadeståndsskyldighet i affärsmässiga förhållanden, dels skadeståndsansvaret för det allmänna.

1988/89:L602 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär översyn av det allmännas skadeståndsansvar.

1988/89:L604 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1988/89:Ju804 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 i enlighet med vad som anförts i motionen.

1988/89:L605 av Bo Lundgren m. fl. (m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1988/89:Sk802 yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om skadeståndsregler enligt vad som anförts i motionen.

1988/89:L607 av Bengt Harding Olson (fp) vari yrkas att riksdagen hos

regeringen begär förslag till ändring i skadeståndslagen (1972:207) genom införande av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil i enlighet med vad som anförs i motionen.

1988/89:L610 av Sten Svensson m. fl. (m, fp, c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändringar i skadeståndslagen så att där fastslås att all verksamhet som med verkan mot tredje man utförs av en myndighet kan föranleda ersättning enligt skadeståndslagen.

1988/89:L611 av Mona Saint Cyr (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i skadeståndslagen, att risken för rättsövergrepp mot enskild person undanröjs, i fall av den typ som relateras i motionen.

1988/89:L612 av Bo Hammar m. fl. (vpk) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att se över reglerna om statens skadeståndsansvar.

1988/89:L613 av Ivar Franzén m. fl. (c, m, fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om en bred översyn av skadeståndsansvaret för statens och kommunens verksamhet i enlighet med vad som i motionen anförts.

1988/89:L614 av Carl Bildt m. fl. (m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1988/89:K222 yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning om införande av ökad rätt till skadestånd från det allmänna vid felaktig myndighetsutövning.

1988/89:L622 av Kent Lundgren (mp) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1988/89:K236 yrkas att riksdagen begär förslag till lagändring om ersättning till offer för myndighetsmissbruk.

## 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 gällt 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 i de fall då arbetstagaren vållat skadan genom brott. Med ren förmögenhetsskada avses enligt SkL (1 kap. 2 §) sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.

Den vidgade skadeståndsskyldigheten för arbetsgivare omfattar inte endast enskilda arbetsgivare utan också det allmänna. När t.ex. staten

bedriver ekonomisk verksamhet är de skadeståndsregler som gäller för enskilda arbetsgivare utan vidare tillämpliga. 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 offentlighetsregler. Enligt 3 kap. 2 § SkL ansvarar staten eller kommun 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 försummelser 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 *passivetsregel* kompletteras med en bestämmelse i 3 kap. 7 § SkL som anger att talan om ersättning inte får föras med anledning av beslut av regeringen eller riksdagen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller 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 skäligen 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 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 1974 års lag om ersättning vid frihetsinskränkning. Enligt den lagen har – något förenklat uttryckt – staten ersättningskyldighet gentemot den som har varit häktad eller under mer än 24 timmar anhållen eller underkastad liknande frihetsberövande på grund av misstanke om brott så snart frihetsberövandet inte följs av en fällande dom. 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 rättspraxis har utbildats regler om *strikt ansvar* vid vissa typer av farlig verksamhet, t. ex. omfattande sprängningar, grävningar m. m. I de fall då det allmänna ålagts sådant ansvar har det oftast varit fråga om skador i samband med militära övningar.

### Vissa avgöranden i rättspraxis

I rättsfallet NJA 1985 s. 696 I ansågs staten skadeståndsskyldig för ett oriktigt besked från en försäkringskassa om rätt till föräldrapenning. Den person som hade fått beskedet ville veta om hon samma dag kunde stanna hemma och vårda ett sjukt barn mot ersättning. Beskedet ansågs vara lämnat vid myndighetsutövning. I rättsfallet NJA 1985 s. 696 II begärdes ersättning av en kommun för skada som uppkommit på grund av att kommunen lämnat felaktigt besked om att en fastighet var ansluten till det kommunala avlopps nätet. Beskedet hade inte rört något aktuellt ärende hos kommunen, och det ansågs inte heller i övrigt ha haft sådant samband med kommunens myndighetsutövning att det varit fråga om en åtgärd vid myndighetsutövning. Eftersom det grundläggande villkoret för skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § SkL därmed inte var uppfyllt ogillades den mot kommunen förda skadeståndstalan.

Rättsfallet NJA 1987 s. 535 – det s. k. Trifoliumfallet – gällde ett av konsumentverket (KOV) utsänt pressmeddelande vari hade givits intryck av att s. k. polymervaxmedel var oanvändbara eller i varje fall klart underlägsna traditionella bilvaxmedel. Ett företag, Trifolium AB, som tillverkade ett polymervaxmedel fick sin försäljning väsentligt minskad efter meddelandet och fordrade härför skadestånd av staten med 516 000 kr. Grunden för yrkandet var att pressmeddelandet varit oriktigt och missvisande samt att staten/KOV hade visat vårdslöshet i sin myndighetsutövning och därigenom vållat bolaget skada med yrkat belopp. Högsta domstolen slog fast att det hade saknats stöd för uppgifterna i pressmeddelandet och att KOV hade förfarit klart felaktigt. Domstolen fann emellertid att utfärdandet av pressmeddelandet varit avsett främst som en information till konsumenterna, och meddelandet bedömdes inte i sig ha innefattat myndighetsutövning. Det hade inte heller haft ett så nära samband med KOV:s utövande av maktbefogenheter gentemot producenter och andra näringsidkare att de felaktiga påståendena kunde anses ha lämnats vid verkets myndighetsutövning. Företagets skadeståndstalan kunde därför inte bifallas. Två justitieråd var skiljaktiga och ansåg att pressmeddelandet innefattat myndighetsutövning på sådant sätt att ersättning kunde ifrågakomma.

I rättsfallet NJA 1987 s. 954 var fråga om staten kunde undgå skadeståndsansvar med tillämpning av den s.k. standardregeln (jfr ovan s. 3). En fastighetsbeskrivning som hade upprättats av en kronofogdemyndighet var felaktig därutinnan att beskrivningen inte utvisade det för fastighetsvärdet väsentliga förhållandet att bostadshuset delvis låg på gatumark. För den skada som härigenom tillfogats en enskild person fordrade denne ersättning av staten. Staten bestred skadeståndsskyldighet med hänvisning till att kronofogdemyndighetens verksamhet, trots det begångna felet, hållit godtagbar standard mot bakgrund av bl. a. att felet delvis berott på oriktigt agerande från en byggnadsnämnds sida. Högsta domstolen uttalade att bedömningen av om kronofogdemyndighetens verksamhet hållit godtagbar standard enligt 3 kap. 3 § SkL borde ske med utgångspunkt från vad man från de enskildas sida får kräva av verksamheten och att det härvid saknade betydelse att byggnadsnämndens oriktiga agerande bidragit till att kronofogdemyndigheten gjort en felaktig beskrivning av fastigheten. På anförda skäl förpliktades staten att utge skadestånd på grund av felaktig myndighetsutövning.

En av Svea hovrätt den 28 januari 1988 meddelad dom, 3:DT 2, angick följande förhållande. En kvinna hade per telefon vänt sig till riks försäkringsverket (RFV) med förfrågan hur hon skulle undvika att gå miste om en viss livränta. Vid flera telefonsamtal hade hon fått besked att hon, om hon gifte sig, var berättigad att utfå ett engångsbelopp motsvarande tre års livränta. RFV försummade emellertid att upplysa om att beloppet inte kunde utgå om hon gifte sig efter det hon fyllt 60 år. För att utfå engångsbeloppet gifte sig kvinnan, som då fyllt 60 år. Genom giftermålet gick hon miste om även den livränta som hon dittills uppburit. Hovrätten fann att RFV:s ofullständiga besked fick anses ha haft ett nära samband med RFV:s kommande beslut angående kvinnans rätt till engångsbeloppet. Beskedet hade därmed sådan anknytning till livränteärendet och RFV:s beslut rörande engångsbeloppet att det skulle anses ha blivit lämnat vid myndighetsutövning. Hovrätten ansåg vidare att ansvarsbefrielse med tillämpning av standardregeln inte kunde ifrågakomma med avseende på RFV:s handlande. I domen förpliktades staten att på grund av felaktig myndighetsutövning utge skadestånd till kvinnan med något under 100 000 kr. Staten genom justitiekanslern överklagade domen under anförande bl. a. att gränsen mellan vad som kan betraktas som allmänna upplysningar om innehållet i gällande rätt och upplysningar som har sådant samband med verksamheten att de skall anses vara lämnade vid myndighetsutövning är svårbestämd. Sedan högsta domstolen beslutat att inte meddela prövningstillstånd har hovrättens dom vunnit laga kraft.

## Motionsmotiveringar

I motion L601 av Martin Olsson m. fl. (c) tas upp frågor om dels statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet, dels det allmännas skyldighet att utge skadestånd till enskilda på grund av övrig offentlig verksamhet och myndighetsutövning. Motionsmotiveringen beträffande det förstnämnda spørsmålet redovisas närmare i ett följande avsnitt i betänkandet.

Inledningsvis framhåller motionärerna att den naturliga utgångspunkten bör vara att en enskild som av det allmänna tillfogats skada eller förlust skall få ersättning härför enligt regler som motsvarar dem som gäller för icke statlig verksamhet. Det allmännas skadeståndsansvar är emellertid begränsat i en rad hänseenden, och under senare år synes det enligt motionärerna ha blivit vanligare att enskilda själva fått bära en stor del av de förluster eller skador som de åsamkats på grund av felaktig myndighetsutövning. Det har hänt att enskilda drabbats av stora förluster som det allmänna, trots vållande till skadan, inte alls ersatt. Bl. a. har tillämpningen av bevissäkringslagen givit mycket uppmärksammade exempel härpå. Det finns inte heller någon ovillkorlig rätt för den enskilde att få skadestånd av staten för skador som drabbat vederbörande vid polisingripande även om det visar sig att den gripne var helt oskyldig. Fall har även redovisats där enskilda – utan att senare ha fått ersättning – drabbats av förluster på grund av felaktiga eller vilseledande uppgifter från myndigheter till honom eller om honom eller hans företag. Vidare har de som skadats under militärtjänst inte tillräckliga möjligheter att på ett rättvist sätt få skadorna ersatta. En annan situation som behandlas i motionen är att en enskild lider skada på grund av att han fått eller inrättat sig efter ett felaktigt besked från myndighet, utan att det därvid anses vara fråga om myndighetsutövning. Motionärerna hänvisar i det sammanhanget till det ovan nämnda rättsfallet NJA 1987 s. 535 (det s.k. Trifoliumfallet). Sammanfattningsvis anför motionärerna att de enskildas möjligheter att utfå skadestånd av det allmänna inte är helt tillfredsställande. En utredning bör därför tillsättas i syfte att stärka den enskildes rätt till ersättning.

I motion L602 av Allan Ekström (m) tas upp frågan om vem som skall bära det ekonomiska ansvaret för skada som en enskild lider på grund av felaktigt handlande från det allmännas sida. Kan det felaktiga handlandet betecknas som myndighetsutövning svarar enligt motionären staten eller kommunen endast om skadan orsakats av att någon offentlig funktionär varit vårdslös på ett ej obetydligt sätt. 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, t. ex. beträffande innehållet i gällande rätt, och inrättat sig herefter får han alltså själv stå sitt kast. Motionären hävdar att det kan vara svårt att fastställa gränsen mellan myndighetsutövning och serviceskyldighet och hänvisar därvid till rättsfallet NJA 1987 s. 535. Förhållandet mellan staten och den enskilde berör enligt motionären en av hjärtpunkterna för innehållet i begreppet rättsstat. Motionären anser att dagens ordning, som till stor del bestäms av 1972 års skadeståndslag, inte har stöd i rättsmedvetandet. 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 L604 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) finns i den av samma motionärer väckta motionen Ju804 om rättssäkerheten. I sistnämnda motion tas upp frågor om dels statens skadeståndsansvar i

affärsmässig verksamhet, dels stat och kommuns skyldighet att utge ersättning för skada som den enskilde lider på grund av felaktig myndighetsutövning. Beträffande det senare spörsmålet bör enligt motionärerna en naturlig utgångspunkt vara att den enskilde bör få ersättning av det allmänna för den skada han lidit. För närvarande är emellertid skadeståndsskyldigheten vid myndighetsutövning begränsad i en rad hänsenden. Bl. a. fordras att någon befattningshavare varit oaktsam och att skadeståndsskyldighet är skälig. Den enskilde får alltså i stor utsträckning själv stå konsekvenserna av fel som begåtts av det allmännas företrädare. På senare år har det enligt motionärerna 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 drabbats av stora förluster som det allmänna trots vållande till skadan inte alls ersatt. Bl. a. har erfarenheterna av tillämpningen av bevissäkringslagen givit exempel på detta. Det finns vidare ingen ovillkorlig rätt för de enskilda att få skadestånd av staten för skador som uppstått vid polisingripande, även om det visar sig att den gripne var oskyldig, eller till följd av förundersökning i brottmål som inte resulterar i en fällande dom. Mot bakgrund av vad som sålunda anförts om den enskildes bristfälliga skydd vid skada som orsakats av felaktig myndighetsutövning talar enligt motionärerna starka skäl för att frågan om det allmännas skadeståndsskyldighet bör bli föremål för utredning. Vid en sådan utredning 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. Enligt motionärerna bör den förordade översynen också omfatta frågan om en myndighets ansvar för skada som drabbar en enskild på grund av att han fått och inrättat sig efter ett felaktigt besked från myndigheten utan att det är fråga om myndighetsutövning. För skada som uppkommit för den enskilde på grund av ett sådant besked har nämligen det allmänna inte något skadeståndsansvar, och motionärerna konstaterar att det i den praktiska tillämpningen visat sig vara förenat med betydande problem att avgöra om den felaktiga upplysningen lämnats vid myndighetsutövning eller ej. Gällande rätt på detta område innebär att den enskilde i stor utsträckning får bära de ekonomiska följderna av att han litat på riktigheten av och inrättat sig efter uppgifter som lämnats av en myndighet men som senare visar sig vara felaktiga.

I motivering till motion L605 av Bo Lundgren m. fl. (m), som återfinns i motion Sk802 om rättssäkerheten vid beskattningen, 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 kostnadskompensation 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 motion L607 av Bengt Harding Olson (fp) påtalas att SkL innehåller

många regler som inskränker den enskildes rätt till skadestånd av staten vid felaktig myndighetsutövning. En förutsättning för att skadestånd skall kunna utgå är sålunda att fel eller försummelse kan påvisas. Motionären redogör vidare för de begränsningar av statens skadeståndsansvar som följer av 3 kap. 3–6 §§ SkL. Enligt motionärens uppfattning är reglerna om ansvar vid felaktig myndighetsutövning och tillämpningen av dem alldeles för stränga gentemot den enskilde. Sålunda har det inträffat att stora skador som uppkommit till följd av felaktigt beslutad betalningssäkring inte ersatts därför att ingen tjänsteman ansetts försumlig. Vid husrannsakan uppkommer ibland materiella skador som en fristående tredje man själv tvingas stå för. Särskilt otillfredsställande resultat ger de nuvarande reglerna vid felaktiga frihetsberövanden. Ersättning utgår t. ex. aldrig om frihetsberövandet varat mindre än 24 timmar, vilket motionären finner helt oacceptabelt. Enligt motionären är det en alltmer utbredd uppfattning att staten inte tar ett rimligt ansvar för myndighetsutövning som oförskyllt orsakar skada för den enskilde medborgaren. En skärpning av skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning måste därför genomföras och en utredning i det syftet tillkallas. Eftersom en sådan utredning kommer att ta tid bör emellertid utan dröjsmål införas en skadeståndsrättslig säkerhetsventil, som kan tillämpas om den skadelidande företagarens eller privatpersonens ersättningsbehov med hänsyn till dennes ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt framstår som särskilt angelägna. Motionären yrkar att regeringen anmodas lämna förslag till ändring i skadeståndslagen genom införande av en sådan säkerhetsventil.

Motionärerna i motion L610 av Sten Svensson m. fl. (m, fp, c) kritiserar den regel i SkL som anger att staten inte är skadeståndsskyldig för fel som begås av myndighet i annat fall än då felet är begånget vid myndighetsutövning. Enligt motionärerna har tillämpningen av regeln inneburit att de skadelidandes möjlighet till ersättning av staten på ett allvarligt sätt inskränkts. Som ett exempel härpå anges det ovan redovisade rättsfallet NJA 1987 s. 535. Motionärerna är vidare kritiska till den hållning som justitiekanslern år 1988 i remissyttrande till lagutskottet (jfr nedan s. 10) intagit till frågan om en utvidgning av begreppet myndighetsutövning och som enligt dem i princip innebär att den enskilde har ytterst små möjligheter att erhålla ersättning vid verksamhet som med verkan mot tredje man utförts av en myndighet. Motionärerna hävdar att SkL måste ändras så att det i den slås fast att all sådan verksamhet kan föranleda ersättning enligt skadeståndslagen.

I motion L611 av Mona Saint Cyr (m) anförs att lagstiftningen är alltför restriktiv när det gäller ersättning åt enskilda som lidit skada på grund av försumlig myndighetsutövning. Speciellt påtagligt är detta på skatteområdet. I motionen ges exempel på fall där en enskild person till följd av felaktiga myndighetsbeslut lidit stor skada men ersatts med ett i sammanhanget obetydligt belopp. Motionären begär att SkL ändras så att risken för rättsövergrepp mot enskild person undanröjs i fall som angivits i motionen.

I motion L612 av Bo Hammar m. fl. (vpk) påtalas att det på senare tid förekommit uppmärksammade fall då enskilda drabbats på grund av fel



eller försummelse av någon myndighet utan att få tillräcklig ekonomisk gottgörelse. Enligt motionärerna försätter den nuvarande skadeståndslagen ofta den enskilde i underläge gentemot staten. Rätten till skadestånd är omgärdad med så många förbehåll och reservationer att den ibland blir illusorisk. Bristerna är enligt motionärerna särskilt allvarliga då människor på felaktiga grunder blir utsatta för frihetsberövanden. Många oskyldigt drabbade får ingen ersättning alls medan andra kan få en alltför liten ersättning sedan de varit frihetsberövade under lång tid. Motionärerna yrkar att en utredning tillsätts med uppgift att se över reglerna om statens skadeståndsansvar.

Också i motion L613 av Ivar Franzén m. fl. (c, m, fp) kritiserar de nuvarande reglerna om det allmännas skadeståndsansvar mot bakgrund av inträffade fall på bl. a. skatteområdet. Motionärerna ifrågasätter särskilt motiven för den s. k. standardregeln (se ovan s. 3). Regeln bygger på tanken att allmänheten inte kan fordra något absolut skydd mot att drabbas av de ekonomiska följderna av varje felaktig myndighetsåtgärd och att de förluster som ibland uppkommer får ses som ett pris som medborgarna får betala för den nytta de har av en verksamhet som ytterst syftar till att tillvarata deras egna intressen. Motionärerna hävdar att detta synsätt är felaktigt och leder till att vissa, slumpvis drabbade personer får bekosta myndigheternas felaktiga hantering med stora ekonomiska och sociala påfrestningar som följd. Ett mera riktigt synsätt är att, eftersom det allmännas verksamhet gagnar alla, det också är rättvist att kostnaderna fördelas på alla i fall där myndigheterna begår felaktigheter. En sådan spridning av kostnaderna uppnås genom att ge den skadelidande rätt till skadestånd och sedan skatte- och avgiftsfinansiera de kostnader som härigenom uppkommer. Ett utökat skadeståndsansvar medför också andra fördelar. Sålunda får den drabbade personen upprättelse, vilket är av betydelse för hans sociala liv. Vidare skärps kravet på aktsamhet från myndigheternas sida när det gäller tvångsåtgärder och annat som har stor ekonomisk och social betydelse. Motionärerna kritiserar också en annan uppfattning, nämligen den att statens och kommunernas ansvar går längre än det ansvar som åvilar privatpersoner och privata företag. Enligt motionärerna är detta ansvar inte särskilt långtgående om man ställer det i relation till myndigheternas maktbefogenheter och de enskildas skyldigheter gentemot myndigheterna. Motionärerna framhåller i det sammanhanget att det naturligtvis kan finnas anledning att göra skillnad mellan myndigheternas serviceverksamhet och deras myndighetsutövning. Emellertid finns det, särskilt med hänsyn till utgången i NJA 1987 s. 535 (se ovan s. 4), anledning att överväga om gränsen, som nu är fallet, skall dras vid myndighetsutövning. Motionärerna menar vidare att det kan finnas skäl att skärpa skadeståndsansvaret vid felaktig myndighetsutövning på särskilda områden. Emellertid kommer det alltså att finnas ett stort behov av att se över det allmännas skadeståndsansvar för all verksamhet. På grund av vad sålunda anförts hemställer motionärerna att en bred översyn av skadeståndsansvaret för statens och kommunernas verksamhet kommer till stånd.

Motiveringen till motion L614 av Carl Bildt m. fl. (m) återfinns i en

mera omfattande motion, nämligen den av samma motionärer väckta motionen K222, som bl. a. rör rättssäkerhetsfrågor. Möjligheterna för en enskild som lider skada på grund av felaktiga beslut av en myndighet att få kompensation härför är enligt motionärerna mycket inskränkta. Motionärerna anser att det allmänna måste kunna åläggas att utge full ersättning åt enskilda som drabbats på angivet sätt. Motionärerna begär att frågan om hur enskilda skall få ökad rätt till skadestånd vid felaktig myndighetsutövning skall utredas.

I motion L622 av Kent Lundgren (mp) begärs förslag till lagändring om ersättning till offer för myndighetsmissbruk. I motionen hänvisas till motion K236, vari anförs bl. a. att reglerna om ersättning till medborgare som utsatts för myndighetsövergrepp inte tillämpas efter sina intentioner och att bestämmelserna bör ändras så att de blir tillämpliga enligt lagstiftarens ursprungliga intentioner.

### Tidigare riksdagsbehandling

Efter SKL:s ikraftträdande har riksdagen vid flera tillfällen behandlat motioner om skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. På hemställan av lagutskottet har motionerna avslagits. Senast prövades frågan hösten 1988 (se 1988/89:LU2), då lagutskottet inhämtade yttrande från justitiekanslern (JK) över de aktuella motionerna. Enligt utskottet gav yttrandet inte belägg för att det fanns behov av att, såsom hade begärts i motionerna, tillsätta en utredning om det allmännas skadeståndsansvar. En annan sak var, framhöll utskottet, att det – såsom JK påpekat i yttrandet – kunde finnas rättsområden som företer sådana särdrag att en utvidgning av skadeståndsansvaret kan vara motiverad. Sådana spörsmål fick emellertid enligt utskottets mening övervägas i samband med en översyn av bestämmelserna på det speciella rättsområdet. Utskottet pekade på att så också skett i samband med en översyn av bestämmelserna i betalningssäkringslagen. Sålunda hade betalningssäkringsutredningen i betänkandet (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkringslagen föreslagit att en gäldenär som lidit betydande skada till följd av beslut om betalningssäkring i princip skall ha rätt till ersättning av staten. Utan att vilja föregripa regeringens ställningstagande till förslaget underströk utskottet att motionärernas önskemål i viss utsträckning blev tillgodosedda om förslaget genomfördes. På anförda skäl avstyrkte utskottet bifall till de då aktuella motionsyrkandena.

### Pågående lagstiftningsarbeten

Inom justitiedepartementet pågår för närvarande ett arbete med en översyn av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar för fel och försumelse i samband med myndighetsutövning. Till grund för översynen ligger en av justitierådet Bertil Bengtsson utarbetad promemoria (Ds 1989:12). I promemorian framhålls att en viss reformering av skadeståndslagens regler om statens och kommuns skadeståndsansvar är motiverad bl. a. med hänsyn till de erfarenheter som vunnits sedan reglernas tillkomst år 1972.

Den nuvarande regleringen innebär enligt promemorian vissa begränsningar i ansvaret, som visserligen inte så ofta blir tillämpliga men i enskilda fall kan te sig alltför stränga mot den skadelidande. Allmänna skadeståndsrättsliga resonemang, bl. a. möjligheten att slå ut skadorna på kollektivet av skattebetalare, talar vidare för att närma bestämmelserna till vad som gäller för enskilda arbetsgivares ansvar för person- och sakskada. Därigenom förenklas regelsystemet, och det kommer i bättre överensstämmelse med vad man på allmänhetens sida tycks anse naturligt och rimligt. Några kostnadsskäl kan enligt promemorian inte anses tala mot en sådan reform.

Promemorieförslaget innebär att den grundläggande ansvarsregeln i 3 kap. 2 § SkL ändras så att inte ansvaret förutsätter så nära samband som nu mellan den skadevällande handlingen och det allmännas myndighetsutövning. Vidare upphävs de särskilda bestämmelser (3 kap. 3–5 §§) som begränsar statens och kommunernas ansvar i förhållande till allmänna skadeståndsregler. En mindre jämkning sker också i den paragraf som reglerar rätten att föra talan på grund av fel av de högsta statsmakterna och dömande instanserna (3 kap. 7 §). Lagstiftningen skall enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 1990.

Promemorian är för närvarande föremål för remissbehandling. Justitie-ministern har inför riksdagen (prot. 1988/89:87) uttalat att de nya reglerna bör träda i kraft så snart som möjligt och att det bör kunna ske den 1 januari 1990.

I betänkandet Översyn av betalningssäkringslagen (SOU 1987:75) har betalningssäkringsutredningen som nämnts övervägt frågan om ersättning på grund av felaktiga beslut om betalningssäkring bör kunna utgå i vidare mån än vad som följer av SkL:s regler om statens ansvar vid fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Utredningen har därvid kommit fram till (s. 98) att de möjligheter till ersättning för förluster i samband med beslut om betalningssäkring som SkL ger inte är tillräckliga och att den enskildes möjligheter att få ersättning för skada bör förbättras. Utredningen föreslår därför att betalningssäkringslagen kompletteras med bestämmelser om att gäldenär som har lidit betydande skada till följd av beslut om betalningssäkring i princip skall ha rätt till ersättning av staten. Ersättning skall enligt förslaget utgå för förlorad arbetsförtjänst och för intrång i näringsverksamhet. Betalningssäkringsutredningens betänkande bereds för närvarande inom finansdepartementet.

Regeringen har i proposition 1988/89:113 föreslagit en utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentligt anställda. Enligt det i propositionen framlagda lagförslaget skall straff kunna utdömas inte endast för gärningar som innefattar felaktig myndighetsutövning utan också för vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning. För straffansvar skall inte längre krävas att gärningen har medfört förfång eller otillbörlig förmån. Ansvaret omfattar dock inte gärningar som på grund av en bedömning av samtliga omständigheter måste anses ringa. Vidare föreslås att oaktsamhet – och inte som nu endast uppsåt eller grov oaktsamhet – skall vara tillräckligt för straffansvar. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 1989.

# De statliga affärsverkens skadeståndsskyldighet i kontraktsförhållanden

1988/89:LU31

## 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. Vid avtalsförhållanden i allmänhet är det en huvudregel att dröjsmålskadorna och andra förmögenhetsskadorna 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 bestämt 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

I de tidigare nämnda motionerna L601, L602 och L604 tas upp även frågan om statens skadeståndsansvar vid affärsmässig verksamhet.

I motion L601 av Martin Olsson m. fl. (c) framhålls sålunda att statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet inte följer gängse skadeståndsrättsliga principer. För de statliga affärsdrivande verken gäller nämligen i olika avseenden en begränsad skadeståndsskyldighet. Vilka konsekvenser detta kan få för den enskilde belyser motionärerna med exempel hämtade från postverkets, SJ:s och telverket 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. Motsvarande argument brukar knappast någon gång framföras eller godtas i andra sammanhang när det gäller att ge den enskilde ett fullgott skydd. Med stöd av det anförda förslår 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.

I motion L602 av Allan Ekström (m) anges som exempel på statens affärsmässiga verksamhet sådan verksamhet som bedrivs av SJ, televerket och postverket. Enligt motionären svarar det allmänna i denna verksamhet för följderna av bristande uppfyllelse av sina åtaganden i mindre omfattning än vad som gäller för privata rättssubjekt i motsvarande situation. Motionären åberopar detta förhållande som ett ytterligare skäl för en översyn av reglerna om statens skadeståndsansvar.

I motiveringen till motion L604 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) anförts att det i skadeståndshänseende bör råda likställighet mellan staten när den driver affärsverksamhet och enskilda näringsidkare samt att det är klart otillfredsställande att det för staten i egenskap av avtalspart finns undantag från eljest gällande rättsgrundsatser. En näringsidkare är såväl enligt köplagen som konsumentköplagen skadeståndsskyldig gentemot en konsument som tillfogas skada på grund av fel eller dröjsmål, såvida inte näringsidkaren visar att skadan inte berott på fel eller försummelse. Enligt motionärerna bör staten i sin egenskap av avtalspart omfattas av tillämpningen av nämnda lagar på samma sätt som är fallet för alla andra rättssubjekt. Ett avskaffande av de särskilda friskrivningsregler som gäller när staten driver affärsverksamhet bör dock inte genomföras utan att frågan först utreds. Motionärerna förordar att en utredning härom kommer till stånd.

## Antagna riktlinjer för förnyelsen av den statliga förvaltningen

Våren 1987 framlade regeringen proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen. I propositionen hänvisades till att affärsverken reglerar rättsförhållandena med de enskilda på ett ocnhetligt sätt och i

vissa fall slumpmässigt använder avtalsvillkor och i andra författningsbestämmelser. Enligt departementschefens mening var det önskvärt att en bättre ordning kom till stånd i detta avseende och att formerna för verkens reglering hade sin utgångspunkt i rättsförhållandets karaktär. I de fall rättsförhållandet kunde anses vara av privaträttslig art borde det om möjligt regleras i avtal mellan kunden och affärsverket. Departementschefen förklarade att han avsåg att verka för att en genomgång med denna inriktning kom till stånd. I likhet med kommittén ansåg han att kundråd borde finnas vid i första hand postverket, televerket och SJ. Det borde ankomma på resp. verk att närmare utforma hur kundråden borde organiseras, m. m.

På begäran av konstitutionsutskottet yttrade sig lagutskottet (LU 1986/87:5 y) över propositionen och noterade därvid med tillfredsställelse att departementschefen hade för avsikt att verka för att rättsförhållanden av privaträttslig art mellan affärsverk och enskilda reglerades i avtal. Utskottet ville understryka att en utveckling mot en ökad avtalsreglering inte bara är motiverad med hänsyn till att affärsverkens kundvillkor bör kunna prövas enligt den näringsrättsliga lagstiftningen. Också konsumenters och näringsidkares intresse av att kunna få villkoren prövade vid allmän domstol med stöd av civilrättsliga regler talar för en sådan utveckling. Vad gällde frågan om inrättande av kundråd vid vissa affärsdrivande verk föranledde departementschefens uttalande inte någon erinran från utskottets sida. Utskottet förutsatte att kundråden organiserades på sådant sätt att ett reellt konsumentinflytande garanterades. Med det anförda ansåg utskottet att riksdagen borde godkänna de förordade riktlinjerna i berörda avseenden.

Med hänvisning till bl. a. lagutskottets yttrande tillstyrkte konstitutionsutskottet (KU 1986/87:29) bifall till propositionen. Vad konstitutionsutskottet sålunda föreslagit godkändes av riksdagen.

## Tidigare riksdagsbehandling

Frågor om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet har tidigare i skilda sammanhang behandlats av utskottet, senast hösten 1988. I sitt i ärendet då avgivna betänkande (1988/89:LU2) med anledning av motionsyrkanden av samma innebörd som de nu framställda underströk lagutskottet att en skärpning av statens skadeståndsansvar vid affärsmässig verksamhet är förenad med stora svårigheter och kan leda till betydande kostnadsökningar för allmänheten i form av exempelvis högre portoavgifter och dyrare järnvägsresor. En bättre lösning var enligt utskottet att man inom ramen för nuvarande ansvarsregler försöker förbättra möjligheterna för enskilda att erhålla ersättning för sina skador. Utskottet påpekade att vissa sådana förbättringar fortlöpande genomförts under medverkan av konsumentverket, vars möjligheter att påverka innehållet i ansvarsvillkor emellertid är begränsade när villkoren regleras i en författning. Utskottet berörde vidare frågan om affärsverkens kundvillkor och framhöll därvid att utskottet tidigare uttalat att en utveckling mot en ökad avtalsreglering inte bara är motiverad med hänsyn till att kundvillkoren bör kunna prövas

enligt den näringsrättsliga lagstiftningen utan att också konsumenters och näringsidkares intresse av att kunna få villkoren prövade med stöd av civilrättsliga regler talar för en sådan utveckling (LU 1986/87: 5 y; jfr ovan s. 14). Utskottet konstaterade också att en organisation av kundråd vid tillfället hade blivit genomförd inom postverket och televerket. I betänkandet, som godkändes av riksdagen, avstyrkte utskottet med hänvisning till det anförda bifall till motionerna.

## Utskottet

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

I motionerna L601 av Martin Olsson m. fl. (c) och L604 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) framhålls att den naturliga utgångspunkten bör vara att en enskild som av det allmänna tillfogats skada eller förlust skall få ersättning härför enligt regler som motsvarar dem som gäller för icke statlig

verksamhet. Det allmännas skadeståndsansvar är emellertid begränsat i en rad hänseenden, och under senare år synes det enligt motionärerna ha blivit vanligare att enskilda själva fått bära en stor del av de förluster eller skador som de åsamkats på grund av felaktig myndighetsutövning. Bl. a. har tillämpningen av bevissäkringslagen givit exempel på fall där enskilda drabbats av stora förluster som det allmänna, trots vållande till skadan, inte alls ersatt. I andra fall har enskilda drabbats av förluster på grund av felaktiga eller vilseledande uppgifter från myndigheter utan att få ersättning härför. Motionärerna begär att en utredning tillsätts i syfte att stärka den enskildes rätt till ersättning från det allmänna.

I motion L602 av Allan Ekström (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. Motionären hävdar också att det kan vara svårt att fastställa gränsen mellan myndighetsutövning och serviceskyldighet. Enligt motionären är det angeläget att en översyn av reglerna om statens skadeståndsansvar kommer till stånd.

I motiveringen till motion L605 av Bo Lundgren m. fl. (m) anförs 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 kostnadskompensation erhålls. Motionärerna begär att regeringen framlägger förslag om skadeståndsregler i enlighet med vad de sålunda anfört.

I motion L607 av Bengt Harding Olson (fp) påtalas att SkL innehåller många regler som inskränker den enskildes rätt till skadestånd av staten vid felaktig myndighetsutövning. En förutsättning för att skadestånd skall kunna utgå är sålunda att fel eller försummelse kan påvisas. Motionären redogör vidare för de begränsningar av statens skadeståndsansvar som följer av 3 kap. 3–6 §§ SkL. Enligt motionärens uppfattning är reglerna om ansvar vid felaktig myndighetsutövning och tillämpningen av dem alldeles för stränga gentemot enskilda skadelidande. En skärpning av skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning måste därför genomföras och en parlamentarisk utredning i det syftet tillkallas. Eftersom en sådan utredning kommer att ta tid bör emellertid utan dröjsmål införas en skadeståndsrättslig säkerhetsventil, som kan tillämpas om den skadelidande företagarens eller privatpersonens ersättningsbehov med hänsyn till dennes ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt framstår som särskilt angeläget. Motionären yrkar att regeringen anmodas lämna förslag till ändring i skadeståndslagen genom införande av en sådan säkerhetsventil.

Motionärerna i motion L610 av Sten Svensson m. fl. (m, fp, c) kritiserar SkL:s regel att staten inte är skadeståndsskyldig för fel som begås av myndighet i annat fall än då felet är begånget vid myndighetsutövning. Enligt motionärerna har tillämpningen av regeln i rättspraxis inneburit att de skadelidandes möjlighet till ersättning av staten på ett allvarligt sätt inskränkts. Motionärerna hävdar att SkL måste ändras så att det i den slås



fast att all verksamhet som med verkan mot tredje man utförs av en myndighet kan föranleda ersättning enligt skadeståndslagen.

I motion L611 av Mona Saint Cyr (m) anförs att lagstiftningen är alltför restriktiv när det gäller ersättning åt enskilda som lidit skada på grund av försumlig myndighetsutövning och att detta förhållande är speciellt påtagligt på skatteområdet. Motionären begär att SkL ändras så att risken för rättsövergrepp mot enskild person undanröjs i fall som angivits i motionen.

I motion L612 av Bo Hammar m. fl. (vpk) påtalas att det på senare tid förekommit uppmärksammade fall då enskilda drabbats på grund av fel eller försummelse av någon myndighet utan att få tillräcklig ekonomisk gottgörelse. Enligt motionärerna försätter den nuvarande skadeståndslagen ofta den enskilde i underläge gentemot staten. Rätten till skadestånd är omgärdad med så många förbehåll och reservationer att den ibland blir illusorisk. Motionärerna begär att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att se över reglerna i skadeståndslagen. En sådan översyn bör enligt motionärerna ske under parlamentarisk medverkan.

Också i motion L613 av Ivar Franzén m. fl. (c, m, fp) kritiseras de nuvarande reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Motionärerna ifrågasätter särskilt motiven för den s.k. standardregeln (se ovan s. 3). Regeln sägs leda till att vissa, slumpvis drabbade personer får bekosta de fel som myndigheterna gör sig skyldiga till. Eftersom det allmännas verksamhet gagnar alla bör i stället kostnaderna i sådana fall också fördelas på alla. Motionärerna anser vidare att det finns anledning att överväga om, som nu är fallet, gränsen för det allmännas särskilda skadeståndsskyldighet skall dras vid myndighetsutövning. Enligt motionärerna kan det dessutom finnas skäl att skärpa skadeståndsansvaret vid felaktig myndighetsutövning på särskilda områden. På grund av det anförda hemställer motionärerna att en bred översyn av skadeståndsansvaret för statens och kommunernas verksamhet kommer till stånd.

I motiveringen till motion L614 av Carl Bildt m. fl. (m) hävdas att en enskild som lider skada på grund av t. ex. felaktiga beslut av en myndighet har mycket små möjligheter att få skadestånd. Motionärerna anser att det allmänna måste svara för den skada som det självt genom myndigheter och tjänstemän orsakar enskilda. Frågan om hur enskilda skall få ökad rätt till skadestånd vid felaktig myndighetsutövning bör enligt motionärerna utredas.

I motion L622 av Kent Lundgren (mp) begärs förslag till lagändring om ersättning till offer för myndighetsmissbruk. Motionären anför bl. a. att reglerna om ersättning till medborgare som utsatts för myndighetsövergrepp inte tillämpas i enlighet med intentionerna bakom dem och att bestämmelserna bör ändras så att de blir tillämpliga enligt lagstiftarens ursprungliga intentioner. Motiveringen för yrkandet återfinns i en annan motion (1988/89:K236), vari bl. a. anförs att tjänstemannaansvaret bör återinföras och att därvid konsekvenserna måste tas av felgrepp och maktmissbruk mot enskilda.

Med anledning av vad som anförts i den sist nämnda motionen vill utskottet till en början understryka att gällande regler ger rätt till skade-

stånd i de av motionären antydda fallen. Utskottet kan inte dela motionärens uppfattning om hur reglerna tillämpas i praktiken. Redan av det anförda framgår att motionen inte bör föranleda någon riksdagens vidare åtgärd. Härtill kommer att motionen innehållsmässigt närmast synes gälla frågan om offentliga funktionärens straffrättsliga ansvar. Som ovan anmärkts (s. 11) har regeringen nyligen framlagt en proposition med förslag till utvidgning av tjänsteansvaret. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motion L622.

Vad härefter angår övriga motionsyrkanden vill utskottet framhålla att det innebar ett väsentligt framsteg för den enskildes rättssäkerhet när det allmänna genom införandet av skadeståndslagen ålades ett skadeståndsansvar för fel begångna vid myndighetsutövning. Tidigare svarade staten och kommunerna över huvud taget inte för sådana fel, utan skadeståndsansvaret vilade uteslutande på den felande tjänstemannen och då endast under förutsättning att han själv handlat uppsåtligen eller av vårdslöshet. Eftersom reglerna i skadeståndslagen således innebar en betydelsefull utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar är det enligt utskottets mening naturligt att ansvaret ursprungligen begränsades i vissa avseenden. Utvecklingen under senare år visar emellertid att begränsningarna av det allmännas skadeståndsskyldighet numera inte upplevs som befogade. I den allmänna debatten har reglerna kritiserats – ofta i anslutning till konkreta fall – från skilda utgångspunkter. Det har bl. a. gjorts gällande att bestämmelserna är svårförståeliga och att de inte ger den enskilde tillräckliga möjligheter att få ersättning när fel begåtts vid myndighetsutövning. Särskilt från allmänhetens sida synes man anse att reglerna inte svarar mot vad man kan kräva från staten och kommunerna när en enskild drabbats ekonomiskt av myndigheters oriktiga handlande; det uppfattas som naturligt att det allmänna i sådana fall skall svara för de ekonomiska konsekvenserna.

Med anledning av den kritik som framförts mot gällande ordning vill utskottet understryka att statens och kommunernas ansvar för förmögenhetsskador redan nu är mer långtgående vid myndighetsutövning än vad som eljest gäller. Utskottet vill också peka på att svårigheterna för den enskilde att få ut ersättning från det allmänna inte är så stora som det ibland har gjorts gällande. Otvivelaktigt är det emellertid så att de nuvarande reglerna i skadeståndslagen om statens och kommunernas skadeståndsansvar inte är särskilt generösa och att de i enskilda fall kan leda till resultat som ter sig stötande i allmänhetens ögon. Särskilt betänkligt är enligt utskottets mening att omfattningen av det allmännas skadeståndsskyldighet inte står i samklang med den allmänna uppfattningen om vad som är rimligt och rättvist. Det har också visat sig att reglerna kan vara svåra att tillämpa i praktiken. Tiden får därför nu anses mogen för en översyn av det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning.

Mot den angivna bakgrunden ser utskottet med tillfredsställelse att förslag till ändringar av reglerna i 3 kap. skadeståndslagen nyligen framlagts i en departementspromemoria, (Ds 1989:12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen. I promemorian, som på justitieministerns uppdrag utarbetats av justitierådet Bertil Bengtsson, framhålls att en viss

reformerings av skadeståndslagens regler om statens och kommunernas skadeståndsansvar är motiverad, bl. a. med hänsyn till de erfarenheter som vunnits sedan reglernas tillkomst år 1972. Den nuvarande regleringen medför enligt promemorian vissa begränsningar i ansvaret, som visserligen inte så ofta blir tillämpliga men i enskilda fall kan te sig alltför stränga mot den skadelidande. Allmänna skadeståndsrättsliga resonemang, bl. a. möjligheten att slå ut skadorna på ett större kollektiv, talar vidare för att bestämmelserna bör närmas till vad som gäller för enskilda arbetsgivares ansvar för person- och sakskada. I promemorian framhålls att regelsystemet därigenom förenklas och kommer i bättre överensstämmelse med vad man på allmänhetens sida tycks anse naturligt och rimligt. Mot den angivna bakgrunden föreslås i promemorian att den grundläggande ansvarsregeln i 3 kap. 2 § SkL ändras så att skadeståndsansvar skall kunna inträda när fel eller försummelse begåtts i samband med myndighetsutövning. Det innebär att ansvaret inte längre förutsätter ett så nära samband som nu mellan den skadevällande handlingen och det allmännas myndighetsutövning. Vidare upphävs enligt förslaget de särskilda bestämmelser i 3 kap. 3–5 §§ SkL som begränsar statens och kommunernas ansvar i förhållande till vad som allmänt gäller. Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1990.

I anslutning till det anförda vill utskottet erinra om att justitieministern den 23 mars 1989 informerade riksdagen om resultatet av Bertil Bengtssons arbete. Hon framhöll därvid att hennes avsikt är att promemorian efter remissbehandling skall läggas till grund för en proposition till riksdagen under hösten 1989. Justitieministern uttalade vidare att det är fråga om en angelägen reform som därför bör träda i kraft snarast möjligt. Såvitt hon då kunde bedöma borde ikraftträdandetidpunkten kunna sättas till den 1 januari 1990.

Det är utskottets uppfattning att förslagen i promemorian i viss mån tillgodoser den kritik mot nuvarande ordning som framförs av motionärerna och som också kommit till uttryck i den allmänna debatten. Utan att vilja föregripa regeringens ställningstagande till de konkreta förslagen ansluter sig utskottet till justitieministerns bedömning att det är angeläget att en ändring av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar i huvudsaklig överensstämmelse med promemorian snarast möjligt kommer till stånd. Utskottet vill därför understryka betydelsen av att en proposition i saken föreläggs riksdagen redan under kommande höst. Det finns med hänsyn härtill inte anledning att som yrkas i motion L607 överväga någon form av skadeståndsrättslig säkerhetsventil i avvaktan på en mer genomgripande översyn av skadeståndsreglerna. Utskottet avstyrker därför bifall till motion L607.

Även om ett genomförande av de i promemorian framlagda förslagen kommer att innebära betydande förbättringar finns 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 nu pågår inom justitiedepartementet på grundval av förslagen i promemorian bör därför 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 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 bör därför genomföras under parlamentarisk medverkan. Med hänsyn till att en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar bl. a. innefattar komplicerade avvägnings- och gränsdragningsproblem är utskottet inte nu berett att ange några närmare riktlinjer för hur arbetet bör bedrivas, utan det får ankomma på regeringen att i sedvanlig ordning bestämma formerna härför. Utskottet vill dock framhålla att en utgångspunkt bör vara att vanliga skadeståndsrättsliga grundsatser bör gälla också vid verksamhet som har samband med myndighetsutövning. Ett generellt ansvar för det allmänna oberoende av vållande bör således knappast komma i fråga. Inom ramen för det nuvarande skadeståndsrättsliga regelsystemet bör det emellertid enligt utskottets mening kunna övervägas olika förbättringar, och utskottet vill peka på några, i vart fall teoretiskt tänkbara lösningar som kan förtjäna att närmare övervägas. Eftersom det i många fall kan vara svårt för den skadelidande att bevisa att skadan orsakats av vårdslöshet från myndighetens sida kan det sålunda övervägas om inte det allmänna på vissa särskilda rättsområden bör svara oberoende av vållande. Som utskottet framhållit då frågor om det allmännas skadeståndsansvar tidigare behandlats i riksdagen finns det nämligen rättsområden som företer sådana särdrag att ett strikt ansvar kan vara motiverat. Som exempel kan nämnas områden där det allmännas verksamhet innefattar betungande ingrepp i enskildas förhållanden. Ett steg i den riktningen har redan tagits genom det förslag som framlagts i det ovan (s. 11) redovisade betänkandet (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkringslagen. En närmare kartläggning av på vilka ytterligare rättsområden ett skärpt skadeståndsansvar kan ifrågakomma framstår enligt utskottets mening som motiverad. Med hänsyn till att det vid förmögenhetsskador ofta är svårt för den enskilde att visa storleken av den skada som tillfogats honom kan det vidare övervägas om inte ersättningen kan bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. Sådana skadeståndsregler är inte någon nyhet i svensk rätt utan har sedan länge funnits inom arbetsrätten och har relativt nyligen införts också 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 vållats någon direkt ekonomisk skada.

Utöver de av utskottet ovan anförda exemplen på frågor som kan övervägas finns det givetvis åtskilliga andra spörsmål om det allmännas skadeståndsansvar som behöver prövas. Sammanfattningsvis förordar utskottet således att frågan om det allmännas skadeståndsansvar för fel eller försummelse i samband med myndighetsutövning blir föremål för en utredning, vid vilken ämnets olika aspekter förutsättningslöst och omsorgsfullt bör belysas. Med hänsyn till frågans betydelse bör som nämnts utredningsarbetet ske under parlamentarisk medverkan. Utredningen bör

kunna påbörja sitt arbete utan hinder av att pågående lagstiftningsarbete på området ännu inte är avslutat.

Vad utskottet sålunda anfört om det allmännas skadeståndsansvar bör riksdagen med bifall till motion L612 och med anledning av motionerna L605, L610, L611, L613 och L614 ävensom motionerna L601, L602 och L604 i denna del som sin mening ge regeringen till känna. Ställningstagandet innebär att också de synpunkter i frågan som framförs i motion L607 utan något därtill anknytande yrkande i huvudsak blir tillgodosedda.

När staten driver *affärsmässig verksamhet* och därmed kan jämföras med en privat näringsidkare gäller i princip samma allmänna civilrättsliga regler i rättsförhållandet mellan staten och en enskild person som i rättsförhållanden mellan näringsidkare eller mellan näringsidkare och konsumenter. Vid avtalsförhållanden i allmänhet är det en huvudregel att dröjsmålskador 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 författning, vilket innebär att staten ensidigt bestämt 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. Om villkoren i stället är författningsreglerade och saknar avtalskaraktär torde det däremot 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.

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. Beträffande det närmare innehållet i dessa regler hänvisas till utskottets betänkande 1988/89:LU2, s. 12 och 13.

I motion L601 av Martin Olsson m. fl. (c) uppmärksammas de olikheter som råder mellan statens och den enskildes skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet. Principen bör enligt motionärerna vara att det skall råda likställighet mellan staten som näringsidkare och en enskild som bedriver näringsverksamhet. Att en anpassning av statens skadeståndsansvar på detta område efter vad som gäller i allmänhet kan komma att föranleda vissa pris- och taxehöjningar är inte tillräckligt skäl att göra avsteg från den principen. Med stöd av det anförda yrkar motionärerna att riksdagen hos regeringen begär en utredning om statens skadeståndsskyldighet i affärsmässiga förhållanden.

Också i motion L602 av Allan Ekström (m) tas upp frågan om statens

skadeståndsansvar vid affärsmässig verksamhet, som bedrivs exempelvis av SJ, televerket och postverket. Enligt motionären svarar det allmänna i denna verksamhet för följderna av bristande uppfyllelse av sina åtaganden i mindre omfattning än vad som gäller för privata rättssubjekt i motsvarande situation. Motionären yrkar därför att reglerna om statens skadeståndsansvar ses över jämväl i det avseendet.

Även i motiveringen till den ovan nämnda motionen L604 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) anförs att det i skadeståndshänseende bör råda likställighet mellan staten när den driver affärsverksamhet och enskilda näringsidkare. Det är enligt motionärerna klart otillfredsställande att det för staten i egenskap av avtalspart finns undantag från eljest gällande rättsgrundsatser. Ett avskaffande av de särskilda friskrivningsregler som gäller när staten driver affärsverksamhet bör dock inte genomföras utan att frågan först utreds. Motionärerna förordar att en utredning härom kommer till stånd.

Utskottet erinrar om att frågor om statens skadeståndsansvar i affärsverksamhet vid upprepade tillfällen behandlats av utskottet med anledning av motioner med samma syfte som de nu förevarande. Senast prövades spörsmålen hösten 1988 varvid utskottet (1988/89:LU2) underströk 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 vidhöll 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 och påpekade att vissa sådana förbättringar hade fortlöpande genomförts under medverkan av konsumentverket. Enligt utskottet var konsumentverkets möjligheter att påverka innehållet i ansvarighetsvillkor emellertid begränsade när villkoren regleras i en författning. I det sammanhanget hänvisade utskottet, som närmare redovisats ovan (s. 14 och 15), till vad som anförts vid riksdagsbehandlingen av proposition 1987/88:99 om ledningen av den statliga förvaltningen. På hemställan av utskottet avsåg riksdagen de då aktuella motionerna.

Enligt utskottets mening finns det inte anledning att nu bedöma frågorna om statens skadeståndsansvar vid affärsverksamhet annorlunda, och utskottet avstyrker därför bifall till motionerna L601, L602 och L604 i nu förevarande delar.

## Hemställan

### Utskottet hemställer

1. beträffande *skadestånd vid myndighetsmissbruk* att riksdagen avslår motion 1988/89:L622,
2. beträffande *skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning* att riksdagen med bifall till motion 1988/89:L612 och med anledning av motionerna 1988/89:L601 i denna del, 1988/89:L602 i denna del, 1988/89:L604 i denna del, 1988/89:L605, 1988/89:L610, 1988/89:L611, 1988/89:L613, 1988/89:L614 samt med avslag på

motion 1988/89:L607 som sin mening ger regeringen till känna *dels* att en parlamentarisk utredning skall tillsättas för översyn av det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning, *dels* vad utskottet anfört i saken.

1988/89:LU31

3. beträffande *statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet*

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:L601, 1988/89:L602 och 1988/89:L604, samtliga tre i denna del.

Stockholm den 27 april 1989

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 Thollander (s), Hans Rosengren (s), Ewy Möller (m), Bengt Harding Olson (fp), Stina Eliasson (c), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp) och Rune Evensson (s).

## Reservationer

### 1. Skadestånd vid myndighetsmissbruk (mom. 1)

Elisabet Franzén (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 17 med "Med anledning" och slutar på s. 18 med "motion L622" bort ha följande lydelse:

Med anledning av vad som anförts i den sist nämnda motionen konstaterar utskottet att gällande regler ger rätt till skadestånd i de av motionären antydda fallen. Motionen synes innehållsmässigt närmast gälla frågan om offentliga funktionärers straffrättsliga ansvar. Som ovan nämnts (s. 11) har regeringen nyligen framlagt en proposition med förslag till utvidgning av tjänsteansvaret. Med hänvisning till det anförda anser utskottet att motion L622 inte påkallar någon riksdagens vidare åtgärd, och utskottet avstyrker därför bifall till motionen.

### 2. Skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning (mom. 2)

Ulla Orring och Bengt Harding Olson (båda fp) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 18 med "Vad härefter" och slutar på s. 21 med "blir tillgodosedda" bort ha följande lydelse:

Vad härefter angår övriga motionsyrkanden vill utskottet understryka att utgångspunkten för statens skadeståndsansvar enligt gällande skade-

stånds lag är att staten är skyldig att utge ekonomisk ersättning vid felaktig myndighetsutövning som vållat skada för någon medborgare. Som framhålls i motionerna innehåller emellertid lagen många regler som inskränker den enskildes rätt till skadestånd av staten. För det första krävs att fel eller försummelse kan påvisas på det allmännas sida. För det andra kan staten åläggas ansvar endast om ”de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning” (den s. k. standardregeln). För det tredje behöver staten betala ersättning för intrång i näringsverksamheten endast ”i den mån det är skäligt med hänsyn till verksamhetens art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter”. För det fjärde slipper staten ersättningsskyldighet för skada som kunnat undvikas om den skadelidande fört talan om rättelse av det felaktiga myndighetsbeslutet. För det femte kan – även om staten trots allt skulle finnas skadeståndsansvarig – den statliga ersättningsskyldigheten jämkas och då ändas ner till noll. Huvudregeln är alltså så urholkad att man med fog kan fråga sig vad ansvaret i realiteten är värt för den enskilde medborgaren.

Vad utskottet nu anfört om inskränkningarna i statens skadeståndsansvar har motsvarande tillämpning då en kommun varit orsak till skadan.

Enligt särskild lagstiftning har staten ett vidare skadeståndsansvar för beslut som föranlett felaktiga frihetsinskränkningar exempelvis genom anhållande och häktning. Även om denna lagstiftning har en generösare inställning än SKL så finns även i dessa situationer en del omotiverade begränsningar av det statliga skadeståndsansvaret.

Åtskilliga exempel kan ges på att gällande skadeståndsrätt och dess tillämpning vid felaktig myndighetsutövning i praktiken är alldeles för sträng och inte sällan leder till stötande resultat på den enskilde medborgarens bekostnad. Sålunda har skattemyndigheternas betalningssäkringar ibland vållat stora skador för den drabbade medborgaren, men trots att beslutet undanröjts av domstol har skadestånd inte erhållits, eftersom ingen tjänsteman ansetts ha varit försumlig. Vidare vållar husrannsakan för att eftersöka person eller egendom ibland materiella skador, men t. o. m. helt fristående tredje man såsom hyresvärd kan själv få stå för skadorna.

Särskilt otillfredsställande resultat ger nuvarande ansvarsregler vid myndighetsutövning i form av felaktiga frihetsberövanden såsom gripande, anhållande och häktning. En privatperson som oskyldigt grips och därvid skadas kanske både fysiskt och ekonomiskt får ersättning endast om polisen gjort sig skyldig till fel eller försummelse. Ersättning utgår aldrig om frihetsberövandet varat mindre än 24 timmar. Denna ”självrisk” är uppenbart oacceptabel. Enligt utskottets mening skall den enskilde inte behöva tolerera felaktigt frihetsberövande under en enda timme. De skadestånd som ibland trots allt utgår är ofta generande låga, exempelvis som regel 5 000–6 000 kr. för lidande av frihetsberövande under en hel månad.

Utskottet vill understryka att möjligheten att få ersättning av stat och kommun för skada som den enskilde lidit vid felaktig myndighetsverksamhet är en viktig del av den enskildes rättsskydd. Det har emellertid blivit en



alltmer utbredd uppfattning att det allmänna i dessa situationer inte tar ett rimligt skadeståndsansvar. Som framgår av det ovan anförda saknar denna uppfattning inte fog. Nuvarande rättsläge måste anses oacceptabelt, och risken för underminering av allmänhetens tilltro till vårt rättssamhälle är uppenbar.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att en översyn bör ske av det allmännas skadeståndsansvar vid felaktig myndighetsverksamhet som vållat skada för företag och enskilda. Den översyn som skett genom den ovan nämnda departementspromemorian är därvid uppenbarligen inte tillräcklig. Som uttryckligen framhålls i promemorian syftar denna till en begränsad översyn inom ramen för de nuvarande skadeståndsprinciperna, och de förslag till lagändring som där framläggs skulle komma att få en förhållandevis begränsad betydelse när det gäller att tillförsäkra ersättning åt enskilda som oskyldigt drabbats av felaktiga myndighetsåtgärder. Enligt utskottets mening krävs det en betydligt mera grundlig och vittsyftande översyn av det allmännas skadeståndsansvar.

Den av utskottet förordade översynen av reglerna för det allmännas skadeståndsansvar bör för att nå bästa möjliga resultat ske under bred parlamentarisk medverkan. Vid denna översyn bör utgångspunkten vara att ansvaret skall skärpas på så sätt att det allmänna ansvarar även för skada vid felaktig myndighetsverksamhet som uppkommer utan att någon befattningshavare varit oaktsam.

Vad utskottet nu påvisat om brister i regleringen av det allmännas skadeståndsskyldighet och angivit som utgångspunkt för en översyn bör beaktas av den av utskottet förordade parlamentariska utredningen. Därvid bör ämnets olika aspekter förutsättningslöst och omsorgsfullt belysas. Utredningen bör särskilt överväga vad som ytterligare kan göras för att enskilda som lidit skada skall kunna få rimlig ersättning härför samt föreslå åtgärder av denna innebörd. Utredningens uppgift blir därmed ytterst att lämna förslag till lösningar som kan återställa allmänhetens förtroende för statens vilja att ta ansvar för sina handlingar.

För övrigt vill utskottet förorda att om riksdagen beslutar om översyn av det straffrättsliga tjänsteansvaret, det disciplinära ansvarssystemet och straffansvaret för kommunala förtroendemän, så bör samordning ske med den nu aktuella utredningen.

Det av utskottet nu förordade översynsarbetet kommer emellertid att ta tid, samtidigt som behovet av en lagändring som ålägger det allmänna ett större ansvar är trängande. Utskottet förordar därför att det, i enlighet med vad som anförs i motion L607, utan dröjsmål införs en skadeståndsrättslig säkerhetsventil, som kan tillämpas om den skadelidande företagarens eller privatpersonens ersättningsbehov med hänsyn till dennes ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt framstår som särskilt angeläget.

Med hänvisning till det anförda bör riksdagen, med bifall till motionerna L605, L607, L610, L611, L612, L613 och L614 ävensom till motionerna L601, L602 och L604 i denna del, dels som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anført om det allmännas skadeståndsansvar, dels hos

regeringen begära förslag till ändring i SkL genom införande av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil i enlighet med vad utskottet härom anfört.

1988/89:LU31

*dels* att utskottet under moment 2 bort hemställa

2. beträffande *skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning*

att riksdagen med bifall till motionerna 1988/89:L601 i denna del, 1988/89:L602 i denna del, 1988/89:L604 i denna del, 1988/89:L605, 1988/89:L607, 1988/89:L610, 1988/89:L611, 1988/89:L612, 1988/89:L613 och 1988/89:L614 samt med avslag på motion 1988/89:L622 *dels* som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning, *dels* hos regeringen begär förslag till ändring i skadeståndslagen genom införande av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil i enlighet med vad utskottet anfört.

### 3. Skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning (mom. 2)

Rolf Dahlberg (m), Martin Olsson (c), Allan Ekström (m), Ewy Möller (m), Stina Eliasson (c) och Elisabet Franzén (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 18 med "Med anledning" och slutar på s. 21 med "är avslutat" bort ha följande lydelse:

Den allmänna debatten om det allmännas skadeståndsansvar har under en följd av år avspeglat sig i motioner (m, fp och c) till riksdagen och i reservationer till de betänkanden vari utskottet ställt sig avvisande till att spörsmålet blev föremål för utredning (se senast 1988/89:LU2). Enligt utskottets mening kan det konstateras att de nuvarande reglerna i skadeståndslagen om statens och kommunernas skadeståndsansvar inte är generösa och att de i enskilda fall kan leda till resultat som ter sig stötande i allmänhetens ögon. Särskilt betänkligt är enligt utskottets mening att omfattningen av det allmännas skadeståndsskyldighet inte står i samklang med den allmänna uppfattningen om vad som är rimligt och rättvist. Det har också visat sig att reglerna kan vara svåra att tillämpa i praktiken. Tiden är därför mogen för översyn av det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsverksamhet.

Trots att riksdagsmajoriteten (s + vpk) i höstas avvisade kravet på en utredning om det allmännas skadeståndsansvar har som närmare redovisats ovan (s. 10 och 11) förslag till ändringar av reglerna i 3 kap. skadeståndslagen nyligen framlagts i en departementspromemoria, (Ds 1989:12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen. I promemorian, som på justitie-ministerns uppdrag utarbetats av justitierådet Bertil Bengtsson, framhålls att en viss reformering av skadeståndslagens regler om statens och kommunernas skadeståndsansvar är motiverad bl. a. med hänsyn till de erfarenheter som vunnits sedan reglernas tillkomst år 1972. Den nuvarande regleringen medför enligt promemorian vissa begränsningar i ansvaret, som visserligen inte så ofta blir tillämpliga men i enskilda fall kan te sig alltför stränga mot den skadelidande. Allmänna skadeståndsrättsliga resonemang, bl. a. möjligheten att slå ut skadorna på ett större kollektiv, talar vidare för att bestämmelserna bör närmas till vad som gäller för enskilda arbetsgivares

ansvar för person- och sakskada. I promemorian framhålls att regelsystemet därigenom förenklas och kommer i bättre överensstämmelse med vad man på allmänhetens sida tycks anse naturligt och rimligt. Mot den angivna bakgrunden föreslås i promemorian att den grundläggande ansvarsregeln i 3 kap. 2 § SkL ändras så att skadeståndsansvar skall kunna inträda när fel eller försummelse begåtts i samband med myndighetsutövning. Det innebär att ansvaret inte längre förutsätter ett så nära samband som nu mellan den skadevällande handlingen och det allmännas myndighetsutövning. Vidare upphävs enligt förslaget de särskilda bestämmelser i 3 kap. 3 – 5 §§ SkL som begränsar statens och kommunernas ansvar i förhållande till vad som allmänt gäller. Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1990.

I anslutning till det anförda vill utskottet erinra om att justitieministern den 23 mars 1989 informerade riksdagen om resultatet av Bertil Bengtssons arbete. Hon framhöll därvid att hennes avsikt är att promemorian efter remissbehandling skall läggas till grund för en proposition till riksdagen under hösten 1989. Justitieministern uttalade vidare att det är fråga om en angelägen reform som därför bör träda i kraft snarast möjligt. Såvitt hon då kunde bedöma borde ikraftträdandetidpunkten kunna sättas till den 1 januari 1990.

Enligt utskottets mening löser förslagen i promemorian inte de problem som nuvarande ordning innebär. En betydligt mera genomgripande översyn av det allmännas skadeståndsansvar vid oriktiga åtgärder, upplysningar m. m. från myndigheters sida är därför påkallad. Som påpekas i motion L607 är det emellertid betydelsefullt att man i avvaktan på en större översyn nu vidtar vissa lagstiftningsåtgärder. Förslagen i promemorian tillgodoser i viss mån den kritik mot nuvarande ordning som framförs av motionärerna och som också kommit till uttryck i den allmänna debatten. Promemorian bör därför kunna ligga till grund för provisorisk lagstiftning redan under hösten detta år. Det saknas då behov av en sådan skadeståndsrettslig säkerhetsventil som förordas i motion L607. Utskottet avstyrker därför bifall till motion L607.

Som ovan nämnts finns det enligt utskottets mening starka skäl att överväga vad som i ett längre tidsperspektiv kan göras för att ge den enskilde ökade möjligheter att få ersättning för skador som orsakas på grund av fel och försummelser i myndighetsverksamhet (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). Det lagstiftningsarbete som nu pågår inom justitiedepartementet på grundval av förslagen i promemorian får därför 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 torde kräva en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i myndighetsverksamhet. Översynen bör därför genomföras under bred parlamentarisk medverkan. Med hänsyn till att utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar bl. a. innefattar komplicerade avvägnings- och gränsdragningsproblem är utskottet inte nu berett att ange några närmare riktlinjer för hur arbetet bör bedrivas, utan

det får ankomma på regeringen att i sedvanlig ordning bestämma former-  
na härför. Utskottet vill dock framhålla att en utgångspunkt bör vara att  
någon allmän översyn av skadeståndsrätten inte är motiverad. Det innebär  
i princip att vanliga skadeståndsrättsliga grundsatser bör gälla också vid  
verksamhet inom ifrågakomna område. Inom ramen för det nuvarande  
skadeståndsrättsliga regelsystemet bör det emellertid enligt utskottets me-  
ning kunna övervägas olika förbättringar, och utskottet vill peka på några  
tänkbara lösningar som kan förtjäna ett närmare studium. Det bör 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 enskil-  
da även i fall då någon oaktsamhet inte föreligger (strikt ansvar). Ett  
alternativ kan vara att införa en omvänd bevisbörda så att det allmänna  
för att undgå skadeståndsskyldighet måste styrka att vållande inte förelig-  
ger (presumtionsansvar). Väljs detta alternativ kan det vidare övervägas  
huruvida inte det allmänna på vissa särskilda rättsområden bör svara  
oberoende av vållande. Som utskottet framhållit då frågor om det allmän-  
nas skadeståndsansvar tidigare behandlats i riksdagen finns det nämligen  
rättsområden som företer sådana särdrag att strikt ansvar kan vara moti-  
verat. Som exempel kan nämnas områden där det allmännas verksamhet  
innefattar betungande ingrepp i enskildas förhållanden. Ett steg i den  
riktningen har redan tagits genom det förslag som framlagts i det ovan (s.  
11) redovisade betänkandet (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkrings-  
lagen. En närmare kartläggning av på vilka ytterligare rättsområden ett  
skärpt skadeståndsansvar kan ifrågakomma framstår enligt utskottets me-  
ning som motiverad. En ytterligare fråga är i vilken utsträckning enskilda  
skall få gottgörelse för skada som har sin grund i oriktiga råd och upplys-  
ningar 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 kan det  
slutligen övervägas om inte ersättningen kan bestämmas under hänsynsta-  
gande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk bety-  
delse. Sådana skadeståndsregler är inte någon nyhet i svensk rätt utan har  
sedan länge funnits inom arbetsrätten och har relativt nyligen införts på  
immaterialrättens område. På dessa rättsområden har befunnits motiverat  
att ersättning kan utgå för den kränkning som den skadelidande utsatts för  
även om han inte kan styrka att han åsamkats någon direkt ekonomisk  
skada.

Sammanfattningsvis förordar utskottet således att frågan om det allmän-  
nas skadeståndsansvar för fel eller försummelser i myndighetsverksamhet  
blir föremål för utredning, vid vilken frågan om culpa-ansvaret liksom  
ämnets andra aspekter förutsättningslöst och omsorgsfullt bör belysas.  
Med hänsyn till frågans betydelse bör som nämnts utredningsarbetet ske  
under bred parlamentarisk medverkan. Utredningen bör påbörja sitt arbe-  
te utan hinder av att pågående lagstiftningsarbete på området ännu inte är  
avslutat. Utskottet vill tillägga att, för den händelse riksdagen i annat  
sammenhang skulle besluta om översyn av det straffrättsliga tjänsteansva-  
ret, det disciplinära ansvarssystemet och straffansvaret för kommunala

#### 4. Statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet (mom. 3)

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

*dels* att den del av utskottets yttrande på s. 22 som börjar med "Utskottet erinrar" och slutar med "förevarande delar" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med motionärerna att det i skadeståndshänseende bör råda likställighet mellan staten då 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 rättsgrundsatser 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 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 – såsom framhållits i reservationer (m, fp, c, mp) fogade till utskottets betänkande i detta ämne under flera år (senast 1988/89:LU2) – angeläget att åtgärder vidtas för att åstadkomma likställighet i skadeståndshänseende mellan statlig och enskild affärsverksamhet. Den invändning som framförts som motiv för avslag, 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, något som emellertid med fördel bör kunna ske i samband med den av utskottet ovan förordade förutsättningslösa parlamentariska utredningen om det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Utskottet förordar följaktligen att även frågan om statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet blir föremål för utredning i parlamentarisk ordning, vilket riksdagen bör ge regeringen till känna.

Med det anförda tillstyrker utskottet bifall till motionerna L601, L602 och L604 jämväl i nu förevarande delar.

*dels* att utskottet under moment 3 bort hemställa

3. beträffande *statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet*

att riksdagen med bifall till motionerna 1988/89:L601, 1988/89:LU31, 1988/89:L602 och 1988/89:L604 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført om en förutsättningslös parlamentarisk utredning.