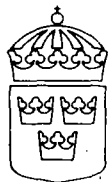


Lagutskottets betänkande

1988/89:LU2

Det allmännas skadeståndsansvar m.m.



1988/89
LU2

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet sex motioner om det allmännas ansvar för fel vid myndighetsutövning. Tre av motionerna tar dessutom upp frågor om de statliga affärsverkens skadeståndsskyldighet i kontraktsförhållanden. Vidare behandlar utskottet en motion som rör de skadeståndsrättsliga konsekvenserna av sprängningsolyckan i Järna.

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

Motionerna

1987/88:L601 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär översyn av statens skadeståndsansvar.

1987/88:L602 av Carl Bildt m.fl. (m) vari – med hänvisning till vad som anförts i motion 1987/88:K202 – yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning om införande av ökad rätt till skadestånd från det allmänna vid felaktig myndighetsutövning.

1987/88:L603 av Martin Olsson m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att en översyn görs av dels statens skadeståndsskyldighet i affärsmässiga förhållanden, dels skadeståndsansvaret för det allmänna.

1987/88:L608 av Sten Svensson m.fl. (m, fp, c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändringar i skadeståndslagen så att där fastslås att verksamhet som med verkan mot tredje man utförs av en myndighet kan föranleda ersättning enligt skadeståndslagen.

1987/88:L614 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1987/88:Ju812 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.

1987/88:L617 av Gunnel Liljegren (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att fastighetsägarna i Järna bör erhålla full ersättning för sprängningsskadorna.

1987/88:L621 av Blenda Littmarck (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om regler som ger fysiska och juridiska personer rätt att få rimlig ersättning för skada vid ett felaktigt ingripande från skattemyndigheter i enlighet med vad som anförts i motionen.

1988/89:LU2

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 skadestandsregler 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 offentligrättsliga regler. 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 *passivitetsregel* 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 skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter (3 kap. 5 § SkL). Denna skälighetsregel träffar framför allt krav på utebliven vinst. I 3 kap. 6 § SkL föreskrivs vidare att ersättning för sakskada kan jämkas om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

SkL gäller om annat inte är föreskrivet. Vid sidan av SkL finns vissa specialregler som ålägger det allmänna ett längre gående skadeståndsansvar. Dels är det fråga om regler som gäller oavsett om en skada uppstått vid myndighetsutövning eller ej, t.ex. skadeståndsreglerna i 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 ersättningsskyldighet 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. 1988/89:LU2

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. 2). 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 riksförsäkringsverket (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 livränteaendret 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 har genom justitiekanslern överklagat 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.

Motionsmotiveringar

Motionären i motion L601 (m) tar 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 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 härefter 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 det ovan refererade rättsfallet NJA 1987 s. 535. Förhållandet mellan staten och den enskilde berör enligt motionären en av hjärtpunkterna för innehållet i begreppet rättsstat. En översyn av reglerna om statens skadeståndsansvar bör därför komma till stånd. Den begärda översynen bör enligt motionären även avse frågan om statens skadeståndsansvar vid affärsmässig verksamhet. Motiveringen för yrkandet i den delen redovisas nedan.

Motiveringen till motion L602 (m) återfinns i en mera omfattande motion, nämligen den av samma motionärer väckta motionen K202, som bl.a. rör rättssäkerhetsfrågor. En enskild som lider skada på grund av t.ex. felaktiga beslut av en myndighet har enligt motionärerna 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. Motionärerna begär att frågan om hur enskilda skall få ökad rätt till skadestånd vid felaktig myndighetsutövning skall utredas.

I motion L603 (c) tas upp frågor om dels statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet, dels det allmännas skyldighet att utge skadestånd till enskilda på grund av övrig statlig verksamhet och myndighetsutövning. (Motionsmotiveringen beträffande det förstnämnda spörsmålet 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 de 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 vidare ingen 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. 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.

Motionärerna i motion L608 (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 inneburit att de skadelidandes möjlighet till ersättning av staten på ett allvarligt sätt inskränkts. Som ett exempel härpå anges rättsfallet NJA 1987 s. 535, för vilket ovan närmare redogjorts. 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.

Motiveringen till motion L614 (fp) finns i den av samma motionärer väckta motionen Ju812 om stärkt rättssäkerhet. 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 hänseenden. Bl.a. fordras att någon befattningshavare varit oaktsam och att skadeståndsskyldighet är skäligen. 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. Som exempel på ett fall där detta lett till ett för den enskilde stötande resultat anger motionärerna det ovan redovisade rättsfallet NJA 1985 s. 696 II. Motionärerna konstaterar i det sammanhanget 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 myndighetsbesked som senare visar sig vara felaktiga. Detta är inte någon tillfredsställande ordning. Eftersom samtidigt rättsläget på området är komplicerat bör enligt motionärerna frågan först ses över inom ramen för den utredning som de i det föregående förordat.

I motion L621 (m) anförts att den skada som en skattskyldig förorsakas genom ett felaktigt ingripande från skattemyndighet många gånger inte inskränker sig till kostnader för själva skattemålet. Följden kan också bli stora förluster, ibland även konkurs, samt stora lidanden på det personliga planet. Det är därför naturligt och nödvändigt att staten ersätter de ekonomiska förluster som orsakas av felaktiga ingripanden från skattemyndigheterna samt att realistiska skadestånd utgår för den drabbades personliga lidande. Enligt motionären bör en särskild blankett utarbetas på vilken de skadelidande skall kunna specificera sina ersättningsanspråk.

Tidigare riksdagsbehandling

Efter SkL:s ikraftträdande har riksdagen vid flera tillfällen behandlat motioner om skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. På senare tid har frågan prövats dels hösten 1986, dels våren 1987. Vid frågans behandling vid det förstnämnda tillfället (LU 1986/87:2) inhämtade lagutskottet yttrande från justiekanslern (JK) till belysning av hur den gällande regleringen tillämpades. JK uttalade som sin mening sammanfattningsvis att de nuvarande bestämmelserna i 3 kap. 2 § SkL om det allmännas ansvar vid myndighetsutövning ger enskilda och företag som lider skada genom slarv och okunnighet från myndigheternas sida ett fullgott skydd och att de ansvarsinskränkande reglerna i 3–7 §§ av samma kapitel inte kan anses innebära att det allmänna går fritt från skadeståndsskyldighet där enskilda i jämförbara fall skulle ha ansetts skadeståndsskyldiga.

I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet avstyrkte utskottet de då aktuella motionerna. Utskottet, som hänvisade till vad JK uttalat, ansåg för sin del att det inte hade framkommit några omständigheter som talade för en

skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. I betänkandet tog utskottet också upp frågan om gränsdragningen mellan myndighetsutövning och fullgörande av den serviceskyldighet som en myndighet har i förhållande till allmänheten. Utskottet framhöll att den kritik som i den allmänna debatten förts fram i fråga om möjligheterna för enskilda att få skadestånd av staten delvis kan bero på att olika åtgärder från offentliga tjänstemäns sida, som i allmänhetens ögon uppfattas som myndighetsutövning, i själva verket faller utanför det skadeståndsrättsliga begreppet myndighetsutövning. I sammanhanget erinrade utskottet om att den nya förvaltningslagen medför ett utökat serviceansvar för myndigheterna. Lagutskottet hänvisade till att frågan om statens skadeståndsansvar vid fullgörande av serviceskyldighet aktualiserats motionsvägen i samband med riksdagsbehandlingen av förslaget till ny förvaltningslag (prop. 1985/86:80, KU 1985/86:21). I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet hade konstitutionsutskottet avstyrkt bifall till motionerna. Konstitutionsutskottet hade hänvisat till ett uttalande i propositionen om att det kan uppkomma gränsdragningsproblem i den praktiska tillämpningen och hade för sin del förutsatt att regeringen nog följde utvecklingen och vidtog nödvändiga åtgärder, om den nya ordningen skulle leda till oacceptabla konsekvenser för enskilda.

Då frågan om statens skadeståndsansvar aktualiserades våren 1987 avstyrkte utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1986/87:16) motionsyrkandena med hänvisning till att det sedan föregående behandlingstillfälle inte förekommit några nya omständigheter som borde föranleda ett ändrat ställningstagande från riksdagens sida.

Remissyttrande

På lagutskottets begäran har justitiekanslern (JK) yttrat sig över motionerna.

I yttrandet hänvisar JK till sitt år 1986 avlämnade yttrande (se s. 7 ovan) och framhåller att de synpunkter han då framförde i allt väsentligt fortfarande har giltighet. Enligt JK:s uppfattning kan således reglerna om skadeståndsansvar inte anses frikostigare mot det allmänna än mot andra skadevällare. I stället kan reglerna uppfattas som i viss mening strängare, eftersom förmögenhetsskada som uppkommer vid myndighetsutövning ersätts även om skadan inte har vållats genom brott. Inte heller kan de begränsningar i det allmännas ansvar som ges i 3 kap. 3–7 §§ SkL anses medföra att det allmänna undgår ansvar på något orimligt sätt. I det sammanhanget erinrar JK om att högsta domstolen i ett nyligen avgjort mål angående tillämpningen av den s.k. standardregeln uttalat att prövningen av huruvida den ifrågavarande myndighetens verksamhet hållit godtagbar standard trots att fel förekommit bör ske med utgångspunkt i vad man från de enskildas sida får kräva av verksamheten (jfr s. 4 ovan).

Vad gäller frågan om staten bör vara strikt ansvarig för uppkomna skador menar JK att det inte är påkallat med en så drastisk avvikelse från allmänna skadeståndsrättsliga principer som införandet av ett generellt ansvar oberoende av vållande skulle innebära. Enligt JK:s uppfattning bör liksom hittills strikt ansvar förbehållas områden där särskilt starka skäl talar för att den

skadelidande skall ha rätt till ersättning oberoende av vållande på skadegörarens sida.

JK säger sig ha förståelse för att begreppet myndighetsutövning av allmänheten kan uppfattas på ett annat sätt än vad som svarar mot begreppets skadeståndsrättsliga innebörd. Den missuppfattning som sålunda kan föreligga utgör emellertid inte i sig ett skäl för en utvidgad tolkning av begreppet myndighetsutövning. Vad frågan i realiteten gäller är om det kan vara skadeståndsrättsligt motiverat att staten skall svara för varje följd av den statliga verksamheten när fel eller försummelse har förekommit.

Vid besvarandet av sistnämnda fråga bör man, framhåller JK, hålla i minnet att staten redan nu svarar i större utsträckning än enskilda rättssubjekt när det gäller skadestånd för ren förmögenhetsskada. En utvidgad tolkning av begreppet myndighetsutövning skulle innebära att staten kom att svara i en utsträckning som helt saknar motsvarighet på den enskilda sidan.

I förevarande sammanhang berör JK det s.k. Trifoliumfallet, där högsta domstolen fann att felaktiga uppgifter som KOV lämnat i ett pressmeddelande inte innefattade myndighetsutövning (se ovan s. 4). JK håller med om att utgången i det målet kan synas otillfredsställande utifrån den enskilda partens intresse. Fallet rörde emellertid affärsförhållanden och med dessa förhållanden särskilt förenade risker. Över huvud taget var, menar JK, omständigheterna i målet så speciella att utgången inte utgör ett argument för en allmän utvidgning av statens skadeståndsansvar.

I anslutning till sistnämnda fall framhåller JK att den nuvarande begränsningen av statens ansvar vanligen får betydelse i förhållanden av helt annan beskaffenhet, t.ex. då en tjänsteman vid en allmän försäkringskassa lämnar felaktiga upplysningar utan att något ärende om försäkringsersättning är aktuellt. Enligt JK:s mening skulle det föra alldeles för långt att i denna typ av fall överväga skadeståndsskyldighet så snart någon brist eller felaktighet förekommit vid upplysningen. Ett sådant ansvar skulle i alltför hög grad hämma uppfyllandet av den serviceskyldighet som förvaltningslagen ålägger de offentliganställda. Jämförelse kan i detta sammanhang göras med den privata sektorn där det knappast kommer i fråga att göra lämnandet av allmänna upplysningar utanför kontraktsförhållanden skadeståndsgrundande.

Sammanfattningsvis finner JK att stora svårigheter möter att lagstiftningsvägen göra någon väsentligt annan gränsdragning när det gäller statens skadeståndsskyldighet än den som gjordes vid införandet av SkL. Nödvändig utveckling och precisering av rättsläget får ske i praxis.

I yttrandet utvecklar JK ytterligare sina synpunkter på frågan om statens ansvar för fel vid lämnande av allmänna upplysningar. Han framhåller därvid att även om det av sakens natur följer att det aldrig helt kan undvikas att felaktiga upplysningar lämnas av en myndighet man naturligtvis bör sträva efter att detta sker i så liten utsträckning som möjligt. För den frågande allmänheten bör det också klargöras att exempelvis allmänna upplysningar i telefon lämnas med viss reservation. I mer komplicerade förhållanden kan det vidare inte begäras att myndigheten på förfrågan skall kunna lämna ett omedelbart och uttömmande svar. Över huvud taget bör det mer än vad som nu sker framhållas från myndigheternas sida att uttömmande svar i enskilda

ärenden inte kan lämnas förrän myndigheten haft tillfälle att gå genom de enskilda förhållandena i deras helhet. Helt bindande svar torde inte vara möjligt att lämna annat än i form av beslut i ärendet i fråga.

De önskemål JK sålunda framför om en förbättring i standarden på upplysningar från offentliga organ och om de reservationer som bör göras vid lämnandet av upplysningar kan enligt hans mening lättare uppnås genom insatser på utbildnings- och arbetsförhållandesidan än genom ett förlitande på den preventiva effekten av ett utvidgat skadeståndsansvar.

JK fäster vidare uppmärksamhet på den möjlighet som regeringen alltid har att av billighetsskäl gottgöra personer för förluster på grund av felaktigheter på det allmännas sida. JK påminner om att sådan gottgörelse förekommit i flertalet av de ärenden som han har överlämnat till regeringen och som rör förluster som orsakats enskilda främst på grund av felaktiga uppgifter i en broschyr från riksskatteverket om föräldrapenning.

Även om JK således inte finner det påkallat med någon översyn av SkL:s regler om det allmännas ansvar i allmänhet kan det enligt hans uppfattning finnas rättsområden som företer sådana särdrag att det kan vara motiverat med ett mer utvidgat ansvar. Frågan bör då, framhåller JK, lösas vid behandlingen av den lagstiftning som reglerar området.

Med anledning av vad som anförts i motionerna L603 och L614 tar JK vidare upp några frågor som behandlas i lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Enligt den lagen har den som varit häktad eller under mer än 24 timmar anhållen eller underkastad liknande frihetsberövande på grund av misstanke om brott rätt till ersättning så snart misstanken inte leder till fällande dom. Det är i första hand JK som har att pröva anspråk enligt lagen. JK anser att lagen ger ett tillfredsställande skydd för dem som drabbas av de aktuella frihetsberövandena. Lagen kan i praxis sägas innebära ett strikt ansvar för staten. JK framhåller att han sällan och då endast i helt uppenbara fall funnit anledning att tillämpa de möjligheter till jämkning av skadeståndet som lagen erbjuder samt att någon prövning huruvida misstanke om brott kvarstår inte får förekomma.

Vad gäller frågan om ersättning bör kunna utgå även i fall som inte omfattas av den nämnda lagen anför JK att det enligt hans erfarenhet inte är motiverat att nu utvidga lagens tillämpningsområde till att omfatta kortare frihetsberövanden, vari även gripanden skulle innefattas. I varje fall torde det vara olämpligt att införa någon prövning huruvida misstanke kvarstår. Inte heller talar JK:s erfarenhet för att det skulle vara motiverat att utvidga lagens tillämpningsområde till att avse skador som uppkommit till följd av förundersökning i brottmål i allmänhet. Enligt JK torde de möjligheter till ersättning på grund av fel eller försummelse som SkL erbjuder vara tillräckliga.

Utredningsförslag

Betalningssäkringsutredningen har i sitt i januari 1988 framlagda slutbetänkande Översyn av betalningssäkringslagen (SOU 1987:75) 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.

Justitiedepartementet har nyligen framlagt en promemoria (Ds 1988:32) med förslag om utökning av det straffbara området för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning (20 kap. 1 § brottsbalken). Enligt förslaget skall straff kunna ådömas en offentliganställd inte bara, såsom nu är fallet, då det oriktiga handlandet begåtts i myndighetsutövning utan också då vederbörande i annat fall handlagt ärende som har samband med myndighetsutövning. En annan nyhet i förslaget är att ansvar för vårdslös myndighetsutövning skall kunna inträda också i fall då oaksamheten inte är grov.

De statliga affärsverkens skadeståndsskyldighet i kontraktsförhållanden

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 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 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.

Regler om *järnvägs skadeståndsansvar* för passagerare och gods finns i järnvägstrafiklagen (1985:192). Lagen innehåller en samlad reglering av järnvägens och andra spårforetags förhållande till transportkunderna och till dem som skadas till följd av spårdriften. Bestämmelser om skada till följd av dröjsmål vid personbefordran finns dock inte i järnvägstrafiklagen. Med dröjsmålsskada avses härvid endast ren förmögenhetsskada; dvs. sådan ekonomisk skada som uppkommer på annat sätt än på grund av skador på person eller egendom. De "normalvillkor i järnvägstrafik" som järnvägarna tillämpar innehåller emellertid vissa bestämmelser om dröjsmålsskada. En resande som ingår ett befordringsavtal med en järnväg anses ha accepterat att hans rättigheter i händelse av dröjsmålsskada skall bedömas enligt normalvillkoren. Ersättningsreglerna i normalvillkoren har förhandlats fram mellan järnvägens representanter och konsumentverket. Enligt artikel 9.4 i normalvillkoren åtar sig järnvägen inte någon skyldighet att lämna ersättning till den resande för skada till följd av tågförsening, tåginställelse eller förfelad anslutning. Den resande har emellertid rätt till ersättning för skäliga utgifter för kost och logi, om järnvägen inte tillhandahåller detta, samt för telemeddelanden och – under vissa omständigheter – för vidare transport till bestämmelseorten.

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

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

Postverket ansvarar inte för förlust eller skada som orsakats av försening

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

Postverkets ansvar är vidare begränsat beroende på försändelsens karaktär. Har assurerad försändelse gått förlorad eller skadats utgår ersättning för förlusten, dock högst assurancesbeloppet (4 §). För förlust av rekommenderad försändelse utgår ersättning med 500 kr. (5 §). Oassurerat paket ersätts med högst 5 000 kr. (6 §). Har postförskott utlämnats utan att postförskottsbeloppet utkrävts utgår ersättning med det belopp som inte har redovisats (7 §).

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

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

Motionsmotiveringar

I tidigare nämnda motion L601 (m) tas upp även frågan om statens skadeståndsansvar vid affärsmässig verksamhet. Som exempel på sådan verksamhet anger motionären den 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. Motionä-

ren åberopar detta förhållande som ett ytterligare skäl för en översyn av reglerna om statens skadeståndsansvar.

1988/89:LU2

Motionärerna i motion L603 (c) framhåller att statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet inte följer gängse skadeståndsrättsliga principer. För de statliga affärsdrivande verken gäller sålunda i olika avseenden en begränsad skadeståndsskyldighet. Vilka konsekvenser detta kan få för den enskilde belyser motionärerna med exempel hämtade från postverkets, SJ:s och televerkets verksamhetsområden. Enligt motionärernas mening bör det i skadeståndsrättsligt hänseende råda likställighet mellan staten, när den driver affärsverksamhet, och andra näringsidkare. Den enskilde bör alltså ha samma skydd och samma rätt till skadestånd oberoende av om motparten är staten eller annan näringsidkare. Friskrivningsklausuler bör t.ex. inte få leda till att konsumentskyddet försvagas. Att ett skärpt skadeståndsansvar för staten kan komma att medföra högre priser och taxor är enligt motionärerna inte något godtagbart argument mot en förstärkning av den enskildes rättsskydd. Motsvarande argument brukar inte godtagas i andra sammanhang när det gäller att ge den enskilde ett fullgott skydd. Med stöd av det anförda föreslår motionärerna att riksdagen hos regeringen begär en översyn av reglerna om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet i syfte att åstadkomma likställighet mellan statlig och enskild verksamhet.

I motiveringen till den tidigare nämnda motionen L614 (fp) anfördes 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.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet har tidigare i skilda sammanhang behandlats av utskottet, senast vid två tillfällen under riksmötet 1986/87. I det ovan nämnda betänkandet LU 1986/87:2 intog utskottet den ståndpunkten att likställighet i skadeståndshänseende borde råda mellan staten, när den driver affärsverksamhet, och enskilda näringsidkare. De önskade förbättringarna av den enskildes möjligheter att få ersättning av staten för sina skador borde emellertid åstadkommas inom ramen för de ansvarighetsregler som gäller på de ifrågavarande verksamhetsområdena och inte genom en skärpning av skadeståndsansvaret lagstiftningsvägen. En sådan skärpning skulle nämligen enligt utskottet vara förenad med stora svårigheter och kunde genom avgifts- och taxehöjningar leda till betydande kostnadsökningar för allmänheten. Utskottet erinrade om att det

på vissa områden redan vidtagits förbättringar, bl.a. under medverkan av konsumentverket. Utskottet fann det angeläget att konsumentverket och de affärsdrivande verken fortsatte på den inslagna vägen och vidtog de ytterligare förbättringar som kunde visa sig vara erforderliga.

Med hänvisning till att frågan om formerna för affärsverkens reglering av rättsförhållandet mellan verken och deras kunder hade behandlats av verksledningskommittén i betänkandet SOU 1985:41 och var föremål för regeringens överväganden avstyrkte utskottet bifall till de motioner som föranlett betänkandet i denna del.

Som framgått behandlade utskottet motionsyrkanden i samma ämnen även under våren 1987 (LU 1986/87:16). Utskottet förklarade sig då än en gång vilja stryka under att en skärpning av statens skadeståndsansvar vid affärsmässig verksamhet är förenad med stora svårigheter och kan leda till betydande kostnadsökningar för allmänheten i form av exempelvis högre portoavgifter och dyrare järnvägsresor. Utskottet vidhöll sin tidigare uppfattning att det är en bättre lösning att man inom ramen för nuvarande ansvarsregler försöker förbättra möjligheterna för enskilda att erhålla ersättning för sina skador.

Utskottet framhöll vidare att verksledningskommitténs förut nämnda betänkande fortfarande var föremål för regeringens överväganden. Med hänvisning till att regeringens ställningstagande i frågan inte borde föregripas avstyrkte utskottet bifall till motionsyrkandena.

Antagna riktlinjer för förnyelsen av den statliga förvaltningen

Våren 1987 framlade regeringen proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen. Propositionen byggde delvis på verksledningskommitténs förut nämnda betänkande. I propositionen (s. 124 f.) hänvisades till att kommittén funnit att affärsverken reglerar rättsförhållandena med de enskilda på ett oenhetligt 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 kundra 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.

Skadeståndsrättsliga konsekvenser av sprängningsolyckan i Järna

Den 26 november 1986 sprängdes genom sabotage ett staten tillhörigt ammunitionsförråd i Järna söder om Stockholm. Därvid uppkom omfattande materiella skador på kringliggande fastigheter. Flera personer greps sedermera misstänkta för delaktighet i sprängningen. En av de misstänkta har numera dömts till ansvar för grov allmänfarlig ödeläggelse avseende sprängningen. Personen i fråga var vid brottstillfället intagen i kriminalvårdsanstalt.

Motionen

I motion L617 (m) anføres att ett åttiotal fastigheter skadades vid olyckan. Många fönsterrutor och skyltfönster krossades, skador uppkom på bl.a. växthus och hönsbarn och vidare drabbades många djur av psykiska skador. Skadorna har drabbat fastighetsägarna hårt även i de fall då försäkringsersättning utgått. Motionären påpekar att dynamitarderna naturligtvis är skadeståndsskyldiga men att möjligheterna att få ut någon ersättning av dem är obefintliga. Enligt motionären är emellertid också staten medskyldig till det inträffade, eftersom sprängämnen inte förvarades på ett betryggande sätt, bevakningen av förrådet var sporadisk samt dörren till förrådet kunde forceras på relativt kort tid. Det kan därför enligt motionären hävdas att staten har juridisk och i alla händelser moralisk skyldighet att ersätta de uppkomna skadorna till den del dessa inte täcks av försäkringar.

Skadeståndsrättsliga bestämmelser m.m.

I 2 kap. SkL finns bestämmelser om skadeståndsansvar på grund av vållande. Av bestämmelserna framgår att den som uppsåtligt eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada i princip är skyldig att ersätta skadan fullt ut. Om s.k. ren förmögenhetsskada vållas genom brott gäller likaledes ett i princip oinskränkt ansvar för den som vållat skadan. Med ren förmögenhetsskada förstås sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.

Enligt brottsskadelagen (1978:413) kan i vissa fall ersättning utgå av statsmedel för skada till följd av brott (brottsskadeersättning). För *personskada* utgår brottsskadeersättning utan särskild inskränkning. För att brottsskadeersättning skall kunna utgå för *sakskada* fordras i huvudfallet att

brottet begåtts av någon som var intagen på kriminalvårdsanstalt eller i hem för vård i vissa fall eller av någon som var häktad enligt beslut som verkställdes. Ett annat fall då brottsskadeersättning för sakskada kan utgå är då den skadelidandes möjligheter att försörja sig allvarligt har äventyrats genom skadan eller – efter en lagändring våren 1988 – då ersättningen eljest framstår som särskilt angelägen. Tidigare gällde i sistnämnda hänseende ett krav på ekonomisk behovsprövning.

I fall då enskilda lidit skada på grund av felaktigheter på det allmännas sida utan att fördenskuil någon skadeståndsskyldighet föreligger för det allmänna – t.ex. därför att skadan utgörs av ren förmögenhetsskada men inte vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning – har regeringen alltid möjlighet att av billighetsskäl kompensera de personer som lidit förlust (jfr JK:s yttrande s. 10 ovan). En förutsättning härför är dock, som framgått, att något fel begåtts i det allmännas verksamhet.

Uttalande i riksdagen

Justitieministern besvarade i riksdagen den 5 mars 1987 (prot. 1986/87:80 s. 27) en av motionären ställd fråga om vilka åtgärder justitieministern var villig att vidtaga för att de som lidit skada genom sprängningen av ammunitionsförrådet i Järna skulle få full compensation. I sitt svar framhöll justitieministern att vid en händelse av det slag frågan avsåg olika möjligheter aktualiserades att få ersättning, t.ex. från försäkring eller enligt brottsskadelagen eller skadeståndsrättens allmänna regler. Om dessa möjligheter var tillräckliga när det gällde de skador som sprängningen i Järna hade medfört kunde ännu inte överblickas. Enligt justitieministern var det därför för tidigt att uttala sig om huruvida det var påkallat med några särskilda åtgärder i detta fall.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet sex motioner om det allmännas ansvar för fel vid myndighetsutövning. Tre av motionerna tar dessutom upp frågor om de statliga affärsverkens skadeståndsskyldighet i kontraktsförhållanden. Vidare behandlar utskottet en motion som rör de skadeståndsrättsliga konsekvenserna av sprängningsolyckan i Järna.

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

Vid myndighetsutövning sträcker sig statens och kommunernas ansvar längre än andra arbetsgivares. Sålunda svarar det allmänna inte bara för person- och sakskada utan också för ren förmögenhetsskada när fel eller försummelse begåtts av dess tjänstemän (3 kap. 2 § SkL). Denna långtgående skadeståndsskyldighet har emellertid vissa begränsningar. I syfte att undvika att helt obetydliga fel och försummelser medför skadeståndsansvar har i 3

kap. 3 § SkL införts den regeln att skadeståndsskyldighet vid myndighetsutövning föreligger endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning. I fråga om felaktiga myndighetsbeslut gäller vidare att, om den skadelidande utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, ersättning inte utgår för skada som därigenom kunnat undvikas (3 kap. 4 § SkL). En särskild regel (3 kap. 5 § SkL) begränsar också det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada som drabbar en företagare till följd av intrång i näringsverksamhet. Ersättning utgår i sådana fall endast efter en skälighetsbedömning. Det föreskrivs slutligen att ersättning för sakskada kan jämkas, om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

I motion L601 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 L602 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.

Motionärerna i motion L603 av Martin Olsson m.fl. (c) och i motion L614 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) framhåller 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 de 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.

Motionärerna i motion L608 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.

I motion L621 av Blenda Littmarck (m) anförts att en skattskyldig kan förorsakas stora ekonomiska förluster och personligt lidande genom felaktiga ingripanden från skattemyndighet. Det är därför naturligt och nödvändigt att staten ersätter förlusterna och att realistiska skadestånd utgår för den drabbades personliga lidande. Motionären begär förslag till regler som ger fysiska och juridiska personer rätt till rimlig ersättning vid felaktiga ingripanden från skattemyndighet.

Som närmare redovisats ovan (s. 7 och 8) har under senare år riksdagen vid flera tillfällen, senast våren 1987 (LU 1986/87:16), avslagit motionsyrkanden med samma syfte som de nu redovisade. I sina av riksdagen godkända betänkanden i ärendena har utskottet funnit att några omständigheter inte förelegat som talat för en skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna.

På lagutskottets begäran har justiekanslern (JK) yttrat sig över de nu aktuella motionerna. Yttrandet ger inte belägg för att det tillkommit nya omständigheter som bör föranleda ett ändrat ställningstagande från riksdagens sida i frågan om behovet av en utredning om det allmännas skadeståndsansvar. En annan sak är som JK påpekat att det kan finnas rättsområden som företer sådana särdrag att en utvidgning av skadeståndsansvaret kan vara motiverad. Sådana spörsmål får emellertid enligt utskottets mening övervägas i samband med en översyn av bestämmelserna på det speciella rättsområdet. Utskottet vill peka på att så också skett i samband med den översyn av bestämmelserna i betalningssäkringslagen som betalningssäkringsutredningen genomfört. I betänkandet (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkringslagen föreslår utredningen att en gäldenär som lidit betydande skada till följd av beslut om betalningssäkring skall i princip ha rätt till ersättning av staten. Förslaget övervägs för närvarande inom regeringskansliet. Utan att vilja föregripa regeringens ställningstagande vill utskottet understryka att motionärernas önskemål i viss utsträckning blir tillgodosett om förslaget genomförs.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna L601 i förevarande del, L602, L603 i förevarande del, L608, L614 i förevarande del och L621.

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 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 skadestandsregler och sålunda inte av SkL:s bestämmelser eller av allmänna civilrättsliga regler. Dessa särskilda skadestandsregler gäller för statens järnvägar, postverket och televerket. En närmare redogörelse för reglerna har intagits ovan (s. 12 och 13).

I tidigare nämnda motion L601 av Allan Ekström (m) tas upp även 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.

Också motionärerna i motion L603 av Martin Olsson m.fl. (c) fäster uppmärksamhet vid 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 översyn av statens skadeståndsskyldighet i affärsmässiga förhållanden.

Även i motiveringen till den ovan nämnda motionen L614 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) anförts 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 även frågor om statens skadeståndsansvar i affärsverksamhet vid upprepade tillfällen behandlats av utskottet med anledning av motioner, senast våren 1987 (LU 1986/87:16). På hemställan av utskottet avlog riksdagen de då aktuella motionerna.

Då frågan nu åter aktualiserats vill utskottet än en gång stryka under att en skärpning av statens skadeståndsansvar vid affärsmässig verksamhet är förenad med stora svårigheter och kan leda till betydande kostnadsökningar för allmänheten i form av exempelvis högre portoavgifter och dyrare järnvägsresor. Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning att det är en bättre

lösning att man inom ramen för nuvarande ansvarighetsregler försöker förbättra möjligheterna för enskilda att erhålla ersättning för sina skador. Vissa sådana förbättringar har fortlöpande genomförts under medverkan av konsumentverket. Konsumentverkets möjligheter att påverka innehållet i ansvarighetsvillkor är emellertid begränsade när villkoren regleras i en författning.

Frågan om affärsverkens kundvillkor togs upp i proposition 1987/88:99 om ledningen av den statliga förvaltningen. I propositionen framhölls att verkens rättsförhållanden till enskilda för närvarande är reglerade på ett inte enhetligt sätt och att det är önskvärt att en bättre ordning kommer till stånd. Enligt propositionen bör formerna för affärsverkens reglering ha sin utgångspunkt i rättsförhållandets karaktär. I de fall rättsförhållandet kan anses vara av privaträttslig art bör det om möjligt regleras i avtal mellan kunden och affärsverket. I propositionen förordades även att kundråd borde inrättas vid i första hand postverket, televerket och SJ. I yttrande till konstitutionsutskottet över propositionen underströk lagutskottet (LU 1986/87:5 y) att en utveckling mot en ökad avtalsreglering inte bara är motiverad med hänsyn till att kundvillkoren bör kunna prövas enligt den näringsrättsliga lagstiftningen. Också konsumenters och näringsidkares intresse av att kunna få villkoren prövade med stöd av civilrättsliga regler talade för en sådan utveckling. Beträffande kundråden förutsatte lagutskottet att de organiserades så att ett reellt konsumentinflytande garanteras. På hemställan av konstitutionsutskottet i betänkandet KU 1986/87:29 biföll riksdagen de i förevarande avseende föreslagna riktlinjerna.

Enligt vad utskottet inhämtat har en organisation av kundråd numera blivit genomförd inom postverket och televerket.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna L601, L603 och L614 jämväl i nu förevarande delar.

Utskottet övergår härefter till att behandla motion L617 av Gunnel Liljegren (m) om *skadeståndsrättsliga konsekvenser av sprängningsolyckan i Järna*. Vid sprängningen, som orsakades av sabotage mot ett försvaret tillhörigt ammunitionsförråd, uppkom omfattande materiella skador på kringliggande fastigheter. Enligt motionären har fastighetsägarna blivit hårt drabbade och bör staten ha åtminstone moralisk skyldighet att hålla fastighetsägarna skadeslösa.

I likhet med motionären anser utskottet det angeläget att de som drabbats av skador till följd av den berörda händelsen får en fullgod ersättning. Enligt vad utskottet inhämtat har försäkringsbolagen numera ersatt skadedrabbade fastighetsägare med betydande belopp. Vidare har ersättningsfrågorna aktualiserats i brottsskadenämnden på grund av att det visat sig att en av de för sprängningen ansvariga vid tillfället var intagen på kriminalvårdsanstalt. Brottskadenämnden har hitintills funnit att förutsättningar för utbetalning av brottsskadeersättning föreläget i elva fall.

Med hänsyn till det anförda anser utskottet att någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen i vart fall för närvarande inte är påkallad. Utskottet förutsätter att regeringen följer utvecklingen och tar upp frågan om utbetalning ex gratia om det skulle visa sig att någon skadelidande inte får sina berättigade anspråk tillgodosedda på annat sätt.

Utskottet hemställer

1. beträffande *det allmännas skadeståndsansvar*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:L601, 1987/88:L602, 1987/88:L603, 1987/88:L608, 1987/88:L614 och 1987/88:L621,
2. beträffande *skadeståndsrättsliga konsekvenser av sprängningsolyckan i Järna*
att riksdagen avslår motion 1987/88:L617.

Stockholm den 8 november 1988

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), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp), Lena Boström (s) och Karin Starrin (c).

Reservation

Det allmännas skadeståndsansvar (mom. 1)

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

dels att den del av utskottets yttrande på s. 19 som börjar med "På lagutskottets" och slutar med "och L621" bort ha följande lydelse:

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

I sammanhanget vill utskottet hänvisa till att den offentliga verksamheten expanderat kraftigt sedan 1972 års SkL infördes, vilket lett till att de enskilda i allt större utsträckning kommit i kontakt med offentliga funktionärer i deras myndighetsutövning. Utskottet kan också konstatera att det under senare år blivit allt vanligare att enskilda själva fått bära en stor del av den förlust eller skada som de åsamkats på grund av felaktig myndighetsutövning. Ibland har enskilda dessutom drabbats av stora förluster som det allmänna, trots

vällande till skadan, inte alls ersätter. Bl. a. erfarenheterna av tillämpningen av bevissäkringslagen ger exempel på detta. Det finns vidare exempelvis ingen ovillkorlig rätt för den enskilde att få skadestånd av staten för skador som uppstått vid polisingripande, även om det visar sig att den gripne var oskyldig. Inte heller utgår någon ersättning av staten då någon varit anhållen under mindre än 24 timmar i sträck. Vidare ersätter staten inte skador som uppkommit till följd av en förundersökning i brottmål som inte resulterar i en fällande dom.

Möjligheten att få ersättning av stat eller kommun för skada som enskilda lidit på grund av felaktig myndighetsutövning är en viktig del av den enskildes rättsskydd. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av det ovan anförda är det enligt utskottets mening angeläget att den enskilde som lider en sådan skada har ett fullgott skydd. Starka skäl talar följaktligen för att frågan om det allmännas skadeståndsansvar bör bli föremål för en utredning. Vid en sådan översyn bör undersökas om det är möjligt att helt eller delvis avskaffa de inskränkningar i det allmännas skadeståndsansvar som föreskrivs i SkL. Därvid bör särskilt övervägas en skärpning av ansvaret på så sätt att det allmänna skulle ansvara även för skada vid felaktig myndighetsutövning som uppkommer utan att någon befattningstagare varit oaktsam. Utskottets ställningstagande innebär att motionerna L601 i denna del, L602, L603 i denna del, L608, L614 i denna del och L621 bifalls.

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

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

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

De svårigheter som föreligger när det gäller att dra gränsen mellan de åtgärder som faller inom resp. utanför begreppet "vid myndighetsutövning" är emellertid inte inskränkta till området för myndigheternas serviceskyldighet. Också i andra fall kan det vara en vanskelig uppgift för rättstillämpningen att fastställa var denna gräns går. Ett exempel härpå erbjuder rättsfallet NJA 1987 s. 535 (det s.k. Trifoliumfallet), som fick en för den skadelidande enskilda parten mycket otillfredsställande utgång. Konsumentverket hade sänt ut ett pressmeddelande vari hade givits intryck av att s.k. polymervaxmedel var oanvändbara eller i varje fall klart underlägsna traditionella bilvaxmedel. Ett företag som tillverkade ett polymervaxmedel fick sin försäljning väsentligt minskad efter meddelandet och fordrade härför skadestånd av staten. Högsta domstolen slog fast att det hade saknats stöd för uppgifterna i pressmeddelandet och att konsumentverket 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 konsumentverkets utövande av maktbefogenheter gentemot producenter och andra näringsidkare att de felaktiga påståendena kunde anses ha lämnats vid verkets myndighetsutövning. En majoritet inom högsta domstolen ansåg därför att företagets skadeståndsansvar inte kunde bifallas.

Vad utskottet nu anført visar med full tydlighet att den enskilde i stor utsträckning får bära de ekonomiska följderna av att han litar på riktigheten av och inrättar sig efter myndighetsbesked som senare visar sig vara felaktiga och att han även i övrigt kan bli nödsakad att stå för konsekvenserna av att myndigheterna lämnar vilseledande information till allmänheten. Gällande ordning är enligt utskottets mening så mycket mindre tillfredsställande från den enskildes synpunkt som det i andra sammanhang gäller att den som lämnar en uppgift också skall vara ansvarig för den. Rättsläget på området är emellertid komplicerat, och frågan bör därför först ses över inom ramen för den utredning som utskottet i det föregående förordat.

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 20 med "Då frågan" och slutar på s. 21 med "förevarande delar" bort ha följande lydelse:

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

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

Med det anförda tillstyrker utskottet bifall till motionerna L601, L603 och L614 i nu förevarande delar.

dels att utskottet under moment I bort hemställa

1. beträffande *det allmännas skadeståndsansvar*

att riksdagen med bifall till motionerna 1987/88:L601, 1987/88:L602, 1987/88:L603, 1987/88:L608, 1987/88:L614 och 1987/88:L621 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför om en utredning av dels skadeståndsansvaret för det allmänna, dels statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet.

