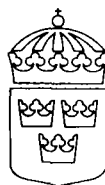


Lagutskottets betänkande

1986/87:2

om det allmännas skadeståndsansvar m. m.



LU
1986/87:2

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet dels en motion om rätt till ersättning på grund av felaktig myndighetsutövning (fp), dels två motioner om statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet (m resp. c).

Betrattande den förstnämnda motionen har yttrande inhämtats från justitiekanslern.

Motionerna avstyrks av utskottet. Mot ställningstagandet reserverar sig m-, fp- och c-ledamöterna.

Motionsyrkanden

Motion 1985/86:L205 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär översyn av villkoren för statens skadeståndsskyldighet i civilrättsliga (obligationsrättsliga) sammanhang.

Motion 1985/86:L213 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari – med hänvisning till vad som anförts i motion 1985/86:Ju606 – yrkas att riksdagen hos regeringen begär ett förslag till förbättrade möjligheter för enskilda att få ersättning av det allmänna för skada som den enskilde lidit på grund av felaktig myndighetsutövning.

Motion 1985/86:L228 av Martin Olsson (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av översyn av postverkets skadeståndsansvar för försenade, skadade eller förkomna försändelser.

Rätt till ersättning på grund av felaktig myndighetsutövning

Gällande ordning

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

I förhållande till vad som tidigare gällde enligt grundsätser 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 arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Arbetsgivaren svarar också för ren förmögenhetsskada under förutsättning att arbetstagararen vållat skadan genom brott. Med ren förmögenhetsskada avses enligt SkL (1 kap. 2 §) sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.

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

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

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

SkL innehåller också regler som beträffande det allmänns 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 säkskada kan jämkas om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

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

Motionsmotivering

Motiveringen till motion L213 (fp) finns i av samma motionärer väckta motion Ju606, i vilken behandlas olika rättssäkerhetsfrågor. Motionärerna framhåller att en viktig del av den enskildes rättsskydd är möjligheten att få ersättning av stat eller kommun för skada som den enskilde lidit på grund av felaktig myndighetsutövning. Enligt motionärernas mening har tyvärr det nuvarande skadeståndsansvaret för det allmänna försetts med en rad inskränkningar. Det betyder, påpekas det i motionen, att det allmänna i praktiken går fritt från skyldighet att i många situationer ersätta skador som vållas i den offentliga verksamheten medan enskilda, t. ex. företag, i jämförbara fall helt klart skulle vara skadeståndsskyldiga. Motionärerna anser vidare att justitiekanslern, som företräder staten i dessa fall, tillämpar en praxis som kännetecknas av stor försiktighet både när det gäller att medge att skadeståndsskyldighet föreligger och vid beräkningen av skadeståndens storlek.

Enligt motionärernas mening är det angeläget att reglerna ändras så att enskilda och företag, som lider skada genom slarv och okunnighet från myndigheters sida, får ett fullgott skydd. Reglerna om skadeståndsansvar bör inte vara frikostigare mot det allmänna än mot andra skadevällare. Reglerna bör snarare, framhåller motionärerna, vara strängare mot det allmänna med hänsyn till att det rör sig om skador som uppkommer genom bristande omsorg i samband med det offentligas maktutövning. Motionärerna yrkar med hänvisning till det anförda att riksdagen hos regeringen begär ett förslag till förbättrade möjligheter för enskilda att få ersättning på grund av felaktig myndighetsutövning.

Remissyttrande

Yttrande över motionen har lämnats av justitiekanslern (JK).

Enligt JK:s mening är reglerna om det allmännas skadeståndsansvar inte frikostigare mot det allmänna än mot andra skadevällare. JK anser att reglerna i stället kan betraktas som strängare, eftersom förmögenhetsskada

som uppkommer vid myndighetsutövning ersätts även om skadan inte har vållats genom brott.

JK framhåller vidare att den s. k. standardregeln inte kan anses innebära en inskränkning i det allmännas ansvar som skulle innebära att skadeståndsreglerna kan anses frikostigare mot det allmänna än mot andra skadevällare, eftersom standardregeln i praktiken huvudsakligen tillämpas vid förmögenhetsskada. Andra skadevällare svarar inte för sådan skada annat än vid brott. Vid brott som begåtts av offentliganställda torde från det allmännas sida inte komma i fråga att tillämpa standardregeln. Enligt JK:s mening är det nödvändigt att behålla standardregeln i dess nuvarande form. Erfarenheterna från den skadereglerande verksamhet som JK bedriver talar mycket starkt för detta, anser JK. I denna verksamhet har frågan om tillämpningen av standardregeln oftast aktualiserats i samband med masshantering av ärenden. Vid t. ex. utfärdande av körkort är det oundvikligt att fel ibland uppstår i handläggningen. Mot bakgrund av de uppenbara svårigheter att uppnå en alltid felfri hantering av massärenden har JK i flera fall ansett att standardregeln bör tillämpas.

Vidare har JK i flera fall tillämpat standardregeln i samband med smärre skador på grund av mindre misstag eller dröjsmål med handläggningen av ärenden från myndigheters sida. Skadorna har mestadels bestått av portokostnader, kostnader för telefonsamtal eller mindre ränteförluster på grund av dröjsmål med utbetalning av olika former av bidrag eller restitutioner av olika slag.

Den s. k. passivitetsregeln ger enligt JK:s mening inte bara uttryck åt ett rimligt synsätt i fråga om att den skadelidande själv skall söka att begränsa sin förlust. Den är dessutom nödvändig för att upprätthålla principerna för vår rättegångsordning och för förvaltningsrättsliga grundsatser i fråga om att lägre instansers avgöranden i första hand skall prövas i den ordning som anvisas genom reglerna om fullföljdsförfarandet. En annan ordning skulle enligt JK kunna leda till en utveckling som innebär att dessa grundsatser sätts ur spel genom att överprövning i stället sker på en omväg i form av en judiciell eller administrativ prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna.

JK anser inte att den begränsning eller inskränkning i rätten till skadestånd vid myndighetsutövning som passivitetsregeln innebär kan vara till något men för den enskilde. JK påpekar att en viktig begränsning i passivitetsregelns tillämpningsområde ligger i att den inte får någon verkan när den skadelidande har haft giltig anledning att underlåta att söka ändring i ett felaktigt beslut. Vid några tillfällen har JK haft anledning att i sin skadereglerande verksamhet bifalla framställningar om ersättning i sådana fall.

JK kommenterar även bestämmelsen om den begränsning i det allmännas skadeståndsansvar som gäller i fråga om ersättning för sådan ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet. Enligt JK:s erfarenheter har bestämmelsen i praktiken sällan återopats. JK påpekar att han i sin skadereglerande verksamhet tillämpat bestämmelsen endast i ett par fall. JK ser inte något oskäligt i att denna möjlighet till begränsning finns och menar att övervägande skäl talar för att begränsningsregeln bör behållas.

Bestämmelsen om möjlighet till jämkning av ersättning för sakskada med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter kan enligt JK:s mening knappast betraktas som en inskränkning i det allmännas skadeståndsansvar i förhållande till andra skadevållares ansvar. JK påpekar därvid att jämkning i enlighet med bestämmelsen kan tillämpas på både det allmännas och enskildas skadeståndsansvar. Bestämmelsen om att talan om ersättning inte får föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller de högsta dömande instanserna kan enligt JK:s mening inte heller betraktas som en inskränkning i det allmännas skadeståndsansvar i förhållande till andra skadevållares ansvar. JK anser att det inte finns anledning att ändra bestämmelsen.

Sammanfattningsvis framhåller JK att de nuvarande reglerna 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. De begränsningar eller inskränkningar i det allmännas ansvar som ges i 3–7 §§ i samma kapitel i lagen kan enligt JK:s mening inte, vilket motionärerna synes påstå, anses innebära att det allmänna i praktiken går fritt från skyldighet att ersätta skador uppkomna genom vårdslöshet vid myndighetsutövning i många situationer, där enskilda, t.ex. företag, i jämförbara fall skulle vara skadeståndsskyldiga. De angivna reglerna som innebär begränsning i ansvaret tillämpas för övrigt, framhåller JK, i förhållandevis liten utsträckning.

JK kommenterar slutligen motionärernas påstående att han i sin skadereglerande verksamhet skulle tillämpa en praxis som kännetecknas av stor försiktighet både när det gäller att medge att skadeståndsskyldighet föreligger och vid beräkningen av skadeståndens storlek. Påståendena är enligt JK felaktiga. JK hävdar att han i sin skadereglerande verksamhet följer de principer som gäller inom svensk skadeståndsrätt och att hans bedömning i frågan huruvida skadeståndsskyldighet föreligger eller inte i visst fall inte avviker från den bedömning som domstolarna gör.

JK gör vidare gällande att hans bedömning i fråga om skadeståndets storlek inte heller avviker från domstolarnas bedömning. JK uppger att han avgör mellan 600 och 700 skadeståndsärenden om året. Han påpekar att hans beslut inte är bindande för den skadelidande utan denne är oförhindrad att få sin rätt prövad av domstol. Endast ett fåtal av JK:s avgöranden blir föremål för domstolsprövning och endast i enstaka fall, konstaterar JK vidare, har domstolarna därvid gjort en bedömning som avviker från hans. Därmed är det inte heller sagt, framhåller JK, att domstolarnas avvikande bedömning har varit den riktiga. JK kan inte se att skadeståndsrättens nuvarande utformning eller hans skaderegleringsverksamhet skulle utgöra något hot mot den enskildes rättsskydd.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om en skärpning av det allmännas skadeståndsansvar behandlades av riksdagen under hösten 1984 med anledning av en motion, 1983/84:309, av Marianne Karlsson (c). I denna yrkades att 3 kap. 2 § SkL ändrades så att det allmänna skulle svara för skada vid myndighetsutövning oavsett om skadan

orsakats av fel eller försummelse av någon tjänsteman. Vidare yrkades att de särskilda begränsningsreglerna i 3 kap. 3 och 5 §§ skulle slopas. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1984/85:2) anförde utskottet att det enligt utskottets mening inte förekommit något som då borde föranleda en ytterligare skärpning av det allmännas ansvar. Motionen avstyrktes därför av utskottet.

Den 28 februari 1986 besvarade justitieministern en interpellation av Britta Bjelle (fp) i vilken hon frågat om han hade för avsikt att vidta några åtgärder då det gällde statens skadeståndsskyldighet i vissa fall. Vad som åsyftades i interpellationen var förundersökningar angående ekonomiska brott som inte lett till fällande dom men där förundersökningen som sådan eller åtgärder som vidtagits under utredningen hade drabbat de misstänkta i personligt eller ekonomiskt hänseende.

I sitt svar hänvisade justitieministern till reglerna dels i 1974 års lag om ersättning vid frihetsinskränkning, dels i SkL om det allmännas skadeståndsansvar. Enligt justitieministerns mening skulle det leda för långt att utvidga statens ersättningskyldighet till att omfatta även skador som uppkommit till följd av en förundersökning i brottmål som inte resulterat i en fällande dom. I interpellationsdebatten berördes även frågan om omfattningen av statens skadeståndsansvar för skada till följd av myndighetsutövning över huvud taget. Justitieministern hänvisade härvid till lagutskottets ovannämnda utlåtande 1984. Han uttalade vidare med hänvisning till den nu föreliggande motionen att han med stort intresse emotsåg lagutskottets yttrande och debatten i kammaren med anledning av yttrandet och att han inte hade för avsikt att föregripa debatten.

Den 3 april 1986 besvarade justitieministern en fråga av Bengt Harding Olson (fp) om han var beredd att ändra lagen för att utöka rätten för enskilda att få skadestånd för skada vid polisingripande. I sitt svar hänvisade justitieministern till sitt anförande i den ovannämnda interpellationsdebatten och vidhöll inställningen att han inte hade för avsikt att föregripa riksdagens behandling av motionen om ett strängare skadeståndsansvar för det allmänna.

Den 1 januari 1987 träder en ny förvaltningslag i kraft (prop. 1985/86:80, KU 1985/86:21). I lagen föreskrivs bl. a. ett utökat serviceansvar för myndigheterna. Med anledning av två motioner, 1985/86:290 av Allan Ekström (m) och 1984/85:397 yrkande 2 av Marianne Karlsson (c), behandlade konstitutionsutskottet (KU 1985/86:21 s. 16) frågan om de gällande skadestandsreglernas utformning mot bakgrund av myndigheternas utökade serviceansvar enligt den nya förvaltningslagen. Konstitutionsutskottet hänvisade till ett uttalande i propositionen (prop. 1985/86:80 s. 22) om att det kan uppkomma gränsdragningsproblem i den praktiska tillämpningen och förutsatte för sin del att regeringen noga följde utvecklingen och vidtog nödvändiga åtgärder, om det skulle uppkomma oacceptabla konsekvenser för enskilda av den nya ordningen. Konstitutionsutskottet erinrade samtidigt om att riksdagen senare skulle komma att få anledning att överväga den principiella frågan om statens skadeståndsansvar bl. a. vid myndighetsutövning med anledning av den motion som lagutskottet nu har att behandla. Konstitutionsutskottet avstyrkte med hänsyn till anförda motionerna 397 och 290. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

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 konsument. När det gäller 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 gäller de i stället för de allmänna civilrättsliga principerna. SkL:s bestämmelser är tillämpliga endast om inte annat är föreskrivet i författning eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.

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

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

De civilrättsliga reglerna på konsumentområdet är i stor utsträckning av tvingande natur. Som exempel på civilrättslig lagstiftning av betydelse för konsumenterna kan här nämnas konsumentköplagen (1973:877) och konsumenttjänstlagen (1985:716). Vid sidan av konsumentköplagen är också reglerna i den allmänna köplagen (1905:38 s. 1) tillämpliga på konsumentköp. I sammanhanget bör också avtalslagen (1915:218) nämnas och särskilt dess 36 §. Enligt denna bestämmelse kan de allmänna domstolarna jämka eller åsidosätta ett avtalsvillkor, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Har villkoret sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att avtalet i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet lämnas utan avseende. Vid skälighetsprövningen skall särskild hänsyn tas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller eljest intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet.

Viktiga näringsrättsliga lagar som syftar till att stärka konsumenternas skydd är marknadsföringslagen (1975:1418) och lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Marknadsföringslagen syftar till att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter samt att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsument eller näringsidkare. Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden har till huvudsyfte att ta till vara konsumenternas intressen vid utformning av standardavtal. Med de båda lagarna som grund

träffar konsumentverket överenskommelser med olika företag och näringslivets branschorganisationer om förbättringar av marknadsföring och avtalsvillkor. Frågor om mot konsumenterna otillbörliga marknadsföringsåtgärder och oskäliga avtalsvillkor föreligger handhas av konsumentombudsmannen (KO), som i sista hand kan vända sig till marknadsdomstolen för att utverka förbud eller åläggande enligt marknadsföringslagen eller förbud enligt lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Domstolens beslut är tvingande.

Som tidigare nämnts kan regeringen, eller myndighet efter regeringens bemyndigande, 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 (se vidare s. 14–15). Departementschefen anförde i propositionen med förslag till generalklausul på förmögenhetsrättsens område (prop. 1975/76:81 s. 113 f.) att 36 § avtalslagen bör vara tillämplig på bestämmelser som rör förhållandet mellan offentliga myndigheter och enskilda, i den mån bestämmelserna har avtalskaraktär, men inte på bestämmelser som ingår i författningar utan att ha karaktär av avtal.

När det gäller *transporter* finns särskilda skadestandsregler i olika författningar.

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 skäligena utgifter för kost och logi, om järnvägen inte tillhandahåller detta, samt för telemeddelanden och för vidare transport till bestämmelseorten. Utgifter för vidare transport med flyg eller taxi till bestämmelseorten ersätts dock endast om det utöver förseningen föreligger särskilda skäl därtill. Detsamma gäller också om vidarebefordran med taxi avser en sträcka av osedvanlig längd. Som särskilt skäl anses inte enbart den omständigheten att den resande skall fortsätta från bestämmelsestationen med annat färdmedel. Medför tågförsening som överstiger 30 minuter att den resande förfelar anslutning på bestämmelseorten till sista reselägenheten för dygnet i lokaltrafiken (inbegripet nattrafik) har resanden rätt till ersättning av järnvägen för resans avslutande inom orten.

Svea hovrätt har i en dom den 19 juni 1986 (Avd. 1, dom DFT 30) som vunnit laga kraft prövat om det förelegat särskilda skäl att utge ersättning för utlägg för förhyrd bil som i anledning av en tågförsening använts för en färd av ca 11 mil mellan bostadsorten och bestämmelseorten. Ändamålet med resan var inställelse till en anställningsintervju, vilken inte hade kunnat ske om ett senare tåg än det försenade hade anlitats. Hovrätten fann att personen i fråga genom de omständigheter han anfört visat att han haft befogad anledning att genomföra resan med till buds stående medel. Detta förhållande fick enligt hovrättens mening anses innefatta särskilda skäl för att SJ skulle svara för den ifrågavarande kostnaden. Med hänsyn till denna bedömning konstaterade hovrätten att det saknades anledning att ta ställning till det i normalvillkoren intagna, enligt hovrätten föga klagörande begreppet "osedvanlig längd".

Med anledning bl. a. av hovrättens dom avser SJ att efter förhandlingar med konsumentverket se över normalvillkoren beträffande järnvägens ansvarighet.

Till följd av normalvillkoren har alltså järnvägen en avtalsrättslig förpliktelse att i viss omfattning ersätta skada på grund av dröjsmål i samband med personbefordran. Ersättningskyldigheten omfattar de ökade kostnader som åsamkas den resande på grund av att resan drar ut på tiden (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 om dröjsmålsansvar finns i den transporträttsliga lagstiftning som reglerar *sjö- och lufttransporter*. Enligt 188 § sjölagen (1891:35 s. 1) är sålunda bortfraktaren ansvarig för skada till följd av att passagerare förseñas, om skada vållas genom fel eller försummelse. Det ankommer på bortfraktaren att till fredande från ansvar visa att skadan inte orsakats genom vållande från hans sida (191 §). Bortfraktarens ersättningskyldighet är beloppsmässigt begränsad. Bortfraktaren kan dock åta sig en vidsträcktare ansvarighet. I fråga om passagerarbefordran med luftfartyg är fraktföraren enligt 9 kap. 19 och 20 §§ luftfartslagen (1957:297) ansvarig för skada som passageraren åsamkas till följd av dröjsmål med befordringen, om han inte visar att alla nödvändiga åtgärder vidtagits för att undvika skadorna eller att det varit omöjligt att vidta åtgärderna. Också flygtransportörens ansvarighet för dröjsmålstid är summamässigt begränsad. Både fördyring och värdebortfall ersätts enligt bestämmelserna i sjölagen och luftfartslagen. När det gäller personbefordran med vägfordon finns inte någon lagreglering av dröjsmålsansvaret.

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 är fritt från ansvar, då förlust eller skada orsakats av avsändarens eller adressatens fel eller försummelse eller av försändelsens egen beskaffenhet. Vidare ansvarar verket 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 sistnämnda 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 §). Bestämmelserna i 7 a–c §§ infördes år 1984, då ansvarighetsbeloppen samtidigt höjdes. För indirekt skada eller utebliven vinst är postverket inte ansvarigt (3 §). Anspråk på ersättning skall anmälas inom vissa tidsfrister, vilka varierar beroende på vilket slags skada anspråket avser. Framställs ersättningsanspråk inte inom föreskriven tid är postverket fritt från ansvar.

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

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

När det gäller förmedlingen av spelkuponger och förtidsvadsinsatser gäller vissa särskilda regler. Fel som begås i kassaledet hos postverket, dvs. hos postkontoret, lantbrevbäraren etc., täcks inte av ansvarighetskungörelsen. Med stöd av en bestämmelse i poststadgan (137 §) har postverket emellertid möjlighet att efter skönsmässig prövning hålla spelaren skadeslös för utebliven vinst som berott på fel i detta led av behandlingen av mottagna spelkuponger.

Problemet med skadestånd för utebliven vinst till följd av försening i transportledet löstes genom att ATG (Allmänna Trav och Galopp) den 1 augusti 1980 tecknade en särskild försäkring som ger ersättning för förseningsskador vid postbefordran. ATG har samtidigt träffat avtal med

postverket om viss regress gentemot verket.

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 teleförbindelse avbrutits eller varit felaktig eller på grund av att telemedelande 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.

Frågan om televerket var skyldigt att utge skadestånd till en advokat som av misstag uteslutits ur telefonkatalogen har varit föremål för domstolsprövning (Rättsfall från hovrätterna 1985, RH 1985 42:85). Advokatens skadeståndstalan ogillades av Svea hovrätt med hänsyn till att televerket enligt en föreskrift i det av regeringen fastställda och till utgången av år 1985 gällande telefonreglementet och enligt en friskrivningsklausul i avtalet om telefonabonnemang hade rätt att bestämma högsta belopp för ersättning på grund av skada av bl. a. uteslutning ur telefonkatalogen. Bestämmelsen i 36 § avtalslagen om jämkning av oskäliga avtalsvillkor ansågs inte tillämplig på friskrivningsklausulen.

Motionsmotiveringar

Motionären i *motion L205* (m) hänvisar inledningsvis till sistnämnda rättsfall och beklagar att 36 § avtalslagen inte ansetts kunna tillämpas, vilket sålunda ledde till att advokaten själv fick stå det ekonomiska ansvaret för televerkets försummelser. Motionären åberopar vidare att den enskilde får bära de ekonomiska konsekvenserna, om statens järnvägar (SJ) missköter sig såvitt angår personbefordran. Även om tåget ej alls skulle gå utan blivit inställt utan skäl eller om det skulle gå åt fel håll är SJ ändå, påpekar motionären, fri från ansvar gentemot den enskilde resenären. Skulle den enskilde däremot ha anlitat annat transportmedel såsom båt eller flyg skulle han ha kunnat få ersättning för liden skada.

Motionären framhåller att grundsatsen om allas likhet inför lagen kräver att allmänt erkända rättsprinciper skall gälla även staten som avtalspart i vanliga civilrättsliga relationer. En sådan rättsprincip kan enligt motionären härledas ur 23 § köplagen, nämligen att gäldenären (näringsidkaren eller den som åtagit sig att tillhandahålla vara eller tjänst) är ansvarig för skada som borgenären (den som "köpt" varan eller tjänsten) lider genom dröjsmål eller försening, om gäldenären inte kan visa att dröjsmålet inte kan tillräknas honom som försummelse. Skadestandsregeln i 31 § konsumenttjänstlagen är för övrigt, påpekar motionären vidare, utformad helt i överensstämmelse med nämnda rättsprincip. Stadgandet i konsumenttjänstlagen är – till skillnad från köplagen – tvingande. Motionären framhåller att, om televerket

i det ovan anförda exemplet hade omfattats av konsumenttjänstlagen, friskrivningsinvändningen sålunda utan vidare skulle ha underkänts. Det samma gäller beträffande SJ.

Enligt motionärens rättsuppfattning är det oeffterrättligt att staten utnyttjar sin maktställning till att utverka undantag från de rättsgrundsatser som eljest gäller enligt vår rättsordning. Han yrkar därför att statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet snarast bör bli föremål för översyn.

I *motion L228 (c)* framhålls att det ofta förekommer att postförsändelser blir försenade, något som kan föra med sig ekonomiska förluster och andra problem. Det finns enligt motionären en påstådd ökande tendens till förseningar. Enligt motionären har det också blivit allt svårare – förmodligen på grund av annan sorteringsteknik – att få klarhet om orsakerna till en försening och om vilka som förorsakat förseningar, skador på eller förlust av försändelser.

Motionären hänvisar därefter till den i föregående avsnitt redovisade kungörelsen samt ansvarighetsbestämmelserna i poststadgan. Enligt motionärernas mening finns det anledning att se över postverkets ansvar och omfattningen av den ekonomiska ersättning som bör utgå vid förseningar, skador och när försändelser förkommit. Översynen bör gälla såväl den typ av försändelser som det nu kan utgå viss ersättning för som för vanliga brev särskilt i den mån avsändaren och/eller adressaten drabbats av icke obetydliga ekonomiska förluster eller andra påtagliga problem. Dessutom finns enligt motionärens mening anledning att noggrant se över i vad mån postverkets ansvar gentemot verkets kunder behöver stärkas för att dessa skall ha motsvarande rätt till skadestånd och skydd som privatpersoner och kunder har när de har att göra med enskilda företag och verksamheter.

Motionären påpekar att tre år gått sedan riksdagen senast behandlade frågan om postverkets skadeståndsansvar. Med hänsyn bl. a. till prisutvecklingen, utvecklingen av postverkets verksamhet och de successivt ökade kraven på allt bättre konsumentskydd, vilket resulterat i flera regeländringar inom konsumenträtten, finns nu enligt motionärens mening starka skäl för att se över postverkets skadeståndsansvar. Översynen motiveras även av den synnerligen stora omfattning postverkets verksamhet har. Varigenom praktiskt taget alla i vårt land boende är postverkets kunder.

Tidigare riksdagsbehandling

I samband med behandlingen våren 1985 av förslaget till en ny järnvägstrafiklag behandlade utskottet en motion av samma motionär som väckt motion L205 och med liknande syfte. I sitt av riksdagen godkända betänkande LU 1984/85:27 fann utskottet att det inte fanns något behov av att lagreglera *järnvägens ansvarighet för dröjsmålskada* vid fördyring av resa. Utskottet ansåg att genom det tillägg till normalvillkoren som efter förhandlingar och överenskommelse mellan SJ och konsumentverket/KO gjorts år 1979 de resande hade fått sådana möjligheter till ersättning för fördyring av resor som kunde anses motsvara rimliga krav. Det förhållandet att det fanns vissa brister i den då gällande ersättningsklausulen i normalvillkoren utgjorde enligt utskottets mening inte någon grund för att då kräva lagstiftning. I

stället borde bestämmelserna ses över. Utskottet ansåg för sin del att ersättningsregler som förhandlades fram mellan järnvägarnas representanter och konsumentverket/KO borde kunna på ett smidigare och bättre sätt täcka uppkommande olika fördringsskador än en lagreglering kunde göra.

Beträffande dröjsmålskador i form av värdebortfall erinrade utskottet om att normalvillkoren inte innehöll något om ersättning för sådana skador. Med hänvisning till att sjö- och lufttrafikföretag var skyldiga att lämna ersättning för värdebortfall vid dröjsmålskada talade enligt utskottets mening därför vissa principiella skäl för att införa en lagregel som tillförsäkrade järnvägspassagerare ersättning för i varje fall vissa värdebortfall. Man kunde emellertid enligt utskottets mening inte bortse från att det fanns omständigheter som försvårade en lagreglering av järnvägs ansvarighet för dröjsmålskada. I betydligt större utsträckning än när det gäller sjö- eller lufttransporter består järnvägsresor, påpekade utskottet, av flera på varandra följande delbefordringar med skilda transportenheter. Även en ganska obetydlig försening i ett transportled kan leda till betydande förseningar innan slutmålet nås. Utskottet ansåg att en lagreglering av dröjsmålsansvaret rimligtvis måste innehålla någon spärr som förhindrar att en inträffad försening kan utlösa dröjsmålsansvar inom alla delar av ett vittförgrenat järnvägsnät. Vidare borde beaktas att järnvägs- och spårvägsresor kan omfatta mycket korta sträckor. Ett utbyggt dröjsmålsansvar för sådana resor skulle enligt utskottets uppfattning medföra betydande problem. En lagregel måste därför troligen förses med så många olika begränsningar att ersättningskyldighet för järnvägen i själva verket skulle komma att föreligga endast sällan.

Med hänsyn till det anförda ansåg utskottet att det i vart fall då inte borde ske en lagreglering av ersättning för värdebortfall. Utskottet tillade att frågan om en lagstiftning kunde få en förnyad aktualitet om konsumentverket inte skulle uppnå en godtagbar lösning förhandlingsvägen.

Utskottet prövade år 1975 (LU 1975:13) frågan om *postverkets ansvarighet* för försenade försändelser med anledning av en motion som var föranledd av att försändelser innehållande tipskuponger och V 65-kuponger försenats i postbehandlingen och att avsändarna till följd därav inte erhållit den vinst som rätteligen skulle ha utfallit på kupongerna. I motionen yrkades att postverkets ansvarighet för försenade försändelser och för indirekt skada eller utebliven vinst skärptes. Utskottet pekade på att postverket i sin verksamhet har att tillämpa affärsmässiga principer och att de utgifter som verket åsamkats i form av skadestånd därför måste bestridas av de löpande intäkterna, dvs. i huvudsak av befodringsavgifterna. Enligt utskottet skulle den i den då aktuella motionen föreslagna reformen ofrånkomligt leda till betydande höjningar av dessa avgifter. Med hänsyn härtill avstyrkte utskottet bifall till motionen, vilket riksdagen godkände.

Våren 1983 behandlade utskottet en motion av bl. a. samme motionär som väckt motion L228 och med liknande yrkande som det nu ifrågavarande. I sitt av riksdagen godkända betänkande LU 1982/83:35 konstaterade utskottet med tillfredsställelse att sedan utskottet förra gången prövade frågan den som lämnar en försändelse till postbefordran hade fått ökade möjligheter att få ersättning för skada till följd av fel i postbehandlingen samtidigt som olika

åtgärder vidtagits i syfte att minska riskerna för förseningar av vissa slag av spelkuponger. Utskottet framhöll att det emellertid i inte obetydlig omfattning förekom att vanliga postförsändelser försenades och att avsändare och adressater till följd härav led skada eller åsamkades andra besvär för vilka ersättning inte kunde utgå. Utskottet menade att det inte torde vara möjligt att väsentligt öka postverkets ansvarighet utan att en sådan åtgärd skulle leda till betydande höjningar av befodringsavgifterna. Utskottet ansåg därför att problemen med förseningar i postbefordran borde lösas genom andra åtgärder än ändringar i ansvarighetsreglerna. På grund av det anförda avstyrkte utskottet motionen. Utskottet förutsatte emellertid att postverket nogga följde utvecklingen och att ansvarighetsbeloppen höjdes när så befanns erforderligt.

Utredningsförslag

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

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

Att generella och grundläggande villkor för verksamheten fastställs av regeringen kan enligt kommitténs uppfattning sägas utgöra en garanti för att normaltjänster erbjuds under likvärdiga villkor till olika grupper av konsumenter. Det är därmed rimligt att den som sätter villkoren utsätts för ett politiskt ansvarskrävande, eftersom marknadsdomstolen inte heller kan

pröva sådana villkor. Däremot är det enligt kommittén väsentligt att KO och marknadsdomstolen har möjlighet att kontrollera efterlevnaden av dessa regeringsbestämmelser.

Kommittén framhåller att formellt är villkor som verken beslutar om i författningsform och kungör i författningssamling eller annan godkänd publikation inte att anse som avtalsvillkor. Kommittén menar att en viss tvekan dock föreligger med anledning av att valet mellan författnings- och avtalsbestämmelse delvis är godtyckligt. Enligt kommittén bör inte formen i dessa fall få vara avgörande för om villkor som gäller mellan verk och kund skall kunna prövas av marknadsdomstolen. Konsumentskyddet kan, hävdar kommittén, anses särskilt väsentligt att bevaka i verksamhet som bedrivs under någon form av monopol. Enligt kommitténs mening bör därför förutsättningar skapas så att villkor som reglerar förhållandet mellan konsument och producent, efterlevnaden av villkoren liksom eventuella sanktioner till följd av brott mot villkoren kan behandlas likvärdigt, oavsett under vilken företagsform affärsverksamheten bedrivs och i vilken form bestämmelserna fastställts. För att undvika osäkerhet rekommenderar emellertid kommittén att befintliga bestämmelser ses över och ges sådan utformning att de tveklöst kan anses som avtalsvillkor.

Kommitténs förslag har remissbehandlats och övervägs för närvarande inom regeringskansliet.

Utskottet

I betänkandet behandlas dels en motion om rätt till ersättning på grund av felaktig myndighetsutövning, dels två motioner om statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet.

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

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

drabbar en företagare till följd av intrång i näringsverksamhet. Ersättning utgår i sådana fall endast efter en skälighetsbedömning. Det föreskrivs slutligen att ersättning för sakskada kan jämkas, om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter (3 kap. 6 § SkL).

Motionärerna i *motion L213* (fp) hävdar att det allmänna på grund av de gjorda inskränkningarna av skadeståndsansvaret i praktiken går fritt från skyldighet att i många situationer ersätta skador som vållas i den offentliga verksamheten medan enskilda i jämförbara fall helt klart skulle vara skadeståndsskyldiga. Enligt motionärernas mening bör reglerna om skadeståndsansvar inte vara frikostigare utan snarare strängare mot det allmänna än mot andra skadevållare. Motionärerna yrkar att riksdagen hos regeringen begär ett förslag till förbättrade möjligheter för enskilda att få ersättning på grund av felaktig myndighetsutövning.

Utskottet vill till en början erinra om att det allmännas skadeståndsansvar utvidgades betydligt när skadeståndslagen trädde i kraft den 1 juli 1972. Dessförinnan svarade det allmänna över huvud taget inte för fel vid myndighetsutövning. Ansvarigheten härför åvilade endast den felande tjänstemannen.

Utskottet behandlade hösten 1984 en motion om skärpning av det allmännas skadeståndsansvar. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet (LU 1984/85:2) framhöll utskottet att det inte förekommit något som då borde föranleda en ytterligare skärpning av det allmännas ansvar, och utskottet avstyrkte därför bifall till motionen.

Enligt utskottets mening föreligger det inte heller nu några sådana omständigheter som talar för en skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. Utskottet vill härvidlag hänvisa till vad justitiekanslern (JK) anfört i remissyttrande över den aktuella motionen. Enligt JK kan de begränsningar eller inskränkningar i det allmännas ansvar som ges i 3-7 §§ SkL inte anses innebära att det allmänna i praktiken går fritt från skyldighet att ersätta skador uppkomna genom vårdslöshet vid myndighetsutövning i många situationer, där enskilda, t.ex. företag, i jämförbara fall skulle vara skadeståndsskyldiga. De angivna reglerna som innebär begränsning i ansvaret tillämpas för övrigt, framhåller JK, i förhållandevis liten utsträckning. JK anser 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.

Till vad JK sålunda anfört vill utskottet lägga att en skadelidande som inte delar JK:s bedömning i ett skadeståndsärende alltid har möjlighet att väcka talan vid allmän domstol.

I sammanhanget vill utskottet också framhålla att den kritik som i den allmänna debatten förts fram mot möjligheterna för enskilda att få skadestånd av staten delvis kan bero på att olika åtgärder från offentliga tjänstemäns sida i allmänhetens ögon kan uppfattas som myndighetsutövning men i själva verket faller utanför det skadeståndsrättsliga begreppet myndighetsutövning. Gränsdragningsproblem av denna art kan uppkomma bl. a. när tjänstemän inom ramen för myndigheternas serviceansvar lämnar uppgifter om sakförhållanden till enskilda. Genom den nya förvaltningslagen

har serviceansvaret för myndigheterna utökats. Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny förvaltningslag (prop. 1985/86:80, KU 1985/86:21) aktualiserades frågan om det allmännas skadeståndsansvar genom två motioner. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet avstyrkte konstitutionsutskottet bifall till motionerna. Konstitutionsutskottet hänvisade till ett uttalande i propositionen om att det kan uppkomma gränsdragningsproblem i den praktiska tillämpningen och förutsatte för sin del att regeringen noga följde utvecklingen och vidtog nödvändiga åtgärder, om det skulle uppkomma oacceptabla konsekvenser för enskilda av den nya ordningen.

Med det anförda avstyrker lagutskottet bifall till motion L213.

Utskottet övergår här efter till att behandla frågan om statens skadeståndsansvar i *affärsmässig verksamhet*.

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

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

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

Inom kommunikationsområdet bedriver statliga verk, som regel i monopolställning, verksamhet som omfattas av särskilda skadeståndsregler och sålunda inte av SkL:s bestämmelser.

Regler om *järnvägs skadeståndsansvar* för passagerare och gods finns i järnvägstrafiklagen (1985:192). I lagen saknas dock bestämmelser om skada till följd av dröjsmål vid personbefordran. I stället hänvisas till de "normalvillkor i järnvägstrafik" som järnvägarna tillämpar och som innehåller vissa bestämmelser om dröjsmålsskada. Ersättningsreglerna i normalvillkoren som är av avtalskaraktär har förhandlats fram mellan järnvägens representeranter och konsumentverket. Enligt de sedan år 1985 gällande reglerna lämnas inte ersättning till den resande för skada till följd av tågförsening, tåginställelse eller förfelad anslutning. Den resande har emellertid – som närmare framgår av redogörelsen på s. 8 – en begränsad rätt till ersättning för skäligena utgifter för kost och logi, om järnvägen inte tillhandahåller detta, samt för telemedelanden och vidare transport till bestämmelseorten.

Ersättningskyldigheten enligt normalvillkoren är begränsad till de ökade kostnader som åsamkas den resande på grund av att resan drar ut på tiden

(fördyring). De inkomster eller andra värden som den resande kan tänkas gå miste om på grund av t. ex. en tågförsening (värdebortfall) ersätts däremot inte. I den transporträttsliga lagstiftning som reglerar sjö- och lufttransporter finns bestämmelser om dröjsmålsansvar som innefattar ersättning för både fördyring och värdebortfall.

Postens ansvarighet för försändelser och medel regleras i en särskild kungörelse (1966:120). Enligt kungörelsen omfattar postverkets ansvarighet medel som postverket omhänderhar i sin betalningsförmedlande verksamhet, assurerade och rekommenderade försändelser, postförskotts försändelser och oassurerade paket men ej vanliga brev försändelser. Ansvarigheten är dock på sätt som närmare redovisats ovan (se s. 9–10) begränsad.

Med stöd av teleförordningen (1985:765) har televerket meddelat allmänna villkor för *teleabonnemang*. Enligt dessa villkor lämnar televerket ersättning för skador som uppkommit t. ex. till följd av att teleförbindelse avbrutits eller att telemeddelande uteblivit eller försenats. Ersättning kan dessutom utgå om exempelvis uppgift i telefonkatalog utelämnats eller varit ofullständig. Ersättning lämnas endast för utgift som föranletts av skadan och är begränsad till högst 2 000 kr. utom i fall av grov vårdslöshet av televerkets personal då högre ersättning kan utgå.

I *motion L205* (m) kritiseras den nuvarande ordningen att det för affärsverkens verksamhet finns särskilda skadeståndsregler som ersätter SkL:s bestämmelser. Motionären framhåller att grundsatsen om allas likhet inför lagen kräver att allmänt erkända rättsprinciper skall gälla även staten som avtalspart i vanliga civilrättsliga relationer. Motionären hänvisar till att en näringsidkare såväl i 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 försumelse. Enligt motionärens rättsuppfattning är det oeffterrättligt att staten utnyttjar sin maktställning till att utverka undantag från de rättsgrundsatser som eljest gäller enligt vår rättsordning. Han yrkar därför att statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet snarast bör utredas.

Motionären i *motion L228* (c) framhåller att det blivit allt vanligare att postförsändelser blir försenade. Enligt motionären kan förseningarna föra med sig ekonomiska förluster och andra problem. Motionären anser därför att det finns anledning att se över postverkets ansvarighet och omfattningen av den ekonomiska ersättning som bör utgå vid förseningar, skador och när försändelser förkommer. En sådan översyn är enligt motionärens mening motiverad även av det skälet att ett allt bättre konsumentskydd införts. Motionären anser att det dessutom är angeläget att se över möjligheterna för postverkets kunder att få motsvarande rätt till skadestånd och skydd som privatpersoner och kunder har när de har att göra med enskilda företag och verksamheter.

Utskottet erinrar om att frågan rörande järnvägens och postens ansvarighet för dröjsmåls skador tidigare ingående behandlats av riksdagen med anledning av motioner med liknande syfte som de nu aktuella.

I samband med förslaget till ny järnvägstrafiklag behandlade utskottet sålunda en motion om lagreglering av järnvägens ansvarighet för dröjsmåls skada. I sitt av riksdagen godkända betänkande LU 1984/85:27 avstyrkte

utskottet bifall till motionen. Utskottet fann att det, när det gällde dröjsmålsskada i form av fördyring av resa, inte fanns något behov av lagreglering. Utskottet hänvisade till att en resande enligt då gällande normalvillkor hade rätt till ersättning för fördyring av resor som kunde anses motsvara rimligt krav. Det förhållandet att det fanns vissa brister i den då gällande ersättningsklausulen i normalvillkoren utgjorde enligt utskottets mening inte någon grund för att då kräva lagstiftning. I stället borde bestämmelserna ses över. Utskottet ansåg för sin del att ersättningsregler som förhandlades fram mellan järnvägens representanter och konsumentverket/KO borde kunna på ett smidigare och bättre sätt täcka uppkommande olika fördyringsskador än en lagreglering kunde göra.

Beträffande dröjsmålsskador i form av värdebortfall ansåg utskottet med hänvisning till vad som gäller för sjö- och lufttrafikföretag att det fanns vissa principiella skäl för att införa en lagregel som tillförsäkrade järnvägspassagerare ersättning för i varje fall vissa värdebortfall. Det fanns emellertid, framhöll utskottet, omständigheter som försvårade en lagreglering av järnvägs ansvarighet för dröjsmålsskada. Utskottet pekade därvid bl. a. på att järnvägsresor ofta består av flera på varandra följande delbefordringar med skilda transportenheter och att även en ganska obetydlig försening i ett transportled kan leda till betydande förseningar innan slutmålet nås. Vidare borde enligt utskottet beaktas att järnvägs- och spårvägsresor kan omfatta mycket korta sträckor och att ett utbyggt dröjsmålsansvar för sådana resor skulle medföra betydande problem. Utskottet kom till slutsatsen att det i vart fall då inte borde ske en lagreglering av ersättning för värdebortfall. Utskottet tillade emellertid att frågan om en lagstiftning kunde få förnyad aktualitet om konsumentverket inte skulle uppnå en godtagbar lösning förhandlingsvägen.

Frågan om postverkets ansvarighet för försenade försändelser prövades av utskottet år 1975 (LU 1975:13) och år 1983 (LU 1982/83:35). På hemställan av lagutskottet avtog riksdagen motionerna. Vid det senare tillfället konstaterade utskottet med tillfredsställelse att sedan utskottet förra gången prövat frågan den som lämnar en försändelse till postbefordran hade fått ökade möjligheter att få ersättning för skada till följd av fel i postbehandlingen samtidigt som olika åtgärder vidtagits i syfte att minska riskerna för förseningar av vissa slag av spelkuponger. Utskottet ansåg att det inte torde vara möjligt att väsentligt öka postverkets ansvarighet för försenade postförsändelser utan att en sådan åtgärd skulle leda till betydande höjningar av befordringsavgifterna. Problemen med förseningar i postbefordran borde enligt utskottets mening lösas genom andra åtgärder än ändringar i ansvarighetsreglerna. Med hänsyn härtill avstyrkte utskottet bifall till motionen. Utskottet förutsatte emellertid att postverket nogga följde utvecklingen och att ansvarighetsbeloppen höjdes när så befanns erforderligt.

Utskottet kan i princip dela motionärernas uppfattning att det i skadeståndshänseende bör råda likställighet mellan staten när den driver affärsverksamhet och enskilda näringsidkare. Utskottet vidhåller emellertid sin uppfattning att en skärpning av skadeståndsansvaret lagstiftningsvägen är förenad med stora svårigheter och kan leda till betydande kostnadsökningar för allmänheten i form av exempelvis högre postavgifter och dyrare

järnvägsresor. Liksom tidigare anser utskottet det vara 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 också vidtagits sedan utskottet senast prövade frågorna om järnvägens och postens ansvarighet. Efter förhandlingar med konsumentverket har sålunda i normalvillkoren i järnvägstrafik införts möjlighet för den resande att få ersättning för resans avslutande inom bestämmelseorten när det till följd av tågförsening inte varit möjligt att anlita den sista reselägenheten för dygnet i lokaltrafiken. Vidare har i kungörelsen angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel införts nya regler om ersättning för försändingar i postbefordran av assurerade eller rekommenderade försändelser eller oassurerade paket. Samtidigt har ansvarighetsbeloppen höjts.

Enligt utskottets mening är det angeläget att konsumentverket och de affärsdrivande verken fortsätter på den inslagna vägen och vidtar de ytterligare förbättringar som kan visa sig vara erforderliga. Som framgår av det ovan anförda är emellertid konsumentverkets möjligheter att påverka innehållet i ansvarighetsvillkor begränsade när villkoren regleras i en författning. Frågan om affärsverkens bestämmelser om kundvillkor har övervägts av verksledningskommittén. I slutbetänkandet (SOU 1985:41) Affärsverken och deras företag föreslår kommittén att befintliga bestämmelser ses över och ges en sådan utformning att de tveklöst kan anses som avtalsvillkor.

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

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna L205 och L228.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1985/86:L205, 1985/86:L213 och 1985/86:L228.

Stockholm den 14 oktober 1986

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

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

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

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 16 med "Enligt utskottets" och som slutar på s. 17 med "motion L213" 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 motionen skadeståndsskyldigheten vid myndighetsutövning begränsad i en rad hänseenden. Bl. a. fordras för att skadestånd skall kunna utgå att någon befattningshavare varit oaktsam och ersättningskyldighet är skälig. Den enskilde kommer alltså att i stor utsträckning själv få stå konsekvenserna av fel som begåtts av det allmännas företrädare.

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

Som motionärerna framhåller är möjligheten att få ersättning av stat eller kommun för skada som den enskilde lidit på grund av felaktig myndighetsutövning en viktig del av den enskildes rättsskydd. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av det ovan anförda är det enligt utskottets mening angeläget att den enskilde som lider en sådan skada har ett fullgott skydd. Starka skäl talar följaktligen för att frågan om det allmännas skadeståndsansvar bör bli föremål för utredning. Vid en sådan översyn bör undersökas om det är möjligt att helt eller delvis avskaffa de inskränkningar i det allmännas skadeståndsansvar som föreskrivs i SkL. Därvid bör särskilt övervägas en skärpning av ansvaret på så sätt att det allmänna skulle ansvara även för skada vid felaktig myndighetsutövning som uppkommer utan att någon befattningshavare varit oaktsam. Utskottets ställningstagande innebär att motion L213 bifalls.

En översyn av reglerna för det allmännas skadeståndsansvar bör enligt utskottets mening också omfatta frågan om myndighetens ansvar för skada

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

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

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

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

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 19 med "Utskottet kan" och som slutar på s. 20 med "och L228" 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.

Att det för den enskilde kan få allvarliga följder att staten i det aktuella hänseendet undantas från viktiga rättsprinciper framgår av det ovan redovisade fallet rörande en advokat som av misstag uteslutits ur telefonkatalogen. Advokatens skadeståndstalan ogillades med hänvisning till en friskrivningsklausul i avtalet om telefonabonnemang, enligt vilken televerket ensidigt hade rätt att bestämma högsta belopp – för närvarande 2 000 kr. – för ersättning för utgift som föranletts av skada av bl. a. förevarande slag. Om televerket hade omfattats av konsumenttjänstlagen skulle som påpekas i motion L205 friskrivningsinvändningen utan vidare ha underkänts.

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

Med det anförda tillstyrker utskottet bifall till motionerna L205 och L228.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionerna 1985/86:L205, 1985/86:L213 och 1985/86:L228 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.

