

KUNGI BIBL
22 JAN 1959
STOCKHOLM

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1958:43

Justitiedepartementet



SOU
1958:43
A

SKADESTÅND I OFFENTLIG VERKSAMHET

FÖRSLAG AV
KOMMITTÉN ANGÅENDE DET ALLMÄNNAS
SKADESTÅNDSANSVAR

Stockholm 1958

Statens offentliga utredningar 1958

Kronologisk förteckning

1. Vägplan för Sverige. 1. Riktlinjer och förslag samt kartbilagor. Idun. 226 s. K.
2. Vägplan för Sverige. 2. Expertutredningar och övriga textbilagor. Idun. 243 s. K.
3. Utredning om vissa förhållanden vid konserveringsforskningsinstitutet. Marcus. 270 s. H.
4. Promemoria med förslag om fondförvaltning m. m. i samband med en utbyggd pensionering. Idun. 91 s. S.
5. Permanent skördeskadeskydd. Idun. 547 s. Jo.
6. Författningsutredningen. 1. Kandidatnominering vid andrakammarval. Av L. Sköld. Idun. 355 s. Ju.
7. Småbrukarstödet. Marcus. 120 s. Jo.
8. Gemensam nordisk hälsovårdsutbildning. Norstedt. 95 s. I.
9. Häradsrätts sammansättning i brottmål. Idun. 24 s. Ju.
10. Förslag till varumärkeslag. Idun. 464 s. Ju.
11. Reserverna för högre utbildning. Idun. 124 s. E.
12. Civiltjänstutbildningen. Idun. 176 s. I.
13. Civiltjänstarens organisation. Idun. 466 s. I.
14. Regeringsarbetet. Idun. 164 s. Ju.
15. Hälsovård och öppen sjukvård i landstingsområdena. Idun. 429 s. I.
16. Betänkande med förslag till allmän tjänstepliktslag m. m. Idun. 154 s. S.
17. Socialförsäkring och rehabilitering. Kihlström. 87 s. S.
18. Gotland. Idun. 195 s. S.
19. Supplement nr 9 till Sveriges familjenamn 1920. Statens Reproduktionsanstalt. 95 s. Fl.
20. Behandlingshem och mentalsjukhem för barn och ungdomar. Idun. 73 s. I.
21. Lärarbrist och läraröverskott. Idun. 110 s. E.
22. Tornedalsutredningen. Idun. 234 s. S.
23. Sjukreseersättningar. Kihlström. 123 s. S.
24. Bättre matpotatis. Idun. 91 s. Jo.
25. Ändrad utbildning av tandtekniker. Idun. 56 s. E.
26. Regionsjukvården. Idun. 338 s. 7 st. bilagor. I.
27. Förslag till förenklingar i vissa delar av aktiebolagslagen. Norstedt. 205 s. Ju.
28. Reviderad nationalbudget för år 1958. Marcus. I—VII + 157 s. Fl.
29. Författningsutredningen. 3. Majoritetsval. Norstedt. 481 s. + 1 kartbilaga. Ju.
30. Skogsvården å enskilda skogar. Idun. 279 s. Jo.
31. Nordiskt ekonomiskt samarbete. Idun. 136 s. H.
32. Forskningens villkor och behov. Idun. 291 s. E.
33. Sjöbefälsutbildningens organisation m. m. Idun. 178 s. H.
34. Socialpolis och kvinnlig polis. Idun. 92 s. I.
35. Förlust- och resultatutjämning. Idun. 199 s. Fl.
36. Nettoprisindex. Marcus. 124 s. Fl.
37. Statsbidrag till anordnande av skolmåltider. Idun. 67 s. E.
38. Mentalsjukvården. Planering och organisation. Idun. 525 s. I.
39. Tabellbilaga till mentalsjukvårdsdelegationens betänkande 3. Idun. 90 s. I.
40. Rättegångshjälp. Idun. 188 s. Ju.
41. Förslag till Uranlag. Norstedt. 115 s. Ju.
42. Ändrad tidpunkt för kyrkofullmäktigevalen. Idun. 33 s. E.
43. Skadestånd i offentlig verksamhet. Idun. 165 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1958:43

Justitiedepartementet



**SKADESTÅND
I OFFENTLIG VERKSAMHET**

**FÖRSLAG AV
KOMMITTÉN ANGÅENDE DET ALLMÄNNAS
SKADESTÅNDSANSVAR**

**IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1958**

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY



THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

1910

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet

Genom beslut den 23 maj 1952 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla dels en kommitté om högst fyra personer jämte sekreterare att inom departementet verkställa utredning rörande stats och kommuns skadeståndsansvar, dels ock sakkunniga att delta i överläggningar med kommittén.

Med stöd av detta bemyndigande utsåg departementschefen den 26 maj 1952 justitierådet Gösta Walin, numera hovrättsrådet Erland Conradi samt professorerna Nils Herlitz och Ivar Strahl att verkställa utredningen. Walin förordnades tillika att vara kommitténs ordförande och Conradi att tjänstgöra som dess sekreterare. Såsom sakkunniga att delta i överläggningar med kommittén ha sedermera tillkallats numera justitierådet Gunnar Bomgren, direktörerna Folke Lindahl och Harry Molén, förste sekreteraren Otto Nordenskiöld, byråchefen Sven Nordmark och vice stadsjuristen E. G. Westman.

Utredningen antog benämningen kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar.

Till kommittén ha för att tagas i beaktande vid fullgörande av utredningsuppdraget överlämnats dels riksdagens skrivelse den 18 maj 1949 nr 262 angående revision av lagen den 10 juli 1899 om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl., dels ock framställningar av universitetskanslern, överstyrelsen för de tekniska högskolorna, försvarets forskningsanstalt och chefen för militär-apoteket rörande skadeståndsansvar för anställd personal samt ansvarighetsförsäkring för de anställda m. m.

Kommitténs arbete har, såsom förutsatts i direktiven, bedrivits i samråd med motsvarande utredningar i Danmark, Finland och Norge samt med bilskadeutredningen och utredningen angående försäkringsgivares regressrätt.

Kommittén får härmed värdsamt överlämna betänkande med förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet. Kommitténs sakkunniga ha förklarat, att de i allt väsentligt ansluta sig till kommitténs förslag. Reservationer i vissa punkter ha avgivits av kommitténs ledamöter Herlitz och Strahl.

I den lag om skadestånd i offentlig verksamhet som kommittén föreslår har kommittén intagit vissa begränsningar i ersättningsansvaret. Beträffande ersättning för mistad arbetsförmåga i följd av personskada anser kommittén, att frågan om en begränsning är aktuell även utanför den nu föreslagna lagens tillämpningsområde. Kommittén vill särskilt fästa uppmärksamheten vid att bilskadeutredningen i sitt betänkande om trafikförsäkring (SOU 1957:36) föreslagit, att ersättning för personskada skall utgå från försäkringen utan maximering av försäkringsbeloppen (se betänkandet s. 37 ff), och att därför på detta område är önskvärt att kunna begränsa skadestånd för mistad arbetsförmåga till belopp som icke te sig alltför höga.

När skadeståndsansvaret i offentlig verksamhet nu upptages till behandling innan en reform sker av den allmänna skadeståndsrätten, har kommittén icke ansett sig kunna underlåta att i sitt lagförslag intaga vissa särskilda bestämmelser, som möjliggöra att bl. a. ersättning för mistad arbetsförmåga hålles inom måttliga gränser. Men kommittén vill hemställa, att särskild utredning inledes i syfte att få till stånd sådan ändring av 6 kap. 2 § strafflagen att domstolarna få möjlighet att inom skadeståndsrätten i dess helhet begränsa ersättningarna för mistad inkomst till måttliga belopp.

Stockholm den 15 december 1958.

Gösta Walin

Erland Conradi

Nils Herlitz

Ivar Strahl

Innehåll

Förkortningar	7
Lagförslag	9
Motiv	14
Inledning	14
Gällande rätt.	16
Behovet och lämpligheten av lagstiftning.	18
Huvuddragen av förslaget	24
Culpaansvar. — Objektivt ansvar. — Ansvar för omhändertagen egendom. — Förhållandet till den allmänna skadeståndsrätten samt skadeståndsberäkningen. — Friskrivning från skadeståndsansvar. — Offentliga funktionärers ställning. — Utländska intressen. — Krigsförhållanden.	
Förslaget till lag om skadestånd i offentlig verksamhet.	35
<i>Inledande bestämmelser</i>	35
1 §	35
Statlig och kommunal verksamhet. — Utomobligatoriskt skadestånd. — Culpaansvar och objektivt ansvar. — Konkurrerande skadeståndsbestämmelser.	
2 §	38
Statligt skadeståndsansvar för vissa funktionärer i kommunal tjänst.	
3 §	39
Skadeståndsansvar för vissa särskilda institutioner.	
<i>Skadestånd på grund av fel eller försummelse.</i>	40
4 §	40
Vilka skola anses ingå i det allmännas organisation? — Förutsättes styrkt culpa hos viss funktionär? — Undantag från culpaansvaret beträffande vissa organs handlande eller särskilda verksamhetsområden? — Under vilka omständigheter skall skadan anses ha vållats i den offentliga verksamheten? — Betydelsen av funktionsfördelningen inom den offentliga verksamheten. — Positiv handling och underlåtenhet. — Standardkravet. — Kretsen av skyddade intressen.	
5 §	58
Kontrollverksamhet.	
6 §	61
Felaktiga upplysningar. — Tillitssynpunkten. — Upplysningens användning. — Medvållande av den skadelidande. — Fel inom inskrivningsväsendet. — Rådgivning i allmänhet.	

7 §	66
Lotsning. — Frihet från ansvar för viss annan personal.	
8 §	68
Domstols och domares beslut.	
<i>Skadestånd på annan grund</i>	70
9 §	72
1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. — Andra frihetsberövanden. — Ersättningsregelns närmare utformning.	
10 §	77
Polisens verksamhet.	
11 §	78
Militära och andra övningar.	
12 §	80
Omhändertagen egendom. — Kommitténs förslag.	
<i>Skadeståndet</i>	84
13 §	86
Personskada.	
14 §	88
Egendomsskada.	
15 §	90
Allmän förmögenhetsskada.	
16 §	93
Underlåtenhet att använda rättsmedel.	
17 §	96
Medvållande.	
<i>Om skadestånd till anställda m. fl. samt deras skadeståndsansvar</i>	97
18 §	97
Rätt till skadestånd för anställda m. fl.	
19 §	100
Skadeståndsansvar för offentligt anställda m. fl.	
<i>Tillämpning av allmän lag</i>	104
20 §	104
<i>Om skada å utländska fartyg m. m.</i>	109
21 §	109
<i>Om rättegången m. m.</i>	112
<i>Övergångsbestämmelserna</i>	119
Reservationer	122
av professor Herlitz	122
av professor Strahl	127
Bilagor:	
1. Stats och kommuns skadeståndsansvar. Översikt av gällande svensk rätt	133
2. Stats och kommuns skadeståndsansvar enligt vissa utländska rättssystem	144
3. Översikt av de nordiska förslagen	150

Förkortningar

Litteratur:

Poul Andersen	Poul Andersen, Offentligt Erstatningsansvar, 1938.
Herlitz II, III	Herlitz, Föreläsningar i förvaltningsrätt II, 1948, III, 1949.
Karlgren	Karlgren, Skadeståndsrätt, 1958.
Street	Street, Governmental Liability, 1953.
Ussing	Ussing, Erstatningsret, 1947.

Övriga förkortningar:

DL	Danske Lov.
FAL	Lagen 8/4 1927 om försäkringsavtal.
FB	Föräldrabalken.
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift.
HB	Handelsbalken.
HD	Högsta domstolen.
KF	Kungl. förordning.
KK	Kungl. kungörelse.
NJA	Nytt juridiskt arkiv.
NL	Norske Lov.
NRt	Norsk Retstidende.
RB	Rättegångsbalken.
RA	Regeringsrättens årsbok.
SFS	Svensk författningssamling.
SL	Strafflagen.
SOU	Statens offentliga utredningar.
SvJT	Svensk Juristtidning.
UfR	Ugeskrift for Retsvæsen.
UL	Utsökningslagen.



LAGFÖRSLAG

Förslag

till

Lag om skadestånd i offentlig verksamhet

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 §.

För skada som i statlig eller kommunal verksamhet vållas genom fel eller försummelse eller eljest uppkommer i vissa nedan angivna fall är staten eller kommunen pliktig att giva ersättning enligt vad i denna lag sägs.

Med kommun förstås i denna lag landskommun, municipalsamhälle, köping, stad, landstingskommun, församling och annan borgerlig eller kyrklig kommunal förvaltningsenhet.

2 §.

Där skada uppkommer i domstols, domares, åklagares, polisens, magistrats eller, i motsvarande mån, kommunalborgmästares verksamhet eller i samband med kyrkobokföring eller annan prästerlig verksamhet inom svenska kyrkan eller i utsöknings-, indrivnings-, uppbörds- eller mantalsskrivningsväsendet, skall, ändå att verksamheten ej utövas av staten, denna svara för skadan.

3 §.

Denna lag skall i tillämpliga delar gälla jämväl för universitet, högskola och akademi så ock för skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, sjömanshus och annan dylik offentlig inrättning.

Skadestånd på grund av fel eller försummelse

4 §.

För att ersättningsskyldighet enligt vad ovan sägs skall inträda på grund av fel eller försummelse förutsättes, att de krav som i förhållande till den skadelidande skäligen kunna ställas på verksamhetens utövning blivit åsidosatta.

5 §.

Fel eller försummelse i sådan kontroll som är stadgad till förebyggande av brandfara eller risk för olycksfall eller av sanitära eller andra allmänna olä-

genheter medför ej i och för sig skadeståndsansvar, varom ovan förmäles, i förhållande till allmänheten.

Där felet eller försummelsen var av betydighet och i förhållande till den skadelidande innebar väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftades med kontrollen, skall dock skadestånd utgå.

6 §.

Felaktig upplysning medför ej skadeståndsansvar enligt 1 §, med mindre den lämnats i vederbörligt bevis, eller eljest under sådana omständigheter att mottagaren uppenbart ägde att förlita sig därpå, och använts för ändamål vartill den var avsedd.

Om skada med anledning av fel inom inskrivningsväsendet gäller för vissa fall vad därom är särskilt stadgat.

7 §.

Skadeståndsansvar varom ovan sägs inträder icke på grund av fel eller försummelse av lots med avseende å lotsning eller av annan som står till förfogande för att på begäran bistå näringsidkare eller andra i deras verksamhet.

8 §.

Anspråk på ersättning som här avses må icke göras gällande med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut, med mindre beslutet upphävt eller ändrats eller ock åtal för ämbetsbrott äger rum eller den skadelidandes talan eljest biträdades av åklagaren.

Talan i fall som avses i första stycket upptages av den rätt som är eller varit behörig i fråga om åtal.

Skadestånd på annan grund

9 §.

Varder någon enligt myndighets beslut berövad friheten och finnes där-
efter uppenbart att ingripandet var utan grund, äge han rätt till ersättning,
ändå att åtgärden berodde av ursäktligt misstag eller annan därmed jäm-
förlig omständighet.

Om ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. gäller, i stället för vad i första stycket sägs, vad särskilt är stadgat.

10 §.

Använder polisen vapen eller tillgriper den annat våld i tjänsten, vare den som därigenom utan egen förskyllan lider skada till person eller egendom berättigad att erhålla ersättning därför, evad dylikt våld var berättigat eller ej. Vad nu sagts om polisen gäller ock annan personal som är satt att utöva bevakning eller upprätthålla allmän ordning.

11 §.

För skada å person eller egendom i följd av militär eller annan övning skall, ändå att fel eller försummelse ej föreligger, ersättning givas, om övningen på grund av sin omfattning eller beskaffenhet innebar särskild fara för sådan skada.

12 §.

Har för exekutiv åtgärd eller förtullning eller av annan orsak lös egendom tagits om händer å det allmännas vägnar, skall angående förutsättningarna för inträde av rätt till ersättning, om egendomen skadas eller förkommer, tillämpas vad som gäller angående enskilt förvar.

Skadeståndet

13 §.

Där någon lidit kroppsskada eller ljutit döden, beräknas den ersättning, som skall utgivas enligt vad ovan sägs, jämlikt de i 6 kap. 2 och 4 §§ strafflagen stadgade grunderna. Ersättning för mistad inkomst må ej överstiga vad som med hänsyn till den skadades utbildning och arbetsförmåga samt omständigheterna i övrigt kan anses rimligt.

För annat lidande än sådant som avses i 6 kap. 2 § strafflagen skall ersättning ej utgå, med mindre synnerliga skäl äro därtill.

14 §.

Ersättning i anledning av skada å eller förlust av egendom må, om beloppet väsentligt överstiger vad som i allmänhet bör tagas i beräkning inom verksamheten i fråga, nedsättas till vad som med hänsyn till omständigheterna finnes skäligt.

15 §.

Ersättning för utebliven vinst med anledning av att näringsidkare eller annan lider intrång i sin förvärvsverksamhet annorledes än genom skada till person eller egendom skall ej utgå i vidare mån än, med beaktande av intrångets art och varaktighet samt omständigheterna i övrigt, synnerliga skäl äro därtill.

16 §.

Om den skadelidande underlåtit att söka ändring i felaktigt beslut eller att begära rättelse av oriktig åtgärd eller att eljest framställa erinran mot beslutet eller åtgärden, när det kan ske, äger han ej rätt att erhålla ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas, med mindre i det särskilda fallet uppenbart icke skäligen kunde fordras att han iakttog vad nu sagts eller eljest synnerliga skäl äro till att ersättning utgår.

17 §.

Har den som led skadan medverkat därtill genom eget vållande på annat sätt än i 16 § sägs, varde ock skadeståndet jämkat. Såsom medvållande anses jämväl, att skadelidande försummat att, där det var påkallat, på lämpligt sätt övervaka åtgärd som föranlett skadan.

Om skadestånd till anställda m. fl. samt deras skadeståndsansvar

18 §.

Vad ovan i denna lag är stadgat om rätt till skadestånd är tillämpligt jämväl när någon, vilken själv såsom anställd, värnpliktig eller eljest är sysselsatt i verksamheten, därunder lider skada. Skadeståndsansvar på grund av fel eller försummelse skall dock icke inträda, där felet eller försummelsen ej ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last. Ej heller skall vad i 10 eller 11 § är stadgat om skadeståndsansvar oavsett fel eller försummelse gälla till förmån för den som själv deltagit i åtgärden eller övningen.

19 §.

Skadeståndsansvar som någon ådragit sig i tjänsten må jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Vad nu sagts är tillämpligt jämväl i fråga om skyldighet att återgälda vad som må hava utgäfvits i skadestånd enligt denna lag eller att gottgöra skada som någon eljest i tjänsten tillfogat den som utövar verksamheten.

Tillämpning av allmän lag

20 §.

I den mån verksamhet som ovan nämnts till sin art är att jämföra med enskild verksamhet eller eljest, såsom i fråga om byggnadsföretag, verkstadsrörelse eller annat dylikt, innefattar arbetsuppgift som är väsentligen att jämföra med vad som förekommer inom enskild verksamhet, skall i fråga om skadeståndsansvaret allmän lag gälla.

I fråga om brist i underhåll eller tillsyn av allmän väg, gata eller annan allmän plats vare dock staten eller vederbörande kommun ansvarig jämväl där felet eller försummelsen ej ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last.

Utän hinder av vad i första stycket sägs skall i verksamheten tillämpas vad i 19 § är stadgat om jämkning av ersättningsskyldighet som någon ådragit sig i tjänsten.

Om skada å utländska fartyg m. m.

21 §.

Konungen äger förordna att, såvitt angår skada å utländskt fartyg eller luftfartyg eller egendom som medföres ombord, ersättning enligt denna lag skall utgå allenast under förutsättning att motsvarande bestämmelser tillämpas i den stat, där fartyget eller luftfartyget hör hemma.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 19 .

Genom lagen upphävas

lagen den 10 juli 1899 (nr 58 s. 1) om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän med flera;

lagen den 7 mars 1929 (nr 28) om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd; och

7 § lagen den 30 juni 1948 (nr 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m.

Förekommer i lag eller författning hänvisning till stadgande som ersatts genom bestämmelse i nya lagen, skall den bestämmelsen i stället tillämpas.

MOTIV

Inledning

Vid ett möte mellan justitieministrarna i Danmark, Norge och Sverige som ägde rum i Oslo november 1946 behandlades frågan om fortsatt nordiskt samarbete på lagstiftningens område. Till grund för överläggningarna låg ett av delegerade från de tre länderna upprättat program, som bland annat upptog frågan om skadestånd utanför kontraktsförhållanden jämte statens och kommunernas ansvar för sina tjänstemäns handlingar. Mellan justitieministrarna rådde enighet om att gemensamma överläggningar borde komma till stånd rörande möjligheten att genomföra en samfällid nordisk lagstiftning på skadeståndsrättens område. Samtidigt var man emellertid överens om att detta rättsområde var så omfattande, att det knappast vore lämpligt att utan ytterligare förberedelse påbörja ett gemensamt lagstiftningsarbete på vanligt sätt. Man beslöt i stället att börja med en förberedande utredning, vilken kunde klarlägga vilka skadeståndsrättsliga ämnen som i första hand ägnade sig för behandling i lag. Vidare borde utredas, vilka av dessa ämnen som lämpade sig för gemensamt lagstiftningsarbete och vilka principer samarbetet borde följa.

I Sverige förordnades revisionssekreteraren, numera professorn Ivar Strahl att i samråd med representanter för övriga nordiska länder verkställa en sådan utredning. Från dansk sida utsågs professorn Henry Ussing samt från norsk sida bankchefen Sjur Lindebrække och, sedan han av sagt sig uppdraget, høyesterettsadvokat Erling Wikborg. Utredningsmännen avgåvo betänkanden i maj 1950. Den svenska utredningen är tryckt som SOU 1950: 16. Betänkandena utmynnade i vissa rekommendationer, om vilka de tre utredningsmännen enat sig.

I sagda rekommendationer framhålles, att en revision av skadeståndsrätten otvivelaktigt vore påkallad. På längre sikt borde revisionen avse skadeståndsrätten i dess helhet. Emellertid reste sig enligt utredningsmännen stora svårigheter, om man på en gång skulle försöka skapa en gemensam nordisk skadeståndslag. Arbetet syntes i stället böra bedrivas så, att man till en början grepe sig an med skadeståndsrätten på vissa begränsade områden, där en revision vore mera omedelbart påkallad. Detta tillvägagångssätt medförde även den fördelen, att man på sådana särskilda områden kunde pröva bärigheten av vissa reformtankar i fråga om skadeståndsrättens allmänna principer. Skadeståndsrättsliga områden, som i första hand borde komma i fråga för reformarbetet, vore reglerna om stats och kommuns

ersättningsansvar samt lagstiftningen om ersättning för skador orsakade genom bruk av motorfordon och om obligatorisk försäkring mot sådana skador. Utredningsmännen förordade, att för vardera ämnet omedelbart tillsattes en kommitté i ettvar av de nordiska länderna med uppgift att i samarbete sinsemellan och med grannländernas kommittéer bedriva utredningsarbetet.

Utredningsmännen ha närmare utvecklat, vilka särskilda synpunkter som borde vara vägledande för vardera kommitténs arbete. Därvid framhålles bl. a., att det måste anses vara naturligt att i samband med det allmännas ersättningsansvar behandla frågan om stats och kommuns rätt till ersättning såväl av personer i det allmännas tjänst som av andra. Som en ledande grundsats för båda kommittéernas arbete uppställes, att de skadeståndsrättsliga frågorna borde ses mot bakgrunden av försäkringsrättens utveckling. Beträffande reglerna om ansvarighet för skada orsakad av motorfordon anföres sålunda, att här erbjöde sig ett lämpligt tillfälle att pröva de tankar som framkommit att låta försäkring i vid omfattning taga skadeståndsrättens plats, och även beträffande frågan om stats och kommuns skadeståndsansvar påpekas, att i olika avseenden försäkringstanken kunde visa sig användbar.

Så snart förslag till lag om ersättning för skada orsakad av motorfordon framlagts borde enligt utredningsmännens mening arbetet på en allmän lag om skadestånd utanför kontraktsförhållanden upptagas, oavsett om den kommitté, som utredde frågan om stats och kommuns ansvar, avslutat sitt arbete eller icke. Även för detta allmänna revisionsarbete antydes vissa riktlinjer, i vilka försäkringstanken spelade en betydelsefull roll.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, upptog frågan i statsrådet den 23 maj 1952 och anförde därvid följande.

Jag är ense med utredningsmännen om att reformarbetet på skadeståndsrättens område nu bör fullföljas i nordiskt samarbete efter de riktlinjer, som utredningsmännen — — — angivit. Två kommittéer bör alltså tillsättas för revision dels av lagstiftningen om ersättning för skada till följd av bruk av motorfordon och dels av principerna för stats och kommuns skadeståndsansvar. Beträffande utredningsarbetets bedrivande i övrigt kan jag även hänvisa till utredningsmännens rekommendationer. Emellertid vill jag framhålla, att jag i detta sammanhang icke ansett mig kunna taga ställning till den tanke som framförts att försäkring mot skada på grund av olycksfall i vid utsträckning borde kunna avlösa skadeståndsrätten över hela linjen. Jag är ej heller övertygad om att de lösningar, till vilka man kan nå fram beträffande motorfordonsansvaret respektive stats och kommuns ansvar, är ägnade att i högre grad tjäna till vägledning för den blivande allmänna reformen av skadeståndsrätten. Därtill torde förhållandena inom motorfordonstrafiken samt den statliga och kommunala förvaltningsverksamheten vara alltför speciella. Detta är dock frågor, i vilka det kommande utredningsarbetet får söka bringa klarhet. Över huvud taget synes det icke lämpligt att binda utredningsarbetet vid några i förväg uppdragna riktlinjer.

Det förefaller mig vara en lämplig anordning, att det egentliga utredningsarbetet bedrivs inom kommittéer med ett icke alltför stort antal ledamöter, vilka kan

ägna erforderlig tid däråt. Den sakkunskap, som i övrigt erfordras för utredningsarbetet, synes böra ställas till förfogande genom att till vardera kommittén knytes en krets av sakkunniga, vilka när så finnes påkallat kan deltaga i överläggningar med kommittén.

Självfallet bör såsom tidigare antytts utredningarna äga rum i nära samarbete med övriga nordiska länder.

Departementschefen bemyndigades att tillkalla *dels* en kommitté för utredning rörande revision av lagstiftningen om ersättning för skada orsakad av motorfordon *dels* ock en kommitté för utredning rörande stats och kommuns skadeståndsansvar. Även i Danmark, Finland och Norge tillsattes kommittéer för utredning av nämnda frågor. Island har inbjudits att deltaga i arbetet men avböjt. Såvitt angår stats och kommuns skadeståndsansvar ha grannländernas kommittéer haft följande sammansättning, den *danska* kommittén professor Poul Andersen, ordförande, kontorcheferna E. M. Edelberg, Poul Gaarden och H. Salicath, højesteretsdommer Jørgen Trolle samt professor Henry Ussing (till sitt frånfälle 1954) med fuldmægtig J. Bangert som sekreterare, den *finska* kommittén förvaltningsråden Matti Aura, ordförande, och Rudolf Beckman samt den *norska* kommittén professor Kristen Andersen, ordförande, høyesterettsadvokat Henning Bødtker, ekspedisjonssjef Carl Stabel, høyesterettsadvokaterna Sverre Thornes och Erling Wikborg samt byråsjef Harald Winter-Hjelm med overrettssakfører Per Løken som sekreterare.

Kommittéerna ha sammanträtt gemensamt i sin helhet eller genom särskilda delegerade den 20—21 april 1953 i Oslo, den 8—12 december 1953 i Stockholm, den 9—13 mars 1954 i Köpenhamn samt den 24—29 januari 1955 och den 26—28 augusti 1957 i Helsingfors.

Vid överläggningarna har visat sig, att utgångspunkterna för lagstiftning om stats och kommuns skadeståndsansvar äro väsentligt olika i de olika länderna. Detta gäller såväl innehållet av nu gällande rätt som de organisatoriska förhållandena. Kommittén vill här i korthet sammanfatta rättsläget.

Gällande rätt

I *Danmark* finnas för vissa fall uttryckliga lagbestämmelser om skadeståndsansvar för det allmänna. Staten svarar sålunda enligt retsplejeloven subsidiärt för skadestånd som en i denna lag avsedd ämbetsman befunnits skyldig att utgiva med anledning av sin under lagen fallande ämbetsutövning. I samma lag ha meddelats bestämmelser om ersättning åt oskyldigt häktade och dömda. I tinglysningsloven ingår ett stadgande om statens ansvar för fel av tinglysningsväsendets befattningshavare. Sedan länge har i dansk rättspraxis erkänts ett skadeståndsansvar för stat och kommun beträffande verksamhet som är av samma art som privat företagsamhet. I analogi med

vad som gäller enligt DL 3—19—2 (som handlar om det s. k. husbondeansvaret) har sålunda det allmänna på sådana områden ålagts att betala ersättning för skada som dess funktionärer åstadkommit genom fel eller försummelser i tjänsten. Rättspraxis har emellertid gått vidare. Man torde kunna säga, att numera i princip gäller att staten och kommunerna i Danmark — om icke annat följer av särskild lagstiftning — äro ansvariga för offentliga organs och funktionärers fel och försummelser i tjänsten på alla förvaltningsområden. Vissa tendenser att ålägga stat och kommun objektivt ansvar¹ för t. ex. skada genom militära övningar och skottskador ha också framträtt. Det må anmärkas, att de danska domstolarna under utbildandet av denna rättspraxis haft ledning av en systematisk bearbetning av ämnet inom doktrinen (se särskilt Poul Andersen: Offentligretligt Erstatningsansvar).

Finland har genom lag 18/5 1927 om statens ansvarighet för skada, förorsakad av tjänsteman, infört generellt ansvar för staten i fråga om skadestånd som en tjänsteman förpliktats att betala i anledning av lagstridigt förfarande vid rättsvård eller offentlig förvaltningsverksamhet. Ansvariet är subsidiärt; det kan göras gällande först om tjänstemannen icke kan betala. I några hänseenden gäller dock enligt lagen ett primärt ansvar; så är fallet beträffande ersättning åt oskyldigt häktade och dömda samt beträffande statens ansvar för egendom som omhändertagits för rättegång, utsökning, verkställighet av straffdom eller beskattning. Lagen gäller icke ansvarighet för skada vid järnvägsdrift eller järnvägstrafik, poströrelse eller statens arbeten, ej heller ansvarighet i övriga privaträttsliga förhållanden, uti vilka staten svarar enligt särskilda regler eller allmän lag. För skada vållad av militär verksamhet finnas bestämmelser i strafflagen för krigsmakten. Kommunerna falla utanför lagstiftningen. Beträffande deras ansvarighet torde som huvudregel gälla, att skadeståndsskyldighet inträder för fel eller försummelse i den mån skadan uppkommit i verksamhet som kan jämföras med privat verksamhet.

Situationen i *Norge* liknar läget i Danmark. I Norge finnas liksom i Danmark särskilda lagbestämmelser om ansvarighet för staten eller kommun i speciella hänseenden, t. ex. för tinglysningsfel eller fel i överförmyndares verksamhet, för förkommet eller skadat tullgods samt för fel på rätts- och utsokningsväsendets område; i sistnämnda hänseende är ansvarigheten subsidiär. Vidare svara stat och kommun för culpa (»uforsvarlig opptreden») i verksamhet som företer likheter med privat verksamhet; här åberopas NL 3—21—2, som utgör en motsvarighet till DL 3—19—2. I rättspraxis ha kommuner ansetts vara ansvariga även för oforsvarligt uppträdande i verksamhet, som har typiskt offentligrättslig karaktär (byggnadsväsen, hälsovårdsväsen), men hur långt ansvaret härvidlag sträcker

¹ Om termen objektivt ansvar se s. 26.

sig är icke fullt klart.² Beträffande den statliga förvaltningen har i norsk praxis den distinktionen uppehållits att staten väl är ansvarig för oförsvarligt uppträdande från regeringens och departementens sida och möjligen även när sådant uppträdande ligger andra högre statsorgan till last³, medan däremot ansvarighet ansetts icke föreligga för lägre organ eller underordnade tjänstemäns fel (i vart fall icke när felet vidlåder ett förvaltningsbeslut och icke begåtts genom en »faktisk» handling⁴). Denna åtskillnad synes dock numera vara på väg att försvinna. — Det objektiva driftsansvar som enligt norsk rättspraxis i viss utsträckning tillämpas beträffande privat verksamhet måste antagas gälla också för stat och kommun, när det allmänna driver närings- eller förvärvsverksamhet. Tendenser ha i praxis försports att utsträcka det objektiva ansvaret till situationer, som ej ha motsvarigheter i privat verksamhet (t. ex. vid skada genom skottlossning av militärpolis⁵).

I *Sverige*⁶ har lagstiftning om det allmännas ansvar i ett par fall kommit till stånd, där behovet av lagstiftning varit uppenbart. Vi ha sålunda lagar om ersättning åt oskyldigt häktade och dömda samt om subsidiär statlig ansvarighet för brister i redovisning, som det åligger utsökningstjänstemän, exekutionsbetjänter m. fl. att fullgöra. Någon allmän skadeståndsskyldighet för stat eller kommun i anledning av felaktigt förfarande erkännes icke hos oss. De svenska domstolarna ha sålunda i regel ej ansett sig kunna, utan stöd av lag, ålägga stat eller kommun skadeståndsskyldighet i vidare mån än den statliga eller kommunala verksamheten är att jämställa med enskild verksamhet. Rättspraxis har erkänt ansvar för skador vållade av vägväsendet, av lotsväsendet i fråga om sjömärken, i hamnrörelse och i sjukhusvård, av militär verksamhet o. s. v. Ansvarigheten bygger i princip på culpa hos något organ; endast när det gäller skador i militära förhållanden ha domstolarna ansett sig kunna ålägga ansvar på objektiv grund (skador genom artilleribeskjutning av skog, skador orsakade av skenande hästar under vissa förutsättningar, bullerskador).⁷

Beträffande rättsläget i vissa stater utom Norden lämnas redogörelse i bilaga 2.

Behovet och lämpligheten av lagstiftning

Önskemålet om lagstiftning angående stats och kommuns skadeståndsskyldighet har särskilt framträtt i Norge. Det synes vara en ganska utbredd mening att rättsläget där i fråga om statens ansvar — kännetecknat av en

2 Se bl. a. NRt 1951 s. 883.

3 Jfr NRt 1932 s. 725.

4 Jfr NRt 1915 s. 769 och det nedan nämnda rättsfallet NRt 1949 s. 212.

5 NRt 1949 s. 212.

6 En utförligare framställning av svensk rätt på ifrågavarande område återfinnes i bilaga 1.

7 I grannelagsrättsliga förhållanden bär kronan dessutom samma på objektiv grund vilande ansvar som privata fastighetsägare.

gränsdragning mellan högre och lägre statsorgans handlande — innebär avsevärda olägenheter. När kommunerna i Norge anses ansvariga för samtliga sina organs handlingar samt staten bär ansvar för regeringens och departementens handlingar, har det förefallit egendomligt, att staten icke skulle svara för lägre organs handlingar. I Norge har man åtminstone tidigare räknat med att ej kunna bryta denna praxis utan lagstiftning. Härjämte ha i Norge framkommit önskemål, att man genom att ålägga staten skadeståndsansvar i vidgad omfattning skulle bereda möjlighet att begränsa tjänstemännens personliga skadeståndsskyldighet. — I Danmark ha kraven på lagstiftning icke gjort sig gällande på samma sätt. Man har ansett sig kunna hysa förhoppning att nå fram till ett nöjaktigt system genom rättstillämpningen. Emellertid föreligger behov av en mera generell lagstiftning som möjliggör att avlägsna vissa bestämmelser vilka avvika från eljest tillämpliga principer. — Finland har redan en lag som ålägger staten generellt subsidiärt ansvar för fel och försummelse av dess tjänstemän. Det har där ansetts önskvärt att ersätta det subsidiära ansvaret med primärt ansvar för staten. Härtill kommer, att kommunernas ansvarighet icke är lagreglerad i Finland. Även Finland har därför intresse av en reformerad lagstiftning.

För Sveriges del har tanken på ett generellt skadeståndsansvar för stat och kommun i anledning av fel eller försummelse av deras funktionärer trängt mindre igenom i lag och rättspraxis än i Danmark, Finland och Norge. Även om den brist som detta innebär måhända icke ofta gjort sig verkligt kännbar, är det tydligt att rättsläget icke är tillfredsställande. Liksom i Norge gör sig också hos oss det önskemålet gällande att tjänstemännens personliga skadeståndsansvar må kunna lättas. Som man i vårt land hittills ingripit med lagstiftning om skadeståndsskyldighet från fall till fall, när särskilt behov yppat sig, innebär det emellertid för vår del ett principiellt ganska betydelsefullt steg att övergå till ett system med en mera generell reglering.

Inom den allmänna skadeståndsrätten brukar skadeståndsansvaret motiveras med såväl reparations- som preventionssynpunkter. Den som oförskyllt lidit skada anses ha ett berättigat intresse att få gottgörelse av den som vållat skadan eller som eljest är närmare att bära förlusten. Detta reparationsintresse är i regel lika beaktansvärt när skadan vållats i det allmännas verksamhet som i andra fall. Det växande ingripandet från det allmännas sida på skilda områden har också ökat frekvensen av skador som orsakats av det allmännas verksamhet. Den skadelidande har visserligen i allmänhet möjlighet att kräva den befattningshavare som genom fel eller försummelse vållat skadan, men då denne ofta saknar betalningsförmåga — i allt fall när det gäller stora skador — ger denna möjlighet icke något betryggande skydd. Det finns därför ur reparationssynpunkt goda skäl

för att det allmänna bör svara för skador som dess funktionärer vålla, och rättskänslan kräver nog ganska allmänt, att det allmänna träder in i sådana fall.

Preventionssynpunkten utgår från att skadeståndsansvar bidrager till att skapa större försiktighet än som eljest skulle ha iakttagits. Hur stor betydelse denna synpunkt har för frågan om vidgat skadeståndsansvar för stat och kommun är naturligtvis svårt att bedöma. Det är dock ingalunda uteslutet, att ett ökat skadeståndsansvar skulle kunna bidra till större omsorg och bättre förutseende från det allmännas sida. Man kan finna, att det i längden lönar sig att hålla olika anordningar på en högre nivå, att utarbeta noggrannare instruktioner o. s. v. Den uppmärksamhet som skadeståndsanspråk mot det allmänna kan tänkas väcka torde också i sin mån kunna bidra till att aktsamheten hålles uppe.

Som förut nämnts är det jämväl ett önskemål att det personliga skadeståndsansvaret för tjänstemännen kan lättas. Att en tjänsteman skall gälda fullt skadestånd även när hans fel eller försummelse är ringa, är onekligen ofta hårt. Motsvarande gäller om skyldigheten att återgälda vad det allmänna utgivit i anledning av tjänstemannens fel eller försummelse. Den nuvarande ordningen i Sverige har, såvitt är känt, icke någon motsvarighet på annat håll än i Finland. I Danmark och Norge är det främmande att utkräva skadeståndsansvar av tjänstemännen på sätt som alltjämt tillämpas hos oss. Detta ansvar avviker också från vad som tillämpas i enskild tjänst, där det endast i begränsad omfattning torde förekomma att arbetsgivaren av den anställde uttager ersättning för utgift som den senare ådragit arbetsgivaren genom fel eller försummelse i tjänsten. Om statens och kommuns skadeståndsansvar gentemot tredje man vidgas, blir det möjligt att genomföra en lättnad för tjänstemännen genom att låta deras personliga skadeståndsansvar jämkas eller bortfalla, utan att utomståendes berättigade intressen trädas för när.

Det har uttryckts farhågor för att de enskilda tjänstemännens aktsamhet skulle slappna, om de visste med sig att det allmänna i första hand bure risken för inträffade skador samt räknade med att deras egen skadeståndsskyldighet regelmässigt jämkades. Alldeles ogrundad är måhända icke en sådan farhåga men den torde knappast kunna tillmätas avgörande betydelse. Det straffrättsliga ämbetsansvaret för fel och försummelse skulle ju kvarstå, i stor utsträckning kompletterat av disciplinärt ansvar, och risken för den enskilde tjänstemannen att slutligen få vidkännas även skadestånd bortfaller icke genom att jämningsmöjlighet införes.

I äldre tider har gjorts gällande, att statssuveräniteten uteslöte att staten skulle svara för sina tjänstemäns fel. Ett uttryck för den tankegången var den engelska satsen: »The king can do no wrong»; kronan kan icke göra fel, endast dess tjänstemän.¹ I Sverige har denna tanke aldrig trängt igenom;

¹ En beslåktad, särskilt i kontraktsfall nyttjad tes var att staten, liksom feodalherrar, icke kunde inståmmas att svara inför sina egna domstolar.

staten har hos oss ansetts kunna göras ansvarig så snart det gällt verksamhet som kunde jämföras med enskild verksamhet. Det är verksamhetens natur som markerat gränsen för statens skadeståndsansvar; stat och kommun äro icke som sådana undantagna från dylikt ansvar. Även i England, hemlandet för nämnda sats om statens ansvarsfrihet, har man numera accepterat skadeståndsskyldighet för staten.

Såvitt angår förvaltningsbesluten påkallar frågan om skadeståndsskyldighet vid fel eller försummelse särskilt övervägande med hänsyn till vårt administrativa system. Flertalet förvaltningsbeslut kunna hos oss överklagas hos högre instans — i avsevärd omfattning till organ som kunna betecknas som förvaltningsdomstolar — och vinna också i viss utsträckning en rättskraft motsvarande den som tillkommer domstols lagkraftvunna dom. Från denna utgångspunkt ha vissa betänkligheter framförts mot att allmän domstol i skadeståndsväg skulle kunna konstatera fel eller försummelse vid meddelande av administrativa beslut och i sådan händelse ålägga det allmänna att utge skadestånd. Dessa betänkligheter torde dock icke kunna anses utslagsgivande. Även i andra länder kunna administrativa beslut i större eller mindre omfattning angripas med rättsmedel utan att detta ansetts böra hindra att i skadeståndsprocess prövas, om beslutet var felaktigt. Möjligheten att vinna domstolskontroll i skadeståndsväg har i Tyskland till och med skattats så högt att den fastslagits i konstitutionen. Jämväl hos oss kan det administrativa förfarandet redan nu i vissa situationer bli föremål för domstols bedömning, även om det gäller beslut som kunnat överklagas besvärsvägen. Befogenheten av ett förvaltningsbeslut kan sålunda — liksom riktigheten av en dom — komma under granskning, därest talan angående ansvar eller skadestånd för tjänstefel väckes mot den för beslutet ansvarige tjänstemannen (jfr i fråga om skadeståndet RB 22:8). I vissa fall kan domstol åsidosätta förvaltningsbeslut, t. ex. sådana som innehålla föreläggande vid vite, vars utdömande ankommer på domstolen. Det synes icke innebära något stort steg, om på enahanda sätt beslutets eller domens rättsenlighet får prövas i mål om skyldighet för det allmänna att utge skadestånd. Man har visserligen anledning räkna med att den skadelidande kan bli mera benägen att rikta skadeståndsanspråk mot det allmänna än mot enskild tjänsteman. Antalet fall då beslut eller dom ger anledning till skadeståndstalan blir dock helt säkert under alla förhållanden ringa. Det må i detta sammanhang framhållas att kommittén icke kommer att föreslå att domstol skall erhålla befogenhet att förklara lagkraftvunnet förvaltningsbeslut vara utan verkan i vidare mån än som redan nu må kunna ske. För undanröjande av felaktiga beslut står resningsinstitutet till buds, där beslutet ej är sådant att det utan resning kan rättas eller upphävas av den beslutande myndigheten eller överordnat organ.

Förfarandet hos de administrativa organen, inklusive förvaltningsdom-

stolarna, har på senare tid varit föremål för utredning i syfte att söka utbygga det så, att det i rättssäkerhet närmar sig domstolsprocessen. Även om det administrativa procederet helt visst kan förbättras, kan man naturligen icke förvänta att det skall bli så betryggande hos alla de olikartade förvaltningsorganen att ej berättigade skadeståndskrav emellanåt kunna uppkomma. Däremot har man anledning förvänta, att antalet fall då skadeståndsanspråk kommer att väckas — eller förtjäna bifall — reduceras genom ett förbättrat administrativt förfarande. Ordningen för talans utförande kommer att av kommittén närmare behandlas i det följande (s. 112 ff). I detta sammanhang må endast nämnas, att kommittén ansett att talan städse skall kunna väckas vid domstol. En ledamot har emellertid ifrågasatt om icke anspråket, när besvär anförts mot ett icke lagkraftvunnet beslut som påstås ha vållat skada, borde i första hand prövas av besvärsmyndigheten. Det må vidare påpekas, att kommittén även i fråga om avgöranden som träffats av allmän domstol förutsätter att det må prövas, huruvida det har förekommit fel eller försummelse som föranleder skadeståndsansvar för det allmänna. Självfallet böra uppgörelser kunna äga rum i administrativ ordning (jfr s. 117 ff).

I fråga om de ekonomiska konsekvenserna av ett vidgat ansvar för stat och kommun torde erfarenheterna från Danmark och Finland — där man redan någon tid haft generellt skadeståndsansvar för det allmänna i anledning av fel och försummelse, om ock i Finland endast i form av subsidiärt ansvar för staten — visa att skadeståndsansvaret i stort sett icke ekonomiskt betyder så mycket som man möjligen kunde befara. Någon statistik över ersättningsbeloppen har visserligen icke varit tillgänglig men, enligt vad som upplysts, ha några större årliga summor icke utgivits. Eventuella farhågor reduceras, om — såsom kommittén föreslår — en viss försiktighet iakttages och skadeståndsskyldigheten på lämpligt sätt begränsas.

Kommittén anser på anförda skäl, att det är både önskvärt och lämpligt att *ansvaret för stat och kommun vidgas*. Det vore naturligtvis tänkbart att härvid hos oss fortsätta på den hittills anlitade vägen att på olika områden genomföra specialregleringar. De partiella reformernas väg har den fördelen att konsekvenserna låta sig lättare överblickas. Å andra sidan är den förenad med otvivelaktiga olägenheter, framförallt den brist på följdriktighet som med en sådan metod ej kan undvikas. Då man i Finland och Danmark redan fått och i Norge önskar en mera generell lösning av frågan om det allmännas ansvar för fel och försummelse, synes man icke heller i Sverige böra tveka inför ett sådant steg.

Det förekommer i icke obetydlig omfattning att offentlighetsrättsliga uppgifter ej handhas av staten eller kommunerna själva utan anförtros åt vissa *andra rättssubjekt*. Dessa äro av skiftande natur. De äro ibland i fråga om organisation och verksamhet underkastade en speciell i författning given regle-

ring; detta är fallet med t. ex. skogsvårdsstyrelser och sjömanshus. Ibland utgöra de stiftelser; detta gäller t. ex. om vissa undervisningsanstalter. I några fall äro de att anse som föreningar, så t. ex. hushållningssällskapen.

Det har syntts kommittén lämpligt, att lagen göres tillämplig även på dylika rättssubjekt. I viss utsträckning torde de för närvarande i fråga om skador som uppkomma i verksamheten vara underkastade allmän skadeståndsrätt. Det är dock ovisst i vad mån detta gäller skada som uppkommit vid handhavandet av offentligrättsliga funktioner. Vidare bör den lätnad i fråga om det personliga skadeståndsansvaret som förordats för statliga och kommunala befattningshavare komma även dem till godo som arbeta hos nu ifrågavarande rättssubjekt. Med hänsyn härtill har i förslaget upptagits stadgande (3 §), att lagen i tillämpliga delar skall gälla jämväl för universitet, högskola och akademi så ock för skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, sjömanshus och annan dylik offentlig inrättning.

I viss begränsad utsträckning ha även enskilda fysiska personer anförtrots uppgifter som kunna anses vara av offentligrättslig natur. Förslaget har icke ansetts böra utsträckas att gälla det skadeståndsansvar som de kunna ådraga sig.

Liksom domstolarna i Sverige icke tilltrött sig att ålägga det allmänna generellt skadeståndsansvar med anledning av dess funktionärens fel och försummelser ha de tvekat att fastslå *skadeståndsansvar på objektiv grund*, d. v. s. oberoende av om fel eller försummelse förekommit. Inom den militära verksamheten har dock enligt rättspraxis sådant objektivt ansvar i viss omfattning ansetts föreligga. Kommittén har ställts inför spörsmålet, huruvida utredningen bör omfatta även frågan om objektivt ansvar för stat och kommun. Denna fråga är otvivelaktigt av praktisk betydelse och det ligger enligt kommitténs mening nära till hands att en lag om det allmännas skadeståndsansvar ger upplysning därom. Lagen skulle illa fylla sin uppgift, om den icke upptog praktiska fall som man med lätthet kan förutse och där ej heller någon större tvekan kan råda om att skadeståndsskyldighet bör åvila det allmänna, även om fel eller försummelse icke föreligger. Kommittén har därför icke begränsat utredningen till frågan om det allmännas skadeståndsansvar för fel och försummelser som dess funktionärer gjort sig skyldiga till.

Beträffande terminologin må här anmärkas, att kommittén med avseende å det svenska förslaget för korthetens skull i motiven begagnar uttrycket »det allmänna» för att gemensamt beteckna stat och kommun. När vidare i det följande användes uttrycket »offentlig verksamhet», åsyftas i första hand verksamhet som utövas av staten och kommunerna. Det är emellertid att märka, hurusom den föreslagna lagen som förut nämnts skall i tillämpliga delar gälla jämväl för vissa särskilda rättssubjekt (3 §). Vad i motiven sägs

om det allmänna och offentlig verksamhet blir att tillämpa även på dylika rättssubjekt och deras verksamhet, såvitt ej annat framgår av sammanhanget (jfr s. 39 f).

Huvuddragen av förslaget

Culpaansvar

I utlandet, särskilt i Frankrike, har hävdats att det i skadeståndsrättsligt hänseende föreläge en principiell skillnad mellan enskild och offentlig verksamhet. Medan skadeståndsansvaret i enskild verksamhet som huvudregel förutsatte att skadan vållats genom fel eller försummelse — culpa — skulle enligt mångas mening grunden för de offentlighetsrättsliga subjektens skadeståndsskyldighet vara att söka i en idé om risken som skadeståndsgrundande faktum. Det har i fransk doktrin bl. a. gjorts gällande, att det allmänns skyldighet att ersätta skada som uppkommit i dess verksamhet uppbyres av tanken att här föreläge ett slags social försäkring, enligt vilken den gemensamma kassan hade att betala skada som härrörde från den i allas intresse utövade offentlighetsrättsliga verksamheten (Duguit). Grunden till ersättningskyldigheten vore medborgarnas likhet inför de bördor som det allmänna pålade dem.¹

Härmed i någon mån besläktade tankegångar ha framförts i en till kommitténs betänkande fogad reservation (s. 127 ff). Enligt majoritetens mening är en dylik åtskillnad mellan enskild och offentlig verksamhet icke tillräckligt motiverad. Även om man, såsom kommittén redan antytt, för vissa fall kan överväga ett rent objektivi ansvar (jfr nedan s. 26), bör huvudregeln även för den offentliga verksamheten vara, att ansvaret förutsätter fel eller försummelse hos någon som uppträtt på det allmänns vägnar eller eljest varit verksam för dess räkning. Ehuru man icke kan göra gällande, att det är något oavvisligt rättvisekrav att stat och kommun utan inskränkning skola svara för alla ekonomiska följder av fel eller försummelse som deras befattningshavare göra sig skyldiga till, förefaller det välgrundat, att de olika föreskrifter som gälla för myndigheternas handlande — och det skydd som därigenom åsyftas i förhållande till den enskilde — kompletteras med ett ekonomiskt ansvar för det allmänna och den riskutjämning som detta innebär. Det allmänna bör ej låta sig nöja med att frågan om ersättning i anledning av fel eller försummelse i stor utsträckning blir en sak mellan tjänstemannen och den enskilde. Det är befogat, att det allmänna ikläder sig en skälig ekonomisk garanti i detta hänseende och därigenom bidrager till en mera tillfredsställande ordning. Självfallet finns här utrymme för olika alternativ i fråga om den lämpliga gränsen för en sådan garanti och kommittén återkommer härtill i fortsättningen (s. 28 ff).

¹ Jfr Poul Andersen s. 9 och 71 ff ävensom Street s. 66 ff och 78 ff.

När kommittén enligt vad förut sagts ansett sig böra förorda en generell lag om skadeståndsskyldighet för det allmänna på culpans grund, har övervägts att, i överensstämmelse med t. ex. den amerikanska Federal Tort Claims Act, giva ett stadgande om att stat och kommun stå i ansvar för sina tjänstemäns fel och försummelse på alla offentlighetsrättsliga verksamhetsområden i samma omfattning som en privat företagare svarar för sina anställdas culpa. Från denna regel kunde, om man så ville, å ena sidan göras de undantag som med hänsyn till den offentliga verksamhetens natur funnes erforderliga, samtidigt som lagen å andra sidan kunde utbyggas med bestämmelser om ansvar i vissa fall även på objektiv grund. Vidare finge särskilt övervägas, huruvida icke det allmännas ansvar borde — i motsats till vad som hos oss är fallet beträffande enskilda företagare — i viss omfattning utsträckas till att gälla culpöst handlande även av de lägsta funktionärerna.

Emellertid förutsätter ett dylikt tillvägagångssätt, att man anser offentlig och privat verksamhet vara så likartade att den allmänna skadeståndsrättens regler i allt väsentligt böra vinna tillämpning inom hela den offentliga verksamheten. Enligt kommitténs mening kan man icke påstå att så är förhållandet. Den offentliga verksamheten företer, jämförd med privat verksamhet, vissa beaktansvärda olikheter, vilket också utgör den sakliga grunden till att domstolarna ej generellt tillämpa skadeståndsansvar för stat och kommun på samma sätt som vid privat verksamhet. Det är vid ett förutsättningslöst bedömande icke givet, att stat och kommun böra utge skadestånd i alla fall då det allmänna ej fullgjort vad som från dess sida eftersträfvats. De flesta grenar av offentlig verksamhet — militärväsen, polisväsen, sjuk- och socialvård o. s. v. — drivas till gemensam nytta för medborgarna. En viss begränsning av skadeståndsskyldigheten kan vara motiverad av denna anledning. Uppmärksamheten bör också fästas på det förhållandet att all offentlig verksamhet, och i synnerhet sådan som innefattar myndighetsutövning i egentlig mening, är kringgårdad med författningsföreskrifter angående verksamhetens bedrivande i en omfattning som saknar motsvarighet när det gäller privat verksamhet. Det kan föra alltför långt att låta det allmänna svara för all skada i följd av att dessa föreskrifter icke iakttagits. Å andra sidan innefattar det allmännas verksamhet i många fall utövning av tvång som saknar motsvarighet i enskild verksamhet och där skadestånd i händelse av felsteg kan synas särskilt befogat.

Det rättsskydd som följer av reglerna för den offentliga verksamheten torde alltså böra utbyggas med en skyldighet för stat och kommun att, om skada uppkommit genom *fel eller försummelse i statlig eller kommunal verksamhet*, inom vissa rimliga gränser gottgöra skadan. Regeln skall även gälla för de särskilda rättssubjekt som förut nämnts (s. 22 f). Med det allmännas culpaansvar avses i det följande det skadeståndsansvar som förut-

sätter att fel eller försummelse förekommit. Självfallet inbegripes här ej det skadeståndsansvar som grundas på avtal eller annan privaträttslig utfästelse (se vidare s. 36). Innebörden av förslagets culparegel kommer att närmare belysas under 1 och 4 §§ (s. 35 ff och 40 ff).

Genom culparegeln ålägges det allmänna icke något skadeståndsansvar i sådana fall då visserligen en felaktig åtgärd förekommit — t. ex. ett oriktigt beslut meddelats — men detta icke beror på oaktsamhet. Av det följande framgår emellertid, att kommittén för vissa fall föreslår skadeståndsansvar även utan att fel eller försummelse förutsättes.

Objektivt ansvar

Genom förslaget om culpaansvar för det allmänna har kommittén anknytning till de principer som gälla för de offentligt anställdas personliga skadeståndsskyldighet och grundregeln i skadeståndsläran om ersättningsskyldighet på grund av oaktsamhet. Emellertid har man inom den allmänna skadeståndsrätten på vissa områden lämnat culparegeln och accepterat ett ansvar på objektiv grund. Med objektivt ansvar åsyftar kommittén sådant utomobligatoriskt skadeståndsansvar som ej förutsätter vållande hos någon.

Objektivt ansvar har som bekant hos oss för åtskilliga fall stadgats genom uttryckliga lagbestämmelser bl. a. i fråga om skada genom starkström (1902 års lag om elektriska anläggningar), järnvägs gnistskador och skador å betande hemdjur och renar (1886 års järnvägsskadela), luftfartygs skador å personer och föremål på marken (1922 års luftfartsskadela) och skador genom hund (1943 års lag om tillsyn över hundar). I den mån skador av nu nämnt slag uppkomma i offentlig verksamhet blir det allmänna underkastat samma ansvar som den enskilde. För den offentliga verksamhetens vidkommande har därutöver särskilt stadgats ersättningsskyldighet i vissa situationer som icke ha någon motsvarighet inom privat verksamhet, t. ex. i fall av skada genom oriktig häktning eller straffdom (1945 års lag om ersättning åt oskyldigt häktade och dömda). I svensk rättspraxis har dessutom objektivt ansvar utan stöd av skriven lag ålagts i vissa speciella situationer på militärväsendets område (skada genom hästar som under fälttjänstövning skenat nattetid på väg; brandskada genom beskjutning; bullerskador genom flygning och militärövningar).

Kommittén har ansett sig böra föreslå, att objektivt ansvar för det allmänna i viss utsträckning lagfästes även där det för närvarande ej erkännes hos oss. Lagstiftningen om oskyldigt häktade och dömda har sålunda ansetts böra kompletteras med ett ansvar för ogrundade frihetsberövanden på andra områden (9 §). Vidare har det objektiva ansvaret på militärväsendets område i förslaget fått en mera generell reglering än som nu säkert kan utläsas ur rättspraxis (11 §). Och slutligen har ett motsvarande ansvar föreslagits även beträffande skador som orsakats av polisen och personal med liknande

skyddsuppgifter (10 §). Andra fall kunna tänkas tillkomma genom rättstillämpningen (jfr s. 71).

I anslutning till det nu sagda må nämnas, att det allmänna, företrädesvis staten, i åtskilliga fall enligt författning har att fullgöra vissa särskilda förpliktelser som — ehuru de äro av offentligrättslig natur — kunna bli föremål för *fullgörelsetalan*. Sådan talan bör skiljas från skadeståndstalan mot det allmänna.

Det torde även böra framhållas, att förslaget ej avser att reglera frågan om ersättning i anledning av *expropriation och andra rättsenliga åtgärder* i vidare mån än som följer av 10 och 11 §§. Ersättning i anledning av dylika åtgärder utgår enligt vad som stadgas i därom meddelade bestämmelser. Självfallet kan dock fel eller försummelse förekomma vid ärendets handläggning och föranleda skadestånd enligt förslaget.

Även den rätt till skadestånd som grundas på *grannelagsförhållande* (t. ex. vid schaktning eller sprängning eller i anledning av immissioner) faller utanför förslaget.

Ansvar för omhändertagen egendom

I svensk rättspraxis har kronan i ett antal fall funnits skadeståndsskyldig med anledning av skada å eller förlust av tullgods eller annan egendom i tullverkets förvar.² I lagen 10/7 1899 om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl., givas föreskrifter om ersättning av allmänna medel, när befattningshavare inom utsködningsväsendet m. fl. tillgriper och förskingrar enskild tillhörig egendom. Det har synts kommittén önskvärt, att en generell regel om det allmännas ansvarighet för omhändertagen egendom upptages i lag. Förslaget innehåller med hänsyn härtill en bestämmelse att angående förutsättningarna för inträde av rätt till ersättning, om sådan egendom skadas eller förkommer, skall tillämpas vad som gäller angående enskilt förvar (12 §).

Förhållandet till den allmänna skadeståndsrätten samt skadeståndsberäkningen

Den allmänna skadeståndsrätten vilar till stor del på oskrivna regler. Vissa kortfattade stadganden finnas dock i 6 kap. SL (se s. 84 f).

Förslaget utgår från att vanliga regler om kausalitet och skadeståndets beräkning m. m. skola, där ej annat uttryckligen stadgas, äga tillämpning även för skadeståndsansvar inom den offentliga verksamheten. Bland annat

² NJA 1920 s. 398, 1925 s. 629, 1929 s. 253 och 1950 s. 5. Se även Wikander, Om tullverkets ansvarighet för gods i dess vård, tryckt som manuskript, Stockholm 1938. — Den norska tolloven stadgar motsvarande skadeståndsskyldighet för norska staten. Av Norges høyesterett har för några år sedan meddelats en dom, varigenom staten ålagts skyldighet att utgiva ersättning i anledning av att egendom ingående i kvarlåtenskapen efter en i utlandet avliden norsk medborgare förkommit, sedan den därstädes omhändertagits av norskt konsulat; se NRT 1952 s. 536.

är det av vikt att fasthålla vid att kravet på adekvat kausalitet innefattar en betydelsefull begränsning, som likvisst med hänsyn till begreppets omtvistade innebörd är ganska svår att fastställa, och att åtminstone vid person- eller egendomsskada i regel endast den av skadan omedelbart drabbade är ersättningsberättigad. Till medelbar (indirekt) och således ej ersättningsgill skada är t. ex. vid skadegörelse å maskiner att hänföra förlust som består i förlorad arbetsinkomst för arbetare vilka måste permitteras. På den offentliga verksamhetens område är det emellertid många gånger svårt att bestämma vad som icke bör ersättas på den grund att skadan endast är medelbar (indirekt). Särskilt i fråga om felaktiga förvaltningsbeslut, vilkas verkningar kunna drabba ett stort antal personer, är det svårt att säga, vilken skada som är av sådan natur. Kommittén har i fråga om det allmännas ansvar sökt att genom vissa bestämmelser i förslaget inskränka de skadeståndsberättigades krets till vad som syntes rimligt (se särskilt 4 och 5 §§).

Särskild uppmärksamhet har ägnats frågorna om skadeståndets beräkning och om ersättning för allmän förmögenhetsskada. Därest försäkringsmässiga synpunkter anläggas på skadeståndsrätten, ligger det nära till hands att söka strängt normalisera skadeståndet. Kommittén har icke ansett sig böra gå så långt. En viss begränsning av skadeståndens belopp torde emellertid även från andra utgångspunkter vara aktuell inom skadeståndsrätten och kunna övervägas i nu förevarande sammanhang. När det gäller skada vållad av enskild person, ligger en mycket stark praktisk begränsning däri att skadevållarens ekonomi i allmänhet icke medger att av honom utfå särskilt höga skadestånd. Sådan begränsning saknas i fråga om skadeståndsansvar för det allmänna.

I våra grannländer har, i den mån det allmänna är skadeståndsskyldigt, dess ansvarighet — bortsett från vad som gäller på vissa specialområden, såsom i fråga om postbefordran — icke underkastats någon särskild begränsning. Såvitt angår Danmark och Norge rymmer emellertid den allmänna skadeståndsläran icke oväsentliga möjligheter till begränsningar som saknas i Sverige. I fråga om de skadeståndsberättigades krets torde man sålunda vara något mera restriktiv än hos oss.³ Vidare är man återhållsam bl. a. när det gäller ersättningens storlek vid personskador. I Danmark och Norge ersättes bortfall av inkomst till följd av personskada efter vad som brukar kallas borgerlig jevn mål. För Danmarks vidkommande är det icke känt att domstol i ersättning för arbetsoförmåga utdömt högre belopp än som motsvarar en livränta å 8 000 d. kr. om året. I Norge iakttagas liknande begränsningar (ehuru rätten till ersättning icke synes beskäras så hårt som i Danmark). Det är givet att man i Danmark och Norge med denna utgångspunkt har mindre betänkligheter mot allmän primär ansvarighet för stat och kommun än som kunna yppas i Sverige.

De sakkunniga (Strahl, Ussing och Wikborg) som på sin tid utförde den

³ Se hänvisningar s. 56 not 23.

förberedande utredningen om lagstiftning på skadeståndsrättens område uttalade, att man vid en allmän revision av skadeståndsrätten borde upptaga spörsmålet om rätt för domstolarna att nedsätta skadeståndet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet (se för svenskt vidkommande SOU 1950: 16 s. 166; jfr även förh. på 18:de nordiska juristmötet s. 172—219 samt bil. 6). Det kunde med hänsyn härtill vara en tänkbar möjlighet att beträffande det allmännas skadeståndsansvar vänta med att införa några särskilda regler om ansvarsbegränsning i förhoppning om att denna fråga relativt snart skulle kunna få sin lösning i samband med lagreglering av den allmänna skadeståndsrätten. Emellertid vet man icke med någon säkerhet, när arbetet på en mera allmän réform kommer att igångsättas (eller om en dylik reform kommer till stånd). Kommittén har i detta läge icke ansett det lämpligt att införa regler om generell skadeståndsskyldighet för det allmänna i anledning av fel och försummelser i offentlig verksamhet utan att det samtidigt meddelas vissa bestämmelser som syfta till att förebygga att skadeståndsansvaret i det särskilda fallet kommer att leda till ersättning med alltför stora belopp. Det har sålunda syntts välgrundat att, när ett generellt skadeståndsansvar lagfästes för det allmänna, iakttaga måttfullhet i fråga om beloppen. Om de begränsningar som härvidlag komma i fråga skulle framdeles befinnas onödiga, möter det ingen svårighet att befria sig från dem.

Personskadorna befinna sig dock i viss mån i en särställning. Såsom framgår av den skrivelse, varmed kommittén överlämnar detta betänkande till departementschefen (ovan s. 4), göra sig önskemål om begränsning av ersättningar för mistad arbetsförmåga i anledning av personskada gällande inom skadeståndsrätten i dess helhet. Kommittén har därför i skrivelsen förordat utredning i syfte att få till stånd härav betingad ändring av SL 6: 2, som innehåller de för den allmänna skadeståndsrätten grundläggande bestämmelserna i förevarande hänseende. I avvaktan på resultatet av denna utredning har kommittén funnit det påkallat att i sitt förslag upptaga ett stadgande att ersättning för mistad inkomst i anledning av kroppsskada icke må överstiga vad som med hänsyn till den skadades utbildning och arbetsförmåga samt omständigheterna i övrigt kan anses rimligt (13 § första stycket andra punkten). Därjämte innehåller förslaget, efter förebild av 4 § första stycket andra punkten lagen 13/4 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl., stadgande att ersättning för annat lidande än sveda och värk eller till följd av lyte skall utgå endast om synnerliga skäl föreligga därtill (13 § andra stycket).

Beträffande ersättning för sakskada föreslås, att sådan ersättning må, om beloppet väsentligt överstiger vad som i allmänhet bör tagas i beräkning inom verksamheten i fråga, nedsättas till vad som med hänsyn till omständigheterna finnes skäligt (14 §). Vidare skall ersättning för utebliven vinst med anledning av att näringsidkare eller annan lider intrång i sin förvärvs-

verksamhet på annat sätt än genom person- eller sakskada utgå endast i den mån synnerliga skäl föreligga därtill med hänsyn till intrångets art och varaktighet samt omständigheterna i övrigt (15 §).

Förslaget kan med hänsyn till dessa begränsningar, om man så vill, ses som en försäkring, där det allmänna inom en av skälighetshänsyn bestämd ram garanterar ersättning i anledning av dess befattningshavares fel och försummelser.

Såsom nedan s. 88 f närmare utvecklas är vidare avsett, att ett samtidigt härmed avgivet förslag om ändring av 25 § FAL skall kunna medföra viss begränsning av det allmännas ansvar vid skada å försäkrade intressen. Härvid ifrågakommer bl. a. skada å fartyg och flygplan samt gods som befordras därmed.

Ovan har framhållits, att stat och kommun på många områden driver verksamhet som kan likställas med privat verksamhet. I rättspraxis ha den allmänna skadeståndsrättens principer vunnit tillämpning på dylik offentlig verksamhet. Förslaget intager i huvudsak samma ståndpunkt. När det gäller att skilja mellan de områden för vilka den allmänna skadeståndsrätten skall gälla och övrig offentlig verksamhet, har kommittén uppställt den huvudregeln, att allmän lag skall tillämpas beträffande offentlig verksamhet som är att jämställa med enskild verksamhet. Härunder inbegripas bl. a. statens affärsdrivande verksamhet samt kommunal affärsdrift, ehuru även sådan verksamhet i vissa aspekter bör föras in under förslagets bestämmelser för den mera typiska offentliga verksamheten. Kommittén räknar med att vissa verksamhetsområden, som nu i praxis bedömts med utgångspunkt i privaträttsliga regler — såsom sjukhusväsendet — komma att framdeles hänföras under förslagets regler om offentligrättslig verksamhet, när skadeståndsansvaret på detta område blivit reglerat. Jfr s. 107 f.

Friskrivning från skadeståndsansvar

I den mån förslaget ger rätt till skadestånd i utomobligatoriska förhållanden lär det, liksom inom den allmänna skadeståndsrätten, i regel icke bli möjligt för det allmänna att på förhand befria sig från skadeståndsansvar genom en ensidig deklaration, att skador i den ena eller andra verksamhetsgrenen icke ersättas av det allmänna, eller att begränsa skadeståndets belopp mer än som skett i förslaget. Kommittén har sålunda ansett, att de i förslaget upptagna bestämmelserna angående utomobligatoriskt skadestånd utan särskilt stadgande bli tvingande för det allmänna enligt samma överväganden som få tillämpas beträffande skadeståndreglerna i 6 kap. SL. Om lagens förutsättningar för skadeståndsansvar äro uppfyllda, skall regelmässigt skadestånd utgå utan hinder av sådan ensidig friskrivning som nyss

nämnts. Detta gäller även om friskrivningen fått formen av en författning, såframt denna icke har karaktären av civillag.⁴

På det inomobligatoriska området — som i stort sett icke omfattas av förslaget — äga stat och kommun lika väl som enskilda möjlighet att avtala om begränsningar av skadeståndsansvar. Inom vissa gränsområden mellan inom- och utomobligatoriskt ansvar torde förslaget icke heller utesluta, att det allmänna kan uppnå begränsningar av skadeståndsansvaret genom att tillkännage under vilka villkor t. ex. en viss inrättning får begagnas. (Jfr s. 89 f och 107.) I den mån lagen ger rätt till skadestånd i anställningsförhållanden, kan vidare genom författning som är tillämplig därå eller genom anställningsavtal ha givits bestämmelser som innebära begränsning av skadestånd på grund av händelse som har samband med anställningen (jfr s. 32 och 99).

Det bör i detta sammanhang understrykas, att man får skilja mellan varningar medelst anslag eller andra meddelanden å ena sidan och friskrivningar från skadestånd å andra sidan. Om varningstecken ej beaktas, kan den skadelidande gå förlustig ersättning på den grund att han anses själv vållande till skadan. Överhuvud komma alla upplysningar, som givits på ändamålsenligt sätt, att inverka på skadeståndsansvaret. Ett anslag om att den som begagnar t. ex. viss riskabel väg eller bro gör det på egen risk är att betrakta som en varning i nu angiven bemärkelse, låt vara att dylik form för varning kanske i allmänhet ej är den lämpligaste.

En särskild fråga är i vad mån någon som utsättes för risk att komma till skada kan på förhand avstå från ersättning. Kommittén har icke ansett sig böra gå närmare in på detta spörsmål som har mera allmän räckvidd.⁵ Sedan ett skadefall inträffat, kan den skadeståndsberättigade enligt vanliga regler avstå från skadestånd eller ingå förlikning.

Offentliga funktionärers ställning

Som förut nämnts synes lagen också böra innehålla viss reglering av de offentliga funktionärernas ställning i skadeståndsrättsligt hänseende. Såsom offentliga funktionärer betecknar kommittén i betänkandet alla som handla å det allmännas vägnar eller eljest äro sysselsatta i den offentliga verksamheten (tjänstemän, ledamöter av kommunala nämnder, värnplik-tiga, arbetare m. fl.).

I gällande rätt fastställes *offentliga funktionärers rätt till ersättning för skador som drabba dem i tjänsten* i viss utsträckning genom anställningsvillkor eller reglementariska föreskrifter (t. ex. avlöningsreglementena).

⁴ Att en mera vidsträckt rätt till ersättning, som medgivits genom särskild författning, kommer att bestå vid sidan av den ersättningsrätt som följer av den föreslagna lagen lär vara uppenbart; jfr s. 37.

⁵ Jfr Karlgren s. 85 f.

Beträffande kroppsskada som drabbar en värnpliktig i tjänsten gäller, att ersättning — enligt militärsättningsförordningen, 2/6 1950 — utgår efter taxor som ansluta sig till yrkesskadeförsäkringslagens. En liknande reglering finns för civilförsvarets del i KF 14/5 1954. Därjämte har staten resp. kommun i rättspraxis ansetts ansvarig för skador som drabba anställda efter samma princip som gäller för en privat arbetsgivare. Denna princip kan i huvudsak sägas gå ut på att arbetsgivaren svarar för oaktsamhet som visats av förman eller av arbetare som satts att fullgöra en ur risksynpunkt särskilt ansvarsfull uppgift. Även om denna grundsats måhända icke äger tillämpning helt generellt på alla områden av statlig och kommunal verksamhet, kan det dock anses fastslaget att den gäller, när fråga är om skada som drabbat personal (av olika kategorier) i militärtjänst eller statliga arbetare eller om skada som i kommunal verksamhet åsamkats personal i hamnrörelse eller vid affärsverken (gas-, vatten-, elverk o. s. v.) eller andra kommunala arbetare.

Förslagets bestämmelser om det allmännas ansvar för skada genom fel eller försummelse i offentlig verksamhet — *culpaansvaret* — skola tillämpas även när skadan drabbat personal i det allmännas tjänst (18 §). Detta skall dock icke gälla, om felet eller försummelsen ej ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last. Det allmännas ansvar mot den egna personalen avses härmed skola i huvudsak bli av samma omfattning som enskild arbetsgivares ansvar i förhållande till hans personal. Förslagets bestämmelser om ersättning på *objektiv grund* för skada till följd av militär eller polisiär verksamhet skola icke tillämpas i förhållande till dem som själva deltaga i åtgärden eller övningen (10 och 11 §§). Härutinnan kompletteras förslaget av författningar om ersättning i anledning av kroppsskada under militärtjänstgöring eller kroppsskada, ådragen under tjänstgöring i civilförsvaret, och liknande samt av lagen om yrkesskadeförsäkring.

I modern skadeståndsrätt finns en tendens att ge domstolarna befogenhet att, när en anställd åstadkommer skada i tjänsten, *jämka den skadeståndsskyldighet som i förhållande till arbetsgivaren eller tredje man åvilar den anställde*. För svensk rätts vidkommande kan hänvisas till 59 § sjölagen, 50 andra stycket sjömanslagen, 10 kap. 3 § luftfartslagen, KF 3/5 1946 med vissa bestämmelser rörande skadeståndsskyldigheten för förare av motordrivet fordon, som tillhör eller nyttjas av staten, 7 § lagen 30/6 1948 angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m. (angående skadeståndsskyldighet för den som för befäl å krigsfartyg) samt lagen 7/3 1929 om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd. Även eljest har jämningsmöjligheten vunnit insteg i lagstiftningen, se beträffande ledamöter av aktiebolags styrelse m. fl. 211 § aktiebolagslagen och beträffande ledamöter av ekonomisk förenings styrelse m. fl. 108 § lagen om eko-

nomiska föreningar. Kommittén har till behandling upptagit frågan, om icke en generell regel av detta slag borde införas, när det gäller ersättnings-skyldighet för funktionärer i offentlig tjänst.

I Sverige har nog, åtminstone tidigare, funnits den uppfattningen, att tjänstemännens personliga skadeståndsskyldighet gentemot skadelidande tredje man vore — jämte det straffrättsliga ämbetsansvaret — ett oskiljaktigt korrelerat till deras ställning i övrigt. Det torde emellertid icke finnas tillräckliga skäl att mot den nämnda tendensen upprätthålla ett obegränsat personligt skadeståndsansvar för de offentliga funktionärerna. Många andra faktorer, t. ex. straffansvaret och minskade avancemangsutsikter, torde ur preventiv synpunkt spela betydligt större roll än skadeståndsrisker. Icke utan fog kan man också göra gällande, att skyldigheten att till obegränsat belopp ersätta uppkommen skada kan på flera områden verka hämmande på handlingskraften i offentlig verksamhet. Överhuvud bör den som arbetar åt annan icke rimligen drabbas av alltför hårda påföljder i anledning av fel eller försummelse som icke helt kan undgås i verksamheten. Det personliga skadeståndsansvaret skall därför enligt förslaget kunna av rätten jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt (19 §). Inom den sålunda uppdragna ramen bör preventionsintresset kunna i tillbörlig utsträckning tillgodoses.

Vad nu sagts gäller även beträffande skyldigheten för den i offentlig verksamhet sysselsatte att regressvis återgälda det allmänna vad detta utgivit i skadestånd till tredje man eller att svara för skada som han direkt åsamkat det allmänna.

Utländska intressen

Kommittén har överbävt, huruvida utlänningar borde i större eller mindre omfattning undantagas från rätt till skadestånd enligt förslaget. Det kunde sålunda t. ex. tänkas, att den utländske medborgarens skadeståndsrätt i förhållande till svenska staten eller kommun i Sverige borde göras beroende av att motsvarande förmån tillkomme svensk medborgare enligt lagstiftningen i den stat som den utländske medborgaren tillhör.⁶ Emellertid kan det knappast anses stå i god överensstämmelse med eftersträfvade grundsatser för mellanfolklig sammanlevnad, att utländska medborgare som i Sverige skadas av organ för svenska staten eller svensk kommun skola intaga en sämre ställning i ersättningshänseende än svenska medborgare. I åtskilliga hänseenden, bl. a. beträffande frihetsberövanden, torde den av Sverige bitradda konventionen om de mänskliga rättigheterna⁷ vila på

⁶ Enligt nordamerikansk rätt synas utlänningar icke äga föra talan mot amerikanska staten med mindre lagstiftningen i det land som utlänningen tillhör tillerkänner amerikanska medborgare motsvarande rätt. Enligt Federal Tort Claims Act undantages från lagens tillämplighet all skada som vållas av amerikanska staten utomlands. Se Street s. 49 f.

⁷ Se riksdagens första lagutskotts utlåtande 1952:17.

den grundtanken, att skillnad icke skall göras mellan egna medborgare och utlänningar.

I viss utsträckning kan det dock tänkas vara befogat att göra skillnad mellan svenska intressen och utländska. Kommittén har därvid närmast haft för ögonen sådana situationer som då ett främmande lands lagstiftning eller rättstillämpning i fråga om skada å svenskt fartyg eller luftfartyg eller egendom, som medföres ombord, helt eller delvis utesluter den skadelidande från rätt till ersättning av staten eller kommun i det främmande landet. Det synes naturligt att den svenska lagen öppnar möjlighet att i motsvarande mån inskränka skadeståndsrätten i förhållande till intressen hemmahörande i sagda land.

Förslaget utgår med hänsyn till vad nu sagts från att utlänningar i princip böra ha samma rätt till skadestånd av det allmänna som svenska medborgare men ger Kungl. Maj:t befogenhet att, i fråga om skada å utländskt fartyg eller luftfartyg eller egendom som medföres ombord, förordna om tillämpning av reciprocitetsprincipen i förhållande till utländska intressen (21 §). De finska och norska förslagen innehålla liknande stadganden.

Krigsförhållanden

Förslaget avser icke att taga ståndpunkt till frågan, i vad mån ersättning bör utgå under krigsförhållanden, då avsteg från eljest tillämpliga regler kunna bli nödvändiga i större eller mindre omfattning. Det har icke ansetts erforderligt att i förslaget införa något uttryckligt stadgande om undantag i detta hänseende. I stort sett torde förslagets bestämmelser — med beaktande att krigsförhållanden medföra att kraven på det allmännas verksamhet få modifieras (jfr 4 §) — kunna tillämpas även då, men förhållandena kunna naturligtvis påkalla inskränkningar genom lagstiftning. Det nu sagda gäller även beträffande andra utomordentliga förhållanden, exempelvis när s. k. beredskapstillstånd råder.

Förslaget till lag om skadestånd i offentlig verksamhet

Inledande bestämmelser

Förslaget gäller i första rummet statens och kommunernas verksamhet. Under förslaget inbegripes emellertid, som förut nämnts, även i viss omfattning verksamhet som bedrivs av andra rättssubjekt än stat och kommun (3 §).¹

1 §

Statlig och kommunal verksamhet

Med denna paragraf och stadgandet i 3 § åsyftas att angiva den yttre ramen för lagstiftningen. 1 § gäller all statlig eller kommunal verksamhet. Med statlig verksamhet avses sådan verksamhet som utövas av regeringen eller riksdagen eller organ som lyda under dem, de statliga domstolarna inbegripna. Vad som i förslaget avses med kommun har angivits i paragrafens andra stycke; definitionen har hämtats från lagen 17/5 1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

För att viss verksamhet skall anses som statlig resp. kommunal förutsättes i förslaget regelmässigt, att verksamheten omhänderhaves av statens resp. kommunens egna organ (jfr s. 40 ff). Å andra rättssubjekt som utöva offentlig verksamhet blir lagen tillämplig allenast om detta följer av 3 §. Verksamhet som drivs av statliga eller kommunala aktiebolag eller föreningar faller regelmässigt utanför den föreslagna lagstiftningen.

Den föreslagna lagen är tillämplig även i fall då ett av lagens ansvarighetsregler omfattat rättssubjekt, t. ex. staten, genom sin verksamhet tillfogar ett annat under lagen hänfört rättssubjekt, t. ex. kommun, skada.

Statens och kommunernas verksamhet är av mycket växlande karaktär och åtskilliga verksamhetsgrenar äro till sin natur sådana att motsvarande verksamhet även drivs eller lika väl kunde drivas av enskilda. Då kommittén ansett sig böra låta förslaget omfatta i princip all statlig och kommunal verksamhet i förut angiven mening, måste lagen innehålla bestämmelse även om vad som skall gälla för offentlig verksamhet som är att likställa med privat verksamhet. Beträffande sådan offentlig verksamhet som sist nämnts föreslås — såsom förut blivit antytt (s. 30) — att skadeståndsansva-

¹ Beträffande den i motiven brukade terminologin jfr s. 23 f.

ret skall följa allmän lag (20 §). För offentlig verksamhet som är att jämställa med enskild har man alltså att tills vidare falla tillbaka på den i huvudsak oskrivna allmänna skadeståndsrätten jämte 6 kap. SL, fränsett de områden där speciallagstiftning rörande skadeståndsansvaret finnes. Vad nu sagts gäller även beträffande verksamhet som utövas av de i 3 § avsedda rättssubjekten. I den mån dessa driva verksamhet som är att likställa med enskild verksamhet — såsom torde vara fallet t. ex. beträffande universitetens skogar — skall alltså enligt 20 § allmän skadeståndsrätt tillämpas.

Utomobligatoriskt skadestånd

Ehuru det ej uttryckligen utsagts i lagtexten, avser den föreslagna lagen — fränsett 18 och 19 §§ — icke inomobligatoriska förhållanden utan allenast utomobligatorisk skadeståndsskyldighet. Det är givet att, när det allmänna uppträder i privaträttsliga avtalsförhållanden, kontraktsrättens vanliga skadeståndsregler skola tillämpas. Utanför lagstiftningens ram avses emellertid såsom förut (s. 27) nämnts skola falla även krav mot det allmänna på fullgörande av offentligrättsliga förpliktelser att prestera något. Som exempel på sådana krav kunna nämnas städernas anspråk mot staten på gottgörelse för indragen s. k. tolag (NJA 1932 s. 247) samt — ehuru med privaträttsliga inslag — redares anspråk på ersättning av staten enligt 31 § sjömanslagen för utgifter med anledning av sjömans sjukdom (NJA 1949 s. 330, med utförligt yttrande av justitierådet Karlgren), krav på folkpension o. s. v.

Förslaget åsyftar ej att reglera rättsanspråk från tjänstemän och andra i den offentliga verksamheten sysselsatta personer på lön eller tjänstepension enligt tillämpliga reglementen. Däremot avses i enlighet med vad som förut framhållits att inbegripa en funktionärs anspråk på ersättning för skada till person eller egendom som uppkommit under tjänstgöringen, fastän detta kan vara att beteckna som inomobligatoriskt; se 18 §.

Kommitténs förslag innehåller vidare i 19 § andra punkten en bestämmelse om att offentlig funktionärs skyldighet att återgälda det allmänna vad det må hava utgivit i skadestånd på grund av hans fel eller försummelse eller att gottgöra skada som han eljest tillfogat det allmänna i tjänsten skall kunna jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Även nu berörda stadgande kan, om man så vill, anses gälla inomobligatoriskt skadestånd.

Culpaansvar och objektivi ansvar

Förslagets huvudprincip är, att det allmännas skadeståndsansvar förutsätter culpa i den offentliga verksamheten. Detta har i 1 § uttryckts med att ersättning skall utgå för skada som vållas genom fel eller försummelse. Med vål-

lande avses här som eljest culpöst förfarande, underlåtenhet att handla inbegripen. När uttrycket »vållas» användes i förslaget, ligger däri även en erinran om att vanliga grundsatser skola tillämpas på sambandet mellan oaktsamheten och skadan; jfr ovan s. 27 f. I 4—8 §§ angives närmare vad som i olika situationer kräves för skadeståndsansvar på grund av vållande.

Förslaget upptager vidare för vissa särskilt angivna fall bestämmelser om skadeståndsansvar på objektiv grund; se 9—11 §§. I 12 § ges en regel beträffande ansvarighet för omhändertagen egendom. Såsom närmare framgår av vad som anföres i anslutning till rubriken till 9—12 §§ avses den reglering av objektivt ansvar som skett i 9—11 §§ ej skola vara uttömmande; andra fall av skadeståndsansvar utanför culpans ram kunna tänkas tillkomma genom rättstillämpningen (jfr s. 71 f).

Konkurrerande skadeståndsbestämmelser

I förslaget upptagas vissa nya grunder, på vilka skadeståndskrav kunna riktas mot det allmänna. Kommittén föreslår, att 1899 års lag om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl. skall upphävas (se s. 82). I övrigt utgår kommittén från att, då skadeståndsskyldighet redan finnes stadgad i olika lagar för speciella områden, dessa bestämmelser skola bestå vid sidan av den nu föreslagna lagen om det allmännas skadeståndsansvar.

Frågan om förhållandet mellan den av kommittén föreslagna lagen och de vid sidan därav bestående speciella regleringarna kan synas erbjuda vissa vanskligheter. Kommittén utgår från att den nya lagen icke kan beröva en skadelidande befogenhet att åberopa annan grund till stöd för ersättningskrav mot det allmänna. Det kan sålunda föreligga möjlighet att i anledning av ett och samma yttre händelseförlopp alternativt yrka skadestånd på olika grunder. Om skada uppstått i grannelagsförhållande, kan exempelvis den skadelidande äga samtidigt åberopa den rätt till skadestånd som föreligger i grannelag och den skadeståndsrätt som må föreligga enligt den nu föreslagna lagen. Där rätt till ersättning medgivits i annan ordning än genom lag, förutsätter kommittén vidare, att denna ersättningsrätt kommer att bestå vid sidan av vad nu ifrågavarande lag stadgar. Detta gäller bl. a. sådana författningar som militärsättningsförordningen och förordningen om ersättning i anledning av kroppsskada, ådragen under tjänstgöring i civilförsvaret (jfr s. 32). Rätt till inomobligatoriskt skadestånd av det allmänna föreligger tydligen också oavsett vad lagförslaget innehåller.

Ibland kan en särskild lag böra förstås så, att den inom sitt område skall vara exklusivt tillämplig på frågan om rätt till skadestånd i anledning av en viss åtgärd eller underlåtenhet och således begränsa tillämpningen av bestämmelserna i den här föreslagna lagen. Då nu gällande lagar som här möjligen kunna komma i fråga torde avse skadestånd i sådan verksamhet som avses i 20 § av förslaget — t. ex. 1886 års järnvägsskadslag, 1902 års

lag om elektriska anläggningar och 1916 års bilskadelag — synes emellertid förslaget icke komma att ge upphov till några praktiska problem. Vid senare utarbetande av nya lagar torde spørgsmålet böra besvaras i lagtext eller motiv. Något generellt uttalande, hur svaret bör utfalla i tveksamma fall, kan knappast göras.

2 §.

Statligt skadeståndsansvar för vissa funktionärer i kommunal tjänst

Enligt 1 § i förslaget skall skadeståndsyrkande enligt lagen riktas mot den som driver den verksamhet vari skadan uppkommit. Emellertid har det funnits otillfredsställande, att kommun skall svara för skada i verksamhet som staten ålagt kommunen att ombesörja utan att något mera framträdande kommunalt intresse är knutet till verksamheten.

När det gällt att bestämma de verksamhetsgrenar, för vilka staten och icke kommunerna bör svara, har kommittén övervägt olika möjligheter. Man kunde tänka sig, att domstol — med hänsynstagande till olika faktorer, såsom kommunens större eller mindre inflytande på sammansättningen av det organ som orsakat skadan, verksamhetens större eller mindre beroende av reglerande statliga författningsföreskrifter och fördelningen mellan staten och kommunen av kostnaderna för verksamheten — skulle äga att från fall till fall avgöra i vad mån staten eller kommunen skulle svara för skadan. Denna linje har dock bedömts såsom icke praktikabel; den ger bl. a. alltför ringa möjlighet att i förväg överblicka hur ansvarigheten kommer att fördelas. En annan möjlighet kunde vara, att man anknöte till besvärreglerna, så att staten och icke vederbörande kommun skulle bära ansvarigheten på alla områden där de kommunala organens åtgärder kunde överklagas enligt besvärbestämmelser som meddelats i särskilda författningar. Då detta emellertid skulle medföra, att kommunerna ej skulle behöva svara för t. ex. skador inom byggnadsväsendet, hälsovården, sjukhus- och skolväsendet — där visserligen bundenheten vid författningsföreskrifter är betydande men det kommunala intresset dock är ganska påtagligt — har en sådan lösning icke kunnat godtagas. Kommittén har i stället valt den metoden att söka i lagen räkna upp vissa verksamhetsområden, inom vilka eventuell skadeståndstalan skall riktas mot staten, även om denna icke utövar verksamheten, och därvid stannat för domar-, åklagar- och polisverksamhet, magistrats- och i motsvarande mån kommunalborgmästares verksamhet, kyrkobokföring och annan prästerlig verksamhet inom svenska kyrkan samt utsöknings-, indrivnings-, uppbörds- och mantalsskrivningsväsendet. Det må anmärkas, att något liknande problem icke möter i Danmark och Norge, där verksamhet av här avsett slag icke drives i kommunal regi.

Kommittén har i detta sammanhang även övervägt, om staten borde svara

för fel och försummelser av överförmyndare med avseende å förmyndarkontrollen, oaktat överförmyndaren utses av kommunen.¹ Kommittén har dock stannat för att kommunerna böra själva bära skadeståndsansvar för fel och försummelser i överförmyndarnas verksamhet. Efter de ändringar som 1940 genomfördes inom förmynderskapslagstiftningen ha riskerna reducerats i sådan grad att det knappast kan väcka betänkligheter att låta kommunerna svara för överförmyndarna.

Om annat kommunalt organ än de som avses i paragrafen medverkat till viss skada, bli staten och kommunen enligt allmänna rättsgrundsatser solidariskt ansvariga.

3 §.

Skadeståndsansvar för vissa särskilda institutioner

Offentligrättsliga uppgifter omhändervhas icke allenast av staten och kommunerna utan även i icke obetydlig omfattning av andra särskilt bildade rättssubjekt.² Som förut (s. 22 f) nämnts har det synts påkallat, att även dylika juridiska personers skadeståndsskyldighet regleras i lagen.

Förslaget upptager därför i 3 § stadgande, att lagen skall i tillämpliga delar gälla jämväl för universitet, högskola och akademi så ock för skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, sjömanshus och annan dylik offentlig inrättning.

De i 3 § uppräknade rättssubjekten äro samtliga underkastade speciell offentligrättslig reglering med avseende å organisation och uppgifter. För verksamheten vid universitet och högskolor gälla av Kungl. Maj:t fastställda statuter och stadgar. Ätminstone Stockholms högskola och handelshögskolan i Stockholm torde vara att anse som stiftelser. Skogsvårdsstyrelserna och sjömanshusen äro offentligrättsliga bildningar av specifik natur; deras organisation och verksamhetsuppgifter fastställas genom särskilda författningar. Hushållningssällskapen äro föreningar; allmänna grunder för deras verksamhet ha meddelats genom författning, och deras stadgar fastställas av Kungl. Maj:t.

I 3 § nämnes jämte dessa uppräknade rättssubjekt »dylik offentlig inrättning». I bestämmningen ligger ett krav på att sådan inrättning — såväl i fråga om organisation som beträffande verksamhetsuppgifterna — skall vara jämförlig med de särskilt uppräknade juridiska personerna. Härav följer, att endast en snäv krets av rättssubjekt bör hänföras under stadgandet. Hit böra räknas sådana speciella inrättningar som Danvikens hospital och Jernkontoret. Vanliga aktiebolag eller ekonomiska eller ideella för-

1 Beträffande frågan om överförmyndarna böra anses ingå i det allmännas organisation jfr s. 41; se ang. överförmyndarnas verksamhet även s. 47.

2 Se Fahlbeck, Förvaltningsrättsliga studier II s. 138 och 156; Herlitz II s. 281 ff; Strömberg, Rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, 1949, s. 100, samt Sundberg, Allmän förvaltningsrätt, 1955, s. 107 ff. Jfr ock Westman i FT 1954 s. 191 ff.

eningar falla däremot utanför, även om staten skulle ha pålagt dem vissa allmänna uppgifter eller en eller flera styrelseledamöter utses av staten eller kommun. Det är exempelvis icke avsett, att sådana sammanslutningar som Röda korset och Centralförbundet för befälsutbildning skola omfattas av paragrafen. Vad nu sagts gäller också bl. a. Sveriges advokatsamfund, som åtagit sig vissa disciplinära befogenheter. Detta samfundets stadgar fastställas visserligen av Kungl. Maj:t, men samfundets verksamhet kan dock i det väsentliga ej anses jämförlig med den som utövas av de i 3 § uppräknade rättssubjekten.

Mera tveksamt kan det synas vara, hur de allmänna sjukförsäkringskassorna i förevarande hänseende skola behandlas.³ Dessa, som icke längre äro att anse som föreningar, torde med hänsyn till sin organisation och ställning i övrigt böra anses falla under stadgandet. Ur vissa synpunkter kunna de f. ö. jämföras med kommunala förvaltningsenheter. Frågan har dock knappast större praktisk betydelse, då man svårligen kan tänka sig, att sjukförsäkringsverksamheten skulle kunna föranleda skadeståndsskyldighet gentemot medlemmarna. Det må framhållas, att 19 § blir tillämplig på befattningshavarnas eventuella ersättningskyldighet i förhållande till sjukförsäkringskassorna, om dessa anses omfattade av 3 §.

Såsom ovan (s. 23) antytts förekommer det, att rättssubjekt som avses i 3 § driver, förutom den huvudsakliga verksamhet av offentligrättslig natur som föranlett att rättssubjektet hänförts under 3 §, jämväl verksamhet som är att jämställa med enskild verksamhet. I sistnämnda hänseende blir jämlikt 20 § allmän skadeståndsrätt tillämplig. Vad i 19 § är stadgat om jämkning av skadeståndsansvaret för funktionär skall emellertid gälla jämväl inom den del av verksamheten som är att jämställa med enskild verksamhet (se 20 § tredje stycket).

Skadestånd på grund av fel eller försummelse

4 §.

Vilka skola anses ingå i det allmännas organisation?

Det är förenat med vissa svårigheter att fastställa vilka myndigheter och funktionärer som böra anses tillhöra det allmännas organisation och vilka som falla utanför. Gränsdragningen blir avgörande för frågan om lagen överhuvud skall vara tillämplig och det är därför av vikt att såvitt möjligt klargöra vad som hör dit. Ett särskilt spörsmål är, om stat och kommun skola svara för fel eller försummelse av alla slags myndigheter och funktionärer som anses höra till deras organisation (jfr s. 44 ff).

³ Jfr lagrådets yttrande över förslaget till lag om allmän sjukförsäkring; prop. nr 312/1946 s. 387.

Frågan vilka myndigheter och funktionärer som överhuvud böra anses höra till den statliga eller kommunala organisationen torde knappast erbjuda några större svårigheter så länge det gäller funktioner vilka utövas av personer som äro direkt anställda av stat eller kommun. Hit höra regelmässigt även de som äro avlönade av staten eller av kommun med vissa bestämda arvoden. Med dem böra också jämsställas förtroendemän, t. ex. ledamöter av kommunala nämnder. Även olika slag av nämndemän vid domstolar höra uppenbarligen till den statliga eller kommunala organisationen. Frågan blir svårare att bedöma i andra fall. Åtskilliga offentliga funktioner utövas av personer som särskilt förordnats därtill eller auktoriserats för vissa uppgifter utan att vara knutna till stat eller kommun på nyss angivet sätt. I några av dessa fall måste även den som varken har anställning hos eller visst arvode av stat eller kommun anses tillhöra den statliga eller kommunala organisationen. Det är av avgörande betydelse, om vederbörande bör anses handla å det allmännas vägnar eller om han skall anses verksam i egen rörelse eller för tredje mans räkning. För gränsdragningen kan däremot icke anses ensamt avgörande, om vederbörande i händelse av fel eller försummelse är underkastad ansvar enligt 25 kap. SL. Den som är förordnad att förrätta tjänsteärende är enligt SL 25:11 underkastad ämbetsansvar, men det är icke därmed sagt att fel eller försummelse vartill han gjort sig skyldig skall anses ha begåtts i offentlig verksamhet. Kommittén har uppmärksammat bland annat följande fall.

Överförmyndare torde böra anses ingå i det allmännas organisation för rättsvård eller i allt fall uppgift av därmed jämförlig art. Vidare torde *dispaschör* böra anses ingå i det allmännas organisation för rättstvisters avgörande oaktat han erhåller ersättning för sitt arbete av parterna. Vanlig *skiljedomare* kan däremot icke anses höra hit, även om han förordnats av offentlig myndighet.

Notarius publicus torde vara att betrakta som auktoriserad enskild näringsidkare. Han synes icke böra inräknas i den statliga organisationen. De fel eller försummelse, till vilka han må göra sig skyldig, äro att anse som begångna i hans egen verksamhet. Den som förordnats till *rättens ombudsman* synes icke heller — trots namnet — böra hänföras till den statliga organisationen. Han bör enligt kommitténs mening betraktas som en konkursboets funktionär, ehuru av säkerhetsskäl utsedd av rätten. Ej heller *offentlig försvarare* kan anses tillhöra den statliga organisationen; han är att betrakta som biträde åt och ombud för parten. *Barnavårdsman* som icke är kommunalt anställd utan endast erhållit förordnande för barnet i fråga torde böra anses som barnets representant och behandlas på samma sätt som av rätten utsedd förmyndare eller god man. *Barnavårdsman* som är anställd mot lön eller arvode av kommunen tillhör däremot dess organisation.

Kommissionär hos statsmyndighet, förordnad enligt KK 18/10 1946 angående kommissionärer tillhörande statsförvaltningen, torde i denna sin egenskap stå utanför den statliga organisationen. Han är i övervägande grad att betrakta som uppdragstagare i förhållande till den som tager hans tjänster i anspråk och han äger uppbära arvode av denne. Kommissionär i domsaga intager däremot en annan ställning och synes ha så nära anknytning till den statliga organisationen, att staten bör svara för fel och försummelse till vilka han gör sig skyldig i sin

verksamhet (se 38—41 §§ domsagostadgan 11/6 1943 ävensom KF 30/6 1943 angående kommissionärsavgift i domsagorna). *Stämningmän* torde — ehuru frågan är tveksam — böra anses icke tillhöra den statliga eller kommunala organisationen. De få arvode av den som anlitar dem och torde, ehuru auktoriserade, få anses handla enligt dessas uppdrag. Även om det är rätten som givit dem uppdrag att delge stämning e. d., torde de böra anses stå utanför den organisation varom här är fråga.

Vad angår sådan jämlikt 18 § polislagen och 46 § polisreglementet förordnad *ordningsvakt* som är anställd i enskild tjänst — t. ex. en dörrvakmästare vid ett privat restaurangföretag — kan icke enbart den omständigheten att han bekläts med ordningsvaktsförordnandet (varmed följer polismans skydd och befogenhet) medföra, att det allmänna därigenom skall anses ha iklätt sig ansvar för hans handlande. — Det förekommer att såsom villkor för anordnande av större idrotts-evenemang, motor- och travtävlingar e. d. föreskrives att polisbevakning skall upprätthållas på arrangörens bekostnad. Icke sällan tillhandahålles för sådant ändamål personal ur stats- eller reservpolisen mot fastställd taxa. Det kan ifrågasättas, om det allmänna i sådana fall skall bära skadeståndsansvar för den till förfogande ställda polispersonalen. Enligt kommitténs mening bör, om ordningens upprätthållande skall bekostas av arrangören, även skadeståndsvaret bäras av denne. Polisen är under sagda tjänstgöring icke i allmän tjänst i den mening förslaget avser.

Inom hälsovården tillhöra *provinsialläkare* och *distriktsveterinär* den statliga organisationen. En annan fråga är, om skada i deras praktik med hänsyn till de omständigheter under vilka den bedrivs bör undantagas från rätten till ersättning enligt förslaget. Härom se nedan s. 47 f. Enligt *epidemilagen* skall myndighet under vissa förutsättningar föranstalta om tillkallande av läkare (se t. ex. 2 § 2 mom. och 5 mom. första stycket i lagen). Motsvarande gäller enligt 1918 års lag angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar (7 § i lagen). Härvid kan även privatpraktiserande läkare anlitas; han erhåller då ersättning av allmänna medel. Skulle en sålunda tillkallad läkare, vilkens behandling patienten är skyldig att underkasta sig, vålla patienten skada, bör enligt kommitténs mening ersättningsskyldighet för det allmänna inträda. — Kommittén vill vidare i detta sammanhang anmärka, att till kommittén för att tagas i betraktande vid fullgörande av utredningsuppdraget överlämnats en av universitetskanslern den 26 februari 1954 avgiven framställning om utredning rörande *medicine och odontologie kandidaters ansvarighet* för skador som de kunna orsaka under obligatorisk klinisk tjänstgöring. I praxis ha delade meningar uppkommit rörande dessa kandidaters ställning under sådan tjänstgöring som nu nämnts. Å ena sidan har gjorts gällande, att kandidaterna icke bure något ansvar i vare sig straffrättsligt eller skadeståndsrättsligt hänseende för de fel eller försummelser som de låte komma sig till last under klinisk tjänstgöring för sin utbildning. Däremot bure den handledande läkaren, i den mån han brustit i instruktion eller övervakning, ansvarighet för kandidatens fel eller försummelse. Å andra sidan har den meningen framförts att åtminstone mindre maktpåliggande uppgifter borde kunna överlämnas till kandidaterna att utföras på deras eget ansvar. Kommittén vill för sin del konstatera, att dessa kandidater, medan de på nu nämnt sätt tjänstgöra på klinik, äro att hänföra till personal som sysselsättes i offentlig verksamhet och att följaktligen enligt förslaget klinikens huvudman har att bära skadeståndsansvar i förhållande till patienterna för kandidaternas fel och försummelser i tjänsten på samma sätt som i fråga om övrig personals fel och försummelser. En rimlig begränsning av kandidaternas personliga skadeståndskyl-

dighet (liksom av deras regressansvar i förhållande till huvudmannen) synes kunna uppnås genom 19 § i förslaget.

Till den statliga organisationen torde vidare böra räknas exempelvis provtagare och andra *kontrollanter* som förordnas enligt KK 22/5 1942 angående förfarandet vid pastörisering av mjölk och grädde m. m. liksom fisketillsynsmän, förordnade enligt Kungl. Maj:ts instruktion 20/5 1955 nr 274 eller enligt lagen 30/11 1956 om tillsyn över vattendrag m. m. På motsvarande sätt böra till den kommunala organisationen anses höra tillsynsmän förordnade enligt lagen 3/6 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Alla dessa handla å det allmännas vägnar.

Apotekare bör — liksom *notarius publicus* — betraktas som auktoriserad näringsidkare och anses stå utanför det allmännas organisation.

Ibland kan en enskild näringsidkare ha fått en speciell uppgift att handla å det allmännas vägnar som bör medföra att han vid utövande av just denna funktion får anses tillhöra dess organisation. Det gäller t. ex. *skorstensfejare* som äger att i samband med brandsyn meddela föreläggande om avhjälpande av brist i brandskyddshänseende (11 § 4 mom. och 12 § brandstadgan). Tydligt är, att han ej kan anses därvid handla på någon enskilds uppdrag utan företräder det allmänna (d. v. s. kommunen).

En fråga som i utländsk praxis vållat vissa svårigheter har varit, huruvida det allmänna skall underkastas skadeståndsskyldighet i anledning av fel eller försummelse i arbete som utlämnats på *entreprenad*. Huvudregeln måste vara, att det allmänna undgår att betala ersättning för skada i följd av fel eller försummelse vid det arbete som entreprenören åtagit sig att utföra.¹ Kommittén håller dock före, att om t. ex. en kommun på entreprenad upplåter verksamhetsuppgifter av typiskt offentlighetsrättslig natur (t. ex. inom hälsovården), kommunen kan bli skyldig att svara även för entreprenörens och hans anställdas fel eller försummelser. När en offentlighetsrättslig förpliktelse att handla åvilar kommunen, torde kommunens ansvar icke alltid kunna elimineras genom att arbetets utförande ordnas med entreprenad. Frågan blir av betydelse, när entreprenören är insolvent.

Förutsättes styrkt culpa hos viss funktionär?

Den föreslagna lagtexten kräver för skadeståndsansvar att fel eller försummelse föreligger. Däremot anges icke, att felet eller försummelsen skall ha visats ligga viss utpekad funktionär till last. I allmänhet torde man kunna hänföra felet till en viss persons handlande eller underlåtenhet att handla. Men detta är icke nödvändigt. Man kan nöja sig med att konstatera att någon eller några som handlat eller underlåtit att handla å statlig eller kommunal myndighets vägnar måste ha gjort sig skyldiga till fel eller försummelse av den beskaffenhet att skäligen anspråk på verksamheten därigenom åsidosatts. För att skadeståndsansvar för det allmänna skall uppkomma kräves sålunda icke, att den befattningshavare som gjort sig skyl-

¹ Jfr ang. fastighetsägares ansvar för entreprenör NJA 1947 s. 23.

dig till felet eller försummelsen blir straffad eller dömd att utge skadestånd eller ens kan identifieras. Jämväl s. k. *anonyma fel*² grunda enligt förslaget skadeståndsansvar för det allmänna.

Man torde också böra räkna med att skadeståndsansvar enligt förslaget understundom kan komma att inträda för det allmänna, oaktat någon sådan försummelse icke kan antagas ligga viss befattningshavare till last att han själv skulle kunna ådömas skadestånd. Flera befattningshavare kunna t. ex. ha medverkat till skada på sådant sätt att skadan framstår som culpöst vållad i verksamheten utan att skadeståndsanspråk mot någon av de medverkande personligen kan göras gällande. Man kan här tala om *kumulerade fel* vilka tillhopa böra grunda skadeståndsansvar för det allmänna.

Såvitt angår *representativa och styrande organ* — t. ex. stadsfullmäktige och drätselkammare — kan det också ifrågasättas, huruvida det är behövt att påvisa culpa hos enskilda medlemmar av det beslutande organet och om icke organets beslut bör ådraga huvudmannen skadeståndsansvar på samma sätt som en bolagsstämma eller bolagsstyrelse ådrager bolaget dylikt ansvar, om stämman eller styrelsen som sådan handlar ovarsamt. Detta spörsmål blir knappast aktuellt enligt förslaget, då man redan på grund av vad nyss sagts ofta ej behöver söka konstatera fel eller försummelse av någon viss eller några vissa personer. Man kan utan sådan efterforskning nöja sig med att konstatera, att beslutet måste tillskrivas sådant fel eller sådan försummelse som enligt den i lagen angivna normen icke kan undgå att ådraga det allmänna skadeståndsansvar.

Undantag från culpaansvaret beträffande vissa organs handlande eller särskilda verksamhetsområden?

Kommittén övergår här efter till frågan, huruvida det allmänna bör enligt culparegeln svara för alla som enligt det förut sagda skola anses tillhöra dess organisation eller om någon begränsning bör ske.

Kommittén vill först nämna, att det ifrågasatts, huruvida icke från statens ansvarighet skulle uttryckligen undantagas skador som kunde uppkomma genom *riksdagens beslut*. Kommittén anser, att det knappast kan tänkas något praktiskt fall, när staten borde göras ansvarig i anledning av riksdagens åtgöranden. Något uttryckligt undantag har ej funnits motiverat.

Beträffande här efter skadeståndsskyldighet för staten i anledning av *regeringens handlande* kunde anföras, att en bedömning av regeringens handlande borde äga rum allenast i den ordning §§ 106 och 107 regeringsformen stadga. Häremot må erinras, att domstolarna i Danmark och Norge sedan länge haft befogenhet att pröva lagligheten av regeringens handlingar

² Jfr NJA 1929 s. 253 (»bristande tillsyn och försummelse från tullverkets sida»). Jfr även Poul Andersen s. 97.

— för övrigt icke endast i skadeståndsväg utan även med kassationsrätt — utan att detta förhållande såvitt man kan bedöma medfört några menliga komplikationer. Båda länderna ha liksom vårt land regler om konstitutionellt ansvar för regeringens ledamöter, med möjlighet till riksrättsåtal i sista hand. Vidare bör framhållas, att även i Sverige redan enligt gällande rätt de allmänna domstolarna kunna komma att ingå i prövning av lagligheten hos vissa regeringsbeslut. Domstol torde sålunda kunna såsom grundlags- eller lagstridig åsidosätta exempelvis en författning, vilken kränker enskild rätt, eller ett av regeringen fattat beslut om åläggande av vite, om det befinnes olagligt. Det torde icke kunna göras gällande, att man härigenom kommit i motsättning till grundlagsbuden om statsrådets konstitutionella ansvar. Möjligen skulle man mot ett generellt skadeståndsansvar för regeringens handlingar kunna anmärka, att vissa verksamhetsområden borde på grund av sin natur hållas utanför domstolsprövningen. Detta skulle särskilt kunna gälla regeringshandlingar på det försvarspolitiska eller diplomatiska planet, i synnerhet om skadan drabbar utländska intressen.³ Ett undantag i nu angivet hänseende synes emellertid sakna praktisk betydelse. Kommittén har alltså kommit till det resultatet att staten bör i skadeståndsväg svara även för fel och försummelser av regeringen. Det må framhållas, att ett oriktigt beslut kan bero av fel eller försummelse i vederbörande departement. Det kan knappast anföras något sakligt skäl för att ej låta staten svara därför enligt de allmänna förutsättningarna för skadeståndsansvar enligt förslaget.

Vissa särskilda problem möta i fråga om *domstolarnas verksamhet*. Att en dom vunnit laga kraft torde visserligen icke i och för sig utgöra hinder mot att låta en skadeståndstalan enligt förslaget riktas mot staten på grund av påstått fel i domen. Men ett av huvudsyftena med rättskraftsinstitutet, nämligen att tvisten skall bringas ur världen, talar för att en skadeståndstalan mot staten i anledning av förment fel i domen icke bör utan vidare tillåtas. Tillvägagångssättet bör i stället regelmässigt vara, att den som anser sig förfördelad begär resning eller anför besvär över domvilla. Har skadan inträtt redan till följd av icke lagakraftäggande dom, torde skadeståndstalan emellertid böra tillåtas även i fall då domen upphävts eller ändrats efter begagnandet av ordinärt rättsmedel. I Sverige har vidare sedan gammalt varit brukligt, att en person, som ansett sig oriktigt behandlad av domstol, anmält domaren för justitiekanslern, justitieombudsmannen eller militieombudsmannen, vilken, om han funnit anmälan grundad, i samband med ansvarstalan yrkat åläggande för den felande domaren att erlægga skadestånd, där sådant ej betalats godvilligt. Det har i anslutning till vad nu sagts förefallit kommittén naturligt att föreslå, att skadeståndstalan mot det allmänna i anledning av innehållet i domstols eller domares beslut icke bör få väckas med mindre beslutet upphävts eller ändrats eller ock

³ Se Street s. 50 f och 72 f.

domaren åtalats för ämbetsbrott eller åklagaren biträder skadeståndstalan (8 §).

Fel i högsta domstolens och regeringsrättens dömande verksamhet kunna för närvarande påtalas endast inför riks rätt i form av ansvarstalan mot vederbörande domare personligen. Åklagaren inför riksrätten — justitiekanslern, justitieombudsmannen eller militieombudsmannen — lär ha befogenhet och sannolikt även skyldighet att å den skadelidandes vägnar utföra hans ersättningstalan inför riksrätten.⁴ Någon ansvarighet för staten i anledning av det begångna felet föreligger icke enligt gällande rätt. Riksrättsåtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten har aldrig förekommit; däremot har det inträffat att, sedan fel upptäckts i en av högsta domstolen meddelad dom, de ansvariga ledamöterna frivilligt ersatt skada som vållats av felet. Att staten i fortsättningen i anledning av fel av högsta domstolen eller regeringsrätten skulle kunna göras skadeståndsansvarig inför något annat forum än riks rätt förefaller icke lämpligt. Det är en öppen fråga huruvida grundlagsändring erfordras för att skadeståndstalan mot staten skall kunna föras vid riks rätt. Ordalagen i §§ 101 och 102 regeringsformen kunna knappast anses uppställa något hinder mot att dylik talan tillåtes i samband med åtal mot vederbörande domare. Enligt RB 22:1 må talan om enskilt anspråk i anledning av brott föras även mot annan än den åtalade i samband med åtal för brottet. Skäl kunna åberopas för att, om åtal väckes inför riks rätt, tillämpa samma regler om kumulation som genom RB godkänts för vanlig process. Utredningen i rättegången torde icke behöva bli mera omfattande genom att skadeståndstalan mot domaren personligen kombineras med ett yrkande att jämväl staten skall förpliktas ersätta skadan.

Kommittén vågar ej uttala någon bestämd mening i frågan, om regeringsformen må anses tillåta att skadeståndstalan mot staten upptages av riks rätt i samband med åtal mot vederbörande. Då fråga om skadeståndsskyldighet för staten i anledning av fel eller försummelse i högsta domstolens eller regeringsrättens dömande verksamhet kan tänkas uppkomma ytterligt sällan, har kommittén likväl ej ansett det erforderligt att föreslå någon grundlagsändring i detta vanskliga ämne. Reglerna om riksrätten äro mycket ålderdomliga i flera hänseenden och det synes knappast böra komma i fråga att upptaga det nu berörda speciella spörsmålet till behandling utan samband med en mera genomgripande revidering.⁵ Det må bl. a. nämnas, att § 101 regeringsformen är tillämplig blott när grövre fel förekommit i högsta domstolens eller regeringsrättens dömande verksamhet. Att utvidga möjligheterna att föra skadeståndstalan mot staten vid riksrätten till att omfatta andra fall än då åtal och skadeståndstalan kan väckas mot

4 Se Fahlbeck, Riksrättsinstitutet, 1924, s. 50 ff och Naumann, Sveriges statsförfattningsrätt IV, 2:a uppl. 1883—1884, s. 266.

5 Gärde m. fl., Nya rättegångsbalken, 1949, s. 274.

6 Jfr direktiven för författningsutredningen; riksdagsberättelsen 1955 s. 46.

domaren personligen torde vara uteslutet. En förutsättning för att skadeståndstalan mot staten skall kunna föras vid riks rätt måste alltså vara att den väckes i anslutning till åtal mot domaren.

Kommittén utgår i övrigt från att — om fråga rörande ersättnings skyldighet för staten med anledning av fel eller försummelse av justitieråd eller regeringsråd skulle uppkomma — staten, oavsett vad som må anses gälla om riksrättens behörighet, ej undandraget sig att betala det skadestånd som skolat utgå enligt lagens materiella regler. Några svårigheter torde enligt kommitténs bedömning icke möta att utan rättegång utreda de fall som här möjligen kunna tänkas förekomma.

Kommittén har här också ansett sig böra diskutera ett par andra särskilda verksamhetsområden. Det ena gäller *överförmyndarkontrollen*. Som förut nämnts böra överförmyndarna anses ingå i det allmännas organisation. Det har inträffat, att brist i överförmyndarkontrollen tidigare medverkat till betydande förluster för omyndiga. Enligt hittillsvarande rättspraxis⁷ ha staten och kommunerna icke ansetts pliktiga att ersätta skada, uppkommen genom överförmyndares försummelser med avseende å kontrollen över förmyndares förvaltning. (Enligt dansk och norsk rätt synes däremot det allmänna redan nu svara för fel och försummelser i tillsynen över förmyndarvården.⁸) Det torde icke vara motiverat att vid lagstiftning i förevarande ämne från det allmännas ansvar undantaga förmyndarkontrollen. Vad som kunde komma under diskussion synes vara, huruvida staten borde bära ansvaret för här ifrågasvarande brister oaktat överförmyndarna utses av kommunerna. Kommittén har dock stannat för att kommunerna böra själva bära skadeståndsansvar för fel och försummelser i överförmyndarnas verksamhet (jfr s. 39).

Vad angår den *sjukvård* som det allmänna ombesörjer har rättspraxis fastslagit, att huvudmannen för sjukhus är ansvarig för den på sjukhuset anställda personalens fel och försummelser; för skada som uppkommer i sådan öppen vård — poliklinisk behandling — som är att anse som vederbörande läkares på sjukhuset bedrivna enskilda mottagning svarar dock icke sjukhusets huvudman.⁹ Förslaget åsyftar icke att göra någon ändring i detta avseende. Beträffande sådan öppen vård och behandling som patienten är skyldig att underkasta sig, såsom skyddskoppypning eller åtgärder mot tuberkulos, epidemiska sjukdomar eller könssjukdomar, förefaller det klart, att det allmänna bör svara för begångna fel enligt lagens huvudregel. Viss annan vård och behandling, t. ex. s. k. förebyggande mödravård samt den hjälp som distriktsbarnmorskorna tillhandahålla, är kost-

7 NJA 1937 not A 157, 158.

8 Se för danskt vidkommande lov om overformynderiet nr 254 av den 27 maj 1950 §§ 8 och 11 samt för norskt vidkommande lov om vergemål for umyndige av den 22 april 1927 nr 3 § 92.

9 Se NJA 1925 s. 103, 1932 s. 373 och 572, 1938 s. 22, 1942 s. 718, 1945 s. 617, jfr 1952 s. 270. Förslag föreligger att i huvudsak överföra den i texten nämnda enskilda mottagningen i sjukhusinnehavarens regi; se sjukhuslagstiftningskommitténs betänkande med förslag till sjukhuslag, SOU 1956:27, s. 74 ff.

nadsfri, vilket på detta område måhända kunde anses utgöra ett skäl för att det allmänna ej borde svara för skada genom fel eller försummelse i verksamheten. Det synes emellertid stå bäst i överensstämmelse med de synpunkter som uppbära den föreslagna lagstiftningen, att det allmänna svarar även för fel och försummelser i dylik verksamhet. Beträffande härefter provinsialläkares praktik kan anföras, att den i hög grad liknar den verksamhet som bedrivs av privatpraktiserande läkare. Man kunde därför tänka sig att därvidlag göra undantag från det allmännas ansvarighet och låta den felande läkaren själv ensam bära ansvaret för sina åtgärder. Emellertid är allmänheten i många distrikt helt hänvisad till provinsialläkaren som den ende läkaren i orten. Kommittén har därför stannat för att icke göra något undantag från ansvarigheten beträffande sådan sjukvård, som ombesörjes av det allmänna.

Vad nu sagts om provinsialläkare är jämväl tillämpligt beträffande distriktsveterinär.

En betydelsefull fråga är, om någon begränsning i ansvaret enligt culpa-regeln bör göras beträffande dem som omhänderhava *de minst kvalificerade funktionerna*, såsom skrivbiträden, sjukhusbiträden, arbetare, meniga värnpliktiga med flera.

Enligt DL 3-19-2 och NL 3-21-2 svarar en arbetsgivare för skada orsakad av culpa hos en arbetare. I Sverige är läget ett annat. Principalansvaret i den allmänna skadeståndsrätten sträcker sig hos oss i rent utomobligatoriska förhållanden icke längre än att arbetsgivaren svarar för förmän och andra arbetsledare samt sannolikt även för arbetare, som beklåtts med en ur risk-synpunkt särskilt ansvarsfull ställning.¹⁰ Ansvaret anses sålunda icke i allmänhet omfatta den vanlige arbetarens culpösa beteende. I den mån utan stöd av särskild lagstiftning skadeståndsskyldighet i Sverige antagits föreligga för stat eller kommun har ansvarigheten grundats på allmän skadeståndsrätt; och det är alltså dennas regler om principalansvaret som hos oss tillämpats även på sådana områden som militärväsen, hamnväsen, vägväsen o. s. v., där rättspraxis ansett skadeståndsskyldighet för det allmänna föreligga. I kontraktsförhållanden — bortsett från fall när en arbetskamrat skadats — antages en svensk företagare i regel svara även för en arbetares vållande. I vissa gränsfall har man, när det gällt stats och kommuns skadeståndsskyldighet, betraktat förhållandet mellan det allmänna och den skadelidande såsom kontraktsrättsligt eller därmed likställt och på den grund ålagt ansvar även för arbetare och motsvarande. Kommun har sålunda ansetts ansvarig för skada som en sjuksköterskeelev åsamkat på kommunens sjukhus intagen patient.¹¹

Å svensk sida har det helt naturligt varit föremål för tvekan, om man nu

10 Karlgren s. 164.

11 NJA 1925 s. 103.

— för offentlig verksamhet — skulle kunna frångå den eljest tillämpade avgränsningen beträffande principalansvaret. Kommittén har stannat för att detta i viss utsträckning bör ske. Utgår man från synpunkten att all offentlig verksamhet bör hålla en skälig standard, ligger det nära till hands att vid fel eller försummelse, med beaktande av vad som rimligen kan krävas, anse standarden eftersatt, oavsett vem som begått felet eller försummelsen. Allmänheten anser sig nog även i den lägste befattningshavaren möta en representant för den offentliga verksamheten. De skäl som kunna åberopas till stöd för den nuvarande begränsningen av principalansvaret göra sig icke heller så starkt gällande inom offentlig verksamhet. Det är framför allt i smärre förhållanden som ett obegränsat principalansvar kan verka betungande. Slutligen har framträtt önskemålet att här vinna större rättslikhet med Danmark och Norge. Lagförslaget utgår därför från att det allmänna skall svara för fel eller försummelse i offentlig verksamhet, oavsett vem som är den skyldige. Från regeln göres emellertid ett omfattande och praktiskt viktigt undantag, som framför allt får sin betydelse beträffande *arbetare*. Undantaget består däri, att regeln i allmänhet ej skall gälla i affärsdrivande verksamhet eller annan förvaltning som kan likställas med privat verksamhet. När förslaget (20 §) anger att allmän lag i regel skall gälla beträffande sådan offentlig verksamhet som är att jämställa med enskild verksamhet, innebär detta bl. a. att den allmänna skadeståndsrättens regler om principalansvaret med vissa förbehåll skola vara tillämpliga på sådana områden.

Även i ett annat hänseende har kommittén ansett det vara naturligt att i huvudsak bibehålla den allmänna skadeståndsrättens grundsatser i fråga om principalansvaret. Lagen skall enligt vad ovan framhållits gälla även till förmån för dem som *själva äro anställda i eller eljest sysselsättas i offentlig verksamhet*. Inom allmän skadeståndsrätt har emellertid både hos oss och på sina håll i utlandet ansetts, att arbetsgivaren i regel icke svarar för skada som drabbat en arbetare genom arbetskamrats vållande.¹² Från denna ståndpunkt har kommittén icke ansett sig böra avvika i förevarande sammanhang. Enligt förslaget skall därför det allmänna ej svara för skada som drabbar någon som själv sysselsättes i verksamheten, med mindre fel eller försummelse ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last (18 §). Förslaget kompletteras i detta hänseende av lagstiftningen om yrkesskadeförsäkring m. m.

Här må slutligen nämnas, att frågan, om det allmänna skall svara för skada som uppkommer till följd av *strejk* av dess personal, behandlas i ett senare avsnitt (s. 53 f).

¹² Karlgren s. 157 ff, Poul Andersen s. 155, samt om den i England numera övergivna s. k. common-employmentdoktrinen A. Vinding Kruse i TFR 1948 s. 472 ff. Se ock Grönfors, Trafikskadeansvar, 1952, s. 269.

Under vilka omständigheter skall skadan anses ha vållats i den offentliga verksamheten?

I utlandet — England, Frankrike, Tyskland och USA — har det vid bestämmande av det allmännas skadeståndsansvar visat sig förenat med vissa svårigheter att klargöra, vilka moment som skola anses vara av avgörande betydelse för bedömning av frågan huruvida en anställd som åstadkommit skada handlat i tjänsten eller ej.¹³ En synpunkt som man därvid mött är att skada som tillfogats uppsåtligen icke är att anse som åstadkommen i tjänsten. Den amerikanska Federal Tort Claims Act utesluter uttryckligen från statens (unionens) skadeståndsansvar sådan skada.¹⁴ På andra håll har man gjort gällande, att skadevållande handlingar som äro straffbelagda eller vila på rättsstridiga motiv eller innefatta grov oaktsamhet äro begångna utom tjänsten. Det kan förtjäna nämnas, att i Frankrike mycken tvekan rått om militärchaufförers vållande av skada genom trafikovarsamhet när de färdats med det militära fordonet utan lov. Praxis hänför numera dessa skador till skador i tjänsten.

För oss torde dessa utländska distinktioner vara av relativt ringa värde. Det är t. ex. uppenbart att den omständigheten att handlingen är belagd med straff ingalunda medför, att den enligt svensk uppfattning faller utom tjänsten. Att uppsåtliga handlingar som medfört skada ibland böra anses utförda utom tjänsten oaktat de begåtts å tjänsterummet eller under liknande samband med tjänsten torde väl vara riktigt, men det gäller långt ifrån som allmän regel. Den omständigheten att det begångna felet är uppsåtligt och därmed också ofta grövre än ett culpöst fel synes i regel göra det så mycket rimligare att skadestånd utgår. I vårt land torde man i stället i nu förevarande avseende böra hämta ledning av det straffrättsliga ämbetsansvaret. Har en tjänsteman gjort sig skyldig till överträdelse av tjänsteplikt¹⁵, läser handlingen också i regel ha den anknytning till verksamheten som är nödvändig för att det allmänna skall kunna åläggas skadeståndsskyldighet enligt förslaget. Handlingen är med andra ord begången i den offentliga verksamheten. En gärning kan icke anses begången i tjänsten enbart på den grund att den förövats i tids- eller rumssammanhang med förrättandet av tjänsten. Även gärningens inre samband med tjänsteplikterna måste tilläggas betydelse.¹⁶ Det nu sagda ger icke direkt ledning för de fall då vederbörande funktionär ej är underkastad ämbetsansvar. Men motsvarande bedömning bör äga rum i sådana fall.

Den omständigheten, att befattningshavaren på grund av själslig abnormitet förklarats fri från straff för fel eller försummelse, utesluter icke att det allmänna blir ansvarigt för skada som uppkommit genom felet eller försummelsen.

13 Poul Andersen s. 117 ff; Street s. 36 f, 58 f.

14 Street s. 52.

15 Jfr straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten, SOU 1944:69, s. 405.

16 Straffrättskommittén ibidem.

Betydelsen av funktionsfördelningen inom den offentliga verksamheten

Inom den offentliga verksamheten har som bekant skett en långt driven funktionsfördelning. Denna avser ej endast att ge möjlighet att bemästra arbetsbördan kvantitativt utan har även till ändamål att låta olika arbetsuppgifter handläggas av de bäst skickade organen. Det allmänna har genom uppställande av regler om vem som i olika fall skall pröva ärenden eller vidtaga åtgärder sökt skydda sig mot att mindre kompetenta tjänstemän eller organ handla å dess vägnar. Ett beslut, vilket å det allmännas vägnar meddelats av någon myndighet eller tjänsteman som icke ägt behörighet därtill, kan vålla skada därigenom att beslutet — liksom vid andra grövre formfel — är att anse som en nullitet och följaktligen icke medför de rättsverkningar den som litat på beslutet räknat med. Samma beslut kan givetvis därjämte vålla skada på det sättet, att det är materiellt oriktigt och — oavsett om det eventuellt är en nullitet — utövar verkningar enligt sitt innehåll; i så fall äro skadeverkningarna i regel av samma slag som om beslutet meddelats av behörigt organ. I båda situationerna kan enligt förslaget skadeståndsansvar ifrågakomma för det allmänna.¹⁷ Skadeståndsanspråket kan i regel icke i någotdera hänseendet utan vidare avvisas med att den som handlat därvid överskridit sin behörighet.

Fältet har emellertid icke därmed lämnats helt fritt. Man torde till en början böra upprätthålla ett krav på att vederbörande ej avlägsnat sig alltför långt från det verksamhetsområde eller den uppgift som anförtrotts honom.¹⁸ Har en tjänsteman handlat helt vid sidan av vad som ankommer på honom — ett underbefäl har t. ex. utan bemyndigande uppträtt som exekutionsbiträde — torde skadeståndskrav mot det allmänna böra avvisas av den anledningen att han ej handlat i tjänsten. Och om en underordnad befattningshavare vidtager åtgärd som regelmässigt ankommer på mera kvalificerad myndighet, kunna förhållandena också vara sådana, att enskild skadelidande ej bör erhålla ersättning av det allmänna.

Även i andra fall torde man få anse, att de krav som mot det allmänna skäligen kunna ställas på verksamhetens utövning icke blivit åsidosatta genom felet eller försummelsen av den som handlat obehörigen. Stat och kommun måste ha rimlig möjlighet att genom en förnuftig funktionsfördelning skydda sig mot skadeståndsansvar i följd av egenmäktiga förehanden från tjänstemännens sida. Man kan jämföra med enskild verksamhet, där behörighetsregler i viss utsträckning skydda arbetsgivaren mot ansvar för den anställdes fel eller försummelser. Allmänheten måste räkna med en sådan funktionsfördelning även för det allmännas del, och den enskilde får inom skäliga gränser själv förvissa sig om vad som gäller, därest han vill förlita sig på åtgärden i fråga. I synnerhet gäller detta om funktionsfördelningen offentliggjorts på ändamålsenligt sätt. Skulle åter

¹⁷ Jfr Poul Andersen s. 121.

¹⁸ Poul Andersen a. st.

ett kompetensöverskridande taga sig exempelvis den formen, att myndighet som utrustats med exekutiv tvångsmakt företager en handräckningsåtgärd utan att vara behörig därtill, torde det vara tydligt att ersättning bör utgivas av det allmänna. Än mera gäller detta vid obehöriga frihetsberövanden,

Inom sådan verksamhet som går ut på att tillhandahålla allmänheten bevis, upplysningar och liknande ligger det nära till hands att upprätthålla krav på behörighet för att en företagen åtgärd som är felaktig skall grunda rätt till skadestånd mot det allmänna (jfr 6 §). Har exempelvis vaktmästaren på en domsaga lämnat en viktig upplysning som det bort ankomma på en person i ansvarig ställning att lämna, kan det allmänna ej gärna bli skadeståndsskyldigt på grund av fel i upplysningen. Alltför stora anspråk kunna dock ej ställas på allmänheten i nu berört hänseende.

När det allmänna för vård mottager annans egendom, förefaller det också välgrundat att behörighets- liksom andra begränsningar, som meddelats för att verksamheten ej skall svälla ut för mycket, få åberopas mot den som lidit skada i något fall, där begränsningen ej iakttagits. Likaså måste man utgå från att den som betalar ett penningbelopp till en person, som överhuvud ej har att göra med sådan uppbörd, får hålla sig till den felande tjänstemannen, om denne försöker beloppet. Om visst förfarande stadgats t. ex. för erläggande av skatt, måste detta iakttagas av allmänheten. Behörighetsregler för kvittenser måste också tillmätas stor betydelse. (Jfr under 12 §, s. 83.)

Om det allmänna i privaträttsliga former ingår *avtal* med enskild person, äro givetvis avtalslagens regler om fullmakt tillämpliga i fråga om den som handlar på det allmännas vägnar. För den statliga och kommunala affärsdrivande verksamheten gälla i detta hänseende samma principer som för enskild verksamhet. Ett organ kan sålunda vara behörigt att företräda verket på grund av bestämmelser i instruktion eller annat uttryckligt bemyndigande eller med anledning av s. k. ställningsfullmakt. Om någon obehörig person företräder verket inom dess område, blir verket ej bundet av hans handlande, och skadelidande tredje man får regelmässigt för sitt skadeståndsanspråk hålla sig till den som handlat obehörigen. Förslaget avser icke att rubba dessa regler. Något skadeståndsanspråk kan alltså i allmänhet icke enligt förslaget resas mot det allmänna på den grund att det var en av dess funktionärer i dylik verksamhet som handlade utan behörighet och därigenom eventuellt gjorde sig skyldig till fel i tjänsten. Det nu sagda måste i stor utsträckning gälla även inom annan offentlig verksamhet än den affärsdrivande, exempelvis i fråga om byggnadsstyrelsens befattning med uppförande och förvaltning av statliga byggnader eller beträffande vägväsendets upphandling och avtal om entreprenader eller liknande. I fråga om all offentlig verksamhet — eller däri ingående arbetsuppgift — som är att likställa med enskild verksamhet torde redan på grund av hän-

visningen i 20 § till allmän lag vara tydligt, att obehörigt handlande icke kommer att ådraga det allmänna skadeståndsansvar i vidare omfattning än som skulle ha blivit fallet inom motsvarande enskilda verksamhet.

Det anförda visar, att det kan bli fråga om mycket olikartade fall, och det torde icke vara möjligt att i lagtext ge närmare anvisningar för hur de böra bedömas.

Positiv handling och underlåtenhet

Inom den allmänna skadeståndsrätten förutsättes i regel för skadeståndsansvar att skadan vållats genom positivt handlande. Underlåtenhet antages medföra skadeståndsskyldighet endast om vissa speciella förutsättningar äro för handen, såsom att underlåtenheten är belagd med straff eller att någon varit skyldig att ingripa på grund av åtagande eller därför att han skapat en farlig situation eller till allmänhetens förfogande ställt anordningar eller inrättningar som visat sig bristfälliga eller slutligen att han haft att taga vård om person eller egendom som åstadkommit skada.¹⁹ Inom offentlig verksamhet åvilar det myndigheter och tjänstemän en plikt att vara positivt verksamma i en helt annan omfattning än som gäller för privat verksamhet. Detta föranleder frågan, om icke det allmänna borde i viss utsträckning befrias från skadeståndsskyldighet vid underlåtenhet att handla, även om skyldighet därtill förelegat. Särskilt i vad gäller dröjsmål med fattande av beslut kan det vara tveksamt, om icke ansvarigheten skulle sträcka sig för långt, därest ej särskilda begränsningar i skadeståndsplikten uppställas. Kommittén har dock stannat för att icke föreslå några särskilda förbehåll för dylika fall.²⁰ Förutom de förutsättningar för skadeståndsansvar som 4 § uppställer innehåller lagförslaget även i övrigt vissa begränsningar som ansetts tillfyllest för att undgå alltför vidsträckta verkningar (jfr 15 § och nedan s. 90 ff).

En fråga som påkallar uppmärksamhet är, huruvida skadestånd kan komma i fråga vid *strejk* och därmed förbundna stridsåtgärder. Att även stats- och kommunalanställda numera i allt större utsträckning begagna arbetsnedläggelse som vapen i sina lönetvister med arbetsgivaren är ett välbekant förhållande. Man har anledning att fråga sig, huruvida en dylik arbetsnedläggelse, som orsakat skada för tredje man (i utomobligatoriskt förhållande), kan anses vara en sådan försummelse i den offentliga verksamheten att det allmänna skall svara därför.

Vad först angår kollektivavtalsanställd personal kan det allmänna självfallet icke i och för sig bli ansvarigt för skada uppkommen genom lovlig

¹⁹ Karlgren s. 26 ff.

²⁰ I dansk och norsk rättspraxis har det allmänna ansetts bära ansvarighet för dröjsmål från myndigheternas sida vid handläggning av ärenden; se t. ex. UfR 1911 s. 106, jfr 1944 s. 421; NRt 1902 s. 53, jfr 1911 s. 444 och 1944 s. 278.

(d. v. s. icke kollektivavtalsstridig) strejk. Ansvar kan däremot inträda, om det allmänna försummat att vidtaga rimliga mått och steg för att hålla verksamheten i gång.²¹ Är åter strejken olovlig såsom stridande mot kollektivavtalet, kunde det möjligen tänkas att själva strejken såsom innefattande ett otillåtet eftersättande av arbetsplikten skulle anses utgöra försummelse, för vilken det allmänna enligt förslaget svarar. Kommittén håller dock före, att det allmänna icke bör bli ansvarigt för en dylik avtalsstridig konflikt. Det är icke ett rimligt krav på den offentliga verksamheten, att skadestånd skall utgå därför att den blivit lamslagen genom strejken. Skadeståndspåföljd för det allmänna skulle även kunna sätta det allmänna i ett otillbörligt ogynnsamt förhållingsläge i tvisten med de anställda. Flera skäl tala sålunda mot skadeståndsansvar för det allmänna vid olovlig strejk. När det gäller inomobligatoriskt skadestånd, brukar också strejk räknas som force majeure. Det kan kanske vara tveksamt, om icke undantag för strejk borde uttryckligen göras i lagtexten. Kommittén har likväl icke ansett detta erforderligt. Det är vanskligt att ange vissa begränsade undantag, när i många andra fall kräves ett bedömande av vad som faller under lagen eller ej. Bestämningen av undantaget är dessutom i och för sig förenad med särskilda svårigheter.

Naturligtvis måste vid olovlig liksom vid lovlig strejk skadeståndsansvar för det allmänna kunna inträda, om det allmänna försummat att vidtaga rimliga åtgärder för att hålla verksamheten i gång.

Beträffande den icke kollektivavtalsanställda personalen, d. v. s. i främsta rummet tjänstemännen, gäller att de kunna nedlägga arbetet antingen lagligen — efter utgången av uppsägningstid eller erhållet entledigande — eller olagligt, när de icke avvaktat att anställningen bragts till upphörande.²² I det förra fallet kvarstå de anställda icke längre i tjänst; i det senare fallet synes rättsläget böra bedömas på samma sätt som i fråga om den kollektivavtalsstridiga strejken.

Standardkravet

För den offentliga verksamheten ha i stor utsträckning meddelats mer eller mindre noggranna föreskrifter som det allmännas funktionärer skola iakttaga. Även om särskilda föreskrifter ej meddelats gäller enligt sakens natur bl. a. en allmän aktsamhetsnorm för vad som kan krävas av vederbörande. Varje åsidosättande av speciell föreskrift som gäller för tjänsten behöver icke innebära fel eller försummelse som föranleder straffansvar eller disciplinärt ansvar eller skadeståndspåföljd. I vissa fall kan åsidosättandet av en föreskrift vara berättigat av särskilda skäl. I andra fall kan avsteget vara ursäktligt. Culpa anses i så fall ej föreligga.

Förslaget förutsätter enligt 4 § till en början att fel eller försummelse

²¹ Jfr NJA 1950 s. 188.

²² Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt, SOU 1951:54, s. 43 ff.

föreligger för att skadeståndsansvar skall inträda för det allmänna. Även uppsåtliga ämbetsbrott inbegripas under uttrycket fel och försummelse (jfr s. 50). Vidare uppställs som villkor för skadeståndsansvaret att genom felet eller försummelsen skäligen krav på verksamhetens utövning åsidosatts (jfr s. 28). Avsikten med anläggandet av denna standardbedömning har icke varit att göra någon större avvikelse från den aktsamhetsnorm som innefattas i den allmänna skadeståndsrättens culpapregel. Särskilt med hänsyn till att även obetydliga fel och försummelse i praxis ansetts ådraga en befattningshavare, som gjort sig skyldig därtill, straffansvar för ämbetsbrott (eller disciplinärt ansvar) har kommittén dock velat understryka, att icke varje fel eller försummelse skall under alla omständigheter medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna (jfr även s. 51 ff). Man får alltså räkna med att det finns en grupp av fel, för vilka det allmänna icke skall bära något skadeståndsansvar, oavsett om den vållande befattningshavaren personligen blir ansvarig eller icke. (Angående jämkning av skadeståndsansvaret för tjänstemannen se 19 §.) En del dröjsmål och misstag — t. ex. vid lämnande av upplysningar — eller liknande torde allmänheten böra få finna sig i utan ersättning av det allmänna. Det torde också vara rimligt, att fall av ärekränkning o. l. från en offentlig funktionärs sida i allmänhet lämnas till uppgörelse mellan funktionären och den förfördelade, utan att det allmänna skall behöva träda emellan med ersättning. Även den omständigheten att det allmännas skadeståndsansvar utsträcker till att gälla för personer som icke äro underkastade ämbetsansvar påkallar viss försiktighet. Å andra sidan kan det vara skäl att understryka, att det allmänna däremot mera sällan synes böra undgå skadeståndsskyldighet när en offentlig funktionär gjort sig skyldig till misshandel i tjänsten eller annat dylikt övergrepp.

Inom kommittén har övervägts, om icke den nu angivna begränsningen borde ytterligare understrykas i lagtexten, t. ex. genom angivande att kraven på verksamhetens utövning skola ha åsidosatts i märklig eller anmärkningsvärd mån. En sådan ytterligare markering av angelägenheten att iakttaga viss återhållsamhet kan dock ge anledning till en mera restriktiv tillämpning än som är önskvärd. Lagtexten synes utan nämnda tillägg ge tillräcklig möjlighet till att avvisa alltför svagt grundade krav.

Vad som på olika områden och i det särskilda fallet skall krävas av det allmänna i fråga om standard är en fråga som med beaktande av vad nu sagts bör överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra. Kraven på aktsamhet måste anpassas efter de olika verksamhetsområdena och till olika situationer.

Kretsen av skyddade intressen

Lag- och författningsbestämmelser, som göra det till en tjänsteplikt för en offentlig befattningshavare att handla på visst sätt, äro icke alltid givna

till de enskildas skydd utan kunna i stället avse att tillgodose, enbart eller i allt fall övervägande, ett rent offentligt intresse.²³ Som exempel kan nämnas föreskrift om tystnadsplikt för militär personal rörande hemligheter av betydelse för rikets försvar. I den mån samtidigt en enskild person av någon anledning skulle ha intresse av att hemligheten icke uppenbaras är det icke givet, att han enligt den allmänna skadeståndsrätten på bestämmelsen kan mot en befattningshavare som röjt hemligheten grunda någon rätt att utfå skadestånd för det hemligheten uppenbarats.²⁴ Likartade synpunkter gälla vid ordningsföreseelser. Om en person kört bil utan körkort och därvid orsakat skada, kan man icke utan vidare från den omständigheten att förseelsen är straffbelagd sluta till att även skadeståndsskyldighet föreligger. Han måste visas ha varit i vedertagen mening vårdslös i förhållande till det skadade intresset. I ett rättsfall som rörde sammanstötning mellan järnvägsbuss och bil²⁵ ha vissa för järnvägen utfärdade säkerhetsföreskrifter med avseende å järnvägsbussars framförande ansetts vara av intern natur, varför överträdelse av dem icke i och för sig betraktats som skadeståndsgrundande (jfr s. 25).

Situationer av nu angiven art, där man säkert kan skilja ut vissa intressen såsom icke skyddade mot pliktöverträdelsen i det särskilda fallet, äro emellertid icke alltför vanliga. I SL 6: 8 stadgas, att målsägande är den mot vilken brott är begånget eller som därav förnärmas blivit eller skada lidit. Ehuru detta stadgande icke rimligen bör tolkas så, att envar som i någon form lidit skada av att ett brott blivit begånget utan vidare har rätt till skadestånd, vågar man nog antaga att, sedan det väl i ett visst fall konstaterats att brott mot 25 kap. SL föreligger, domstolen in dubio vill utgå från att ej blott det allmännas intresse av tjänsten utan även enskilda som bli lidande genom ämbetsbrottet äro skyddade av föreskrift som bestämmer tjänsteplikts omfattning. Den försumlige tjänstemannen torde regelmässigt, om det yrkas, personligen dömas att utgiva ersättning till den enskilde skadelidande.

Om nu, såsom kommittén föreslår, införes ett generellt skadeståndsansvar för det allmänna i anledning av fel och försummelser i offentlig verksamhet, kan det bli svårt att utan stöd i lag med framgång hävda, att skadeståndsskyldighet för det allmänna till följd av ämbetsbrottet icke skall inträda. Kommittén har på denna punkt ansett, att en viss försiktighet är motiverad. Det synes icke vara påkallat att skadestånd alltid skall utgå till enskilda intressenter, oavsett vad som avsågs när befattningshavarnas skyldigheter i tjänsten fastslogos. Några närmare riktlinjer för hur en dylik begränsning av de skadeståndsberättigades krets skall genomföras i prak-

23 Jfr Karlgren s. 59 f och motiven till aktiebolagslagen, NJA avd. II 1945 s. 178 ff. Se vidare Ussing s. 27, Retstridighet, 1949, avsnitt XI, och i Festskrift för Eberstein, 1950, s. 250 ff; Trolle i NAT 1957 s. 33 ff samt Øvergaard, Norsk erstatningsrett, 1951, s. 86 ff.

24 Jfr Poul Andersen s. 34.

25 NJA 1953 s. 191, jfr 1945 s. 638.

tiken torde det emellertid med hänsyn till förhållandenas växlande natur icke vara möjligt att giva i lag. Det måste i huvudsak bli rättstillämpningens sak att genomföra en lämplig begränsning. För att möjliggöra detta har kommittén i 4 § angivit, att skadeståndsansvaret förutsätter att de krav blivit åsidosatta som i förhållande till den skadelidande skäligen kunna ställas på verksamhetens utövning.²⁶ På detta sätt bör tillräckligt tydligt ha sagts ifrån, att SL 6: 8, om den anses gå längre, icke behöver få omedelbar analogisk tillämpning på förevarande område. Olägenheterna för befattningshavarna av att deras personliga ansvar kan tänkas sträcka sig utöver det allmännas skadeståndsskyldighet motverkas genom 19 § i förslaget.

För en viktig grupp av fall har den allmänna princip, som enligt vad nu anförts kommit till uttryck i 4 §, blivit närmare utförd i 5 §, ehuru den därstädes fått en speciell utformning med hänsyn till de särskilda situationer (fall av kontroll) som åsyftas. Kommittén har dessutom övervägt, om det icke vore skäl att upptaga en ytterligare bestämmelse i samma riktning, nämligen med hänsyn till sådan verksamhet som går ut på handläggning av mål eller ärenden. Förvaltningsbesluten sträcka ej sällan sina verkningar ganska långt. Ett oriktigt beslut om avslag å ansökan om importlicens för viss vara kan t. ex. medföra ekonomiska konsekvenser icke endast för sökanden utan även för andra som äro beroende av importören för att att kunna få varan. Ett beslut, varigenom ansökningen oriktigt bifalles, kan orättvist gynna importören och därigenom skada konkurrenterna o. s. v. I åtskilliga fall av denna art kommer väl enligt allmänna regler skadestånd ej i fråga redan därför att skadan anses allenast medelbart (indirekt) orsakad (jfr s. 27 f och 85), men problemet torde dock ha praktisk betydelse. Man kunde tänka sig att härvidlag anknyta till den förvaltningsrättsliga besvärsrätten. Felaktiga förvaltningsbeslut äro i allmänhet överklagbara och, om icke annat särskilt angivits, tillkommer besvärsrätten den som beslutet rör. Det förefaller naturligt, å ena sidan att den som äger genom klagan få beslutet upphävt också skall ha rätt till ersättning för skada som det felaktiga beslutet medfört och å andra sidan att skadeståndsrätt icke skall tillkomma annan än den som är fullföljdsberättigad. Kommittén har närmare övervägt en begränsning till »den som i egenskap av sakägare ägt föra talan i målet eller ärendet». Emellertid har kommittén slutligen stannat för att icke upptaga någon dylik bestämmelse i förslaget. Den verkan som åsyftas torde i stort sett kunna uppnås redan genom stadgandet att kraven på verksamheten skola ha åsidosatts i förhållande till den skadelidande. Ordet »sakägare» kunde vålla missförstånd, då det förekommer med växlande betydelse i olika lagar, och man kan också befara att kretsen av de skadeståndsberättigade blir för snäv. Man kan t. ex. fråga sig

²⁶ Jfr art. 34 i den västtyska grundlagen, som stadgar att det allmänna bär skadeståndsansvar, om någon under utövning av ett honom anförtrött offentligt ämbete försummar den ämbetsplikt »som åvilar honom gentemot tredje man» (ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht).

om en långivare, som av en lånesökande erhållit ett felaktigt bevis av något slag — t. ex. gravationsbevis eller taxeringsbevis — och därigenom lidit skada, vore att betrakta som »sakägare» i det ärende som för det allmänna handlagts av inskrivningsdomaren, härads-skrivaren o. s. v. Enligt kommitténs mening bör långgivaren i en dylik situation kunna, om omständigheterna i övrigt föranleda därtill (jfr s. 64), äga rätt till skadestånd av det allmänna.²⁷

I ett annat hänseende föreslår kommittén emellertid en begränsning, nämligen när skadan enbart består i s. k. allmän förmögenhetsskada (skada på en persons förmögenhetsställning eller förvärvsverksamhet i allmänhet). Den från den allmänna skadeståndsrätten välkända distinktionen mellan s. k. integritetskränkningar (d. v. s. person- och egendomsskador) å ena sidan samt direkt tillfogad allmän förmögenhetsskada å andra sidan²⁸ gör sig gällande även i nu förevarande sammanhang. Inom privat verksamhet föreligger skyldighet att ersätta direkt tillfogad allmän förmögenhetsskada endast i begränsad omfattning — t. ex. vid lag- eller avtalsstridiga stridsåtgärder på arbetsmarknaden, illojal konkurrens eller vissa intrång i immaterialrättigheter, bedrägeri m. m.²⁹ I offentlig verksamhet skulle däremot, med den omfattning i vilken fel och försummelse där äro kriminaliserade, det allmännas ansvarighet hos oss kunna bli synnerligen omfattande, därest icke särskilda åtgärder vidtagas för att begränsa skadeståndsskyldigheten. Kommittén har därför i 15 § föreslagit ett stadgande, att ersättning för utbliven vinst med anledning av att näringsidkare eller annan lider intrång i sin förvärvsverksamhet annorledes än genom skada till person eller egendom skall utgå endast när synnerliga skäl äro därtill. Denna bestämmelse torde avsevärt minska det eventuella behovet av en särskild begränsning av de skadeståndsberättigades krets. Beträffande regelns närmare innebörd hänvisas till vad som anföres vid 15 §.

5 §.

Kontrollverksamhet

Att det allmänna inrättar kontroll över enskild verksamhet förekommer i stor utsträckning. Sådan kontroll utövas av såväl statliga som kommunala organ. Såsom exempel på kontrollverksamhet utövad av statliga organ kunna nämnas den sanitära kontrollen av livsmedel, yrkesinspektion, fartygsinspektion, bilinspektion, sprängämnesinspektion och elektrisk inspektion ävensom bank- och sparbanksinspektion samt försäkringsinspektion. Som exempel på kontroll utövad av kommunala organ må nämnas brandsyn samt byggnads- och hälsovårdskontroll.

²⁷ Jfr UtR 1931 s. 822 och 1935 s. 197 ävensom NRt 1907 s. 760. En liknande situation har förelegat till bedömning i svensk rättspraxis; se NJA 1936 s. 471.

²⁸ Karlgren s. 99 ff, Persson, Skada och värde, 1953, s. 269, samt Ussing s. 26 ff och 34 ff.

²⁹ Karlgren s. 101 ff.

Sådan kontroll som nu nämnts har regelmässigt inrättats såsom en välfärdsanordning till det allmänna bästa utan tanke på att stat eller kommun därigenom skulle ikläda sig någon garanti för kontrollens behöriga funktionerande med skyldighet att gälda skadestånd åt den som lede skada vid brist i kontrollen. Försummelse i den sanitära kontrollen kan exempelvis medföra att ett stort antal människor insjukna. Det synes vara för mycket begärt att en sådan försummelse oavsett omständigheterna skall medföra skadeståndsansvar för det allmänna. De enskilda företagare och andra som kontrolleras äro i allmänhet själva i första hand ansvariga för skada, till vilken deras verksamhet ger upphov.

Man rör sig beträffande kontrollverksamheten på ett svåröverskådligt område. Den offentliga kontrollverksamheten utvidgas mer och mer. Det ligger i sakens natur, att man härvidlag måste pröva sig fram och att organisationen särskilt i början ofta är mer eller mindre bristfällig. Det allmänna bör ej av risk för skadeståndsansvar vid brist i kontrollen avskräckas från att ordna en verksamhet av förevarande natur att fungera efter måttet av de anvisade resurserna. Om det allmänna regelmässigt skulle bära skadeståndsansvar för alla fel och försummelse i kontrollen, kunde följden också måhända bli, att de kontrollerande tjänstemännens försiktighet stegrades i sådan grad att allmänheten bleve lidande därpå.

Flera omständigheter tala alltså för att iakttaga återhållsamhet i fråga om skadeståndsansvar för det allmänna i anledning av fel och försummelse i kontrollerande verksamhet. Även om den allmänna bestämmelsen i 4 § säkerligen skulle i viss utsträckning kunna åberopas för att möta alltför vittgående anspråk på ersättning jämväl i anledning av fel eller försummelse i kontrollverksamhet, har kommittén dock ansett att det är angeläget att föreslå vissa regler som direkt taga sikte på sådan verksamhet. Dessa regler återfinnas i 5 §. I paragrafens första stycke föreskrives, att fel eller försummelse i sådan kontroll, som är stadgad till förebyggande av brandfara eller risk för olycksfall eller av sanitära eller andra allmänna olägenheter, icke i och för sig medför skadeståndsskyldighet i förhållande till allmänheten.

Den kontroll varom fråga är förutsättes enligt den föreslagna bestämmelsen vara stadgad till förebyggande av brandfara, olycksfall eller sanitära eller andra *allmänna olägenheter*. Här åsyftas alltså bestämmelser som direkt taga sikte på allmänna intressen. Paragrafen talar endast om det fall att kontrollen är uttryckligen föreskriven. Självfallet är emellertid, att det allmänna än mindre blir ansvarigt för fel eller försummelse som här avses, där en kontroll faktiskt upprätthålles utan att vara stadgad. Bestämmelsen blir i så fall e fortiori tillämplig.

Kommunernas el- och gasverk utöva — utan stöd av statliga författningsföreskrifter — kontroll av el- och gasmätare. Denna kontroll är tillkommen i syfte att förebygga, att genom mätarfel avgiftsdebiteringen blir oriktig. I

praktiken tillgodoser kontrollen även säkerhetsintresset, d. v. s. att anläggningen icke medför fara för liv och hälsa.¹ En försummelse härutinnan torde få bedömas enligt privaträttsliga grunder. Kontrollen utgör nämligen led i en verksamhet beträffande vilken skadeståndsansvaret jämlikt 20 § skall bedömas enligt allmän skadeståndsrätt.

Stadgandet i första stycket tager endast sikte på att begränsa skadeståndsskyldigheten i förhållande till *allmänheten*. Blott i detta hänseende ha skäl syntts föreligga att föreslå en särbestämmelse för kontrollverksamhet. Har kontrollen däremot lett till ett individuellt föreläggande för en industriidkare, fastighets- eller fartygsägare och har föreläggandet på grund av felaktighet medfört skada för adressaten, är stadgandet icke avsett att tillämpas. Den skadelidande är i sådant fall sakägare i visst ärende och icke här att räkna till »allmänheten». Samma är förhållandet, om kontrollanten genom något faktiskt missgrepp vid handhavande av en maskin eller dylikt vållar skada för den som är underkastad kontrollen.²

Stadgandet är tillämpligt även med avseende å offentlig kontroll över verksamhet som bedrivs av stat eller kommun. Skulle t. ex. vid brandsyn begås ett fel i kontrollen av en statlig fastighet, blir kommunens skadeståndsskyldighet att bedöma efter 5 §.

I paragrafens andra stycke angivas de förutsättningar, under vilka ersättning skall utgå oaktat det är fråga om kontroll som avses i första stycket. Om den offentliga kontrollen får anses innebära, att det allmänna åtager sig att tillse att den kontrollerade verksamheten uppfyller viss standard, har skadeståndsskyldighet för det allmänna syntts böra inträda i anledning av fel eller försummelse som var av betydelse och i förhållande till den skadelidande innebar ett väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftades med kontrollen. I en del hithörande fall torde det allmänna avse att direkt befria de enskilda från övervakning eller annan åtgärd som de eljest varit tvungna att ombesörja. Kommittén har trott sig finna ett exempel på kontroll av detta slag i hissinspektionen. Fastighetsägare bruka ej verkställa någon extra kontroll av hissarna i fastigheten utöver den som det allmänna ombesörjer, och det allmänna räknar ej heller därmed. Moment som kunna vara av betydelse vid bedömandet av frågan om syftet med kontrollen äro i övrigt, om kontrollen är fortlöpande — ej sker blott stickprovsvis — och om det allmänna för kontrollen uppbär ersättning som är avsedd att helt eller till huvudsaklig del täcka kostnaderna. Föreligga sådana omständigheter, synes allmänheten ha större anledning än eljest att lita på kontrollen.

Ordalagen i andra stycket visa, att en restriktiv tillämpning av ersättningsregeln åsyftas, och det torde icke behöva uppkomma några större svårigheter för domstolarna att tillämpa stadgandet.

1 Westman, Några juridiska frågor vid elverksdrift, 1950, s. 47 ff.

2 UfR 1943 s. 1072.

Med den utformning ersättningsregeln sålunda fått ansluter den nära till den allmänna standardregeln i 4 §. Kravet på att felet eller försummelsen skall vara av icke alltför obetydlig art för att ersättningsskyldighet skall inträda (i 5 § uttryckt genom orden »av betydenhet» och »väsentligt avsteg») ansluter sålunda nära till den allmänna standardregelns fordran på att krav som skäligen kunna ställas på verksamheten blivit åsidosatta. På grund härav torde det icke vara förenat med några kännbara olägenheter, att en skarp gräns icke kan uppdragas för 5 §:s tillämpningsområde.

6 §.

Felaktiga upplysningar

Staten och kommunerna utöva i många sammanhang upplysningsverksamhet och stå därigenom allmänheten till tjänst med en omfattande service. Härunder ingår t. ex. tillhandahållande av olika slags bevis (gravations-, taxerings-, vidimationsbevis o. s. v.). Verksamheten är mycket heterogen och de upplysningar som lämnas av skiftande innehåll. Åtskilliga äro av enkel beskaffenhet och angiva endast, huruvida visst faktum är för handen eller ej.¹ Vidimationsbeviset utgör t. ex. endast en förklaring att avskriften överensstämmer med originalet. Andra upplysningar åter äro av mera kvalificerad art. Vissa upplysningar stå med hänsyn till beroendet av olika förutsättningar på gränsen till råd. Detta är t. ex. fallet med utredningar i rättsliga frågor, som rättshjälpsanstalterna tillhandahålla sina klienter; besked om sådana fakta som förfallogagar, fataliteter o. dyl. kunna däremot icke be-tecknas som råd. Kommittén återkommer nedan till den rådgivande verksamheten.

Kommittén anser det uteslutet, att det allmänna skulle generellt svara för de fel som kunna vidlåda lämnade upplysningar. Det kan i regel icke antagas föreligga något obligatoriskt rättsförhållande mellan det allmänna och den som mottager upplysningen.² Ett eventuellt skadeståndskrav får alltså grundas på culparegeln i förslaget³; se 1 och 4 §§. Upplysningsverksamhet som har samband med affärsdrift — t. ex. SJ:s resebyråtjänst — eller med annan verksamhet som är att jämställa med enskild verksamhet skall dock följa den allmänna skadeståndsrättens regler (20 §).

1 Enligt kungl. cirkulär 18/10 1946 till samtliga myndigheter hörande till statsförvaltningen ang. skyldighet att tillhandagå allmänheten med översändande av expeditioner m. m. åligger det myndighet att från diariet eller andra hos myndigheten förvarade, för allmänheten tillgängliga handlingar lämna sådana begärda uppgifter, som ej kräva särskild efterforskning, ävensom att jämväl i övrigt tillhandagå allmänheten med erforderliga upplysningar i frågor, som beröra myndighetens verksamhetsområde, såvida icke lämnande av sådant biträde av särskild anledning finnes medföra olägenhet.

2 Jfr beträffande enskild verksamhet NJA 1947 s. 21 (banks soliditetsupplysning).

3 Jfr vissa rättsfall om oriktiga vederhäftighetsbevis (NJA 1880 s. 231 och 1890 s. 286) samt oriktiga intyg om namnteckningsbevitning (NJA 1897 s. 102, 1901 s. 129, 1922 s. 260, 1930 s. 149 och 1939 s. 360). Se vidare Karlgren s. 104 och i Avtalsrättsliga spörsmål s. 85 ävensom Ussing i SvJT 1942 s. 145. — En annan sak är att en förklaring som utåt ter sig såsom en upplysning understundom kan ha verkan såsom rättslig disposition; så torde vara fallet med den i 8 § sista stycket byggnadsstadgan omförmälda upplysningen angående skyldighet att gälda gatukostnadsersättning; jfr Bexelius m. fl. Byggnadslagstiftningen, 1948, s. 460. Se ock Herlitz III s. 327.

Upplysningar kunna lämnas av befattningshavare i framskjuten ställning eller av underordnad personal. De kunna ges skriftligen — emellanåt direkt som en försäkran — eller muntligen vid ett sammanträffande eller per telefon. Att skära alla olika fall över en kam kan icke vara riktigt. Vägledande vid bestämmande av skadeståndsansvarets omfattning på hithörande område bör i stället vara, i vad mån den som mottager upplysning i olika fall skall äga att förlita sig därå.

Tillitssynpunkten

Ansvarighet för det allmänna synes i regel icke böra inträda i fråga om andra oriktiga upplysningar än sådana som lämnas av befattningshavare vilka varit behöriga att lämna den sortens upplysningar. Beträffande upplysningar av mera kvalificerat slag — såsom olika slags bevis: gravationsbevis, taxeringsbevis m. fl. — är ofta i författning föreskrivet vem som skall utfärda handlingen. Även i övrigt kan det enligt författningsbestämmelser eller enligt sakens natur tillkomma endast viss befattningshavare att lämna upplysningen. Jfr s. 52.

Man synes dock böra göra viss skillnad mellan underordnade befattningshavare och dem som intaga en mera framskjuten ställning. Meddelanden av underordnade befattningshavare måste tagas med försiktighet. Om sådan befattningshavare varit obehörig att lämna den begärda upplysningen, torde knappast komma i fråga att ålägga det allmänna skadeståndsansvar. Har däremot exempelvis en tjänsteman i chefsställning obehörigen lämnat en uppgift, kan det ha skett under sådana omständigheter att det allmänna icke skäligen kan undandraga sig att svara för därav föranledd skada. Generellt torde kunna sägas, att det måste fordras mycket starka skäl för att en upplysning som lämnats av obehörig person skall medföra rätt till skadestånd mot det allmänna. I fråga om högre uppsatta tjänstemän kan emellertid detta krav anses delvis uppfyllt redan genom vederbörandes ställning.

För att en mottagare skall äga hålla sig till det allmänna, om en upplysning visar sig vara oriktig, bör man också regelmässigt ställa vissa krav på upplysningens form. I regel torde böra förutsättas att skriftlig form använts. När en upplysning lämnats muntligen — t. ex. i telefon — är risken stor både för att den som lämnar upplysningen gör sig skyldig till felsägning och för att den som mottar upplysningen råkar ut för en missuppfattning. För att icke riskera talrika anspråk som hänga på ömtålig bevisning om vad som förekommit vid samtal vill kommittén förorda att i princip endast skriftliga upplysningar skola medföra skadeståndsansvar.⁴ Kommittén har dock icke ansett sig kunna föreslå en ovillkorlig regel om skriftlig form såsom förutsättning för att ansvarighet skall inträda. Fall kunna nämligen tänkas före-

⁴ Till belysning av frågan må nämnas, att i ett cirkulär från danska justitieministeriet angivits, att staten icke påtar sig något ansvar för tjänstemäns muntliga upplysningar angående skedd tinglysning d. v. s. om lagfarts- och inteckningsförhållanden.

komma, när mottagaren av en upplysning rimligen måste antagas ha särskilda skäl att lita på densamma även om den ges endast muntligen. Så är förhållandet t. ex. om en militär patrull eller post, som satts att hindra be-
trädande av område där skjutning eller sprängning pågår, med åsidosättande av sin instruktion förklarar att hinder för passage ej föreligger. I denna situation föreligger dock ej endast felaktig upplysning utan även underlåtenhet att hindra vederbörande att komma fram. Det synes böra vara rent undantagsvis — i situationer när påtaglig fara för person eller egendom uppkommit genom en muntlig upplysnings oriktighet — som skadeståndsansvar för det allmänna på grund av felaktig muntlig upplysning skall kunna inträda.

Även i fråga om skriftliga upplysningar kunna anspråken växla. Det är tydligt, att man beträffande precisering, noggrann efterforskning o. s. v. i allmänhet har rätt att kräva väsentligt mer i fråga om särskilt utfärdade bevis, såsom taxeringsbevis, vidimationsbevis m. fl. — särskilt om avgift upptages för dem — än i andra fall.

Förslaget innebär att rätt till skadestånd skall kunna grundas på upplysning som givits i vederbörligt bevis eller eljest under sådana omständigheter att mottagaren uppenbart ägde att förlita sig på upplysningen. Med upplysning åsyftas närmast i ord eller på motsvarande sätt lämnat meddelande till viss eller vissa personer. Någon exakt avgränsning ligger icke i ordet men torde icke heller vara strängt behövligen, då de synpunkter som ligga till grund för stadgandet kunna göra sig gällande och böra beaktas även utanför dess tillämpningsområde.

Det må erinras om att för skadeståndsansvar förutsättes culpa. Man får icke vara alltför snar att anse vårdslöshet föreligga, exempelvis när någon av tillmötesgående på stående fot lämnar en upplysning, som visar sig vara oriktig.

Upplysningens användning

Många bevis av alldaglig natur äro normalt avsedda för en ur skadeståndsynpunkt ganska ofarlig användning. Det synes knappast ändamålsenligt att på dessa bevis nedlägga en så kvalificerad granskning, att de skulle med trygghet kunna användas i vilket sammanhang som helst. Om t. ex. från ett arkiv utan angivande av ändamålet beställs avskrift av en urkund och mottagaren använt avskriften som bevismedel för en påstådd rättighet (t. ex. i en process), kan det knappast anses rimligt, att han, om avskriften visar sig vara felaktig i fråga om en avgörande siffra eller eljest i någon för tvisten avgörande detalj, skulle äga utfå skadestånd av det allmänna för en förlust (t. ex. i form av skyldighet att gälda rättegångskostnader) som han lidit. Härtill kommer, att den som till stöd för sin talan i en rättegång vill åberopa föreliggande dokument i regel bör studera originalet och knappast får för-

lita sig på avskriften. Numera kan ju också regelmässigt fotostatkopior beställas.

Understundom få upplysningar anses vara personliga i den bemärkelsen, att de äro avsedda att begagnas av viss mottagare under sådana omständigheter att uppgiftslämnaren icke har anledning att räkna med att han (eller det allmänna) skall bära något ansvar för riktigheten, om upplysningen begagnas i annans hand. En sådan begränsning av ansvarigheten torde i viss utsträckning kunna grundas på den traditionella adekvansläran i skadeståndsrätten. Emellertid förekomma åtskilliga upplysningar — särskilt i bevisets form — som få antagas gälla i vems hand de än komma. I fråga om taxeringsbeviset (bevis om fastighets taxeringsvärde) måste t. ex. uppgiftslämnaren i regel räkna med att det är avsett att företes inför inskrivningsdomare, i bank o. s. v.

Kommittén har velat fästa uppmärksamheten på nu berörda förhållanden genom att i förslaget intaga en reservation med avseende å upplysningens användning. Ansvarighet skall sålunda enligt förslaget icke föreligga, med mindre upplysningen använts för ändamål vartill den var avsedd. Med hänsyn härtill kan det tydligen vara av betydelse, om den som begärt viss upplysning angivit för vilket ändamål den skulle användas.

Medvällande av den skadelidande

Reglerna om betydelsen av den skadelidandes medverkan till skadan (17 § i förslaget) torde vara av särskild vikt i fråga om det allmännas upplysningsverksamhet. Så kan exempelvis underlåtenhet att ange, för vilket ändamål en upplysning begäres, inverka på rätten till skadestånd. Men därjämte måste det i många hithörande fall anses vara ett naturligt krav på uppgiftsmottagaren, att han iakttagit viss försiktighet vid begagnandet av upplysningen. En bank, som i ett belåningsärende mottager ett taxeringsbevis avseende viss fastighet, kan regelmässigt icke lita enbart på taxeringsvärdet utan måste också företaga eller låta företaga värdering efter besiktning på platsen. Om något fel begåtts vid utfärdande av taxeringsbeviset — t. ex. förväxling av fastigheter⁵ — och misstaget bort upptäckas vid sådan värdering som nu sagts, bör banken icke kunna göra staten ansvarig för sin förlust. Liknande fall förekomma på andra områden.

Fel inom inskrivningsväsendet

Lagberedningen avser att i sitt kommande förslag till jordabalk intaga vissa bestämmelser om ersättning för fel inom inskrivningsväsendet, i vad avser inskrivning som berör fastighet, tomträtt och vattenfallsrätt. Dessa bestämmelser — sådana de för närvarande preliminärt föreligga — kunna

indelas i tre grupper. Den första gruppen hänför sig till reglerna om »grundbokens» trovärdighet. Om någon är inskriven såsom ägare till fastighet, skall överlåtelse från honom av äganderätten respektive upplåtelse från honom av panträtt (fordringsinteckning) eller annan rättighet i egendomen bestå, även om det sedermera visar sig att han icke var rätt ägare eller saknade rätt att förfoga över egendomen på sätt som skett, dock i regel endast under förutsättning att den till vilken överlåtelsen eller upplåtelsen skedde var i god tro. Vad nu sagts skall emellertid icke gälla, bl. a. om överlåtarens eller upplåtarens åtkomst var ogiltig på grund av förfalskning eller råntvång eller därför att rätt ägare frånhänts fastigheten under omynlighet eller under inflytande av rubbad själsverksamhet; ej heller om överlåtarens eller upplåtarens rätt grundar sig på åtkomst från en konkursgäldenär under konkursen eller på åtkomst utan föreskrivet samtycke av myndighet eller någon vars rätt beröres. I dessa senare fall skall den godtroende förvärvaren, vilkens rätt måste vika, erhålla ersättning av statsmedel; i de förra fallen, när förvärvarens rätt består, skall fastighetens ägare, vilkens rätt alltså måste vika, erhålla ersättningen. — Den andra gruppen av ersättningsfall hänför sig till rättelseinstitutet. Om en införing i grundbok icke stämmer med de till grund därför liggande handlingarna eller på grund av skrivfel eller dylikt förbiseende blivit oriktig, skall införingen rättas på sätt som efter omständigheterna, bl. a. hänsynen till uppkommande kostnader, ter sig såsom mest ändamålsenligt. Godtroende rättsinnehavare som tvingas vika skall erhålla ersättning av statsmedel. — Den tredje gruppen av ersättningsfall slutligen avser dem, då någon lidit förlust på grund av inskrivningsdomares fel eller försummelse vid handläggning av ärende eller vid utfärdande av bevis med stöd av grundboken. I dessa fall skall den som lidit förlusten erhålla ersättning härför av statsmedel. — För vissa av fallen tänker sig lagberedningen att rätt till ersättning skall vara utesluten på grund av den skadelidandes eget förhållande; reglerna härom avvika i viss mån från den allmänna medverkansregeln i SL 6: 1 andra punkten.

För inskrivningsväsendet i övrigt (avseende t. ex. fartyg, luftfartyg, jordbruksinventarier) planeras icke för närvarande några särskilda ersättningsbestämmelser. Där skulle alltså kommitténs förslag bli ensamt tillämpligt. Det är emellertid troligt, att inskrivningsreglerna beträffande fartyg, luftfartyg o. s. v. småningom komma att bringas i överensstämmelse med vad som skall gälla i fråga om fastighetsinskrivning.

Kommitténs förslag skall gälla även annan registreringsverksamhet (patent, varumärken, firma o. d.) än sådan som omhänderhaves av domare. Det må i detta sammanhang påpekas, att oriktighet i längd — t. ex. taxeringslängd — som står till allmänhetens förfogande i syfte att bereda upplysning om däri intagna förhållanden kan vara att bedöma enligt vad i 6 § föreslagits om felaktig upplysning.

Rådgivning i allmänhet

I den service,⁶ varmed det allmänna står till tjänst, ingår även rådgivning av olika slag, t. ex. kuratorsverksamhet, yrkesvägledning och sexualupplysning. Också i rättshjälpen ingår rådgivning såsom ett väsentligt led. Kommittén har upptagit till övervägande, om några regler syftande till ansvarsbegränsning beträffande den rådgivande verksamheten borde upptagas i lagen. Då emellertid vägledning i fråga om ansvarets utsträckning bör kunna erhållas genom förslagets bestämmelser beträffande upplysningsverksamheten och det praktiska behovet i övrigt synes ringa, har kommittén stannat för att icke föreslå någon allmän regel om den rådgivande verksamheten. Jfr 7 §.

7 §.

Lotsning

Enligt gällande rätt är staten icke ansvarig för fel av kronolots under lotsning och kommun icke ansvarig för fel av hamnlots under lotsning.¹ Såvitt är känt har icke någon annan stat än Finland iklätt sig ansvar för skada i anledning av fel vid lotsning.² Fartyg av den storleksordning att lotshjälp ifrågakommer och lasten på sådant fartyg torde regelmässigt vara försäkrade, ehuru försäkringen ofta icke täcker hela skadan eller skador av alla slag. För skada som orsakas av lots genom fel eller försummelse i tjänsten svarar redaren jämlikt 8 § sjölagen. Enligt 16 § lotsförordningen den 4 juni 1937 är, trots lotsens närvaro, befälhavaren ansvarig för manövreringen.³

⁶ Jfr s. 61 not 1.

¹ NJA 1937 s. 629 och 1941 s. 32. Enligt den av överståthållarämbetet den 22/12 1951 fastställda taxan för hamnlotsavgifter i Stockholm svarar hamnstyrelsen icke för skada, som kan vållas av hamnlots vid lotsning av fartyg.

² Lotsväsendet i *England* hör icke under staten utan sorterar under lokala lotsmyndigheter, som var för sitt distrikt erhållit befogenhet att auktorisera lotsar. Den engelska lotsens personliga ansvarighet är enligt *The Pilotage Act 1913* begränsad. Det åligger lotsen att avgiva en ansvarsförbindelse å 100 pund, och hans ansvar för varje skada är begränsat till denna ansvarssumma jämte lotspengarna för resan. Genom *The Pilotage Authorities (Limitation of Liability) Act 1936* begränsas vederbörande lotsmyndighets ansvar till ett belopp, i pund räknat, motsvarande antalet lotsar, som lyda under myndigheten, multiplicerat med 100. Enligt en *fransk* lag av år 1935 ställer lotsen säkerhet till visst belopp för den skada han kan åstadkomma. Ansvarigheten är begränsad till säkerheten. Sedan 1954 äro högsjölotsarna i *Tyskland* icke längre tjänstemän utan auktoriserade enskilda näringsidkare. Bl. a. därav anses följa, att staten icke bär något ansvar för dem. Enligt *dansk* rätt ansvarar staten sannolikt icke för fel av lots, i synnerhet som lotsarna i Danmark liksom i *Tyskland* icke äro tjänstemän utan egna företagare; se *Strandgaard i Sø- og Handelsretstidende 1938* s. 226 f. I *Norge* har i ett fall kommun ansetts bära skadeståndsansvar för hamnlots (NRt 1935 s. 768); däremot läser staten icke svara för statslots; jfr *Michelsen i Nordisk Försäkringstidskrift 1952* s. 348. I *Finland* svarar staten enligt 1927 års lag (5 §) subsidiärt för fel av kronolots. — Se vidare *Göransson i FT 1939* s. 83 ff samt *Rudolf Beckman i Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1950* s. 257 ff.

³ Det har gjorts gällande, av t. ex. *Strandgaard i Sø- og Handelsretstidende 1938*, att särskilt beträffande utländska fartyg lotsens åsikt blir avgörande i nästan alla frågor om navigeringen och att teorien om lotsen såsom befälhavarens rådgivare i allmänhet icke har täckning i verkligheten. Till stöd för riktigheten av denna syn på förhållandena ha åberopats vissa domar i Nordiske domme för sjefartsanliggander, bl. a. 1900 s. 417, 1906 s. 161 och 1946 s. 73. Oavsett hur därmed må förhålla sig läser man emellertid för svensk rätts vidkommande ha att hålla sig till lotsförordningens positiva stadgande om befälhavarens ansvar för manövreringen.

Den omständigheten att i viss utsträckning lotstväng råder⁴ torde icke i och för sig behöva leda till slutsatsen att skadeståndsskyldighet för kronan i anledning av fel under lotsning bör föreligga. Det anförda talar för att icke frångå gällande rätts ståndpunkt i fråga om stats och kommuns ansvarighet beträffande lotsningen. Förslaget uppstår därför ett stadgande, att ersättning icke utgår i anledning av fel eller försummelse av lots med avseende å lotsning (7 §). Sistnämnda uttryck avser att inbegripa även sådana fall som att lots i strid mot gällande föreskrifter icke befinner sig på sin station eller underlåter att på kallelse gå ut för att biträda med lotsning. Stadgandet bör gälla även hamnlots (jfr vid 20 §).

Frihet från ansvar för viss annan personal

Enligt 7 § i förslaget skall vidare skadeståndsansvar för det allmänna ej inträda med anledning av fel eller försummelse av den som står till förfogande för att på begäran bistå näringsidkare eller andra i deras verksamhet.

Kommittén har här närmast tänkt på sådan personal som instruktörer och täckdikningsförmän m. fl. befattningshavare hos lantbruksnämnd (SFS nr 482/1952). Vidare avses t. ex. instruktörer hos hushållningssällskap (SFS nr 929/1947 och 115/1953) samt personer som hushållningssällskap ställt till förfogande såsom biträden vid utrotning av berberis enligt lagen 26/5 1933; dessa personers fel och försummelse skulle enligt 3 § ådraga huvudmannen ansvar, om ej undantag göres. Det kan också tänkas att andra fall kunna uppkomma.

Det förutsättes i förslaget, att befattningshavare som biträder vederbörande tillkallats frivilligt; att han hjälper till »på begäran».⁵ Däremot är det icke avgörande, hur han får ersättning för sitt arbete. Ovan nämnda personer torde alla avlönas av staten resp. hushållningssällskapet, som i sin tur i flertalet fall uppbär ersättning av den som erhållit hjälpen.

Den hjälp varom här är fråga skall lämnas i »verksamhet» av något slag. I fråga om veterinärvård har kommittén ej avsett, att veterinärens arbete, som icke naturligt uppfattas som ett led i kreatursägarnas verksamhet, skulle innefattas under stadgandet. Veterinären har sålunda enligt kommitténs mening icke ställts till förfogande för att bistå näringsidkaren i hans verksamhet. Sådan hjälp som lämnas av distriktssköterskor o. l. avses icke heller med stadgandet. Beträffande hemvårdarinnor (KK 31/12 1943) torde böra gälla vad som följer av allmän lag (20 §).

⁴ Med lotstväng åsyftas att fartyget har skyldighet att begära lots. Härifrån bör skiljas tvångslotsning, som innebär att lotsen i viss utsträckning övertar navigeringen. Tvångslotsning torde i fredstid hos oss förekomma endast i Göteborgs hamn.

⁵ Härutinnan skilja sig de nu avsedda fallen från den situation som förelåg i rättsfallet NJA 1929 s. 428.

Domstols och domares beslut

Under denna paragraf föreslås i första stycket ett stadgande, enligt vilket anspråk på ersättning med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut icke må göras gällande annat än under vissa betingelser, nämligen att beslutet upphävts eller ändrats eller att åtal för ämbetsbrott äger rum eller att skadeståndstalan eljest biträdades av åklagaren. Beträffande de allmänna överbäganden som legat till grund för förslaget i denna del hänvisas till vad ovan s. 45 ff anförts. Stadgandet har ett praktiskt samband med 16 § i förslaget som bl. a. stadgar att, om den skadelidande underlåtit att söka ändring i felaktigt beslut, han ej äger rätt till ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas, med mindre i det särskilda fallet uppenbart icke skäligen kunde fordras att han iakttog vad nu sagts eller eljest synnerliga skäl äro till att ersättning utgår. Denna bestämmelse är sålunda tillämplig även på beslut som meddelats av domstol eller domare. Se vidare s. 95.

Med domstol åsyftas i första hand organ som man med hänsyn till huvudsakligen dömande uppgift och enligt språkbruket plägar giva denna beteckning. Hit höra sålunda allmän domstol samt ägodelningsrätt, expropriationsdomstol, vattendomstol och arbetsdomstolen med flera specialdomstolar. Men till domstolarna räknas också administrativa domstolar, såsom regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet och statens hyresråd. Med domare avses även ägodelningsdomare, konkursdomare, vattnerättsdomare samt inskrivningsdomare, när han handlägger ärenden rörande inteckning i fartyg eller luftfartyg, m. fl. Varken kammarkollegiet eller länsstyrelse synes i något sammanhang vara att anse som domstol i nu förevarande mening. Som domstol torde från nämnda utgångspunkt icke heller böra betraktas patentverkets besväravdelning, hyresnämnd eller organ för lantmäteri- eller liknande förrättning.

Stadgandet åsyftar allenast talan som grundas på fel eller försummelse. Detta har avsetts komma till uttryck genom orden »ersättning som här avses». Å talan med stöd av 9 § är således 8 § icke tillämplig.

I 8 § ha som nyss nämnts angivits alternativa förutsättningar för skadeståndstalan med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut, nämligen antingen att detta upphävts eller ändrats eller ock att åtal för ämbetsbrott äger rum eller att talan biträdades av åklagaren. Kommittén har beträffande den förstnämnda förutsättningen överbägt, om den icke borde skärpas därhän att skadeståndstalan finge föras endast om beslutet upphävts eller ändrats efter begagnande av *extraordinärt rättsmedel*. Motivet härtill skulle vara, att det allmänna i andra fall gjort nog, då det ställt ett ordinärt rättsmedel till förfogande för att i den mån så vore möjligt avvärja skada; att därutöver öppna möjlighet till ersättningstalan mot det all-

männa i dylika fall skulle icke vara tillräckligt motiverat. Då emellertid grannländernas kommittéer icke varit så restriktiva och syftet med stadgandet icke torde direkt påkalla en dylik begränsning av talemöjligheterna, har kommittén funnit sig i förevarande avseende kunna föreslå, att det skadevållande beslutet skall ha upphävts eller ändrats — oavsett på vad sätt detta skett — innan skadeståndstalan mot det allmänna får väckas. Ändringen eller upphävandet kan sålunda ha kommit till stånd efter begagnande av ordinärt eller extraordinärt rättsmedel eller, där så må ske, genom den beslutande instansens självrättelse. Beträffande de högsta instansernas beslut liksom i fråga om beslut av lägre instans vilka icke må överklagas kan uppenbarligen endast extraordinärt rättsmedel (eller självrättelse) komma i fråga. — Det förutsättes, att det beslut som innefattar upphävande eller ändring skall ha vunnit laga kraft, innan skadeståndstalan må väckas.

Om skada uppkommit genom ett beslut, som icke vunnit laga kraft, och detta beslut efter överklagande delvis ändrats, får skadeståndstalan mot det allmänna på grund av påstående om fel eller försummelse vid meddelande av det verkställda beslutet enligt regeln i fråga väckas allenast såvitt avser den del av beslutet som ändrats. Någon av de andra i paragrafen angivna förutsättningarna för talan kan emellertid vara för handen.

Såsom alternativa förutsättningar för väckande av skadeståndstalan upp-tager förslaget att åtal äger rum resp. att åklagaren biträder skadeståndstalan. Att åtal mot domaren också lett till fällande dom torde icke böra uppställas som villkor för rätten att väcka skadeståndstalan mot det allmänna. Att väckt åtal nedlägges eller att den åtalade avlider bör icke för-anleda, att behörigen väckt skadeståndstalan avvisas. Möjligheten att väcka skadeståndstalan, när den biträdes av åklagaren, har inskrivits med tanke på de fall då domaren avlidit eller ämbetsbrottet är preskriberat och åtal således icke kan komma till stånd (jfr RB 22:8).

Det kunde i och för sig ha varit motiverat att låta domares fel och försummelser med avseende å beslut i organisatoriska och andra rent administrativa frågor falla utanför stadgandet. Kommittén har emellertid icke funnit skäl att komplicera bestämmelsen med ett dylikt undantag.

Genom den föreslagna lydelsen av stadgandet (»Anspråk på ersättning — — — må icke göras gällande — — —») har utmärkts, att om ej någon av de angivna förutsättningarna föreligger, rättegångshinder mot skadeståndstalan är för handen. Är förutsättningen icke uppfylld, skall alltså skadeståndstalan avvisas. Detta hindrar icke i och för sig, att frivillig uppgörelse om skadeståndsanspråk i anledning av domares fel eller försummelse kan komma till stånd även om ej någon av de i paragrafen angivna förutsättningarna för talan är uppfylld, t. ex. i fall då åklagaren finner sig kunna underlåta att anställa åtal mot domaren, därest den skadelidande får ersättning — av det allmänna eller av domaren — för sin skada. Jfr s. 119.

Den omständigheten att skadeståndstalan mot det allmänna en gång avvisats, därför att taleförutsättning enligt 8 § icke var för handen, hindrar icke att skadeståndstalan kan väckas senare, om förutsättningen då är uppfylld.

Skadeståndsanspråk mot det allmänna kan enligt förslaget icke väckas redan i ärende om resning eller i samband med domvillobesvär. Detta följer av RB:s regler. Parterna äro icke desamma och även andra processuella skäl hindra, att målen tagas upp gemensamt. Givetvis kan skadeståndsanspråket icke heller väckas i samband med att talan genom vanliga rättsmedel fullföljes mot det felaktiga beslut som är i fråga. Talan mot det allmänna får alltså instämmas särskilt. I anslutning till åtal kan emellertid som förut nämnts skadeståndstalan föras även mot det allmänna (jfr RB 22:1). Ur processuell synpunkt torde det ofta vara lämpligt, att åtalet mot domaren och skadeståndsyrkandet mot det allmänna handläggas i samma rättegång.

Beträffande forum stadgas i paragrafens andra stycke, att talan om ersättning i fall som avses i första stycket upptages av den rätt som är eller varit behörig i fråga om åtal. Domare svarar i allmänhet för ämbetsbrott i hovrätten (RB 2:2); vissa domare, såsom hovrättsdomare och ledamöter av kammarrätten, i högsta domstolen (RB 3:3; kammarrättens instruktion SFS nr 978/1942 § 55). Med avseende å fel i högsta domstolens eller regeringsrättens beslut se s. 46 f.

Skadestånd på annan grund

Inom den allmänna skadeståndsrätten har genom lagstiftning och rättspraxis för vissa fall erkänts *skadeståndsansvar på objektiv grund*. Såsom förut framhållits (s. 26 f) föreslår kommittén — delvis med stöd av rättspraxis — att objektivt ansvar för det allmänna stadgas inom vissa begränsade områden, där speciella skäl tala för skadeståndsansvar utöver culpans ram. Sålunda har kommittén tänkt sig objektivt ansvar i viss omfattning vid felaktiga frihetsberövanden samt vid vissa skador orsakade av militära och andra övningar samt under polistjänst. Kommittén har även uppmärksammat frågan, om skadeståndsansvar bör gälla i anledning av oriktig rättstillämpning jämväl i sådana fall då den är ursäktlig. Dansk och norsk rättspraxis¹ synes avvisa tanken på objektivt ansvar för skada som beror på visserligen oriktig men i allt fall försvarlig myndighetsutövning. Denna ståndpunkt måste anses välgrundad. Det kan t. ex. icke vara rimligt, att staten städse skulle bli skadeståndsansvarig för temporär eller annan olägenhet av en dom som ändras av högre instans. Vad nu sagts om domar gäl-

1 Se t. ex. UfR 1944 s. 421 och NRT 1934 s. 330.

ler kanske i än högre grad förvaltningsbeslut; den omfattande besvärsrätten får i regel anses vara tillfyllest som remedium mot de ursäktliga rättsvillfarelser som kunna vidlåda förvaltningsbesluten. På denna tankegång vilar 16 § i förslaget (se s. 93 ff). Kommittén har därför stannat för att avböja objektivet ansvar för oriktig rättstillämpning i andra fall än där principen redan vunnit viss hävd, nämligen i fråga om frihetsberövanden.

I utländska rättssystem, t. ex. i nordamerikansk och fransk rätt², har objektivet ansvar knutits till explosionsolyckor. Även från norsk rättspraxis kunna anföras domar i samma riktning.³ Kommittén har icke ansett sig böra föreslå, att det allmänna skulle bära ansvar, utan culpa, för skada som orsakas av explosioner. Ammunition och sprängämnen användas även i privat verksamhet och det synes ej lämpligt att ge någon särskild bestämmelse för den offentliga verksamheten.

I övrigt kan det vara på sin plats att erinra om vissa rättsfall från våra grannländer där fråga om objektivet ansvar väckts. I norsk rättspraxis har förekommit ett fall⁴, där ett antal personer tillhörande betjäningen på ett sjukhus riktade skadeståndstalan på objektiv grund mot sjukhuset för att de blivit smittade med tuberkulos av en patient. Høyesterett ogillade yrkandet, dock under dissens. I norsk praxis har vidare förekommit ett mål⁵ om ett fartyg som under storm kom i drift i en kommunal hamn, därför att en stagbult i den hamnboj vid vilken fartyget var förtöjt gick sönder, varefter fartyget drev ned på ett par sjöbodas och skadade dessa. Skadeståndstalan fördes mot kommunen bl. a. under åberopande av att hamnväsendet vore objektivet ansvarigt för bristfälligheter i bojar och dylika anordningar. Yrkandet ogillades emellertid; objektivet ansvar ansågs icke föreligga i en dylik situation. Från dansk rättspraxis kan anföras en dom⁶, enligt vilken de danska statsbanorna ålades att gälda ersättning för skada som åsamkades ett fartyg under isbrytning. Från isbrytarens sida hade icke förekommit någon oaktsamhet, men Sjø- og Handelsretten fann likväl, att staten var skadeståndsskyldig, när statsbanorna i eget intresse företogo isbrytning som medförde fara för andra fartyg, vilka icke begått något fel.

Kommittén har icke ansett sig böra föreslå objektivet ansvar i sådana situationer som förekommo i dessa rättsfall. Som förut nämnts (s. 27 och 37) avser förslaget emellertid ej att hindra rättspraxis att godtaga objektivet ansvar även i andra fall än dem som angivas i den föreslagna lagen. Detta följer redan i viss utsträckning av att förslaget beträffande offentlig verksamhet som är att jämställa med privat verksamhet hänvisar till allmän

2 Se beträffande nordamerikansk rätt Ussing i Festskrift för Ekeberg, 1950, s. 511 ff, särskilt s. 518, 522 och 527 samt för fransk rätt Rolland, Précis de droit administratif, 1947, s. 365; jfr Street s. 68.

3 NRt 1875 s. 330, 1909 s. 851, jfr 1917 s. 202.

4 NRt 1949 s. 688. Jfr 1950 s. 448.

5 NRt 1948 s. 719.

6 UfR 1948 s. 755.

skadeståndsrätt. I övrigt torde det knappast bli aktuellt att överväga nya fall av objektivt ansvar.

I förevarande avsnitt har även upptagits ett stadgande om att det allmänna skall svara för egendom som omhändertagits av dess organ.

9 §.

1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl.

Den som på sakligt otillräckliga skäl dömts till straff eller häktats eller anhållits för brott kan enligt lag 13/4 1945 under vissa betingelser erhålla ersättning för förlust som därigenom åsamkats honom och lidande som åtgärden medfört. Härom gäller i huvudsak — såvitt avser oriktig straffdom — att resning skall ha beviljats och den tilltalade därefter frikänts (eller straffet nedsatts) eller ock att domen undanröjts efter besvär över domvilla ävensom att den dömde icke på vissa närmare angivna sätt själv varit orsak till frihetsberövandet, samt i fråga om häktning eller anhållande att den mot vilken åtgärden vidtagits blivit frikänd (eller icke åtalats) och att han icke försvårat utredningen eller själv orsakat frihetsberövandet. Ersättning till oskyldigt häktad eller anhållen utgår ej, om det med hänsyn till omständigheterna icke är skäligt att ersättning gives. Lidande ersättes enligt lagen endast när synnerliga skäl äro därtill. Vissa regler ha därjämte givits om processen. Anspråk på ersättning kan alltid framställas genom särskild skriftlig ansökan till domstol men kan, när fråga är om oriktig straffdom, även göras gällande i det mål vari ansvarsfrågan prövas på nytt samt, när fråga är om häktning eller anhållande, i det mål vari ansvarsfrågan upptages.

Andra frihetsberövanden

Det ligger nära till hands att även beträffande andra frihetsberövanden än dem som avses i 1945 års lag öppna möjlighet till ersättning, när åtgärden efteråt visar sig vara oriktig. Kan oriktigheten läggas den för åtgärden ansvarige till last såsom fel eller försummelse i tjänsten, kan ersättning utgå redan enligt förslaget culparegel; se särskilt 4 och 8 §§. Men kommittén har ansett, att man icke kan stanna härvid. Ersättning bör även i viss utsträckning — på liknande sätt som enligt 1945 års lag — kunna utgå, när åtgärden objektivt sett befunnits felaktig, även om i subjektivt hänseende fel eller försummelse icke förelegat hos den som är ansvarig för beslutet. Ett genomförande av förslaget såvitt det har avseende å ersättning i anledning av oriktiga frihetsberövanden — det gäller både culparegeln

och bestämmelsen i 9 § — skulle bringa svensk rätt i bättre överensstämmelse med art. 5 i Europarådets av Sverige ratificerade konvention i november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Emellertid kan den reglering som ägt rum genom 1945 års lag icke utan vidare tagas till förebild beträffande ersättning för andra oriktiga frihetsberövanden än som där avses. Frihetsberövanden som icke falla under nämnda lag innebära vistelse (och i regel behandling) på anstalter av mycket skiftande slag, och förutsättningarna för de olika åtgärdernas tillgripande växla starkt. För att ge en föreställning om vilka åtgärder som här komma i fråga vill kommittén förteckna de viktigare av dem:¹

a) Häktning beslutad av domstol eller domare i vissa fall som icke falla under 1945 års lag (RB 5: 9, 15: 2 och 36: 21; 8 § lagen om utmätningssed; 94 § konkurslagen).

b) Intagning av blint barn på läroanstalt för blindas (lag 29/5 1896).

c) Intagning av försumlig familjeförsörjare eller bettlare på arbetshem (41 och följande §§ lagen om socialhjälp; 72 § barnavårdslagen).

d) Skyddsuffostrar i förening med anstaltsvård (22—28 §§ barnavårdslagen).

e) Intagning på epidemisjukhus (3 § epidemilagen).

f) Intagning av könssjuk på sjukhus (21 § »lex veneris»).

g) Intagning på sinnessjukhus (2 och 4 kap. sinnessjuklagen).

h) Intagning av psykiskt efterbliven på särskild anstalt (lag 4/6 1954).

i) Intagning på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare (18 och följande §§ lagen om nykterhetsvård).

k) Tvångsarbete och häktning för lösdriveri (1885 års lösdrivarlag; 48—51 §§ lagen om socialhjälp).

1) Utlännings² tagande i förvar (35 och följande §§ utlänningslagen).

m) Häktning, anhållande eller tagande i förvar i utlämningsärende (16 §, 18 § tredje stycket, 20 § tredje stycket och 23 § lagen 6/12 1957 om utlämning för brott).

Av de uppräknade åtgärderna torde med hänsyn till frihetsberövandets natur fallen av häktning, anhållande och tvångsarbete stå närmast de situationer som avses i 1945 års lag. Däremot har uppenbarligen intagning av blint barn på läroanstalt och i allmänhet även intagning på olika slags sjukhus ganska få beröringspunkter med straffverkställighet och straffprocessuella tvångsmedel. Vid jämförelse mellan å ena sidan straff och straffprocessuella tvångsmedel samt å andra sidan övriga här nämnda frihetsberövanden faller måhända först i ögonen, att straffet (och i viss mån även de straffprocessuella tvångsmedlen) icke kan undgå att medföra en diffame-

¹ Jfr riksdagens första lagutskotts utlåtande 1952:17.

² Jfr s. 33 f.

rande verkan som oftast saknas vid de andra åtgärderna. Ur den synpunkten är det särskilt angeläget, att den som oförskyllt utsatts för straff (eller häktning eller anhållande) får ersättning därför. Men vidare är att märka, att de ovan under a—m angivna åtgärderna i betydande utsträckning utslutande avse vård av den omhändertagne i ett eller annat hänseende, en vård som i regel beredes honom mer eller mindre i hans eget intresse. Det kan därför icke rimligen i samma utsträckning som enligt 1945 års lag bli fråga om ersättningsskyldighet från det allmännas sida.

Vissa av de nu avsedda åtgärderna vidtagas till skydd för den omhändertagnes omgivning. Det är av särskild vikt att myndigheterna i dessa situationer icke underlåta att ingripa. Generösa ersättningsregler skulle kunna leda till att myndigheterna visade för stor tvekan att tillgripa åtgärder som kunde medföra risk att det allmänna bleve ersättningsskyldigt. Man måste också taga hänsyn till de anhörigas ofta ömtåliga ställning. En alkoholmissbrukare, försumlig familjeförsörjare eller sinnessjuk, som intagits på anstalt efter anmälan från make eller annan anhörig, kan påverka vederbörande att återta en berättigad anmälan och ändra sina uppgifter. Att ersättning för frihetsberövandet i sådana fall skulle utgå är tydligen i regel sakligt ogrundat. Vidare kan ett beslut om ersättning bli ett vapen för den omhändertagne mot de anhöriga, såsom ett slags bevis på illvilja från deras sida. Med den utsatta ställning, i vilken de anhöriga, särskilt hustrur till alkoholmissbrukare, befinna sig, böra dylika olyckliga konsekvenser undvikas.

I fråga om utformningen av de i lag eller författning angivna förutsättningsarna för rätten att tillgripa frihetsberövande skiljer sig flertalet av de ovan uppräknade åtgärderna påtagligt från dem som falla under 1945 års lag. Understundom, såsom i fråga om utlännings tagande i förvar (35 § utlänningslagen), är avgörandet lagt i myndigheternas händer utan några i lagen givna hållpunkter för bedömandet, men även i fall, där vissa grunder för åtgärdens vidtagande äro angivna i lag eller författning, är utrymmet för myndigheternas skönsmässiga prövning i regel betydande. Det är givet, att ersättningsregelns utformning måste präglas även härav.

Kommittén har av anförda skäl kommit till den slutsatsen, att i fråga om alla andra frihetsberövanden än dem som omfattas av 1945 års lag ersättning — utöver culparegelns ram — bör ges endast om det finnes uppenbart att ingripandet var utan grund.

Ersättningsregelns närmare utformning

Den föreslagna regeln avser *myndighets beslut* om frihetsberövande. Något krav på att det skall vara fråga om högre myndighet är icke avsett. Även när en polisman jämlikt 12 § första stycket allmänna polisinstruktionen omhändertar en ordningsstörare, torde man i förevarande samman-

hang böra anse att det är fråga om myndighets beslut. Alla former av myndighetsutövning, som innebär beslut om frihetsberövande, inbegripas, låt vara att ersättning i fråga om helt kortvarig åtgärd knappast kommer i fråga.

Att avgöra vad som skall förstås med *frihetsberövande* torde i allmänhet icke vålla någon svårighet. Tvekan kan dock naturligen ibland uppkomma, hur mycket som skall fordras för att någon skall anses berövad friheten. Enligt kommitténs mening är det ej tillfyllest, att någon vid straffhot eller risk för annan påföljd underkastas förbud som inskränker hans rörelsefrihet, t. ex. reseförbud.³ Uttrycken rörelsefrihet och frihet äro icke synonyma; jfr SL 10: 11. Liksom i sistnämnda lagrum bör förutsättas, att vederbörande är fängslad eller genom inspärning eller övervakning eller på något motsvarande sätt faktiskt hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller annat relativt starkt begränsat område.⁴

Uttrycket »berövad friheten» innesluter såväl omhändertagande som kvarhållande. Den som frivilligt underkastat sig åtgärden har, så länge han ej påkallat beslut om frigivning, icke »berövats» friheten med mindre hans frivilliga underkastelse med hänsyn till åtgärdens natur eller eljest är irrelevant (jfr även 16 §).

Enligt förslaget kan ersättning ifrågakomma, när ingripandet var *utan grund*. Det vid frihetsberövandet begångna misstaget kan hänföra sig icke blott till lagtolkning utan även till de faktiska förhållandena. Om t. ex. tvångsintagning på alkoholistanstalt beslutats på den grund att den omhändertagne befunnits föra ett för närboende grovt störande levnadssätt (15 och 18 §§ lagen om nykterhetsvård) men det sedermera uppdagas, att den omhändertagne i detta hänseende blivit beljugen av sina grannar (och, får man tillägga, annan grund för omhändertagandet icke förelegat), bör ersättning sålunda kunna utgå. Om däremot i lag eller författning icke meddelats några grunder för befogenheten att tillgripa omhändertagande (se t. ex. 35 § utlänningslagen) utan frihetsberövandet helt beror på myndighetens beprövande, saknas regelmässigt hållpunkter för fastställande av ersättningsskyldighet.

Bedömningen av åtgärden förutsättes ske med utgångspunkt från vad man efteråt känner till, vilket anges med orden »finnes därefter uppenbart» i den föreslagna lagtexten. Den omhändertagne har alltså möjlighet att med en fullständigare utredning än den som stod till buds när åtgärden vidtogs leda i bevis att åtgärden då saknade grund. Här bör dock understrykas, att i många fall rätten till ingripande i sak är byggd på misstanke om visst förhållande (se t. ex. 3 § 2 mom. epidemilagen) eller liknande; ersättning bör i dylika fall icke utgå, med mindre utredningen visar att

³ Jfr Herlitz III s. 244 ff.

⁴ Om ersättning för isolering vid epizooti, se epizootilagen 12/4 1935, 8 §, samt för isolering vid epidemi lagen 18/5 1956 om ersättning åt smittbärare.

icke ens misstanke var objektivt grundad. Om t. ex. vissa symtom rent statistiskt i viss procent av fallen härröra från smittsam sjukdom, måste man anse misstanke därom objektivt grundad, oavsett om sådan sjukdom förelåg eller ej. Någon villfarelse har ej förelegat. Det är vid tillämpning av denna synpunkt icke möjligt att endast bygga på ordalagen i författningsrummen vilket skulle leda till hårklyverier.

Genom föreskriften att det skall vara *uppenbart* att åtgärden var utan grund avser kommittén att de ovan med hänsyn till särprägel hos hit-hörande åtgärder anlagda synpunkterna på ersättningsregeln skola tillgodoses. Det är alltså endast de objektivt klart oriktiga fallen av ingripanden som — oberoende av culpa — kunna föranleda ersättning enligt förevarande paragraf.

Att ersättning skall utgå, även om förslagets *culparegel icke är tillämplig*, har antytts med orden »ändå att åtgärden berodde av ursäktligt misstag eller annan därmed jämförlig omständighet».

Enligt 1945 års lag bortfaller rätten till ersättning i vissa fall, när *den omhändertagne själv medverkat till den skada* som han lider — genom att han orsakat ingripandet eller eljest uppträtt klandervärt. Enligt förslaget kommer motsvarande att gälla beträffande de fall av frihetsberövande som avses i förslaget: förslagets allmänna regler om nedsättning av skadeståndet på grund av medverkan (16—17 §§) äro tillämpliga även i förevarande fall. Särskilt bör observeras, att enligt 16 § en viss aktivitet från den omhändertagnes sida kräves i fråga om överklagande av beslut som han anser vara oriktigt, även om man ofta med hänsyn till det klientel eller de situationer, man här har att göra med, får uppställa mindre fordringar än eljest i dylikt hänseende; se vidare vid 16 §.

Ersättning för *lidande* ges enligt förslaget endast när synnerliga skäl äro därtill (13 § andra stycket); härutinnan kommer alltså att gälla detsamma som enligt 1945 års lag.

Beträffande ordningen för bestämmande av ersättning i fall som avses med 9 § i förslaget får kommittén hänvisa till vad som anföres s. 112 ff.

Av *andra stycket* framgår, att första stycket ej skall gälla i fall av frihetsberövanden som falla under 1945 års lag. Första och andra styckenas fall stå alltså sidoordnade. Detta gäller även i det hänseendet att jämväl förslagets allmänna *culparegel* (4 §) är tillämplig i fråga om såväl de slag av frihetsberövanden, vilka avses i 9 § första stycket, som de slag av frihetsberövanden som omfattas av 1945 års lag. Såväl 9 § som 1945 års lag kompletterar alltså *culparegeln*, var inom sitt område.

Kommittén har övervägt, huruvida ersättningsregeln borde utsträckas att omfatta vissa andra ingripanden i den personliga integriteten, såsom i form av kastrering eller sterilisering, därest åtgärden sedermera befinnes vara vidtagen utan laga grund. Kommittén har dock icke funnit tillräcklig anledning att föreslå detta.

10 §.

Polisens verksamhet

I *grannländernas rättspraxis*¹ ha försports vissa tendenser att pålägga objektivt ansvar för skada till följd av polisens begagnande av skjutvapen. Kommittén har ansett det välgrundat att i förslaget upptaga en regel om ansvarighet, oberoende av culpa, för skada genom våld av polis eller annan personal avsedd för bevakning eller ordningshållning.

Med *polisen* förstås i detta sammanhang statlig och kommunal polis av olika slag. Dit hör den kommunala lokalpolisen, vidare reserv- och statspolisen, s. k. polispersonal för hela rikets behov, den statliga poliskåren i Boden, polisen i Kalix skyddsområde och malmfältspolisen ävensom marinpolisen och polisen vid flygflottiljerna. Polispersonalen vid de kungliga slotten samt sådana ordningsmän, som förordnas enligt 2 § sista stycket polislagen, äro ävenledes att hänföra till polisen liksom tillsynsmän vid militära förråd, vilka av vederbörande länsstyrelse förordnats såsom extra polismän. Befattningshavare i det allmännas tjänst, som av länsstyrelsen erhållit förordnande såsom ordningsvakter (18 § polislagen, 46 § polisreglementet), falla under andra punkten i 10 §; se vidare s. 42.

Likställd med polisen är enligt 10 § *annan personal i allmän tjänst som är satt att utöva bevakning eller upprätthålla allmän ordning*. Kommittén har härvidlag i första hand tänkt på militär personal. Jfr KF 31/12 1915 angående användande av militär personal till upprätthållande av allmän ordning samt för eldsläckning och andra dylika ändamål; se ock SL 5:10 och 26:4. Att tulltjänstemän under krig och beredskap skola kunna användas för polisuppgifter i samband med gränsbevakningen framgår av gränsövervakningskungörelsen 20/10 1944. Om upprätthållande av ordning vid tullvisitering av fartyg ges bestämmelser i 11 § lagen 8/6 1923 om straff för olovlig varuinförsel, se ock tullstadgan 7/10 1927.²

Beträffande järnvägspersonals ordningshållning ha vissa föreskrifter meddelats genom KK 28/3 1914. Det är här fråga om utövande av vissa maktbefogenheter gent emot allmänheten, som ha nära samband med järnvägsdriften i övrigt. I den mån uppgiften är att jämställa med polisiär verksamhet synes 10 § böra tillämpas därå.

Ersättning utgår för skada, som tillfogas genom användande av *vapen* eller genom *annat våld*. Synpunkter på vad som skall förstås med vapen återfinnas i betänkande med förslag till brottsbalk (SOU 1953:14) s. 165; jfr betänkande ang. frågan om polismans rätt att bruka våld m. m. (SOU 1942:54) s. 54 f. Frågan huruvida vapen använts eller icke har dock uppenbarligen icke något självständigt intresse, då ersättningsskyldighet enligt förslaget inträder även vid begagnande av våld på annat sätt än medelst

¹ Se bl. a. UfR 1948 s. 253 och NRt 1949 s. 212.

² Angående s. k. verkspoliti i övrigt se Sjöholm, Lagstiftningen om polisväsendet m. m., 1951 s. 32 ff.

vapen. Stadgandet behöver icke åberopas, då polisen gjort sig skyldig till fel eller försummelse som redan enligt 4 § ger rätt till ersättning.

Beträffande polisens rätt att bruka våld kan hänvisas bl. a. till SL 5: 10, 11—13 §§ allmänna polisinstruktionen samt kungl. cirkulär 7/12 1945 angående bruket av skjutvapen i polistjänsten. Av intresse i förevarande sammanhang äro även de allmänna reglerna om rätt till våld i nödvärns-situationer, SL 5: 7 och 8.

Skulle *polishund* orsaka skada, kan ersättning komma att utgå enligt lagen 30/6 1943 om tillsyn över hundar; 10 § i förslaget torde icke ha någon praktisk betydelse vid sidan därav. — För skada som orsakas genom användning av *polishäst* under chock eller dylikt kan ersättning tänkas komma att utgå enligt 10 §.

Ersättning för tvångsingripande i form av *frihetsberövande* torde regelmässigt, även om det innefattar ett visst våld, icke vara att bedöma enligt 10 § utan enligt 9 §.

Viss tvekan kan inställa sig beträffande frågan, vilken inverkan den *skadelidandes medvällande* skall utöva på ersättningsrätten i hithörande fall. Kommittén har stannat för att ersättning bör utgå endast när den som lider skada är utan skuld därtill (»utan egen förskyllan»). Denna regel kan möjligen synas alltför restriktiv för den skadelidande. I andra fall, när ersättning enligt lag utgår oberoende av culpa, förekommer, att jämkning i anledning av medvällande sker först om medvällandet varit grovt el. dyl. Att gå så långt här synes knappast befogat. Det bör beaktas, att man av polisen kräver försiktighet och återhållsamhet vid våldsanvändning och att, om polisen gjort sig skyldig till fel eller försummelse, 4 § i förslaget blir tillämplig. I sistnämnda fall är rätt till skadestånd icke utesluten på grund av medvällande, jfr 17 §.

Den ersättningsgilla skadan är beskriven som *skada till person eller egendom*. Med skada å egendom avses skada å fysiska föremål, t. ex. på kläder, dörrar eller fönster o. dyl.³ Beträffande personskada som drabbar någon som hör till polispersonalen gälla särskilda bestämmelser i avlöningsreglementen o. dyl., jfr 18 § tredje punkten och nedan s. 99.

Det må slutligen i detta sammanhang erinras om att den som biträder polisen vid ingripande mot person, vilken stört den allmänna ordningen eller begått brott, åtnjuter ersättning av statsmedel för skada som därvid tillfogats honom till person eller egendom. Se KF 23/4 1948 om ersättning och belöning av statsmedel vid biträde åt ordningsmakten.

11 §.

Militära och andra övningar

I svensk rättspraxis ha förekommit vissa domar, genom vilka den som skadats till följd av militär övning har, oberoende av vållande, erhållit

³ Beträffande användningen av uttrycket *egendom* jfr 1916 års bilansvarighetslag och 1929 års trafikförsäkringslag.

skadestånd på grund av den militära verksamhetens särskilda risker.¹ Otvivelaktigt är att militära övningar, särskilt på grund av den omfattning i vilken därvid ammunition och sprängämnen komma till användning, innebära vissa större risker för allmänheten än som genomsnittligen komma i fråga i samhället. Men liknande risker erbjuda andra övningar av liknande slag, såsom civilförvarsövningar, brandövningar o. d. Kommittén föreslår en bestämmelse, enligt vilken det allmänna skall bära ansvar för person- eller sakskada i anledning av militär eller annan övning som anordnas av det allmänna och som innebär särskild fara för sådan skada. Bestämmelsen avser skada som tillskyndas den som icke själv deltar i övningen (jfr 18 § och s. 31). I fråga om personskada som drabbar militär personal, civilförvarspersonal m. fl. gälla särskilda bestämmelser (jfr s. 32).

Här är således fråga om skada i anledning av *övning*. Vad som i det särskilda fallet skall förstås med övning torde i allmänhet icke kunna vålla någon tvekan. Krigshandlingar (jfr ovan s. 34) äro givetvis icke att hänföra till övning, ej heller åtgärder för brandsläckning, om icke branden anlagts enkom för att brandpersonalen skall få träning i att släcka. Om militär trupp sammandragits till rikets värn under beredskapstid, utgöra åtgärder som tjäna detta syfte icke övning. Men det är välbekant, att även övningar med truppen bedrivs under beredskapstjänstgöringen. Tillverkning och förvaring av vapen, ammunition och sprängämnen ske i regel icke under sådana förhållanden att man kan tala om övning (jfr ovan s. 71), ej heller är provskjutning av vapen eller andra materielprov i samband med tillverkningen att anse som övning.

För att skadeståndsskyldighet enligt 11 § må föreligga skall övningen medföra *särskild fara* på grund av sin omfattning eller beskaffenhet. Kommittén har genom denna formulering velat i huvudsak anknyta till de fordringar som rättspraxis uppställt för att erkänna objektivet ansvar i hithörande fall. Artilleriskjutning torde exempelvis regelmässigt böra föranslåda objektivet ansvar. Manövrering av krigsfartyg eller framförande av fordon under ordinära förhållanden torde å andra sidan ej böra leda till dylikt ansvar.

Den ersättningsgilla skadan utgöres här liksom i de fall som avses i 10 § av *person- eller egendomsskada*. Som exempel på skada som med hänsyn härtill icke kommer att ersättas enligt det föreslagna stadgandet må nämnas förlust av handelsvinst till följd av avspärning.

11 § är en ersättningsregel; den medför givetvis icke någon rätt att under övning utan medgivande *beträda mark*, som kan skadas därav, eller eljest göra intrång därå. Tillstånd av markägare att under militära övningar beträda åker och annan mark, som kan taga skada, pläga de militära myndigheterna utverka i förväg. Om rätt till inkvartering träffas likaledes överenskommelse på förhand. Ersättning för mark- och stängselskador samt inkvartering (skada å byggnad som tagits i anspråk för inkvartering) brukar bestämmas under medverkan av särskilt till-

¹ Se bl. a. NJA 1928 s. 316, 1937 s. 196 samt 1946 s. 734 och 758; jfr ovan s. 18 och 26.

satta värderingsnämnder. Om samförstånd därvid icke kan uppnås med markägaren, avgöres frågan om ersättning av den lokala militära förvaltningsmyndigheten (i regel regementschef eller motsvarande chef) med besvärsrätt för den som är missnöjd till vederbörande centrala förvaltningsmyndighet, vars beslut i sin tur kan överklagas hos Kungl. Maj:t, vederbörande obetaget att i stället vid domstol väcka talan om fastställande av ersättningen. Eftersom här är fråga om ersättning i ett inomobligatoriskt rättsförhållande (överenskommelse om beträdande av marken respektive inkvartering har ju träffats), saknas utrymme för tillämpning av 11 § (jfr ovan s. 36). Om i något fall markägarens tillstånd icke inhämtats, bruka ersättningsfrågorna handläggas på samma sätt. Förslaget avser icke att göra någon ändring härutinnan. Ersättningsrätten kan i så fall få stöd i den föreslagna lagen.

12 §.

Omhändertagen egendom

Enligt lagen 10/7 1899 om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl., svarar staten för skada som allmänheten lider genom förskingring begången av någon som är anställd i *exekutionsväsendet* liksom i vissa andra särskilt angivna fall. Statens ersättningsansvar inträder dock i regel icke förrän den förskingrande tjänstemannen genom lagakraftätagande dom förklarats saker till brottet. Regler ha även givits om tillvägagångssättet för bestämmande av ersättning; denna beviljas i klara fall av Kungl. Maj:t, i tvistiga fall hänvisas den ersättningssökande att stämma till domstol.

Åtskillig kritik har riktats mot denna lag. Bl. a. ha statsrevisorerna i sin berättelse till 1949 års riksdag påtalat förfarandets omständlighet. Enligt statsrevisorernas mening skulle en väsentlig förenkling vinnas, om länsstyrelserna anförtroddes att fastställa och utbetala ersättningsbeloppen. En viss ändring av lagen vore även erforderlig med hänsyn till 1945 års uppboordsreform. Några kommunala skatterestantier förekomme nämligen icke längre; och vad i lagen stadgades om tillgripna kommunalutskylder borde följaktligen utgå.

Statsutskottet tog upp statsrevisorernas förslag¹ och hemställde, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära översyn av 1899 års lag. Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets hemställan.² Riksdagsskrivelsen är överlämnad till kommittén för att beaktas vid fullgörande av utredningsuppdraget.

I en serie rättsfall har *tullverket* förpliktats att utge ersättning för förlust av eller skada på egendom, som varit i tullverkets vård.³ Ersättningsskyldigheten förutsätter culpa från tullverkets eller tullpersonalens sida, men bevisbördan är omkastad så att det åligger tullverket att visa att fel eller

1 Statsutskottets utlåtande 1949:143 p. 2.

2 RD:s skr. nr 262/1949.

3 Se s. 27 not 2.

försummelse i fråga om vården icke förekommit. Hur långt vårdnadsplikten med avseende å tullgods sträcker sig är en särskild fråga, med vilken kommittén icke har att taga befattning. Kommittén inlåter sig alltså icke på sådana spörsmål som när godset skall anses ha kommit under tullens vård i fall då godset efter lossningen omhändertagits av transportör som, ehuru nära anknuten till tullväsendet, formellt är att anse som självständig företagare, s. k. dragarlag el. dyl.

Tullverket brukar i viss utsträckning säkerställa bevisning om godsets skick. Antalet mottagna kollin avprickas av tullen i en lossningskladd, vari även sker anteckning om konstaterad skada på godset. Enligt en lagakraftvunnen, av Stockholms Rådhusrätt den 17 september 1952 meddelad dom har, om godset vid utlämnande till godsemottagaren företer sådan tydligt skönjbar skada att den bort upptäckas vid överlämnandet till tullen därest skadan redan då var för handen men någon anteckning i lossningskladden rörande skada icke skett, kronan ansetts vara bevisskyldig för påstående att skadan uppkommit redan innan godset kom under tullens vård.⁴

Beträffande *postverkets* ansvar finnas föreskrifter i KF 18/5 1934 ang. postverkets ansvarighet för försändelser och medel, som mottagits för postbefordran. I fråga om *järnvägs* ansvar för befordrat gods innehåller järnvägstrafikstadgan 12/6 1925 bestämmelser. I båda fallen torde ansvaret vara av kontraktsmässig natur.

Sjukhus torde svara för intagen patients kläder enligt civilrättens regler för depositum (12 kap. HB).⁵

I *dansk* rättspraxis har ägaren till ett flygplan, som tagits i beslag av polisen i avvaktan på införseltillstånd, erhållit ersättning av statsmedel, när flygplanet till följd av bristande tillsyn från myndigheternas sida skadats under beslagtiden.⁶ Staten har vidare ansetts ersättningskyldig för ett fat konjak, som försvann under tullbehandling.⁷

I fråga om *norsk* rätt bör påpekas att tolloven av den 22 juni 1928 (nr 5) § 50 bestämmer, att staten »som for betrodd gods» ansvarar för de varor som uppläggas i tullmagasin. Samma ansvar antages åvila staten på grund av de offentliga myndigheternas befattning med beslagtaget gods. I norsk rättspraxis märkes en av høyesterett för några år sedan meddelad dom, varigenom staten ålagts skyldighet att utge ersättning i anledning av att egendom ingående i kvarlåtenskapen efter en i utlandet avliden norsk medborgare förkommit, sedan den därstädes omhändertagits av norskt konsulat.⁸ Ansvarigheten motiverades även i detta fall med depositumsynpunkter.

4 Se Kungl. Generaltullstyrelsens medd. 1954 s. 22.

5 H. Strömberg, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, 1949, s. 227.

6 UfR 1924 s. 161. Jfr Poul Andersen s. 91 not 63.

7 UfR 1879 s. 405. Jfr Poul Andersen s. 101.

8 NRt 1952 s. 536.

Enligt den *finska* lagen 18/5 1927 om statens ansvarighet för skada, förorsakad av tjänsteman, 3 §, gäller att, då penningar, handlingar eller annan egendom för rättegång, utsökning, verkställighet av straffdom eller beskattning (inbegripet tullbehandling; se prop. nr 35 till 1926 års riksdag) överlämnats till eller omhändertagits av domstol eller statstjänsteman, svarar staten för den förlust, som förorsakats genom att egendomen skadats eller gått förlorad. Ersättningskyldighet föreligger dock icke, när skadan skall stanna annan än den tjänsteman, av vilken egendomen å tjänstens vägnar omhänderhades, till last, eller när skadan eljest förorsakats av omständighet, som icke ägt samband med tjänsteverksamhet, eller när den skadelidande underlåtit att begagna sig av möjlighet att söka ändring i beslut, varigenom skadan föränletts. Ersättningen skall jämkas, när den skadelidande på annat sätt bidragit till skadan genom egen skuld eller när till skadans uppkomst medverkat omständighet som icke beror av tjänsteverksamheten. Vad om statstjänstemän sålunda föreskrivits gäller med viss reservation jämväl kommunal befattningshavare i exekutionsväsendet.

Kommitténs förslag

Att det allmänna regelmässigt bör svara för egendom som i behörig ordning omhändertagits av dess organ — det må vara tvångsvis eller efter frivilligt överlämnande — torde icke kunna vara föremål för större tvekan. Ansvarigheten bör anknyta till vad som gäller i fråga om deposition i allmänhet.

Vid deposition är enligt HB 12: 2 depositarien skyldig att vårda godset som sitt eget, vilket numera icke torde innebära något avsteg från den allmänna culpanormen.⁹ Självfallet få kraven på vården anpassas efter omständigheterna och godsets beskaffenhet. Avtalet kan innehålla uttryckliga bestämmelser därom. Om godset försvinner eller skadas, anses depositarien skyldig visa, att detta ej berott av culpa hos honom eller hos någon för vilken han svarar. På grund av rättsförhållandets natur svarar han för culpa hos sina biträden, även vanliga arbetare.

Bestämmelsen i förslaget avser egendom som *omhändertagits* av organ för det allmänna. I lagtexten ha uttryckligen angivits ett par särskilda ändamål för vilka sådant omhändertagande kan ske: exekutiv åtgärd och förtullning. Vad angår egendom som mottagits för exekutiv åtgärd föreslår kommittén, att den ovannämnda lagen 10/7 1899 upphäves och att frågan om ersättning för skada i anledning av förskingring av tjänsteman inom exekutionsväsendet i fortsättningen alltså behandlas enligt den nu föreslagna lagstiftningen. Men stadgandet i 12 § är icke inskränkt till fall av skada å egendom som omhändertagits för exekutiv åtgärd eller förtullning; alla fall av omhändertagande ingå därunder. Som exempel kan nämnas

⁹ Se Hasselrot, Handelsbalken IV, 2 uppl., 1911, s. 32; jfr Rodhe, Obligationsrätt, 1956, s. 323.

fartygsinskrivningsdomares mottagande av skuldebrev för inteckning¹⁰, barnavårdsnämnds omhändertagande av medel till barns underhåll jämlikt FB 4:6 eller 7:7, beskicknings eller konsulats omhändertagande av en i utlandet avliden svensk medborgares efterlämnade tillhörigheter, militärt förråds mottagande av värnpliktigs egna kläder till förvaring. — Under det föreslagna stadgandet falla icke allenast situationer, i vilka den omhändertagna egendomen frivilligt lämnats i det allmännas vård, utan även fall, när egendomen omhändertagits tvångsvis eller eljest mot ägarens vilja (t. ex. beslagtagnings); jfr ovan. Det må framhållas, att lagrummet förutsätter att egendomen omhändertagits i tjänsten. Ett privat omhändertagande faller utanför. Vad förut (s. 52) anförts om att vederbörande skall ha varit behörig att mottaga egendomen har kanske särskild betydelse i förevarande sammanhang. Vem som helst kan icke omhänderta egendom med verkan att det allmänna svarar därför. När det är fråga om en tvångsåtgärd, torde det allmänna likväl i regel bli ansvarigt även om vederbörande överskridit sin kompetens.

I fråga om svenska konsulter i främmande land torde man icke ha anledning erkänna ansvar för det allmänna i andra fall än då konsuln vid mottagandet handlat i enlighet med sin instruktion, medan sådan hjälpsamhet, som därutöver kan komma i fråga i kritiska tider, endast mera undantagsvis kan tänkas böra ådraga staten ansvar för omhändertagen egendom.

Paragrafen avser ersättning för skada å eller förlust av lös egendom som kan bli föremål för fysiskt omhändertagande i vedertagen bemärkelse. Beträffande förvaltning av tomträtt, vattenfallsrätt eller byggnad å ofri grund skall — liksom i fråga om förvaltning av fast egendom¹¹ — förslagens allmänna culperegler gälla.

Med *egendom* avses även penningar, i den mån situationen kan hänföras till eller likställas med deposition. Den som betalat en skuld, som åvilat honom gentemot det allmänna, till tjänsteman eller annan, som varit behörig att för det allmännas räkning uppbära beloppet, har självfallet därigenom befriat sig från sin betalningsskyldighet; om mottagaren därefter förskingrar medlen eller de på annat sätt förkomma, är detta ett förhållande som icke kommer den betalande vid. Beträffande det fall att mottagaren icke var behörig att uppbära beloppet se s. 52.

Ha åter penningar inbetalats till någon som uppbär dem å tjänstens vägnar men icke för det allmännas utan för enskild persons räkning — såsom t. ex. i utsökningsmål — skola medlen hållas avskilda från mottagarens egna medel. Där detta iakttagits, tillkomma medlen utan vidare vederbörande rättsägare (jfr lagen 5/5 1944 om redovisningsmedel). Har mottagaren förskingrat ett behörigen å tjänstens vägnar mottaget belopp

¹⁰ Ang. motsvarande ansvarighet inom fastighetsinskrivningsväsendet se ovan s. 64 f.

¹¹ Ang. tvångsförvaltning av fast egendom se 7 kap. UL, särskilt 176 och 178 §§. Jfr i övrigt betr. vissa särskilda situationer NJA 1918 s. 229; 1946 s. 573 och 1949 s. 732 ävensom SvJT 1944 rf s. 51.

som tillkommer enskild person, är det allmänna enligt förevarande paragraf ansvarigt för beloppet. Lagen 10/7 1899 om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av tjänstemän m. fl., föreslås som redan nämnts skola upphävas.

Förslaget innebär, att frågan om inträde av rätt till ersättning skall prövas enligt stadgandena i 12 kap. HB (»vad som gäller angående *enskilt förvar*»). Bevisbördan är omkastad; om skada eller förlust inträder, har det allmänna att styrka, att vårdslöshet icke förekommit. Den i 14 § stadgade begränsningen av skadeståndet kan dock möjligen undantagsvis bli tillämplig (jfr s. 89). Då föreskrifterna i 12 kap. HB äro dispositiva, kan parternas mellanhavande i övrigt, i den mån avtal är tillåtet på området, genom överenskommelse ordnas på annat sätt än som framgår av sagda föreskrifter (jfr även s. 30 f, 90 och 107).

Förslaget torde såvitt gäller ansvarigheten för tullgods icke komma att innebära någon praktisk förändring i förhållande till vad som nu gäller (jfr s. 80 f). Liksom hittills bör omfattningen av tullens vårdnadsplikt bedömas med ledning av de för tullmyndigheterna utfärdade instruktionerna om tullgodsets behandling.¹² Det må även påpekas, att vad som nu gäller beträffande vården av hittegods¹³ skall gälla vid sidan av 12 § i förslaget. Jfr ock UL 74 och 88 b §§.

Beträffande egendom som av det allmänna övertagits för nyttjande enligt förfogandelagstiftning eller liknande kunna särskilda ersättningsregler vara att tillämpa (jfr s. 37 f).

Sådant omhändertagande av gods som sker i transportverksamhet och annan affärsdrivande verksamhet faller under 20 § i förslaget eller kontraktsrättsliga regler om fraktavtal, deposition m. m.

Skadeståndet

Enligt den allmänna skadeståndsrätten ersättes i första hand ekonomisk skada å person eller sak. Dylik skada skall i regel ersättas till fullo, om ej medverkan från den skadelidandes sida föreligger. Vid kroppsskada utgår enligt SL 6: 2 även ideellt skadestånd i form av ersättning för sveda och värk samt för det lidande som är en följd av bestående lyte. Skadestånd skall ock enligt SL 6: 3 utgivas för det lidande som ärekränkning och frihetsberövande medför. I åtskilliga fall t. ex. inom den s. k. immaterialrätten utgår ersättning jämväl när någon lider förlust på annat sätt än genom skada å person eller sak, d. v. s. för allmän förmögenhetsskada. Illojal konkurrens kan exempelvis vålla intrång i rörelse för vilket skadestånd skall utgå.

¹² Jfr Folke Schmidt m. fl., Huvudlinjer i svensk frakträtt, 1955, s. 88 f.

¹³ Se 2 § andra stycket lagen om hittegods samt 8—9 §§ KK 2/12 1938 med vissa föreskrifter rörande pollsmyndighets befattning med hittegods.

Såsom förut nämnts (s. 27 f och 57) brukar enligt allmänna regler ersättning icke utgå för medelbar (indirekt) skada d. v. s. skada vilken uppkommer i andra hand som följd av skada som drabbat annan. Såsom exempel på dylik medelbar (indirekt) skada kan nämnas förlust i rörelse som drabbar en arbetsgivare till följd av att hans arbetare genom annans vållande tillfogats kroppsskada eller den förlust som en arbetstagare lider till följd av att det företag, vid vilket han är anställd, måste upphöra på grund av att ägaren dödats. Ett undantag från principen att indirekt skada icke ersättes utgör stadgandet i SL 6:4, enligt vilket lagrum ersättning utgår till efterlevande när någon blivit dödad.

Dessa regler bli, i den mån avvikelser ej stadgas, tillämpliga även när skadestånd skall utgå enligt förevarande lagförslag. Såsom kommittén framhållit vid redogörelsen för huvudgrunderna till förslaget (s. 24 f) upptar detta emellertid i fråga om skadeståndets beräkning vissa avvikelser från den allmänna skadeståndsrätten. Kommittén har nämnt, att den allmänna skadeståndsläran i Danmark och Norge rymmer vissa icke oväsentliga möjligheter till begränsningar som saknas i Sverige. Bland annat är man återhållsam, när det gäller ersättningens storlek vid personskador. Ersättning för bortfall av inkomst till följd av sådan skada brukar begränsas efter vad man kallar borgerlig jevn mål. Och ersättning för lyte samt sveda och värk utgår i väsentligt mera begränsad omfattning än hos oss. Kommittén har även erinrat om att de sakkunniga, som utförde den förberedande utredningen om lagstiftning på skadeståndsrättens område, ansågo att man vid en allmän revision borde upptaga spørsmålet om rätt för domstolarna att nedsätta skadeståndet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. För sin del har kommittén icke ansett det lämpligt att föreslå en allmän regel om skadeståndsskyldighet för stat och kommun i anledning av fel och försummelse i offentlig verksamhet utan att samtidigt försöka gardera det allmänna mot alltför långtgående följder därav. Vid bestämmande av skadeståndsskyldighetens omfattning får man icke förbise att åtminstone staten är solvent även för de största skadeståndsbelopp som man kan räkna med och att man fördenskull har anledning beakta att rätten till skadestånd kan komma att utnyttjas mera energiskt än eljest.

Som förut antytts (s. 30) kan man se det ansvar för anställdas fel och försummelse som enligt förslaget ålägges det allmänna som en garanti från det allmännas sida. Det är visserligen önskvärt, att det mått av rätts-säkerhet som med olika andra medel eftersträvas inom den offentliga verksamheten kompletteras med ett dylikt åtagande av det allmänna att betala skadestånd, när verksamheten i det särskilda fallet icke når upp till den förutsatta standarden, men denna skadeståndsskyldighet bör, med samma utgångspunkt, icke sträcka sig utöver måttliga gränser. Behovet av en begränsning av skadeståndsskyldigheten synes ganska påtagligt beträffande

åtskilliga grenar av offentlig verksamhet. Den offentliga verksamhet som kommittén här åsyftar drives till allas bästa och utan vinstsyfte samt har härutinnan liksom i andra hänseenden en särskild karaktär som skiljer den från privat verksamhet i allmänhet. Det synes därför vara motiverat att ej överlag låta det allmännas skadeståndsansvar sträcka sig lika långt som det enskilda principalansvaret utan i viss mån anlägga mera försäkringsmässiga synpunkter.

De begränsningar om vilka nu är fråga innefattas i förevarande avsnitt av förslaget, som även upptager bestämmelser om verkan av underlåtenhet att begagna rättsmedel och om den skadelidandes medverkan i övrigt.¹

13 §.

Personskada

Föreskrifter i sådant hänseende återfinnas i SL 6: 2 och 4. I SL 6: 2 stadgas, att i mål som angå kroppsskada skall under skadeståndet räknas icke allenast läkarlön och annan kostnad utan även ersättning för hinder eller brist i den skadades näring, för sveda och värk, så ock för lyte eller annat stadigvarande men, om sådant blivit honom tillfogat. Enligt SL 6: 4 skall till dödad persons efterlevande, som enligt stadgande i lag ägde rätt till underhåll av den döde, utgå ersättning, om genom den dödades frånfälle den efterlevande kommer att sakna erforderligt underhåll; skadeståndet skall bestämmas till belopp som prövas skäligt med hänsyn till såväl den vållandes tillgångar som omständigheterna i övrigt och må sättas att utgå på en gång eller å särskilda tider.

Beträffande ersättning för *mistad arbetsförmåga* har emellertid givits till känna ett behov av att i vissa fall kunna jämka utgående ersättningsbelopp. När skadan drabbar en person med extraordinärt hög arbetsinkomst, kan det framstå som orimligt, att ersättning obetingat skall utgå för hela inkomstbortfallet. Jfr vad härom anförts ovan s. 28 f samt av Strahl i SOU 1950: 16 s. 149 ff. I regel är väl den skadeståndsskyldige icke solvent för de höga ersättningar om vilka här är fråga, men när han kan betala — såsom när ansvarigheten åvilar det allmänna — är det angeläget att domstolarna tillerkännes befogenhet att begränsa skadestånden till måttliga belopp. Kommittén anser sålunda önskvärt, att en regel gives enligt vilken ersättning för mistad inkomst ej må överstiga vad som med hänsyn till den skadades utbildning och arbetsförmåga samt omständigheterna i övrigt kan anses rimligt.

En bestämmelse av denna allmänna innebörd hör naturligen hemma i 6 kap. SL (eller i en ny allmän skadeståndslag). Önskemålet om en reform i förevarande hänseende gör sig gällande inom hela skadeståndsrätten.

¹ Beträffande en i nära anslutning till kommitténs arbete bedriven utredning om revidering av 25 § FAL se nedan vid 14 §.

Kommittén har i den skrivelse varmed betänkandet överlämnas till chefen för justitiedepartementet (s. 4) hemställt om utredning i syfte att få till stånd härav påkallad ändring av 6 kap. SL.

I avbidan härpå synes en bestämmelse i förevarande hänseende böra intagas i den av kommittén föreslagna lagen. Det är icke tillrådligt, att en lag om generell skadeståndsskyldighet i anledning av offentlig verksamhet utfärdas utan att det sörjts för att en regel av nu angivet innehåll blir tillämplig åtminstone för den offentliga verksamheten. Enär det är skattebetalarna som slutligen bekosta de skadestånd, vilka utgivas av det allmänna, bör det vara förstäeligt om i detta hänseende införes en särregel för offentlig verksamhet. Det kan överhuvud taget vara önskvärt att i fråga om det allmännas skadeståndsansvar sträva mot en viss normalisering av ersättningarna.

Kommittén föreslår därför, att en regel av nyss angivet innehåll intages i 13 § första stycket. Även om man inskränker sig till att införa en sådan regel i en lag av förevarande natur, är det måhända icke otänkbart, att regeln i förekommande fall kan i praxis vinna efterföljd inom den allmänna skadeståndsrätten.

Beträffande regelns närmare utformning har övervägts, huruvida det vore möjligt att, i syfte att vinna säkrare ledning för bedömandet, i lagen begränsa det allmännas garanti för ersättningar i anledning av personskador till vad som kunde anses rimligt vid en jämförelse med anställningsförmånerna i allmän tjänst. Även om lönerna i statens och kommunernas tjänst mången gång ansetts relativt låga, kunde det förefalla naturligt att det allmänna, när det blir aktuellt att ersätta skador i anledning av dess verksamhet, begränsar ersättningar för mistad inkomst efter den värdering av arbetskraften som kommit till uttryck i de statliga och kommunala löneförfattningarna. Kommittén har dock icke ansett det lämpligt att inskriva en sådan hjälpregel i lagtexten. Även andra omständigheter kräva nämligen beaktande. Det bör t. ex. uppmärksammas, att det av olika skäl kan vara svårt för en skadelidande, som måhända i enskild verksamhet åtnjutit en hög inkomst, att inrätta sig efter ett annat inkomstläge. Viss hänsyn därtill bör vid skadeståndets bestämmande kunna tagas åtminstone för en övergångstid.

Som nämnt skulle ersättning bestämmas bland annat med hänsyn till den skadades utbildning och arbetsförmåga. Härmed åsyftas icke, att en arbetare som på grund av individuell underlägsenhet kanske ej kan utföra en fullvärdig prestation men trots detta på grund av den kollektivavtalsmässiga regleringen erhåller full lön — vilket genomgående är fallet — skulle erhålla blott jämkat skadestånd vid invaliditet. Det är endast de extraordinärt höga ersättningsbeloppen som man avser att förekomma genom den föreslagna begränsningen.

Enligt gällande svensk rätt utgår som förut nämnts vid kroppsskada er-

sättning jämväl för *sveda och värk*, ofta med ganska betydande belopp. Ehuru det kan vara tveksamt om icke rådande rättstillämpning går för långt i detta hänseende, har kommittén utgått från att rätten till ersättning för sveda och värk är så fast förankrad i den allmänna uppfattningen att det ej gärna kan komma i fråga att i detta sammanhang göra någon inskränkning därav. Vad nu sagts gäller ock beträffande ersättning för lyte eller annat stadigvarande men. I vissa situationer kan även skadestånd för *annat lidande* komma i fråga. Kommittén har emellertid ansett, att sådant skadestånd bör tillämpas med största försiktighet. Av den anledningen har i andra stycket upptagits stadgande, att ersättning för annat lidande än sådant som avses i SL 6:2 ej skall utgå, med mindre synnerliga skäl äro därtill. Stadgandet är tillämpligt även på ersättning i anledning av frihetsberövande (jfr 4 § första stycket andra punkten lagen 13/4 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl.). Ersättning för lidande tillfogat på annat sätt än genom kroppsskada, brott mot den personliga friheten eller ärekränkande gärning (jfr SL 6:3) torde icke ifrågakomma.

14 §.

Egendomsskada

Under kommitténs överläggningar med grannländernas kommittéer har väckts frågan om införande av en begränsning av det allmännas skadeståndsskyldighet beträffande mycket stora egendomsskador. Uppmärksamheten har härvid närmast varit riktad på skador som uppkomma på fartyg eller luftfartyg genom fel eller försummelse i fyr-, sjömärknings-, sjökarte-, hamn- och flygplatsverksamhet o. dyl. Beträffande hamn- och flygplatsverksamhet jfr nedan s. 107.

De intressen som här ifrågakomma äro i allmänhet helt eller delvis skyddade genom skadeförsäkring. I den mån försäkring föreligger kommer det allmännas ansvarighet i regel att aktualiseras först genom ett regressanspråk från försäkringsgivarens sida. Vissa begränsningar i försäkringsgivarens regressrätt äro stadgade genom 25 § FAL. Denna lag är tillkommen efter nordiskt samarbete, men 25 § har på avgörande punkter olika innehåll i de olika nordiska lagarna. Enligt svensk och finsk rätt må sålunda regressrätt göras gällande allenast i ganska begränsad omfattning, men stadgandet är dispositivt (och åsidosättes genom avtal tämligen genomgående i sjö- och luftfartsförsäkring). Enligt de danska och norska lagarna är tillgången till regressrätt icke så hårt beskuren; å andra sidan är stadgandet där tvingande.

Med hänsyn till det skiftande innehållet i 25 § FAL i de olika länderna framstod det under arbetet på lagstiftning om statens och kommunernas skadeståndsansvar såsom ett klart önskemål att i nordiskt samarbete söka åvägbringa en revidering av lagrummet för att därigenom skapa en gemensam utgångspunkt för statens och kommunernas skadeståndsskyldighet i

förhållande till försäkrade intressen. Sådant samarbete kom med anledning härav till stånd. Arbetet har bedrivits parallellt med utredningen om det allmännas skadeståndsansvar och resulterat i förslag till danska, finska, norska och svenska lagtexter, som äro mycket nära överensstämmande. Det svenska förslaget återfinns i ett samtidigt härmed avgivet betänkande.

Enligt det svenska förslaget skall vid skadeförsäkring, där regressanspråk göres gällande mot den som icke själv uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet framkallat försäkringsfallet, domstolen med beaktande av skadeorsaken och omständigheterna i övrigt kunna bestämma, att återkravet skall bortfalla eller nedsättas, därest det finnes kunna ske utan åsidosättande av försäkringsmässiga hänsyn. Den skadelidande skall, om han föredrager att vända sig mot den skadeståndsskyldige i stället för mot försäkringsgivaren, icke äga bättre rätt än denne skulle haft. Bestämmelserna avses skola vara tvingande.

I motiven (s. 42 f) framhålles, att jämkning av skadeståndsansvaret även för stat och kommun skall kunna äga rum, bl. a. om skadeståndet skulle uppgå till belopp som ej står i någon proportion till felets eller försummelsens beskaffenhet. Denna jämkningsbefogenhet kan tagas i anspråk exempelvis när det gäller stora skador till följd av obetydliga fel eller försummelser i fyr-, sjömärknings-, sjökarte-, hamn- och flygplatsverksamhet.

I offentlig verksamhet kunna emellertid även uppkomma stora egendomsskador, vilka icke äro täckta genom skadeförsäkring. Det kan förekomma, att stora egendomsskador inträffa i relativt alldagliga sammanhang. Så skulle det t. ex. kunna hända, att mycket dyrbara smycken, antikviteter eller konstverk förkomma under tullvisitation eller eljest i anledning av underordnad befattningshavares försummelse. Det torde icke alltid vara möjligt att i dylika fall reducera skadeståndsansvaret till rimliga proportioner på den grund att den skadelidande varit medvållande genom oförsiktighet vid omhändertagandet av egendomen eller enbart genom att han medfört dyrbarheten vid resa eller liknande. Likvisst synes det påkallat, att det allmännas risk i sådana fall som nu nämnts och därmed likartade kan begränsas på ett rimligt sätt. Inom transportverksamheten brukar ansvaret för omhändertagen egendom limiteras, och det förefaller naturligt att man i förslaget går en motsvarande väg även om skadeståndsansvaret vilar på utomobligatorisk grund. Kommittén har ansett det vara konsekvent med förslagets allmänna uppläggning, att begränsning av skadeståndsskyldigheten vid egendomsskada — vare sig ersättning skall utgå enligt förslagets culparegel eller enligt någon av 10—12 §§ — sker med hänsyn till vad det allmänna, när det driver verksamhet av ifrågavarande slag, bort taga i beräkning. Risker som det allmänna skäligen kan förutse såsom relativt ordinarie bör det allmänna däremot bära. I 14 § stadgas därför, att ersättning i anledning av skada å egendom må, om beloppet väsentligt överstiger vad som i allmänhet bör tagas i beräkning inom verksamheten i fråga, ned-

sättas till vad som med hänsyn till omständigheterna finnes skäligt. Med skada å egendom skall likställas förlust av egendomen.

Till stöd för en sådan begränsning som nu föreslagits torde också kunna anföras, att man kan hysa viss farhåga för kollusion mellan det allmännas befattningshavare och mindre nogräknade personer i syfte att tillskansa sig ersättningar. Det finns därför ett behov att kunna begränsa överraskande och kanske misstänkta anspråk. Liknande risker tagas väl dagligdags av försäkringsväsendet men försäkringsinrättningarna ha också möjlighet att begränsa sina ersättningar — i allt fall att uttaga premier i förhållande till det uppgivna försäkringsvärdet — eller att vägra försäkring. Det allmänna synes icke missbruka sin ställning, om det i samband med en lagstiftning av förevarande natur finner sig böra göra vissa begränsningar i den utfästa garantin.

Av den föreslagna bestämmelsens lydelse avses skola framgå, att man skall taga hänsyn till arten av den offentliga verksamhet, i vilken skadan inträffat. Så får det exempelvis vid skjutning med skarp ammunition till havs sägas vara en typisk och näraliggande risk, att även stora och dyrbara fartyg som befinna sig i farozonen kunna råka ut för beskjutning, om olyckan är framme. Bestämmelsen i 14 § bör i sådant fall i allmänhet icke kunna åberopas till stöd för begränsning av skadeståndets storlek. Bestämmelsen är i övrigt ej avsedd att tillämpas så snart skadan uppgår till mera betydande belopp. För produktionen nyttig egendom bör exempelvis regelmässigt ersättas fullt; möjligen kan det dock vara motiverat att någon gång begränsa ersättningen för följdskador. I fråga om egendom av lyxkaraktär ligger jämkning närmare till hands.

Den föreslagna bestämmelsen ger en viss möjlighet till utjämning mellan utomobligatoriska och inomobligatoriska skadeståndsfall. Inom exempelvis transportverksamheten har, såsom förut nämnts, staten begränsat sitt skadeståndsansvar genom föreskrifter i de för transporten gällande administrativa bestämmelserna vilka få karaktären av eller likställas med avtalsvillkor. Med stöd av nu förevarande paragraf synes det allmänna för likartade fall — på gränsen mellan det inomobligatoriska och det utomobligatoriska området — kunna i administrativ ordning tillkännagiva, att det allmänna ej anser sig pliktigt att betala ersättning utöver vissa närmare angivna gränser. Om sådana begränsningar falla inom ramen för 14 § i förslaget, böra de, ehuru ej direkt förpliktande, kunna bli verksamma, oaktat de givits i administrativ ordning.

15 §.

Allmän förmögenhetsskada

Det är svårt att överblicka, i vilken omfattning fel eller försummelser i offentlig verksamhet kunna vålla allmän förmögenhetsskada. I den mån

egendom går förlorad eller skadas synes man visserligen, utöver vad som angivits under 14 §, ej behöva iakttaga särskilda försiktighetsmått med avseende å följdskador som ha karaktären av allmän förmögenhetsskada. Detsamma gäller följdskador i anledning av personsador. Beträffande åter de fall då fråga är om direkt orsakad allmän förmögenhetsskada synes varsamhet vara påkallad, så att ej den nya lagstiftningen om det allmännas skadeståndsansvar leder till mindre önskvärda konsekvenser (jfr s. 58).

Det allmänna ingriper reglerande på en mångfald områden. Fel och försummelser i denna omfattande verksamhet kunna lätt åsamka den enskilde förlust eller olägenhet i hans förvärvsverksamhet. Det synes vara för mycket begärt, att det allmänna skall träda emellan i alla dessa fall. Man torde med fog kunna anlägga det betraktelsesättet, att den enskilde får räkna med att regleringsverksamheten icke kan fungera i allo helt tillfredsställande. Han får finna sig i vissa olägenheter av fel eller försummelser utan rätt till skadestånd av det allmänna. Har t. ex. ansökan hos byggnadsnämnd om byggnadslov oriktigt avslagits på grund av något förbiseende eller misstag av byggnadsnämnden, synes det i allmänhet — även om byggnadsnämnden förfarit ousäktligt — icke finnas skäl att ålägga det allmänna att utge ersättning till fastighetens ägare för hyresinkomster, om vilka han gått miste till följd av nämndens fel eller försummelse. Och om en affärsman åsamkats förlust i form av utebliven handelsvinst el. dyl. genom att myndighet felaktigt avslagit ansökan från honom om importlicens eller annat sådant tillstånd, torde likaledes i allmänhet ersättning för förlusten icke böra utgå. Särskilt i fråga om de ofta improviserade anstalter som måste vidtagas under kristid lärer, i den mån lagen då blir tillämplig (jfr s. 34), en ganska avsevärd tolerans få anses nödvändig. Att ålägga det allmänna att undantagslöst utge ersättning i anledning av orättvis licensfördelning och liknande kan ej gärna komma i fråga. Det allmännas garanti bör i enlighet härmed inskränkas till sådana fall som tydligt ligga utanför de besvärligheter som man får räkna med.

Mången gång kan det på detta område förhålla sig så, att vederbörande räknemässigt kan påvisa en större eller mindre förlust i sin verksamhet till följd av en oriktig åtgärd, t. ex. obefogat avslag å viss ansökan. Men i själva verket har han kanske, när hinder uppstått att utnyttja en viss chans, i stället med framgång koncentrerat sig på ett annat uppslag, för vilket han använt tillgänglig arbetskraft och eventuellt ledigt kapital. En byggmästare som temporärt ej fått utnyttja viss tomt har exempelvis utfört bygge på annat håll o. s. v. Att till vederläggande av ogrundade men till synes motiverade skadeståndsanspråk utreda dylika samband skulle ofta bli en olöslig uppgift för det allmänna.

I viss utsträckning har kommittén redan genom 5 och 6 §§ i förslaget — i fråga om kontroll och lämnande av upplysningar — sökt att möta alltför vittgående konsekvenser av den rätt till skadestånd som öppnas genom för-

slaget. Man kan likväl även på dessa områden tänka sig anspråk på ersättning för allmän förmögenhetsskada som det knappast kan vara påkallat att det allmänna skall tillmötesgå, även om sagda paragrafer ej i och för sig skulle utesluta rätt till skadestånd. Enligt kommitténs mening bör man vara ganska restriktiv i fråga om ersättningsrätt i sådana fall.¹

Kommittén har genom 15 § sökt uppnå en rimlig begränsning av skadeståndsrätten i förevarande hänseende.

Den åsyftade begränsningen avser ersättning för *utebliven vinst*.² Utgifter som blivit onyttiga skola däremot ersättas till fullo. Om t. ex. en byggnadsnämnd oriktigt och culpöst vägrat byggnadslov, skall ersättning utgå för ritningar som blivit onyttiga.³ Däremot omfattas exempelvis utebliven avkastning av en fastighet, som man hindrats att bebygga, av uttrycket *utebliven vinst* i 15 §, jfr ovan.⁴

Tydligt är, att vid tillämpning av paragrafen löntagares förlust av arbetsinkomst icke är att anse som *utebliven vinst*. Beträffande mindre företagare som arbeta i egen rörelse bör också den inkomst som inflyter med anledning av arbetsinsatsen i samma mån som för en anställd behandlas såsom arbetsinkomst och ej som vinst av rörelsen. Avfattningen av förevarande paragraf i förslaget ger möjlighet därtill, även om inkomsten i fråga bokföringsmässigt upptages som intäkt av rörelsen.

Uttrycket *förvärvsverksamhet* torde icke kräva några kommentarer. Det är tydligen ett vidare begrepp än rörelse; jfr 35 § kommunalskattelagen.

Frågan i vad mån skadestånd bör utgå skall bedömas *med hänsyn till intrångets art och varaktighet samt omständigheterna i övrigt*. Det har diskuterats, huruvida bland de moment som sålunda skola beaktas vid ersättningsfrågans bedömande borde upptagas också verksamhetens beskaffenhet. En viss farhåga har därvid givits till kända inför tanken, att åt domstolarna skulle anförtros att utföra en värdering av en verksamhets natur att vara mer eller mindre samhällsgagnelig; bl. a. har man befarat, att politiska överväganden på ett icke önskvärt sätt skulle komma att inblandas. Kommittén håller före, att erforderlig möjlighet att beakta jämväl verksamhetens natur ligger innesluten i formuleringen att avgörandet skall ske med hänsyn också till »omständigheterna i övrigt».

1 Jfr Digman, Utredning angående ersättning vid lagenliga ingripanden i hälsovårdens intresse, avlämnad 22/10 1955 (otryckt) s. 147.

2 Till jämförelse må nämnas, att när postförsändelse skadats eller förkommit, staten icke lämnar ersättning för utebliven vinst; se 1 § 3 mom. KF 18/5 1934 ang. postverkets ansvarighet för försändelser och medel, som mottagits till postbefordran. Järnvägstrafikstadgans ersättningsbestämmelser tillämpas enligt vad som inhämtats så, att ersättning ges för försänd varas fakturabelopp, vilket alltså regelmässigt innebär att avsändarens men icke mottagarens handelsvinst ersättes; jfr H. Strömberg, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, 1949, s. 202 vid not 93. Enligt KK 18/5 1956 om ersättning av statsmedel i vissa fall vid ingripanden i hälsovårdens intresse, 2 § tredje stycket, ersättes icke förlust som uppkommit genom att viss vara icke kunnat vinna avsättning eller genom att dess försäljning fördröjts (utan att själva varan skadats). Se slutligen om vinstbegreppet Persson, Skada och värde, 1953, kap. 4 samt s. 475 ff.

3 Jfr NRt 1911 s. 444.

4 Jfr UFR 1911 s. 106 och 1942 s. 273.

Ersättning skall utgå allenast om *synnerliga skäl* äro därtill. Stadgandet kan måhända synas alltför restriktivt. Som ovan nämnts har kommittén emellertid, med hänsyn till att genom förslaget rätt till skadestånd av det allmänna införes på helt nya områden, ansett skäl till återhållsamhet vara för handen. Erfarenheten får visa, om stadgandet behöver jämkas. Därvid kan ledning ha erhållits för att ersätta den nu föreslagna allmänt hållna bestämmelsen med stadganden som mera preciserat ange förutsättningarna för ersättningsrätten.

16 §.

Underlåtenhet att använda rättsmedel

Såväl administrativ myndighets som domstols beslut kan i regel överklagas till högre instans. Understundom kan också administrativt beslut angripas medelst talan vid allmän domstol. Det allmänna har sålunda ställt en organisation med flera instanser till förfogande och möjligheten att begagna denna förmån måste tillmätas stor betydelse i fråga om eventuell skadeståndsskyldighet i anledning av fel eller försummelse vid beslutets meddelande. Ej sällan lända emellertid meddelade beslut omedelbart till efterrättelse; särskilt gäller detta i stor utsträckning administrativ myndighets beslut. Genom fullföljd kan väl i sådana fall rättelse vinnas för tiden efter det högre myndighet meddelat inhibition eller ändrat beslutet. Under tiden däremellan kan dock skada ha inträtt; genom fullföljd kan alltså icke alltid all skada undvikas. Emellanåt har den omedelbara tillämpningen åstadkommit den skada som överhuvud kan följa av beslutet. Fullföljd har då icke kunnat inverka på skadans omfång.

Av betydelse ur skadeståndssynpunkt äro nu nämnda rättelsemöjligheter såtillvida, att underlåtenhet att begagna dem under vissa förutsättningar bör bedömas som en medverkan vilken inverkar på rätten till skadestånd. Härom ges regler i förevarande paragraf. Särskilt gäller vad som nu sagts *förvaltningsbesluten*. Med vårt administrativa besvärsinstitut måste det ligga nära till hands, att en skadelidande, vilken underlåtit att söka avvärja skada av ett förvaltningsbeslut genom att begagna det medel som i detta hänseende i form av besvärsrätt ställts till hans förfogande, i regel icke bör få ersättning för skadan.¹

Mera tveksamt är, om den skadelidande också skall gå förlustig rätt till skadestånd därför att han underlåtit att i fall, när förvaltningsbeslut kan angripas endast genom talan vid allmän domstol, begagna denna möjlighet. I Danmark är denna fråga aktuell, särskilt sedan där genom en nyligen skedd grundlagsändring öppnats generell möjlighet att påkalla allmän domstols prövning av administrativa beslut om frihetsberövande. För vår del har

¹ Jfr 9 § i instruktionen för riksdagens ombudsmän, SFS nr 165/1957, där underlåtenhet att klaga tillerkänts betydelse i annat hänseende.

den icke samma intresse. Det är nämligen i Sverige sällsynt, att såsom rättsväg för överprövning av förvaltningsbeslut anvisats talan vid allmän domstol.² Att i fall då besvär över förvaltningsmyndighets beslut förklarats skola anföras hos allmän domstol — t. ex. i utsökningsmål, mål om tvångsarbete o. s. v. — 16 § blir tillämplig synes uppenbart. När talan vid allmän domstol skall föras i annan ordning, t. ex. efter stämning, är frågan mera tveksam. Sådan klandertalan förekommer exempelvis i fråga om prövning av meddelat patents giltighet (18 § patentförordningen) och beträffande prövning av inmutnings giltighet eller omfattning (11 § 2 mom. gruvlagen). Icke heller för sådana fall torde det vara för mycket begärt, att vederbörande skall vända sig till domstol för rättelse. Däremot torde i regel ej ett dylikt krav böra uppställas på grund av en oviss möjlighet att utan författningsstöd vända sig till allmän domstol.

Man torde också emellanåt kunna av den skadelidande kräva, att han hos den myndighet, som vidtagit en enligt hans mening oriktig åtgärd, begär rättelse eller framställer erinran (»remonstration») vid äventyr att han eljest går skadeståndsrätten förlustig. I åtskilliga fall har myndighet möjlighet att själv ändra eller upphäva ett meddelat beslut.³ Särskilt torde remonstration ligga nära till hands, när den skadelidande inser eller bort inse att nyudigheten vid åtgärdens vidtagande utgått från en villfarelse om faktiska förhållanden som han själv haft lättare att överblicka eller om vilka han eljest haft bättre kännedom.⁴

Underlåtenhet att använda rättsmedel eller att påkalla rättelse bör givetvis icke inverka på rätten till skadestånd, med mindre skadan på dylikt sätt kunnat undvikas eller minskas. Kausalitet måste alltså förutsättas mellan underlåtenheten och skadan.⁵ Om ett beslut omedelbart lett till skada — ett oriktigt förvaltningsbeslut har t. ex. genast länt till efterrättelse eller någon har fått otillbörligt vänta på visst tillstånd — skall underlåtenheten att klaga eller remonstrera o. s. v. icke inverka på rätten till ersättning för den skada som icke kunnat undvikas genom klagan eller remonstration.

Att genomgående upprätthålla, att skadeståndsrätten skulle gå förlorad när skadan kunnat undvikas genom besvär, remonstration el. dyl., skulle vara för strängt mot den skadelidande. Sålunda torde man ej sällan i fall av obefogade administrativa frihetsberövanden, med hänsyn till de personliga förutsättningarna hos det klientel som utsättes för dessa ingripanden, kunna finna att skadestånd bör utgå, trots att vederbörande försummat att

2 Se Herlitz' betänkande Förvaltningsförandet (SOU 1957: 69) s. 158 samt besvärssakkunnigas betänkande Administrativt rättsskydd (SOU 1955: 19) s. 47 f.

3 Jfr Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951, samt besvärssakkunnigas betänkande SOU 1955: 19 s. 41.

4 Jfr Poul Andersen s. 159.

5 Det danska förslaget innehåller en motsvarande bestämmelse, som emellertid är utformad såsom en jämkningsregel. Jfr för dansk rätts vidkommande Ussing § 23 I c och beträffande svensk skadeståndsrätt i allmänhet Karlgren s. 218 och Grönfors, Skadelidandes medverkan, 1954, s. 28 ff.

överklaga det beslut som föranlett omhändertagandet eller kvarhållandet.⁶ Möjligheten för vederbörande att trots passiviteten erhålla skadestånd bör dock vara begränsad till fall, när det uppenbart icke skäligen kunde fordras att klagan fördes, remonstration ägde rum o. s. v. eller när eljest synnerliga skäl äro till att ersättning utgår.

Den omständigheten att rättelse vinnes genom fullföljd av talan eller remonstration befriar som ovan nämnts naturligtvis icke från skyldigheten att ersätta den skada som uppkommit under mellantiden. Man torde i detta sammanhang böra uppmärksamma de kostnader som vederbörande fått vidkännas för att komma till sin rätt.⁷ I allmänhet torde i detta hänseende böra anses, att det allmänna gjort tillfyllest genom att ge tillfälle till omprövning. Standardkravet i 4 § bör alltså kunna anses uppfyllt, oaktat den underordnade instansen genom fel eller försummelse vid beslutets meddelande föranlett att ärendet måst föras vidare. Här må också erinras om att samma fordringar ej kunna ställas på underordnade myndigheter som på överinstanserna, men det kan givetvis förekomma, att underordnad myndighets beslut är så undermåligt att ersättning bör utgå även för kostnader vid fullföljden.

Vad nu sagts om förvaltningsbeslut torde också i stort sett vara tillämpligt på *domstolsavgöranden*, såväl förvaltningsdomstolarnas som andra domstolars. Det bör emellertid beaktas, att enligt 8 § anspråk på ersättning med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut icke må göras gällande mot det allmänna, med mindre beslutet upphävts eller ändrats eller ock åtal för ämbetsbrott äger rum eller talan eljest biträdes av åklagaren. Den som vill framställa anspråk på ersättning i anledning av fel eller försummelse med avseende å domstols eller domares beslut har alltså i första hand att tillse, att någon av de i 8 § angivna förutsättningarna för rätten att väcka talan är för handen. Men där hinder i sådant hänseende icke möter och skadeståndsanspråket i enlighet härmed upptagits till behandling, finns utrymme för tillämpning av 16 §; den skadelidandes anspråk kan alltså mötas av invändning, att han underlåtit att fullfölja talan mot beslutet eller att eljest vidtaga åtgärd som anges i denna paragraf.

Man kan ej ställa samma anspråk på den skadelidande i alla hithörande fall. Har en person t. ex. dömts till straff eller annan påföljd, oaktat formella förutsättningar därför saknades, bör i allmänhet skadestånd utgå även om den dömde underlåtit att överklaga den felaktiga straffdomen. Jfr lagen 13/4 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. Vad nu sagts står såtillvida i överensstämmelse med rådande rättstillämpning, att den felande domaren, då han fälles till ansvar för det oriktiga dömandet, re-

⁶ Jfr ovan s. 73 f.

⁷ Jfr besvärssakkunnigas betänkande SOU 1955: 19 s. 89, där de sakkunniga förutskicka att de komma att föreslå vissa regler rörande kostnaderna i besvärsmål, framför allt innefattande bestämmelser, som öppna möjlighet för parter att under vissa förutsättningar erhålla ersättning för havda kostnader.

gelmässigt även förpliktas att på målsägandens yrkande utgiva skadestånd till denne; att den dömde underlåtitt att överklaga den felaktiga straffdomen torde sakna betydelse, om icke hans uppmärksamhet särskilt fästs vid felet. Avsikten med förslaget i förevarande del är icke att i brottmål begränsa det allmännas skadeståndsskyldighet mer än som för närvarande gäller beträffande domarens personliga ersättningskyldighet.

I fråga om domar och utslag i tvistemål, skattemål och liknande och beslut i ansökningsärenden av olika slag torde den skadelidandes underlåtenhet att söka avvärja skadan genom att fullfölja talan mot beslutet i allmänhet böra föranleda, att han går miste om rätt att av det allmänna erhålla ersättning för den skada som kunnat undvikas genom fullföljden. Vid grövre fel, uppenbara misstag o. dyl.⁸ kunna dock omständigheterna vara sådana att skadestånd bör utgå, oaktat den som led skadan underlåtitt att söka avvärja skadan genom fullföljd av talan.

17 §.

Medvållande

I SL 6:1 andra punkten stadgas, att skadestånd skall jämkas efter vad som prövas skäligt, när den som led skadan har genom eget vållande medverkat därtill. Så allmänt som detta stadgande är avfattat kunde det måhända synas tillfyllest att i nu föreliggande förslag allenast göra en hänvisning därtill. Med hänsyn bl. a. till vad som stadgats i 16 § har det dock ansetts lämpligt att i förslaget inskriva även en allmän regel om betydelsen av medvållande. Den återfinnes i 17 § första punkten och avviker endast i redaktionellt hänseende från stadgandet i strafflagen. När 17 § i förslaget sålunda inrymmer en befogenhet för rätten att jämka skadeståndet, inbegripes därunder — liksom enligt SL 6:1 — möjligheten att helt befria från skadeståndsskyldighet.¹ Att i det föreslagna stadgandet (liksom i SL 6:1) talas om »eget vållande» utesluter icke, att hänsyn även kan tagas till vårdslöshet som är att tillskriva en person, för vilken den skadelidande är ansvarig² eller med vilken han eljest identifieras.³ 17 § gäller även i förhållande till det utvidgade ansvaret enligt 9 och följande §§.⁴ Den föreslagna regeln blir vidare tillämplig icke endast vid s. k. integritetskränkningar (skada å person eller egendom) utan även vid direkt tillfogad allmän förmögenhetsskada. Särskilt torde böra observeras, att stadgandet kommer att kunna tillämpas å föregående medverkan (t. ex. genom vilseledande upplysningar o. dyl.) till myndighets oriktiga beslut. Efterföljande medverkan i sådana fall kommer ofta att gå in under 16 §.

⁸ Se NJA 1910 s. 583.

¹ Se Karlgren s. 223.

² Karlgren s. 221.

³ Jfr NJA 1955 s. 102.

⁴ Jfr NJA 1937 s. 196, där från kronans sida gjordes gällande att medvållande förelåg.

I viss utsträckning torde redan av den allmänna regeln om jämkning på grund av medvällande följa, att den som underlåtit att, där det varit påkallat, övervaka visst handlande från annans sida, vilket vållat honom skada, kan få finna sig att helt eller delvis bära denna skada själv.⁵ I fråga om offentlig verksamhet kan t. ex. tänkas att underordnad befattningshavare har att av sanitära eller liknande skäl verkställa åtgärder inom enskildas fastigheter. Det bör då ankomma på fastighetsägaren eller den som representerar honom och bör känna fastigheten att efter förmåga varna för risker. Motsvarande situation kan föreligga vid yrkesinspektion, om det gäller att provköra maskiner eller liknande. Det må också nämnas, att ett antal författningar innehålla föreskrift om att vid utövande av offentlig kontroll handräckning skall lämnas från den enskildes sida. Även i andra sammanhang kan det vara naturligt att anse, att den enskilde i viss utsträckning bör övervaka åtgärder som måhända ske även i hans intresse men likväl utsätta honom för vissa risker. Givetvis måste han då också ge tillkänna sin mening och söka på lämpligt sätt avstyra att skada vållas. Kommittén har funnit en uttrycklig föreskrift lämplig och sålunda föreslagit, att såsom medvällande jämväl skall anses, att den skadelidande försummat att, där det var påkallat, på lämpligt sätt övervaka åtgärd som föranlett skadan (17 § andra punkten).

Här erinras slutligen om vad ovan s. 31 anförts beträffande varningar o. dyl. Sådana varningar som »Området må beträdas allenast på egen risk» inverka på bedömningen av vållande och medvällande. Att uppsätta anslag ingår ofta i de skyldigheter som det allmänna har och kan ofta också vara tillfyllest för att det allmänna skall undgå skadeståndsskyldighet. Men självfallet befriar det ej från skyldigheten för det allmännas funktionärer att även i övrigt förfara försiktigt. Varje enskilt fall måste bedömas efter omständigheterna.

Om skadestånd till anställda m. fl. samt deras skadeståndsansvar

18 §.

Rätt till skadestånd för anställda m. fl.

De förut upptagna bestämmelserna i förslaget ha formats med tanke närmast på de fall då det allmänna i sin verksamhet åsamkar någon utomstående — tredje man — skada. Kommittén vill här beröra frågan, i vad mån bestämmelserna böra tillämpas då någon som själv är i det allmännas tjänst kommer till skada under tjänstens utövning. Tydligt är visserligen, att den omständigheten att den person som kommer till skada är anställd hos staten eller hos viss kommun icke kan utan vidare utesluta honom från rätt till ersättning av staten resp. kommunen enligt de före-

⁵ Jfr Karlgren s. 225.

slagna bestämmelserna. Om exempelvis en statsanställd person lider förlust till följd av statlig administrativ myndighets beslut i ärende där han är part, skall ersättning givetvis utgå till honom under samma förutsättning som till varje annan enskild part. Han intar icke i ärendet någon särställning. Däremot är det icke lika självfallet, att en person som är sysselsatt i viss statlig verksamhetsgren skall åtnjuta ersättning av staten enligt förslaget regler, om han kommer till skada i tjänsten. Enligt svensk rättspraxis har också vid tillämpning av allmän skadeståndsrätt skillnad gjorts mellan utomstående som kommit till skada vid riskabel militärövning och dem som deltaga i övningen.¹

Enligt kommitténs mening böra de föreslagna reglerna i stort sett göras tillämpliga jämväl när någon som själv är sysselsatt i verksamheten i fråga kommer till skada i denna verksamhet. Stadgande härom har intagits i 18 §. Paragrafen är avfattad med utgångspunkt från att det utan särskilt stadgande är alldeles klart, att förslaget skall gälla exempelvis när någon statsanställd skadas till följd av det allmännas verksamhet utan att det har samband med hans tjänsteutövning. Ett förtydligande erfordras alltså allenast för det fall att vederbörande skadas under sitt arbete, och tillämplighetsområdet för paragrafen är inskränkt härtill. Det sagda gäller ej blott huvudstadgandet i första punkten utan även de begränsningar av skadeståndsrätten som upptagits i de följande punkterna i paragrafen. Sistnämnda begränsningar hänföra sig dels till den allmänna culperegeln i förslaget dels till skadeståndsbestämmelserna i 10 och 11 §§ av förslaget.

Stadgandet i första punkten omfattar dem som äro sysselsatta i den offentliga verksamheten. Härmed avses till en början alla arbetstagare i det allmännas tjänst, oavsett anställningsformen. Vederbörande kan sålunda vara anställd genom fullmakt, konstitutorial, förordnande, kontrakt eller, om han är arbetare, muntligt anställningsavtal i anslutning till kollektivavtal. Stadgandet omfattar vidare värnpliktiga enligt värnpliktslagen och dem som äro underkastade tjänsteplikt, t. ex. enligt civilförsvarslagen eller krigssjukvårdslagen. Även den som innehar allmänt förtroendeuppdrag för det allmänna — t. ex. riksdagsman eller ledamot av kommunal församling eller nämnd — omfattas av bestämmelsen.

På grund av stadgandet i 3 § kommer 18 § att bli tillämplig jämväl när person som är anställd hos någon i 3 § omförmäld inrättning kommer till skada i denna sin tjänst.

Såsom förut framhållits gäller enligt den allmänna skadeståndsrätten, att principalansvar för arbetsgivare inträder blott när förman eller likställd gjort sig skyldig till fel eller försummelse. Detta torde gälla såväl när tredje man som när någon annan hos samme arbetsgivare anställd kommit till skada. Såvitt gäller den egentliga offentlighetsrättsliga verksamheten har i kommitténs förslag intagits den ståndpunkten, att det allmänna i

1 Jfr NJA 1952 s. 582.

förhållande till tredje man skall under angivna betingelser svara för sina anställdas fel eller försummelser oavsett om den försumlige innehar överordnad ställning eller ej. Om ej undantag göres från regeln i första stycket, skulle det utvidgade principalansvaret komma att gälla även beträffande skada som drabbar någon i den offentliga verksamheten sysselsatt person under hans arbete. Det har emellertid icke syntts lämpligt att här frångå den princip som gäller inom den allmänna skadeståndsrätten. Den regel som inom privat verksamhet gäller för arbetsplatsen när den ene åsamkar den andre skada skall alltså enligt förslaget gälla även inom offentlig verksamhet. I andra punkten av förevarande paragraf har därför upptagits den bestämmelsen, att skadeståndsansvar för det allmänna enligt den föreslagna lagen på grund av fel eller försummelse icke skall gälla, där felet eller försummelsen ej ligger *överordnad, förman eller någon därmed jämställd* till last. Avsikten har varit att härmed så nära som möjligt anknyta till vad som antagits gälla för motsvarande fall i privat verksamhet.² Kommittén har icke avsett att taga ställning till det även i den allmänna skadeståndsrätten uppkommande spørsmålet, huruvida en förutsättning för inträde av skadeståndsansvar för principalen är, att den skadelidande skall ha varit skadevällarens underlydande i tjänsten. Här uppstå vissa svårlösta gränsfrågor, som i princip icke skola bedömas annorlunda på förevarande område än inom den allmänna skadeståndsrätten. Med uttrycket »*en någon därmed jämställd*» åsyftas i första hand sådan person som — ehuru icke förman — betrotts med att sköta särskilt farlig maskin³ el. dyl.

Såsom tredje punkt i paragrafen har införts bestämmelse att det skadeståndsansvar som enligt 10 och 11 §§ ålagts det allmänna för skada till följd av våldsanvändning i polisverksamhet m. m. och av militär övning m. m. icke skall gälla i förhållande till den som själv deltagit i åtgärden eller övningen. Det har ansetts, att det allmänna bör kunna i annan ordning — såsom också skett genom militärsättningsförordningen och andra författningar — reglera de ersättningar som böra utgå vid olycksfall till dem som själva deltagit i åtgärden eller övningen. Rent författningstekniskt synes det uteslutet att vid sidan av t. ex. militärsättningsförordningen tillämpa ett objektiva ansvar enligt 11 § i förslaget beträffande samma personer som njuta ersättning enligt nämnda förordning. Förslaget ansluter som redan antytts jämväl i nu nämnt hänseende till gällande rätt.

Av det sagda framgår, att avsikten ej är att militärsättningsförordningen eller förordningen om ersättning för skada vid civilförsvarsövningar skulle upphävas. Även lagstiftningen om yrkesskadeförsäkring skall alltså jämt äga tillämpning.

² Se Karlgren s. 157 f samt från rättspraxis bl. a. NJA 1929 s. 550.

³ Jfr NJA 1931 s. 246 (kranskötare). Se även NJA 1947 s. 299.

Av 20 § följer, att den allmänna skadeståndsrättens regler äro tillämpliga på skada som drabbar en i offentlig verksamhet sysselsatt person, när verksamheten är av det slag som i den paragrafen angives.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att, om en statsanställd person skadas när han t. ex. i tjänsten inspekterar en kommunal inrättning, ersättning givetvis skall utgivas av kommunen utan att den skadades egen- skap av statsanställd inverkar på hans rätt. Jfr s. 35. Mera svårbedömt är spörsmålet, huruvida staten, när den driver verksamhet av olika slag, skall behandlas som en och samma arbetsgivare för alla anställda. Skall t. ex. statlig allmän åklagare, som i tjänsten besöker militär inrättning och där- vid skadas, anses utan vidare ha samma rätt till skadestånd som en helt utomstående — d. v. s. erhålla skadestånd, även om skadan vållats av per- son i helt underordnad ställning — eller skall han falla under 18 § i för- slaget? Spörsmålet bör enligt kommitténs mening besvaras enligt det förra alternativet. Än tydligare är att svaret bör gå i denna riktning, om åklaga- ren besöker en anläggning tillhörande statens affärsdrivande verk — t. ex. en järnvägsstation — och där skadas. Tvekan kan dock uppkomma i vissa gränsfall, då vederbörande har till direkt uppgift att kontinuerligt sam- arbeta med den verksamhetsgren där han skadas. Svaret bör generellt vara beroende av om vederbörande står i en sådan särskild ställning till den verksamhetsgren, där skadan vållas, att han med fog kan jämföras med där anställda personer och alltså icke med utomstående tredje man.

Vid samövningar mellan kommunal och statsanställd personal eller tjänstepliktiga torde alla i övningen böra behandlas lika, oavsett om öv- ningen sker i statlig eller kommunal regi eller om det råkar vara en kom- munal eller en statlig tjänsteman som felar. Objektivt ansvar enligt 11 § bör ej ifrågakomma gentemot någon av dem som deltagit i övningen.

19 §.

Skadeståndsansvar för offentligt anställda m. fl.

Under överläggningarna med grannländernas kommittéer i fråga om *den personliga skadeståndsskyldigheten* för personal i offentlig verksamhet — statliga och kommunala förtroendemän, tjänstemän, arbetare, värnpliktiga och tjänstepliktiga m. fl. — har från dansk sida hävdats, att funktionärerna borde helt befrias från all skadeståndsskyldighet gentemot tredje man i anledning av skada vållad i tjänsten och att deras regressansvar gentemot det allmänna för skadestånd som det allmänna utgivit borde av rätten kunna jämkas efter vad som syntes skäligt. På finsk, norsk och svensk sida har man däremot stannat för att funktionärernas skadeståndsskyl- dighet i förhållande till tredje man borde i princip stå kvar men att den

liksom deras regressansvar i förhållande till det allmänna, när detta ersatt skadan, borde kunna underkastas jämkning.

Den svenska kommittén har utgått från att det står i överensstämmelse med traditionerna i vårt land, att en tjänsteman i förhållande till allmänheten även i skadeståndsväg svarar för vad han gör eller underlåter. Att i förhållande till skadelidande eller det allmänna belasta funktionären med full skadeståndsskyldighet kan dock vara onödigt hårt. Preventionssynpunkten bör vara tillräckligt tillgodosedd, därest ett skäligen jämkat skadestånd kan åläggas funktionären. Den skadelidandes reparationsintresse kan man i detta sammanhang i allmänhet bortse från, då ju det allmänna enligt förslaget, låt vara med vissa begränsningar, svarar för skadeståndet. Ett sådant system, där alltså såväl skadeståndsansvaret i förhållande till tredje man som regressansvaret i förhållande till principalen är underkastat jämkningsmöjlighet, synes stå i god överensstämmelse med utvecklingen på andra områden.¹

Överläggningarna med de övriga nordiska kommittéerna ha också rört frågan, om befogenheten för rätten att jämka funktionärens skadeståndsskyldighet borde gälla även för det fall att det är fråga om skada å det allmännas egendom eller förlust av tillgångar som tillkomma det allmänna. Man har därvid enats om att det icke går att skilja på dylika situationer och de nyssnämnda fallen då det allmänna erlagt skadestånd till tredje man. Det bör dock beaktas, att man i tillämpningen måste taga hänsyn exempelvis till de särskilda förhållandena, när det gäller penningförvaltning. — Rörande militär personals skadeståndsskyldighet (jfr s. 32) har tidigare inom justitiedepartementet verkställts särskild utredning, som resulterat i en den 20/8 1949 avlämnad promemoria med utkast till lag rörande ändrad lydelse av 7 § lagen 30/6 1948 angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m. Promemorian, som överlämnats till kommittén för att tagas i beaktande vid fullgörande av utredningsuppdraget, upptager förslag om möjlighet att jämka skadeståndsskyldigheten.²

Beträffande vissa statstjänstemän som ha att tillstyrka eller besluta utanordnande av statsmedel eller debitera skatt eller andra avgifter till kronan bör här erinras om det s. k. redogöraransvaret.³ Även om det måhända kan vara ovisst, huruvida redogöraransvaret inträder helt oberoende

1 Jfr ovan s. 20 och 32 f.

2 Utredningsmannen, häradshövding E. Thomasson, föreslår följande ändrade lydelse av 7 § lagen 30/6 1948:

Vållar krigsman i sin tjänst kronan eller annan skada, då skall hans skyldighet att gottgöra skadan jämkas om och i den mån detta med hänsyn till skadans storlek i förhållande till felet eller av omständigheterna i övrigt skäligen finnes påkallat. Där skäl äro, må krigsmannen helt befrias från ersättningsskyldighet. För material, som utlämnats till krigsman men som förkommit för honom, må befrielse från ersättningsskyldighet, helt eller delvis, medgivnas allenast på synnerliga skäl.

För ersättningsskyldighet, från vilken krigsman enligt första stycket befrias, svare kronan. Vad här stadgas gäller icke uppborädsman och redogörares ansvarsskyldighet.

3 Se Kuylenstierna i FT 1954 s. 127 ff. Jfr SOU 1949: 40 s. 22 f.

av vållande, har praxis i allt fall ställt mycket stränga krav på redogörarna. Redogöraransvaret, som utkräves i en särskild administrativ process, »anmärkningsprocessen», har givit upphov till en omfattande diskussion och många reformyrkanden. I anledning härav har nu särskild utredning igångsatts rörande redogöraransvaret och anmärkningsprocessen (om direktiven för denna utredning se statsrådsprotokollet den 30/6 1955; riksdagsberättelsen 1956 s. 148 ff). Kommittén har samrått med de sakkunniga som verkställa denna utredning och därvid erhållit besked, att dessa enligt ett preliminärt ståndpunktstagande räkna med att det speciella redogöraransvaret skall avskaffas och att frågan om redogöraransvarets omfattning och utkrävande skall överlämnas att avgöras enligt de grundsatser som i allmänhet skola gälla i fråga om statstjänstemäns ansvarighet för skada som de tillfoga staten.

Regler om jämkning ha intagits i förevarande paragraf. Att skadeståndet enligt förslaget må jämkas innefattar möjlighet att jämka till noll. Jämkningsgrunderna ha angivits i anslutning till stadgandena i 59 § sjölagen, 50 § sjömanslagen och 10 kap. 3 § luftfartslagen. Skyldigheten för funktionären att gottgöra skada som han i tjänsten tillfogat det allmänna omfattar i enlighet med vad förut sagts även fall då det allmänna tillhörig materiel skadats genom funktionärens vårdslöshet i tjänsten eller då det allmänna lider förlust genom att dess anspråk icke bevakats eller när brist uppkommit i kassa för vilken han bär ansvaret. Om det särskilda redogöraransvaret enligt vad nyss sagts avskaffas, kommer även statstjänstemäns skadeståndsansvar i förhållande till staten i anledning av oriktigt beslut om utbetalning av statsmedel, för vilket han är ansvarig, att falla under det av kommittén föreslagna stadgandet.

Den avfattning som 19 § första punkten erhållit medför, att befogenhet att jämka den personliga skadeståndsskyldigheten i förhållande till tredje man föreligger även i fall då det allmänna ej är skadeståndsskyldigt enligt förslaget. Såsom exempel härå må nämnas följande fall: Funktionären kan ha gjort sig skyldig till visst fel men kravet på standard hos den offentliga verksamheten kan likväl icke anses åsidosatt (4 och 5 §§). Olägenhet eller förlust har orsakats genom oriktig upplysning under sådana omständigheter att det allmänna icke skall svara därför (6 §). Skada har uppstått under lotsning (7 §). Oriktigt frihetsberövande har vållat lidande, men synnerliga skäl äro icke att ersättning skall utgå (13 § andra stycket). Oriktigt beslut har orsakat sådant intrång i förvärvsverksamhet som icke ersättes av det allmänna (15 §). Arbetare har skadat en arbetskamrat (18 §).

Om man betraktar det allmännas skadeståndsansvar väsentligen som en form av garanti eller försäkring mot de anställdas fel (jfr ovan s. 30) och låter befrielsen från personligt skadeståndsansvar för den anställde inträda såsom en konsekvens av detta försäkringsmässiga skydd, kan det

förefalla mindre följdriktigt att tillåta jämkning jämväl i fall när denna garanti eller försäkring icke är för handen. Kommittén har dock icke funnit tillräcklig anledning att göra undantag för dessa tämligen sällsynta fall. Den förutsätter emellertid att, när det allmänna ej är ansvarigt, domstolarna vid tillämpning av jämkningsbefogenheten ej gå längre än tillbörlig hänsyn till den skadades intresse tillåter. Motsvarande situationer kunna uppkomma exempelvis enligt 59 § sjölagen.

Om ansvarighet för det allmänna inträder enligt förslaget men skadeståndsskyldigheten på grund av någon där angiven omständighet (se t. ex. 13—17 §§) skulle vara av mindre omfattning än enligt allmän skadeståndsrätt, kan det teoretiskt tänkas, att både det allmänna och funktionären åläggas skadeståndsskyldighet men att skadeståndet bestämmas till lägre belopp för det allmänna än för funktionären. Med den allmänna avfattning som 19 § i förslaget erhållit behöver detta dock icke inträffa utan sakliga skäl. 19 § ger utrymme för att jämka skadeståndsskyldigheten för funktionären till belopp, som icke överstiger vad det allmänna skall utgiva; regelmässigt kommer säkerligen jämkningen med stöd av 19 § att resultera i att skadeståndsskyldigheten för funktionären blir väsentligt mindre omfattande än för det allmänna. Men om exempelvis funktionären handlat dolöst och tredje man själv varit vårdslös kan det ibland vara rimligt att funktionären får betala fullt skadestånd medan det allmännas skadeståndsansvar jämkas på grund av den skadelidandes medvällande.

Vid den ovan (s. 88 f) nämnda utredningen om försäkringsgivares regressrätt har även behandlats frågan om regressrätt för s. k. *självförsäkrare*. Utredningsmannen föreslår, att i 25 § FAL intages ett stadgande om att den som på grund av omfattningen av sina intressen underlåtit att taga skadeförsäkring ej skall äga rätt till skadestånd i vidare mån än försäkringsgivaren, om försäkring funnits. Av motiven framgår, att detta stadgande kan antagas bli tillämpligt framför allt på staten och större kommuner i fall då en enskild intressent i liknande situation skulle ha tecknat försäkring. Staten brandförsäkrar t. ex. icke sina byggnader. Om brand uppstår i en staten tillhörig byggnad och omständigheterna äro sådana, att en försäkringsgivare, om brandförsäkring hade funnits, icke skulle haft regressrätt mot skadevällaren, skall skadeståndsrätt icke tillkomma staten. Man kan utgå från att, med tillämpning av 25 § FAL i dess föreslagna lydelse, regressrätten i allmänhet kommer att helt bortfalla mot anställd, vilken vållat skada genom vårdslöshet som icke är grov. Tillämpat på förhållandet mellan staten, då den är självförsäkrare, samt dess anställda innebär detta en möjlighet till befrielse från skadeståndsansvar som sträcker sig längre än 19 § i det här föreliggande förslaget till lag om skadestånd i offentlig verksamhet. Detsamma gäller förhållandet mellan kommun, då den är självförsäkrare, samt dess anställda. Man uppnår härigenom likhet med den enskilda arbetsmarknaden, när det skadade

intresset är försäkrat. När det skadade intresset är oförsäkrat, torde för övrigt den enskilde arbetsgivaren som förut nämnts ofta underlåta att utkräva skadestånd av anställd.

Stadgandena i 19 § äro — i motsats till bestämmelserna i 18 §; se ovan s. 100 — icke inskränkta till skadefall som inträffa i det allmännas typiskt offentlighetsrättsliga verksamhet utan omfatta även sådana skadefall som inträffa i verksamhet, vilken är att jämställa med enskild sådan; se 20 § tredje stycket. Det må i detta sammanhang anmärkas, att exempelvis enligt stadgad praxis på Statens järnvägars område verket icke framställer skadeståndsanspråk mot sina anställda i anledning av skada, som av dem vållats på SJ:s egendom, och ej heller regressvis av de anställda återkräver belopp som staten i anledning av deras vållande utbetalat i skadestånd till tredje man. Denna ordning — som synes ha sitt upphov i ett från de anställdas sida i förhandlingsväg framkommet krav att verket eljest skulle teckna och bekosta ansvarighetsförsäkring för dem — torde närmast kunna betraktas som ett led i anställningsförhållandet. Förslaget medför givetvis icke någon ändring härutinnan.

Genom vad i 19 § stadgats få de synpunkter, som framförts av universitetskanslern, överstyrelsen för de tekniska högskolorna, försvarets forskningsanstalt och chefen för militärapoteket, rörande lättnad i ansvarigheten för vissa personalgrupper m. m. (se s. 3), anses ha vunnit tillbörligt beaktande.

Tillämpning av allmän lag

20 §.

Jämte den mera typiska offentlighetsrättsliga verksamheten driver det allmänna även verksamhet, som är av samma natur som enskild verksamhet eller som i allt fall förete avsevärd likhet därmed. I vissa fall gäller för skyldigheten att ersätta skada i anledning av sådan verksamhet särskild lagstiftning, som är tillämplig utan hänsyn till om verksamheten bedrivs av det allmänna eller av enskilt rättssubjekt. Som exempel kunna anföras trafikskadelagarna (1886 års lag om skada i anledning av järnvägsdrift, 1916 års bilansvarighetslag och 1922 års luftfartsskadelag), vilka avse skada i anledning av trafik med det i lagen avsedda trafikmedlet, oavsett vem som äger detta. Hit höra också sjölagens ansvarighetsregler. I övrigt har den allmänna skadeståndsrätten genom rättspraxis vunnit tillämpning på offentlig verksamhet som förete paralleller med privat verksamhet. Staten som fastighetsägare har t. ex. ansetts skadeståndsskyldig på samma sätt som en enskild fastighetsägare i grannelagsrättsliga förhållanden¹; tullver-

¹ Se t. ex. NJA 1909 s. 248.

ket har ansetts skola svara för tullgods i likhet med enskild depositarie²; kronan svarar för inkvarterat militärmanskaps vållande till brandskada å den i anspråk tagna byggnaden.³ För militärväsendets vidkommande ha överhuvud långtgående analogier i skadeståndsrättsligt hänseende gjorts med enskild verksamhet. Staten såsom väghållare har vidare ansetts skola svara för skada som åsamkas trafikanter genom försummelse i väghållningen⁴, och staten har ansetts skadeståndsskyldig för skada å fartyg genom grundstötning till följd av försummelse i sjömärkning.⁵ — På motsvarande sätt har kommun ansetts skadeståndsskyldig i grannelagsförhållanden⁶ och såsom gatuhållare.⁷ Kommun som driver hamnrörelse har ålagts skadeståndsskyldighet för skada till följd av hamnbefäls vållande.⁸ Kommun såsom huvudman för sjukhus har ansetts böra svara för skada, som genom felbehandling tillfogats patient.⁹ Ansvarigheten i sistnämnda hänseende har ansetts böra bedömas enligt kontraktsrättsliga grunder; i överensstämmelse härmed har sjukhus förpliktats utgiva ersättning för skada som sjuksköterskeelev vållat patient.¹⁰ Se vidare *bilaga 1*.

Den reglering av skadeståndsansvaret i offentlig verksamhet som nu föreliggande förslag avser att genomföra skiljer sig i ett par väsentliga hänseenden från vad som gäller enligt den allmänna skadeståndsrätten. Enligt förslaget skall sålunda ansvarigheten för vållande omfatta alla i verksamheten sysselsatta personers fel och försummelse; ansvarigheten är alltså icke såsom inom den allmänna skadeståndsrätten begränsad till vållande av förnän och likställda (jfr ovan s. 48 f). Å andra sidan stadgas i förslaget i fråga om skadeståndsberäkningen vissa begränsningar, vilka sakna motsvarighet i allmän skadeståndsrätt (jfr ovan s. 84 ff).

Förslaget är i första hand avsett att gälla för den typiska offentlighetsrättsliga verksamheten, där skadeståndsansvar för det allmänna icke tidigare gällt. Det är främst denna verksamhets speciella natur som motiverat de nu angivna avvikelserna från den allmänna skadeståndsrätten. Dessa avvikelser nödvändiggöra en avgränsning mot sådan offentlig verksamhet, för vilken den allmänna skadeståndsrätten bör vara tillämplig. Det har dock icke funnits eftersträvansvärt att söka åstadkomma en skarp skiljelinje i dylikt hänseende efter yttre organisatoriska kännetecken. Det finns även inom verksamhetsområden av typiskt offentlighetsrättslig karaktär arbetsuppgifter likartade med vad som förekommer i enskild verksamhet, och

2 Ovan s. 27 not 2 och 80 f.

3 Se t. ex. NJA 1946 s. 573; jfr Karlsgren s. 192.

4 Se t. ex. NJA 1949 s. 357 och 660; 1953 s. 417.

5 NJA 1936 s. 141 I.

6 Se t. ex. NJA 1947 s. 57 (bullerimmissioner) och 385 (gatuarbete) jfr NJA 1940 s. 508 och 1929 s. 178.

7 Se t. ex. NJA 1939 s. 478 och 1946 s. 318.

8 Se t. ex. NJA 1930 s. 259.

9 Se t. ex. NJA 1945 s. 617.

10 NJA 1925 s. 103.

det finns omvänt offentlig verksamhet, som på det hela taget kan jämsät-
 las med enskild verksamhet men likväl företer vissa offentligrättsliga drag.

Kommittén har sökt beakta dessa förhållanden genom 20 § i förslaget.

Den finska lagen av år 1927 om statens ansvarighet för skada, förorsakad av tjänsteman¹¹, saknar tillämplighet bl. a. på »privaträttsliga förhållanden». Såsom framgår av lagtextöversikten s. 150 ff föreslår den finska kommittén, att denna gräns bibehålles. Även den danska kommittén har i sitt lagförslag begagnat samma kriterium för gränsdragningen. Det har av de förda diskussionerna framgått att man för finskt vidkommande anser, att privaträttsligt förhållande även gentemot tredje man alltid föreligger, om den som i den offentliga verksamheten åstadkommit skadan är privaträttsligt anställd. Den danska kommittén synes icke utgå från denna uppfattning; i praktiken torde emellertid resultatet i regel bli det samma som i Finland, därför att förhållandet mellan den offentliga verksamheten och den skadelidande i allmänhet är av privaträttslig natur, när det är en privaträttsligt anställd — t. ex. en arbetare — som vållat skadan.¹²

Den svenska kommittén har ansett att uttrycket »privaträttsliga förhållanden» icke ger tillräcklig ledning för avgörandet. Gränsen mellan offentlig rätt och privaträtt är flytande och en gränsdragning efter abstrakt teoretiska linjer torde icke heller stämma med vanliga metoder hos oss. Kommittén föreslår i stället, att jämförelse skall, med hänsyn till alla föreliggande omständigheter, ske mellan den offentliga verksamhet varom fråga är och enskild verksamhet, för bedömande om sådan likhet föreligger att det kan vara motiverat att tillämpa allmän skadeståndsrätt.

När det gäller att bestämma de områden inom offentlig verksamhet, för vilka samma regler skola gälla som för enskild verksamhet, har alltså i förevarande paragraf till en början föreslagits att *offentlig verksamhet som till sin art är att jämsätta med enskild verksamhet* skall i skadeståndshänseende behandlas på samma sätt som den enskilda verksamheten.¹³ Bestämmelsen syftar på verksamheten i stort och avser i huvudsak statlig och kommunal affärsdrift, såsom järnvägsdrift, post- och telegrafväsen, vattenkraftföretag, domänstyrelsens skogsskötsel och kommunal el- och gasverksrörelse, samt fastighetsförvaltning.

Vid denna jämförelse med enskild verksamhet synes man icke böra fästa sig enbart vid om samma slags verksamhet faktiskt drives jämväl i enskild regi. Även om verksamhet för just det ändamål som är i fråga bedrivs endast av det allmänna kan den vara att jämsätta med ett enskilt företag, t. ex. om verksamheten drives på ett affärsmässigt sätt. En omständighet

¹¹ Se ovan s. 17.

¹² Jfr UfR 1930 s. 558.

¹³ När det allmänna inträder som part i privaträttsliga avtalsförhållanden, skola kontraktsrättens skadeståndsregler gälla. Lagen avser endast utomobligatoriskt skadestånd; se ovan s. 36.

att beakta är bl. a. om gottgörelse uttages för det allmännas prestationer i verksamheten. Inom vissa områden, där man tidigare grundat skadeståndsansvar för det allmänna på analogi med enskild verksamhet, torde det i fortsättningen ligga närmare till hands att återopa den nu föreslagna lagen. Detta gäller exempelvis sjukhusvård. Övervägande skäl tala för att behandla skadefall på sjukhusen enligt de nya reglerna. Läget för sjukhusens vidkommande skulle då bli att ansvarigheten liksom hittills omfattar även de lägsta befattningshavarnas fel (för närvarande på grund av ett slags kontraktsförhållande) men att i motsats till vad som hittills varit fallet begränsning av utgående skadestånd kan tänkas t. ex. enligt 13 §.

Med angiven regel för gränsdragningen mellan förslagets ansvarighetsbestämmelser och den allmänna skadeståndsrätten kan viss tveksamhet möjligen råda om vart statliga och kommunala skolor i fortsättningen böra hänföras i skadeståndshänseende.¹⁴ En och annan skola drives fortfarande i enskild regi. Men den offentliga verksamheten på området är dominerande och det lukrativa intresset saknas. Man torde vid den nu ifrågavarande bedömningen kunna med hänsyn till skolväsendets allmänna karaktär anse förslagets skadeståndsregler tillämpliga beträffande de offentliga skolorna.

För allmänt bruk öppna flygplatser drivs i såväl statlig som kommunal och privat regi. Verksamheten på de kommunala flygplatserna är helt likartad med verksamheten på de av enskilda personer eller företag drivna flygplatserna; beträffande skada som uppkommer genom denna verksamhet bör alltså allmän skadeståndsrätt gälla. Däremot torde den på de statliga flygplatserna förekommande trafikledning, dirigeringen av flygplanen på marken inbegripen, få anses utgöra ett mera offentlighetsrättsligt betonat inslag i verksamheten. I denna del bör flygplatsverksamheten hänföras under förslagets ansvarighetsregler.

I fråga om hamnverksamhet är till en början givet, att sådana moment i verksamheten som äro helt jämförliga med uppgifter vilka i övrigt hänförs under förslagets ansvarighetsregler, såsom skötseln av hamnfyrar och ombesörjandet av utprickning av grund o. dyl. inom hamnområdet, böra regleras av förslaget. Klart politirättsliga funktioner i hamnrörelsen, t. ex. polistjänst och ordningshållning, böra också hänföras under förslagets ansvarighetsbestämmelser.¹⁵ I övrigt torde man få göra en uppdelning med hänsyn till verksamhetens art. Det synes exempelvis naturligt, att skada som har anknytning till avtalsliknande relationer mellan hamn och redare — t. ex. skada på fartyg som vållas av en hos hamnen anställd skötare av kran vilken förhyrts av redaren — regleras enligt den allmänna skadeståndsrättens¹⁶ eller kontraktsrättens grundsatser.

¹⁴ Ang. gällande rätt se SvJT 1935 rf s. 22 och NJA 1945 not B 962. Se vidare Knut Norström i Försäkringstidningen 1954 s. 33 f.

¹⁵ Jfr s. 77.

¹⁶ Enligt vad som upplysts från Stockholms hamnstyrelse fritager sig hamnstyrelsen i dylika fall från all skada som icke uppkommit till följd av grov vårdslöshet från kranskötarens sida.

Beträffande väg- och gatuhållning är tydligt, att själva väghållnings-skyldigheten är av offentligrättslig natur. Arbetets utförande är emellertid i allmänhet att jämställa med enskild verksamhet och skulle sålunda falla under den allmänna skadeståndsrätten. I fråga om brist i underhåll eller tillsyn av väg, gata eller annan allmän plats har emellertid i 20 § andra stycket föreslagits en specialregel. Enligt denna skall i sådant hänseende, även om den allmänna skadeståndsrätten i övrigt är tillämplig, det principalsvar som det allmänna skall bära enligt förslaget utsträckas att omfatta jämväl arbetares (icke blott överordnads eller förmans) culpa. Det har — icke minst i betraktande av den omfattande mekanisering av väg- och gatuunderhållet som haft till följd att även maktpåliggande uppgifter på detta område överlåtits att självständigt utföras av underordnad personal — syntes naturligt att vägtrafikanterna för rätt till skadestånd vid försummelse med avseende å underhåll eller tillsyn av vägbana eller väganordningar icke skola vara beroende av att övervakningen brustit eller fel eljest ligger arbetsledningen till last.

Inom statlig och kommunal verksamhet som i stort sett har typiskt offentligrättslig karaktär finnas, såsom ovan framhållits, åtskilliga arbetsuppgifter av samma art som de vilka förekomma inom privat verksamhet. På sådant arbete bör den allmänna skadeståndsrätten vinna tillämpning. Det föreslås därför, att allmän skadeståndsrätt jämväl skall begagnas i fråga om *arbetsuppgift som har motsvarighet inom enskild verksamhet*. Härvid ha i förslaget angivits exempel å vissa typiska hithörande fall, nämligen byggnadsföretag och verkstadsrörelse. Bland andra arbetsuppgifter vilka äro att jämställa med dem som förekomma i enskild verksamhet må nämnas lantbruk, t. ex. i anslutning till fångvårdens kolonier. Man torde vidare böra anse, att även speciella arbetsuppgifter inom offentlig verksamhet — såsom portvaktssysslor i offentliga byggnader — skola på grund av sin natur behandlas efter den allmänna skadeståndsrättens regler. Ett annat exempel på att allmänna skadeståndsregler böra gälla är, att cykelbud gör sig skyldigt till ovarsamhet i trafiken. Sådan ovarsamhet bör behandlas lika, oavsett om budet anlitas av affärsdrivande verk eller i annan offentlig verksamhet, d. v. s. allmän skadeståndsrätt bör därvidlag bli tillämplig. I övrigt får man icke göra en alltför långtgående uppdelning; det skall vara fråga om en klart urskiljbar arbetsuppgift.

Å andra sidan kunna såsom förut påpekats *inom offentlig verksamhet, som väsentligen är att jämställa med enskild verksamhet, förekomma moment av maktutövning eller andra typiskt offentligrättsliga inslag*. Då detta är fallet, bör förslagets reglering av skadeståndsansvaret och icke den allmänna skadeståndsrätten gälla. I paragrafen stadgas som förut nämnts att, *i den mån offentlig verksamhet till sin art är att jämställa med enskild verksamhet, skall i fråga om skadeståndsansvaret allmän lag gälla*.

I övrigt skola däremot förslaget bestämmelser tillämpas. Som exempel kan nämnas upphandlingsförfarande. Hit hör även tillämpning av »likställighetsgrundsatsen» inom kommunal affärsdrift. Förslaget ansvarighetsregler och icke den allmänna skadeståndsrätten torde sålunda böra gälla med anledning av beslut som strida mot nämnda grundsats.¹⁷ Motsvarande gäller i viss mån beträffande statlig affärsdrift. I fråga om ordningshållning inom järnvägs- och hamnområden se s. 77 och 107.

Kommittén har i det föregående i ett par sammanhang berört frågan om ansvaret för *arbetarpersonalens* fel och försummelser, t. ex. beträffande sjukhus och vägunderhållsarbete. I övrigt torde arbetarpersonal i huvudsak användas endast i sådan verksamhet eller vid utförande av sådan arbetsuppgift som har motsvarighet i enskild verksamhet. Då allmän skadeståndsrätt till följd härav skall tillämpas och principalen enligt svensk skadeståndsrätt i regel icke svarar för vanliga arbetares culpa, blir konsekvensen, att det allmänna som huvudregel icke kommer att bära något ansvar för arbetare (jfr s. 49).

Om skada å utländska fartyg m. m.

21 §.

De föreslagna reglerna om det allmännas skadeståndsansvar skulle, om intet annat stadgas, komma att gälla i förhållande till såväl utländska som inländska intressen. Enligt kommitténs mening föreligger anledning till tvekan, huruvida man bör sträcka sig så långt. Växlande regler kunna gälla i främmande länder på förevarande område.¹ Ofta saknas lagstiftning, och det är ovisst vilket ansvar som utan stöd av lag anses åvila det allmänna. Det kan också ibland vara osäkert, huruvida de regler som må finnas tillämpas på ett sätt som ger någon säkerhet för att skadestånd verkligen utgår. Det finns därför skäl överväga, i vad mån reciprocitet bör krävas för att svensk lagstiftning om det allmännas ansvar skall gälla i förhållande till utländska intressen.

Såvitt angår personskador som drabba utlänningar förefaller det som om man borde kunna inbegripa dem under det allmännas skadeståndsansvar utan några särskilda inskränkningar. I allmänhet blir det fråga om skada som drabbar utlänning medan han uppehåller sig här i riket. Humanitära skäl tala för att utlänning i fråga om personskada skall åtnjuta samma rätt till skadestånd av stat och kommun som svensk medborgare. I motsatt fall skulle det exempelvis kunna inträffa, att en svensk och en utlänning som skadas genom samma händelse bli olika behandlade i ersättnings-

¹⁷ Jfr Westman, Några juridiska frågor vid elverksdrift, 1950, s. 43 ff, 47 ff.

¹ Jfr t. ex. s. 66 not 2.

hänseende, något som icke är tilltalande. Det må också erinras om att utländsk kvinna som gifter sig med en svensk ej därmed blir svensk medborgare. Utlänningar vistas även i många andra fall här i riket under sådana förhållanden att de måste likställas med svenskar när det gäller rätt till skadestånd. Jfr i övrigt s. 33 f.

Beträffande egendomsskador är läget ett annat. Här synes man ha särskild anledning att tänka på luftfarten men även på sjöfarten. Ur svensk synpunkt kan det onekligen synas välgrundat att gentemot utländska intressen kunna begränsa det allmännas skadeståndsansvar i fall då svenska intressen icke åtnjuta motsvarande skydd i det land där luftfartyget eller fartyget hör hemma. För den som driver flygplats eller eljest har ansvar för flygverksamheten, t. ex. genom väderleksrapporter, kan ett ekonomiskt vittgående ansvar inträda vid fel eller försummelse från personalens sida. Ehuru det i och för sig är ett önskemål att kunna behandla inländska och utländska luftfartyg lika, kan det vara alltför långtgående att i vårt land erkänna skadeståndsskyldighet utan någon begränsning, därest annan stat friskriver sina flygplatser och sin väderlektjänst från ansvar för egendomsskada i motsvarande situationer. På motsvarande sätt kan det för sjöfarten brista i ömsesidighet beträffande ansvaret för hamnar, fyr- och märkesväsendet o. d. Även om hittillsvarande erfarenhet icke givit särskild anledning till farhågor har kommittén av angivna skäl ansett sig böra föreslå, att reciprocitetsprincipen skall kunna bringas i tillämpning beträffande sjö- och luftfart.

Jämväl motorfordonstrafiken är i hög grad internationell, men tillräcklig anledning att här skilja mellan utländska och inhemska fordon torde icke föreligga. Ej heller i övrigt har kommittén ansett sig behöva räkna med behov av att göra en dylik åtskillnad.

Kommittén har övervägt olika sätt att beträffande sjö- och luftfarten möjliggöra tillämpning av reciprocitetsprincipen. Att öppna möjlighet för Kungl. Maj:t att förordna om undantag från lagens bestämmelser i förhållande till vissa länder har av naturliga skäl icke ansetts kunna komma i fråga. Däremot skulle man kunna överväga den ordningen att lagen icke skulle äga tillämpning beträffande ersättning för skada varom nu är fråga utan att Kungl. Maj:t förordnat därom. På så sätt skulle i förväg kunna till vägledning för domstolarna och med för dem bindande verkan fastslås, vilka länder som skulle äga åtnjuta rätt enligt lagen med avseende å där hemmahörande fartyg och luftfartyg. Det måste dock bli svårt att på förhand utreda, vilka länder som uppfylla kravet på ömsesidighet. För alla stater som komma i fråga skulle behöva klarläggas vad som är gällande rätt. Uppmärksamheten finge också i fortsättningen inriktas på huruvida någon ändring inträder i ena eller andra riktningen. Kommittén har i stället valt den vägen, att Kungl. Maj:t skall äga förordna att den föreslagna lagen skall, såvitt angår utländska fartyg och luftfartyg, äga tillämpning allenast

under förutsättning att i den främmande stat, där fartyget eller luftfartyget hör hemma, tillämpas motsvarande bestämmelser i fråga om skada å svenska fartyg eller luftfartyg. Det lägges sålunda i Kungl. Maj:ts hand att avgöra, huruvida reciprocitetsprincipen skall gälla, men Kungl. Maj:t behöver icke avgöra, om reciprocitet i det särskilda fallet föreligger eller ej. Egendom som medföres ombord skall enligt förslaget följa fartyget respektive luftfartyget, oavsett vem som är ägare. Hinder möter icke, att Kungl. Maj:ts förordnande begränsas, t. ex. på det sättet att förordnandet icke gäller fartyg eller luftfartyg, hemmahörande i annat nordiskt land, och egendom som medföres ombord på sådant fartyg eller luftfartyg. Med den här föreslagna metoden blir det också bl. a. möjligt att föreskriva tillämpning av reciprocitetsprincipen beträffande luftfart utan att inbegripa jämväl sjöfart eller omvänt.

När förordnande meddelats, blir det i en process domstolen som — med anledning av framställd invändning — har att pröva huruvida reciprocitetskravet är uppfyllt.

Kravet på ömsesidighet är i paragrafen uttryckt på det sättet, att »motsvarande bestämmelser» skola tillämpas i det främmande landet. Härmed åsyftas ej att exakt samma skadeståndsregler måste gälla. Det bör vara tillfyllest, att skadeståndsreglerna (och tillämpningen) äro sådana att skadeståndsskyddet kan anses vara i huvudsak likvärdigt med det som bjudes här i landet. En sådan bedömning torde även eljest i regel tillämpas, när reciprocitetsprincipen gäller i internationella förhållanden. Kravet på ömsesidighet bör ej heller drivas så långt, att reciprocitet skall föreligga inom hela det rättsområde som förordnandet täcker. Om t. ex. — i ett fall då förordnande meddelats beträffande fartyg och egendom ombord — skada uppstått på utländskt fartyg genom fel eller försummelse i det svenska firväsendet, bör det vara tillräckligt att undersöka, huruvida enligt lagen i det land där fartyget hör hemma det allmänna skulle vara skyldigt att utge ersättning för skada å svenskt fartyg, därest skadan hade uppkommit genom motsvarande fel av *firväsendet* i det främmande landet. Med det allmänna avses härvidlag icke med nödvändighet rättssubjekt i det främmande landet av identiskt samma slag som i Sverige. Om t. ex. staten är ansvarig enligt svensk rätt, bör det vara tillfyllest, att i det främmande landet kommun eller, i vart fall under särskilda betingelser, annat offentligrättsligt rättssubjekt, t. ex. sådant som avses i 3 § eller liknande, skulle svara för skadan.

Domstolens undersökning, huruvida reciprocitetsförutsättningen är uppfylld, skall avse rättsordningen i det land där fartyget eller luftfartyget hör hemma. Fartyg hör hemma i det land, från vilket det har sina pass- och nationalitetshandlingar eller vars flagga det för, luftfartyg i det land där det är registrerat.

Det bör framhållas, att nu ifrågakvarande stadgande endast gäller *skadeståndsansvar som grundas på den föreslagna lagen*. När skadeståndsansvar

följer av allmän lag, blir liksom för enskilda skadevällare ansvaret lika i förhållande till såväl utländska som inhemska intressen. Om skadan uppkommer i samband med lastning eller lossning i hamn i fall när allmän lag skall gälla, kan det exempelvis icke komma i fråga att tillämpa 21 § (jfr s. 107).

Det finska förslaget innehåller ett stadgande av samma innehåll som förevarande paragraf. I det norska förslaget ingår en föreskrift som, ehuru något avvikande i fråga om formuleringen, i praktiken torde leda till ungefärligen samma resultat. Det danska förslaget däremot upptar ingen motsvarande bestämmelse.

Kommittén vill slutligen tillägga, att om skadeståndsansvar bestrides i fall då reciprocitetsprincipen skall gälla, diskussionen om ersättning icke alltid därigenom behöver vara avslutad. Frågan kan komma att behandlas på *diplomatisk väg*, därvid man från svensk sida har tillfälle att, under beaktande av relationerna till den främmande staten, göra de skälighetsbedömningar som ur svensk synpunkt anses möjliga. I själva verket tillgår skaderegleringen ibland redan nu på detta sätt.

Om rättegången m. m.

Kommittén vill först särskilt uppehålla sig vid frågan, huruvida skadeståndsanspråk mot det allmänna borde i större eller mindre omfattning prövas i administrativ väg.¹

I viss utsträckning förekommer hos oss, att frågor om skadeersättning av allmänna medel prövas av andra organ än allmän domstol. Ansökan om ersättning åt den som skadas när han ingriper till polisens hjälp skall göras hos länsstyrelsen, och talan mot dess beslut fullföljes hos regeringsrätten (KF 23/4 1948 om ersättning och belöning av statsmedel vid biträde åt ordningsmakten). Även frågor om ersättning för sådana ingrepp som ske enligt rekvisitions- eller epizootilagstiftningen² avgöras av speciella organ.

I de främmande länder där särskilda förvaltningsdomstolar inrättats har det legat nära till hands att anförtro dessa domstolar uppgiften att döma i de enskildas skadeståndsmål mot stat och kommun. Så har skett t. ex. i Frankrike.

Till förmån för anordningen att låta skadeståndsmål mot det allmänna handläggas av administrativa domstolar brukar framhållas, att rättegången vid allmän domstol ställer sig dyrbar medan den administrativa processen i allmänhet är billig. Härvid är dock att märka, att ersättning för parts rättegångskostnad regelmässigt icke utdömes i den administrativa processen. Vidare brukar framdragas det argumentet, att de skadeståndsmål

¹ Street s. 80.

² Digman, Utredning ang. ersättning vid lagenliga ingripanden i hälsovårdens intresse, avlämnad 22/10 1935 (stencil) s. 148 f.

om vilka här är fråga icke sällan kräva ingående kännedom om förvaltningens organisation och arbetssätt; detta gäller kanske särskilt när talan rör sig om en påstådd felaktighet i ett förvaltningsbeslut. I Frankrike synes också råda den uppfattningen, att de administrativa domstolarna med Conseil d'Etat i spetsen kunnat på ett bättre sätt än de allmänna domstolarna tillvarata de enskilda medborgarnas intressen.

Dessa skäl torde dock icke böra tillmätas avgörande vikt. Det är av betydande värde att icke i särskilda fall av lämplighetsskäl frångå den viktiga regeln att den enskilde skall äga att få sin sak prövad hos allmän domstol. Icke minst gäller detta, när det allmänna är motpart. Förvaltningsprocessen är visserligen i allmänhet billigare än rättegången inför allmän domstol, men den erbjuder icke hos oss samma rättssäkerhet som domstolsprocessen. För mindre bemedlade kan fri rättegång vid allmän domstol erhållas i betydande utsträckning. Mot synpunkten, att prövningen av skadeståndsmålen mot det allmänna skulle kräva särskilda kunskaper, kan erinras, att man sedan länge sökt begränsa specialdomstolarnas antal. De allmänna domstolarna pröva ju också mål om ansvar för tjänstemäns fel och försummelser samt om skadeståndsskyldighet i anslutning därtill, d. v. s. mål rörande påföljder av fel eller försummelser av praktiskt taget samma art som skulle föreligga till bedömande i mål om skadeståndsansvar mot det allmänna. Överhuvud ligger det i sakens natur, att allmän domstol får till bedömande allsköns olika spörsmål inom en mycket vid ram. Ett stort antal av de frågor som avses med förslaget äro att helt jämställa med ordinära skadeståndsmål som självfallet ej kunna undanryckas de allmänna domstolarnas kompetens. Det må nämnas, att de anglosachsiska länderna liksom Danmark och Norge sakna förvaltningsdomstolar. Där döma de allmänna domstolarna över enskildas skadeståndsrkanden mot stat och kommun. Och i Tyskland, där särskilda förvaltningsdomstolar inrättats, har i grundlagen intagits ett stadgande om att det skall tillkomma allmän domstol att upptaga och avgöra skadeståndsmål mot stat och kommun i anledning av tjänstemäns fel.³

I Sverige föreligga emellertid vissa speciella förhållanden som ej böra förbigås i detta sammanhang. Detta gäller särskilt vårt besvärsinstitut, vilket — såsom det är utformat — torde sakna direkt motsvarighet i andra länder med undantag för Finland. Enligt svensk och finsk rätt kunna förvaltningsbeslut i regel överklagas till högre administrativ instans, i avsevärd omfattning till organ som kunna betecknas som förvaltningsdomstolar. Mot möjligheten att vid allmän domstol föra skadeståndstalan mot stat och kommun i anledning av förvaltningsbeslut har anförts att risk föreläge för att högsta domstolen (eller allmän domstol överhuvudtaget) vid skadeståndsprövningen och den högsta instansen i administrativa mål, regeringsrätten, vid besvärspövningen kunde komma till stridiga

³ Besvärssakkunnigas bet. SOU 1955: 19 s. 28 ff.

resultat i fråga om bedömningen av beslutets laglighet, vilket helst borde undvikas. Denna risk skulle kunna elimineras genom att ifrågavarande skadeståndsmål, liksom i Frankrike, hänvisades till den administrativa rättsvägen.⁴

Nämnda risk för stridiga avgöranden är icke ny. Den föreligger redan enligt gällande rätt såtillvida som högsta domstolen (eller annan allmän domstol) i mål om ansvar och skadestånd mot den för ett förvaltningsbeslut ansvarige befattningshavaren kan i fråga om bedömningen av beslutets laglighet komma till ett resultat som avviker från en av regeringsrätten intagen ståndpunkt. Regeringsrätten kan ha prövat besvär över det omstridda beslutet eller ock i tidigare mål av liknande natur givit sin uppfattning tillkänna och därigenom givit upphov till en praxis som legat till grund för det aktuella beslutet. Även i andra slag av mål, t. ex. om ansvar för oriktig deklaration eller om kommunala avgifter o. d., kan en motsvarande situation uppkomma. Den möjligen ökade risk för stridiga avgöranden som kan följa, om även mål angående skadeståndsskyldighet för det allmänna i anledning av myndighets beslut förläggas till allmän domstol, torde icke vara av någon större betydelse. Beträffande regeringsrättens egna beslut har kommittén ansett sig kunna utgå från att skadeståndstalan med anledning av fel eller försummelse icke skulle komma i fråga.⁵ Har åter regeringsrätten ej själv meddelat beslutet men den beslutande myndigheten följt av regeringsrätten godtagen praxis, måste vid skadeståndsprövningen hänsyn självfallet tagas till den uppfattning som uttalats av den högsta administrativa domstolen. Det må erinras, att för skadeståndsansvar enligt förslaget i allmänhet förutsättes, att den omtvistade rättstillämpningen är culpös. Man kan svärigen påstå, att ett underordnat administrativt organ, som vid sitt avgörande av visst ärende följt regeringsrättens praxis, gjort sig skyldigt till fel eller försummelse, även om allmän domstol vid den prövning som kommer till stånd i skadeståndsmålet skulle till äventyrs hysa annan uppfattning än regeringsrätten.⁶

I detta sammanhang bör 16 § i förslaget uppmärksammas.⁷ Av sagda

4 Jfr besvärssakkunnigas ovannämnda bet. s. 93 f.

5 Det i texten sagda utesluter icke att undantagsvis, även om regeringsrätten prövat visst ärende, skadeståndstalan kan tänkas i anledning av sådan genom beslutet uppkommen skada, som infaller i tiden efter regeringsrättens avgörande. Man kan nämligen tänka sig, att skadeståndsyrendet grundas på att underordnad instans haft tillgång till informationer, som göra att fel eller försummelse vid beslutets fattande i denna instans måste anses ha förelupit, men att motsvarande utredning icke stått till regeringsrättens förfogande. I dylikt fall uppkommer emellertid icke någon saklig motsättning mellan regeringsrättens bedömande och en dom som tillerkänner vederbörande skadestånd. Vidare lära de kommunala beslut, som överklagas genom s. k. kommunalbesvär, intaga en särställning. Att regeringsrätten i anledning av kommunalbesvär icke funnit anledning att undanröja ett kommunalt beslut skall icke hindra, att — eventuellt med stöd av fullständigare utredning — beslutet finnes skadeståndsgrundande för kommunen.

6 Jfr NJA 1952 s. 1.

7 Om tillämpningen av en liknande bestämmelse i tysk rätt se Heidenhain, Die Amtshaftung in der Bundesrepublik, Neue Juristische Wochenschrift 1949 s. 843.

paragraf framgår, att ersättning i regel icke skall utgå för skada som kunnat undvikas genom administrativa besvär. Den som anser sig lida skada till följd av ett förvaltningsbeslut föranledes därigenom att söka få beslutet undanröjt i administrativ väg, innan han framställer skadeståndsanspråk. Fastställes beslutet av regeringsrätten såsom sista instans, kommer skadeståndstalan som nyss nämnts i allmänhet icke i fråga. De fall, då risk för stridiga avgöranden vid besvärsprövningen och vid skadeståndsprövningen i praktiken kan uppkomma, begränsa sig med hänsyn härtill i huvudsak till sådana fall, då skadan inträder omedelbart genom underordnad myndighets beslut, såsom därför att det gått i omedelbar verkställighet eller därför att genom beslutet någon förmån undanhållits vederbörande.⁸

Frågan är, om det kan vara motiverat att låta den administrativa fullföljdsinstansen taga hand även om skadeståndsfrågan för att på förevarande område söka undvika stridiga avgöranden av den typ som nu sagts och för att förenkla förfarandet.⁹ Särskilt har diskuterats om det icke kunde vara lämpligt att sammankoppla skadeståndsprövning och besvärsprövning i fall då beslut om frihetsberövande går i omedelbar verkställighet samt frågan om frihetsberövandet därefter drages under överordnad administrativ domstols prövning. Som exempel kan anföras, att länsstyrelse jämlikt 18 § lagen om nykterhetsvård beslutat om tvångsintagning på anstalt, vilket beslut jämlikt 33 § (jfr 25 §) i lagen gått i omedelbar verkställighet, samt den intagne klagat hos regeringsrätten över beslutet.¹⁰ Om regeringsrätten finge befogenhet att — därest det överklagade beslutet upphäves — jämlikt 9 § i förslaget tillerkänna den omhändertagne skadestånd i anledning av frihetsförlusten, vore detta en anordning som har motsvarighet vid prövning av fråga om ersättning för oriktigt ådömt ungdomsfängelse eller arrest, när beslutet verkställts utan att det vunnit laga kraft; se 3 och 5 §§ lagen 13/4 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. Man kunde tänka sig den överprövande administrativa instansens eventuella befattning med skadeståndsfrågan utformad på olika sätt. Den närmast till hands liggande lösningen skulle kanske vara, att skadeståndsfrågan med slutlig verkan finge avgöras i administrativ ordning; men man kan också låta den administrativa besvärinstansens beslut i skadeståndsfrågan få begränsad verkan, så att det icke betager vederbörande rätt att föra talan vid allmän domstol.

Om dessa uppslag vill kommittén anföra följande. Prövning av skadeståndsfrågor måste sägas vara en typisk domstolssuppgift. Det kan ifråga-

8 I sistnämnda fall är dock skadestånds rätt ofta utesluten med hänsyn till vad ovan s. 90 ff anförts.

9 Enligt den amerikanska Federal Tort Claims Act section 2672 prövas i administrativ väg mål om skadeståndsansvar, när beloppet icke överstiger 1000 dollars.

10 Frågan är icke begränsad till fall när den överprövande instansen utgöres av administrativ domstol. Samma spörsmål uppkommer i vissa fall när fullföljdsinstansen utgöres av allmän domstol, såsom enligt lösdrivarlagen.

sättas, om allmänheten vill nöja sig med att prövningen av skadeståndsanspråk i anledning av felaktiga förvaltningsavgöranden sker inom förvaltningsorganisationen själv, även om talan i sista instans skulle prövas av förvaltningsdomstol. Det synes också vara ett värdefullt komplement till den interna förvaltningskontrollen, om därtill fogas möjlighet att genom allmän domstols avgörande få fastslaget, huruvida en myndighet begått fel eller försummelse som grundar skadeståndsskyldighet för det allmänna. Vidare bör framhållas, att svårigheter kunna uppkomma i fråga om förebringande av bevisning och annan utredning inför en administrativ instans. Många gånger är väl utredningen ej så omfattande, men det låter sig icke gärna göra att dela upp ersättningsfrågorna efter materialets vidlyftighet, angelägenheten av muntligt förfarande vid prövningen m. m., så att de i detta hänseende mera krävande målen förlades till allmän domstol medan de andra finge avgöras i förvaltningsväg. Härjämte bör mot det ifrågasatta förfarandet erinras att, om skadeståndsyrcande skulle få framställas i det administrativa besvär förfarandet, tillfälle måste beredas det allmänna, som i regel icke tidigare varit part i ärendet, att få inträda i dylik egenskap. Detta kan tydligen vålla praktiska olägenheter. Därtill kommer, att förfarandet inför besvär myndigheten lätt kan snedvridas och föranleda skarpa diskussioner vid sidan av huvudsaken, därest beskyllningar mot den underordnade instansen för tjänstefel och anspråk i anledning därav skola kunna framställas i samband med besvärprövningen. Befattningshavare, mot vilka anmärkningar riktas, måste tydligen få tillfälle att bemöta dem. Olägenheten av att en och samma fråga — spörsmålet om förvaltningsbeslutets laglighet — någon gång kan bli föremål för prövning samtidigt i besvär förfarande och i skadeståndsmål vid allmän domstol torde i praktiken ha ringa betydelse; den allmänna domstolen lär komma att förklara skadeståndsmålet vilande i avbidan på utgången av besvärprövningen (jfr handläggningen av mål om ansvar enligt skattestrafflagen).

I den österrikiska Amtshaftungsgesetz förekommer en bestämmelse som innebär att, om vid allmän domstol föres talan om skadestånd på grund av ett förvaltningsbeslut som påstås vara oriktigt ehuru frågan därom icke varit föremål för prövning av landets förvaltningsdomstol, den allmänna domstolen är skyldig att före målets avgörande inhämta förvaltningsdomstolens besked rörande beslutets laglighet; detta besked är bindande för den allmänna domstolen. Kommittén har — i syfte att minska de eventuella farhågorna för att förslaget genomförande skulle medföra ökade risker för stridiga avgöranden i förhållandet mellan de allmänna domstolarna och förvaltningen — övervägt, om detta stadgande borde vinna efterföljd i det svenska förslaget. Kommittén har emellertid ställt sig avböjande härtill. Till stöd för kommitténs ståndpunkt i denna del kunna delvis anföras samma skäl som nyss åberopats, när tanken att förlägga

ersättningstalan till administrativ rättsväg avvisats. Det torde för övrigt enligt svensk rätt endast undantagsvis förekomma, att allmän domstol i mål om skadestånd (eller om straff eller vite) ålagts att beträffande grunden för ansvarigheten inhämta yttrande från annan myndighet med skyldighet att ställa sig beskedet till efterrättelse.¹¹

Kommitténs ståndpunkt innebär, att de allmänna domstolarna ha att avgöra frågan om det omtvistade beslutets laglighet enligt vanliga regler med ledning bl. a. av regeringsrättens prejudikat och de upplysningar som kunna inhämtas genom yttranden från det centrala ämbetsverk till vars förvaltningsområde det omtvistade beslutet hör.

Förslaget innehåller av anförda skäl ej något undantag från regeln att skadeståndstalan mot det allmänna skall upptagas av allmän domstol.

Det nu sagda innebär naturligen icke något hinder mot att de administrativa organen få reglera uppkommande ersättningsanspråk utan rättegång. Möjlighet härtill bör stå till buds.

För närvarande tillämpas i detta hänseende inom *statsförvaltningen* följande.

De *affärsdrivande verken* reglera själva sina skadestandsfrågor med anlitan­de av driftmedel. — Inom *den civila statsförvaltningen* i övrigt saknas i allmänhet föreskrifter om skadereglering i verksinstruktionerna. Myndigheterna förfara i praktiken i allmänhet så, att de själva reglera mindre skadestandsanspråk, i regel med anlitan­de av omkostnadsanslag, och hänskjuta frågor om betalning av större belopp till Kungl. Maj:t. Frågor om livräntor skola alltid underställas riksdagens prövning, om icke dom i saken föreligger. — *Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* intager i viss mån en särställning. Detta ämbetsverk bedriver en ganska omfattande skaderegleringsverksamhet och har för ändamålet ett särskilt förslagsanslag till sitt förfogande. Enligt kungl. brev 29/6 1951 äger styrelsen, när genom dess anläggningar, egendom eller arbeten skada tillfogats utomstående, utgiva skäligt skadestånd, dock högst 5 000 kronor. Överstiger skadan detta belopp, skall ersättningsfrågan hänskjutas till Kungl. Maj:t. Vid skaderegleringen kan styrelsen i viss utsträckning anlita sin lokala organisation (vägmästare m. fl.) för utredningar på platsen. I praxis är det enligt vad som upplysts icke ovanligt att andra verk, som ej ha egen skaderegleringsverksamhet, hänvända sig till väg- och vattenbyggnadsstyrelsen för att genom dess förmedling få till stånd reglering av uppkomna skador, företrädesvis bilskador. — Inom *militärförvaltningen* handhaves — med några smärre undantag avseende bl. a. markskador — regleringen av skadorna centralt av försvarets civilförvaltning. För verksamheten gäller ämbets­skrivelse 29/6 1956 (intagen i bl. a. TL A nr 42/1956). Enligt denna ämbets­skrivelse äger civilförvaltningen med vissa undantag självständigt avgöra skadereglerings­ärenden intill ett belopp av 15 000 kronor när fråga är om egendomsskada i följd av motorfordonstrafik och intill ett belopp av 5 000 kronor beträffande annan skada. Om en för ändamålet särskilt inrättad nämnd — försvarets skadereglerings­nämnd — tillstyrkt utbetalning, äger civilförvaltningen även i andra fall i allmänhet förordna om betalning när skadan icke överstiger 15 000 kronor. Frågor om livräntor skola dock, liksom inom den civila statsförvaltningen (se ovan), underställas riksdagens prövning, när dom i saken icke föreligger.

11 Beträffande ett dylikt fall se 3 § andra stycket lagen 16/5 1930 om arbetstidens begränsning.

I underdånig skrivelse den 9/11 1953 föreslog *statens sakrevision* viss omorganisation av statens skaderegleringsverksamhet. De affärsdrivande verken och försvarets civilförvaltning borde enligt förslaget fortfarande handha skadereglering för sina respektive områden, men all skaderegleringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen i övrigt borde samlas till väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Skaderegleringen borde så mycket som möjligt utövas i samma former som hos försäkringsbolagen. De skadereglerande ämbetsverken borde alltså tillerkännas beslutanderätt utan begränsning till beloppen, och riksdagens befattning med bestämmande av livräntor borde upphöra. Försvarets skaderegleringsnämnd borde avskaffas och skaderegleringsmyndigheterna i stället hänvisas att enligt de försäkringsbolagen gällande principerna inhämta utlåtande av trafikförsäkringsanstaltens nämnd och ansvarighetsförsäkringens personskadenämnd. Därigenom skulle en enhetlig praxis befrämjas. I övrigt borde, för att befordra sakkunnig behandling av skaderegleringsärendena, vissa anordningar vidtagas beträffande de beslutande organens sammansättning vid handläggning av sådana ärenden. Till väg- och vattenbyggnadsstyrelsens förfogande borde ställas ett särskilt anslag att användas för skador som uppkomme inom andra verks förvaltningsområden. — Behandlingen av detta förslag vilar i finansdepartementet i avbidan på kommitténs betänkande.

Liksom sakrevisionen anser kommittén, att det skulle vara välbetänkt, om åtgärder vidtoges för att underlätta uppgörelse utan rättegång mellan staten och dem som lidit skada genom den statliga verksamheten.

Kommittén vill för sin del tillstyrka sakrevisionens förslag, att Kungl. Maj:ts och riksdagens befattning med skaderegleringen skall upphöra. Kan den skadelidande icke uppnå uppgörelse under förhandlingar med det ämbetsverk som enligt vad nedan förordas skulle pröva frågan om ersättning, bör han hänvisas att väcka talan vid domstol. Att de affärsdrivande verken vart för sig böra handha frågor om utgivande av ersättning inom sina verksamhetsområden finner kommittén likaledes vara motiverat. Kommittén ifrågasätter, om icke generaltullstyrelsen borde i detta hänseende jämföras med de affärsdrivande verken. Vidare bör liksom hittills försvarets civilförvaltning centralt handlägga ersättningsärendena inom försvaret. Frågan, huruvida försvarets skaderegleringsnämnd bör bibehållas eller ej, är ett spörsmål som kommittén icke vill inlåta sig på.

Vad angår den civila statsförvaltningen i övrigt instämmer kommittén i sakrevisionens förslag, att frågor om ersättning för skada till följd av motorfordonstrafik — och dessa utgöra säkerligen den övervägande delen av ersättningsfallen inom den civila statsförvaltningen — böra sammanföras till väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, möjligen med den reservationen att smärre skador, där ersättningsbeloppen rymmas inom vederbörande verks omkostnadsanslag eller för vilkas täckande verket eljest har medel

till sitt förfogande, böra kunna få regleras av vederbörande verk självt. Beträffande skadestandsfrågor i övrigt inom den civila statsförvaltningen har det syntts kommittén naturligt, att dessa ersättningsfrågor — de må gälla skadestånd i anledning av myndighets felaktiga beslut eller på grund av »faktisk» skada, t. ex. skada å patient under operation eller skada som drabbat skolbarn under gymnastik — skola handläggas av det verk inom vars område skadan uppkommit, därvid om så finnes lämpligt biträde kan begäras hos väg- och vattenbyggnadsstyrelsen eller annan myndighet med erfarenhet på området. Om skadan vållats av någon befattningshavare som är underställd länsstyrelse, skulle det exempelvis enligt denna regel i allmänhet tillkomma länsstyrelsen att i första hand handlägga ärendet. Verken böra bemyndigas att i fall, då skadan ej uppgår till mera betydande belopp, själva utbetala ersättningen med anlitande av omkostnadsanslag eller annat för ändamålet lämpat anslag. Där verket ej har eget anslag för skadans täckande till sitt förfogande, bör utbetalningsbeslutet för att kunna verkställas godkännas av statskontoret, som bör äga att utbetala det godkända beloppet ur ett för den civila statsförvaltningen gemensamt anslag som ställes till statskontorets disposition. Från nu angiven ordning böra lämpligen göras ett par undantag, nämligen dels för de fall då särskilda bestämmelser meddelats beträffande ansökan om ersättning — såsom skett beträffande ersättning åt oskyldigt häktade m. fl. — och dels för sådana fall då frågan gäller ersättning i anledning av domares tjänsteutövning. I de sistnämnda fallen kan frågan om godvillig uppgörelse lämpligen handläggas av justitiekanslersämbetet och av ämbetet godkända belopp utbetalas av statskontoret. Till ledning vid bedömande av ersättning för invaliditet m. m. må vederbörande ämbetsverk inhämta utlåtande av trafikförsäkringsanstaltens nämnd respektive ansvarighetsförsäkringens personskadenämnd. Verkens beslut om ersättning torde icke böra få överklagas; eljest skulle komplicerade situationer uppkomma. Vederbörande får alltså, om han ej är nöjd, vända sig till domstol.

Beträffande härefter *kommunernas skaderegleringsverksamhet* saknas anledning att föreslå några särskilda föreskrifter; detta gäller så mycket mera som verksamheten i regel synes bedrivas i tillfredsställande former. Det må anmärkas, att kommunerna utan undantag trafikförsäkra sina motorfordon. Beträffande skador i följd av trafik med kommunernas motorfordon ombesörja alltså försäkringsbolagen skaderegleringen.

Övergångsbestämmelserna

Lagen synes böra träda i kraft vid årsskifte. Dagen för ikraftträdandet bör bestämmas i samråd med grannländernas regeringar.

Enligt allmänna rättsgrundsatser skall nya lagen icke tillämpas å skada

som orsakats före lagens ikraftträdande. Någon uttrycklig bestämmelse härom erfordras ej.

Jämlikt 12 § i kommitténs förslag skall — om för exekutiv åtgärd eller förtullning eller av annan orsak lös egendom tagits om händer av det allmänna — angående förutsättningarna för inträde av rätt till ersättning, därest egendomen skadas eller förkommer, tillämpas vad som gäller angående enskilt försvar. Såsom ovan s. 82 framhållits, avser denna bestämmelse att täcka även de situationer som nu regleras genom lagen 10/7 1899 om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl. Det föreslås i enlighet härmed, att sistnämnda lag upphäves. Fastställandet av kronans ersättningsskyldighet, när i hithörande fall tvist råder, är en typisk domstolssuppgift, och 1899 års lag föreskriver också i enlighet härmed att, om Kungl. Maj:t finner att sökanden icke styrkt sin rätt, denne skall hänvisas att inom viss tid instämma sin talan till allmän domstol. Det bör beaktas, att det ovan s. 117 ff beskrivna förfarandet för uppgörelse utan rättegång kan komma till användning. Med hänsyn härtill kan det antagas, att de nya reglerna komma att medföra väsentlig förenkling av förfarandet för fastställande och utbetalning av nu avsedda ersättningar.

Beträffande bestämmelsen under 4 § i 1899 års lag att, om ersättning enligt lagen utgått, kronan äger söka sitt åter av den eller dem, som äro ansvariga för det tillgripna och förskingrade, må anmärkas, att förslaget förutsätter sådan regressrätt men att jämkning må äga rum enligt 19 § såvitt fråga är om någon som är i det allmännas tjänst.

I fråga om jämkning stadgar 19 §, att skadeståndsansvar som någon ådragit sig i det allmännas tjänst må jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt samt att detta skall gälla jämväl i fråga om skyldighet att återgälda det allmänna vad det på grund av felet eller försummelsen må ha utgivit i skadestånd eller att gottgöra skada som någon eljest i tjänsten tillfogat det allmänna. Beträffande viss militär personal m. fl. gälla för närvarande bestämmelser av liknande innehåll enligt 7 § lagen 30/6 1948 ang. införande av lagen om ändring i strafflagen m. m. (om befrielse från skadeståndsskyldighet för befälhavare på krigsfartyg), lagen 7/3 1929 om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd samt KF 3/5 1946 med vissa bestämmelser rörande skadeståndsskyldigheten för förare av motordrivet fordon, som tillhör eller nyttjas av staten. Förslagets 19 § avser att ge en uttömmande reglering jämväl av fall, som nu omfattas av 7 § lagen 30/6 1948 och lagen 7/3 1929; jfr vad ovan s. 100 ff anförts. Kommittén föreslår i överensstämmelse härmed att dessa stadganden upphävas. Vad angår den nyssnämnda KF 3/5 1946 med vissa bestämmelser rörande skadeståndsskyldigheten för förare av motordrivet fordon, som

tillhör eller nyttjas av staten, skulle kommitténs förslag i och för sig föranleda viss ändring i förordningen. Då emellertid bilskadeutredningen föreslagit, att denna förordning skall upphävas och ersättas av en särskild lag med delvis avvikande bestämmelser, begränsar sig kommittén till att här framhålla, att de två utredningarnas förslag i denna del böra samordnas.

Kommittén har, i motsats till vad som föreslagits från dansk sida, icke ansett sig kunna föreslå att 19 § skall tillämpas även när skadan vållats före lagens ikraftträdande.

Reservationer

Reservation av professor Herlitz

I.

Den i 5 § upptagna regeln rörande kontrollverksamhet synes mig vila på en riktig tanke. När särskilda åtgärder vidtagas till förebyggande av faror och »allmänna olägenheter», är det icke rimligt, att det allmänna alltid skall bära skadeståndsansvar för fel och försummelser i sådan verksamhet.

Den föreslagna regeln synes mig emellertid ej ändamålsenlig.

1. Ordet »kontroll» användes i mångahanda olika meningar; det är därför vanskligt att överblicka den tillämpning som den föreslagna regeln skulle få.

2. De skadebringande handlingarnas och de åsyftade skadornas art är endast så tillvida angiven, att det skall ha förelupit fel »i» den närmare beskrivna kontrollen. I den verksamhet som uppfattas som »kontroll» kunna nu mångahanda olika fel och därav föranledda skador förekomma. En särregel, till lättande av det allmännas ansvar, synes mig emellertid icke motiverad för andra fall, än då felet medfört just sådan skada som verksamheten åsyftade att förebygga. Det är att befara att den föreslagna regeln leder till frihet från skadeståndsskyldighet för varjehanda, till »kontroll» hänförliga åtgärder, som icke rimligen böra bedömas på annat sätt än annan offentlig verksamhet. Förslaget synes mig i detta hänseende kunna medföra en alltför långtgående reduktion av skadeståndsansvaret.

3. Det är endast »i förhållande till allmänheten» som skadeståndsskyldigheten skall lättas. Hur gränsen skall dragas mellan allmänhet och »sakägare» (motiven s. 60) torde i många fall bli mycket svårt att ange. Och framför allt: hur man än drager gränsen, vill det synas som om samma skäl, som gälla för skadeståndsskyldighetens lättande i förhållande till »allmänheten», med fog kunde göras gällande med avseende på »sakägare». Även om »sakägare» gäller att det allmänna icke alltigenom bör bära någon »garanti för kontrollens behöriga funktionerande» (motiven s. 59); en viss åtskillnad mellan »sakägare» och »allmänhet» torde ändå i stor utsträckning följa av andra stycket. I detta hänseende synes alltså skadeståndsansvaret icke bli i tillräcklig omfattning reducerat genom förslaget.

Den tankegång som här utvecklats skulle måhända kunna komma till

uttryck genom en regel av ungefär det innehåll, att fel eller försummelse i sådan kontroll som majoritetsförslaget angiver ej skulle medföra ansvar för skada som kontrollen åsyftade att förebygga, med mindre felet eller försummelsen vore av betydelse och i förhållande till den skadelidande innebure väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftades med kontrollen.

Emellertid vill jag i första hand förorda, att stadgandet utgår. Såsom anmärkts i motiven (s. 61), ansluter det sig nära till den allmänna standardregeln i 4 §. Om det vid lagens antagande göres klart, hur denna regel bör förstås med avseende å »kontroll», synes en särregel härom överflödig.

II.

Rättspraxis har visat sig synnerligen restriktiv, då skadestånd ifrågasatts på grund av att beslut rörande enskildas rättigheter och skyldigheter (förvaltningsakter) varit felaktiga. Jag finner mot bakgrund av gällande rätt denna ståndpunkt naturlig. Men jag betraktar det som en fördel, att lagförslaget avsevärt vidgar möjligheterna till skadestånd i sådana lägen; jag är därutinnan ense med majoriteten.

Emellertid hyser jag i vissa hänseenden betänkligheter mot att för sådana frågor prövning helt tillämpa samma ordning som för andra skadeståndsfrågor. Mina betänkligheter grunda sig ej på de i motiven (s. 112 f) angivna skälen, att rättegången vid allmän domstol skulle vara för dyrbar och att ifrågavarande mål skulle kräva särskild administrativ sakkunskap. Där emot har jag ansett att, då en administrativ ordning skapats för ett ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande avgörande av frågor om enskildas rätt och plikt, man bör göra sitt yttersta för att undgå, att för samma frågor — låt vara prejudiciella — prövning tillika en annan väg öppnas, på vilken den enskilde i viss mån kan komma till sin rätt; därmed skapas möjligheter för konflikter, i det att antingen likartade frågor eller samma fråga bedömes olika av de olika myndigheterna. Det är sant, att det redan nu — exempelvis i följd av allmän domstols prövning av mål om ansvar och skadestånd mot befattningshavare — föreligger en sådan risk för stridiga avgöranden (s. 114). Men jag föreställer mig att de fall, där den kan komma att inträda, måste bli mycket talrikare och mera betydelsefulla genom den nya lagen; det måste nämligen antagas att skadelidande i väsentligt större omfattning skola söka ta i anspråk det allmännas skadeståndsskyldighet än den ovissa utsikten att kunna utfå skadestånd av tjänstemän.

Den synpunkt som för mig varit grundläggande har i förslaget tillgodosetts genom två regler: 8 §, som endast under vissa förutsättningar bereder rätt till skadestånd i anledning av felaktiga beslut av förvaltningsdomstolar, och 16 §, enligt vilken skadestånd i allmänhet ej skall utgivas, när den skadelidande ej begagnat en till buds stående möjlighet att undvika skadan genom att anföra besvär.

Den sålunda föreslagna ordningen leder i tre hänseenden till resultat som jag finner tillfredsställande.

1. Det kommer enligt förslaget ej i fråga att underkasta riktigheten av *regeringsrättens avgöranden* prövning i skadeståndsmål vid allmän domstol; från möjligheten att allmän domstol i visst fall (9 §) skulle finna *regeringsrättens beslut* »uppenbart» felaktigt kan man bortse. Det blir knappast heller fråga om att allmän domstol skulle pröva riktigheten av *andra förvaltningsdomstolars avgöranden*.

2. Att *Kungl. Maj:ts i statsrådet beslut* kunna bli till sin riktighet prövade i skadeståndsmål vid allmän domstol finner jag riktigt; jag hänvisar till mitt ståndpunktstagande i en likartad fråga i SOU 1955:19 s. 96.

3. Icke heller har jag något att invända mot att *underordnade administrativa myndigheters icke överklagbara beslut* på samma sätt prövas.

Betänkligt synes mig däremot, att *överklagbara beslut av administrativa myndigheter* kunna bli i skadeståndsväg prövade av allmän domstol.

Därom är intet att säga försåvitt skadeståndstalan föres av *den som ej är klagoberättigad*. Den skadelidandes rätt får ej bero av att någon klagoberättigad klagar. Här föreligger ingen egentlig kollision, ty besvärsvägen är i dessa fall ej till för prövning av den skadelidandes rätt.

Vad angår skadeståndstalan av *klagoberättigad*, har man att skilja mellan fall då *beslutets giltighet beror av laga kraft* och då det ej beror därav. I det förra fallet kan skadestånd endast i undantagsfall — som man kan bortse från — utdömas annat än på grund av beslut som fattas i högsta instans (16 §); den administrativa myndighetens överklagbara beslut kan sålunda i och för sig ej bli skadeståndsgrundande. Vid möjligheten av att skada uppkommer genom nämnda myndighets dröjsmål eller genom kostnader för besvärstalan är det ej anledning att dröja; sådan talan blir helt visst mycket sällsynt och grundar sig i varje fall på förhållanden, som det ej ankommer på besvärsmyndighet att bedöma.

Spörsmålet ställes däremot på sin spets, när ett *beslut av administrativ myndighet, som direkt eller i andra hand kan överklagas hos förvaltningsdomstol, länder till efterrättelse omedelbart eller i vart fall oberoende av laga kraft och i följd därav vållar skada*. I denna synnerligen vanliga situation ställer förslaget den klagoberättigade, som menar sig ha lidit skada genom beslutet, inför två olika möjligheter: besvärstalan och skadeståndstalan vid allmän domstol. Endast på begränsade områden torde skadestånd vara uteslutet på den grund att i besvärsväg sådan restitution eller annan gottgörelse kan vinnas att skadan därigenom kan sägas »undvikas» (16 §).

Här står man sålunda inför möjligheten att en och samma sak bringas inför två olika myndigheter, med risk att de komma till olika resultat. Denna risk är en realitet; man kan på olika områden iakttaga tendenser till skilda betraktelsesätt hos allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. Särskilda komplikationer — som här ej skola närmare utvecklas —

kunna inträda i det mycket vanliga fall, att beslutets verkningar, om det får bestå, fortfara efter det att det efter besvär prövats i sista instans. Då har den skadelidande ju all anledning att söka till denna del »undvika» skadan genom besvär. I sådana fall ligger det sålunda särskilt nära till hands för honom att icke försumma att gå båda vägarna. Men det bör framhållas, att erfarenhetsmässigt besvärsvägen gärna anlitas även i sådana lägen, där bifall till besvären blir utan praktisk betydelse enär beslutets rättsverkningar till fullo utvecklats vid tidpunkten för besvärspövningen. Sådan besvärstalan kan synas meningslös men ter sig ofta — även ur allmän synpunkt — önskvärd därför att den kan bringa klarhet i omtvistade principfrågor.

Man får också räkna med möjligheten, att den klagoberättigade — kanske i förväntan att allmän domstols bedömning skall bli gynnsammare för honom — enbart anlitar skadeståndsvägen. Då bortfaller risken för motstridiga avgöranden i det konkreta fallet. Men kvar står möjligheten av att enahanda rättsfrågor bli bedömda på olika sätt, med andra ord risken av avgöranden av allmän domstol som ej stämma överens med förvaltningsdomstolarnas praxis.

Det vore med hänsyn till vad nu anförts önskvärdt att, såvitt angår beslut som i sista instans prövas eller kunna prövas av förvaltningsdomstol, ett avgörande av denna domstol rörande beslutets oriktighet lades till grund för prövningen av klagoberättigads på beslutet grundade skadeståndsanspråk.

Olika utvägar kunde i sådant syfte övervägas.

En möjlighet vore att låta prövningen av skadeståndsanspråk grundade på påstående om en förvaltningsakts felaktighet i viss omfattning försiggå i administrativ ordning, i sista hand hos regeringsrätten. Mot detta förfaringssätt talar emellertid att besvär förfarandet icke erbjuder samma rätts-säkerhet som domstolsprocessen (s. 113, 115). På de förhoppningar jag för min del hyser om att det i detta hänseende skall kunna utvecklas (SOU 1955: 19 s. 86 ff) kan jag givetvis i närvarande stund icke bygga något yrkande avvikande från majoritetens.

Det skall också erkännas att det är en fördel att all på lagen grundad skadeståndstalan prövas av allmän domstol; prövning av skadeståndsfrågor är, såsom majoriteten framhåller, en typisk uppgift för sådan domstol. Det gäller ju, i de mål jag avser, att bedöma ej blott en förvaltningsakts riktighet utan också en rad andra faktorer: om akten innefattar »fel eller försummelse» i lagens mening, om den i 4 § åsyftade standarden åsidosatts, allmänna skadeståndsrättsliga frågor o. s. v.

Från denna utgångspunkt inställer sig frågan, huruvida ej de ifrågavarande skadeståndsmålen prövning på ett eller annat rationellt sätt kunde uppdelas mellan förvaltningsdomstol och allmän domstol.

En utväg för en sådan rationell klyvning innefattar ett under utredningsarbetet från finländskt håll framkommet uppslag, enligt vilket allmän

domstol i skadeståndsmål skall vara bunden av ett från högsta förvaltningsdomstolen inhämtat besked om ett åberopat förvaltningsbesluts laglighet. Det borde närmare övervägas, om ej en sådan funktion hos oss kunde tilläggas regeringsrätten, eventuellt andra förvaltningsdomstolar, där de äro högsta instans.

Man kunde för det andra också tänka sig en sådan utbyggnad av regeln i 8 §, att anspråk på ersättning icke finge göras gällande med anledning av innehållet i ett beslut som i sista hand kan överklagas hos regeringsrätten, med mindre beslutet upphävs eller ändrats eller ock åtal för ämbetsbrott äger rum eller den skadelidandes talan eljest biträdes av åklagaren.

En tredje utväg, brukbar icke blott i hittills närmast diskuterade fall, då talan mot det skadebringande, icke lagakraftvunna beslutet i sista instans föres hos förvaltningsdomstol, utan även andra, vore att etablera nedan skisserade ordning för prövning av skadeståndsanspråk.

Den skadelidande hänvisas att i första hand söka gottgörelse för skada, som han lidit genom icke lagakraftvunnet beslut, i samband med att han i besvärsväg för talan mot det skadebringande beslutet. På vissa områden leda redan nu framgångsrika besvär till gottgörelse i olika former: restitution etc. Det är önskvärt, att dessa möjligheter vidgas — varvid man kan tänka sig gottgörelse på mycket olika grunder och av växlande art (se SOU 1955: 19 s. 93 f). Ett naturligt och väsentligt led i en sådan utbyggnad vore att giva besvärsmyndighet generell befogenhet att besluta om utgivande av ersättning i överensstämmelse med den föreslagna lagens regler om skadestånd, när den finner att ett överklagat beslut vållat skada; knappast skulle förfarandet därigenom bliva »snedvridet» (motiven s. 116).

I de allra flesta fall skulle helt visst den skadelidande komma till sin rätt i nu angivna ordning — och det med mindre omgång än genom talan vid allmän domstol.

Mot vad som i sista instans beslutats i besvärsväg skulle emellertid talan om skadestånd få föras vid allmän domstol. Såvitt avgörandet träffats av Kungl. Maj:t i statsrådet eller underordnad administrativ myndighet, skulle domstolen därvid, i enlighet med vad inledningsvis sagts, vara oförhindrad att bedöma riktigheten av det beslut på vilket skadeståndsanspråket grundas. Men om avgörandet träffats av förvaltningsdomstol, finge man räkna med att dennas avgörande, försåvitt det anginge beslutets riktighet, skulle läggas till grund för prövningen vid allmän domstol. Härvid förutsattes att talan vid allmän domstol finge föras såväl av den skadelidande som av representant för det allmänna.

Jag har icke trott det åligga mig att söka närmare klargöra, hur de här antydda linjerna kunde tänkas utförda i enskildheter. Vad särskilt den senare linjen angår, skulle dess utformning kräva ingående förvaltningsrättsliga undersökningar; jfr SOU 1955: 19 s. 93 f. Men redan med vad nu

anförts torde tillräckliga skäl ha anförts för min hemställan, att de ifrågasatta lösningarna måtte övervägas vid lagförslagets fortsatta behandling.

Reservation av professor Strahl

Det lagförslag, som utarbetats av kommittén, är enligt min mening i sina huvuddrag väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Jag är så till vida i sak väsentligen ense med kommitténs övriga ledamöter.

Beträffande skälen för lagstiftningen hyser jag emellertid en något annan uppfattning än den som kommit till uttryck i kommitténs motiv, och min uppfattning föranleder mig att på några punkter ifrågasätta en lösning som avviker från kommitténs lagförslag.

Enligt min mening är det vid övervägande av frågan, i vad mån skadeståndsansvar för offentlig verksamhet bör åläggas det allmänna, av vikt att betänka, att skadestånd, som erlægges av stat eller kommun, bekostas av skattebetalarna. Vad frågan gäller är därför, i vad mån det är motiverat att ålägga dessa kostnaden för skadestånd.

Detta innebär, att frågeställningen är väsentligt olik den i skadeståndsrätten vanliga. Såvitt jag förstår, är det sålunda icke möjligt att hävda, att det allmänna är närmare än en skadelidande att bära skadan på grund av en sådan omständighet som att någon i det allmännas tjänst varit vållande till skadan eller att den verksamhet vari denna inträffade var av farligt slag. Ty en sådan omständighet förklarar icke, varför skattebetalare skola nödgas betala för skada som tillfogats andra skattebetalare. De förra äro icke närmare att bära skadan än de senare.

Den omständigheten, att frågan gäller huruvida skadestånd skall utges av det allmänna, gör den i stället till en del av frågan, för vilka ändamål stat och kommun böra anslå medel. Liksom skattemedel användas för täckande av andra behov hos enskilda, kunna de användas för att tillgodose behovet av ersättning för skador av här ifrågavarande art. Huruvida och i vad mån så bör ske kan, liksom när det gäller andra offentliga utgifter, diskuteras med skäl och motskäl av mångahanda slag. Jag kan sålunda väl tänka mig, att ansvarigheten på vissa områden kan vara till nytta från preventionssynpunkt eller önskvärd för att skador av viss verksamhet skola framträda i det ekonomiska resultatet av denna och likaså att välfärdssamhällets målsättning kan göra det motiverat att det allmänna ersätter skador som träffa särskilt hårt. Å andra sidan finnas otvivelaktigt områden, t. ex. domstolsväsendet, på vilka särskilda skäl finnas att iakttaga återhållsamhet i fråga om ersättningsansvar för det allmänna. Det är också klart, att praktikabilitetshänsyn kunna tala mot ett eljest önskvärt ersättningsansvar.

Viktigare eller i allt fall av mera generell räckvidd än sådana övervägan-

den äro enligt min uppfattning två synpunkter, vilka möta också på försäkringsväsendets område.

Den ena är, att en skada, om det allmänna ersätter den, därmed slås ut på ett stort antal av samhällsmedlemmarna och därigenom blir lättare att bära. Om det allmännas skadeståndsansvar hålles inom måttliga gränser, kommer kostnaden för skadestånden att med endast obetydliga belopp falla på varje enskild skattebetalare.

Den andra synpunkten är, att samhällsmedlemmarna, vilka genom sina skatter skulle bekosta ersättningarna, i gengäld för denna utgift erhålla garanti för ersättning i händelse de själva skulle drabbas av skada. Det är visserligen givet, att risken härför är olika stor för skilda kategorier bland skattebetalarna och att den enskildes bidrag till ersättningsanordningen icke kan avpassas efter hans risk men, förutsatt att skadeståndsansvaret icke begränsas till några mera speciella områden, kunna skattebetalarna i gemen ändock ha anledning att finna ersättningsanordningen vara värd sitt pris. Icke heller i den frivilliga privata försäkringsverksamheten är det f. ö. möjligt att noga anpassa vars och ens bidrag till försäkringen efter den risk han löper och att sörja för att försäkringstagarna ej få betala mera än som svarar mot risken efter en matematisk beräkningsgrund; fördelen av att vara ekonomiskt tryggt mot risken anses ändock göra försäkring tillräddig.

Dessa synpunkter, som jag antytt i min Förberedande utredning angående lagstiftning på skadeståndsrättens område (SOU 1950:16), innefatta för mig det huvudsakliga skälet varför jag förordar en generell reglering som gör det allmänna ansvarigt för skada i offentlig verksamhet.

Med utgångspunkt i denna uppfattning finner jag det välgrundat, att såsom i lagförslagets 1 § skett, som huvudregel uppställas att stat och kommun skola vara skyldiga att utge ersättning med anledning av skada som vållas genom fel eller försummelse i offentlig verksamhet. En generell regel som ej förutsatte vållande skulle vara alltför svårtillämpad. Någon principiell betänklighet mot att sträcka skadeståndsansvaret längre kan jag emellertid icke finna, och på vissa områden synes det med fördel kunna ske.

Jag biträder också kommitténs förslag att såsom en ytterligare förutsättning för det allmännas skadeståndsansvar på grund av fel eller försummelse i 4 § uppställa, att därigenom åsidosatts skäliga krav på verksamhetens utövning, och likaså att i 5 och 6 §§ stadga begränsningar beträffande det allmännas ansvar för kontrollverksamhet och upplysningar. Det allmänna bör kunna driva en verksamhet utan att därmed garantera ersättning för skada som uppkommer av att denna icke fungerar felfritt. Det får vara tillräckligt, såsom generell regel, att skattebetalarna garantera varandra och sig själva ersättning för skada som uppstår genom att den offentliga verksamheten icke håller skälig standard.

Det är emellertid givet, att kontroll- eller upplysningsverksamhet kan vara anordnad på sådant sätt eller försiggå under sådana förhållanden att man bör äga utgå från att den är tillförlitlig. I sådana fall synes det vara motiverat, att det allmänna svarar för fel däri. I lagförslaget har detta beträffande felaktig upplysning kommit till uttryck genom att det i 6 § stadgas att sådan upplysning ej skall medföra skadeståndsskyldighet med mindre den lämnats i vederbörligt bevis eller eljest under sådana omständigheter att mottagaren uppenbart ägde förlita sig därpå. Enahanda synpunkt synes mig med fördel kunna anläggas beträffande kontrollverksamhet. Jag vill därför ifrågasätta, huruvida icke i 5 § borde stadgas att fel eller försummelse i sådan kontroll som där avses ej skall medföra ansvar för skada som kontrollen åsyftade att förebygga, med mindre kontrollen allmänt uppfattades såsom betryggande.

Ett stadgande av detta innehåll förefaller mig försiktigare än det som enligt kommittéförslaget skall intagas i lagrummet. Att felet eller försummelsen var av betydelse och i förhållande till den skadelidande innebar väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftades med kontrollen synes mig vara en alltför vag förutsättning och icke klart utesluta ersättning i sådana fall som de då försummelse i sanitär kontroll medfört att en epidemi uppstått eller då brist i sparbankskontrollen lett till förlust för insättarna i en sparbank. Jag kan väl finna det motiverat, att det allmänna i sådana fall träder hjälpande emellan, men anser det icke lämpligt, att det allmänna i lag förpliktas att utge ersättning för sådana skador på grund av brist i kontrollen. Denna ståndpunkt bör enligt min mening intagas även för de fall där till äventyrs en mycket grov försummelse ägt rum. Huruvida i det speciella fallet en viss funktionärs oaktsamhet var grov eller icke är enligt min uppfattning likgiltigt såväl för den skadelidande som för dem som skola bekosta ersättningarna, nämligen skattebetalarna. Ett särskilt skäl att avråda från att stadga ersättningsskyldighet i fall av det slag som exemplen ange är för mig, att frågan om orsakssammanhang mellan försummelsen och skadan i dem ofta är så svårutredd att det icke är önskvärt att hänvisa dem som anse sig ha lidit skada genom försummelsen till att väcka talan mot det allmänna.

Min uppfattning om grunden för den föreslagna lagstiftningen föranleder mig att instämma i kommitténs förslag att begränsa skadeståndsbeloppen. Oavsett om någon sådan begränsning kommer till stånd inom den allmänna skadeståndsrätten, bör den enligt min mening genomföras på nu ifrågavarande område. Det synes mig nämligen icke finnas tillräckliga skäl, varför skattebetalarna skulle garantera varandra och sig själva en ersättning som under alla förhållanden täcker vad i den allmänna skadeståndsrätten menas med skada.

Min uppfattning om grunden för den föreslagna lagstiftningen föranleder

mig emellertid också att framlägga vissa synpunkter på frågan om sättet att bereda ersättning för personskador på vissa begränsade områden.

Enligt kommittéförslaget, 10 och 11 §§, skall ersättning för personskada som orsakas av polisen i dess verksamhet eller i följd av militär eller annan övning som anordnas av det allmänna med vissa begränsningar utgå ändå att vållande icke ligger någon till last. Mot att ersättningsrätt i denna omfattning stadgas för rent kasuell skada har jag i och för sig intet att invända. Det skäl som jag ovan anfört för att i allmänhet göra ersättningsrätten beroende av att vållande förelupit, nämligen att en regel som ej förutsätter vållande skulle vara alltför svårtillämpad, får minskad bärkraft om ersättningsansvaret, såsom kommittén i detta sammanhang föreslår, knytes till viss verksamhet. Jag måste likväl ifrågasätta, om kommittéförslaget på denna punkt innehåller den bästa lösningen.

En ersättningsanordning avseende personskada som tillfogas värnpliktiga, stamanställda m. fl. under militärtjänstgöring finnes redan enligt militärersättningsförordningen. Enligt denna utgår ersättning av allmänna medel, oavsett att skadan icke vållats genom fel eller försummelse, efter grunder som likna de i yrkesskadeförsäkringen tillämpade. Denna förordning, eller annan administrativ författning som må komplettera denna eller träda i dess ställe, skall enligt kommittéförslaget bestå och få praktisk betydelse i de fall där varken den allmänna regeln om skada genom fel eller försummelse i förslagets 1 och 4 §§ eller dess speciella regel om militärskada i 11 § är tillämplig.

Det system som sålunda föreslås förefaller mig icke helt tillfredsställande. Enligt 11 § skall ersättning för skada å person eller egendom i följd av militär eller annan övning som anordnas av det allmänna givas ändå att fel eller försummelse ej föreligger, därest övningen på grund av sin omfattning eller beskaffenhet innebär särskild fara för sådan skada. Genom denna bestämmelse utsträcker alltså det allmännas skadeståndsansvar under angivna förutsättningar till fall som icke rymmas under huvudregeln i 1 och 4 §§, enligt vilken förutsättes vållande genom fel eller försummelse. I 18 § göras emellertid vissa begränsningar såväl i huvudregeln som i 11 §:s regel. Skadeståndsansvar på grund av fel eller försummelse skall sålunda för den som själv är sysselsatt i den offentliga verksamheten föreligga, endast om felet eller försummelsen ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last, och regeln i 11 § skall icke gälla till förmån för den som själv deltog i den övning varav skadan är en följd. Men där ersättning sålunda icke utgår enligt 1 och 4 eller 11 §, skall ersättning enligt militärersättningsförordningen kunna utgå, om den skadade är militär som omfattas av förordningen.

En värnpliktig, som skadas vid en militär övning, skulle alltså praktiskt taget alltid äga erhålla ersättning enligt militärersättningsförordningen

men skulle kunna erhålla ersättning därutöver, nämligen om skadan vållats genom fel eller försummelse av överordnad, förman eller någon därmed jämställd eller om han icke själv deltog i övningen och denna på grund av sin omfattning eller beskaffenhet innebar särskild fara för skadan.

För min del inser jag icke, varför skattebetalarna skulle giva honom högre ersättning om han icke själv deltog i övningen än om han deltog i denna eller varför övningens omfattning skall göra något till eller ifrån eller varför vad man må anse om dess farlighet skall ha betydelse, när den värnpliktige dock lidit skadan och det sålunda i själva verket förelåg 100-procentig fara.

Därtill kommer, att de distinktioner, som den tilltänkta regleringen förutsätter, gör denna svårtillämpad. I synnerhet är begreppet särskild fara obestämt.

Sådana distinktioner synas mig icke vara på sin plats i en ersättningsanordning som bekostas av allmänna medel. En ersättningsanordning av militärsättningsförordningens typ har hittills ansetts vara den riktiga vägen att bereda ersättning oberoende av vållande för skador av ifrågasvarande slag. Jag anser, att den vägen alltjämt är den bästa. Önskar man förbättra ersättningarna, bör man, såvitt jag förstår, hellre utbygga militärsättningsförordningen och liknande författningar än komplettera dem med ersättning enligt skadestandsregler.

Vad jag vill ifrågasätta är i första hand, att bestämmelserna i 11 § om ett ansvar som sträcker sig utöver huvudregeln i 1 och 4 §§, begränsad på sätt anges i 18 §, och som omfattar även rent kasuell personskada vid militär eller annan övning får utgå och att ersättning för sådan skada i stället beredes på militärsättningsförordningens grund. Jag tänker mig därvid, att ersättning enligt en sådan författning borde beredas icke endast dem som nu omfattas av förordningen utan envar som lider personskada genom den ifrågasvarande verksamheten.

Helst skulle jag se, att den författning jag sålunda tänker mig finge exklusiv giltighet, så att den enligt densamma ersättningsberättigade icke, där skadan vållats genom fel eller försummelse i verksamheten, ägde åberopa huvudregeln i 1 och 4 §§ till stöd för ett anspråk på skadestånd enligt allmänna regler i den mån ersättningen enligt författningen icke försloge att fullt täcka skadan. Att denna vållats av överordnad förefaller mig nämligen i och för sig vara en föga rationell grund varför det allmänna skulle giva honom högre ersättning. För att återgå till exemplet med den värnpliktige finner jag det sålunda från min principiella utgångspunkt omotiverat, att skattebetalarna skulle giva denne högre ersättning om han skadas genom fel begånget av en furir än om han skadas genom fel av en menig. Vid en partiell reform sådan som den förevarande kan emellertid till förmån för en sådan lösning anföras, att vid olycksfall i arbete den

skadade kan på grund av vållande av någon i överordnad ställning ha rätt till skadestånd av arbetsgivaren utöver ersättningen från yrkesskadeförsäkringen.

När jag ifrågasätter att bestämmelserna i 11 § få utgå, har jag icke förbi-sett, att dessa avse även egendomsskador. För dessa torde emellertid huvudregeln i 1 och 4 §§ vara tillräcklig i betraktande av att lagförslaget icke utesluter att i praxis, när särskilda förhållanden föranleda därtill, ut-dömes skadestånd i fall som icke rymmas under denna regel.

Det anförda kan enligt min mening erhålla motsvarande tillämpning be-träffande de fall som avses med 10 §. Enligt min mening är det alltså önsk-värt, att även skada genom våld av polis göres till föremål för en särskild ersättningsanordning uppbyggd enligt militärsättningsförordningens grundsatser.

På ett tredje område synes en liknande anordning vara att förorda, näm-ligen på skolväsendets. Även där synes man med fördel kunna i stället för ett skadeståndsansvar knutet till förutsättningen att vållande föreligger sätta en ersättningsanordning som icke upptager denna förutsättning men ger normaliserade ersättningar. Ett förslag till en sådan ersättningsanord-ning har framlagts av socialvårdskommittén i dess Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkring m. m. (SOU 1951: 25).

Jag har velat framföra dessa synpunkter beträffande skador som or-sakas på polis-, militär- och skolväsendets områden, emedan jag ansett mig böra ge uttryck åt min mening att frågan om ersättning för sådana skador kan regleras bättre än som sker enligt kommittéförslaget. Därest min me-ning icke vinner bifall, ansluter jag mig emellertid till detta.

Till sist önskar jag anmäla avvikande åsikt beträffande den regel om jämkning av anställdas och vissa andras skadeståndsskyldighet som är upptagen i 19 § av lagförslaget. Att jämkning av skadestånd, såsom där stadgas, må ske om den skadelidande äger erhålla ersättning av det all-männa finner jag välgrundat. Däremot är jag icke beredd att förorda sådan jämkningsmöjlighet beträffande skada som den skadelidande icke kan få ersatt på detta sätt. Det synes mig möta betänkligheter att för sådana fall införa en regel om jämkning under de allmänt hållna förutsättningar som förslaget innehåller, om den icke knytes till vissa skadesituationer i vilka det finns skäl att medge jämkning. Enligt förslaget skulle regeln emellertid vara tillämplig i de mest skiftande förhållanden.

BILAGA 1

Stats och kommuns skadeståndsansvar. Översikt av gällande svensk rätt

Av kommitténs sekreterare

Lagar och författningar

a. Statens och kommunernas skadeståndsansvar i Sverige har i huvudsak utformats genom rättspraxis på grundval av allmän skadeståndsrätt. Lagstiftning förekommer emellertid på vissa speciella områden.

Sålunda utfärdades redan 12/3 1886 lag angående ersättning av allmänna medel åt oskyldigt häktade och dömda. Denna är numera ersatt av lagen 13/4 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl.

Den 10/7 1899 utfärdades lag om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl.

Redogörelser för 1899 och 1945 års lagar lämnas nedan under b.

Lagen 12/3 1886 angående ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift — som alltså är gällande — avser både statens järnvägar och enskilda järnvägar. På motsvarande sätt gälla lagarna 30/6 1916 angående ansvarighet för skada i följd av automobiltrafik och 26/5 1922 angående ansvarighet för skada i följd av luftfart skador som uppkommit vid begagnande av ifrågavarande trafikmedel, oavsett om de tillhöra staten, kommun eller enskild. Sjölagen 12/6 1891 är tillämplig även å kronans eller kommuns fartyg, och lagen 27/6 1902 innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar gäller för statliga och kommunala anläggningar likaväl som för privata. Bestämmelserna i lagen 30/6 1943 om tillsyn över hundar äro tillämpliga å skada, som orsakas av staten eller kommun tillhörig hund, t. ex. polishund. Beträffande statens jordbruk kunna stadgandena i 5 kap. lagen 2/6 1933 om ägofred komma i tillämpning, o. s. v.

I fråga om kommunikationsverkens ansvarighet för egendom som mottagits för befordran och för andra försändelser ha meddelats särskilda bestämmelser. För postens vidkommande gäller KF 18/5 1934 angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel, som mottagits till postbefordran, och för statens järnvägars vidkommande finns järnvägstrafikstadgan 12/6 1925. — Tullstadgan 7/10 1927 hänvisar i fråga om tullens ansvarighet för egendom, som mottagits för tullbehandling, till vad därom är särskilt stadgat. Några särskilda bestämmelser härom ha emellertid icke utfärdats.

Enligt 24 § lagen 16/10 1914 om tillsyn å fartyg äger fartygstillsynsmyndighet under vissa förutsättningar meddela förbud att nyttja fartyg eller anordningar därå. Har fartyg hindrats att gå till sjöss till följd av sådant förbud och var förbudet meddelat av annan tillsynsmyndighet än fartygsinspektionens chefsmyndighet — som är sjöfartsstyrelsen — och icke godkänt av denna, är kronan jämlikt 25 § i lagen, där skälig anledning till förbudet finnes icke ha förelegat, skyldigt att ersätta den skada som må ha vållats genom förbudet.

Regler om ersättningsskyldighet i anledning av vissa ingrepp i äganderätt, nyttjanderätt m. m. meddelas i lagen 12/5 1917 om expropriation, byggnadslagen 30/6 1947 samt vattenlagen m. fl. lagar. I detta sammanhang böra vidare nämnas allmänna förfogandelagen 26/5 1954, rekvisitionslagen 30/6 1942, civilförsvarslagen 15/7 1944 m. fl. lagar och författningar. — Lagen 18/5 1956 om ersättning åt smittbärare samt epizootilagen 12/4 1935 jämte därtill anslutande författningar innehålla bestämmelser om ersättning för skada och intrång som orsakas av åtgärder för bekämpning av smittosamma sjukdomar hos människor och djur. — Tillämpningen av dessa lagar och författningar ankommer ofta på speciella organ, expropriationsdomstolar, värderingsnämnder av olika slag eller särskilda värderingsmän.

För kroppsskada som någon ådrager sig under fullgörande av militärtjänst utgår — efter samma principer som inom yrkesskadeförsäkringen — ersättning enligt militärsättningsförordningen 2/6 1950. Beträffande civilförsvartjänst ha motsvarande bestämmelser meddelats genom KF 14/5 1954 om ersättning i anledning av kroppsskada, ådragen under tjänstgöring i civilförsvaret. Beslut om utbetalande av ersättning meddelas av riksförsäkringsanstalten; klagan över dess beslut föres hos försäkringsrådet.

Enligt KF 23/4 1943 om ersättning och belöning vid biträde åt ordningsmakten utgår ersättning till den som bispringer polisen vid ingripande mot brottsling eller ordningsstörare.

Slutligen må här nämnas KF 3/5 1946 med vissa bestämmelser rörande skadeståndsskyldigheten för förare av motordrivet fordon, som tillhör eller nyttjas av staten, 7 § lagen 30/6 1948 angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m. samt lagen 7/3 1929 om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd.

b. Enligt den ovannämnda lagen 10/7 1899 om *ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän m. fl.* skall — om ämbets- eller tjänsteman, som enligt 1 kap. UL äger att med *utsökningsmål* taga befattning, tillgriper och förskingrar penningar, värdehandlingar eller annat, som han enligt UL fått om händer — ersättning för det tillgripna och förskingrade utgå av allmänna medel.

Detsamma gäller, där ämbets- eller tjänsteman som nu sagts tillgriper och förskingrar vad han fått om händer enligt vissa andra lagar, t. ex. lagen om införsel, och överhuvudtaget om landsfiskal tillgriper och förskingrar medel som han å tjänstens vägnar mottagit med redovisningsskyldighet.

Vad här sagts om ämbets- och tjänstemän gäller vidare vissa medhjälpare till dem.

För att ersättning skall utgå kräves i regel att lagakraftägande straffdom mot den skyldige föreligger, och det åligger den som vill fordra ersättning att inom sex månader från det domen vann laga kraft inge ansökan därom till länsstyrelsen i det län, där den skyldige haft sin befattning.

Handläggningen av ärenden rörande utbekommande av ersättning enligt 1899 års lag tillgår därefter i allmänhet på följande sätt. Länsstyrelsen prövar ersättningsanspråket samt översänder handlingarna jämte eget utlåtande till justitiedepartementet. Efter remiss till riksräkenskapsverket, statskontoret och justitiekanslerämbetet fattar Kungl. Maj:t beslut i ärendet. Härvid anbefalles länsstyrelsen att till envar ersättningsberättigad sökande, mot bekommande av handling vari vederbörandes fordran överlättes å kronan, utbetala det honom tillerkända beloppet. Tillika meddelas förordnande om vilket anslag som skall anlitas för

utbetalningen. Finnes sökanden icke ha styrkt sin rätt, hänvisas han att efter stämning mot kronan anhängiggöra sin talan inför domstol.

Enligt lagen 13/4 1945 om *ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl.* utgår ersättning för skada som vållas av vissa beslut inom straffrättskipningen, vilka sedermera ändrats. De beslut, som avses, äro 1) beslut om häktning, beslut om anhållande och reseförbud, därest frihetsinskränkningen upprätthållits under längre tid än ett dygn, ävensom icke lagakraftvunna men (helt eller delvis) verkställda domar å ungdomsfängelse eller arrest; samt 2) lagakraftvunna och (helt eller delvis) verkställda domar (beslut) å straffarbete, fängelse, förvandlingsstraff för böter, ungdomsfängelse, förvaring, internering och arrest. För att ersättning vid den förra gruppen av frihetsberövanden skall utgå förut-sättes, att den misstänkte eller dömda blir frikänd eller att åtalet mot honom nedlägges eller att polisundersökningen avslutas utan åtal. För ersättning i den senare gruppen av frihetsberövanden kräves att domen (arrestbeslutet) upphäves efter resning eller besvär över domvilla. Ersättning utgår icke, då den som varit berövad friheten själv på vissa kvalificerade sätt medverkat till frihetsförlusten; ej heller beträffande den här ovan först omnämnda gruppen av frihetsberövanden (d. v. s. häktningsfallen och de därmed likställda situationerna), om det med hänsyn till omständigheterna ej är skäligt att ersättning gives.

Ersättning utgår för mistad arbetsförtjänst och annat intrång i näring samt för nödiga kostnader. Om synnerliga skäl föreligga, må ersättning utgå jämväl för det lidande som intrånget i friheten medfört.

Anspråk på ersättning i häktningsfallen och därmed likställda fall må framställas i det mål vari ansvarsfrågan handlägges, men anspråket kan också inom viss i lagen angiven tid göras gällande genom särskild ansökan hos domstolen; denna väg är den enda som står till buds i de fall då åtal icke väckes. Anspråk på ersättning med anledning av verkställandet av straff enligt dom som vunnit laga kraft (se ovan) må framställas i det mål, vari frågan om frikännande eller straffnedsättning handlägges, eller genom särskild ansökan hos domstolen inom viss tid efter det domen i det målet vunnit laga kraft.

Rättspraxis

A. Statens skadeståndsansvar¹

1. Fråga om statens ansvar för skada i följd av *myndighets felaktiga beslut* förelåg till bedömande i rättsfallet NJA 1930 s. 45, som gällde felaktighet begången i ett utnämningssärende. En person, A, sökte hos kommandanten i Bodens fästning befattningen som kommissarie vid den militära fästningspolisen. Kommandanten utnämnde A, försåg honom med fullmakt på tjänsten och inbeordrade honom till tjänstgöring. A tog i anledning härav avsked från sin dittillsvarande anställning och tillträdde befattningen i Boden. Emellertid undanröjdes kommandantens utnämningssbeslut av Kungl. Maj:t efter besvär av en medsökande. A, som icke kunde återfå sin förra befattning, yrkade vid allmän domstol, att kronan måtte förpliktas att till honom utge ersättning för mistade löneförmåner m. m. Hans talan ogillades emellertid: A kunde icke därå att kommandanten givit honom fullmakt och inkallat honom till tjänstgöring, innan Kungl. Maj:t meddelade sitt beslut

¹ Rent privaträttsliga förhållanden såsom grannelag o. dyl. ha här lämnats å sido. I fråga om grannelag kan hänvisas bl. a. till NJA 1909 s. 248, 1919 not A 101, 1931 s. 126, 1947 s. 57 och 1948 s. 353.

Likaledes ha utanför framställningen lämnats frågor om ersättning i anledning av expropriation, rekvisition o. dyl. Jfr bl. a. NJA 1945 s. 231 och 574.

i utnämningssärendet, grunda rätt att ändå varda bibehållen vid de med tjänsten i Boden förenade löneförmånerna; och även om kommandanten genom sina åtgärder förfarit felaktigt, vore kronan icke ersättningsskyldig för den skada som därigenom vållats A (jfr NJA 1956 s. 385, nedan s. 141).

Det har med stöd av detta rättsfall antagits, att staten icke utan att stadgande därom meddelats i lag eller författning svarar för oriktiga beslut på myndighetsutövningens område (jfr Karlgren s. 191).

Beträffande begreppet myndighetsutövning se Herlitz, Inledning till förvaltningsrättens studium, 1937, s. 28 f. Uttrycket är vagt och oklart men det begagnas i detta sammanhang endast för att ange en motsats till situationer, i vilka privaträttsliga synpunkter dominera; jfr nedan under 3.

2. Även när uppkommen skada icke hänför sig till ett meddelat beslut utan är följden av en *rent faktisk handling avseende myndighetsutövning* svarar staten enligt rättspraxis i allmänhet icke för skadan.

Av intresse i förevarande sammanhang är till en början rättsfallet NJA 1937 s. 629. Enligt detta rättsfall ansågs kronan icke ansvarig för de skador som uppkommit vid ett fartygs grundstötning till följd av oförsiktighet från en kronolots' sida. I sin av HD fastställda dom anförde rådhusrätten, att den omständigheten att lotsen varit vållande till grundstötningen icke i och för sig medförde, att kronan vore ansvarig för av grundstötningen föranledd skada samt att något förhållande icke heller eljest ådagalagts på grund varav dylik ansvarighet åvilade kronan; till följd härav kunde skadeståndsyrkandena icke bifallas. — Vidare kunna åberopas rättsfallen NJA 1937 not A 157 och 158, av vilka framgår, att varken kronan eller kommun ansetts ansvarig för skada som uppkommit för omyndig genom bristande tillsyn från överförmyndares sida. — I rättsfallet NJA 1936 s. 471 var situationen den, att genom ett förväxlingsfel i samband med fastighetstaxeringen ett för högt taxeringsvärde kommit att åsättas en fastighet. En bank hade med stöd av ett i enlighet härmed utfärdat felaktigt taxeringsbevis föranletts att bevilja inteckning i fastigheten utan betryggande säkerhet. Banken stämde kronan och vederbörande stad och yrkade skadestånd för den förlust som tillskyndats banken. Dess talan ogillades emellertid, eftersom den felaktighet som begåtts vid taxeringen icke lagligen kunde medföra skyldighet för vare sig kronan eller staden att ersätta skadan. — Slutligen bör nämnas rättsfallet SvJT 1935 rf s. 22. En bland eleverna i ett läroverk utsedd ordningsman i en klassavdelning hade under upprätthållande av ordningen i klassen genom ett slag av pekpinnen förstört synen på ena ögat hos en elev, som redan förut var blind på det andra ögat. Rektorn i skolan kände till att ordningsmännen brukade använda pekpinnen mot eleverna men hade ändå icke utfärdat något förbud häremot. Varken rektorn eller kronan ansågs ersättningsskyldig i anledning av skadan. Hovrätten, som dömde i sista instans, konstaterade beträffande kronans skadeståndsskyldighet helt kort, att det ej ådagalagts förhållande ledande till ersättningsskyldighet för kronan.

3. På åtskilliga verksamhetsområden där *skador uppkomma under omständigheter som erinra om* vad som förekommer inom *enskild verksamhet* har staten enligt rättspraxis ansetts böra bära skadeståndsansvar i stort sett enligt den allmänna skadeståndsrättens regler. Detta gäller bl. a. följande fall.

a. *Sjötrafik*. Rättsfallet NJA 1936 s. 141 I avser kronans skadeståndsskyldighet i anledning av en grundstötning som vållats av att ett sjömärke (»prick») blivit felaktigt utsatt av lotsverkets personal (i underordnad ställning). HD fastslog i sin dom, att kronan, som genom lotsverket ombesörjer säkerhetsanstalterna för sjöfarten, måste anses pliktig ersätta skada, som för sjöfarande uppstår till följd

därav att sjömärke blivit på lotsverkets föranstaltande utsatt på sådant sätt att det ger oriktig anvisning om rätta farleden. I detta sammanhang bör också beaktas rättsfallet NJA 1949 s. 72. En kraftledning hade satts upp över ett sund på ringa höjd och på sådant sätt, att den var svår att upptäcka. Den utgjorde därigenom en fara för sjötrafiken. Kraftledningen hade icke anmärkts på sjökort; ej heller hade på annat sätt uppgifter publicerats om ledningen. Det hade därför — förklaras det i domen — ålegat vattenfallsstyrelsen, som låtit sätta upp ledningen, att anbringa varningsmärken på platsen. Då så icke skett, dömdes kronan skadeståndsskyldig.

b. *Väghållning*. I ett antal rättsfall har staten förpliktats utgiva skadestånd för fel och försummelse med avseende å väghållningen. Se NJA 1949 s. 357 (bristfälliga avstängningsanordningar på vinterväg), 1949 s. 660 (avsaknad av skyddsvärn vid vägtrumma), 1953 s. 417 (halka) och 1955 s. 89 (bristfällig utmärkning av vägbanan vintertid och felaktigt utförd snöplogning). Jfr nedan s. 142.

Här bör vidare omnämnas rättsfallet NJA 1929 s. 520. En rulle telefontråd hade av telegrafstyrelsens personal glömts kvar på vägen. En bil fick hjulen insnärjda i tråden och skadades. Telegrafstyrelsen ålades ersätta skadan under motivering att styrelsen, som utmed den till allmän trafik upplåtta vägen bedrivit arbete för ett för vägtrafiken främmande ändamål, måste anses ersättningsskyldig för skada, som i följd härav oförskyllt drabbade vägfarande genom att vägbanan icke hållits klar. Detta rättsfall har av justitierådet Alexanderson, som formulerat HD:s dom, i Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1944 s. 109 kommenterats sålunda, att trafiklivets intresse av att vägbanan å allmän väg icke bjuder på dolda risker är så starkt att den, vars verksamhet för helt andra ändamål än trafikens förorsakar intrång i detta intresse, får finna sig i att det är han och icke trafikanten som anses närmast att bära skadan.

c. *Tullväsen*. I en serie rättsfall (NJA 1920 s. 398, 1925 s. 629, 1929 s. 253 och 1950 s. 5) har tullverket förpliktats att utge ersättning för förlust av eller skada på tullpliktig eller beslagtagna egendom, som varit under tullverkets vård. Ersättningsskyldigheten förutsätter culpa från tullverkets eller tullpersonalens sida. Vilka förutsättningar som i övrigt skola vara uppfyllda för att skadeståndsskyldighet skall inträda är delvis oklart. Tullverket svarar t. ex. för skada på tullpliktigt gods under tak och för bristande bevakning av kajgods (NJA 1950 s. 5), men hur långt vårdnadsplikten eljest sträcker sig beträffande kajgods synes vara ovisst.

Skadeståndsskyldigheten i hithörande fall har motiverats med kvasikontraktssynpunkter; se Alexanderson, Förh. på Nordiska Juriststämman 1926 s. 32. — Jfr däremot Schmidt m. fl., Huvudlinjer i svensk frakträtt, 1955, s. 89.

d. *Militärväsen*. Inom militärväsendets område finns ett ganska stort antal rättsfall om kronans skadeståndsskyldighet. Man bör här skilja mellan skada som åsamkats militär personal (fast anställd eller värnpliktig) och skada som drabbat utomstående.

I fråga om kronans ansvarighet för skada som drabbat militär personal gäller, att kronan svarar för fel eller försummelse av förman till den skadade. Ett grundläggande rättsfall härvidlag är NJA 1929 s. 550 (med ett utförligt yttrande av justitierådet Stenbeck). Under skjutövning blev en furir skadad genom ett skott, avlossat av en värnpliktig. Såväl den värnpliktige som ledaren för övningen — en fänrik — hade genom vårdslöshet vållat skadan. I mål mot kronan om skadestånd fann HD, att den värnpliktiges vårdslöshet icke medförde skadeståndsansvar för kronan men att kronan däremot vore ersättningsskyldig på den grund att även fänriken såsom ledare av skjutövningen vållat olyckan genom vårdslöshet i tjänsteutövning. Justitierådet Stenbeck framhöll, att inom det privata arbets-

förhållandets ram arbetsgivaren enligt gällande svensk rätt vore ansvarig för förmäns tillsyn över arbetslokal, maskiner och arbetsredskap samt för deras ledning av arbetet. Att däremot antaga, att arbetsavtalet innefattade garanti mot culpösa arbetskamrater, vore icke grundat. Arbetskamrats culpa måste, liksom i viss utsträckning den skadade arbetarens egen culpa, anses gå in under yrkesrisken. Beträffande möjligheten att tillämpa det privata arbetsavtalets regler inom området för statlig verksamhet ansåg Stenbeck, att det för att en sådan tillämpning skulle vara möjlig vore nödvändigt, att den anställde ägnat sig åt en sådan verksamhet i statens intresse, att en analogi med rättsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetare vore grundad. Då de lagstiftande myndigheterna uppenbarligen — genom införandet av bestämmelser i svensk rätt om ersättning enligt olycksfallsförsäkringsrättsliga grundsatser för kroppsskada, ådragen under militärtjänstgöring (se numera 1950 års militärsättningsförordning) — ansett en sådan analogi föreligga i fråga om statens rättsförhållande till dem, som fullgöra militärtjänstgöring, och på grund av denna analogi ålagt kronan riskansvar utan vållande, syntes det överensstämmande med ifrågavarande lagstiftnings grunder att med stöd av samma analogi å rättsförhållandet mellan staten och dem, som fullgöra militärtjänstgöring, tillämpa de allmänna reglerna om arbetsgivares ansvar för skada till följd av arbetsledningens culpa.

Rättsfall, som bygga på samma grundläggande princip, äro NJA 1928 s. 454, 1929 s. 523, 1932 s. 281, 1936 s. 667, 1947 s. 586, 1953 s. 521 och 1955 s. 272.

I målet NJA 1952 s. 270 har kronan icke gjort någon invändning mot påstående om ersättningskyldighet för skada vållad genom försummelse vid utövande av militär sjukvård; jfr nedan s. 142.

Fråga om objektivt ansvar för kronan i fråga om skada, som under övning drabbat den som tillhör den militära personalen, har förelegat till bedömande i rättsfallet NJA 1952 s. 582. I detta fall hade under samövning (vid dager) mellan hemvärn och trupp ur armén en furir skadats genom skottlossning med lös ammunition av en hemvärnsman. Under åberopande av verksamhetens farliga beskaffenhet som (enda) grund för sin talan yrkade furiren ersättning av kronan. HD uttalade att, enär kronan ej enbart på grund av den risk för olycksfall som var förenad med ifrågavarande övning kunde anses skyldig att utge ersättning för skadan utöver vad som följde av meddelade bestämmelser om ersättning i anledning av kroppsskada ådragen under militärtjänstgöring (militärsättningsförordningen), ogillades furirens skadeståndstalan. En ledamot var dock skiljaktig och ville bifalla käromålet.

Även i fråga om skada, som genom militär verksamhet vållats utomstående, torde huvudregeln få anses vara, att staten ansvarar för fel eller försummelser av militärt befäl. Här kunna nämnas rättsfallen NJA 1926 s. 223 (vårdslöshet vid torpedskjutning) och 1944 s. 301 (där en ammunitionstrosschef genom vårdslöshet förorsakat att sprängpatroner fallit ur en materiellvagn; dessa hittades av barn, av vilka ett skadades vid lek med patronerna). Hur långt ned i befälsgraderna ansvarighet för kronan skall anses föreligga vid culpa är ovisst. I 1944 års rättsfall var ammunitionstrosschefen endast vicekorpral; möjligen har här inverkat, att den materiel som trosschefen hade om hand var särskilt farlig. I en hovrättsdom SvJT 1923 rf s. 57 har kronan ansetts ersättningsskyldig för skada, som vållats av en volontär (alltså en menig); han hade, ehuru ej fullt utbildad ryttare, på allmän väg ridit en häst, som var notoriskt istadig. Hästen hade därvid råkat i sken, varunder en person skadats. Domskälen tyda ej på att här ansetts föreligga någon situation av »farlig verksamhet» (jfr om skenolyckor

i det följande). Se vidare NJA 1945 s. 445 (talan ogillad, enär skadan ej orsakats genom vårdslöshet eller försummelse av »befälhavaren för signalavdelningen», vilket bör ses mot bakgrund av att den skadelidandes argumentering i målet synes ha gått ut på att »den militära personalen» i största allmänhet var vållande).

I detta sammanhang böra vidare nämnas rättsfallen NJA 1936 not A 368 (sjöolycka efter bländning genom militär strålkastare; ansvar för bristande säkerhetsanordningar) och 1943 not A 281 (sjöolycka när en hjälpvedetthåt prejat annat fartyg; talan ogillad, enär vållande ej visats föreligga från det militära fartygets sida).

Emellertid finnas rättsfall, som visa att kronans ansvar för skada åsamkad utomstående genom militär verksamhet kan sträcka sig utöver gränserna för militärt befäls culpa.

I några fall avseende ansvarighet för brand, som uppkommit i samband med militärförbands inkvartering, synas domstolarna sålunda ha nöjt sig med vårdslöshet från personalens sida i allmänhet utan att kräva, att vårdslöshet skall ha legat den militära ledningen till last (se NJA 1928 not A 240 och 1946 s. 573). Ett sådant betraktelsesätt ligger nära till hands, om inkvarteringsförhållandet betraktas som ett kvasikontrakt; jfr Alexanderson i Förh. på Nordiska Juriststämman i Stockholm 1926 s. 29. I kontraktsrättsliga förhållanden svarar ju principalen enligt svensk rätt för anställdas vållande över huvud, någon kvalifikation innebärande att den anställde skall vara att hänföra till arbetsledning kräves icke. Motsvarande resonemang ligger sannolikt bakom HD:s dom i det gamla rättsfallet Naumanns tidskrift 1866 s. 598, där kronan dömdes ersättningsskyldig för skada, som genom en av krigsmakten hyrd pråm orsakats på en slussanläggning till följd av militärpersonalens vållande. Andra rättsfall, avseende brand vid militär inkvartering, äro NJA 1918 s. 229 och 1949 s. 732 (i vilka fall kronan ålades ersättningsskyldighet på grund av bristfälliga anordningar till skydd mot eldfara; här var alltså fråga om ett vållande som återföll på den militära ledningen). I en hovrättsdom SvJT 1944 rf s. 51 har kronan ansetts vara skyldig att visa, att kronan tagit sådan vård om den rekvirerade och sedermera brunna byggnaden, som med hänsyn till omständigheterna kunnat krävas av kronan. Bakom denna formulering ligger sannolikt depositumsynpunkter.

I några rättsfall — NJA 1937 s. 196, 1942 s. 607 och 1945 s. 445; jfr det ovan nämnda rättsfallet SvJT 1923 s. 57 — ha till bedömande förelegat frågor om ersättning för skada vållad av skenande militärhästar. Därvidlag har praxis dragit upp en gränslinje mellan stora militärövningar — fälttjänstövningar — beträffande vilka kronan ansetts skyldig att svara för skenolyckorna utan vållande från militärpersonalens sida, och vanliga mindre övningar, där kronan icke ansetts böra svara för skadan oavsett vållande.

Härefter skola beaktas några rättsfall om skada, orsakad av ammunition genom beskjutning eller annorledes. Ovan ha redan nämnts rättsfallen NJA 1926 s. 223 och 1944 s. 301, där kronans ansvarighet förts tillbaka till vårdslöshet från det militära befälets sida. Rättsfallet NJA 1945 s. 322 I vilar på samma princip. Här var fråga om en övning i s. k. projektilröjning, varunder glöd från en brandhandgranat tände halmtaket på en bondgårds uthusbyggnad, varefter gårdens samtliga byggnader med däri förvarad gröda brann ned. I målet påstods från brandförsäkringsgivarens sida, att övningen vore att hänföra till farlig verksamhet, för vilken kronan skulle svara strikt. Denna ståndpunkt avvisades emellertid av HD:s flertal; majoriteten var dock knapp (3 mot 2). I ett par andra rättsfall, avseende brand genom beskjutning, har strikt ansvarighet för kronan godtagits, nämligen i rättsfallen 1928 s. 316 och 1946 s. 734.

Vidare böra i detta sammanhang omnämnas några rättsfall avseende bullerskada å pälsdjur (räv och mink) genom militär verksamhet. Det har härvidlag varit fråga om buller dels från flygplan (SvJT 1941 rf s. 49, NJA 1942 s. 229 och NJA 1945 s. 210) dels från kombinerade luft- och markövningar (NJA 1946 s. 758 I och II). I rättsfallen avseende enbart lufttrafik har kronan dömts skadeståndsskyldig jämlikt 1 § lagen 26/5 1922 angående ansvarighet för skada i följd av luftfart, i 1942 års rättsfall under dissens. I rättsfallen angående de kombinerade övningarna (NJA 1946 s. 758 I och II) ansåg en enhällig HD, att den militära övning, som vid tillfället ägde rum i närheten av rävfarmen, på grund av det därmed förenade bullret var ägnad att framkalla häftig skrämsel hos rävhonorna och medförde sådan fara för att de skulle kasta eller bita ihjäl sina valpar, att kronan måste anses pliktig att utgiva ersättning för härigenom uppkommen skada. Ifrågavarande rättsfall äro kommenterade av Grönfors, Om trafikskadeansvar, 1952, s. 300 f.

Slutligen bör uppmärksamheten fästas på några rättsfall avseende krigsfartygs navigering, ehuru dessa fall väl befinna sig på gränsen till sjöfart betraktad som privat verksamhet. Sjölagens bestämmelser om rätt till ersättning för skada genom ombordläggning ha ansetts tillämpliga i fråga om sammanstötning mellan två krigsfartyg (NJA 1918 s. 579). Art. 25 i KF 26/10 1906 angående åtgärder till undvikande av ombordläggning m. m. har tillämpats å en hjälpvedettbåt som i trångt farvatten sammanstött med ett segelfartyg (NJA 1948 s. 452). Sjölagens regler om begränsning av redaransvaret äro tillämpliga på kronans ansvarighet för krigsfartyg (NJA 1948 s. 748). Jfr Wikander i Festskrift för Ekeberg, 1950, s. 571 ff.

e. Intrång i besittning till fast egendom. Ett fall härom har bedömts i målet NJA 1953 s. 42. I anledning av rådande krigsförhållanden togo militära förband för befästningsarbeten i anspråk mark i omedelbar anslutning till ett hotell- och restaurangetablissemang. Rörelsen måste till följd härav inställas under sommarsäsongen 1940. Då rätt till förfogandet icke erhållits vare sig genom avtal eller genom rekvisition enligt rekvisitionslagen, ansågs kronan skyldig att enligt allmänna skadestandsregler ersätta innehavaren förlust, oavsett att en enligt länsstyrelsens beslut samtidigt genomförd avspärrning av området i och för sig inneburit hinder för rörelsens bedrivande och att denna avspärrning som sådan enligt en av HD tidigare meddelad dom (NJA 1945 s. 231) förklarats icke medföra ersättningsskyldighet för kronan.

f. I rättsfallet NJA 1929 s. 428 hade en länsstyrelse förordnat om desinfektion av en lantgård i samband med en mul- och klövsjukeepizooti samt till vederbörande veterinärs förfogande ställt en särskilt utbildad desinfektör. Genom vållande från denne desinfektörs sida uppkom en del skador på djurbesättningen. Kronan ansågs pliktig att svara för dessa skador. Domen ger ej någon vägledning om bakomliggande motiv.

B. Kommuns skadeståndsansvar¹

1. I fråga om kommuns ansvarighet för *felaktiga beslut* av dess organ föreligga ett par rättsfall. Målet SvJT 1946 rf s. 87 gällde stads ansvar för hälsovårdsnämnds beslut. Hälsovårdsnämnden hade såsom villkor för tillstånd att anlägga wc föreskrivit, att reningsbrunn av viss typ skulle iordningställas. Fastighetsägaren ställde sig beslutet till efterrättelse. Sedermera visade det sig, att hälsovårdsnämnden icke lagligen ägt uppställa detta villkor. Beslutet vilade med andra ord på en rättsvillfarelse. Fastighetsägaren stämde staden med yrkande om skadestånd. Rådhusrätten, vars dom fastställdes av hovrätten, förklarade emellertid, att hälsovårdsnämndens beslut icke var av beskaffenhet att föranleda skadeståndsskyldighet för staden. Jfr NJA 1954 not C 911 (beslut av byggnadsnämnd) och 1956 not C 463 (beslut av hälsovårdsnämnd); målen kommenterade av Romson i FT 1954 s. 343 ff.

Rättsfallet NJA 1956 s. 385 gällde fråga om skadestånd i anledning av fel i utnämningssärende. Folkskolestyrelse, som enligt folkskolestadgan haft skyldighet att till viss lärartjänst utse X såsom varande den mest meriterade, beslöt det oaktat att till befattningen utse annan person. X besvärade sig, varefter ärendet återremitterades och X blev utsedd till befattningen. I förevarande mål yrkade X skadestånd av kommunen för löneförmåner som han gått förlustig under tiden från det första beslutet till dess han fick anställningen. Talan ogillades av häradsrätten och hovrätten, varvid hovrätten åberopade att folkskolestyrelsens oriktiga beslut inneburit sådan myndighetsutövning att detsamma icke i och för sig vore av beskaffenhet att föranleda skadeståndsskyldighet för kommunen, och HD fann ej skäl att meddela prövningstillstånd.

Beträffande kommuns skadeståndsansvar i anledning av fel eller försummelse i fråga om myndighetsutövningen i övrigt föreligger rättsfallet NJA 1941 s. 32, avseende stads ansvar för hamnlots. Under en stapelavlöppning i Göteborgs hamn inträffade kollision mellan det nybyggda fartyget och ett annat fartyg. Detta senare fartyg fördes av en i stadens tjänst anställd hamnlots. Enligt hamnordningen åligger det utifrån kommande fartyg att taga hamnlots ombord, och befälhavaren är skyldig att — åtminstone i viss utsträckning — ställa sig hamnlotsens tillsägelser till efterrättelse. Trafikanten avfordras betalning för hamnlotsen, vilken har rätt till andel i hamnlotsavgifterna. För fel som i målet lades hamnlotsen till last förklarades staden — utan närmare motivering — icke kunna göras ansvarig. Utgången får väl förklaras därav, att större vikt lagts vid upprätthållande av trafikordningen i hamnen som en offentligrättslig funktion än vid synpunkten av ett kontrakts- eller kvasikontraktsförhållande mellan trafikant-

¹ Lika litet som beträffande statens verksamhet skall någon redogörelse lämnas för skadeståndssituationer, som kunna uppstå genom kommunernas rent privaträttsliga relationer till andra rättssubjekt. Vissa rättsfall från olika dithörande områden må dock här angivas utan kommentarer.

Hinder i nyttjande av affärstokal o. dyl. till följd av gatuarbeten: NJA 1936 s. 552, 1940 s. 508 och 1943 s. 461. Jfr Alexanderson i Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1944 s. 104 f.

Hinder och men genom ändring av trafikleds sträckning och läge: NJA 1918 s. 308, 1922 s. 568, 1926 s. 33, 1934 s. 301, 1935 s. 131, 1936 s. 156, 1937 s. 127 och 224, 1938 s. 72, 1941 s. 272, 1943 s. 205 och 1947 s. 44 ävensom SvJT 1935 rf s. 69 och 1942 rf s. 29.

Skada å byggnad genom gatuarbeten: NJA 1894 s. 38, 1915 s. 528, 1936 s. 557, 1943 s. 343, 1947 s. 385.

Skada å vattenledning eller brunn: NJA 1929 s. 178, 1943 s. 244.

Vattenskador: NJA 1923 s. 230, 1940 s. 199, 1944 s. 494, 1949 s. 245.

Elektriska anläggningar: NJA 1910 s. 80, 1944 s. 646.

Andra fall: NJA 1931 s. 246 (olycksfall i arbete), 1932 s. 553 (ras), 1934 s. 256 (bergsprängning), 1941 s. 133 (skogsbrand), 1942 s. 273 (halkning inomhus), 1947 s. 57 (huller vid vägarbete).

terna och hamnförvaltningen. Jfr det ovan s. 136 omnämnda rättsfallet NJA 1937 s. 629 rörande frågan om kronans ansvar för kronolots' handlande. Se ock nedan under 2 b.

Ovan i avsnittet om statens ansvar (s. 136) ha omnämnts rättsfallen NJA 1936 s. 471 (om oriktig taxering) samt NJA 1937 not A 157 och 158 (överförmyndares fel eller försummelse).

2. Liksom staten har kommun emellertid inom åtskilliga *verksamhetsgrenar som förete bärande likheter med vad som förekommer inom privat verksamhet* ansetts skadeståndsskyldig enligt den allmänna skadeståndsrättens regler.

a. *Sjukhusvård*. I åtskilliga rättsfall — NJA 1925 s. 103, 1932 s. 373 och 572, 1938 s. 22, 1942 s. 718, 1945 s. 617 och 1952 s. 270 — ha behandlats frågor om kommuns ansvar för skada uppkommen i samband med sjukhusvård. Dessa rättsfall visa, att vederbörande kommun — d. v. s. landsting eller stad — såsom utövare av verksamheten å sjukhuset är skyldig att svara för skada uppkommen genom fel eller försummelse av sjukhuspersonalen i tjänsten. För skada vållad av sjukhusläkare i samband med sjukvård, som meddelats vid en av honom på sjukhuset anordnad enskild mottagning, svarar däremot läkaren ensam.

b. *Hamnväsen*. Från hamnväsendets område märkes rättsfallet NJA 1930 s. 259. Stad ansågs ansvarig för att en brygga, där hamnbefålet anvisat ett fartyg förtöjningsplats, var av så svag konstruktion, att den vid storm bröts sönder av fartyget, som därvid skadades. Rederiet åberopade, att den som uppläte en anläggning till allmänhetens begagnande — helst om han för begagnandet uppbure avgift — enligt svensk rätt vore skyldig att hålla anläggningen i sådant skick, att allmänheten ej utsattes för fara att lida skada. Jfr NJA 1925 s. 119, vilket rättsfall handlar om en vedgårdsinnehavares ansvar för skada tillfogad en köpare, som i vedgården skadades vid ras av en otillräckligt stöttad vedtrave. — Jfr beträffande frågan om stads ansvarighet för fel och försummelse av hamnlots det ovan nämnda rättsfallet NJA 1941 s. 32.

I rättsfallet NJA 1931 s. 246 ansågs stad såsom ägare av hamnkran ansvarig för skada, som kranföraren under kranens begagnande vid lossningsarbete genom oaktsamhet tillfogade en annan i lossningen deltagande arbetare; i rubriken till rättsfallet framhålles, att kranföraren utövade en ur risksynpunkt särskilt makt-påliggande befattning.

c. *Väg- och gatuhållning*. I en serie rättsfall har vägdistrikt eller stad, som ombesörjer väg- eller gatuhållningen, förpliktats utgiva skadestånd för bristfälligheter i fråga om väg- eller gatubanan (bl. a. bristfällig sandning vid halka), bristfälliga skyddsräcken o. dyl. eller otillräckliga eller felande varningsmärken. En förutsättning för att skadeståndsansvar skolat åläggas har varit, att bristfälligheten kunnat läggas distriktet eller staden till last såsom vårdslöshet eller försummelse. Här kunna nämnas rättsfallen NJA 1932 s. 546 (svacka i körbanan), 1933 s. 47 (bristfällig förankring av färjlina), 1933 s. 187 (olämplig placering av stenkross), 1939 s. 478 (uppgrävning utan varningslyktor), 1940 s. 166 (murket broräcke), 1940 s. 510 (ej varningsmärke vid låg vägport), 1942 s. 578 (halka), 1942 s. 634 (från staket utskjutande stör), 1946 s. 318 (från häck utskjutande gren), 1951 s. 725 (halka). Jfr om motsvarande ansvarighet för staten ovan s. 137.

3. Slutligen skola nämnas några rättsfall av blandat innehåll.

I målet NJA 1932 s. 154 uppkom fråga, om Stockholms stad vore ansvarig för att det kommunala spårvägsbolaget på en plats, där risk funnes för trafikolyckor, icke vidtagit tillfredsställande skyddsanordningar. Det förklarades i domen, att staden icke kunde anses ha varit skyldig att svara för dylika åtgärder. Jfr NJA 1947 s. 23: stad, som anlidade självständig företagare för skottning av snö och

is från en staden tillhörig byggnad, har ansetts icke vara ansvarig — i ett rent utomobligatoriskt rättsförhållande — för försummelse av sådan företagares personal vid arbetets utförande.

Rättsfallet NJA 1929 s. 128 gällde skadestånd för avbrott i strömleverans. För fortsatt tillhandahållande av elektrisk kraft från ett kommunalt elverk till ett villabolag — som utan kontrakt erhållit ström från elverket under omkring 5½ års tid — ställde kommunen genom kommunalfullmäktigebeslut det villkoret, att bolaget skulle avstå från att kräva ersättning för visst intrång genom elektriska anläggningar. Bolaget vägrade acceptera villkoret och avstängdes från strömleverans. Sedermera upphävde regeringsrätten kommunalfullmäktiges beslut. Bolaget yrkade vid allmän domstol skadestånd för avbrottet i strömleveransen. Häradsrätten och hovrätten ogillade yrkandet. Nedre justitierevisionen hemställde i sitt betänkande utan närmare motivering, att bolagets talan skulle bifallas. HD ansåg, att med hänsyn till föreliggande omständigheter kommunalfullmäktiges beslut icke skäligen borde för kommunen medföra förpliktelse att till bolaget utgiva skadestånd. Ett justitieråd ville dock bifalla betänkandet. HD:s dom måste utgå från att kommunen icke brutit mot något kontraktsrättsligt åtagande. Att kommunen, såsom regeringsrätten funnit, på grund av kommunalrättsliga grunder varit förhindrad att avstänga bolaget från strömleverans har HD i det aktuella fallet icke ansett i och för sig tillfyllest för att grunda skadeståndsskyldighet; jfr NJA 1934 s. 92 (se vidare H. Strömberg, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, 1949, s. 133 f).

BILAGA 2

Stats och kommuns skadeståndsansvar enligt vissa utländska rättssystem

Av kommitténs sekreterare¹

Amerikas Förenta Stater

Om unionens skadeståndsansvar givas regler i Federal Tort Claims Act (1946). Huvudstadgandet i lagen är att »The United States shall be liable — — — in the same manner and to the same extent as a private individual under like circumstances». Staten är till följd härav skadeståndsskyldig för fel och försummelser av sina tjänstemän och andra anställda i tjänsten. Åtskilliga undantag gälla emellertid. Ansvarighet föreligger sålunda icke med avseende å handlingar som innebära utövande av skön, vilket i praxis ges vidsträckt tillämpning; sprängningsarbete har t. ex. hänförs hit därför att dynamitmängden och sättet att utföra sprängningen i övrigt avhänge av ett skönsmässigt bedömande. Ej heller bär staten skadeståndsansvar för domstolarnas verksamhet, finansdepartementets fiskaliska åtgärder, fel och försummelser begångna vid taxering eller inom postväsendet eller tullväsendet samt handlingar som falla inom krigsmaktens »combat activities». Skada som uppstått i utlandet ersättes icke. Från statens (unionens) ansvarighet undantagas vidare alla uppsåtliga fel eller försummelser. Ersättning ges ej för icke-ekonomisk skada.

I några av delstaterna gäller uttryckligt förbud mot anläggande av rättsak mot staten. I inemot hälften av staterna innehåller författningen intet härom, medan i de återstående delstaterna rättegång mot staten uttryckligen medgives. Även om rättegång mot vederbörande stat tillåtes, erkännes dock i regel icke något generellt skadeståndsansvar, utan ansvarigheten är begränsad till speciella områden, t. ex. vägtrafik och vägväsen. Det bör dock tilläggas, att även om rättslig skyldighet för delstaten att ersätta uppkommen skada icke föreligger, skadestånd i betydande utsträckning utgives frivilligt (jfr nedan).

Beträffande kommunernas ansvarighet upprätthålles en skillnad mellan »governmental» och »proprietary» functions. Med avseende å åtgärder fallande inom den förstnämnda gruppen gäller icke något skadeståndsansvar för kommunen. Dit

1 Framställningen av amerikansk, engelsk, fransk och tysk rätt bygger i huvudsak på redogörelser, vilka tillhandahållits av den norska kommittén. Dessa redogörelser ha författats av cand. jur. Christian Haneborg (amerikansk rätt), byråsjef i Justisdepartementet Audvar Os (engelsk rätt), overrettssakförer Trygve Lange-Nielsen (fransk rätt) samt overrettssakförer doktor juris M. F. Brunn (tysk rätt). Beträffande belgisk rätt se De Page, *Traité élémentaire de droit civil belge*, 1948, s. 1022 ff samt supplement till detta arbete, del II, 1951, s. 328 ff. Jfr Street s. 22 ff. — I fråga om nederländsk rätt se Street s. 21 f. — Uppgifterna om schweizisk rätt ha hämtats ur Oftinger, *Schweizerisches Haftpflichtrecht II*, 1942, s. 492 ff, samt Oser-Schönenberger, *Das Obligationenrecht I*, 1929, s. 419 ff. — Beträffande italiensk rätt se Street s. 21, jfr Galeotti, *The judicial control of public authorities in England and in Italy*, 1954. — Uppgifterna om österrikisk rätt ha hämtats ur *Amtshaftungsgesetz 18/12 1948*. Jfr Adamovich, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts I*, 1954, s. 285 ff.

räknas exempelvis dömande verksamhet samt polis-, sjukhus-, skol- och socialvårdsverksamhet. Däremot bär kommunen ett vanligt privaträttsligt skadeståndsansvar för åtgärder inom verksamhetsgrenar, hörande till proprietarygruppen, t. ex. el-, gas- och vattenverksdrift, varvsrörelse och hamnväsen. Det kommunala vägväsendet synes inta en mellanställning. Projektering av väg synes närmast vara att hänföra till »governmental functions», medan anläggning och underhåll betraktas som hörande till »proprietary functions».

Mål om skadeståndsansvar för stat och kommun handläggas av de allmänna domstolarna. Enligt en särskild föreskrift i Federal Tort Claims Act kunna dock anspråk å belopp ej överstigande 1 000 dollars handläggas i administrativ ordning. I vissa delstater ha upprättats s. k. Courts of Claims — med uppgift att pröva ansökningar om tillstånd att anlägga sak mot staten — eller Claims Commissions — vilka tjäna som beredningsorgan för den lagstiftande församlingen i fall när den har att pröva ansökningar om att skadestånd måtte beviljas in casu genom särskild lag.

England

Beträffande statens skadeståndsansvar gäller numera The Crown Proceedings Act (1947). Genom denna lag har statens skadeståndsskyldighet i princip erkänts, och skadeståndstalan mot kronan kan enligt lagen föras utan det prövningstillstånd (beviljat på grund av en s. k. petition of right) som förut erfordrades, liksom kronan har avstått från de flesta privilegier av processuell natur (prerogativ) som den tidigare åtnjöt.

Enligt The Crown Proceedings Act bär staten skadeståndsansvar för sina anställdas fel och försummelser. Ansvariet gäller dock endast inom den egentliga statliga organisationen, d. v. s. för de myndigheter och organ som hänföras till the Crown. Dit höra t. ex. icke lotsväsendet och fyrväsendet, vilka bilda fristående institutioner, ej heller radion och de nationaliserade industrierna. — Tämmligen vittgående undantag från ansvarigheten uppställas i lagen. Kronan bär sålunda icke skadeståndsansvar för vissa regeringshandlingar (sådana som höra till utrikespolitiken, försvarsledningen, benädningsmakten m. m.), domstolarnas och polisens verksamhet samt fel och försummelser inom post- och telegrafväsendet. I betydande utsträckning uteslutes vidare från ansvarighet skada vållad av militärväsendet, vare sig tredje man eller någon som tillhör krigsmakten blivit skadad.

Beträffande kommunernas ansvarighet gälla i huvudsak den allmänna skadeståndsrättens principer. I fråga om lagreglerad verksamhet är kommun dock icke ansvarig, så länge verksamheten håller sig inom lagens ram, även om den åtgärd som vållat skada skulle vara att betrakta som »tort», därest den vidtagits av enskild person. Denna diffusa grundsats har medfört att kommun t. ex. ansetts icke ansvarig för underlåtenhet att reparera en bristfällig väg eller att sörja för tillfredsställande avlopp. Kommunerna äro ej heller ansvariga för åtgärder av tjänstemän som handla under statlig uppsikt, t. ex. veterinärer. Att ej heller staten är ansvarig i dessa fall följer av att verksamheten icke lyder under the Crown.

Skadeståndsanspråk mot stat och kommun handläggas av de allmänna domstolarna.

Frankrike

Stats och kommuns skadeståndsansvar vilar i huvudsak på oskriven rätt. Det är genom domstolarnas, främst Conseil d'Etat, rättstillämpning som reglerna utformats. Den grundläggande principen har kommit till uttryck i ett utslag av Tribunal des Conflits 1873, vari det heter *att* det skadeståndsansvar som åvilar staten med anledning av skada, tillfogad enskild person genom åtgärd av någon som anlitats i offentlig verksamhet, icke kan anses underkastat de regler som enligt Code Civil gälla för förhållandet enskilda emellan, *att* statens ansvarighet är varken generell eller absolut *samt att* denna ansvarighet följer sina särskilda regler, som variera alltefter verksamhetens behov och nödvändigheten att sammanjämka statens intressen med den enskildes.

Staten svarar enligt fransk rättspraxis för sina tjänstemäns fel och försummelser i tjänsten (*fautes de service*). Det är dock icke nödvändigt, att culpa från någon viss tjänstemans sida skall kunna påvisas, även s. k. anonyma fel (*fautes anonymes*; *fautes du service*) ge upphov till skadeståndsskyldighet för det allmänna. Kring rekvisitet »i tjänsten» har utbildats en rik judikatur. Därigenom synes bl. a. ha fastslagits, att tjänstemäns handlingar, som ha ett i förhållande till verksamheten helt ovidkommande syfte, t. ex. stöld eller misshandel, även om brottet begåtts under tjänsteutövning, icke omfattas av ansvaret. Skada som orsakas av militärfordon under en nöjestur som chauffören företagit har däremot efter en del tvekan förts under ansvarigheten.

Skadeståndsansvar föreligger icke för s. k. *actes de gouvernement*, såsom lagförslag, diplomatiska handlingar, krigshandlingar och krigsförberedelser, ingripanden mot epidemier m. m. Från skadeståndsansvar har också i praxis undantagits all dömande verksamhet (inklusive den polisverksamhet som handhaves av den s. k. *police judiciaire*). Enligt en lag av år 1933 är staten emellertid subsidiärt ansvarig för grövre fel av vissa domare. I fråga om ansvar för postförsändelser, telegram m. m. gäller särskild lagstiftning, som starkt inskränker skadeståndsskyldigheten.

I vissa fall kräves enligt praxis grov oaktsamhet (*faute lourde*) för att ansvarighet för det allmänna skall inträda. Så är fallet bl. a. i fråga om polisverksamhet i allmänhet, brandväsen och sinnessjukvård.

Emellertid upprätthålles även ett tämligen vittgående skadeståndsansvar för staten på objektiv grund. Dyligt ansvar gäller t. ex. för explosionsskador, skador genom elektriska anläggningar, brandskador till följd av militär beskjutning, personskador genom skottlossning med maskinpistol, skador genom upplopp. I några uppmärksammade fall har ersättning på objektiv grund tillerkänts skadelidande, därför att en civildom till hans favör av politiska eller liknande skäl icke kunnat verkställas. Ersättning oberoende av culpa ges även åt oskyldigt dömda.

Om kommunernas ansvarighet gäller i princip detsamma som beträffande statens ansvarighet.

Skadeståndsanspråk mot staten eller kommun upptagas i regel icke av de allmänna domstolarna utan av administrativa domstolar, *Tribunaux administratifs* och Conseil d'Etat. Av allmän domstol handläggas dock skadeståndsmål rörande rent privaträttsliga förhållanden samt statlig och kommunal affärsdrift, vidare mål om expropriation och liknande förhållanden samt om skadestånd för vissa slag av besittningskränkningar och andra intrång i enskild rätt (*voie de fait*). Enligt särskilda lagbestämmelser utöva de allmänna domstolarna domsrätten i mål om ersättning för skada å postförsändelser och skador orsakade genom verk-

samheten på skjutbanor, driften i försvarsväsendets fabriker och trafik med luftfartyg. Socialförsäkringsmål handläggas av särskilda domstolar.

Förbundsrepubliken Tyskland

Den västtyska grundlagen stadgar i art. 34, att om någon under utövande av ett honom anförtrott ämbete försummar den ämbetsplikt som åvilar honom gentemot tredje man, så bäres ansvarigheten principiellt (*»grundsätzlich»*) av staten eller den korporation i vars tjänst han står. Genom formuleringen (att ansvarigheten bäres etc.) avses att markera, att det allmänna inträder i och svarar för den ansvarighet, som åvilar den försumlige personligen. Härigenom sker anknytning till reglerna i § 839 i *Bürgerliches Gesetzbuch*, som innehåller föreskrifter om det personliga skadeståndsansvaret för en försumlig tjänsteman. Ansvarigheten enligt § 839 bygger på den allmänna culparegeln med vissa modifikationer.

När i art. 34 talas om ämbetsplikt, har meningen därmed varit att fastslå att den i artikeln avsedda skadeståndsskyldigheten endast gäller på myndighetsutövningens område. När det allmänna utövar rent privaträttslig verksamhet, bestämmes skadeståndsansvaret däremot efter privaträttens regler. Skillnaden ger sig tillkänna huvudsakligen i två hänseenden. Dels kan enligt de allmänna skadeståndsreglerna principalen fria sig från skadeståndsansvar genom att visa, att culpa in eligendo etc. icke ligger honom till last, vilket icke är möjligt enligt art. 34. Dels är enligt den allmänna skadeståndsrätten kretsen av de skyddade intressena mera begränsad (den omfattar där huvudsakligen integritetskränkningar). Någon motsvarande begränsning gäller icke för ansvaret på myndighetsutövningens område.

Såsom framgår av formuleringen av art. 34 skall den ämbetsplikt som blivit åsidosatt gälla i förhållande till tredje man för att ansvarighet skall inträda. Denna inskränkning (och dess föregångare i tidigare grundlag liksom dess motsvarighet i BGB § 839) har givit upphov till en omfattande domstolspraxis. Som exempel på de tolkningssvårigheter som kunna möta härvidlag må nämnas, att fråga uppkommit huruvida en lärarinns plikt att övervaka skolbarnen gällde även i gatutrafikens intresse, så att skada som drabbat en trafikant till följd av skolbarns vållande borde ersättas av skolan, om lärarinnan brustit i övervakningen. Frågan har besvarats jakande. — Däremot behöver pliktförsummelsen icke med nödvändighet vara riktad mot tredje man. Är det alltså väl fastslaget, att ämbetsplikten är stadgad (även) i tredje mans intresse, kräves icke därutöver, att den försumlige tjänstemannen varit medveten om (eller bort vara medveten om) risken för skada.

Att ansvarigheten enligt art. 34 principiellt åvilar det allmänna torde innebära, att smärre avvikelser t. ex. genom stadganden i delstaternas författningar få tolereras. Som exempel har framhållits, att föreskrifter om ansvarsfriskrivning beträffande skador vållade av tjänsteläkare eller notarii publici icke skulle vara grundlagsstridiga.

I fråga om domare gäller enligt BGB § 839 en specialregel, innebärande att ansvarigheten är begränsad till uppsåtliga fel. Enligt sista stycket i § 839 må ansvarighet icke göras gällande, när skadan kunnat avvärjas genom begagnande av ett rättsmedel av något slag och detta försummats. Dessa bestämmelser äro tillämpliga jämväl å det allmännas skadeståndsskyldighet.

För belopp, som det allmänna enligt de nu angivna reglerna måst utgiva i skade-

stånd, föreligger regressrätt mot den försumlige befattningshavaren, dock endast om uppsåt eller grov vårdslöshet ligger honom till last.

Domsrätten i skadeståndsmål mot det allmänna utövas av de allmänna domstolarna.

Andra länder

Omfattningen av det allmännas skadeståndsansvar varierar avsevärt. Beträffande huvuddragen av några länders rättsregler på området må nämnas följande.

Enligt rättspraxis i *Belgien* svara staten och kommunerna för skada uppkommen genom fel eller försummelse av deras organ eller tjänstemän. Vissa domar synas bygga på föreställningen att ansvaret skulle sträcka sig längre och avse allt intrång i bestående rättigheter, oavsett om kränkningen skett genom rättsstridig handling eller icke. Beträffande affärsdrift och i andra privaträttsliga förhållanden gälla den allmänna skadeståndsrättens regler. Skadeståndsmål mot stat och kommun upptagas av de allmänna domstolarna. Enligt en lag av år 1946 har emellertid inrättats en administrativ domstol, Conseil d'Etat, som har till uppgift jämväl att, när det finnes påkallat, på begäran av den som lidit en exceptionell skada genom allmän verksamhet, i fall då möjligheten av skadeståndstalan vid allmän domstol icke står öppen, avge förslag till staten eller vederbörande kommun om ersättning efter billighet åt den skadelidande.

I *Nederländernas* rätt märkes en strävan efter att utsträcka den allmänna skadeståndsrättens principer att gälla även beträffande det allmännas skadeståndsskyldighet; vissa spår av en tidigare upprätthållen grundsats, enligt vilken i skadeståndshänseende skillnad gjordes mellan myndighetshandlingar, för vilka det allmänna icke bar skadeståndsansvar, och andra handlingar, beträffande vilka skadeståndsskyldighet förelåg, äro dock allttjämt märkbara. För skadeståndstalan mot det allmänna äro de allmänna domstolarna behöriga.

I *Italien* gällde tidigare, att det allmänna icke svarade för skada uppkommen genom myndighetsutövning. Denna princip har numera övergivits. Skadeståndsansvar för det allmänna inträder i regel då skada uppkommit genom fel eller försummelse av dess organ eller tjänstemän; ansvarighet i fall då culpa icke föreligger är däremot sällsynt. Skadeståndstalan mot det allmänna föres vid allmän domstol.

Enligt *schweizisk* rätt inträder ersättningsskyldighet för edsförbundet i anledning av skada som uppkommit under myndighetsutövning i förbundets verksamhet allenast under förutsättning att särskilt stadgande därom meddelats i lag. Något generellt dylikt stadgande finnes icke, men bestämmelser om ersättningsskyldighet ha meddelats för särskilda områden, t. ex. beträffande militärväsendet. Genom förbunds lagar har vidare stadgats skyldighet för kantonerna att ersätta skada i följd av fel vid förande av grundboken och för fel och försummelse i förmyndarvården. I privaträttsliga förhållanden gälla den allmänna skadeståndsrättens regler.

Beträffande kantonernas verksamhet är den kantonala rätten avgörande, i den mån icke edsförbundet ingripit med reglering (jfr vad nyss sagts). I vissa kantoner ha åtminstone för särskilda kategorier av skador meddelats generella bestämmelser om det allmännas skadeståndsskyldighet.

Enligt den *österrikiska* Amtshaftungsgesetz 18/12 1948 svara staten och kommunerna samt andra offentligrättsliga juridiska personer för fel och försummelse av sin personal. Ansvarigheten omfattar även de högsta organens — t. ex.

förbundsregeringens — handlande; författningsdomstolens, högsta domstolens och förvaltningsdomstolens beslut äro dock undantagna. Beträffande skadeståndets beräkning gälla den allmänna skadeståndsrättens regler.

Skadeståndsmål enligt lagen handläggas av de allmänna domstolarna. Skadeståndsrätt föreligger icke, om skadan hade kunnat avvärjas genom användande av administrativa besvär eller annat rättsmedel och den skadade försummat att begagna sig härav. Föres skadeståndstalan i anledning av ett förvaltningsbeslut och är utgången av skadeståndsmålet beroende av frågan huruvida beslutet är rättsstridigt eller icke, har allmän domstol att — om besked härutinnan icke redan föreligger genom beslut av förvaltningsdomstolen — underställa frågan sistnämnda domstols prövning; den allmänna domstolen är i denna del bunden av förvaltningsdomstolens beslut. — För vad det allmänna utgivit i skadestånd föreligger regressrätt mot den befattningshavare som vållat skadan, dock endast om denne gjort sig skyldig till uppsåt eller grov vårdslöshet. — Utlänningar åtnjuta skadeståndsrätt enligt lagen allenast under förutsättning av reciprocitet. — I fråga om ersättning åt oskyldigt häktade och dömda samt beträffande ansvarighet för skada som uppkommit i post-, telegraf- och telefonväsendet gälla särskilda bestämmelser.

Bilaga 3: Översikt av

Sverige

Danmark

Lag om skadestånd i offentlig verksamhet**Lov om statens og kommunernes erstatningsansvar***Inledande bestämmelser*

1 §.

För skada som i statlig eller kommunal verksamhet vållas genom fel eller försummelse eller eljest uppkommer i vissa nedan angivna fall är staten eller kommunen pliktig att giva ersättning enligt vad i denna lag sägs.

Med kommun förstås i denna lag landskommun, municipalsamhälle, köping, stad, landstingskommun, församling och annan borgerlig eller kyrklig kommunal förvaltningsenhet.

2 §.

Där skada uppkommer i domstols, domares, åklagares, polisens, magistrats eller, i motsvarande mån, kommunalborgmästares verksamhet eller i samband med kyrkobokföring eller annan prästerlig verksamhet inom svenska kyrkan eller i utsöknings-, indrivnings-, uppbornds- eller mantalsskrivningsväsendet, skall, ändå att verksamheten ej utövas av staten, denna svara för skadan.

3 §.

Denna lag skall i tillämpliga delar gälla jämväl för universitet, högskola och akademi så ock för skogsvårdssty-

§ 1.

Stk. 1. Stat og kommune har erstatningsansvar for skade voldt ved fejl eller forsømmelse af tjenestemænd eller andre i statens eller kommunernes virksomhed.

(Jfr § 7)

§ 7.

Hvad i denne lov er bestemt om staten og kommunerne, finder tilsvarende anvendelse på andre offentlige forvalt-

de nordiska förslagen

Finland

Lag om skadeståndsansvar för staten och kommun

1 §.

För skada, som innehavare av tjänst eller befattning eller annan vållar genom fel eller försummelse i statlig eller kommunal verksamhet, vare staten eller kommunen pliktig att giva ersättning enligt vad i denna lag sägs.

(Jfr 10 §)

2 §.

Har skada uppkommit i domstols, domares, magistrats, ordningsrätts, åklagares eller notarius publicus' verksamhet eller i utsöknings- eller exekutionsväsendet, skall, ändå att verksamheten ej utövas av staten, denna svara för skadan. Kommun är dock ansvarig för skada i magistrats eller ordningsrätts verksamhet, såvitt gäller stadsplane- eller byggnadsväsendet.

10 §.

Vad i denna lag är stadgat om stat och kommun skall i tillämpliga delar gälla jämväl för annan offentlig samfällig-

Norge

Lov om Statens og kommunenes erstatningsansvar

§ 1.

Stat eller kommune er erstatningsansvarlig når det i det offentliges virksomhet voldes skade på uforsvarlig måte i forhold til skadelidte, ved forsett eller uaktsomhet fra noen som har opptrådt på det offentliges vegne, eller ved at forøvrig de krav som med rimelighet kan stilles til tjenesten er tilsidesatt.

§ 5.

Hva i denne lov er bestemt om Staten og kommunene gjelder tilsvarende for fylkeskommuner, bygningskommuner, brannkommuner og lignende offentlige forvaltningsenheter.

Sverige

relse, hushållningssällskap, sjömanshus och annan dylik offentlig inrättning.

Skadestånd på grund av fel eller försummelse

4 §.

För att ersättningsskyldighet enligt vad ovan sägs skall inträda på grund av fel eller försummelse förutsättes, att de krav som i förhållande till den skadelidande skäligen kunna ställas på verksamhetens utövning blivit åsidosatta.

5 §.

Fel eller försummelse i sådan kontroll som är stadgad till förebyggande av brandfara eller risk för olycksfall eller av sanitära eller andra allmänna olägenheter medför ej i och för sig skadeståndsansvar, varom ovan förmäles, i förhållande till allmänheten.

Där felet eller försummelsen var av betydelse och i förhållande till den skadelidande innebar väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftades med kontrollen, skall dock skadestånd utgå.

6 §.

Felaktig upplysning medför ej skadeståndsansvar enligt 1 §, med mindre den lämnats i vederbörligt bevis, eller eljest under sådana omständigheter att mottagaren uppenbart ägde att förlita sig därpå, och använts för ändamål vartill den var avsedd.

Om skada med anledning av fel inom inskrivningsväsendet gäller för vissa fall vad därom är särskilt stadgat.

7 §.

Skadeståndsansvar varom ovan sägs inträder icke på grund av fel eller försummelse av lots med avseende å lotsning eller av annan som står till förfogande för att på begäran bistå näringsidkare eller andra i deras verksamhet.

Danmark

ningsenheder, såsom selvejende kirker, overformynderiet, havne og åndssvageanstalter.

(§ 1.)

Stk. 2. Erstatningsansvaret er betinget af, at krav, som med rimelighed kan stilles i forholdet til skadelidte, er til-sidesat.

Finland

het så ock för universitet, högskola eller annan juridisk person, som enligt lag skall handhava offentliga uppgifter.

(1 § andra stycket)

Skadeståndsansvar, som här avses, förutsätter, att de krav, som i förhållande till den skadelidande kunna skärligen ställas på verksamhetens utövning, blivit åsidosatta.

Norge

(Jfr § 1)

3 §.

För skada, som vållats av lots med avseende å lotsning, utgår icke ersättning av staten eller kommun.

Sverige

8 §.

Anspraak på ersättning som här avses må icke göras gällande med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut, med mindre beslutet upphävts eller ändrats eller ock åtal för ämbetsbrott äger rum eller den skadelidandes talan eljest biträdes av åklagaren.

Talan i fall som avses i första stycket upptages av den rätt som är eller varit behörig i fråga om åtal.

Skadestånd på annan grund

9 §.

Varder någon enligt myndighets beslut berövad friheten och finnes därefter uppenbart att ingripandet var utan grund, äge han rätt till ersättning, ändå att åtgärden berodde av ursäktligt missstag eller annan därmed jämförlig omständighet.

Om ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. gäller, i stället för vad i första stycket sägs, vad särskilt är stadgat.

10 §.

Använder polisen vapen eller tillgriper den annat våld i tjänsten, vare den som därigenom utan egen förskyllan lider skada till person eller egendom berättigad att erhålla ersättning därför, evad dylikt våld var berättigat eller ej. Vad nu sagts om polisen gäller ock annan personal som är satt att utöva bevakning eller upprätthålla allmän ordning.

11 §.

För skada å person eller egendom i följd av militär eller annan övning skall, ändå att fel eller försummelse ej föreligger, ersättning givas, om övningen på grund av sin omfattning eller beskaffenhet innebar särskild fara för sådan skada.

12 §.

Har för exekutiv åtgärd eller förtullning eller av annan orsak lös egendom

Danmark

§ 5.

Ansvar for indholdet af de af domstolene truffne afgørelser kan ikke gøres gældende, medmindre afgørelsen er blevet ændret.

§ 2.

Bestemmelserne i § 1 er ikke til hinder for at pålægge stat og kommune erstatningsansvar, såfremt skade er voldt ved særlig farlige handlinger, eller der er anden særlig begrundelse for et erstatningsansvar.

Finland

4 §.

Anspråk på ersättning för skada med anledning av domstols eller domares beslut må icke göras gällande mot staten, med mindre beslutet upphävts eller ändrats eller ock den felande dömts till straff för brott i tjänsten eller ålagts skadeståndsskyldighet.

9 §.

Utan hinder av vad i denna lag stadgas må den skadelidande mot staten eller kommun framställa anspråk på skadestånd, som grundas på annan omständighet än fel eller försummelse i verksamheten.

Norge

§ 7.

Denne lov medfører ingen begrensning i adgangen til å pålegge det offentlige erstatningsansvar uten skyld etter alminnelige erstatningsregler.

tagits om händer å det allmännas vägnar, skall angående förutsättningarna för inträde av rätt till ersättning, om egendomen skadas eller förkommer, tillämpas vad som gäller angående enskilt försvar.

Skadeståndet

13 §.

Där någon lidit kroppsskada eller lju-
tit döden, beräknas den ersättning, som
skall utgivas enligt vad ovan sägs, jäm-
likt de i 6 kap. 2 och 4 §§ strafflagen
stadgade grunderna. Ersättning för
mistad inkomst må ej överstiga vad
som med hänsyn till den skadades ut-
bildning och arbetsförmåga samt om-
ständigheterna i övrigt kan anses rim-
ligt.

För annat lidande än sådant som av-
ses i 6 kap. 2 § strafflagen skall ersätt-
ning ej utgå, med mindre synnerliga
skäl äro därtill.

14 §.

Ersättning i anledning av skada å el-
ler förlust av egendom må, om belop-
pet väsentligt överstiger vad som i all-
mänhet bör tagas i beräkning inom
verksamheten i fråga, nedsättas till vad
som med hänsyn till omständigheterna
finnes skäligt.

15 §.

Ersättning för utebliven vinst med
anledning av att näringsidkare eller an-
nan lider intrång i sin förvärvsverk-
samhet annorledes än genom skada till
person eller egendom skall ej utgå i vi-
dare mån än, med beaktande av intrång-
ets art och varaktighet samt omständig-
heterna i övrigt, synnerliga skäl äro
därtill.

16 §.

Om den skadelidande underlåtit att
söka ändring i felaktigt beslut eller att
begära rättelse av oriktig åtgärd eller
att eljest framställa erinran mot beslu-

(§ 1.)

Stk. 3. Om erstatningen gælder de al-
mindelige erstatningsregler.

§ 3.

Stk. 1. Har skadelidte medvirket til ska-
den, kan erstatningen nedsættes eller
bortfalde.

Stk. 2. Dette gælder også, når skaden er

Finland

Norge

(1 § tredje stycket)

Ersättningen skall bestämmas enligt allmänna skadeståndsregler.

5 §.

Har den skadelidande underlåtit att söka ändring i felaktigt beslut eller att begära rättelse av oriktig åtgärd eller att eljest framställa erinran mot beslu-

§ 2.

Har skadelidte uten rimelig grunn unnlatt å søke et uforsvarlig, uriktig vedtak forandret eller opphevet, kan erstatningen nedsettes eller falle bort.

Sverige

tet eller åtgärden, när det kan ske, äger han ej rätt att erhålla ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas, med mindre i det särskilda fallet uppenbart icke skäligen kunde fordras att han iakttog vad nu sagts eller eljest synnerliga skäl äro till att ersättning utgår.

17 §.

Har den som led skadan medverkat därtill genom eget vållande på annat sätt än i 16 § sägs, varde ock skadeståndet jämkat. Såsom medvållande anses jämväl, att skadelidande försummat att, där det var påkallat, på lämpligt sätt övervaka åtgärd som föranlett skadan.

Om skadestånd till anställda m. fl. samt deras skadeståndsansvar

18 §.

Vad ovan i denna lag är stadgat om rätt till skadestånd är tillämpligt jämväl när någon, vilken själv såsom anställd, värnpliktig eller eljest är sysselsatt i verksamheten, därunder lider skada. Skadeståndsansvar på grund av fel eller försummelse skall dock icke inträda, där felet eller försummelsen ej ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last. Ej heller skall vad i 10 eller 11 § är stadgat om skadeståndsansvar oavsett fel eller försummelse gälla till förmån för den som själv deltagit i åtgärden eller övningen.

19 §.

Skadeståndsansvar som någon ådragit sig i tjänsten må jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Vad nu sagts är tillämpligt jämväl i fråga om skyldighet att återgälda vad som må hava utgivits i skadestånd enligt denna lag eller att gottgöra skada som någon eljest i tjänsten tillfogat den som utövar verksamheten.

Danmark

voldt ved en beslutning, som skadelidte uden rimelig grund har undladt at søge ændret.

§ 4.

Stk. 1. Stat og kommune, som har betalt erstatning i henhold til § 1, kan kræve dækning af skadevolderen. Skadelidte har intet krav mod skadevolderen.

Stk. 2. Erstatningsansvar, som tjenestemænd eller andre har pådraget sig i statens eller kommunens virksomhed, kan nedsættes eller bortfalde, når det må anses for rimeligt under hensyn til ringe skyld, skadens størrelse og omstændighederne iøvrigt.

Finland

tet eller åtgärden, när det kan ske, äge han ej rätt att erhålla ersättning för skada, som därigenom kunnat undvikas, med mindre i det särskilda fallet uppenbart icke skäligen kunde fordras, att han iakttog vad nu sagts eller eljest synnerliga skäl äro till att ersättning utgår.

6 §.

Har den, som led skadan, medverkat därtill genom eget vållande på annat sätt än i 5 § sägs eller har annan orsak, som ej hörde till den skadebringande åtgärden, bidragit till skadan, varde skadeståndet jämkat. Såsom medvållande anses jämväl, att skadelidande försummat att, där det var påkallat, på lämpligt sätt övervaka åtgärd, som för- anlett skadan.

7 §.

Ersättning, som staten eller kommun utgivit med anledning av fel eller försummelse i tjänsten, må sökas åter av den för skadan personligen ansvariga.

Skadeståndsansvar, som innehavare av tjänst eller befattning eller annan ådragit sig i tjänsten, må jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Vad nu sagts är tillämpligt jämväl i fråga om skyldighet att

Norge

§ 3.

Er det offentlige i henhold til denne lov blitt erstatningsansvarlig, kan det kreve beløpet tilbake av den personlige skadevolder, dersom denne har handlet forsettlig eller uaktsomt.

Ansvaret kan nedsettes eller helt bortfalle dersom det vil være rimelig under hensyn til den utviste skyld, den personlige skadevolders økonomiske forhold, skadens størrelse og omstendighetene forøvrig.

Bestemmelsen i foregående ledd gjel-

Tillämpning av allmän lag

20 §.

I den mån verksamhet som ovan nämnts till sin art är att jämställa med enskild verksamhet eller eljest, såsom i fråga om byggnadsföretag, verkstadsrörelse eller annat dylikt, innefattar arbetsuppgift som är väsentligen att jämställa med vad som förekommer inom enskild verksamhet, skall i fråga om skadeståndsansvaret allmän lag gälla.

I fråga om brist i underhåll eller tillsyn av allmän väg, gata eller annan allmän plats vare dock staten eller vederbörande kommun ansvarig jämväl där felet eller försummelsen ej ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last.

Utan hinder av vad i första stycket sägs skall i verksamheten tillämpas vad i 19 § är stadgat om jämkning av ersättningskyldighet som någon ådragit sig i tjänsten.

Om skada å utländska fartyg m. m.

21 §.

Konungen äger förordna att, såvitt angår skada å utländskt fartyg eller luftfartyg eller egendom som medföres ombord, ersättning enligt denna lag skall utgå allenast under förutsättning att motsvarande bestämmelser tillämpas i den stat, där fartyget eller luftfartyget hör hemma.

§ 8.

Erstatningsansvaret i privatretlige forhold falder uden for lovens bestemmelser.

Finland

gottgöra skada, som någon i tjänsten tillskyndat staten eller kommun.

11 §.

Bestämmelserna i denna lag gälla ej ansvarighet i privaträttsliga förhållanden.

12 §.

Genom förordning må bestämmas, att ersättning för skada, som orsakas utländskt fartyg eller luftfartyg eller egen-
dom, som medföres ombord, skall enligt denna lag utgå allenast under förutsättning, att motsvarande bestämmelser tillämpas i den stat, där fartyget eller luftfartyget hör hemma.

Norge

der tilsvarende hvis skadelidte gjør ansvar gjeldende mot den som personlig har voldt skaden under sin tjeneste i det offentlige virksomhet.

§ 4.

Dersom det offentlige gjør ansvar gjeldende mot tjenestemann eller annen som har påført det skade under sin tjeneste i det offentlige virksomhet, får bestemmelsen i § 3, annet ledd tilsvarende anvendelse.

§ 8.

For så vidt angår skade på utenlandsk skip eller luftfartøy eller last ombord kan Kongen treffe bestemmelse om at det offentlige skal være ansvarlig etter denne lov bare i den utstrekning det godtgjøres at ansvar for tilsvarende skadeforvoldelse overfor norske interesser ville påhvile det offentlige etter

§ 6.

Erstatningskrav i henhold til denne lov forældes efter reglerne i lov nr. 244 af 22. december 1908.

§ 9.

Stk. 1. Denne lov træder i stedet for . . .
Stk. 2. Iøvrigt gælder lovens bestemmelser om det offentliges erstatningsansvar kun, for så vidt andet ikke er bestemt ved særlig lov.

Sammanfattning

1. *Lagen omfattar* enligt de fyra förslagens 1 § skada i statens och kommunernas verksamhet. Ansvarigheten skall emellertid bedömas efter lagens regler jämväl när verksamheten utövas av vissa särskilda rättssubjekt som anförtrotts offentlig-rättsliga uppgifter. Detta har fastslagits i de svenska, danska och finska förslagen, i respektive 3 §, § 7 och 10 §. I det norska förslaget saknas motsvarande bestämmelse. Detta betyder dock icke, att i Norge ej kan föreligga skadeståndsansvar enligt förslagens regler för skada som uppkommer i dylika rättssubjekts verksamhet. Enligt den norska kommitténs uppfattning kan nämligen skadeståndsskyldighet jämlikt förslagets regler inträda, om rättssubjektets självständighet begränsats genom instruktion som utfärdats av statlig myndighet eller genom kontroll som utövas av staten eller om de offentlig-rättsliga uppgifterna överförts på det särskilda rättssubjektet allenast av praktiska administrativa hänsyn. Om rättssubjektet betraktas som självständigt också i skadeståndsrättsligt hänseende, skall ansvarigheten enligt kommitténs mening bedömas efter allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser. I vissa fall bör dock analogisk tillämpning av utkastets regler ske.

Enligt de danska och finska förslagen faller ansvarigheten i privaträttsliga förhållanden utanför lagens område, se § 8 respektive 11 §. Det norska förslaget håller icke ansvarigheten i privaträttsliga förhållanden utanför lagen. Enligt 20 § i det svenska förslaget gälla den allmänna skadeståndsrättens regler i den mån viss offentlig verksamhet till sin art är att jämföras med enskild verksamhet — t. ex. statens och kommunernas affärsdrivande verksamhet — eller i den mån statlig

Finland

Norge

rettsordningen i det land hvor skipet eller luftfartøyet hører hjemme.

§ 6.

Denne lovs bestemmelser gjelder i den utstrekning ikke annet følger av lovgivningen forøvrig.

8 §.

Talan om ersättning enligt 1 § skall i den ordning, som är stadgad för tvistemål, väckas vid underrätten i den ort, där den skadegörande handlingen företogs eller där tjänstehandling, som underlåtit, bort företagas, eller där skadan uppkom.

eller kommunal verksamhet eljest såsom i fråga om byggnadsföretag eller verkstadsrörelse innefattar arbetsuppgift som är väsentligen att jämställa med vad som förekommer inom enskild verksamhet.

Enligt 7 § i det svenska och 3 § i det finska förslaget utgår icke ersättning av staten eller kommun för skada som uppkommer genom fel eller försummelse av lots med avseende å lotsning. Motsvarande gäller enligt det svenska stadgandet beträffande skada, vilken vållas genom fel eller försummelse av annan som står till förfogande för att på begäran bistå näringsidkare eller andra i deras verksamhet. De danska och norska förslagen innehålla inga motsvarande bestämmelser, men båda dessa förslag förutsätta, att det allmänna icke bär skadeståndsansvar för fel eller försummelse av lots (för Danmarks vidkommande dock med undantag av lots som har ställning av kommunal tjänsteman, vilket blir av betydelse beträffande hamnlotsarna i Århus).

2. *Ansvarigheten bygger* enligt alla fyra förslagen som regel på culpa, se 1 § i utkastet. Enligt 4 § i det svenska förslaget förutsättes för att skadeståndsansvar på grund av fel eller försummelse skall inträda, att de krav som i förhållande till den skadelidande skäligen kunna ställas på verksamhetens utövning blivit åsidosatta. En härmed helt överensstämmande föreskrift återfinnes i det finska förslaget 1 § andra stycket, och i det danska förslaget § 1 stk. 2 ingår ett stadgande med samma syftning. Det norska förslagens § 1 är formulerad på ett något avvikande sätt men åsyftar samma resultat.

Enligt 5 § i det svenska förslaget medför fel eller försummelse i sådan kontroll

som är stadgad till förebyggande av brandfara eller risk för olycksfall eller av sanitära eller andra allmänna olägenheter ej i och för sig skadeståndsansvar i förhållande till allmänheten, men skadestånd skall utgå, om felet eller försummelsen var av betydelse och i förhållande till den skadelidande innebar väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftades med kontrollen. De övriga förslagen innehålla ingen motsvarande regel. Någon större olikhet i sak torde detta icke innebära, då ansvarigheten såsom nyss framhållits betingas av att rimliga krav på verksamheten i förhållande till den skadelidande åsidosatts.

Det svenska förslaget innehåller i 6 § ett stadgande om skadeståndsansvar i anledning av oriktig upplysning. De övriga förslagen upptaga icke någon motsvarande bestämmelse.

Lagens föreskrifter om skadeståndsansvar i anledning av fel eller försummelse utesluta icke enligt något av förslagen, att skadestånd ålägges på annan grund, se § 2 i det danska förslaget, 9 § i det finska och § 7 i det norska förslaget. Det svenska förslaget innehåller vissa speciella regler om objektivt skadeståndsansvar, se 9 § om frihetsberövanden, 10 § om polisens verksamhet m. m. samt 11 § om militära och andra övningar. Dessa föreskrifter skola dock icke hindra, att andra fall av skadeståndsansvar på objektiv grund kunna tillkomma genom rättstillämpningen. Enligt 12 § i det svenska förslaget skall beträffande förutsättningarna för rätt till skadestånd vid skada på lös egendom som omhändertagits av det allmänna, t. ex. för exekution eller förtullning, gälla detsamma som för privat deposition, d. v. s. att ansvarighet för det allmänna inträder, såvida icke från dess sida visas att fel eller försummelse ej vållat skadan.

3. Beträffande *skadeståndet* upptagas i det svenska förslaget 13—15 §§ vissa särskilda bestämmelser. Sålunda föreskrives i 13 § bl. a., att ersättning för mistad inkomst vid personskada ej må överstiga vad som med hänsyn till den skadades utbildning och arbetsförmåga samt omständigheterna i övrigt kan anses rimligt. Enligt 14 § må ersättning i anledning av skada å eller förlust av egendom, om beloppet väsentligt överstiger vad som i allmänhet bör tagas i beräkning inom verksamheten i fråga, nedsättas till vad som med hänsyn till omständigheterna finnes skäligt. Och enligt 15 § skall ersättning för förlorad vinst av förvärvsverksamhet, när förlusten uppkommit på annat sätt än genom kropps- eller egendomsskada, utgå endast om synnerliga skäl föranleda därtill.

Enligt de danska och finska förslagen, § 1 stk. 3 resp. 1 § tredje stycket, skall ersättningen utan avvikelser utgå enligt allmänna skadeståndsregler. Det norska förslaget förutsätter detta såsom självfallet, utan att någon uttrycklig bestämmelse härom har ansetts behöva meddelas.

4. Enligt de svenska, danska och finska förslagen kan skadeståndet nedsättas eller bortfalla, om den skadelidande genom eget vållande *medverkat* till skadan (se respektive 17 §, § 3 stk. 1 och 6 §). Det norska förslaget innehåller ingen motsvarande regel; § 25 i den norska straffelovens ikraftträdelseslov anses tillämplig. Enligt de svenska och finska förslagen skall såsom medvållande anses jämväl, att den skadelidande försummat att, där det var påkallat, på lämpligt sätt övervaka åtgärd som föranlett skadan. Enligt det finska förslaget skall — i enlighet med den allmänna finska skadeståndsretten — med den skadelidandes medvållande likställas, att annan orsak som ej hörde till den skadebringande åtgärden bidragit till skadan.

Enligt 16 § i det svenska förslaget, § 3 stk. 2 i det danska, 5 § i det finska och § 2 i det norska förslaget begränsas det allmännas skadeståndsansvar, när skadan uppkommit genom ett (administrativt eller judiciellt) beslut, därest den skadelidande gjort sig skyldig till den speciella form av medvållande som består i att han underlåtit att klaga över beslutet.

5. Regler om *skadevållarens personliga ansvarighet* återfinnas i det svenska förslagens 19 §, det danska förslagens § 4, det finska förslagens 7 § och det norska förslagens §§ 3 och 4. Enligt de svenska, finska och norska bestämmelserna kan skadevållarens personliga skadeståndsskyldighet gentemot tredje man liksom hans regressansvar mot det allmänna nedsättas eller bortfalla. Detsamma gäller om hans skyldighet att ersätta skada som han direkt tillfogat det allmänna. Enligt den danska bestämmelsen bär skadevållaren ej något skadeståndsansvar gentemot den skadelidande, men det allmänna kan göra regressrätt gällande mot skadevållaren. Såväl detta regresskrav som krav på ersättning för skada, som den anställde direkt har åsamkat det allmänna, kan nedsättas eller bortfalla.

Jämlikt 20 § tredje stycket i det svenska förslaget äger den nu angivna jämningsregeln tillämpning jämväl på statlig och kommunal verksamhet som icke i övrigt omfattas av lagen. Enligt de övriga förslagen saknas befogenhet att jämka ansvarigheten beträffande verksamhet som faller utanför lagen.

6. De svenska, danska och finska förslagen innehålla stadganden som begränsa möjligheten att rikta skadeståndskrav mot det allmänna på grund av fel i dom eller annat beslut av *domstol*; se respektive 8 §, § 5 och 4 §. Bestämmelserna innebära i huvudsak, att ansvarighet icke kan göras gällande, med mindre det felaktiga avgörandet har ändrats.

Det norska förslaget innehåller ingen motsvarande bestämmelse.

7. Enligt 18 § i det svenska förslaget äro lagens regler tillämpliga jämväl på *skada som drabbar den som själv är sysselsatt i den offentliga verksamheten*. Två begränsningar göras dock. Skadeståndsansvar på grund av fel eller försummelse skall icke inträda, om felet eller försummelsen ej ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last. Och vidare skall vad i 10 och 11 §§ är stadgat om skadeståndsansvar oavsett fel eller försummelse ej gälla till förmån för den som själv deltagit i åtgärden eller övningen.

Någon motsvarande bestämmelse finns icke i de andra förslagen, men det förutsettes, att skadeståndsansvar för det allmänna enligt förslagen i regel föreligger mot dem som här avses. I Norge utesluter dock loven om *uføretrygd for militærpersoner* av den 19 juni 1953 ansvarighet utöver vad i sagda lag stadgas.

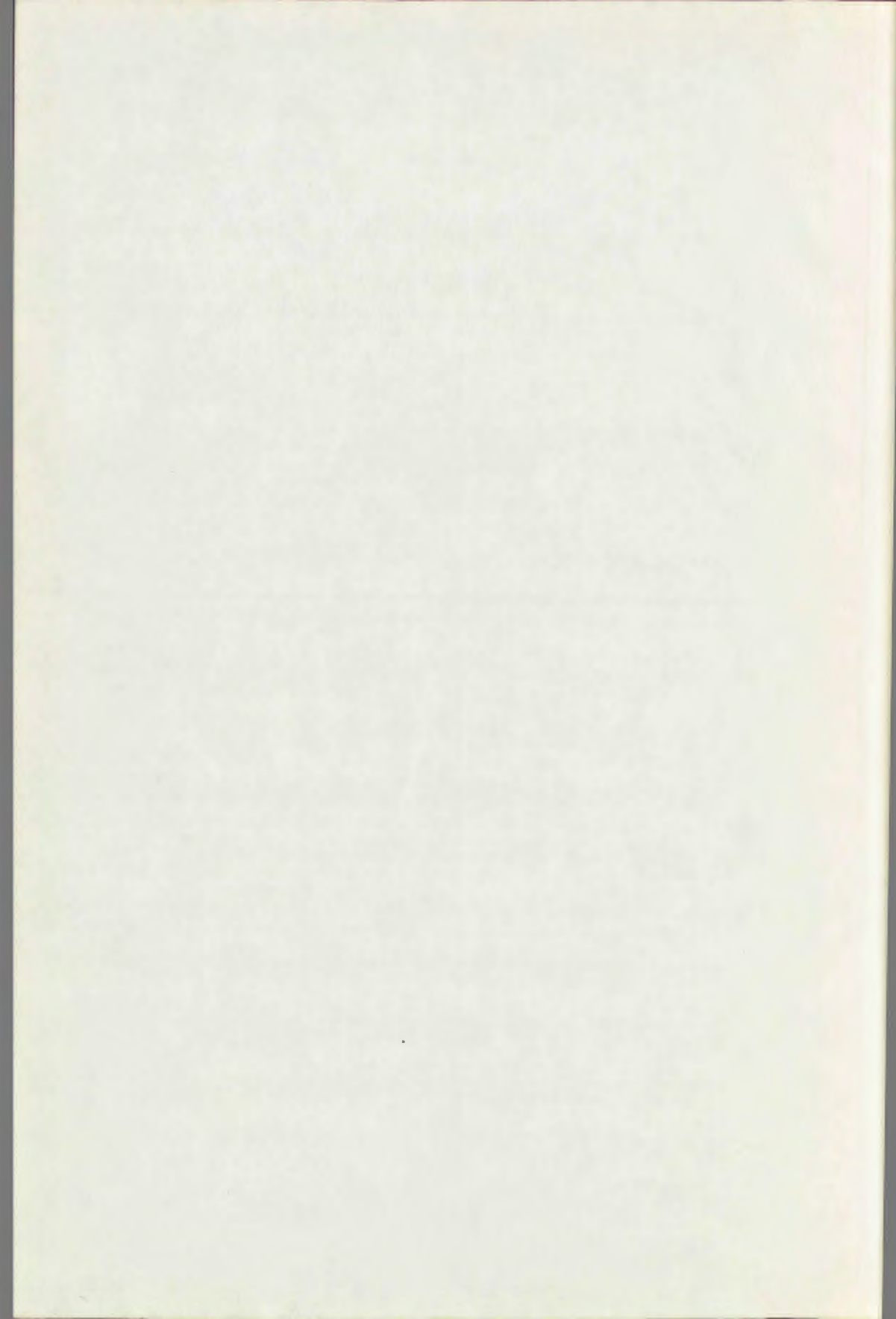
8. Det danska förslaget innehåller i § 6 en bestämmelse om *preskription*, som saknar motsvarighet i de övriga förslagen.

Det finska förslaget innehåller i 8 § ett stadgande om *forum*. Ej heller till detta stadgande finns någon motsvarighet i de övriga förslagen.

9. Enligt 21 § i det svenska förslaget och 12 § i det finska förslaget kan i administrativ ordning föreskrivas att, såvitt gäller skada å *utländskt fartyg eller luftfartyg eller egendom ombord*, ersättning enligt lagen skall utgå allenast under förutsättning att motsvarande bestämmelser tillämpas i den stat, där fartyget eller luftfartyget hör hemma. En bestämmelse av i huvudsak samma innebörd återfinnes i det norska förslaget § 8. Det danska förslaget innehåller däremot ingen dylik bestämmelse.

KUNGL. BIBL
22 JAN 1959
STOCKHOLM







Statens offentliga utredningar 1958

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättskipning. Fångvård.

Häradsrätts sammansättning i brottmål. [9]
Förslag till varumärkeslag. [10]
Betänkande med förslag till allmän tjänstepliktslag m. m. [16]
Förslag till förenklingar i vissa delar av aktiebolagslagen. [27]
Rättegångshjälp. [40]
Förslag till Uranlag. [41]
Skadestånd i offentlig verksamhet. [43]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Utredning om vissa förhållanden vid konserveringsforskningsinstitutet. [3]
Författningsutredningen. 1. Kandidatnominering vid andrakammarval. [6] 2. Regeringsarbetet. [14] 3. Majoritetsval. Valstatistiska undersökningar. [29]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Förlust- och resultatutjämnning. [35]

Politi.

Socialpolis och kvinnlig polis. [34]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Socialförsäkring och rehabilitering. [17]
Reviderad nationalbudget för år 1958. [28]
Nettoprisindex. [36]
Statsbidrag till anordnande av skolmåltider. [37]

Hälsa- och sjukvård.

Gemensam nordisk hälsovårdsutbildning. [8]
Hälsovård och öppen sjukvård i landstingsområdena. [15]
Mentalsjukvårdsdelegationen. 2. Behandlingshem och mentalsjukhem för barn och ungdomar. [20]
3. Mentalsjukvården. Planering och organisation. [38] 4. Tabellbilaga till betänkande 3. [39]
Sjukreseersättningar. [23]
Regionsjukvården. [26]

Allmänt näringsväsen.

Gotland. [18]
Tornedalsutredningen. [22]

Fast egendom. Jordbruk med hinäringar.

Småbrukarstödet. [7]
Bättre matpotatis. [24]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergbruk.

Skogsvården å enskilda skogar. [30]

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Vägplan för Sverige. Del 1. Riktlinjer och förslag samt kartbilagor. [1] Del 2. Expertutredningar och övriga textbilagor. [2]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Promemoria med förslag om fondförvaltning m. m. i samband med en utbyggd pensionering. [4]
Permanent skördeskadeskydd. [5]

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen.

Andlig odling i övrigt.

1955 års universitetsutredning. 3. Reserverna för högre utbildning. Beräkningar och metoddiskussion. [11] 4. Lärarbrist och läraröverskott. [21] 5. Forskningens villkor och behov. [32]
Supplement nr 9 till Sveriges familjenamn 1920. [19]
Andrad utbildning av taudtekniker. [25]
Sjöbefälsutbildningens organisation m. m. [33]
Andrad tidpunkt för kyrkofullmäktigevalen. [42]

Föreläsningsväsen.

Civilt försvarsutbildningen. [12]
Civilt försvarets organisation. [13]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordiskt ekonomiskt samarbete [31]