DET ALLMÄNNAS SKADESTÅNDSANSVAR

SOU 1993:55

Betänkande av Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar

SOU
1993:55 B

Statens offentliga utredningar
1993:55
Justitiedepartementet

Det allmännas skadeståndsansvar

Betänkande av Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Graphic Systems AB, Göteborg 1993

ISBN 91-38-13374-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Reidunn Laurén

Genom beslut den 2 november 1989 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst elva ledamöter med uppdrag att utreda frågor om det allmännas skadeståndsansvar, att utse en av ledamöterna att vara ordförande samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 22 november 1989 numera hypoteksdirektören Sören Mannheimer att fr.o.m. den 23 november 1989 vara ordförande i kommittén samt den 30 november 1989 som ledamöter i kommittén dåvarande riksdagsledamoten studiesekreteraren Ulla Berg (s), riksdagsledamoten Lena Boström (s), dåvarande riksdagsledamoten f.d. hovrättsrådet Allan Ekström (m), riksdagsledamoten Berith Eriksson (v), dåvarande riksdagsledamoten chefsjuristen Stig Gustafsson (s), riksdagsledamöterna Bo Nilsson (s) och Bengt Harding Olson (fp), dåvarande riksdagsledamoten numera f.d. riksdagsledamoten Martin Olsson (c) samt läraren Gunilla Oresten (mp).

Kommittén antog namnet Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar.

Den 29 november 1991 entledigades Gunilla Oresten från sitt uppdrag. Samma dag förordnades riksdagsledamöterna Lars Andersson (nyd) och Margareta Gard (m) som ledamöter i kommittén.

Den 9 december 1991 förordnades riksdagsledamoten Stina Eliasson (c) som ledamot i kommittén.

Den 9 januari 1992 förordnades advokaten Dan Johansson (kds) och jur.kand. Erik Wassén (fp) som ledamöter i kommittén.

Den 20 januari 1992 förordnades riksdagsledamoten Fanny Rizell (kds) som ledamot i kommittén.

Den 27 mars 1992 entledigades Lars Andersson från sitt uppdrag.

Som sakkunniga förordnades den 30 november 1989 justitierådet Bertil Bengtsson, numera kammarrättslagmannen Harald Dryselius och direktören Curt Riberdahl.

Som experter förordnades den 30 november 1989 numera konkurrensrådet Kenny Carlsson och numera kanslirådet Göran Lambertz.

Den 10 april 1992 entledigades Kenny Carlsson från sitt uppdrag.

Som sekreterare förordnades den 4 januari 1990 numera rådmannen Anna Skarhed.

Regeringen har den 24 januari 1991 till oss för beaktande under vårt arbete överlämnat en skrivelse från Rikspolisstyrelsen (dnr 91-90) med förslag om en ändring av 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Sedan regeringen ansett att man inte kunde avvakta resultatet av vårt arbete i denna del utarbetades inom departementet "PM om statens ansvar för skador som orsakas av polishundar m.m." (daterad 1991-12-18). Vi har därefter efter anmodan den 22 januari 1992 avgett remissyttrande över promemorian.

Vi har även efter anmodan avgett remissyttranden den 22 maj 1991 över en inom Civildepartementet upprättad promemoria 1991-04-22, Förslag till ändringar i produktsäkerhetslagen (1988:1604) och den 10 juni 1992 över en av Justitiekanslern på uppdrag av regeringen utarbetad promemoria om prövning av ersättningsanspråk grundat på särskild rätt i förverkad egendom (daterad 1991-12-06).

Härmed överlämnas betänkandet Det allmännas skadeståndsansvar. Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i maj 1993

Sören Mannheimer

Ulla Berg	*Lena Boström*	*Allan Ekström*
Stina Eliasson	*Berith Eriksson*	*Margareta Gard*
Stig Gustafsson	*Bengt Harding Olson*	*Dan Johansson*
Bo Nilsson	*Martin Olsson*	*Fanny Rizell*
Erik Wassén		

/Anna Skarhed

Innehållsförteckning

Förkortningar 13

Sammanfattning 15

Författningsförslag 21
1. Förslag till lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder 21
2. Förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207) 24
3. Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall 26

I INLEDNING

1 *Uppdraget* 29
1.1 Våra direktiv 29
1.2 Bakgrunden till vårt uppdrag 29
1.3 Gränserna för vårt uppdrag 36

2 *Utredningsarbetet* 39
2.1 Allmänt 39
2.2 Avlämnade remissvar m.m. 39
2.3 Kopplingen till andra utredningar 40

II BAKGRUND

3 *Historik* 43
3.1 Inledning 43
3.2 Skadestånd i äldre tid 43
3.3 Utvecklingen av särskilda regler om skadeståndsansvar för det allmänna 45

4 *Gällande rätt* 53
4.1 Inledning 53

4.2 Skadeståndslagen 53
4.2.1 Allmänt om lagens uppbyggnad 53
4.2.2 Vissa grundläggande begrepp 55
4.2.3 3 kap. 2 § SkL - den grundläggande bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar . . . 62
4.2.4 Det allmännas ansvar efter 1989 års reform . . . 66
4.3 Särskilt om begreppet myndighetsutövning 68
4.3.1 Inledning 68
4.3.2 Närmare om begreppet myndighetsutövning . . . 71
4.3.3 Begreppet "vid myndighetsutövning" 82
4.3.4 Myndighetsutövningsbegreppet - en sammanfattning 84
4.4 Skadeståndsregler i andra lagar 85
4.4.1 Inledning 85
4.4.2 Lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning 86
4.4.3 Lagen (1978:880) om betalningssäkring 91
4.4.4 Inskrivningsväsendet 92
4.5 Vissa andra lagregler med anknytning till vårt uppdrag 92
4.5.1 Det straffrättsliga ansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet 92
4.5.2 Vår syn på sambandet mellan det straffrättsliga och det skadeståndsrättsliga tjänsteansvaret . . . 95
4.5.3 Disciplinansvar för funktionärer i offentlig verksamhet 97
4.5.4 Vår syn på sambandet mellan disciplinansvaret och det allmännas skadeståndsansvar 98
4.5.5 Kommunallagens revisionsansvar 98
4.6 Ersättning "ex gratia" 99

5 *Praxis - rättsfall och JK-beslut* 101
5.1 Inledning 101
5.2 Lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF) 102
5.3 Skador vid andra allvarliga kränkningar 103
5.4 Skador på grund av åtgärder som inskränker rätten att förfoga över egendom 104
5.5 Skador i samband med tillståndsärenden eller beslut om förmåner 105
5.6 Skador i samband med tillsättningsärenden 106
5.7 Skador i samband med kontrollverksamhet 106
5.8 Skador i samband med registreringsåtgärder 107
5.9 Skador orsakade av upplysningar, råd och meddelanden 108
5.10 Frågan om skyddat intresse 111
5.11 Skadeståndsansvar vid delegerad myndighetsutövning . 113

5.12 Skadestånd vid dröjsmål 114

6 *Utländsk rätt* 115
6.1 Inledning 115
6.2 Danmark 115
6.3 Norge 117
6.4 Finland 120
6.5 Tyskland 120
6.6 Schweiz 122
6.7 Österrike 124
6.8 Frankrike 125
6.9 England 125
6.10 USA 126
6.11 EG 127

III ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

7 *Det allmännas ansvar* 129
7.1 Inledning 129
7.2 Det allmännas ansvar - närmare om gränserna för vårt uppdrag 129
7.2.1 Uppdraget gäller endast skadestånd utanför kontraktsförhållanden 129
7.2.2 Det allmännas ansvar omfattar skador som drabbar enskilda 129
7.2.3 Uppdraget omfattar inte ersättning vid offentliga ingrepp 130
7.2.4 Vi har valt att ta upp frågan om ersättning vid viss laglig våldsanvändning 130
7.2.5 Uppdraget omfattar inte statens ansvar vid affärsverksamhet 131
7.2.6 Begreppet myndighetsutövning är av avgörande betydelse 132
7.3 Behövs det en särreglering av det allmännas ansvar? . . 133
7.3.1 Nu gällande regler 133
7.3.2 Vad händer om man tar bort den nuvarande särregleringen? 133
7.3.3 Vi vill inte nu föreslå en allmän regel om ansvar för ren förmögenhetsskada 135
7.3.4 Skälen för en fortsatt särreglering 137
7.3.5 Skäl som talar för en viss försiktighet 140
7.4 Den närmare utformningen av det allmännas ansvar . . 142
7.4.1 Vissa utgångspunkter för vårt arbete 142

7.4.2 En internationell jämförelse 143
7.4.3 En inventering av olika ersättningsfall 143
7.4.4 Tanken på en mera generell regel om strikt eller objektivt ansvar 144
7.4.5 Ingen allmän ansvarsskärpning utan reformer på speciella områden 147

8 *Utformningen av 3 kap. 2 § SkL* 149
8.1 Inledning 149
8.2 Ansvar för vållande genom fel eller försummelse bör alltjämt vara huvudregel 149
8.2.1 Uttrycket "fel eller försummelse" 149
8.2.2 Utmönstringen av standardregeln 150
8.2.3 Vållandebedömningen i dag 151
8.2.4 Kravet på "fel eller försummelse" bör alltjämt gälla 153
8.3 Begreppet "vid myndighetsutövning" bör bibehållas . . 153
8.3.1 Begreppets nuvarande innebörd 153
8.3.2 Skadeståndsansvaret bör alltjämt knytas till begreppet myndighetsutövning 154
8.3.3 Utformningen av sambandet med myndighetsutövning 156
8.4 Tillämpningen av 3 kap. 2 § SkL i vissa speciella fall . 159
8.4.1 Inledning 159
8.4.2 Delegerad myndighetsutövning och ansvar för självständiga medhjälpare 159
8.4.3 Ersättningsanspråk grundat på särskild rätt i förverkad egendom 161
8.5 Utvidgad rätt till ränta som ett alternativ till skadestånd i vissa fall 163

9 *Ansvar för felaktig myndighetsinformation* 165
9.1 Inledning 165
9.2 Nuvarande ordning och kritiken mot denna 165
9.2.1 Lagregler 165
9.2.2 Praxis 167
9.3 Skälen för ett utvidgat ansvar för felaktig myndighetsinformation 169
9.4 Utformningen av ett utvidgat ansvar för felaktig myndighetsinformation 172
9.5 Skadeståndsregelns närmare utformning 175

10 *Det allmännas ansvar vid frihetsinskränkningar och vissa andra allvarliga ingrepp mot enskilda* 181
10.1 Inledning 181

10.2 LEF - nuvarande regler om ersättning vid frihetsinskränkningar 182
10.3 Våra överväganden och förslag 184
10.3.1 Allmänna synpunkter 184
10.3.2 24-timmars-regeln bör upphävas 185
10.3.3 Även gripanden bör omfattas av ett utvidgat ansvar 188
10.3.4 Ersättning bör utgå vid oriktiga beslut om reseförbud, anmälningsskyldighet och utegångsförbud 190
10.3.5 Alla frihetsinskränkningar bör omfattas av ett utvidgat ansvar 190
10.3.6 Ett utvidgat ansvar för vissa andra processuella tvångsmedel 192
10.3.7 Särskilt om beslag och kvarstad m.m. 198
10.3.8 Betalningssäkringslagens särskilda skadeståndsregel 203
10.3.9 Ersättningsreglernas närmare utformning . . . 206
10.3.10 Kravet på oriktighet 212
10.3.11 En något utvidgad undantagsregel 214
10.3.12 Ersättningsgill skada 218
10.3.13 Förvarstagande genom beslut av svensk utlandsmyndighet 220
10.3.14 En ny preskriptionsregel 222

11 *Strikt ansvar vid viss laglig våldsanvändning* 225
11.1 Inledning 225
11.2 Nuvarande förhållanden 225
11.3 Våra överväganden och förslag 227

12 *Kretsen av ersättningsberättigade* 233
12.1 Inledning 233
12.2 Kravet på adekvat kausalitet 233
12.3 Ansvaret omfattar inte s.k. tredjemansskador 233
12.4 Principen om "skyddat intresse" 234
12.5 Våra överväganden 236
12.5.1 En tänkbar utformning av en lagreglering av principen om skyddat intresse 236
12.5.2 Vi föreslår inte någon lagreglering av principen om skyddat intresse 238

13 *Ansvar för ideell skada* 241
13.1 Inledning 241
13.2 Nuvarande lagregler om ersättning för ideell skada . . . 243

13.2.1 Skadeståndslagen 243
13.2.2 Lagen om ersättning vid frihetsinskränkning . 245
13.2.3 Andra integritetskränkningar 247
13.2.4 Intrång i immateriella rättigheter 249
13.2.5 Kränkning av arbetsrättsliga intressen 252
13.3 Kommittén om ideell skada 253
13.4 Vårt uppdrag 255
13.5 Våra överväganden 255
13.5.1 Inledning 255
13.5.2 Kritiken mot de nuvarande reglerna 255
13.5.3 Ersättning för ideell skada - kopplingen till brott 258
13.5.4 Ersättning för ideell skada vid tjänstefelsbrott 260
13.5.5 En utvidgad rätt till ersättning för ideell skada vid särskilt ingripande myndighetsåtgärder . . 262

14 *Ansvar för skador orsakade av datafel* 267
14.1 Inledning 267
14.2 Datalagens tillkomst och utveckling 269
14.3 Något om den nuvarande datalagens innehåll och tillämpningsområde 270
14.4 Datalagens straff- och skadeståndsregler 271
14.5 Andra lagregler om ersättning för datafel 273
14.6 Internationella överenskommelser om dataskydd 277
14.7 Våra överväganden 278
14.7.1 Inledning 278
14.7.2 Datalagens skadeståndsregel 280
14.7.3 Ersättning enligt skadeståndslagen för datafel . 283
14.7.4 Behövs det en utvidgning av det specialreglerade ansvaret? 286

15 *Ersättning för rättegångskostnader* 289
15.1 Nuvarande förhållanden 289
15.1.1 Allmänt 289
15.1.2 Kopplingen till skadeståndsreglerna 291
15.1.3 Pågående utredningsarbete 292
15.2 Våra överväganden 294
15.2.1 Rättegångskostnader i allmänhet 294
15.2.2 Ersättning för kostnader i själva skadeståndsärendet 295

IV EKONOMISKA KONSEKVENSER

16 *Ekonomiska konsekvenser av våra förslag* 299

16.1 Allmänna synpunkter 299
16.2 Ett utvidgat ansvar för oriktig information 303
16.3 En ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder 304
16.4 Finansieringen av kostnadsökningar 306
16.5 Försäkringsmöjligheter 306
16.6 Sammanfattande synpunkter 308

Specialmotivering 311

Reservationer 339

Särskilda yttranden 343

Bilaga

Kommitténs direktiv 355

Litteraturförteckning 365

Förkortningar

a.a.	anfört arbete
ABL	Aktiebolagslag (1975:1385)
BrB	Brottsbalk
Ds	Departementsserien
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
JB	Jordabalk
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JuU	Justitieutskottet
KL	Konkurslag (1987:672)
KU	Konstitutionsutskottet
LEF	Lag (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning
LOA	Lag (1976:600) om offentlig anställning
LOB	Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.
LU	Lagutskottet
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv I
NRt	Norsk retstidende
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
prop.	proposition
PRV	Patent- och registreringsverket
RB	Rättegångsbalk
RF	Regeringsformen
SkL	Skadeståndslagen (1972:207)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordning
UB	Utsökningsbalk
UF	Utsökningsförordning (1981:981)

Sammanfattning

Bakgrund

Bestämmelser om statens och kommunernas skadeståndsansvar finns dels i skadeståndslagen (1972:207), dels i ett antal lagar som innehåller bestämmelser om skadestånd på speciella områden. Reglerna har under de senaste åren utsatts för kritik som gått ut på att enskilda många gånger har ett alltför dåligt skydd när skador drabbar dem i samband med myndighetsutövning.

Frågan om utformningen av det allmännas skadeståndsansvar har i den allmänna debatten tagits upp främst i anslutning till ett antal uppmärksammade domstolsavgöranden. I riksdagen har frågan varit aktuell under en följd av år, alltsedan år 1984, med anledning av ett stort antal avlämnade motioner (m, c, fp, mp, v).

I januari 1989 tillsatte den dåvarande regeringen en särskild utredare som i februari samma år lade fram en promemoria med vissa förslag till ändringar av bestämmelserna i 3 kap. SkL. Förslaget ledde till lagstiftning och ändringar i skadeståndslagen trädde i kraft den 1 januari 1990. De viktigaste ändringarna var att den s.k. standardregeln i 3 kap. 3 § SkL och passivitetsregeln i 3 kap. 4 § SkL upphävdes.

Under remissbehandlingen av promemorian togs frågan om det allmännas ansvar ånyo upp i riksdagen som därvid uttalade sig för en mera allmän översyn av det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Vår utredning tillsattes i november 1989.

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att göra en allmän översyn av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning. Vår huvuduppgift har därvid varit att förutsättningslöst och allsidigt analysera i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som drabbar enskilda i samband med myndighetsutövning.

Vårt uppdrag omfattar enbart det allmännas skadeståndsansvar utanför kontraktsförhållanden. Vi har således haft att överväga utformningen av det allmännas ansvar för sådana skador som drabbar enskilda utan att det finns något avtalsförhållande mellan staten/kommunen och den skadelidande.

Vårt uppdrag omfattar inte frågan om ansvar för skador som uppkommer i statlig eller kommunal näringsverksamhet, eller för skador som vållas i sådan praktisk verksamhet som bedrivs inom bl.a. skolväsendet och sjukvården.

Vid sidan om vårt uppdrag ligger även de särskilda bestämmelser som finns om ersättning från staten vid vissa former av offentliga ingrepp, t.ex. expropriation.

Våra överväganden och förslag

Den grundläggande bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § SkL kvarstår oförändrad.

Vi har haft att överväga utformningen av den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § SkL. I uppgiften har ingått bl.a. att undersöka om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen för fel eller försummelse vid myndighetsutövning bör utvidgas så att det inte krävs ett lika nära samband med myndighetsutövningen som för närvarande.

Vi har funnit att det ansvar som åvilar det allmänna enligt 3 kap. 2 § SkL, dvs. ett ansvar för vållande som omfattar anonyma och kumulerade fel och som även kännetecknas av att man gör en objektiv bedömning av det handlande som orsakat skadan, i de flesta fall ger en rimlig avvägning mellan den enskildes och det allmännas intresse. Kravet på "fel eller försummelse" bör således alltjämt gälla som det grundläggande i fråga om det allmännas ansvar.

Vi har övervägt om man kan finna något annat kriterium än *myndighetsutövning* som skulle vara bättre lämpat att avgränsa tillämpningsområdet för det allmännas skadeståndsansvar. Vi har emellertid funnit att begreppet myndighetsutövning alltjämt bör användas för att avgränsa de skadefall som omfattas av det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § SkL.

Den kritik som riktats mot de nuvarande bestämmelserna har bl.a. avsett att enskilda skadelidande ibland inte har kunnat få ersättning därför att myndigheternas åtgärder inte ansetts ha erforderligt samband med myndighetsutövning. Vi anser dock inte att detta problem bör lösas genom en allmän utvidgning av bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL, så att man t.ex. byter ut det nuvarande uttrycket *vid* myndighetsutövning mot *i samband med* myndighetsutövning.

Vi föreslår att det i 3 kap. 3 § SkL införs en ny regel om ansvar för felaktig myndighetsinformation.

Vi anser att man bör förbättra möjligheterna till ersättning för enskilda som drabbas när en myndighet vållar skada genom att lämna felaktig eller missvisande information. I dessa fall finns i regel ett

beroendeförhållande som liknar det som förekommer vid myndighetsutövning, men ersättning kan ofta inte medges enligt nuvarande regler.

Vi föreslår att det i 3 kap. 3 § SkL införs en ny regel som ålägger staten eller kommun att ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar upplysningar, råd eller andra meddelanden. Undantag görs dock för information som lämnas i vissa typer av verksamhet som lika gärna kan drivas i enskild regi och som saknar de kännetecken som annars karaktäriserar myndighetsverksamhet.

Vi föreslår en ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM).

Vi har haft att utreda om det på vissa rättsområden bör införas ett strikt skadeståndsansvar för det allmänna i samband med myndighetsutövning. Redan i dag finns det, vid sidan av de allmänna reglerna i skadeståndslagen, på särskilda rättsområden specialregler som ålägger det allmänna ett längre gående skadeståndsansvar. Vår uppgift har varit att inventera de områden som i dag är specialreglerade samt att undersöka om det finns behov av ändringar i den specialregleringen och om det finns ytterligare rättsområden som bör bli föremål för särskild reglering.

Vi har funnit skäl att närmare överväga utformningen av den särskilda lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF). Enligt den lagen gäller ett strikt ansvar för staten bl.a. när den som varit häktad eller avtjänat fängelsestraff därefter blir frikänd. Ett strikt ansvar gäller också när någon uppenbart utan grund t.ex. blir tvångsintagen för vård eller behandling enligt någon administrativ författning.

Vi anser att det finns skäl att förbättra möjligheterna till ersättning för enskilda som utsätts för frihetsinskränkningar och vissa andra allvarliga ingrepp. Det gäller här myndighetsåtgärder som kränker den enskildes personliga integritet och som innebär en inskränkning av de rättigheter som han är tillförsäkrad enligt grundlagen.

Vi föreslår att det allmänna i flera fall än i dag åläggs ett strikt ansvar för skador orsakade av sådana ingrepp. Den nuvarande lagen om ersättning vid frihetsinskränkning bör därvid upphävas och ersättas med en ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM).

Jämfört med nu gällande regler innebär vårt förslag i korthet följande.

* Den som på grund av misstanke om brott har varit anhållen bör alltid kunna få ersättning även om frihetsberövandet bara pågått under kort tid. Detta är i dag uteslutet på grund av den s.k. 24-timmarsregeln.

* Ersättning bör kunna medges vid alla former av frihetsinskränkningar, oavsett om de grundas på misstanke om brott eller beslutas enligt någon administrativ författning. Det kan gälla den som gripits eller ålagts reseförbud, den som omhändertagits eller den som fått en föreskrift om viss vistelseort.

* Även den som skadas när han utsätts för vissa allvarliga tvångsmedel som inte innebär någon frihetsinskränkning bör kunna få ersättning enligt LSM. De åtgärder utöver frihetsinskränkningar som bör kunna föranleda skadestånd är sådana som den enskilde skyddas mot enligt RF, nämligen påtvingade kroppsliga ingrepp och kroppsvisitation, husrannsakan, undersökning av brev och hemlig avlyssning.

* Liksom i dag skall det finnas två olika ersättningsregler. Vid anhållande, häktning och frihetsstraff, samt vissa därmed jämställda frihetsberövanden, skall den enskilde vara berättigad till ersättning när det ursprungliga beslutet på visst sätt upphävs eller ersätts av ett annat. Vid alla andra ingrepp skall den enskilde kunna få ersättning när den vidtagna åtgärden vid en bedömning i efterhand visar sig ha varit oriktig. Kravet på oriktighet, som är en nyhet, innebär en skärpning av ansvaret för det allmänna jämfört med det nuvarande kravet vid administrativa frihetsberövanden att åtgärden skall ha varit uppenbart utan grund.

* Skadeståndet till den som drabbas av en frihetsinskränkning eller något sådant annat ingripande tvångsmedel som ovan angetts skall omfatta ersättning för personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och lidande. Detta innebär en utvidgning jämfört med nuvarande regler.

* Vi föreslår en helt ny ansvarsregel som innebär att staten skall ersätta person- och sakskada som uppkommer vid polisens m.fl. myndigheters användning av lagligt våld. Den som skadas av sådant våld, t.ex. en förbipasserande som träffas av en kula när polisen tvingas använda vapen för att gripa en rymling, skall ha rätt till ersättning om han inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot honom eller mot hans egendom.

* För att inte lagens ersättningsregler skall leda till oskäliga resultat (jfr det s.k. Lindome-fallet) föreslår vi en regel som tydligare än i dag anger när ersättning kan vägras eller sättas ned. Avsikten är att den som själv orsakar att en viss åtgärd vidtas mot honom, t.ex. när han genom sitt handlande riktar misstankarna mot sig, inte skall ha rätt till ersättning för eventuella skador. Utvidgningen sker genom att det i lagtexten särskilt anges att ersättning skall kunna vägras eller sättas ned om det med hänsyn till den skadelidandes eget förhållande är oskäligt att ersättning utges.

* Vi föreslår att det i den nya lagen införs en särskild regel om förkortad preskriptionstid - sex månader - när det gäller krav på ersättning enligt LSM.

Vi föreslår att det allmänna åläggs ett utvidgat ansvar för ideell skada i vissa fall.

Det allmännas ansvar enligt 3 kap. 2 § SkL omfattar i dag personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada men däremot inte ideell skada, dvs. ersättning för lidande. Viss icke ekonomisk skada ersätts dock inom ramen för ersättningen för personskada och ersättning för ideell skada lämnas också till den som drabbas av lidande vid vissa typer av brott. Vi har mot den bakgrunden haft att överväga om ersättning som det allmänna skall betala till enskilda på grund av skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning bör bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse.

Vi har funnit att det inte bör införas någon regel om det allmännas ansvar för ideell skada som omfattar *alla* de situationer där skada vållas av staten eller av en kommun.

Vi föreslår emellertid som framgått ovan att ideellt skadestånd alltid skall kunna beviljas vid frihetsinskränkningar och andra sådana tvångsåtgärder som omfattas av den nya lagen om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM). Därmed kommer ersättning för ideell skada att kunna utges till fler skadelidande än i dag. Det gäller bl.a. enskilda som skadas vid kortvariga frihetsberövanden, vid alla former av frihetsinskränkningar och vid vissa andra allvarliga tvångsåtgärder som kränker den enskildes grundlagsskyddade rättigheter.

Vi föreslår inte några nya eller ändrade regler om det allmännas ansvar för skador orsakade av datafel.

En uppgift har varit att på ett mera generellt plan överväga på vilket sätt den ökade datoriseringen och datorberoendet hos myndigheter bör inverka på utformningen av det allmännas skadeståndsansvar. Om vi inte finner att frågan om ersättning för skador på grund av datafel bör få en mera generell lösning har vi haft att undersöka om det finns anledning att göra några ändringar i den särreglering som i dag finns på det området och om det bör införas ytterligare särregleringar beträffande skador orsakade av datafel.

Vår slutsats är att det inte finns skäl att införa några särskilda bestämmelser om det allmännas ansvar för skador på grund av datafel. Såvitt vi kan bedöma finns det inte heller behov av att utvidga det nuvarande specialreglerade ansvaret för vissa typer av datafel som kan uppkomma i samband med myndighetsutövning. Vi

lägger därför inte fram några förslag i denna del.

Vi beräknar att ett genomförande av våra förslag kommer att medföra ökade kostnader för staten och kommunerna med omkring 10-12 milj. kronor om året.

I våra direktiv betonas att vi ingående måste analysera de ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna av de ändringar vi föreslår.

Ett genomförande av våra förslag kommer att medföra vissa ökade kostnader för staten och kommunerna. Det är dock av olika skäl svårt att med någon säkerhet beräkna hur stor denna ökning blir. Vi bedömer att de föreslagna reformerna kan förväntas medföra kostnadsökningar med omkring 10-12 milj. kronor per år, vilka till största delen kommer att få bäras av staten.

Författningsförslag

1. Förslag till Lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller ersättning från staten för skador som orsakas av vissa myndighetsåtgärder.

2 § Den som har varit anhållen eller häktad på grund av misstanke om brott har rätt till ersättning

1. om han inte döms för den eller de gärningar som föranlett frihetsberövandet,
2. om han döms för endast viss brottslighet som uppenbarligen inte skulle ha medfört beslut om frihetsberövande,
3. om han döms men något brott i domen hänförs till en mildare straffbestämmelse och det är uppenbart att frihetsberövandet vid en sådan bedömning inte skulle ha beslutats,
4. om beslutet om frihetsberövande upphävs eller ersätts av beslut om mindre ingripande åtgärd, genom avslag på häktningsframställning, efter överprövning eller efter fullföljd av talan, eller
5. om beslutet om frihetsberövande undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som på grund av misstanke om brott har varit intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar av befälhavare på fartyg eller luftfartyg.

3 § Bestämmelserna i 2 § tillämpas också då någon på grund av svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande eller utlämning för brott har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande utomlands.

4 § Den som har avtjänat fängelsestraff eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om efter fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel frikännande dom meddelas, icke frihetsberövande påföljd ådöms eller dom som har legat till grund för

verkställigheten undanröjs utan förordnande om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter förordnande av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

5 § Den som har varit gripen, omhändertagen eller ålagd reseförbud eller som har varit utsatt för någon annan frihetsinskränkning i fall som inte omfattas av 2-4 §§ har rätt till ersättning, om åtgärden var oriktig.

Bestämmelserna i första stycket gäller också vid

1. påtvingat kroppsligt ingrepp,
2. kroppsvisitation,
3. husrannsakan och liknande intrång,
4. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och
5. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

6 § Den skadelidande har inte rätt till ersättning enligt 2-5 §§ om han själv uppsåtligen har föranlett åtgärden.

Om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller om han vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, utges ersättning endast när det finns synnerliga skäl.

Ersättning kan vägras eller sättas ned, om det i annat fall med hänsyn till den skadelidandes eget förhållande eller till omständigheterna i övrigt är oskäligt att ersättning utges. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt.

7 § Ersättning enligt 2-5 §§ omfattar personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och lidande.

8 § Den som drabbas av personskada eller sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 § eller 23 § första stycket första meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utsökningsbalken eller 63 § tullagen (1987:1063) har rätt till ersättning, om han inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot honom eller mot hans egendom.

9 § Anspråk på ersättning enligt denna lag får ej överlåtas till annan innan ersättningen blivit slutligt bestämd.

10 § Om ersättning utbetalas enligt denna lag och den ersättningsberättigade har rätt till skadestånd av annan, inträder staten i motsvarande mån i hans rätt.

11 § Anspråk på ersättning enligt denna lag skall framställas inom sex månader från det att rätten till ersättning har inträtt. Grundas anspråket på 5 §, skall det dock framställas inom sex månader från det att den åtgärd som grundar rätt till ersättning har avslutats.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den , då lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning skall upphöra att gälla.

2. Äldre föreskrifter gäller, med det undantag som anges under 3, beträffande åtgärder som har ägt rum före ikraftträdandet.

3. Den nya lagen tillämpas även i fråga om åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet men inte har upphört före denna tidpunkt.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skadeståndslagen (1972:207)[1] *dels* att 3 kap. 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf 3 kap. 3 §[2] av följande lydelse.

3 kap.

1 §

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. *Motsvarande gäller i fall då arbetstagare i tjänsten vållar ren förmögenhetsskada genom brott.*	Den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten *och ren förmögenhetsskada som arbetstagaren i tjänsten vållar genom brott.*
I fråga om skadeståndsansvar för staten eller kommun *vid myndighetsutövning gäller vad nedan i detta kapitel sägs.*	I fråga om skadeståndsansvar för staten eller kommun *gäller även vad som föreskrivs nedan i detta kapitel. Vad som där sägs om kommun gäller också landsting, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet.*

2 §

Staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Vad som sägs i första stycket om kommun gäller också landstingskommun, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet.

[1] Lagen omtryckt 1975:404.

[2] Tidigare 3 kap. 3 § upphävd genom lag 1989:926.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
	Staten eller kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar upplysningar, råd eller andra meddelanden, om det inte sker som ett led i affärsverksamhet, egendomsförvaltning, undervisning, vård eller omsorg.

3. Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 1-3 §§ kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna kungörelse gäller i fråga om ersättningsanspråk som riktas mot staten med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207), 23 § datalagen (1973:289), lagen *(1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning* eller 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.	Denna kungörelse gäller i fråga om ersättningsanspråk som riktas mot staten med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207), 23 § datalagen (1973:289), lagen *( ) om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder* eller 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.
2 §	
Anspråk på ersättning med stöd av skadeståndslagen (1972: 207) framställs hos Justitiekanslern, om anspråket grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Anspråk enligt skadeståndslagen på annan grund eller enligt lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter framställs hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om det inte finns någon sådan myndighet för en viss verksamhet, hos Justitiekanslern.	Anspråk på ersättning med stöd av skadeståndslagen (1972: 207) framställs hos Justitiekanslern, om anspråket grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Anspråk enligt skadeståndslagen på annan grund, enligt lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter *eller enligt 8 § lagen ( ) om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder* framställs hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om det inte finns någon sådan myn-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Anspråk på ersättning med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, datalagen (1973:289), lagen *(1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning* eller lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter framställs hos Justitiekanslern.	dighet för en viss verksamhet, hos Justitiekanslern. Anspråk på ersättning med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, datalagen (1973:289), 2-5 §§ lagen *( ) om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder* eller lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter framställs hos Justitiekanslern.

3 §

Myndighet hos vilken ersättningsanspråk framställes förhandlar för statens räkning med den som kräver skadestånd och för statens talan i saken inför domstol.

I den mån ej annat följer av 4 § får myndigheten på statens vägnar besluta i fråga om skadestånd.

I ärende enligt lagen *(1974: 515) om ersättning vid frihetsinskränkning* kan gottgörelse av allmänna medel tillerkännas sökanden för ersättning till biträde och för utredning i ärendet i den mån kostnaderna ej skall betalas av staten enligt rättshjälpslagen.	I ärende enligt lagen *( ) om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder* kan gottgörelse av allmänna medel tillerkännas sökanden för ersättning till biträde och för utredning i ärendet i den mån kostnaderna ej skall betalas av staten enligt rättshjälpslagen.

I INLEDNING

1 Uppdraget

1.1 Våra direktiv

Regeringen beslutade den 2 november 1989 på hemställan av chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Freivalds, att tillkalla en kommitté med högst elva ledamöter med uppdrag att utreda frågor om det allmännas skadeståndsansvar.

I sitt av regeringen antagna förslag anförde justitieministern enligt direktiven (Dir. 1989:59) följande.

> En kommitté tillkallas för att se över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Kommitténs huvuduppgift blir att göra en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Kommittén bör därvid undersöka bl.a.
> - om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen för fel eller försummelser vid myndighetsutövning bör vidgas så att det inte krävs ett lika nära samband med myndighetsutövningen som för närvarande,
> - om det på vissa särskilda rättsområden bör införas ett strikt skadeståndsansvar för det allmänna i samband med myndighetsutövning,
> - om ersättning som det allmänna skall betala till enskilda på grund av skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning bör bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse.
>
> Kommittén skall vidare utförligt belysa de ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna av de förändringar i det allmännas skadeståndsansvar som kan bli aktuella.

Direktiven i sin helhet finns intagna som *bilaga 1*.

1.2 Bakgrunden till vårt uppdrag

Statens och kommunernas skadeståndsansvar utanför avtalsförhållanden regleras dels i skadeståndslagen (1972:207), nedan kallad SkL, dels i ett antal lagar som innehåller bestämmelser om skade-

stånd på speciella områden. Under senare år har reglerna om det allmännas skadeståndsansvar utsatts för kritik. Kritikerna har menat att enskilda många gånger har ett alltför dåligt skydd när de skadas i samband med myndighetsutövning. Frågan har i den allmänna debatten främst kommit att tas upp i anslutning till ett antal uppmärksammade domstolsavgöranden.

Riksdagen har också vid upprepade tillfällen behandlat motioner med yrkanden om skärpningar av skadeståndsansvaret för det allmänna.

Hösten 1984 behandlade lagutskottet en motion (c) om vidgning av det allmännas skadeståndsansvar. Motionären yrkade att 3 kap. 2 § SkL skulle ändras så att det allmänna skulle ansvara även för skada som uppkommer utan att någon varit oaktsam samt att de särskilda begränsningsreglerna i 3 kap. 3 och 5 §§ SkL skulle slopas. Utskottet fann, i sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1984/85:2), att det inte framkommit någonting som borde föranleda en ytterligare utvidgning av det allmännas ansvar.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny förvaltningslag (prop. 1985/86:80, KU 1985/86:21) aktualiserades, på grund av en motion (m), frågan om det allmännas skadeståndsansvar mot bakgrund av den utökade serviceskyldighet för myndigheterna som förslaget innebar. Konstitutionsutskottet hänvisade i sitt betänkande, som godkändes av riksdagen, till ett uttalande i propositionen där man förutskickade att det kunde tänkas uppkomma gränsdragningsproblem i den praktiska tillämpningen av den nya lagen. Med anledning härav uttalade utskottet att man förutsatte att regeringen noga skulle följa utvecklingen och vidta nödvändiga åtgärder, om den nya ordningen skulle leda till oacceptabla konsekvenser för enskilda.

Den principiella frågan om statens skadeståndsansvar övervägdes på nytt av lagutskottet hösten 1986. I anledning av en motion om det allmännas ansvar vid felaktig myndighetsutövning (fp), samt två motioner om statens skadeståndsskyldighet i affärsmässig verksamhet (m resp. c) uttalade utskottet därvid (LU 1986/87:2) att det inte heller nu förelåg några sådana omständigheter som talade för en skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. Man hänvisade i sitt betänkande till vad JK anfört i ett remissyttrande över den aktuella motionen. Utskottets borgerliga ledamöter reserverade sig till förmån för motionerna och med yrkande om att frågan om det allmännas skadeståndsansvar borde bli föremål för utredning. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottsmajoritetens uppfattning. Även under våren 1987 aktualiserades frågan om statens skadeståndsansvar med anledning av dels två motioner om statens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning (m resp. fp), dels en motion om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet (c), dels en motion som rörde

båda de nyssnämnda frågorna (m). Också nu avstyrkte utskottet, i sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1986/87:16), framställda yrkanden med hänvisning till att det sedan föregående behandlingstillfälle inte förekommit något nytt som borde föranleda ett ändrat ställningstagande från riksdagens sida. Utskottets borgerliga ledamöter reserverade sig mot ställningstagandet och förordade att frågan om det allmännas skadeståndsansvar borde bli föremål för utredning.

Riksdagen behandlade åter frågan om statens skadeståndsansvar hösten 1988 (1988/89:LU2) med anledning av sex motioner (m, c, fp) med krav på skärpningar av statens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Även vid detta tillfälle yttrade sig JK över motionerna på begäran av utskottet. Majoriteten i utskottet avstyrkte bifall till motionerna och riksdagen godtog betänkandet. JK:s yttrande gav, enligt betänkandet, inte belägg för att det tillkommit nya omständigheter som borde föranleda ett ändrat ställningstagande från riksdagens sida i fråga om behovet av en utredning om det allmännas skadeståndsansvar. En annan sak var, att det - såsom JK påpekat i sitt yttrande - kunde finnas rättsområden som företedde sådana särdrag att en utvidgning av skadeståndsansvaret kunde vara motiverad. Utskottet menade dock att sådana frågor fick övervägas i samband med en översyn av reglerna på aktuella rättsområden och man hänvisade till att så också skett i samband med den översyn av betalningssäkringslagen som nyligen genomförts (SOU 1987:75 Översyn av betalningssäkringslagen). Även i detta ärende förekom dock reservationer i utskottet. Åtta ledamöter (m, c, fp, mp) reserverade sig och yrkade bifall till motionsyrkanden om en översyn av reglerna för det allmännas skadeståndsansvar och om en utredning om statens skadeståndsskyldighet i affärsmässiga förhållanden.

Chefen för Justitiedepartementet besvarade den 25 november 1988 en interpellation i riksdagen om statens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Departementschefen sade därvid bl.a. att hon inte ville utesluta att de begränsningar som förelåg i fråga om möjligheten att få skadestånd av det allmänna i en del fall kunde medföra mindre tillfredsställande resultat för den enskilde skadelidande. Hon tillade att det därför fanns anledning att granska dessa regler närmare.

Justitierådet Bertil Bengtsson fick därefter i januari 1989 uppdraget att se över skadeståndslagens regler om statens och kommunernas skadeståndsansvar. Han avlämnade i februari samma år promemorian Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen (Ds 1989:12). Promemorian remissbehandlades och sedan lagförslaget därefter granskats av lagrådet förelades riksdagen i oktober 1989 en proposition om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen (prop. 1989/90:42). Riksdagen antog förslaget och ändringar i 3 kap.

skadeståndslagen trädde i kraft den 1 januari 1990. (Se härom vidare bl.a. avsnitt 4 nedan.)

Under remissbehandlingen av den ovan nämnda promemorian behandlade riksdagen emellertid ånyo, på våren 1989, frågan om det allmännas skadeståndsansvar. Detta med anledning av elva motioner (m, c, fp, mp, vpk) om det allmännas skadeståndsansvar för fel som begås i samband med myndighetsutövning. Tre av motionerna tog dessutom upp frågor om de statliga affärsverkens skadeståndsskyldighet i kontraktsförhållanden. I sitt betänkande (1988/89:LU 31) förordade utskottet att riksdagen, med bifall till en av motionerna (vpk) och med anledning av åtta andra motioner (m, fp, c), som sin mening skulle ge regeringen till känna vad som i betänkandet anförts om skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning. Utskottet avstyrkte däremot ett motionsyrkande (fp) om införandet av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil och en motion (mp) om ersättning till offer för myndighetsmissbruk samt yrkanden (m, fp resp. c) om tillsättande av en utredning angående de statliga affärsverkens skadeståndsskyldighet. Utskottets ställningstaganden såvitt gällde frågorna om en skadeståndsrättslig säkerhetsventil, skadestånd vid myndighetsmissbruk och statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet föranledde tre reservationer (fp, mp resp. m, fp, c och mp).

Angående skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning anförde utskottet, efter att ha avstyrkt bifall till den nämnda motionen om ersättning till offer för myndighetsmissbruk.

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

> Med anledning av den kritik som framförts mot gällande ordning vill utskottet understryka att statens och kommunernas ansvar för förmögenhetsskador redan nu är mer långtgående vid myndighetsutövning än vad som eljest gäller. Utskottet vill också peka på att svårigheterna för den enskilde att få ut ersättning från det allmänna inte är så stora som det ibland har gjorts gällande. Otvivelaktigt är det emellertid så att de nuvarande reglerna i skadeståndslagen om statens och kommunernas skadeståndsansvar inte är särskilt generösa och att de i enskilda fall kan leda till resultat som ter sig stötande i allmänhetens ögon. Särskilt betänkligt är enligt utskottets mening att omfattningen av det allmännas skadeståndsskyldighet inte står i samklang med den allmänna uppfattningen om vad som är rimligt och rättvist. Det har också visat sig att reglerna kan vara svåra att tillämpa i praktiken. Tiden får därför nu anses mogen för en översyn av det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. (1988/89:LU31 s. 18.)

Efter att därefter ha beskrivit de förslag till ändringar av reglerna i 3 kap. SkL som framlagts i den ovan nämnda promemorian (Ds 1989:12) uttalade utskottet vidare.

> Även om ett genomförande av de i promemorian framlagda förslagen kommer att innebära betydande förbättringar finns det enligt utskottets mening skäl att överväga vad som i ett längre tidsperspektiv ytterligare kan göras för att ge den enskilde möjligheter att få ersättning för skador som orsakas på grund av fel och försummelser i samband med myndighetsutövning. Det lagstiftningsarbete som nu pågår inom justitiedepartementet på grundval av förslagen i promemorian bör därför ses som en första etapp på vägen mot en mera genomgripande översyn av bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar i syfte att bringa regelsystemet i överensstämmelse med vad som av allmänheten uppfattas som rimligt och rättvist. En sådan översyn torde kräva en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Översynen bör därför genomföras under parlamentarisk medverkan. Med hänsyn till att en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar bl.a. innefattar komplicerade avvägnings- och gränsdragningsproblem är utskottet inte nu berett att ange några närmare riktlinjer för hur arbetet bör bedrivas, utan det får ankomma på regeringen att i sedvanlig ordning bestämma formerna härför. Utskottet vill dock framhålla att en utgångspunkt bör vara att vanliga skadeståndsrättsliga grundsatser bör gälla också vid verksamhet som har samband med myndighetsutövning. Ett generellt ansvar för det allmänna oberoende av vållande bör således knappast komma i fråga. (1988/89:LU31 s. 19 f.)

Till betänkandet i denna del fogades två reservationer (m, c och mp resp. fp) varav den ena (fp) också behandlade frågan om en skadeståndsrättslig säkerhetsventil (se ovan). Reservanterna delade majoritetens uppfattning om behovet av en utredning men betonade

starkare bristerna i den gällande ordningen och angav vissa ytterligare riktlinjer som borde gälla för utredningsarbetets inriktning.

Genom beslut vid regeringssammanträde den 2 november 1989, dvs. under riksdagsbehandlingen av den proposition som utformats på grundval av Bertil Bengtssons ovan nämnda promemoria, tillsattes vår utredning. Våra direktiv har beskrivits i avsnitt 1.1 ovan.

Också sedan vår utredning tillsattes har frågan om det allmännas skadeståndsansvar varit aktuell i riksdagen. Detta skedde första gången redan i november 1989 vid behandlingen av den ovan nämnda propositionen (prop. 1989/90:42) med förslag till ändringar i 3 kap. SkL. I propositionen hade förutskickats att en utredning skulle tillsättas och i betänkandet behandlade utskottet fyra med anledning av propositionen väckta motioner varav tre (två m, en c) berörde inriktningen av det fortsatta översynsarbetet och en (fp) förordade införandet av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil. Utskottets majoritet tillstyrkte förslagen i propositionen och avstyrkte motionerna. Utskottet fann inte vad som anförts i de aktuella motionerna ge anledning att ompröva utskottets tidigare uttalade inställning till inriktningen av utredningsarbetet, men anmärkte "att direktiven inte hindrar kommittén från att ta upp också de synpunkter som framförs i motionerna om kommittén så önskar". Något förnyat tillkännagivande om utredningsarbetets bedrivande ansågs därmed inte motiverat. Utskottet var inte heller berett att frångå sitt tidigare ställningstagande till frågan om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet utan vidhöll att en förbättring av enskildas möjligheter att få ersättning för sina skador borde åstadkommas inom ramen för nuvarande ansvarighetsregler. Till betänkandet fogades två reservationer (båda m, fp, c och mp). I den ena hemställdes att riksdagen med bifall till den sistnämnda av de väckta motionerna skulle besluta om införandet av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil. Den andra reservationen behandlade frågan om inriktningen av översynen av det allmännas skadeståndsansvar. Reservanterna uttalade sig där till förmån för att riksdagen borde göra ett förnyat tillkännagivande om inriktningen av den beslutade översynen för att därmed garantera en helt förutsättningslös och allomfattande översyn, som även skulle omfatta problemet med de statliga affärsdrivande verkens skadeståndsansvar. Riksdagen beslutade i enlighet med majoritetens yrkanden.

I februari 1990 behandlade riksdagen åter frågan om det allmännas skadeståndsansvar med anledning av fem avlämnade motioner (två m, två fp, en c, m och fp). I motionerna togs upp bl.a. frågan om inriktningen av det pågående utredningsarbetet rörande det allmännas skadeståndsansvar och frågan om en skadeståndsrättslig säkerhetsventil. Två av motionerna tog dessutom upp frågan om de statliga

affärsverkens skadeståndsskyldighet i kontraktsförhållanden. Utskottets majoritet avstyrkte samtliga motionsyrkanden. Mot detta ställningstagande reserverade sig ledamöterna från m, fp, c och mp. Riksdagen beslutade i enlighet med majoritetens yrkanden. (1989/90: LU14.)

Det allmännas ansvar togs ånyo upp till behandling i april 1991, med anledning av 11 borgerliga motioner (1990/91:LU27). Sju motioner tog upp frågan om det allmännas skadeståndsansvar för fel som begås i samband med myndighetsutövning. Två av dessa tog dessutom upp frågan om villkoren för statens affärsdrivande verksamhet och en av dem även frågan om ersättning till bilhandlaren Halvar Alvgard. Två motioner behandlade i sin helhet frågan om ersättning till Halvar Alvgard och två motioner frågan om statens strikta ansvar för skada orsakad av polishund. Utskottets majoritet avstyrkte bifall till motionerna om det allmännas skadeståndsansvar och om statens strikta ansvar för skada av polishund men uttalade sig positivt i frågan om ersättning till Halvar Alvgard och uppdrog åt regeringen att snarast ta upp den frågan till prövning. Till betänkandet hade fogats en reservation (m, fp, c och mp) angående ställningstagandet i fråga om det allmännas skadeståndsansvar och en reservation (m, fp, c) beträffande motiveringen avseende ställningstagandet till frågan om ersättning till Halvar Alvgard. I reservationen om det allmännas skadeståndsansvar anfördes att riksdagen borde ge regeringen till känna vad utskottet, med bifall till de aktuella motionerna, anfört om vidgade direktiv för kommittén med uppdrag att se över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar, samt vidare att riksdagen borde anta motionärernas förslag om en skadeståndsrättslig säkerhetsventil. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottsmajoritetens yrkanden.

Regeringen tillerkände genom beslut 1991-10-17 (91-1350) Halvar Alvgard ersättning ex gratia med 1 000 000 kr. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juni 1992 infördes ett undantag från det strikta skadeståndsansvaret enligt lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter för skador som orsakas av polishundar. (Se nedan avsnitt 2.2.)

Det bör även nämnas att frågan om det allmännas skadeståndsansvar varit aktuell i samband med översyn av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. (Se härom vidare avsnitt 10.3.8.)

Av den nu lämnade beskrivningen framgår att frågan om det allmännas skadeståndsansvar har varit föremål för en intensiv debatt under en följd av år. Det är mot den bakgrunden man skall se vår kommittés uppdrag och arbete.

1.3 Gränserna för vårt uppdrag

Gränserna för vårt uppdrag framgår av våra direktiv. Det kan emellertid utöver vad som sägs i direktiven finnas skäl att i några avseenden precisera vad som ingått i vårt utredningsuppdrag. Uttrycket "det allmännas skadeståndsansvar" kan tolkas mycket vidsträckt såsom omfattande alla regler enligt vilka det allmänna kan åläggas ersättningsskyldighet för uppkomna skador. Det som vi haft att överväga är dock reglerna om det allmännas skadeståndsansvar i en mera inskränkt bemärkelse.

Vårt uppdrag har i direktiven preciserats till att gälla skador som uppkommer för enskilda *i samband med myndighetsutövning*. Denna begränsning innebär för det första att vi endast haft att behandla *utomobligatoriskt skadestånd*, dvs. det allmännas skadeståndsansvar utanför kontraktsförhållanden. Myndighetsutövning kan inte förekomma inom ramen för ett avtalsförhållande utan innebär alltid en form av ensidig offentlig maktutövning. (Se härom avsnitt 4.3 nedan.) Vi har således inte haft att behandla det allmännas ansvar när staten eller kommun skadar någon med vilken man ingått avtal, t.ex. om köp eller hyra eller om ett visst uppdrag eller anställning. Av detta följer också att frågan om statens och kommunernas ansvar vid affärsmässig verksamhet i princip inte omfattas av vårt uppdrag. (Jfr avsnitt 7.2.5 nedan.)

Uppdragets precisering till "skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning" innebär vidare att det inte varit vårt uppdrag att överväga vilken ersättning som bör utgå när skador orsakas av företrädare för staten eller kommun i sådan praktisk verksamhet som undervisning, vård och omsorg eller trafik. I dessa typer av verksamhet finns det i regel inte något kontraktsförhållande mellan den enskilde medborgaren och det allmänna och det är således i och för sig fråga om ett utomobligatoriskt förhållande. Men det handlar här om verksamhetsformer som totalt sett har mycket få inslag av, och i sin praktiska tillämpning - i form av t.ex. skolundervisning, sjukvårdsbehandling eller barnomsorg - inte alls sysslar med myndighetsutövning. Liksom när det gäller affärsmässig verksamhet i allmänhet handlar det också här om uppgifter som även utförs eller kan utföras av privata rättssubjekt. Utformningen av t.ex. reglerna om ersättning vid patientskador, arbetsskador och trafikskador ligger därmed utanför vårt uppdrag.

Uppdraget omfattar inte heller det allmännas ansvar för förluster som drabbar enskilda till följd av vad som brukar betecknas offentliga ingrepp, dvs. frågan om ersättningsskyldighet för det allmänna vid lagliga och rättsenliga ingrepp enligt t.ex. expropriations- eller förfogandelagstiftningen. (Jfr 2 kap. 18 § RF.) Andra exempel på

bestämmelser om ersätttning vid offentliga ingrepp finns i 14 kap. PBL och i 1989 års lag om ersättning till smittbärare. I dessa fall är det visserligen fråga om skador som drabbar enskilda till följd av myndighetsutövning men denna form av ekonomisk kompensation anses inte utgöra skadestånd utan brukar betecknas just ersättning vid offentliga ingrepp. (Se härom Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp I (1986) och II (1991).) Den principiella skillnaden kan sägas vara att sådan ersättning utgår när den enskilde blir utsatt för vissa former av lagligt intrång, medan skadestånd blir aktuellt först när ett fel har begåtts. Gränsen är dock inte helt klar. Helt lagliga och rättsenliga frihetsinskränkningar kan således föranleda ersättning enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning, som särskilt nämns i våra direktiv (s. 6) och som vi också behandlar i det följande (avsnitt 10). Vi har även funnit skäl att inom ramen för vårt uppdrag ta upp frågan om ersättning vid vissa former av lagligt våld (avsnitt 11).

Slutligen kan anmärkas att det inte har varit vår uppgift att göra en allmän lagteknisk översyn av skadeståndslagen. Vi har således när det gäller skadeståndslagen endast intresserat oss för de bestämmelser i 3 kap. som behandlar det allmännas ansvar.

2 Utredningsarbetet

2.1 Allmänt

Vi startade vårt arbete i februari 1990. Under våren 1991 framställdes i kommittén ett yrkande om att vissa frågor borde brytas ut och behandlas med förtur för att kunna presenteras i ett delbetänkande. Sedan förslaget utretts under hösten 1991 beslutade dock kommittén, efter samråd med departementet, att avskriva tanken på ett delbetänkande.

Vi har arbetat oss fram till våra ställningstaganden vid gemensamma sammanträden där samtliga ledamöter, sakkunniga och experter deltagit. Att ingå i kommittén förordnades ursprungligen utöver ordföranden nio ledamöter, tre sakkunniga och två experter. Efter valet hösten 1991 lämnade en ledamot kommittén samtidigt som sex nya ledamöter förordnades. En av dessa samt en av experterna har därefter lämnat utredningen under arbetets gång.

2.2 Avlämnade remissvar m.m.

Vi avgav i maj 1991 efter anmodan yttrande över en inom Civildepartementet utarbetad promemoria med förslag till ändringar i produktsäkerhetslagen. (PM daterad 1991-04-22, Dnr C 91/854/MA.)

Rikspolisstyrelsen inkom i januari 1991 med en skrivelse till Justitiedepartementet (dnr 91-90) i vilken man ifrågasatte om staten generellt borde bära ett strikt skadeståndsansvar för skador som polishundar orsakar i sådana fall då polismän på ett korrekt sätt använder sina tjänstehundar vid myndighetsutövning. Skrivelsen överlämnades av regeringen i beslut 1991-01-24 till vår kommitté. Sedan det bedömts vara viktigt att frågan om statens ansvar för skador som orsakas av polishundar blev löst i så god tid att en ny lagreglering på detta område kunde träda i kraft före fotbolls-EM, som skulle anordnas i Sverige i juni 1992, ansåg regeringen emellertid att man inte kunde avvakta resultatet av vårt arbete. Inom departementet utarbetades därför "PM om statens ansvar för skador som orsakas av polishundar m.m." (daterad 1991-12-18). Vår kommitté avgav i januari 1992 efter anmodan yttrande över promemorian. Efter lagrådsgranskning förelades och antog riksdagen i

februari 1992 en proposition med förslag till lag om ändring i 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Lagändringen trädde i kraft den 1 juni 1992 (SFS 1992:268).

Yttrande har även på anmodan av Justitiedepartementet avgetts över en av JK på uppdrag av regeringen utarbetad promemoria om prövning av ersättningsanspråk grundat på särskild rätt i förverkad egendom (Ju 3034-86). (PM daterad 1991-12-06 JK:s dnr 752-87-40.)

2.3 Kopplingen till andra utredningar

Som anges i våra direktiv gjorde riksdagens justitieutskott i anslutning till behandlingen av frågor om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel vissa uttalanden som har betydelse också för frågan om det allmännas skadeståndsansvar. (Se 1988/89:JuU24 s. 14 f.) Utskottet konstaterade att fyra olika utredningar berördes av frågor som hade anknytning till det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel. De utredningar som avsågs var Kommunalansvarsutredningen (C 1986:02), Kommunallagskommittén (C 1988:03), LOA-utredningen (C 1989:07) samt vår utredning om det allmännas skadeståndsansvar (Ju 1989:03). I det nämnda betänkandet uttalade utskottet vidare att de olika delfrågorna endast med svårighet lät sig brytas ut ur sitt sammanhang och man förordade därför att dessa frågor skulle tas upp till särskild samlad belysning först efter det att respektive utredning hade avslutat sitt arbete i aktuell del. Riksdagen (rskr. 312) beslutade på denna punkt att som sin mening delge regeringen vad utskottet hade anfört. - Kommunalansvarsutredningen lade redan innan vår utredning tillsattes fram sitt betänkande (SOU 1989:64) Kommunalbot. Betänkandet remissbehandlades men har inte föranlett någon lagstiftning. Frågan om kommunalt förtroendevaldas ansvar är nu åter föremål för utredning, denna gång av Lokaldemokratikommittén (C 1992:01, Dir. 1992:12). 1988 års kommunallagskommitté har avslutat sitt arbete som lett fram till en ny kommunallag (1991:900). (Se härom avsnitt 4.5.5 nedan.) LOA-utredningen avlämnade i augusti 1992 sitt huvudbetänkande Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60). (Se härom avsnitt 4.5.3 nedan.) Vi har haft visst samråd med LOA-utredningen under dess arbete.

Utöver de nu nämnda utredningarna finns det ytterligare ett antal pågående och avslutade utredningar vilkas arbete i vissa delar har anknytning till vårt uppdrag och med vilka kontakter tagits under arbetets gång.

Kommittén om ideell skada (Ju 1989:01) avlämnade i augusti 1992 delbetänkandet Ersättning för kränkning genom brott (SOU 1992:84). (Se härom bl.a. avsnitt 13 nedan.)

Datalagsutredningen (Ju 1989:02) avlämnade i februari 1993 sitt slutbetänkande En ny datalag (SOU 1993:10). Kommittén har tidigare bl.a. avgett delbetänkandet Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området (SOU 1991:62). (Se avsnitt 14 nedan.)

Datastraffrättsutredningen (Ju 1989:04) avlämnade i december 1992 betänkandet Information och den nya InformationsTeknologin - straff och processrättsliga frågor m.m. (SOU 1992:110). I det betänkandet behandlas vissa skadeståndsrättsliga frågor i avsnitten 10.5 och 15.5.

Domstolsutredningen (Ju 1989:06) avlämnade i december 1991 betänkandet Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106). (Se avsnitt 15 nedan.)

Utredningen om försäkring av statens egendom (Fi 1990:12) avlämnade i maj 1992 betänkandet Risk- och skadehantering i statlig verksamhet (SOU 1992:40). (Se avsnitt 16 nedan.)

Polisrättsutredningen (Ju 1991:05) tillkallades i augusti 1991 för att se över den rättsliga regleringen av polisens befogenheter för att förhindra brott och på annat sätt upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Uppdraget omfattar bl.a. en översyn av vissa av polislagens bestämmelser. Arbetet beräknas vara avslutat i juni 1993. (Se avsnitt 11 nedan.)

1991-års JK-utredning (Ju 1991:08) tillkallades i december 1991 för att se över Justitiekanslerns (JK:s) arbetsuppgifter m.m. Utredningen har i april 1993 avslutat sitt arbete och avlämnat betänkandet Justitiekanslern, en översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. (SOU 1993:37).

Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01) tillkallades i december 1991 för att utreda frågan om grundlagsskydd för äganderätten, närings- och yrkesfriheten samt den negativa föreningsrätten. Kommittén bör också enligt direktiven överväga frågan om vidgade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut. Arbetet skall vara avslutat under juni 1994. Kommittén har i maj 1993 avlämnat delbetänkandet Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40).

Rättssäkerhetskommittén (Fi 1992:07) tillkallades i mars 1992 och skall avsluta sitt arbete i juni 1993. Enligt direktiven är två av kommitténs huvuduppgifter att lägga fram förslag som stärker den enskildes ställning vid betalningssäkring enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, samt att utreda frågan om ersättning för kostnader i ärenden hos skattemyndighet. Där sägs vidare att samråd bör ske med vår utredning vad gäller frågorna om skadestånd. (Se avsnitt 10.3.8 och 15 nedan.)

II BAKGRUND

3 Historik

3.1 Inledning

Som en bakgrund till den följande framställningen lämnar vi i detta avsnitt en redogörelse för vissa delar av den svenska skadeståndsrättens utvecklingen fram till skadeståndslagens införande år 1972.

3.2 Skadestånd i äldre tid

Historiskt sett finns ett nära samband mellan de svenska skadeståndsreglerna och straffrätten. En vanlig påföljd i de medeltida lagarna var boten, som fungerade både som ett straff och som skadestånd. Boten tillföll den som skadats av en otillåten handling, men en del av boten skulle gå till samhället, dvs. till konungen, häradet eller staden. Boten var oftast inte anpassad efter skadans storlek utan utgick med ett i förväg bestämt belopp. Det var också regel att bot skulle betalas oavsett om skadegöraren hade någon skuld till det inträffade. Det var tillräckligt att skadan objektivt sett uppkommit genom den utförda handlingen.

Ännu i 1734 års lag fanns ett omfattande botsystem men där fanns även regler om skadestånd i särskilt uppräknade fall som inte hade samband med bot. Skadeståndsreglerna i 1734 års lag var inte generella utan kasuistiska, dvs. de tog sikte på särskilt beskrivna situationer. Liksom när det gällde boten bestämdes skadeståndets storlek ofta inte av skadans storlek utan utgick med ett för varje fall i lagen bestämt belopp.

I mitten av 1800-talet utmönstrades boten ur svensk rätt när det straffrättsliga systemet reformerades i grunden. I stället infördes självständiga regler om skadestånd vilka utformades med den från den romerska rätten hämtade *culpaprincipen* som grund. Culpaprincipen innebar enkelt uttryckt att den som orsakat personskada eller sakskada blev skadeståndsskyldig bara om han vållat skadan uppsåtligen (dolus) eller genom oaktsamhet (culpa).

De stora europeiska lagverken från slutet av 1700-talet och början av 1800-talet hade culparegeln som sin grundläggande skadeståndsrättsliga

princip och detta gällde även 1800-talets svenska lagförslag. Culparegeln stämde väl överens med de liberala ideal som dominerade det tidiga 1800-talets samhälle. En rimlig trygghet för den skadelidande och samtidigt ett skydd för den som handlade med normal aktsamhet.

Det nära sambandet mellan skadestånd och straff i svensk rätt kvarstod emellertid även efter 1800-talets straffrättsreform. Det förslag till civillag som framlades av lagkommittén år 1826, och som bl.a. innehöll en generell skadeståndsrättslig culparegel, ledde aldrig till lagstiftning. I stället infördes allmänna regler om skadestånd på grund av brottslig gärning genom den strafflag som tillkom år 1864. Dessa regler, placerade i 6 kap. strafflagen, gällde fram till den 1 juli 1972, när skadeståndslagen (1972:207) nedan kallad SkL, trädde i kraft.

Strafflagens skadeståndsregler var präglade av den ovan beskrivna culpaprincipen. De kom redan från början att i stor utsträckning tillämpas analogt i fråga om skador som uppkommit genom icke brottsliga handlingar. Detta innebar att skadeståndsskyldighet ansågs föreligga när person- eller sakskada orsakats uppsåtligt eller av oaktsamhet, oavsett om den handling som lett till skadan var brottslig eller ej. Liksom vid brott användes uttrycket "rättsstridig handling" om en skadeståndsgrundande handling. Bl.a. bedömningen av underlåtenhet jämfört med positivt handlande, av nöd och nödvärn som grund för ansvarsfrihet och av kravet på orsaksförhållande mellan handling och effekt överensstämde också i stora delar mellan skadeståndsrätten och straffrätten. Även sedan skadeståndet formellt frikopplats från straffet kvarstod det således viktiga likheter mellan dessa båda sanktionsformer där begreppet rättsstridighet utgjorde en sammanfattning av de förutsättningar som krävdes för straff- resp. skadeståndsansvar.

Det skadeståndsansvar som därmed, utanför det straffbara området utan något direkt lagstöd, kom att tillämpas i svensk rätt från senare delen av 1800-talet omfattade personskador och sakskador samt sådana förmögenhetsskador som var en följd av person- eller sakskador. Beträffande ren förmögenhetsskada, dvs. ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada, gällde däremot som huvudregel att skadeståndsskyldighet förelåg endast om skadan vållats genom brott.

Under 1900-talets början utmejslades culparegeln i svensk rätt genom domstolarnas praxis. Samtidigt utvecklades emellertid vissa nya betydelsefulla tendenser inom skadeståndsrätten. Med utvecklingen av den moderna storindustrin uppkom behovet av att lägga över ansvaret för arbetstagares vållande på arbetsgivaren, s.k. *principalansvar*. Nya former av typiskt sett farlig verksamhet ledde till krav på *strikt ansvar* i vissa fall. De nya kommunikationsmedlen,

järnväg, bil och flyg ställde krav på speciella skadeståndsregler som kom att utformas med culparegeln som grund men som skärpte ansvaret, till en presumtion om vållande i bilansvarighetslagen från 1916 och till en huvudregel om strikt ansvar i den ännu gällande luftfartsansvarighetslagen från 1922. Slutligen innebar tillkomsten av det omfattande försäkringsväsendet att skadeståndsreglernas betydelse förändrades. Skadestånd kunde ses som en del i ett större system av regler med det gemensamma syftet att ge ersättning vid olika typer av skador. Begreppet "ersättningsrätt" skapades för att beskriva detta vidare perspektiv där samordningen mellan försäkring och skadestånd utgör en viktig del.

Under tiden fram till andra världskriget utvecklades den allmänna skadeståndsrätten utan stöd av lagstiftning. Under samma tid tillkom emellertid ett stort antal skadeståndsrättsliga lagregler inom de speciella områden som ovan nämnts.

Utöver vad som nu sagts bör särskilt uppmärksammas tillkomsten av lagregler om strikt ansvar för det allmänna när skada drabbat oskyldigt häktade eller dömda. Redan år 1886 tillkom en lag angående ersättning av allmänna medel åt oskyldigt häktade eller dömda, vilken sedermera ersattes av 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m.fl. och senare av lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning.

Vad angår statens och kommunernas skadeståndsansvar gällde dock som huvudregel, bortsett från specialregleringen i fråga om oskyldigt häktade och dömda, att det allmänna inte bar något ansvar för skador orsakade av felaktig myndighetsutövning. Ända fram till skadeståndslagens tillkomst 1972 saknades det således i princip möjlighet att ålägga stat och kommun ersättningsskyldighet för skador som uppkommit på grund av felaktig myndighetsutövning.

3.3 Utvecklingen av särskilda regler om skadeståndsansvar för det allmänna

1950-års förberedande utredning

Efter andra världskrigets slut inleddes, i nordiskt samarbete, arbetet med en ny lagstiftning på skadeståndsrättens område. Hösten 1946 lade de delegerade för nordiskt lagstiftningsarbete - representanter för justitieministerierna i Danmark, Norge och Sverige - fram ett program med en kartläggning av uppgifter som kunde lämpa sig för gemensamt nordiskt lagstiftningsarbete. På skadeståndsrättens område uttalade sig de delegerade bl.a. för att lagstiftning borde ske beträffande statens och kommunernas ansvar för sina tjänstemäns åtgärder. Sedan man enats om att pröva möjligheterna att samordna

skadeståndsrätten i de nordiska reglerna tillsatte varje land en särskild utredningsman med uppgift att utföra en förberedande utredning. Utredningsmännens betänkanden lades fram i maj 1950. De visade stor samstämmighet i uppfattningen om de skadeståndsrättsliga frågorna.

I Sverige presenterade Ivar Strahl "Förberedande utredning angående lagstiftning på skadeståndsrättens område" (SOU 1950:16). Han hävdade där uppfattningen att skadeståndsansvaret är en del av samhällets skydd åt dem som lider skada till person eller egendom. Skadeståndsansvaret skulle enligt Strahl tillgodose medborgarnas krav på trygghet och skadeståndets viktigaste funktion var därför att ersätta den skadelidande för hans förluster. För den skadelidande måste, menade Strahl, behovet av ersättning vara lika stort oavsett hur skadan hade uppkommit. För att ge de skadelidande en reell möjlighet att få ut ersättning för uppkomna skador borde man därför i stor utsträckning ersätta skadeståndet med försäkring. Strahls tankar har haft stor betydelse för skadeståndsrättens fortsatta utveckling i Sverige.

I sin förberedande utredning tog Strahl även upp frågan om statens och kommunernas skadeståndsansvar. Vid denna tid fanns det, som ovan sagts, i princip inte någon rätt till ersättning för den som skadats vid myndighetsutövning. Visserligen gällde, beträffande det allmännas ansvar, grunderna om principalansvar utan inskränkning när en verksamhet i sin helhet eller beträffande den aktuella arbetsuppgiften var av sådan art att den kunde jämställas med privat verksamhet. Men det ansågs däremot ovisst hur långt det allmännas ansvar sträckte sig för person- och sakskada som vållats i offentlig verksamhet och det fanns endast ett fåtal avgöranden från högsta domstolen där det allmänna ålagts att ersätta egendomsskada som vållats i offentligrättslig myndighetsutövning. Det ansågs fastslaget att det allmänna inte svarade för ren förmögenhetsskada som orsakats av fel eller försummelse i offentlig myndighetsutövning. Strahl hävdade i denna del, med hänvisning till försäkringsmässiga synpunkter om riskfördelning, att man borde pröva möjligheten att ersätta skada som uppkommit genom felaktig myndighetsutövning.

Det fortsatta reformarbetet kom att delas upp i olika etapper. Under år 1952 tillkallades i Sverige två kommittéer för skadeståndsrättsligt utredningsarbete. Den ena var Bilskadeutredningen, vars förslag Trafikförsäkring (SOU 1957:36) inte ledde till lagstiftning. Den andra var Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar. Motsvarande kommittéer tillsattes ungefär samtidigt i Danmark, Finland och Norge.

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar avlämnade under år 1958 betänkandet Skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958:43). Kommitténs ställningstaganden utgick från uppfattningen att staten och kommun enligt gällande rätt inte var ansvarig för någon typ av skada vållad i offentlig verksamhet, om inte verksamheten var att jämställa med enskild. Det framstod därmed som ett principiellt betydelsefullt steg att införa ett generellt ansvar på området. Kommittén var inte helt enig om vilken grundsyn som skulle prägla den utvidgade skadeståndsskyldigheten. Kommitténs majoritet betonade som skäl för en reform dels reparationssynpunkten, dvs. den enskildes intresse av att kunna få ersättning i dessa fall, dels den preventiva effekten av ett utvidgat ansvar, som även om den var svårbedömd borde uppkomma bl.a. genom att ett vidgat ansvar skulle bidra till större omsorg och bättre förutseende från det allmännas sida. Det sades vidare vara ett önskemål att det personliga skadeståndsansvaret för tjänstemännen kunde lättas.

Kommittéledamoten Strahl uttryckte i en reservation till betänkandet en något annat uppfattning om skälen för lagstiftningen, i anslutning till vad han antytt i sin förberedande utredning (SOU 1950:16). Han menade att situationen var väsentligt olik den som annars gällde i skadeståndsrätten eftersom ett ansvar för det allmänna innebar att man lät vissa skattebetalare betala för den skada som drabbat andra skattebetalare, trots att de förra inte själva orsakat skadan. Frågan gällde därmed, menade Strahl, i vad mån det kunde anses motiverat att ålägga dem dessa kostnader. Mot denna bakgrund ansåg han att det fanns två huvudsakliga skäl för en reform, som båda hade likheter med vad som gällde på försäkringsväsendets område. Det ena var att man genom ett ansvar för det allmänna kunde fördela kostnaden för uppkomna skador på ett så stort antal av samhällsmedlemmarna att därmed bördan för var och en blev obetydlig. Det andra var att samhällsmedlemmarna, som genom sina skatter skulle bekosta skadeståndsbeloppen, i gengäld erhöll en garanti att de själva skulle kunna få ersättning om de drabbades av skada.

Huvudpunkterna i kommitténs förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet var följande.

För skada som genom fel eller försummelse uppkom i statlig eller kommunal verksamhet skulle staten resp. kommunen vara skyldig att utge ersättning. Regeln skulle gälla i fråga om såväl person- och sakskada som ren förmögenhetsskada. Åtskilliga begränsningar i det allmännas ansvar föreslogs dock. Sålunda skulle ersättning utgå endast om de krav som i förhållande till den skadelidande skäligen kunde ställas på verksamheten hade blivit åsidosatta. För speciella typer av skadefall föreslogs ytterligare begränsningar, som i huvudsak

innebar, att vid skada uppkommen i offentlig kontroll-, upplysnings- och rådgivningsverksamhet skadestånd skulle utgå endast i vissa undantagsfall.

Förslaget innebar vidare att skadeståndsanspråk med anledning av domstols dom eller annat beslut skulle få riktas mot det allmänna endast om beslutet upphävts eller ändrats eller om åtal för ämbetsbrott ägt rum eller talan eljest biträtts av åklagaren.

I vissa fall skulle enligt förslaget det allmänna svara för person- och sakskada oberoende av vållande, nämligen vid vissa ogrundade frihetsberövanden utanför tillämpningsområdet för lagstiftningen om ersättning till oskyldigt häktade eller dömda, vidare när skada uppkommit till följd av att polisen brukat vapen eller annat våld samt i vissa fall beträffande skada uppkommen till följd av särskilt farliga militärövningar och liknande.

Genom särskilda bestämmelser om skadeståndets beräkning vid person- och sakskador skulle enligt förslaget ytterligare begränsningar av ansvarets omfattning uppnås. Den skadelidandes underlåtenhet att söka ändring i felaktigt beslut eller att begära rättelse av oriktig åtgärd eller att i övrigt framställa erinran mot beslutet eller åtgärden, när så kunnat ske, skulle medföra att han inte kunde få skadestånd annat än om synnerliga skäl därtill förelåg.

Om skada drabbat någon, vilken såsom anställd, värnpliktig eller eljest var sysselsatt i verksamheten, skulle skadestånd också utgå, men bara om vållande legat överordnad till last. Den enskilde befattningshavarens personliga skadeståndsansvar med anledning av vållande i tjänsten skulle enligt förslaget kunna jämkas, vare sig kravet mot honom framställts direkt av den skadelidande eller regressvis av det allmänna. Förslaget innebar slutligen, att allmän lag skulle gälla i fall då den verksamhet i vilken skada uppkommit till sin art var att jämställa med enskild verksamhet eller innefattade arbetsuppgift som väsentligen var att jämställa med vad som förekom inom enskild verksamhet.

Förslaget - som inte var enhälligt i alla punkter - överensstämde visserligen inte helt med de motsvarande lagförslag som ungefär samtidigt avlämnades i Danmark, Finland och Norge, men de nordiska förslagen byggde i allt väsentligt på samma principer.

Förslaget till skadeståndslag

Nästa etapp i det skadeståndsrättsliga utredningsarbetet inleddes när skadeståndskommittén tillsattes hösten 1959. Samtidigt tillsattes motsvarande kommittéer i Danmark, Finland och Norge. Skadeståndskommittén avgav två betänkanden; Skadestånd I (SOU 1963:33) och Skadestånd II (SOU 1964:31). Det första innehöll förslag till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd, avsedd att ersätta 6 kap.

strafflagen. Det andra innehöll regler om arbetsgivares principalansvar och arbetstagares skadeståndsansvar.

På grundval av skadeståndskommitténs två förslag samt betänkandet Skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1963:33, 1964:31 och 1958:43) utarbetades en proposition med förslag till skadeståndslag (prop. 1972:5), som bl.a. innehöll regler om skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna.

I propositionen med förslag till skadeståndslag hade departementschefen, när det gällde frågan om det allmännas skadeståndsansvar, en något annan utgångspunkt än den som presenterats i 1958 års betänkande. Han utgick nämligen från att statens ansvar för sak- och personskada som huvudregel, enligt gällande rätt, gick lika långt som enskilda arbetsgivares, också inom ramen för myndighetsutövning. På denna punkt innebar därmed inte förslaget enligt hans mening någon egentlig nyhet. Däremot utgjorde införandet av ett ansvar för ren förmögenhetsskada en klar utvidgning i förhållande till äldre regler.

När det gällde de allmänna skälen för ett utvidgat ansvar betonades i propositionen reparationssynpunkten, dvs. den skadelidandes behov av ersättning. Den enskildes intresse av ersättning fick menade man anses väga särskilt tungt när han befunnit sig i en tvångssituation eller beroendeställning i förhållande till det allmänna. Vidare talade man om riskfördelningstanken; solidaritets- och jämlikhetssynpunkter liksom allmänna samhällsekonomiska överväganden ansågs således tala för att kostnaderna slogs ut på kollektivet för att genom beskattningen fördelas på ett socialt rättvist och ekonomiskt rationellt sätt. I propositionen betonades även att detaljregleringen av förvaltningen och en allt mer komplicerad offentlig verksamhet medförde ökade risker för fel och misstag på det allmännas sida och därmed för skador hos enskilda. Slutligen hänvisas till att i praktiskt taget alla jämförbara västeuropeiska länder det allmänna bar ett ansvar i dessa situationer.

I sak innebar förslaget i propositionen en hel del förändringar i fråga om det allmännas ansvar jämfört med kommitténs ovan beskrivna förslag. De särskilda begränsningarna beträffande bl.a. kontrollverksamhet togs inte upp i propositionens förslag och inte heller förslaget om en allmän regel av innebörd att anspråk endast skulle få ställas med anledning av domstols dom under förutsättning att den på visst sätt upphävts eller ändrats. Bestämmelsen i förslagets 3 kap. 7 § innebar här endast en inskränkning av rätten till skadeståndstalan med anledning av beslut av de högsta statsorganen. Den standardregel (3 kap. 3 §) som föreslogs var också gynnsammare för enskilda skadelidande än vad som föreslagits i 1958 års betänkande. Några bestämmelser om strikt ansvar vid ogrundade frihetsbe-

rövanden eller vid skada till följd av polisens användning av vapen eller annat våld fanns inte i det framlagda förslaget.
När det gällde skadeståndets storlek ansåg departementschefen att det inte fanns skäl för någon särskild begränsning av ansvarets omfattning vid personskador och i fråga om sakskador borde en begränsning kunna ske endast med hänvisning till föreliggande försäkringar. Däremot fann han i likhet med kommittén att en begränsningsregel borde införas beträffande ersättningen för ren förmögenhetsskada till följd av intrång i näringsverksamhet. Propositionens förslag innehöll en passivitetsregel men den var inte lika sträng gentemot den skadelidande som den av kommittén föreslagna. Frågorna om ersättning för anställdas skador och om tjänstemännens personliga betalningsansvar hade i propositionen lösts genom allmänna bestämmelser i lagen; om principalansvar och om anställdas personliga ansvar (3 kap. 1 § resp. 4 kap. 1 §). Slutligen innebar propositionens förslag den väsentliga förändringen i förhållande till kommittén att man inte valde att avgränsa det allmännas ansvar med hänvisning till verksamhetens art, utan att man i stället som ett avgörande kriterium införde begreppet *vid myndighetsutövning*.

Lagutskottet, som yttrade sig över förslaget till skadeståndslag, hade inga invändningar mot utformningen av reglerna om det allmännas ansvar i den nya lagen (LU 1972:10). Skadeståndslagen trädde i kraft den 1 juli 1972.

Den fortsatta utvecklingen av bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar i skadeståndslagen kommer att behandlas i det följande.

Skadeståndsregler utanför skadeståndslagen

Vid sidan av skadeståndslagen har det under senare år tillkommit ett stort antal lagregler om skadestånd i olika speciallagar. De flesta av dessa bestämmelser är generella, dvs. de kan tillämpas oavsett om skadan vållats av enskilda eller av det allmänna. Bland de skadetyper som berörts av lagstiftning kan nämnas trafikskador, skador i arbetslivet, skador på grund av integritetskränkningar som en följd av införandet av ny teknik och registerhantering, patientskador och produktskador. Reformarbetet inom skadeståndsrätten kan sägas ha fortsatt etappvis genom förslag och reformer som inom vissa områden inneburit en utbyggnad av skadeståndsrätten och som inom andra rättsområden lett till tillskapandet av nya försäkringsformer.

Utöver dessa generella bestämmelser har det även tillkommit särskilda regler om det allmännas skadeståndsansvar i vissa fall. Bestämmelser om det allmännas ansvar vid fel i inskrivningsväsendet infördes redan före skadeståndslagen i jordabalken (19 kap. 19 §). Under avsnitt 3.2 har även nämnts att det tidigt infördes lagstiftning

om ersättning till oskyldigt häktade. Den s.k. 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m.fl. ersattes, efter utredning av en särskilt tillkallad sakkunnig, av lagen (1974: 515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Dessa och andra lagregler om skadeståndsansvar för det allmänna kommer att behandlas närmare i det följande.

4 Gällande rätt

4.1 Inledning

I detta avsnitt behandlar vi först skadeståndslagens bestämmelser om det allmännas skadeståndsansvar. Därefter presenteras ett antal skadeståndsregler i olika speciallagar som reglerar det allmännas ansvar i särskilda fall. Slutligen tar vi upp viss annan lagstiftning och ersättningspraxis som har anknytning till vårt utredningsuppdrag.

Det allmännas skadeståndsansvar har utförligt behandlats av Bertil Bengtsson i Skadestånd vid myndighetsutövning I (1976) och II (1978), som behandlar de ursprungliga bestämmelserna i skadeståndslagen och även tar upp ansvarsregler för det allmänna vid sidan av skadeståndslagen, samt i Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, 1990. Den senare är delvis att se som ett supplement till de två tidigare, men ger också på åtskilliga punkter en mera ingående analys och lägger tyngdpunkten vid de förändringar av rättsläget som 1989 års lagstiftning har medfört. Det allmännas skadeståndsansvar behandlas även av bland andra Jan Hellner i hans lärobok Skadeståndsrätt (4:e uppl. utgiven 1985). Den som vill ha en fullständig bild av skadeståndslagens bestämmelser om det allmännas ansvar hänvisas att ta del av dessa verk. Härjämte finns mera kortfattade beskrivningar av skadeståndslagens bestämmelser om det allmännas skadeståndsansvar i promemorian Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen (Ds 1989:12) samt i den proposition som utformades på grundval av den nämnda promemorian och som låg till grund för 1989 års reform. (Prop. 1989/90:42.)

Eftersom det således finns utförliga framställningar som beskriver gällande rätt har vi i valt att koncentrera framställningen till vissa grundläggande begrepp och frågor som är av särskilt intresse för att kunna ta ställning till våra förslag. Inledningsvis vill vi dock ge några allmänna synpunkter på skadeståndslagens uppbyggnad.

4.2 Skadeståndslagen

4.2.1 Allmänt om lagens uppbyggnad

Skadeståndslagen (SkL) innebär inte någon uttömmande reglering av den utomobligatoriska skadeståndsrätten, utan kan betecknas som en

ramlag. Bestämmelserna är generella och när de tillämpas i ett konkret fall måste de utfyllas genom tolkning av de allmänt utformade begrepp som finns i lagen (vållande, i tjänsten, myndighetsutövning osv.). Det finns också åtskilliga allmänt erkända skadeståndsrättsliga grundsatser som inte återfinns i lagen, men som ändå skall tillämpas, t.ex. principerna om skyddat intresse, adekvat kausalitet och samverkande skadeorsaker. Att skadeståndslagen inte är uttömmande visar sig också däri att skadeståndsrättlig speciallagstiftning alltjämt består och tillkommer vid sidan av skadeståndslagen.

Skadeståndslagens regler har en generell och allmängiltig karaktär och är i princip tillämpliga vid varje skadefall. Skadeståndslagen är emellertid i första hand tillämplig i utomobligatoriska förhållanden, dvs. när det inte föreligger något avtalsförhållande mellan den som lidit skada och den som han kräver skadestånd av eller när den aktuella skadan i varje fall inte har något samband med ett avtal mellan dessa personer. Enligt lagens 1 kap. 1 § gäller lagens regler "om ej annat är särskilt föreskrivet eller föranledes av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden". Skadeståndslagen är således inte tillämplig om det finns särskilda kontraktsrättsliga lagbestämmelser eller grundsatser som skall tillämpas. När det föreligger ett avtal mellan parterna kan också detta innefatta avtalsvillkor som innebär att skadeståndslagens regler inte skall gälla. Det förekommer vidare för olika avtalstyper oskrivna regler eller grundsatser som, när de är tillämpliga, tar över skadeståndslagens regler. - Skadeståndslagen är inte heller tillämplig om det föreligger särskild skadeståndsrättslig speciallagstiftning som är tillämplig på den aktuella skadan. Det finns även i domstolspraxis utbildade regler om skadestånd i speciella situationer, t.ex. om strikt ansvar vid viss farlig verksamhet. Skadeståndslagens bestämmelser utgör således de grundregler som gäller om inte annan lag, avtal eller särskilda rättsgrundsatser är tillämpliga i det enskilda fallet.

Den viktigaste nyheten i 1972 års skadeståndslag var införandet av nya regler om skadeståndsansvar för stat och kommun, "det allmänna". Före skadeståndslagen svarade visserligen stat och kommun, på samma sätt som enskilda arbetsgivare, för anställdas vållande när de bedrev verksamhet som liknade enskild, t.ex. i bolagsform eller som fastighetsägare. Den som åsamkades skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning var emellertid inte berättigad till någon ersättning av det allmänna utan hans enda möjlighet var att kräva skadestånd av den enskilde tjänstemannen. Denne var dock i regel ersättningsskyldig bara om skadan orsakats genom brott. Det fanns således ingen möjlighet att ställa myndigheten till svars i dessa fall. Denna ordning hade sitt ursprung i en äldre princip enligt vilken det ansågs strida mot den statliga suveräniteten att ställa staten till ansvar för sina handlingar. Principen hade dock redan tidigare

övergetts på många håll och skadeståndslagens nya regler innebar att svensk rätt kom i bättre överensstämmelse med regleringen i andra jämförbara länder.

Genom SkL tillkom en utförlig reglering av skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning, som behandlades i lagens 3 kap. 2-5 §§, 7 § och 10 §. Den grundläggande bestämmelsen om det allmännas ansvar i 3 kap. 2 § innebär att staten och kommun åläggs ett i flera avseenden strängare ansvar än det som gäller för enskilda arbetsgivare enligt 3 kap. 1 § - ren förmögenhetsskada skall ersättas även när det inte föreligger brott och staten och kommun ansvarar också för självständiga medhjälpares vållande liksom för anonyma fel. Vid lagens tillkomst infördes dock samtidigt, genom bestämmelserna i 3-5 §§ och 7 §, särskilda inskränkningar i det allmännas ansvar vilka saknade motsvarighet i fråga om ansvaret för privata arbetsgivare.

Genom de ändringar i 3 kap. SkL som trädde i kraft den 1 januari 1990 har de särskilda begränsningar av ansvaret som föreskrevs i 3-5 §§ numera avskaffats. I det följande skall bl.a. behandlas innebörden av den reformen.

Innan vi går vidare bör det också påpekas att staten och kommun, utanför det område som begränsas av uttrycket "vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar", svarar för eget vållande enligt de allmänna reglerna i 2 kap. 1 § SkL (person- och sakskada), 2 kap. 4 § SkL (ren förmögenhetsskada genom brott) och 1 kap. 3 § SkL (lidande genom brott). Även den allmänna bestämmelsen om principalansvar i 3 kap. 1 § SkL gäller för staten och kommun som arbetsgivare.

4.2.2 Vissa grundläggande begrepp

Skadestånd på grund av eget vållande - culparegeln

Skadeståndsansvar enligt *culparegeln* innebär ansvar för *uppsåt eller oaktsamhet*. Som gemensam svensk beteckning används i skadeståndslagen termen *vållande*. Det bör noteras att inom straffrätten termen vållande används i betydelsen oaktsamt orsakande, i motsats till uppsåt - jfr t.ex. 3 kap. 7 § BrB vållande till annans död. Den latinska termen *culpa* används även inom skadeståndsrätten enligt sin ordalydelse i en mera inskränkt mening för att beteckna enbart oaktsamhet. Uttrycket culpabedömning innebär då en bedömning av om den aktuella handlingen innefattat en sådan oaktsamhet som medför skadeståndsskyldighet. I 2 kap. 1 § SkL används ordet *vårdslöshet* som en synonym för oaktsamhet.

I culpabegreppet anses ingå dels ett objektivt, dels ett subjektivt moment. Objektivt förutsätts för ansvar att den som vållar skadan handlar på ett sätt som avviker från vad som i allmänhet anses riktigt

i en motsvarande situation. Subjektivt krävs det att skadevållaren själv kan anses bära skulden för sitt avvikande handlande. Man skall kunna konstatera att en person av hans slag borde ha betett sig på ett annat sätt, och därvid kan man möjligen i viss omfattning ta hänsyn till hans personliga förutsättningar - ålder, sjukdom etc.

Skadeståndslagen bygger på culparegeln. Den grundläggande regeln om skadeståndsansvar på grund av eget vållande återfinns i 2 kap. 1 § SkL där det stadgas att "var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan, såvida icke annat följer av denna lag".

Hur beskriver man då den oaktsamhet som enligt skadeståndslagen krävs för att någon skall bli skadeståndsskyldig? Enligt den traditionella uppfattningen måste den enskilde för att undgå ansvar iaktta den grad av aktsamhet som kännetecknar en "bonus pater familias", en god familjefar. Denna måttstock gav förmodligen rimlig ledning i ett äldre, mindre komplicerat samhälle men i dag anknyter man i stället till flera olika omständigheter vid culpabedömningen.

Viss ledning kan hämtas i sedvanan, dvs. den aktsamhet som allmänt iakttas. Oftare grundar sig bedömningen på ett lagstadgande eller en föreskrift som ger anvisning om hur man skall handla. I brist på vägledning i författning, tidigare domstolsavgöranden eller sedvana, får domstolen göra en mera skönsmässig bedömning. Denna s.k. fria culpabedömning sker genom en sammanvägning av flera faktorer, såsom risken för skada, den sannolika skadans storlek, möjligheterna att förekomma skada och den handlandes möjlighet att inse risken för skada. En helhetsbedömning utifrån dessa kriterier leder fram till en bedömning av om den som handlat borde ha agerat annorlunda. Utöver vad som nu sagts finns flera omständigheter som påverkar bedömningen av om en viss handling varit culpös. Nödvärn, nöd, tjänsteplikt och samtycke, de s.k. klassiska ansvarsfrihetsgrunderna, är exempel på faktorer som kan påverka bedömningen i det enskilda fallet.

Huvudregeln är att skadeståndsansvar enligt culparegeln endast uppkommer vid *positivt handlande*. Även om det kan tyckas rimligt att var och en ingriper för att förhindra att skada uppkommer skulle det, menar man, föra alltför långt om den som haft möjlighet att handla för att avvärja en skada, men som förhållit sig passiv, alltid skulle bli skadeståndsskyldig. Underlåtenhet att handla kan emellertid i vissa situationer grunda skadeståndsansvar. Den som enligt lag eller annan föreskrift är skyldig att vidta åtgärder för att förebygga skada kan ådra sig ansvar för underlåtenhet. Arbetsgivares ansvar enligt arbetsmiljölagstiftningen och fastighetsägares skyldighet att hålla fastigheten i skick är exempel på detta. Enligt allmänna rättsgrundsatser anses också föräldrar vara skyldiga att handla så att deras minderåriga barn inte vållar skada. Och den som framkallar fara

måste ingripa för att avvärja skaderisken om han vill undgå ersättningsskyldighet.

En annan förutsättning för skadeståndsskyldighet enligt 2 kap. 1 § SkL är att det måste finnas ett orsakssamband mellan vållandet och skadan. Den uppsåtliga eller oaktsamma handlingen skall ha orsakat skadan på ett inte alltför oförutsebart eller säreget sätt. Man brukar med juridisk terminologi säga att det måste föreligga *adekvat kausalitet* mellan den handling som påstås ha orsakat skadan och den uppkomna skadan. Vid strikt ansvar är det i stället den skadeståndsgrundande omständigheten eller händelsen - häktningen, den oriktiga registeruppgiften, sprängningen, grävningen - som skall ha orsakat skadan. Den s.k. adekvansbedömningen innefattar många komplikationer som dock inte kommer att utvecklas här.

Culparegeln kan sägas bygga på tanken att det finns olika aktsamhets- och handlingsregler i samhället och att skadeståndsskyldighet uppstår när man bryter mot dessa regler och därigenom orsakar skada. En begränsning ligger emellertid däri att varje aktsamhets- eller handlingsregel är avsedd att skydda ett visst intresse och att det bara är skador som drabbar detta det s.k. *skyddade intresset* som medför skadeståndsansvar. Denna inskränkning i culparegelns tillämpning är nära besläktad med frågan om ersättning för s.k. tredjemansskada, dvs. ersättning för indirekt tillfogad skada. Som huvudregel gäller att ekonomiska förluster som drabbar någon till följd av att en annan person lidit direkt skada inte medför rätt till skadestånd. Frågan om kretsen av ersättningsberättigade och särskilt principen om skyddat intresse blir av speciellt intresse vid myndighetsbeslut som ju ofta får konsekvenser för en större grupp personer. Principen om skyddat intresse behandlas särskilt under avsnitt 12 nedan.

Ren förmögenhetsskada

Begreppet ren förmögenhetsskada definieras i 1 kap. 2 § SkL. Med ren förmögenhetsskada menas sådan förmögenhetsskada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Ren förmögenhetsskada uppkommer t.ex. när någon frånluras pengar genom bedrägeri eller när den som är frihetsberövad går miste om inkomst. Förmögenhetsskada kan emellertid även uppkomma som en följd av person- eller sakskada, t.ex. när den som blir påkörd av en bil förlorar inkomst under sjukskrivningstiden.

Definitionen infördes i lagen därför att man ville göra tydlig den skillnad som finns mellan ren förmögenhetsskada och sådan förmögenhetsskada som utgör en följdskada till person- eller sakskada. När det i 2 kap. 1 § SkL, den grundläggande regeln om ansvar för eget vållande, talas om ersättning för person- eller sakskada innefattas

nämligen häri sådana förmögenhetsskador som utgör följdskador till person- eller sakskador. Detta framgår av reglerna i 5 kap. SkL om skadeståndets bestämmande. Ren förmögenhetsskada å andra sidan ersätts inte enligt 2 kap. 1 §. Den som åsamkats ren förmögenhetsskada är enligt skadeståndslagen berättigad till ersättning enbart om skadan vållats genom brott (2 kap. 4 §) eller om skadan vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning (3 kap. 2 §). Utanför skadeståndslagen förekommer emellertid, t.ex. i LEF och i datalagen, regler som innebär att ersättning skall utgå även för ren förmögenhetsskada. I kontraktsförhållanden gäller också som huvudregel skadeståndsskyldighet för den som vållat ren förmögenhetsskada.

I förarbetena till skadeståndslagen gavs inte några egentliga skäl till varför ansvaret enligt den allmänna culparegeln endast skulle omfatta person- och sakskada. Detta överensstämde i och för sig med vad som redan tidigare ansågs gälla och departementschefen uttalade i propositionen att goda skäl talade för att bibehålla en sådan begränsning av ansvaret. Han utvecklade emellertid inte dessa skäl. (Prop. 1972:5 s. 157.) Allmänt kan sägas att en inskränkning av ansvaret för ren förmögenhetsskada har ansetts nödvändig för att förhindra att skadeståndsansvaret blir alltför vittgående och medför osäkerhet och icke önskvärda störningar i det ekonomiska livet. Frågan behandlas utförligt av Jan Kleinemann i hans avhandling Ren förmögenhetsskada, 1987. (Se även avsnitt 7.3.3 nedan.)

Även om man inte var beredd att i lag vidga möjligheten till ersättning för ren förmögenhetsskada, utöver vad som tidigare hade gällt, så angavs samtidigt i skadeståndslagens förarbeten att den valda utformningen inte utgjorde något hinder mot en utveckling i rättspraxis av ett mera vidsträckt skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada, även utom kontraktsförhållanden. Någon tydlig utvidgning i denna riktning har emellertid inte skett efter skadeståndslagens tillkomst. I rättsfallet NJA 1987 s. 692 biföll dock Högsta domstolen en skadeståndstalan avseende ersättning för ren förmögenhetsskada, trots att skadan varken var en följd av något brott eller hade uppkommit i ett kontraktsförhållande mellan parterna. Talan fördes där av ett bolag som beviljat lån mot säkerhet i form av panträtt i en fastighet. Lånet hade beviljats sedan fastighetens värde bestämts genom ett värderingsutlåtande som i efterhand visade sig vara felaktigt. Svarande var det företag vars anställde värderingsman av vårdslöshet utfärdat det felaktiga värderingsutlåtandet. Bertil Bengtsson anger, i sin översikt över svensk rättspraxis beträffande skadestånd utom kontraktsförhållanden avseende åren 1985 till 1988, att rättsfallet möjligen kan bli utgångspunkt för en ytterligare vidgning av ansvaret för ren förmögenhetsskada i rättspraxis. Han förutser dock att några mera radikala ändringar knappast torde vara möjliga utan lagstiftning.

Ideell skada

Liksom person- och sakskada innefattas både ren förmögenhetsskada och sådan förmögenhetsskada som är en följd av person- eller sakskada i begreppet *ekonomisk skada*. Det är i samtliga dessa fall fråga om skador som medför en ekonomisk förlust för den skadelidande. I motsats till ekonomisk skada står *ideell skada*. Ideell skada kan enkelt beskrivas som den skada som består i att någon drabbas av obehag eller lidande eller får men för framtiden som inte kan direkt värderas i pengar.

I skadeståndslagen finns bestämmelser om ersättning för ideell skada i 1 kap. 3 § och i 5 kap. 1 §. Ersättning för ideell skada utgår enligt 5 kap. 1 § SkL när sådan skada uppkommer som en följd av en personskada. Ersättningen skall i dessa fall utgöra en ekonomisk kompensation för "sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan". Enligt 1 kap. 3 § SkL utgår ersättning för ideell skada vid vissa brott mot den personliga integriteten, när den för brott utsatta tillfogats lidande. I dessa fall behöver det inte ha uppkommit någon personskada. Ideell skada behandlas särskilt i avsnitt 13 nedan.

Principalansvar

Före skadeståndslagen fanns inte i svensk rätt några lagregler om arbetsgivares ansvar för skador som vållats av hans arbetstagare, s.k. *principalansvar*. Det fanns således inte någon allmän skyldighet för en arbetsgivare att ersätta sådana skador. Juridiska personer svarade visserligen för handlande av sina organ, t.ex. verkställande direktören i ett aktiebolag, men detta ansågs inte utgöra något egentligt principalansvar utan sågs som en del av den allmänna regeln om ansvar för eget vållande. I rättspraxis hade utvecklats vissa grundsatser om principalansvar utanför kontraktsförhållanden. De innebar att en arbetsgivare i vissa fall ansvarade för skada som drabbat utomstående, nämligen om den vållats av sådana anställda som hade en drifts- eller arbetsledande befattning, eller som anförtrotts särskilt ansvarsfulla uppgifter. I kontraktsförhållanden gällde däremot att parterna i allmänhet ansvarade för skador vållade av alla anställda eller andra medhjälpare.

Med skadeståndslagen infördes en generell regel om arbetsgivares ansvar för arbetstagares vållande. 3 kap. SkL har rubriken skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna och kapitlets 1 § innehåller den grundläggande regeln om arbetsgivares principalansvar.

Principalansvaret omfattar person- och sakskador som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten samt ren förmögenhetsskada som arbetstagare vållar i tjänsten genom brott. Det är alltså

fråga om sådana skador som anges i den grundläggande culparegeln i 2 kap. 1 § och i regeln om ansvar för ren förmögenhetsskada vållad genom brott i 2 kap. 4 § SkL. För att bestämmelsen skall bli tillämplig måste ett antal förutsättningar vara för handen.

Det krävs för det första att den som vållat skadan är *arbetstagare i någons tjänst*. I förarbetena till skadeståndslagen sägs härom att arbetsgivarens ansvar gäller i vart fall alla som omfattas av vad som brukar kallas "det civilrättsliga arbetstagarbegreppet". Detta innebär bl.a. att även en tillfälligt anställd omfattas, medan paragrafen däremot i regel inte är tillämplig när skada vållats av en medhjälpare som är självständig företagare. Det finns dock allmänna rättsgrundsatser som i vissa fall gör uppdragsgivaren ansvarig också för skada vållad av en självständig medarbetare. Detta gäller i avtalsförhållanden, men även i vissa utomobligatoriska grannelagsförhållanden. När det gäller grannelagsförhållanden är emellertid numera i allmänhet miljöskadelagen tillämplig. Där regleras denna fråga särskilt. Enligt 6 kap. 4 § SkL likställs vissa andra kategorier med arbetstagare vid tillämpning av lagen. Detta gäller bl.a. värnpliktiga och skolelever som utför arbete under sin utbildning. (Se angående arbetstagarbegreppet vidare bl.a. Hellner, s. 115 ff.)

Bestämmelsen i 3 kap. 1 § SkL omfattar alla arbetsgivare och arbetstagare och gäller således även i statlig och kommunal verksamhet, om det inte är fråga om sådan skada vållad vid myndighetsutövning, som ersätts jämlikt 3 kap. 2 § SkL, eller om skada i kontraktsförhållanden. När det gäller utomobligatoriska skador som uppkommer utanför det område som regleras i 3 kap. 2 § gäller således samma regler, oavsett om skadan uppkommit i offentlig eller i enskild verksamhet.

För att principalansvar skall inträda krävs vidare att skadan vållats genom fel eller försummelse. Uttrycket *vållar genom fel eller försummelse* i 3 kap. 1 § SkL återkommer i bestämmelsen om det allmännas ansvar i 3 kap. 2 §. (Se vidare avsnitt 4.2.3 nedan.) I båda fallen formuleras alltså det vållande som grundar ansvar på samma sätt.

I propositionen med förslag till skadeståndslag uttalade departementschefen i specialmotiveringen till 3 kap. 1 § angående vållandebedömningen.

> I fråga om beskaffenhet av den skadevållande handlingen har skadeståndskommittén utgått från att principalansvar skall inträda endast under förutsättning att arbetstagaren har handlat culpöst i objektiv mening, dvs. har åsidosatt de aktsamhetsnormer som den allmänna culparegeln vilar på. Kommittén har emellertid också förutsatt att ansvarighet skall kunna åläggas en arbetsgivare vid s.k. anonym culpa och vid kumulerade fel. Det betyder bl.a., att principalansvar skall kunna tillämpas även om en skadevållande på

> grund av brister i det subjektiva rekvisitet inte kan åläggas personligt skadeståndsansvar. Med dessa utgångspunkter har kommittén valt uttrycket "vållar" för att beteckna sådant handlande av en arbetstagare som skall kunna utlösa principalansvar. Ståndpunkten har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen.
>
> För egen del kan jag i sak ansluta mig till kommitténs ståndpunkt. Med den mer neutrala innebörd som jag i det föregående har tillagt begreppet "vållande", ... nämligen som en allmän beteckning för sådant handlande av en fysisk person som över huvud taget kan utlösa skadeståndsansvar för honom, bör emellertid kravet på objektivt åsidosättande av culparegelns handlingsnormer komma till uttryck i lagtexten, lämpligen genom att där talas om skada som arbetstagaren vållar genom "fel eller försummelse". (Prop. 1972:5 s. 469.)

Här framträder ett objektivt vållandebegrepp; individuella, subjektiva ursäkter för den skadegörande handlingen skall i princip sakna betydelse. Som framgår av det följande framträder resonemang av detta slag bl.a. i motiven till nuvarande regler om det allmännas ansvar. (Se avsnitt 4.2.3 nedan, jfr dock Hellner, s. 119 som ej funnit stöd för sådana resonemang i rättspraxis.)

Det är den skadelidande som skall bevisa att skadan vållats genom fel eller försummelse, men det krävs inte att han kan peka ut någon viss person som varit vårdslös. Är det klart att någon på företaget eller myndigheten begått det fel som lett till skadan räcker det för skadeståndsskyldighet. Man talar i sådana fall om *anonym culpa*.

En ytterligare förutsättning för principalansvar är att skadan vållats av arbetstagaren *i tjänsten*. Inte heller detta begrepp låter sig enkelt definieras. En huvudregel kan dock sägas vara att handlingar som företas under tjänstetid anses företagna i tjänsten, även om de inte ingår i arbetstagarens egentliga arbetsuppgifter, medan åtgärder på fritiden endast i undantagsfall kan ådra arbetsgivaren ansvar. Ett allmänt undantag gäller för "abnormhandlingar", dvs. handlingar som är helt oförutsägbara.

Tanken bakom principalansvaret är att arbetsgivaren skall bära risken för skador som vållas i arbetet. En sådan ordning ger ett bättre ekonomiskt skydd för den skadelidande och anses också stimulera arbetsgivaren att vidta åtgärder för att minska skaderisken. Viktigt är att arbetsgivaren kan skydda sig mot de flesta skaderisker genom ansvarsförsäkring, medan det hör till undantagen att en anställd kan få försäkringsskydd beträffande skada han vållar i sin yrkesutövning. Vissa yrkesutövare - läkare, advokater, brevbärare m.fl. - har dock denna möjlighet.

Fram till skadeståndslagens tillkomst hade arbetstagare som huvudregel ett oinskränkt personligt ansvar för skador vållade i tjänsten enligt allmänna skadeståndsregler. Med skadeståndslagen frångicks emellertid principen om fullt ersättningsansvar för arbetstagare och

enligt 4 kap. 1 § SkL gäller nu att man skall pröva om och i vilken omfattning en arbetstagare bör åläggas betalningsansvar för skada han vållar i sitt arbete. Han blir ersättningsskyldig endast om "synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter". Regeln är tillämplig också när arbetstagaren vållat skada genom brottslig handling. Att skadan uppkommit genom brott utgör emellertid typiskt sett skäl för att visa mindre mildhet mot arbetstagaren än annars.

4.2.3 3 kap. 2 § SkL - den grundläggande bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar

De begrepp och bestämmelser som ovan beskrivits är alla väsentliga för förståelsen av den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § SkL. Vi skall nu något närmare beskriva den bestämmelsen som har följande lydelse;

Staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Vad som sägs i första stycket om kommun gäller också landstingskommun, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet.

Ersättningsskyldighet åligger stat eller kommun

Skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § SkL kan åläggas staten eller kommun. Enligt paragrafens andra stycke skall vad som sägs om kommun även gälla vissa andra sammanslutningar. Att stat eller kommun ansvarar även om skadan i realiteten vållats av en viss myndighet eller av en privat uppdragstagare hänger samman med regelns uppbyggnad kring begreppet myndighetsutövning. I det kommittéförslag som låg till grund för förslaget om en särskild reglering av det allmännas ansvar hade man föreslagit att principen skulle vara att det organ som vållat skadan också skulle utge ersättning. I propositionen valde man emellertid att anknyta det allmännas ansvar till begreppet myndighetsutövning, som stod för vad som kunde betecknas som samhällets överhöghet över medborgarna. All myndighetsutövning hade, menade man, sitt ursprung i offentligrättsliga regler som gav stat och kommun vissa exklusiva maktbefogenheter och den som utförde en uppgift som utgjorde ett led i myndighetsutövning fick därmed anses utöva sådana maktbefogenheter som endast tillkom stat och kommun. Det var därmed naturligt att det ekonomiska ansvaret skulle bäras av staten eller kommun. (Se

prop. 1972:5 s. 321 f.)

I propositionen tog man även upp frågan att det i åtskilliga fall kunde uppkomma tveksamhet om staten eller en viss kommun skulle bära ansvaret för skada som vållats vid utövning av offentlig myndighet. Enligt lagtexten skall frågan besvaras på grundval av en bedömning huruvida det är staten eller en kommun som svarar för verksamhetens fullgörande. Enligt departementschefen kunde bedömningen inte ske enbart med utgångspunkt i en distinktion mellan statlig och kommunal verksamhet. Inte heller kunde man avgöra ansvarsfrågan genom att bestämma vilket intresse verksamheten tjänar. All utövning av offentlig myndighet kunde nämligen ytterst sägas vara i samtliga medborgares och därmed i samhällets, dvs. statens intresse. Man borde i stället använda en pragmatisk metod och fästa stort avseende vid de ändamålssynpunkter som varit avgörande för funktionsfördelningen mellan stat och kommun. Vägledning för bedömningen borde därvid sökas i flera olika anknytningsmoment såsom om befattningshavare i det organ som utövat myndighet varit tillsatta av stat eller kommun, om verksamheten finansierats med hjälp av statliga eller kommunala medel och om staten eller kommun haft att utöva kontroll över och fastställa regler för verksamheten. (Se vidare den utförliga diskussionen i prop. 1972:5 s. 507 ff.)

Ersättning utgår för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada

Som tidigare beskrivits omfattar det allmännas ansvar enligt 3 kap. 2 § SkL såväl person- och sakskada som ren förmögenhetsskada. Därmed sträcker sig det allmännas ansvar längre än det grundläggande culpaansvaret enligt 2 kap. 1 § och principalansvaret enligt 3 kap. 1 § SkL, som ju enbart avser person- och sakskada.

I förarbetena till skadeståndslagen diskuterades ingående frågan om det allmänna borde åläggas att ersätta ren förmögenhetsskada som uppkommer genom felaktig myndighetsutövning. Flera skäl anfördes därvid för denna utvidgning av ansvaret jämfört med allmänna skadeståndsregler. För det första angavs det vara betydligt vanligare att åtgärder som innefattar myndighetsutövning berör den enskildes ekonomiska förhållanden än att de innebär ingrepp mot hans person eller egendom. Genom felaktiga myndighetsbeslut och åtgärder i förvaltningsverksamheten kunde således det allmänna förorsaka allvarliga ekonomiska skador för enskilda. Man pekade vidare på att samhällsutvecklingen medfört en snabb expansion av den offentliga sektorn som inneburit en långtgående och alltmer detaljerad reglering av den offentliga förvaltningen. Verksamheten hade därmed blivit alltmer komplicerad och sades ställa ständigt större krav på offentliga

funktionärers kunskaper och skicklighet. Trots utbildnings- och informationsinsatser måste det anses ofrånkomligt att att denna utveckling ökade risken för fel och misstag, även sådana av allvarlig beskaffenhet. Ett annat skäl som anfördes var att man genom att ålägga det allmänna ett ansvar för ren förmögenhetsskada som vållats genom fel och försummelse vid myndighetsutövning kunde åstadkomma en socialt rättvis och en ekonomiskt rationell fördelning av kostnaderna för dessa skador. Visserligen kunde reparationsintresset från sociala synpunkter anses starkare vid integritetskränkningar men man pekade på att också myndighetsutövning - t.ex. en felaktig indragning av körkort eller en oriktig vägran att ge näringstillstånd - kunde leda till socialt ömmande konsekvenser. Ytterligare togs upp att det moment av direkt eller indirekt tvång och monopol som karaktäriserar myndighetsutövning saknar motsvarighet inom den enskilda sektorn. Detta fick till följd att förhållandet mellan den enskilde och samhällsorganen i åtskilliga fall kunde uppvisa drag som liknade en kontraktsrättslig relation, vilket gjorde det naturligt att dra en parallell till privaträttsliga skadeståndsregler. Det kunde därmed knappast anses mer anmärkningsvärt om det allmänna i dessa fall fick svara för de ekonomiska följderna av fel och brister vid myndigheternas fullgörande av sina åligganden enligt offentligrättsliga regler än att en avtalspart fick ta det ekonomiska ansvaret om han inte fullgör sina kontraktsenliga förpliktelser. Slutligen pekade man på att ett ansvar för det allmänna i fråga om ren förmögenhetsskada vid fel eller försummelser som avser myndighetsutövning gällde i praktiskt taget alla övriga västeuropeiska länder, med en utvecklingsnivå jämförbar med den svenska. Sverige intog således en särställning i detta avseende medan det i bl.a. Norge, Danmark och Finland redan fanns eller höll på att införas ett sådant ansvar för det allmänna.

Ansvaret omfattar skada som vållas genom fel eller försummelse

Liksom övriga regler i skadeståndslagen innebär 3 kap. 2 § SkL ett ansvar för styrkt vållande. Det är således fråga om ett culpaansvar men enligt departementschefens uttalanden i propositionen med förslag till skadeståndslag bör frågan huruvida skadeståndsansvar föreligger avgöras på grundval av en mer objektiv bedömning av det förfarande som har orsakat skadan. (Jfr beträffande det allmänna principalansvaret det ovan återgivna citatet ur prop. 1972:5 s. 469.) De handlingsnormer som ligger till grund för den allmänna culparegeln bör emellertid bilda utgångspunkt för bedömningen av om skadeståndsskyldighet föreligger. I propositionen anfördes härom.

> I överensstämmelse med den ståndpunkt som jag har intagit i fråga om det allmänna principalansvaret anser jag för egen del, att ansvar skall kunna åläggas staten eller en kommun inte bara på grund av

anonyma eller kumulerade fel utan också i fall då skadevållaren kan åberopa sådana subjektiva ursäkter för sitt objektivt culpösa handlingssätt som fritar honom från personligt skadeståndsansvar. Även om man kan konstatera att det har brustit i en myndighets handläggning av ett visst ärende lär det många gånger vara omöjligt att konstatera subjektiv culpa hos en bestämd befattningshavare. Det allmänna bör det oaktat kunna åläggas att utge ersättning för skadan. Med denna utgångspunkt är det tydligt att det inte bör komma i fråga att begränsa ansvarigheten till fall då någon befattningshavare kan ådömas ansvar för ämbetsbrott - en reglering som f.ö. är olämplig också med tanke på en eventuell avkriminalisering av tjänstefelen. Inte heller kan jag biträda förslaget att skadeståndsansvar skall inträda bara när skada har vållats *uppsåtligen* eller av *oaktsamhet*. Man får enligt min mening i stället använda ett neutralt uttryckssätt som tillåter en objektiv bedömning av det förfarande som har orsakat skadan. Jag anser i likhet med kommittén och i överensstämmelse med vad jag har föreslagit i fråga om bestämmelsen i 3 kap. 1 § om principalansvar, att förutsättningen att culparegelns handlingsnormer objektivt sett åsidosatts bör komma till uttryck i lagtexten genom att där talas om skada som *vållas genom fel eller försummelse*. (Prop. 1972:5 s. 497.)

Ansvaret enligt 3 kap. 2 § omfattar således anonyma och kumulerade fel men också sådana fel som framstår som ursäktliga från subjektiv synpunkt. Här kunde dock tidigare en tillämpning av den s.k. standardregeln innebära att det allmänna befriades från ansvar (jfr härom nedan).

Skadan måste ha vållats vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar

Det viktigaste kriteriet för att avgränsa det allmännas ansvar är kravet att skadan skall ha vållats "vid myndighetsutövning". Vi behandlar detta begrepp särskilt under avsnitt 4.3 nedan.

Som tidigare beskrivits hade kommittén i 1958 års förslag valt att avgränsa det allmännas ansvar med hänvisning till verksamhetens form. Ansvaret skulle därvid i princip omfatta fel och försummelser begågna hos myndigheter. Med den valda lösningen, där begreppet myndighetsutövning är det centrala spelar det däremot inte någon roll vem som utövar viss verksamhet så länge det är staten eller kommun som svarar för dess fullgörande. Det allmänna kan inte komma ifrån sitt ansvar genom att delegera uppgifter till utomstående, utan ansvarar för fel och försummelser "i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar", dvs. också hos ett privat företag eller av en enskild om skadan vållats vid myndighetsutövning som dessa fått i uppdrag att utföra helt eller delvis. Det förutsätts därvid att beslutet eller åtgärden som vållat skadan skulle ha utgjort ett naturligt led i en motsvarande, av stat eller kommun driven verksamhet som

i så fall skulle ha inneburit myndighetsutövning. (Se vidare avsnitt 8.4.2 nedan samt Bengtsson, 1990, s. 45 ff och där anförda arbeten.)

4.2.4 Det allmännas ansvar efter 1989 års reform

Vållandebedömningen efter utmönstringen av standardregeln

Före 1989 års lagändringar blev det vid vållandebedömningen enligt 3 kap. 2 § SkL aktuellt att undersöka om standardregeln i 3 kap. 3 § var tillämplig. Enligt denna förelåg ersättningsskyldighet "endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning". Det räckte således inte alltid att den skadade kunde styrka att stat eller kommun varit vållande. Skadeståndskravet kunde ändå ogillas om man inte ansåg sig kunna kräva bättre av myndigheten med hänsyn till de förhållanden varunder den arbetade.

Som exempel på omständigheter som kunde medföra att standardregeln blev tillämplig nämnde motiven mindre dröjsmål på grund av bristfällig planering eller otillräckliga resurser, smärre förbiseenden och misstag på grund av brådskande förhållanden, samt stor arbetsbörda. I särskild grad tog regeln sikte på ansvar för bristande kontroll och felaktiga upplysningar från myndigheternas sida. Allmänt kan det sägas ha varit avsikten att inskärpa vikten av en realistisk bedömning av myndigheternas handlande.

Standardregelns betydelse beskrivs i den promemoria som låg till grund för 1989 års lagstiftning (Ju 1989:12 s. 32 ff). Där framgår att bestämmelsen ganska ofta åberopades av JK som ett skäl mot att ålägga staten skadeståndsansvar och att den också i domstolarnas praxis inte sällan utgjorde ett skäl för att ogilla skadeståndstalan mot det allmänna, även om bestämmelsen inte alltid uttryckligen åberopades i domen. Den ansågs ha särskild betydelse i vissa situationer, bl.a. vid obligatorisk kontrollbesiktning och i fråga om upplysningar från en myndighet. Även vid skönsmässiga bedömningar, bevisvärdering och vissa rättsliga tolkningsfrågor ansågs den kunna spela en väsentlig roll. Exempel på avgöranden där standardregeln torde ha haft denna betydelse är rättsfallen NJA 1979 s. 180 och NJA 1985 s. 360. I NJA 1987 s. 867 hänvisade domstolen uttryckligen till regeln.

Standardregeln utgjorde en specialbestämmelse som saknade motsvarighet i skadeståndsrätten i övrigt. I förarbetena till 1989 års reform beskrev departementschefen bestämmelsen. Hon menade därvid att det torde vara svårt för en skadelidande att ha förståelse för att han skulle bli utan ersättning, även om det slås fast att han har tillfogats en ersättningsgill skada genom fel hos en myndighet, med motiveringen att myndighetens verksamhet trots felet måste anses ha hållit en skälig standard. Regeln gav enligt departementschefen

uttryck för en snål inställning och regleringen framstod som ganska komplicerad och svårbegriplig, till och med utmanande, med sin bedömning i två steg av om det förekommit ett sådant fel som kunde föranleda ansvar.

Upphävandet av standardregeln innebär att numera den vållandebedömning som skall göras enligt 3 kap. 2 § SkL blir avgörande för frågan om skadeståndsansvar kan åläggas eller ej. I motiven till lagändringen angav departementschefen att de riktlinjer för bedömningen av olika situationer som framgår av skadeståndslagens motiv och av rättspraxis alltjämt skall vara vägledande. (Prop. 1989/90:42 s. 15.) Vid prövningen av om skadeståndsgrundande fel eller försummelse har förekommit från myndigheternas sida kan man liksom tidigare ställa frågan vad som rimligen kan krävas med hänsyn till den aktuella verksamhetens art och ändamål. Man skall alltjämt ta hänsyn till sådana omständigheter som att ett beslut eller en åtgärd har varit brådskande och rört en juridiskt invecklad fråga, att det har varit praktiskt omöjligt att åstadkomma en perfekt kontroll eller att en upplysning lämnats under sådana omständigheter att den enskilde inte gärna kunde fästa avgörande vikt vid den. Det avgörande blir härvid "de krav på rättssäkerhet, noggrannhet och korrekt handläggning som den enskilde rimligen har kunnat ställa i den aktuella situationen. Har myndigheten brustit i något av dessa avseenden, hjälper det inte att man från det allmännas sida kan åberopa särskilda förhållanden som gör handlandet i viss mån ursäktligt, t.ex. att felet har berott på tjänstemannens bristande erfarenhet, höga arbetsbörda eller hastigt påkomna sjukdom. Detta överensstämmer med vad som gäller i fråga om enskilda arbetsgivares ansvar för sina anställdas vållande." (Prop. 1989/90:42 s. 15.) Myndigheternas handlande skall således värderas inte ur deras eget perspektiv utan ur allmänhetens synvinkel. Det är resultatet av tjänstemannens handlande och inte orsakerna till detta som blir mest väsentliga vid bedömningen. Man kan därmed närmast tala om en sådan objektiv culpabedömning som SkL:s motiv var inne på.

Liksom tidigare skall vållande anses föreligga även vid anonyma fel, när inte någon viss person kan bindas till åtgärden, och vid s.k. kumulerade fel, dvs. när ett antal mindre misstag eller förbiseenden som inte var för sig men däremot tillsammans måste anses innefatta fel eller försummelse.

Utmönstringen av passivitetsregeln

Genom 1989 års lagändringar avskaffades även den s.k. passivitetsregeln i 3 kap. 4 § SkL. Passivitetsregeln innebar att den som utan giltig anledning avstått från att försöka få till stånd en ändring av ett beslut som vållat skada inte hade rätt till skadestånd. Framför allt

gällde kravet att den enskilde måste överklaga ett oriktigt beslut eller försöka få det ändrat genom s.k. särskilt rättsmedel innan han kunde begära skadestånd. Regeln tillämpades i bl.a. i det s.k. Alvgardmålet, där staten inte kunde åläggas ansvar för ett påstått felaktigt beslut om betalningssäkring redan av det skälet att Alvgard utan giltig anledning avstått från att överklaga beslutet.

När passivitetsregeln nu upphävts blir det i dessa situationer närmast den allmänna medvållanderegeln i 6 kap. 1 § som kan tänkas bli tillämplig. Enligt den regeln kan jämkning av skadestånd ske om den skadelidande medverkat till skadan. Förarbetena till 1989 års lagstiftning - där viss oenighet rådde om i vilken utsträckning medvållandebestämmelsen skulle komma att tillämpas i fall där 3 kap. 4 § tidigare åberopats - ger vid handen att det endast i undantagsfall torde bli aktuellt att jämka på grund av medvållande när en skadad försummat att överklaga ett beslut, och ännu mera sällan på grund av att han underlåtit att använda ett särskilt rättsmedel.

Utmönstringen av särregleringen beträffande ren förmögenhetsskada vållad i näringsverksamhet

Vid skadeståndslagens tillkomst infördes i 3 kap. 5 § en särskild regel som innebar att rätten till ersättning enligt 2 § för ren förmögenhetsskada begränsades när skadan uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet. I dessa fall skulle ersättning endast utgå om det, med hänsyn till vissa uppräknade omständigheter, kunde anses skäligt. I förarbetena hänvisades bl.a. till risken för vittgående ersättningskrav och det mindre behovet av att i dessa fall ta sociala och humanitära hänsyn. Bestämmelsen avskaffades genom 1989 års reform. De skäl som anfördes var främst regelns ringa praktiska betydelse, det diskutabla i att hänvisa till skälighet i dessa fall, regelns oklarhet samt de negativa effekter den kunde få på den allmänna inställningen till lagstiftningen om det allmännas ansvar. Utmönstringen av denna regel kan sägas spegla den förändrade inställning till lagstiftningen som också vårt arbete vilar på. Med en ökad fokusering på den enskildes rätt och rättssäkerhet anses inte de tidigare framförda argumenten för viss restriktivitet längre väga lika tungt.

4.3 Särskilt om begreppet myndighetsutövning

4.3.1 Inledning

Begreppet myndighetsutövning återfinns i flera centrala lagar. Vi skall först översiktligt beskriva begreppets användning i dessa författningar och återkommer sedan med en närmare beskrivning av

vad det innebär i olika fall.

I *1971 års förvaltningslag* föreskrevs att vissa från rättsäkerhetssynpunkt centrala bestämmelser, om bl.a. kommunikation, motivering av beslut och delgivning var tillämpliga enbart när det var fråga om offentlig myndighetsutövning. Detta angavs i lagens 3 §, som emellertid inte innehöll uttrycket myndighetsutövning utan i stället talade om "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande".

I den nu gällande *1986 års förvaltningslag* (SFS 1986:223) använder man begreppet myndighetsutövning i stället för den definition som fanns i den äldre lagens 3 §. Särskilda krav ställs på handläggningen av ärenden som avser myndighetsutövning. I propositionen anförde departementschefen att innebörden av termen numera fick anses vara så känd att man inte behövde behålla definitionen i lagen och vidare att införandet av begreppet myndighetsutövning i lagtexten inte var avsett att innebära någon ändring i sak.

I *regeringsformen* används termen myndighetsutövning i 11 kap. 6 § RF för att avgränsa i vilka fall det krävs lagstöd för att överlämna förvaltningsuppgifter till privata rättssubjekt. Begreppet återfinns också i 11 kap. 7 § RF där förvaltningsmyndigheternas självständighet markeras. Enligt uttalanden i förarbetena (prop. 1973:90 s. 397, samt prop. 1975/76:209 s. 165) när 11 kap. 6 § fick sin nuvarande lydelse betyder myndighetsutövning här detsamma som i 1971 års förvaltningslag.

Inom *straffrätten* används begreppet myndighetsutövning för att bestämma det straffbara området för brotten tjänstefel och grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB. I det lagstiftningsärende som gav regeln dess nu gällande lydelse (SFS 1989:608) hänvisades beträffande uttryckets definition till motiven till den då gällande bestämmelsen om myndighetsmissbruk (SFS 1975:667, prop. 1975: 78). Där definierades myndighetsutövning som beslut eller faktiska åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter och som kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler. I 1975 års regel omfattade straffansvaret endast åtgärder som självständigt utgjorde myndighetsutövning. Detta uttrycktes genom användningen av prepositionen "i" före ordet myndighetsutövning. I 1989 års regel används i stället begreppet "vid myndighetsutövning". Detta är samma uttryck som återfinns i 3 kap. 2 § SkL.

I *skadeståndslagen* 3 kap. återfinns begreppet myndighetsutövning som där används för att avgränsa tillämpningsområdet för de särskilda reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Det grundläggande skälet för att den skadelidandes ersättningsmöjligheter borde

utvidgas just vid felaktig myndighetsutövning var enligt motiven att den enskilde här intog en beroendeställning som kunde ta sig uttryck i antingen att beslutet eller åtgärden var förpliktande för honom, eller att det allmänna, i fråga om beslut eller åtgärder som gynnade den enskilde, intog en monopolställning. I propositionen med förslag till skadeståndslag angav departementschefen bl.a. att ett utmärkande drag för de förvaltningsakter som han ville beteckna som utövning av offentlig myndighet var att de ytterst var uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot medborgarna. Karaktäristiskt för dessa förvaltningsakter sades vidare vara att de kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler, inte på grund av avtal eller andra regler av privaträttslig natur. Han pekade också på att de organ som svarar för dessa förvaltningsakter kan sägas inta en monopolställning eftersom enskilda rättssubjekt inte kan vidta åtgärder eller fatta beslut med motsvarande rättsverkningar som följd.

Utöver i nu nämnda lagar begagnas termen myndighetsutövning för att definiera tillämpningsområdet för bestämmelser i ett tjugotal olika författningar. Begreppet finns således bl.a. i 3 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (jfr även 19 § förslaget till en ny lag om offentlig anställning i SOU 1992:60), i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut samt i JO-instruktionen och i lagen om JK:s tillsyn.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att begreppet myndighetsutövning har i huvudsak samma innebörd inom olika områden av lagstiftningen. De ändamålssynpunkter som varit vägledande i de olika lagstiftningarna skiljer sig emellertid åt. I 1975 års proposition rörande ämbetsansvaret (prop. 1975:78 s. 142 f) sägs t.ex. att bestämmelsen i skadeståndslagen har en främst reparativ funktion medan straffbestämmelsen i första hand skall tillgodose preventiva syften.

Utan att gå in i detalj på vilka verksamheter som innefattar myndighetsutövning kan som typfall nämnas beslut av dömande, polisiära och exekutiva instanser samt av åklagare och länsstyrelser. Vidare vissa beslut; inom den offentliga sjukvården t.ex. tvångsintagning, inom militärväsendet t.ex. inkallelse, inom skolväsendet t.ex. disciplinära åtgärder, inom väg- och gatuhållning t.ex. avstängning av väg samt även beslut som utgör led i obligatorisk offentlig kontrollverksamhet beträffande t.ex. bilar, livsmedel eller läkemedel.

Det är viktigt att notera att myndighetsutövning inte alltid verkställs av en myndighet. I propositionen med förslag till skadeståndslag (prop. 1972:5 s. 510 f) återfinns en uppräkning, som inte är avsedd att vara uttömmande, av vissa fall då verksamhet som avser myndighetsutövning bedrivs av annat offentligt eller enskilt rättssubjekt än staten eller kommun. Uppräkningen tar sikte på två gränsdragnings-

problem, nämligen dels frågan om ett visst rättssubjekts verksamhet kan utgöra myndighetsutövning i den mening som avses i 3 kap. 2 § SkL, dels frågan om ansvaret i så fall åvilar stat eller kommun. Frågan om myndighetsutövning utanför myndighetsområdet har på senare tid blivit än mera aktuell mot bakgrund av den pågående utvecklingen mot en privatisering av olika former av offentlig verksamhet. Här kan bl.a. hänvisas till den kartläggning som finns i avhandlingen Offenligt förvaltning utanför myndighetsområdet. (Lena Marcusson, 1989.) Frågan kommer att tas upp i det följande samt vidare bl.a. i avsnitt 7.2.5 och 8.4.2.

4.3.2 Närmare om begreppet myndighetsutövning

1971 års förvaltningslag

I den proposition som föregick 1971 års förvaltningslag (prop. 1971:30) förordade departementschefen i den allmänna motiveringen att den nya lagen borde ha ett differentierat tillämpningsområde, och att vissa från rättssäkerhetssynpunkt centrala förfarandebestämmelser borde gälla endast när ett ärende innefattade myndighetsutövning mot enskild. I specialmotiveringen till 3 § utvecklades vad som skulle läggas in i begreppet myndighetsutövning (prop. 1971:30 del 2 s. 330-335). Därvid anfördes att det framför allt var två moment i myndigheternas verksamhet som skulle tillmätas betydelse för att avgöra om lagens särskilda bestämmelser skulle bli tillämpliga. Ärendet skulle innefatta utövning av en befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande, och befogenheten skulle utövas i förhållande till enskild. Genom orden "bestämma om" skulle markeras att man med myndighetsutövning avsåg sådana ärenden där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndighet och inte genom avtal eller överenskommelse. Genom uttrycket "bestämma om *förmån etc.*" skulle klargöras att endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning varför ärenden som uteslutande avsåg råd eller upplysningar inte skulle omfattas av lagens speciella bestämmelser.

Nu beskrivna uttalanden byggde på uppfattningen att lagens särskilda bestämmelser inte borde gälla annat än i sådana ärenden där förvaltningsmyndighet i egenskap av organ för det allmänna och med stöd i författning ensidigt meddelar beslut som får bestämda rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde. Gemensamt för all myndighetsutövning sades vara att att det rör sig om "beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna" (a. prop. s. 331). Det behövde dock inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser

för enskilda utan myndighetsutövning sades även omfatta gynnande beslut, t.ex. tillstånd, befrielse från viss förpliktelse eller beviljande av en förmån. "Karaktäristiskt är emellertid att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Är det fråga om ett beslut, varigenom han förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, måste han rätta sig efter beslutet, eftersom han annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde för att komma i åtnjutande av exempelvis en rättighet är tvungen att vända sig till samhällsorganen och att dessas tillämpning av de författningsbestämmelser som gäller på det aktuella området blir av avgörande betydelse för honom." (A. prop. s. 331.)

I definitionen av begreppet myndighetsutövning i 1971 års förvaltningslag ingick även som en förutsättning för att de speciella bestämmelserna skulle bli tillämpliga att myndighetens bestämmanderätt måste utövas i förhållande *till enskild*. Enligt propositionen (s. 335) skulle härmed definitionsmässigt även avses ärenden om meddelande av föreskrift till allmän efterrättelse, s.k. normbeslut, men enligt en undantagsregel i 3 § andra stycket skulle lagens särskilda bestämmelser inte gälla vid handläggningen av sådana ärenden i första instans.

RF och 1986 års förvaltningslag

Som beskrivits ovan fördes det inte några ingående resonemang om myndighetsutövningsbegreppets innebörd i förarbetena till den nu gällande förvaltningslagen (1986:223) eller vid tillkomsten av den nya regeringsformen år 1974. Man hänvisade i stället beträffande den närmare innebörden av begreppet till den ovan refererade propositionen med förslag till förvaltningslag (prop. 1971:30).

Brottsbalkens regler om tjänsteansvar

Beträffande det straffrättsliga myndighetsutövningsbegreppet kan utöver vad som ovan sagt tilläggas följande. I den proposition som ledde fram till den s.k. ämbetsansvarsreformen (prop. 1975:78) betonades att även om det måste anses vara en fördel om begreppet har i huvudsak samma innebörd inom olika områden av lagstiftningen man måste beakta att bestämmelserna i förvaltningslagen och skadeståndslagen både sinsemellan och i förhållande till straffbestämmelserna företer stora skillnader i fråga om tillämpningsområde och syfte. Medan begreppet i förvaltningslagen används för att avgränsa de ärenden där bl.a. regler om aktinsyn, kommunikation och krav på beslutsmotivering skall tillämpas och tillämpningsområdet i förvaltningslagen därmed begränsas till myndighetsutövning som har formen av bindande beslut tar bestämmelserna i skadeståndslagen

liksom i brottsbalken sikte även på myndighetsutövning i form av faktiska åtgärder som inte föregåtts av något formligt beslut. En ytterligare skillnad är att förvaltningslagen endast är tillämplig när det är en myndighet som fattar beslut eller vidtar en åtgärd medan skadeståndsansvaret och numera även det straffrättsliga ansvaret kan bli aktuellt även när ett enskilt rättssubjekt tilldelats myndighetsutövande uppgifter. En skillnad mellan de straffrättsliga och de skadeståndsrättsliga bestämmelserna är å andra sidan att skadeståndet främst har en reparativ funktion medan straffet i första hand skall tillgodose preventiva syften. (Se vidare angående sambandet mellan det skadeståndsrättsliga och det straffrättsliga tjänsteansvaret nedan.)

Myndighetsutövningsbegreppet i skadeståndslagen

När det gäller användningen av begreppet myndighetsutövning i skadeståndslagen kan man inledningsvis notera att kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar i sitt förslag (SOU 1958:43) inte anknöt till begreppet myndighetsutövning när man skulle bestämma omfattningen av det allmännas ansvar. Man föreslog i stället en huvudregel om ansvar för vissa skador i kommunal och statlig verksamhet och gjorde sedan undantag för verksamhet som till sin art eller till viss del var att jämställa med enskild verksamhet. I dessa senare fall skulle allmänna regler gälla.

I förslaget till skadeståndslag (prop. 1972:5) återfanns emellertid begreppet myndighetsutövning. Departementschefen uttalade där.

> Enligt kommittéförslaget bygger gränsdragningen sålunda i första hand på kriterier som är hänförliga till verksamhetens uppbyggnad och dess allmänna art. Det framgår av vad jag har sagt att en sådan systematik inte har någon förankring i gällande rätt. Men jag anser den inte heller helt lämplig i en blivande lagstiftning. Jag har redan framhållit, att ett rättssubjekts offentligrättsliga eller privaträttsliga karaktär inte i och för sig bör inverka på omfattningen av dess skadeståndsansvar. Inte heller utgör den allmänna arten av den verksamhet i vilken skada har uppkommit något tillräckligt kriterium. En meningsfull jämförelse med vad som förekommer i enskild verksamhet måste många gånger bli mycket svår att göra. Både från sakliga synpunkter och om man tar hänsyn till det synsätt som hittills har varit förhärskande i doktrin och rättspraxis ter det sig naturligare, att en avgränsning av tillämpningsområdet för en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar i stället sker på grundval av dels den i svensk skadeståndsrätt traditionella distinktionen mellan person- och sakskada, å ena, samt ren förmögenhetsskada, å andra sidan, dels en åtskillnad mellan sådan verksamhet som innefattar myndighetsutövning samt övriga aktiviteter som utövas av det allmänna eller av enskilda. En sådan gränsdragning skulle utgå från såväl skadans art som den typiskt offentligrättsliga karaktären av det beslut eller den åtgärd som har gett upphov till skadan.

> Uttrycket myndighetsutövning är visserligen inte något entydigt begrepp, vars närmare innehåll kan förutsättas vara känt, även om det knappast är någon nyhet i det juridiska språkbruket. Men i stort sett torde uttrycket förmedla en riktig föreställning om vad som åsyftas. Ett utmärkande drag för de förvaltningsakter som jag här vill beteckna som utövning av offentlig myndighet är, att det rör sig om beslut eller åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter eller, för att använda ett mera ålderdomligt uttryckssätt, den statliga överhögheten över medborgarna i deras egenskap av samhällsmedlemmar. Karakteristiskt för dessa förvaltningsakter är, att de kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler, inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur. Vidare har de samhällsorgan som svarar för dem en monopolställning i förhållande till enskilda rättssubjekt, som alltså inte kan fatta sådana beslut eller vidta sådana åtgärder med de rättsverkningar som tillkommer dem när de fattas eller vidtas av de behöriga samhällsorganen. (Prop. 1972:5 s. 311.)

I propositionen (prop. 1972:5 s. 498 ff) angavs vidare vissa allmänna utgångspunkter för gränsdragningen mellan vad som är och vad som inte är myndighetsutövning. Myndighetsutövning karakteriseras enligt denna beskrivning av att den enskilde intar en *beroendeställning*. Det aktuella beslutet eller åtgärden kan medföra *förpliktelser* för den enskilde som grundar sig på regler av offentligrättslig karaktär och innefattar en möjlighet för det allmänna att använda någon form av tvångsmedel. Beslutet eller åtgärden kan även innebära en *förmån*, men också i ett sådant fall finns ett beroende som har sin grund i den monopolställning som det allmänna intar. Förmånen eller rättigheten utgår således som en följd av ett beslut som sker med tillämpning av offentligrättsliga regler.

I propositionen med förslag till de ändringar av skadeståndslagen som trädde i kraft den 1 januari 1990 (prop. 1989/90:42 s. 4) sägs under rubriken gällande rätt följande.

> Begreppet 'myndighetsutövning' avser, enligt den definition som brukar användas, beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna. Genom uttrycket 'vid myndighetsutövning' (se 3 kap. 1 § andra stycket och 2 § första stycket) utesluts därmed sådana skador som visserligen uppkommit vid offentlig verksamhet men där denna verksamhet inte uppvisar några karaktäristiska offentligrättsliga drag. Vidare utesluts alla sådana skador som visserligen har ett visst samband med myndighetsutövning men ändå inte har uppkommit 'vid' själva myndighetsutövningen.

Myndighetsutövningsbegreppet i doktrinen

Inledningsvis kan det finnas skäl att uppehålla sig något vid uttalanden av några rättsvetenskapsmän som diskuterat begreppet ur ett

förvaltningsrättsligt perspektiv.

Håkan Strömberg har behandlat begreppet myndighetsutövning bl.a. i sin lärobok Allmän förvaltningsrätt (14:e uppl. 1989, s. 19 ff) och i en uppsats, Myndighet och myndighetsutövning (FT 1972 s. 233-253). I den senare konstaterar han inledningsvis att ordet "myndighet" i svenskt offentligrättslig språkbruk används i två skilda betydelser: offentligt organ och offentlig makt. De båda myndighetsbegreppen anges vidare ha två sidor: en ideologisk och en rättsteknisk. Den ideologiska innebörden av begreppen sägs vara mycket vansklig att fastställa med någon grad av exakthet men ordet "myndighet" i betydelsen "offentlig makt" beskrivs som "en kompetens att ensidigt bestämma över andra med förpliktande verkan". Till idén om denna kompetens är kopplad tanken att den som givits kompetensen också har ett särskilt ansvar att utöva kompetensen på rätt sätt och för rätt ändamål. I betydelsen "offentligt organ" bör ordet "myndighet" i främsta rummet avse organ utrustade med kompetens och ansvar enligt ovan. Den andra sidan av myndighetsbegreppen är den rättstekniska. Begreppen används här för att "bestämma tillämpningsområdet för olika offentligrättsliga regelkomplex". Strömberg menar att begreppen, som rättstekniska hjälpmedel, kan ha kvar sin ideologiska innebörd, men att denna också kan tunnas ut. För att kunna fylla sin rättstekniska funktion måste de emellertid ha en "någorlunda fixerad innebörd". Risken är annars att uttrycket myndighetsutövning bara kommer att leda tankarna till "de diffusa ideologiska föreställningar, som är förknippade med ordet myndighet i betydelsen offentlig makt".

I sin analys av begreppet myndighet i betydelsen offentlig makt, som rättstekniskt hjälpmedel, frågar sig Strömberg vilket område det är man velat inringa när man i de tidigare beskrivna lagarna använt sig av begreppet myndighetsutövning. Han menar att det inte kan vara fråga om all sådan offentlig verksamhet där "samhällsintresset ställer särskilda krav på en korrekt utövning" utan att det man velat särbehandla är "sådan verksamhet, vars korrekta utövande är av särskild vikt med hänsyn till dess verkningar gentemot den enskilde medborgaren". Därvid tycks man enligt Strömberg ha utgått från att den verksamhet som skulle innefattas i begreppet myndighetsutövning var den som hade de mest påtagliga verkningarna för den enskilde, nämligen den som innefattade utövning av offentlig makt. Begreppet "offentlig makt" har emellertid därvid givits en så vid och uttunnad betydelse att det inte kunnat tjäna som hjälpmedel vid avgränsningen. I stället är det helt enkelt verksamhetens bundenhet av offentligrättsliga regler som enligt Strömberg tycks vara det utmärkande för det som kallas myndighetsutövning. Han konstaterar emellertid därefter att bundenheten kan vara ganska obetydlig och inte räcker som

kriterium om man vill att även sådan relativt obunden verksamhet, som utövas med stöd av offentligrättsliga bemyndiganden, skall anses utgöra myndighetsutövning. Hans diskussion utmynnar i ett förslag på en definition av begreppet myndighetsutövning, som dock inte gör anspråk på att ge uttryck för gällande rätt. Med myndighetsutövning skulle enligt denna avses "sådana åtgärder av offentliga organ, som har väsentliga verkningar gentemot den enskilde och som vidtas med stöd av och/eller med tillämpning av offentligrättsliga regler, vilka inte är av rent intern natur utan avser att reglera förhållandet mellan myndigheterna och medborgarna".

En annan författare som behandlat begreppet myndighetsutövning är Hans Ragnemalm. I tolfte upplagan av Robert Malmgrens Sveriges grundlagar, utgivna år 1980 av Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, kommenteras begreppet under 11 kap. 6 § RF (s. 277 ff). Vad som där sägs kan delvis ledas tillbaka till en uppsats av Ragnemalm med titeln Regeringsformen 11:6 Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt (FT 1976 s. 105-145).

Enligt det tidigare beskrivna stadgandet i 11 kap. 6 § tredje stycket RF kan förvaltningsuppgift överlämnas till enskild, men överlämnandet måste ske med stöd av lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. I Petrén/Ragnemalms kommentar till paragrafens tredje stycke sägs inledningsvis att innebörden av begreppet *förvaltningsuppgift*, som återkommer i andra grundlagsstadganden (10 kap. 5 § 2 st., 11 kap. 6 § 2 st., 11 kap. 8 § RF), är höljt i dunkel och att regeringsformens förarbeten inte ger några egentliga ledtrådar. Författarna fortsätter:

> De försök som i den juridiska doktrinen gjorts att ange det för den offentliga förvaltningen särpräglade - t.ex. att denna skulle innefatta maktanvändning, uppbäras av ett allmännyttigt ändamål eller vara underkastad en typisk offentligrättslig reglering, som avviker från den som gäller för enskild verksamhet - synes emellertid närmast illustrera det omöjliga i att förankra en generell definition av begreppet offentlig förvaltning i realistiska kriterier. Maktutövning är icke något nödvändigt inslag, allmänintresset är icke något för sådan förvaltning exklusivt, och de offentligrättsliga dragen i den rättsliga regleringen är svårfångade och varierande beträffande olika arter av sådan verksamhet som kan ifrågasättas ha karaktären av offentlig förvaltning.
>
> Om man däremot avstår från att söka bestämma innebörden av begreppet offentlig förvaltning i allmänhet - vilket åtminstone i detta sammanhang med fördel kan avvaras - och koncentrerar sig på den typ av offentlig förvaltning som är av speciellt intresse, då fråga uppkommer om överförande av sådan förvaltningsuppgift till enskilt subjekt, blir problemet mera gripbart. Behovet av särskilda regler om dylik överföring gör sig rimligen främst gällande, då enskilt subjekt ges befogenhet att med stöd av offentligrättsliga regler utöva "offentlig makt". Det är i sådant fall försiktighet är

> påkallad, med hänsyn till att viktiga garantier i fråga om handläggningen av ärenden hos myndighet, om insyn och om kontroll helt eller delvis bortfaller vid en delegation till enskilt subjekt. Förevarande stadgande bygger också på en sådan distinktion, då man där skiljer mellan överlämnande av förvaltningsuppgift i allmänhet och av sådan förvaltningsuppgift som innefattar 'myndighetsutövning'. (Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12 u, s. 277 f.)

Sedan författarna pekat på de stora svårigheter som uppkommer om man söker utforma en konkret generell definition av begreppet offentlig förvaltning övergår de till att beskriva begreppet myndighetsutövning. Inledningsvis sägs att termen sedan gammalt använts som synonym till "maktutövning" eller ianspråktagande av "offentlig makt" men att det moderna myndighetsutövningsbegrepp som återfinns i RF, liksom i annan senare lagstiftning fr.o.m. 1970-talets början, är åtskilligt vidare. Efter en genomgång av de viktigaste momenten i begreppet, därvid man utgår från ovan beskrivna uttalanden i grundlagspropositionen att med myndighetsutövning avses utövning av en befogenhet att bestämma om vissa förhållanden, konstateras sammanfattningsvis att det moderna myndighetsutövningsbegreppet baseras på tämligen uttunnade "maktföreställningar", och att kravet på att verksamheten skall utmynna i ett "bindande" beslut är ganska obestämt. "Både betungande och gynnande beslut, innefattande antingen direkta eller indirekta handlingsmönster, anses utgöra resultat av myndighetsutövning, blott någon form av tvång skymtar i bakgrunden eller den enskilde i vart fall befinner sig i något slag av beroendeförhållande till myndigheten. I själva verket framträder förankringen i offentligrättsliga normer jämte den omständigheten, att den enskildes personliga eller ekonomiska situation i väsentlig mån kan påverkas av verksamheten, som det avgörande kriteriet." (A.a. s. 280.)

I Lena Marcussons avhandling Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet finns i kapitel 5 en noggrann genomgång av begreppet myndighetsutövning. Hon behandlar begreppets innebörd, enligt lagförarbeten, praxis och doktrin, i regeringsformen, förvaltningslagen, skadeståndslagen och brottsbalken, samt i regleringen av JO:s och JK:s tillsynsområden.

Beträffande begreppets innebörd enligt förvaltningslagen, skadeståndslagen och brottsbalken menar hon sammanfattningsvis att begreppet inte har den jämförelsevis klara och avgränsade betydelse som fått motivera att det ansetts lämpligt att i olika sammanhang utnyttja det som anknytningsmoment för regelkomplex av skilda slag. Förvaltningslagens myndighetsutövningsbegrepp anser hon dock vara relativt sett lätt att ringa in. Myndighetsutövningen enligt förvaltningslagen innebär således "handläggning av ärende hos förvaltnings-

myndighet som skall leda till *bindande beslut* om rättighet, skyldighet, förmån etc, *för enskild* enligt *offentligrättsliga normer*". (A.a. s. 240.) Hon anger dock ett antal tveksamma fall och gränsfenomen som observerats. För att belysa hur regeln i 11 kap. 6 § RF uppfattats av lagstiftaren beskriver hon lagstiftningspraxis beträffande sådana överlämnanden fr.o.m. grundlagens ikraftträdande år 1975. Hon anger därvid att de olika typer av myndighetsutövning som främst uppmärksammats kan delas in i fem olika grupper, nämligen: (1) officiell provning, (2) fördelning av offentliga medel, (3) uppgift att utse offentliga funktionärer, (4) beslut om statligt reglerade tjänster samt (5) beslut om medlemskap och disciplinåtgärd i offentligrättsliga korporationer. Detta i enlighet med den indelning som gjordes av Kommunalföretagskommittén i dess slutbetänkande SOU 1983:61. I detta betänkande behandlade kommittén frågan om offentlighetsprincipens tillämpning hos privaträttsliga organ som tillagts statliga eller kommunala förvaltningsuppgifter. Man koncentrerade sig därvid av tidsskäl till organ som bedömdes fullgöra sådana särskilt viktiga förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning. Arbetet kom därmed att begränsas till organ som fått sina uppgifter av staten eftersom man inte funnit någon verksamhet som innefattade myndighetsutövning inom privaträttsliga företag med kommunal huvudman.

Beträffande förvaltningslagens myndighetsutövningsbegrepp pekar Marcusson vidare på hur man i förarbetena till den äldre förvaltningslagen motiverade ordningen att vissa centrala bestämmelser i lagen skulle gälla uteslutande ärenden som utgjorde myndighetsutövning genom att hänvisa till att det främst är i dessa ärenden som den enskilde drabbas direkt och på ett påtagligt sätt. Man menade däremot att den enskilde, när det gällde kommersiella ärenden, hade möjlighet att ta tillvara sina intressen genom förhandlingar eller avtalsvägran, och att han i sista hand skyddades av de civilrättsliga reglerna. Inte heller vid rådgivning eller remisskrivande ansåg man att det i förvaltningsärenden fanns behov av dessa mera ingripande förfaranderegler, vilka i stället skulle kunna hindra en effektiv och ändamålsenlig handläggning. Marcussons bedömning är att det vid gränsdragningen mellan s.k. kommersiella ärenden eller näringsverksamhet och myndighetsutövning framför allt är åtgärdernas stöd i offentligrättsliga normer som blir avgörande. Hennes uppfattning överensstämmer här med Strömberg och Ragnemalm (se ovan). Ingående av civilrättsliga avtal samt tillämpning av sådana avtal anses därmed inte kunna utgöra myndighetsutövning ens om rätten att sluta avtal är begränsad enligt offentligrättsliga regler. När själva avtalsinnehållet är närmare reglerat tar emellertid den offentligrättsliga aspekten över, såsom när tjänstetillsättning enligt LOA bedöms som myndighetsutövning trots att förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare i offentlig tjänst fått en alltmer privat prägel.

Vid en jämförelse mellan förvaltningslagens och skadeståndslagens myndighetsutövningsbegrepp konstaterar även Marcusson, att det finns en grundläggande olikhet mellan lagarnas funktion och att en viktig skillnad ligger däri att skadeståndsansvaret, liksom det straffrättsliga ansvaret, inte är begränsat till handläggningen av *ärenden* hos *förvaltningsmyndighet*.

Som exempel kan nämnas att utförande av personundersökning enligt JO, vid en bedömning enligt förvaltningslagen, inte har ansetts utgöra myndighetsutövning med hänvisning till kriteriet "bindande beslut". På samma sätt har bedömts besvarandet av remisser och andra typer av yttranden och uppgiftslämnande mellan olika myndigheter. Denna bedömning överensstämmer inte med vad som anses gälla beträffande det allmännas skadeståndsansvar. Staten anses nämligen bära ett skadeståndsansvar för personundersökares fel, inte bara när ett beslut blir felaktigt p.g.a. dennes slarv utan också när han vållar skada i samband med sin undersökning. Även utfärdade läkarintyg har ansetts kunna grunda skadeståndsskyldighet för felaktig myndighetsutövning.

Det skadeståndsrättsliga myndighetsutövningsbegreppet har utförligt behandlats i Bertil Bengtssons böcker Skadestånd vid myndighetsutövning I, 1976, och Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, 1990.

I den förra slår han i 3 § fast vissa allmänna karaktäristiska drag för myndighetsutövning, med lagmotiven som underlag, varefter han i 4 § behandlar begreppets avgränsning i särskilda fall. Beträffande bakgrunden till lagens avgränsning beskriver Bengtsson inledningsvis hur man vid det samtidigt pågående reformarbetet avseende ny förvaltningslag och ny skadeståndslag inom departementet systematiskt försökta samordna de båda lagarna så mycket som möjligt. Avsikten var således enligt departementschefen att myndighetsutövningsbegreppet i de båda lagarna skulle ha i allt väsentligt samma innebörd. Han konstaterar dock därefter, som ovan påpekats, att de ändamålssynpunkter som ligger bakom de två lagarna delvis skiljer sig åt och anför härom följande.

> Förvaltningslagens regler domineras av sådana rättssäkerhetshänsyn och praktiska synpunkter som framträder i förvaltningsprocessen. Det är fråga om handläggning av ärenden av viss typ (1 §), inte om andra förvaltningsåtgärder, och avgränsningen torde närmast få betydelse för att klarlägga vilka rutinmässiga åtgärder som myndigheten regelbundet skall iaktta i sammanhanget. Om några större praktiska gränsdragningsproblem torde det mera sällan bli fråga, eftersom myndigheterna kan väntas i tveksamma fall ta det säkra före det osäkra och tillämpa de speciella reglerna vid myndighetsutövning.
>
> Bakom skadeståndslagens regel ligger delvis avvikande tankegångar. Rättsskyddshänsyn är viktiga även här, men de ter sig

> annorlunda när det gäller en materiellträttslig regel; det blir här fråga om reparation av en redan uppkommen skada. Dessutom blir de praktiska problemen andra; även om gränsdragningen inte så ofta blir aktuell, kan det stå stora värden på spel. Skillnaderna måste rimligen i viss mån påverka myndighetsutövningsbegreppets närmare innebörd. En fullständig kongruens kan inte gärna vara avsedd och bör inte heller eftersträvas. (Bengtsson I, s. 58 f.)

I ett inledande avsnitt i Bengtsson I beskrivs också de allmänna utgångspunkterna för den gränsdragning beträffande det allmännas skadeståndsansvar som infördes med skadeståndslagen. Ett viktigt skäl för att utvidga den skadelidandes ersättningsmöjligheter just vid felaktig myndighetsutövning var, som redan framhållits, att den enskilde här ansågs inta en särskild beroendeställning. Det handlade enligt motiven om situationer där vidtagna beslut eller åtgärder medförde direkta förpliktelser eller kunde anses förpliktande genom att de skulle ha kunnat genomdrivas med tvång på grund av regler av offentligrättslig karaktär. Bengtsson säger vidare härom (s. 62) att om man ser 3 kap. 2 § SkL främst som ett rättsskydd för den enskilde mot oaktsam eller omdömeslös maktutövning från det allmännas sida så kan det synas naturligt att tillämpa regeln i alla situationer där den enskilde faktiskt befinner sig i ett markerat underläge gentemot myndigheterna, även om kontakten formellt är frivillig och det allmänna saknar maktmedel att genomdriva sin ståndpunkt. Den av Strömberg föreslagna definitionen (se ovan) anser Bengtsson däremot inte stå helt i överensstämmelse med motiven, eftersom verksamhetens karaktär i förhållande till den enskilde måste beaktas. Vid tolkningen av 3 kap. 2 § SkL bör man också enligt Bengtsson beakta de allmänna ändamålssynpunkter som låg bakom lagens tillkomst, och då särskilt rättsskydds- och riskfördelningstanken. Sammanfattningsvis förordas i Bengtsson I en extensiv tillämpning så att även vad han betecknar som gränsfall kan föras in under regeln i 3 kap. 2 § SkL. Förutsättningen skall dock vara att den skadelidande åtminstone reellt intar en sådan beroendeställning i förhållande till det allmänna som utmärker situationen vid myndighetsutövning och att denna i övrigt, på det ena eller andra sättet, präglas av det offentligrättsliga förhållandet. Han finner också, med hänvisning till Strömberg (se ovan) att man bör fästa stor vikt vid de aktuella reglernas offentligrättsliga karaktär.

> Ofta torde en författningsreglering vara ett indicium på att verksamheten anses viktig med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet; särskilt gäller detta om beslutet kan angripas med förvaltningsbesvär.- I andra fall kan en reglering av detta slag, som just siktar på att reglera det allmännas relationer till den enskilde, ge uttryck för ett sådant överläge för staten eller kommunen som bör kompenseras med ett ganska omfattande skadeståndsansvar för kontroll av myndigheternas handlande ...

> Om däremot situationen är sådan, att den lika gärna kunnat uppkomma mellan två enskilda parter, eller i varje fall myndigheten lämnats avsevärd frihet att handla efter gottfinnande i förhållande till den enskilde, väger skälen lättare för att tillämpa särreglerna om myndighetsutövning; då kan man ofta göra gällande att den enskilde inte bör inta en annan ställning än om han tillfogats liknande skada t.ex. i kontakt med ett privat storföretag. (Bengtsson I, s. 65.)

Redan i motiven till skadeståndslagen presenterades som ovan angetts en utförlig uppräkning av olika verksamheter som skulle anses utgöra myndighetsutövning (prop. 1972:5 s. 499 ff). I Bengtsson I återfinns en noggrann genomgång av dessa olika verksamhetstyper (avsnitt 3.4), och där tas också upp ett antal särpräglade situationer där avgränsningen sägs kunna vålla problem (avsnitt 3.5-3.10). När begreppet behandlas i Bengtsson 1990 vänder han emellertid på frågan och konstaterar att det är enklare att redogöra för vad som *inte* är myndighetsutövning.

> Till en början är det fråga om serviceverksamhet som inte allmänheten är tvungen att anlita. Typiska fall är konsumentupplysning utan dominerande inslag av maktutövning (jfr NJA 1987 s. 535), sexualupplysning, kurativ verksamhet och de allmänna advokatbyråernas verksamhet. - Viss service torde dock kunna betraktas som myndighetsutövning: bindande förhandsbesked, möjligen också en del fall där den enskilde faktiskt, om också inte juridiskt sett, är tvungen att använda sig av det allmännas tjänster, t.ex. viss sjukhusvård.
>
> Inte heller annars anses sådan faktisk verksamhet som inte innebär tvång mot den enskilde som myndighetsutövning. Hit hör t.ex. de flesta åtgärder inom sjukvården och undervisningen. Vägran att vårda eller undervisa eller beslut om begränsningar i en rätt till vård eller undervisning kan däremot betraktas som myndighetsutövning, om det är fråga om en monopolställning för det allmänna.
>
> Vidare faller utanför myndighetsutövningens område beslut och åtgärder som rör det allmännas förvaltning av sin egendom eller sina ekonomiska angelägenheter i övrigt, t.ex. statlig affärsverksamhet eller kommunal fastighetsförvaltning. Det innebär att på kommunallagstiftningens område 3:2 SkL får relativt liten betydelse. (Jfr det straffrättsliga avgörandet NJA 1988 s. 26, där kommunfullmäktiges beslut att - trots kammarrättens förbud - lämna ett företag ekonomiskt stöd genom att fullfölja avtal om inköp av en maskin ansågs inte utgöra myndighetsutövning.)
>
> I ordinära kontraktsförhållanden med det allmänna brukar det över huvud taget inte förekomma myndighetsutövning i SkL:s mening. Detta lär emellertid ha begränsad betydelse, särskilt efter 1989 års lagändringar. I regel är nämligen kontraktsreglerna gynnsammare för den skadelidande, och de tar över SkL:s bestämmelser (jfr 1:1); han har därför inte anledning att åberopa 3:2 SkL. - Ett undantag från det sagda utgör arbetsrättsliga förhållanden, där beslut av den offentliga arbetsgivaren om t.ex. disciplinpåföljd eller avskedande kan ses som en sorts myndighetsutövning.

> Men inte heller i denna situation torde det vara någon större vinst för den enskilde att åberopa SkL:s regler. (Bengtsson 1990 s. 38 f.)

Han konstaterar därefter att detta är gränsdragningen i stort, men att det i praktiken uppkommer en mängd komplikationer.

Kommunal myndighetsutövning

Utöver vad som nu sagts kan det finnas skäl att peka på de speciella förhållanden som råder på den kommunala sidan och som har betydelse för bedömningen av vad som kan innefattas i begreppet kommunal myndighetsutövning. Kommunal myndighetsutövning anses främst förekomma på det s.k. specialreglerade området medan beslut som fattas med stöd av den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) - motsvarande 1 kap. 4 § i den tidigare kommunallagen - eller med stöd av offentliga normer som utgår från denna allmänna kompetensregel, mera sällan anses innebära myndighetsutövning i lagens mening. Gränsdragningen är dock inte enkel och frågan har prövats av domstol i flera fall. Frågan om gränsen för kommunal myndighetsutövning har bl.a. blivit aktuell när man haft att pröva frågan om kommunala nämndledamöters straffrättsliga ansvar.

Också JO har gjort uttalanden om innebörden av begreppet myndighetsutövning inom kommunal förvaltning (JO 1988/89 s. 400, om kommunal bidragsgivning och JO 1989/90 s. 426, om kommunal tjänstetillsättning).

Vid tillämpningen av bestämmelserna om det allmännas ansvar på den kommunala sidan måste man när det gäller tolkningen av begreppet myndighetsutövning ta hänsyn till att likartade situationer i stat och kommun kan ha olika rättsliga förutsättningar. Så är t.ex. inom det arbetsrättsliga området kommunala beslut i personalärenden numera regelmässigt grundade på kollektivavtal, varför utgångspunkten i sådana fall måste vara en annan än på den statliga sidan, så länge motsvarande frågor där är reglerade i offentligrättslig ordning. Det är allmänt sett viktigt att notera att äldre förarbetens beskrivning av begreppet myndighetsutövning givetvis utgår från det rättsläge som gällde när den aktuella lagen kom till och att lagändringar som därefter skett kan ha medfört att begreppets faktiska innebörd kommit att förändras.

4.3.3 Begreppet "vid myndighetsutövning"

Innebörden av begreppet *vid myndighetsutövning* i skadeståndslagen har behandlats ingående av Bertil Bengtsson i hans två ovan nämnda verk (Bengtsson I, avsnitt 3.11 och Bengtsson 1990, kapitel 2, speciellt avsnitt 2.5). Det finns också beskrivet i den promemoria

som låg till grund för 1989 års lagändringar (Ds 1989:12 s. 23 ff). Frågan om begreppets närmare innebörd återkommer i samband med redovisningen av praxis nedan.

Det skall noteras att uttrycket "vid myndighetsutövning" numera, sedan den 1 oktober 1989, även används i brottsbalkens regler om tjänsteansvar. I den proposition som föregick lagändringen (prop. 1988/89:113) anknöt föredraganden till skadeståndslagens regel. Innebörden av där gjorda uttalanden kan beskrivas så att man med lagändringen avsåg att utvidga den straffrättsliga regelns tillämpningsområde enligt skadeståndslagens förebild men att departementschefen samtidigt, med hänsyftning på denna kommitté, betonade att det i och för sig inte är nödvändigt med en fullständig korrespondens mellan reglerna.

När man i skadeståndslagen införde begreppet *vid myndighetsutövning* var avsikten att ta fasta på arten av det skadevållande förfarandet utan att därmed göra en skarp skillnad mellan olika handlingar av samma tjänsteman vid ungefär samma tillfälle, beroende på syftet med handlingen. Skadan behövde således inte vara direkt orsakad genom handlingar eller beslut som innebar myndighetsutövning utan det räckte att det fanns ett visst samband mellan det skadevållande handlandet och myndighetsutövning. Som exempel på situationer där skada skulle anses vållad *vid* myndighetsutövning nämndes i motiven först olika typer av handläggningsåtgärder som föregår eller följer på själva myndighetsutövningen. Bengtsson nämner som exempel på sådana situationer t.ex. att en sakkunnig tjänsteman lämnar felaktiga uppgifter som leder till ett oriktigt nämndbeslut eller att en socialtjänsteman lämnar ut sekretessbelagda uppgifter till utomstående under handläggning av en vårdnadsutredning. Enligt motiven till skadeståndslagen skall också *upplysningar* från en myndighet om myndighetsutövning inom dess eget verksamhetsområde kunna medföra ansvar enligt 3 kap. 2 § SkL, i varje fall om upplysningen avser innehållet i ett beslut och lämnas i författningsenlig ordning. Även underlåtenhet att lämna enskild den *vägledning och service* som myndigheten enligt lag och instruktion är skyldig att ge bör enligt motiven föranleda ansvar. Mera tveksamt har det ansetts vara vilket ansvar som följer med upplysningar eller råd i andra sammanhang där det saknas ett omedelbart samband med ett konkret ärende som innefattar myndighetsutövning.

En fråga som fått allt större betydelse är den som gäller det allmännas ansvar för fel som uppkommer vid *delegerad myndighetsutövning*. Att sådan delegation ökat i omfattning och betydelse framgår bl.a. av Lena Marcussons tidigare nämnda avhandling. Enligt 3 kap. 2 § SkL är det utan betydelse vem som utövat myndighet; det allmänna ansvarar för fel och försummelse i verksamhet för vars

fullgörande stat och kommun svarar och kan inte undgå ansvar genom delegation. När förvaltningens organisationsformer förändras kan det emellertid, vilket framgår tydligt av Marcussons avhandling, uppkomma osäkerhet om huruvida en viss verksamhet skett vid myndighetsutövning eller inte. Hon ger bl.a. exempel på hur verksamhet som innefattar myndighetsutövning överlämnats till enskild utan i regeringsformen föreskrivet lagstöd och hur myndighetsutövning sker med stöd av lag som alltför oprecist anger gränserna för det delegerade området.

När det gäller frågan om möjligheterna att delegera kommunal myndighetsutövning rådde tidigare viss osäkerhet om kravet på lagstöd i 11 kap. 6 § RF också omfattade kommunal verksamhet. Numera anses detta dock allmänt vara fallet. (Se härom Kaijser-Riberdahl s. 25, 99 och 119 samt Riberdahl i FT 1985, s. 137.) En ytterligare fråga som inställer sig, och som också diskuteras i Bengtsson I, s. 55 och 124 f samt i Bengtsson 1990, s. 46 f, är i vilken utsträckning det allmänna svarar för fel av självständiga uppdragstagare vars verksamhet inte utgör myndighetsutövning men är ett led i sådan verksamhet. Ansvarets omfattning i denna typ av situationer har prövats i några fall. (Se härom avsnitt 5.11 samt 8.4.2 nedan.)

4.3.4 Myndighetsutövningsbegreppet - en sammanfattning

Efter denna genomgång står det klart att myndighetsutövningsbegreppet är komplicerat och mångfacetterat och att någon slutgiltig, heltäckande definition av begreppet sannolikt aldrig kommer att kunna ges. Vi menar dock att det är möjligt att genom en sammanställning av förarbeten, doktrin och praxis skapa en i stora delar tydlig och nyanserad bild av vad som avses när man i dag använder uttrycket myndighetsutövning som rättstekniskt hjälpmedel i lagstiftningen. Det finns ett antal kännetecken som återkommer och bildar en ram. Gränserna för det skadeståndsrättsliga myndighetsutövningsbegreppet kan således preciseras i åtminstone sex olika avseenden.

För att en viss åtgärd eller ett visst beslut, innefattande handling eller underlåtenhet, skall anses utgöra myndighetsutövning bör i allmänhet följande förutsättningar vara uppfyllda;

1. Det skall vara fråga om en åtgärd som *avgörs ensidigt* av det allmännas företrädare.
2. Åtgärden skall komma till stånd och få rättsverkningar i kraft av *offentligrättsliga regler*.
3. Åtgärden skall direkt få, eller i vart fall kunna leda till, bestämda *rättsverkningar* av positiv eller negativ innebörd för den enskilde. Det krävs däremot inte att åtgärden utmynnar i ett bindande

beslut.

4. Åtgärden skall, åtminstone i sin förlängning, vara uttryck för *det allmännas maktbefogenheter* gentemot den enskilde.
5. Åtgärden skall vidtas av ett rättssubjekt som därvid intar en offentlig *monopolställning* på så sätt att ingen enskild kan vidta samma åtgärd med motsvarande verkan.
6. Den enskilde, mot vilken åtgärden riktas, skall inta en *beroendeställning* i förhållande till det allmänna. (Denna har sin grund i förhållandena enligt 1-5 ovan.)

Vad som nu sagts passar bäst in när myndighetsutövningen har formen av faktiska beslut. När myndighetsutövning inte sker genom beslut utan i form av praktiska åtgärder kan de angivna kriterierna således ibland behöva modifieras något.

4.4 Skadeståndsregler i andra lagar

4.4.1 Inledning

Vid sidan om skadeståndslagen finns en mängd lagar med speciella skadeståndsregler, som när de är tillämpliga tar över skadeståndslagens allmänna bestämmelser. De flesta av dessa regler kan föranleda skadeståndsskyldighet för enskilda lika väl som för staten men några lagar innehåller speciella skadeståndsbestämmelser enligt vilka enbart staten kan åläggas skadeståndsskyldighet.

Regler om utomobligatoriskt, i regel strikt, skadeståndsansvar enligt vilka såväl staten som enskilda skadevållare kan åläggas ersättningsskyldighet finns t.ex. i elanläggningslagen (1902:71), luftfartsansvarighetslagen (1922:382), atomansvarighetslagen (1968:45), lagen om ägofred (1933:269), lagen om tillsyn över hundar (1943:459), miljöskyddslagen (1969:387), 3 kap. JB (grannelagsregler), datalagen (1973:289), och järnvägstrafiklagen (1985:192). Mot staten liksom mot enskilda fysiska och juridiska personer riktade skadeståndsanspråk kan även grundas på genom rättspraxis fastlagda regler om strikt ansvar för farlig verksamhet, bl.a. vid särskilt farliga militärövningar och omfattande sprängningar. Skadeståndskrav kan givetvis även grundas på kontrakts- och avtalsbestämmelser.

Särskilda regler om skadeståndsskyldighet för staten finns i lagen om ersättning vid frihetsinskränkning (1974:515), lagen om betalningssäkring (1978:880), 18 kap. 4 § och 19 kap. 19 § jordabalken, 19 kap. 5 § fastighetsbildningslagen (1970:988), 9 § lagen om inskrivningsregister (1973:98), 370-371 §§ sjölagen (1891:35 s. 1) samt 15 § trafikskadelagen (1975:1410). Den sistnämnda regeln är en bestämmelse som inte har något samband med myndighetsutövning. Den har föranletts av att trafikförsäkringsplikt inte föreligger i fråga

om av staten ägda fordon och bestämmelsen stadgar ersättningsskyldighet för staten för sådan trafikskadeersättning som skulle ha utgått om fordonet varit försäkrat. Den behandlas därför inte vidare. Det finns inte heller anledning att i detta sammanhang närmare beskriva de bestämmelser som enligt vad som framgått ovan kan föranleda ansvar för enskilda lika väl som för det allmänna.

4.4.2 Lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning

Bestämmelser om frihetsberövanden och andra frihetsinskränkningar finns i ett flertal olika lagar. Den som utsätts för en oriktig frihetsinskränkning kan ibland vara berättigad till ekonomisk kompensation av staten. Utöver möjligheten till skadestånd, enligt reglerna i 3 kap. SkL, kan ersättning utgå enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF). Staten har enligt denna lag i vissa fall ett strikt ansvar för ren förmögenhetsskada och lidande som orsakas av beslut om frihetsinskränkning.

Lagen skiljer mellan s.k. *judiciella frihetsinskränkningar*, som omfattar de straffrättsliga reglerna om frihetsberövande som påföljd för brott och de straffprocessuella bestämmelserna om häktning, anhållande m.m., och *administrativa frihetsinskränkningar*, som beslutas av förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet. Förutsättningarna för ersättning är inte desamma vid de två typerna av frihetsinskränkningar.

Enligt 1 § LEF har den som på grund av misstanke om ett eller flera brott varit

1) *häktad*, eller som under mer än 24 timmar i sträck varit
2) *anhållen*,
3) underkastad *reseförbud*,
4) underkastad *anmälningsskyldighet*,
5) intagen för *rättspsykiatrisk undersökning*, eller
6) *tagen i förvar*

rätt till ersättning av staten om
- frikännande dom meddelas,
- åtalet avvisas eller avskrivs,
- förundersökning avslutas utan att åtal väcks eller
- beslutet om frihetsinskränkning upphävs eller ersätts av beslut om mindre ingripande åtgärd, genom avslag på häktningsframställning eller efter överprövning, fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel, eller undanröjs utan förordnande om ny handläggning.

Den som utsatts för frihetsinskränkning på grund av misstanke om

flera brott kan även ha rätt till ersättning om ovan angivna förutsättningar gäller beträffande något av brotten, eller något av brotten i domen hänförs till en mildare straffbestämmelse och det är uppenbart att frihetsinskränkningen inte skulle ha beslutats om detta varit känt.

Enligt 1 a § föreligger rätt till ersättning också för den som på grund av svensk myndighets åtgärd har utsatts för någon motsvarande frihetsinskränkning utomlands.

Enligt 2 § LEF har den som undergått

1) *fängelsestraff*,
2) *förvandlingsstraff för böter*,
3) *utegångsförbud* för förseelse av krigsman eller
4) *rättspsykiatrisk vård* som påföljd för brott

rätt till ersättning av staten om
- frikännande dom meddelas,
- mindre ingripande påföljd ådöms eller
- dom eller beslut som legat till grund för verkställigheten undanröjs utan förordnande om ny handläggning.

I 3 § stadgas att den som i annat fall än som anges i de tidigare paragraferna, *till följd av beslut vid myndighetsutövning, varit berövad friheten* har rätt till ersättning av staten, *om frihetsberövandet uppenbart var utan grund.*

De frihetsinskränkningar som regleras i 1-2 §§ är alla s.k. judiciella frihetsinskränkningar, dvs. straffrättsliga påföljder eller straffprocessuella åtgärder. Det allmännas ansvar är i dessa fall strikt och förutsätter inte att det förekommit fel eller försummelse av någon tjänsteman. Beslutet behöver inte heller ha varit i sak oriktigt, utan det räcker att beslutet om frihetsinskränkning på visst sätt har upphävts eller ersatts av ett annat beslut. Ersättning kan således utgå när en anhållen släpps och det därefter inte väcks något åtal, när den som är häktad frikänns av domstolen, eller när en fängelsedömd efter resning blir frikänd eller dömd till ett lindrigare straff.

När det gäller andra straffprocessuella frihetsberövanden än häktning utgår ersättning dock endast om frihetsberövandet varat mer än 24 timmar i sträck. Denna gräns avsåg att utesluta "mera betydelselösa ingripanden från tillämpningen" (prop. 1974:97 s. 29). Lagutskottet ansåg i sitt betänkande med anledning av propositionen (LU 1974:25) att det med hänsyn till den principiella syn som lagförslaget byggde på, och till det av föredragande statsrådet gjorda uttalandet att lagen bör innehålla generösa ersättningsregler, kunde te sig i viss mån förvånande att denna begränsning av rätten till ersättning behållits från den gamla lagen. (Dvs. lagen (1945:118) om

ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m.fl.) Enligt utskottet kunde begränsningen dock anses motiverad. Man anförde härom.

> När polisen vid razzia eller liknande griper ett flertal personer som är misstänkta för brott kan det sålunda ta tid att höra samtliga och att få fram utredning om deras förhållanden. Vidare kan det hända att den som anhålls är så påverkad av alkohol eller narkotika att han inte kan höras förrän efter åtskilliga timmar. Om rätt till ersättning enligt ifrågavarande lag skulle finnas i nu nämnda fall skulle detta kunna binda polisens verksamhet på ett olyckligt sätt. Man kan dock inte bortse från att det kan finnas fall där anhållandet uppenbart varit utan grund och där det skulle vara rimligt att den anhållne fick ersättning. Han har visserligen möjlighet att framställa anspråk på ersättning med stöd av skadeståndslagen. Såsom framgår av det föregående ger skadeståndslagen emellertid sämre ersättningsmöjligheter än nu föreliggande lagförslag. Utskottet förutsätter därför att Kungl. Maj:t med hänsyn till frågans vikt följer utvecklingen på området. (LU 1974:25 s. 6.)

De frihetsberövanden som avses i 3 § ligger utanför straffprocessen och brukar som angetts ovan kallas administrativa frihetsberövanden. Exempel på denna typ av frihetsberövanden är olika former av tvångsvård och omhändertaganden enligt sociallagstiftningen. Ersättning utgår här endast vid egentliga fysiska frihetsberövanden, såsom när någon genom inspärrning eller övervakning är faktiskt hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller annat relativt starkt begränsat område. Den utredning som lade fram det förslag som resulterade i lagen om ersättning vid frihetsinskränkning föreslog att ersättning borde kunna utgå inte bara vid egentliga frihetsberövanden utan också vid andra mindre ingripande inskränkningar i den personliga rörelsefriheten. Departementschefen fann också att det rent principiellt kunde finnas skäl att låta den nya lagens regler omfatta även andra frihetsinskränkningar än egentliga frihetsberövanden. Han konstaterade dock att det skulle föra mycket långt att låta ersättningsrätten gälla generellt vid alla administrativa åtgärder som innefattar ett mått av frihetsinskränkning, och att en sådan reform skulle kunna innebära en hård belastning på de ersättningsprövande myndigheterna. Han menade vidare att det skulle kunna uppstå besvärliga gränsdragningsproblem vid bedömningen av om ett visst administrativt beslut har en frihetsinskränkande effekt eller inte. Dessa fall tedde sig också, enligt hans mening, mindre behjärtansvärda än de fall där någon utsatts för ett egentligt frihetsberövande, och den enskildes intressen borde därför normalt få anses tillgodosedda genom möjligheten att få ersättning enligt skadeståndslagen. (Se prop. 1974:97 s. 62.) Utskottet hade inga synpunkter i denna del.

Även i fråga om administrativa frihetsberövanden är ansvaret strikt, dvs. det krävs inte att någon tjänsteman begått ett fel eller varit

oaktsam. Rätt till ersättning föreligger emellertid endast om "det finnes uppenbart att frihetsberövandet var utan grund", vilket innebär att den myndighet som prövar skadeståndskravet får göra en bedömning i efterhand huruvida åtgärden var opåkallad. Detta krav, som ibland beskrivs som kvalificerad oriktighet, kan i praktiken närmast liknas vid en utvidgad culparegel.

Ersättning utgår inte om den drabbade själv uppsåtligen föranlett frihetsinskränkningen, och den som försvårat sakens utredning eller undandragit sig förundersökning eller lagföring kan få ersättning endast om det finns synnerliga skäl. Ersättningen kan också jämkas eller helt vägras om det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår. En kvarstående misstanke får dock inte föranleda att ersättning vägras eller jämkas.

Ersättningsgill skada är enligt lagen; utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande. Ersättning utgår däremot inte för personskada eller för rättegångskostnad som har samband med frihetsinskränkningen. I propositionen uttalade departementschefen inledningsvis att den skada som en frihetsinskränkning kan medföra normalt utgör vad som i skadeståndslagen betecknas ren förmögenhetsskada, dvs. ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada, exempelvis förlorad arbetsinkomst eller utebliven vinst i näringsverksamhet.

Med "utgifter" avses enligt förarbetena "nödiga kostnader som har uppkommit i samband med frihetsinskränkningen". Uttrycket valdes för att överensstämma med skadeståndslagens begrepp (jfr 5 kap. 1 § första stycket 1 SkL). Ersättningsgilla utgifter är exempelvis kostnader för resor till eller från anstalt, kostnad för familjens flyttning till annan bostad och utgifter för skötsel av barn.

Begreppet "förlorad arbetsförtjänst" omfattar inte bara förlorad inkomst i anställning utan också förlust i näringsverksamhet. Enligt uttalanden i förarbetena till lagen skall ersättning, i skälig omfattning, även utgå för inkomstförlust under den tid en person söker nytt arbete.

När det gäller "intrång i näringsverksamhet" avses härmed t.ex. sådan skada som uppkommer när en företagare måste lägga ner rörelsen till följd av sin frånvaro under tiden för frihetsinskränkningen. Någon begränsning av ersättningsrätten för skada som är att hänföra till intrång i näringsverksamhet, av det slag som före 1989 års ändringar gällde enligt 3 kap. 5 § SkL, infördes aldrig här. En sådan begränsning ansågs obillig när det gällde skador orsakade av oriktiga frihetsinskränkningar. Om den som utsatts för en ersättningsgill frihetsinskränkning kan visa att han därigenom förlorat en order eller tvingats till konkurs är han således, i den mån kausalitet

föreligger mellan frihetsinskränkningen och den uppkomna skadan, berättigad till full ersättning för sin förlust.

I fråga om personskador - till vilka ju även räknas invaliditet t.ex. i form av nedsättning av arbetsförmågan - uttalade departementschefen i propositionen att sådana naturligtvis i undantagsfall kunde uppkomma i samband med ett frihetsberövande, men att skador av detta slag knappast hade ett sådant samband med det felaktiga i frihetsberövandet att det framstod som naturligt att vidga den nya lagens strikta ansvar till att omfatta dessa skador. Han menade vidare att personskador kan inträffa också vid befogade frihetsberövanden och att det även i övrigt skulle innebära komplikationer att låta lagen innefatta personskador. Den som drabbats av en personskada i samband med ett frihetsberövande är således hänvisad att framställa skadeståndsanspråk enligt skadeståndslagen.

I fråga om ersättningen för lidande hade utredningen, för att undvika svårigheterna att uppskatta skadans storlek, föreslagit att denna borde utgå med ett normaliserat belopp. Detta förslag godtogs emellertid inte varför ersättningen i denna del, liksom när det gäller övriga skador, skall utgå med belopp motsvarande den skada som har uppstått i varje särskilt fall.

I propositionen gjorde departementschefen vissa uttalanden beträffande vilka omständigheter som borde kunna tillmätas betydelse vid bestämmande av ersättning för lidande. Inledningsvis konstaterade han att det var uppenbart att den enskildes upplevelse av en frihetsinskränkning varierar kraftigt från fall till fall, och att omständigheterna kring ingripandet undantagsvis kan vara sådana att frihetsinskränkningen inte alls eller i mycket ringa grad medför lidande. Detta kunde exempelvis gälla "en person som under lång tid har missbrukat sprit eller narkotika och som saknar fast bostad och anställning" (prop. 1974:97 s. 72). Bortsett från de förhållanden som rör den skadelidandes person kunde det finnas skäl att ta hänsyn även till formerna kring frihetsinskränkningen, t.ex. om grunden för ingripandet var ett påstått brott eller ett påstått vårdbehov. Även graden av publicitet kring beslutet om frihetsinskränkning borde enligt departementschefen kunna tillmätas betydelse. Även frihetsberövandets längd måste givetvis vägas in i bedömningen, men betydelsen härav befanns kunna variera från fall till fall. I vissa situationer kunde således enbart det förhållandet att ett frihetsberövande verkställts orsaka ett så påtagligt lidande att det i jämförelse därmed var mindre viktigt hur lång verkställigheten var, medan i andra situationer förhållandet kunde vara det motsatta.

I fråga om ersättningens storlek konstaterades sammanfattningsvis i propositionen att den nya lagen inte behövde innehålla några regler om hur ersättningen borde bestämmas, utan att i stället allmänna skadeståndsprinciper skulle bli tillämpliga. Till dessa hörde även att

den som begär skadestånd har att visa att skada uppstått och hur stor den är. Det sätt på vilket skadan hade tillfogats ansågs dock tala för att det inte borde ställas alltför stora krav på den enskilde i detta avseende.

4.4.3 Lagen (1978:880) om betalningssäkring

Genom lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1990 (SFS 1989:1000) infördes i betalningssäkringslagen nya bestämmelser om skadeståndsansvar för staten. Oberoende av om fel eller försummelse har begåtts, skall staten ersätta skada, som drabbar enskild till följd av beslut om betalningssäkring för en icke fastställd fordran, om fordringen inte senare fastställs eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats. Ersättning lämnas dock endast för "skada som är av någon betydelse", och ersättning utgår inte för rättegångskostnader. Ersättning kan jämkas eller utebli om den enskilde varit medvållande till skadan.

Ersättning utgår för alla former av ren förmögenhetsskada med den betydelse detta uttryck har i SkL. Ersättning skall alltså kunna medges även för skada som indirekt orsakats av beslutet om betalningssäkring, t.ex. då en näringsidkares goda rykte skadats genom att beslutet om betalningssäkring blivit allmänt känt och detta i sin tur leder till försämrad lönsamhet i rörelsen. Detta innebär en skillnad i förhållande till den ovan beskrivna lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Enligt den lagen är det enbart skada som föranletts av själva frihetsinskränkningen som ger rätt till ersättning.

Under utskottsbehandlingen av förslaget (1989/90:SkU 1) avslogs yrkanden om att strikt skadeståndsansvar skulle införas även i fråga om fastställda fordringar, bl.a. med hänvisning till en kommande utredning för översyn av det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning. Angående den nya regelns lydelse att ersättning skall utgå endast för skada som är av någon betydelse angav departementschefen i propositionen att en nedre gräns i princip borde vara 5 000 kr, men att denna skulle kunna justeras både uppåt och nedåt under vissa förhållanden. Även i denna fråga hänvisade utskottet, vars majoritet godtog departementschefens uttalanden, till att frågan om och i vilken utsträckning en självrisk bör förekomma i fråga om skadestånd av den karaktär det här är fråga om torde komma att belysas i den kommande översynen av det allmännas skadeståndsansvar.

I våra direktiv nämns betalningssäkringslagen såsom en av de specialregleringar av det allmännas skadeståndsansvar som vi kan behöva överväga. Sedan vår utredning tillsattes har emellertid tillsatts en ny utredning, Kommittén om rättssäkerhet vid beskattningen (dir.

1992:27) som bland annat har att överväga utformningen av skadeståndsregeln i betalningssäkringslagen. Våra överväganden, efter samråd med den kommittén, presenteras i avsnitt 10.3.8 nedan.

4.4.4 Inskrivningsväsendet

Enligt bestämmelser i jordabalken (19 kap. 19 § JB) har den som lider förlust på grund av fel eller försummelse från inskrivningsmyndighetens sida i vissa fall rätt till ersättning av staten. Detta gäller bl.a. i fråga om fel eller försummelse vid handläggning av eller beslut i inskrivningsärende eller vid utfärdande av bevis på grundval av innehållet i fastighetsbok eller tomträttsbok. Rätt till ersättning av staten har också den som orsakas skada genom att en oriktig uppgift i fastighetsboken eller tomträttsboken rättas. Om den skadelidande genom passivitet eller på annat sätt medverkat till förlusten genom eget vållande, kan ersättningen efter en skälighetsprövning sättas ner eller bortfalla. Denna bestämmelse innebar tidigare, när 3 kap. SkL innehöll de speciella begränsningsreglerna i 3-5 §§, att staten ålades ett något strängare ansvar i dessa fall än enligt skadeståndslagen. Numera får ansvaret anses helt överensstämma med det som gäller enligt 3 kap. 2 § SkL.

När fastighets- och inskrivningsregistret började föras med hjälp av automatisk databehandling infördes, i 19 kap. 5 § fastighetsbildningslagen (1970:988) och i 9 § lagen om inskrivningsregister (1973:98), som en komplettering till JB:s regler om ansvar för fel och försummelse, bestämmelser om rätt till ersättning av staten på grund av tekniskt fel vid databehandlingen. Staten ansvarar här strikt för ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av tekniskt fel i dessa register. Ansvaret kan nedsättas eller bortfalla under samma förutsättningar som gäller enligt 19 kap. 19 § JB.

De ovan nämnda bestämmelserna i sjölagen stadgar ett motsvarande ansvar för det allmänna i fråga om fel i skepps- eller skeppsbyggnadsregistret.

4.5 Vissa andra lagregler med anknytning till vårt uppdrag

4.5.1 Det straffrättsliga ansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet

Reglerna om straffrättsligt ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet har senast ändrats år 1989. (SFS 1989:608 som trädde i kraft den 1 oktober 1989.) Dessa ändringar innebar en utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentligt anställda jämfört med

vad som gällde efter den s.k. 1975 års ämbetsansvarsreform.

Före ämbetsansvarsreformen gällde ett långtgående, särskilt straffrättsligt ansvar för offentligt anställda tjänstemän. För i princip varje fel eller försummelse i tjänsten kunde ansvar för i vart fall *tjänstefel* utdömas. För tjänstefel dömdes en ämbetsman som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. För allvarligare brott kunde ansvar för *tjänstemissbruk* komma i fråga. För tjänstemissbruk dömdes en ämbetsman som missbrukade sin ställning till förfång för det allmänna eller någon enskild. Enligt ordalydelsen gällde dessa ansvarsregler den som var *ämbetsman*, men reglernas räckvidd var genom särskilda bestämmelser utsträckt till att omfatta flertalet tjänstemän i offentlig verksamhet. I praxis drogs gränsen så att ämbetsansvaret inte gällde den som innehade en tjänst där endast mera osjälvständiga arbetsuppgifter ingick. Ämbetsbrotten var subsidiära till s.k. allmänna brott. Det skulle således inte dömas för ämbetsbrott om gärningen utgjorde brott för vilket ansvar kunde utdömas oavsett om gärningsmannen var offentlig tjänsteman eller inte.

1975 års ämbetsansvarsreform innebar att det straffrättsliga ansvaret för förseelser i tjänsteutövning kraftigt begränsades. Avsikten med reformen var att avsevärt inskränka det straffrättsliga ansvarsområdet, på ett mera rationellt sätt bestämma den personkrets som skulle vara underkastad särskilt straffansvar och därmed åstadkomma ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem. En viktig princip var därvid att särskilda straffrättsliga ansvarsregler för offentligt anställda borde gälla endast om det var motiverat på grund av den offentliga verksamhetens särart. Medan ämbetsansvaret tidigare gällt alla typer av överträdelser skulle det nu reserveras för de situationer som innebar missbruk av offentlig myndighet. Man införde i straffbestämmelsen den grundläggande förutsättningen att gärningen skulle ha skett "i myndighetsutövning". Däremot knöts det straffrättsliga ansvaret inte längre till en viss krets av personer utan kom att omfatta alla som utövar myndighet. Det straffrättsliga ansvarsområdet begränsades emellertid också genom att endast uppsåtligt eller *grovt* oaktsamt handlande skulle föranleda ansvar, samt genom att det uppställdes ett generellt krav på att gärningen för det allmänna eller för någon enskild skulle ha medfört "förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa". De nya straffbestämmelserna i 20 kap. 1 § BrB fick beteckningarna myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning.

Under åren efter ämbetsansvarsreformen väcktes i riksdagen en rad motioner med krav på en utvärdering av de förändringar som reformen inneburit. År 1979 fick Tjänsteansvarskommittén i uppdrag

att göra en förutsättningslös granskning av ansvarssystemet inom den offentliga sektorn. I sitt slutbetänkande fann kommittén att de gränser som dragits kring det straffrättsliga området borde bestå och utredningen ledde inte till någon ändring i 20 kap. 1 § BrB.

Sedan tjänsteansvarskommitténs förslag behandlats i riksdagen väcktes på nytt ett antal motioner med krav på ett utvidgat straffrättsligt ansvar för offentligt anställda tjänstemän. I anledning av motionerna anförde justitieutskottet, i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1985/86:34), att kraven på en skärpning av straffansvaret för offentliga tjäntemän inte kunde lämnas obeaktade. Frågan om tjänsteansvarets utformning borde därför ses över på nytt med utgångspunkten att en reell utvidgning av straffansvaret skulle komma till stånd. Utskottet angav, beträffande inriktningen av denna översyn, bl.a. att det inte kunde komma i fråga att återinföra det gamla tjänstefelsansvaret. Det som närmast borde övervägas var att ta bort kravet på *grov* oaktsamhet i bestämmelsen om vårdslös myndighetsutövning, att ersätta kravet på förfång eller otillbörlig förmån med en regel om ansvarsfrihet i ringa fall samt att omreglera begreppet myndighetsutövning så att dit fördes även sådan offentlig verksamhet som rörde lagtillämpning utan att det var fråga om utövande av myndighet. I anledning av riksdagens framställning enligt ovan utarbetades inom Justitiedepartementet promemorian Myndighetsmissbruk (Ds 1988:32).

Sedan promemorian remissbehandlats utarbetades den proposition (prop. 1988/89:113) som resulterade i de senaste, inledningsvis nämnda, ändringarna av det straffrättsliga tjänsteansvaret (SFS 1989:608). I sitt yttrande över propositionen gjorde justitieutskottet vissa uttalanden om behovet av samordning mellan det straffrättsliga ansvaret och ansvaret enligt arbetsrättslig-, kommunalrättslig- och skadeståndsrättslig lagstiftning. (Se 1988/89:JuU24 s. 14 f.)

1989 års ändringar av det straffrättsliga tjänsteansvaret innebär i korthet följande. Begreppen myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning har utmönstrats och brottsrubriceringen *tjänstefel* har återinförts. *Grovt tjänstefel* har införts som beteckning för ett uppsåtligt brott som är att anse som grovt. Begreppet myndighetsutövning är fortfarande det centrala för att bestämma ansvarsbestämmelsernas tillämpningsområde men en utvidgning har skett genom att straffansvaret nu omfattar inte endast fel och försummelser i myndighetsutövning utan även felaktigheter under handläggning av ett ärende som har samband med myndighetsutövning. Man använder i 20 kap. 1 § BrB samma uttryck som i 3 kap. 2 § SkL, dvs. "vid myndighetsutövning" för att beteckna det straffbara området. Vidare krävs det inte längre att gärningen har medfört förfång eller otillbörlig förmån för det allmänna eller någon enskild. Ämbetsansvarsreformen innebar att endast uppsåtliga eller grovt oaktsamma

förfaranden skulle föranleda straffansvar. Genom 1989 års lagändring föreskrivs numera att även oaktsamhet som inte är grov skall kunna medföra straffansvar. Från det straffbara området har dock undantagits gärningar som vid en helhetsbedömning bedöms som ringa.

När det gäller det straffrättsliga tjänsteansvaret bör slutligen nämnas att ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling, enligt 20 kap. 1 § tredje stycket BrB, inte är underkastad sådant ansvar för åtgärder som han vidtar i denna egenskap. Inte heller statsråd omfattas av det straffrättsliga tjänsteansvaret. I stället stadgas i 12 kap. 3 § RF att den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i sin ämbetsutövning endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt.

4.5.2 Vår syn på sambandet mellan det straffrättsliga och det skadeståndsrättsliga tjänsteansvaret

I våra direktiv sägs att det kan finnas anledning för kommittén att analysera sambandet mellan en ökad kriminalisering av fel och försummelser vid myndighetsutövning och de regler som gäller rätt till skadestånd av det allmänna för skador som orsakats av sådana fel och försummelser.

När det gäller det lagtekniska sambandet mellan det straffrättsliga och det skadeståndsrättsliga tjänsteansvaret kan man konstatera att den enskildes ansvar för person- eller sakskada enligt 2 kap. 1 § SkL, liksom arbetsgivares ansvar för sådana skador enligt 3 kap. 1 § SkL, i princip inte påverkas av hur det straffrättsliga tjänsteansvaret är utformat. Skadeståndsansvarets yttersta omfattning bestäms av hur begreppet vårdslöshet definieras enligt skadeståndsrättsliga förarbeten, doktrin och praxis. Arbetsgivarens ansvar begränsas ytterligare bl.a. av kravet att skadan skall ha orsakats av arbetstagare i tjänsten. Man kan visserligen anta att en ökad kriminalisering, t.ex. även av ringa fel, skulle kunna leda till att det skadeståndsrättsliga vårdslöshetsbegreppet vidgades i praxis, men detta är knappast av praktiskt intresse. En begränsning av det kriminaliserade området skulle däremot knappast få motsatt effekt. Det kan därvid konstateras att, med nu gällande regler, ett ogillande av ett åtal för tjänstefelsbrott inte behöver innebära att en skadeståndstalan på grund av samma fel lämnas utan bifall. (Jfr prop. 1988/89 s. 23 f.)

Den enskildes ansvar för ren förmögenhetsskada enligt 2 kap. 4 § SkL påverkas däremot givetvis av det straffrättsliga tjänsteansvarets utformning, liksom av andra förändringar av det straffbara området. Principalansvaret påverkas på samma sätt, varvid begränsningen till skador vållade av arbetstagare i tjänsten kvarstår.

Det allmännas ansvar enligt 3 kap. 2 § SkL omfattar alla de tre

skadetyperna oavsett om det föreligger brott eller inte. Kravet på vårdslöshet definieras, som angetts ovan, enligt skadeståndsrättsliga förarbeten, doktrin och praxis. Skadeståndsansvaret bestäms vidare här av kravet på anknytning till myndighetsutövning, vilket krav gäller även enligt 20 kap. 1 § BrB. Det finns därför, när det gäller det allmännas ansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning, inte någon direkt koppling som innebär att ett vidgat straffansvar leder till ett vidgat skadeståndsansvar för det allmänna eller tvärtom.

Det finns således inte någon direkt koppling i form av ett lagtekniskt samband, så att ett vidgat straffansvar medför ett utökat skadeståndsansvar för det allmänna enligt 3 kap. 2 § SkL eller tvärtom. Däremot finns i andra avseenden ett starkt samband mellan dessa regler som måste beaktas. Dels finns vad man skulle kunna kalla ett ideologiskt samband. Detta omfattar allt från det historiska sambandet mellan straff och skadestånd till det samband som ligger i att de båda regelsystemen, enkelt uttryckt, tjänar samma grundläggande syfte nämligen att upprätthålla en god kvalitet inom den offentliga sektorn. Dels finns ett rättstekniskt samband på så sätt att man arbetar med samma begrepp; t.ex. "vid myndighetsutövning", "uppsåt" och "oaktsamhet".

För den enskilde som blivit utsatt för felaktig behandling kan både straff- och skadeståndsansvaret antas vara av betydelse för att han skall känna sig ha fått upprättelse. Även straffrättskipningen fyller i denna mening en reparativ funktion. Skadeståndet, bortsett från ersättning för ideell skada, torde emellertid ofta främst åstadkomma kompensation på ett praktiskt ekonomiskt plan och några sådana direkta effekter för den skadelidande har inte straffansvaret. För skadevållaren är det emellertid en viktig skillnad att straffansvaret belastar en enskild person, gärningsmannen, medan skadeståndsansvaret nästan utan undantag i här aktuella fall belastar arbetsgivaren dvs. det allmänna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det straffrättsliga och det skadeståndsrättsliga tjänsteansvaret bygger på delvis samma lagtekniska konstruktion och har delvis samma syften. Det finns dock inte något sådant lagtekniskt samband som gör att en förändring av det ena medför eller alltid bör föranleda en förändring av det andra. Däremot föreligger givetvis ett samband på så sätt att dessa ansvarsformer, jämte bl.a. regler om disciplinansvar och revisionsansvar, kan beskrivas som delar av ett sanktionssystem avsett att ytterst garantera den offentliga förvaltningens kvalitet.

4.5.3 Disciplinansvar för funktionärer i offentlig verksamhet

Den ovan nämnda ämbetsansvarsreformen innebar även betydande förändringar av det i tjänstemannalagstiftningen reglerade disciplinansvaret. Bestämmelser om disciplinansvar finns nu i 10 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Dessa regler gäller i princip alla arbetstagare hos staten samt kommunalt anställda med statligt reglerade anställningar. Numera omfattas således inte längre lärare inom det allmänna skolväsendet men däremot liksom tidigare samtliga arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna. Beträffande andra kommunalt anställda liksom där offentlig verksamhet utövas genom privaträttsligt bildade organ råder avtalsfrihet i disciplinfrågor.

Genom ämbetsansvarsreformen avskaffades också de tidigare ämbetsstraffen avsättning och suspension. För att få en uppenbart olämplig arbetstagare skild från tjänsten får den offentlige arbetsgivaren i stället normalt begagna möjligheten att avskeda den anställde. Regler härom återfinns i 11 kap. LOA som gäller för i stort sett samma arbetstagare som ovan angetts beträffande disciplinansvaret. Eftersom avskedandeinstitutet inte omfattar offentliga förtroendemän har domstol, enligt 20 kap. 4 § BrB, fått behålla möjligheten att entlediga sådana uppdragstagare på grund av brott i vissa fall.

Huvudregeln om disciplinansvar, i 10 kap. 1 § LOA, stadgar att arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans anställning, får åläggas disciplinpåföljd för *tjänsteförseelse*, förutsatt att felet inte är ringa. Enligt 11 kap. 1 och 2 §§ LOA kan arbetstagare avskedas om han begått brott, eller genom annan gärning än brott begått grov tjänsteförseelse, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning.

Reglerna om disciplinansvar och avskedande i LOA äger med några få undantag tillämpning på samtliga statligt anställda. Till undantagen hör bl.a. statsråden, riksdagens ombudsmän och vissa präster. Härtill kommer att reglerna om disciplinansvar inte gäller justitieråd, regeringsråd och Justitiekanslern.

Utanför LOA:s tillämpningsområde, på det kommunala och privata området råder avtalsfrihet i disciplinfrågor. För de kommunalt anställda finns bestämmelser om disciplinansvar intagna i kollektivavtal, för närvarande i de allmänna bestämmelser som betecknas AB 89. Dessa regler gäller både på det primär- och det landstingskommunala området. Avtalet gäller för såväl tjänstemän som arbetstagare utan tjänstemannaställning. Fullmäktigeledamöter och förtroendevalda i styrelser och nämnder har däremot inte något disciplinansvar. Disciplinpåföljderna i AB 89 är varning och

löneavdrag, dvs. desamma som enligt LAS. Även förutsättningarna för ansvar motsvarar i princip vad som gäller enligt LAS.

Den s.k. LOA-utredningen avlämnade i augusti 1992 sitt huvudbetänkande (SOU 1992:60) Enklare regler för statsanställda. Betänkandet innehåller en översyn av lagstiftningen om offentlig anställning. Man föreslår där bl.a. att bestämmelserna om disciplinansvar skall föras över till en ny lag om offentlig anställning. I sak föreslås därvid vissa mindre förändringar, bl.a. när det gäller grunderna för bedömningen av frågan om en försummelse är att anse som ringa eller ej. Förslaget bereds för närvarande inom Finansdepartementet och det är tänkt att en proposition skall läggas fram under våren 1993.

4.5.4 Vår syn på sambandet mellan disciplinansvaret och det allmännas skadeståndsansvar

När det gäller sambandet mellan disciplinansvaret och det allmännas skadeståndsansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan man konstatera att detta samband, bortsett från de lagtekniska frågorna, i stora drag överensstämmer med vad som ovan sagts beträffande straffansvaret. Man bör dock påpeka att det disciplinära ansvaret, till skillnad från det straffrättsliga och det skadeståndsrättsliga, har en viktig funktion i att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Ytterligare en viktig skillnad är givetvis att disciplinansvaret inte är uppbyggt med anknytning till begreppet myndighetsutövning.

4.5.5 Kommunallagens revisionsansvar

I den nya kommunallag som trädde i kraft den 1 januari 1992, finns i 9 kap. 17 § en bestämmelse som ger kommunen eller landstinget rätt att föra skadeståndstalan mot förtroendevalda i styrelser, nämnder och fullmäktigeberedningar med anledning av vissa åtgärder som dessa organ eller enskilda ledamöter företagit vid fullgörandet av sina uppdrag. En förutsättning för att en sådan skadeståndstalan skall få väckas är att revisorerna riktat anmärkning mot det aktuella organet eller den enskilde förtroendevalde och att fullmäktige därefter vägrat att bevilja ansvarsfrihet för den aktuella förvaltningen. Om talan inte grundas på påstående om brott måste den väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad.

En motsvarande regel om s.k. revisionsansvar fanns i den gamla kommunallagen 5 kap. 6 §.

Utöver regeln i 9 kap. 17 § finns det inga bestämmelser om skade-

ståndsansvar för förtroendevalda i den nya kommunallagen. Något särskilt lagreglerat skadeståndsansvar för kommunalt förtroendevalda, motsvarande det som enligt 15 kap. 1 § ABL stadgas för bl.a. styrelseledamöter i ett aktiebolag, finns således inte. Frågan om ansvaret för kommunalt förtroendevalda för kommunala beslut m.m. behandlas emellertid för närvarande av Lokaldemokratikommittén (Dir. 1992:12 och 1992:88) som skall slutföra sitt arbete under 1993.

4.6 Ersättning "ex gratia"

Regeringens möjlighet att utge ersättning "ex gratia" utgör en speciell form av ersättning från det allmänna som i speciella fall kan beviljas enskilda skadelidande. Enligt regeringsformen står statens medel, dvs. fordringar liksom övriga tillgångar, till regeringens disposition (9 kap. 8 § RF). Statens medel får emellertid inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 2 § RF) och riksdagen kan begränsa dispositionsrätten genom att fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den (9 kap. 9 § RF). Detta innebär att regeringen kan besluta om utbetalning av ersättning till en viss person eller ett visst ändamål - dvs. i realiteten besluta om statsbidrag - endast om det finns ett anslagsbemyndigande från riksdagen som täcker det aktuella ändamålet.

För att möjliggöra bl.a. utbetalning av vissa typer av skadeersättningar har riksdagen under en följd av år bemyndigat regeringen att, under förutsättning att andra medel inte står till förfogande för ändamålet, täcka oförutsedda utgifter med hjälp av ett särskilt förslagsanslag. Detta anslag upptas i statsbudgeten under rubriken "Oförutsedda utgifter" (sjuttonde huvudtiteln). (Se senast prop. 1992/93:100, Bil. 18.) Anslaget är i princip avsett att disponeras endast för utgifter som är av så brådskande art att respektive ärende inte hinner underställas riksdagen och i sådana fall där utgifterna inte lämpligen kan täckas av andra medel som står till regeringens förfogande. Riksdagens bemyndigande omfattar bl.a. utbetalning av belopp som staten till följd av skada i samband med statlig verksamhet efter uppgörelse har åtagit sig att ersätta.

Exempel på uppmärksammade regeringsbeslut om ersättning "ex gratia" som inneburit att förslagsanslaget tagits i anspråk är beslutet år 1991 att tillerkänna Halvar Alvgard 1 000 000 kr och beslutet år 1992 att tillerkänna Lars Lorenius 900 000 kr. Bland övriga beslut kan nämnas utbetalningar av ersättning till enskilda som varit statens motpart i mål som handlagts av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Om det inte finns något anslagsbemyndigande som täcker det aktuella ändamålet måste regeringen däremot vända sig till riksdagen

och begära pengar. Ett exempel på detta senare förfarande var när regeringen hos riksdagen begärde medel för att betala ersättning till de efterlevande efter den flygolycka där flera uppdragstagare hos staten förolyckats.

Justitiekanslern har, under regeringen, en ledande rättsbevakningsfunktion som spänner över hela statsförvaltningen. Det är således JK som företräder staten och för statens talan, om detta inte i det enskilda fallet ankommer på någon annan myndighet. JK kan inte själv efterge krav eller besluta om ersättning utan stöd av lag, men det förekommer att JK på eget initiativ vänder sig till regeringen och föreslår att regeringen skall besluta om eftergift eller att ersättning skall utgå till en skadelidande trots att förutsättningarna härför enligt lagen inte är uppfyllda. En sådan framställning om att regeringen borde bevilja ersättning för uppkommen skada gjordes bl.a. när försäkringskassan hade utelämnat uppgifter om aktuella övergångsbestämmelser till nya regler i en broschyr om föräldraförsäkringen och detta ledde till ekonomiska förluster för familjer som förlitat sig på de av myndigheten lämnade uppgifterna. När regeringen på eget initiativ tar upp frågan om att bevilja ersättning ex gratia är det också i regel JK som utreder ärendet och lämnar förslag till beslut.

Slutligen bör anmärkas att det på den kommunala sidan inte är möjligt att bevilja enskilda kommuninnevånare bidrag motsvarande sådan ersättning "ex gratia" som nu beskrivits. Att utan sakliga skäl prioritera en viss eller vissa kommuninnevånare står nämligen i strid med bestämmelsen i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900).

5 Praxis - rättsfall och JK-beslut

5.1 Inledning

En viktig uppgift under vårt arbete har varit att undersöka hur nuvarande regler om det allmännas skadeståndsansvar tillämpas i praktiken. De viktigaste källorna är därvid dels domstolsavgöranden, i första hand från Högsta domstolen som i ett ganska stort antal fall prövat olika frågor om det allmännas skadeståndsansvar, dels beslut från JK i ärenden om skadestånd.

Eftersom alla krav på skadestånd mot staten, som grundas på att det förekommit någon form av felaktig myndighetsutövning, handläggs av JK, antingen i egenskap av beslutsmyndighet eller såsom företrädare för staten i rättegång, kan man genom att undersöka skadeståndsärenden hos JK få en god bild av vilka typer av krav som framställs och i vilka fall ersättning medges. Justitierådet Bertil Bengtsson, som i egenskap av sakkunnig deltagit i kommitténs arbete, genomförde i ett tidigt skede för kommitténs räkning en genomgång av alla JK-beslut i skadeståndsärenden - utom dem där lagen om ersättning vid frihetsinskränkning tillämpats - under åren 1988 och 1990. Avsikten med genomgången var bl.a. att undersöka om det skett någon ändring av JK:s praxis efter 1990 års lagändringar. Resultatet av detta arbete har legat till grund för våra fortsatta överväganden. En viktig källa har också varit den publikation som JK årligen utger med beslut och yttranden vilka har bedömts vara av allmänt intresse. Där återfinns även ärenden om ersättning vid frihetsinskränkning. (Det kan nämnas att 1991 års JK-utredning i sitt nyligen avlämnade betänkande Justitiekanslern - En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m., SOU 1993:37, redovisar viss statistik rörande JK:s skadereglerande verksamhet. Bl.a. uppräknas i bilaga 2, tabell C, samtliga ärenden avseende beslutsskador som avgjorts av JK under år 1991.)

När det gäller skadeståndskrav mot kommuner har vi inte gjort någon systematisk undersökning av icke refererade domstolsavgöranden. Vi har emellertid under hand haft kontakter ute i olika kommuner och vi har också, bl.a. genom vår sakkunnige från kommunförbundet, fått del av aktuella domar och ärenden.

Det bör även nämnas att det finns en omfattande genomgång av aktuell praxis i fråga om det allmännas skadeståndsansvar i Bertil

Bengtssons bok Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, utgiven 1990.

Som ett underlag för den fortsatta framställningen presenterar vi i det följande ett antal rättsfall och JK-beslut som tar upp några av de frågor som vi haft att överväga. En del av dessa fall har också i den allmänna debatten föranlett krav på reformer. Det är inte fråga om någon fullständig genomgång utan om ett antal exempel som är avsedda ge en viss uppfattning om nuvarande praxis på området.

Ärendena har placerats in under ett antal olika rubriker med hänsyn till vilken fråga som främst varit aktuell.

5.2 Lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF)

JK-beslut 1991, D. 3 (JK:s dnr 2253-91-41)

Anspråk på ersättning framställdes i detta ärende, det s.k. Lindomefallet, av en person, L, som under drygt fem månader varit berövad friheten på grund av misstanke om mord. L hade ostridigt varit på platsen när mordet förövades. Hovrätten ogillade åtalet för mord men dömde L till sex månaders fängelse för grov stöld vid det med mordåtalet avsedda tillfället. Ersättningen bestämdes till 48 500 kr, varav 5 000 kr för förlorad arbetsförtjänst, 40 000 kr för lidande och 3 500 kr för ombudskostnader. Vid beräkningen av ersättning för lidande beaktade JK å ena sidan att frihetsberövandet föranletts av misstande om ett grovt brott och å andra sidan att viss del av den tid L varit berövad friheten skulle anses som tid varunder fängelsestraffet om sex månader verkställts.

JK-beslut 1992-02-28 (dnr 3318-91-41)

Anspråk på ersättning framställdes i detta ärende av en person, S, som under drygt två månader varit berövad friheten på grund av misstanke om medhjälp till grovt rån. Hovrätten ogillade åtalet mot S. Ersättningen bestämdes av JK till 53 965 kr, varav 46 900 kr för förlorad arbetsförtjänst, 5 000 kr för lidande och 2 065 kr för ombudskostnader. JK satte ned ersättningen för lidande från begärda 70 000 kr till skäliga ansedda 5 000 kr. I sitt beslut hänvisade JK till att att det i den aktuella rättegången förekommit uppgifter, som inte vederlagts, om att S efter brottet sökt undanskaffa ett skjutvapen som använts vid rånet och ett i samband därmed begånget mord. Med hänsyn härtill ansåg JK skäligt att i enlighet med 4 § andra stycket första meningen LEF sätta ned den ersättning som skulle utgå till S för lidande.

JK:s beslut i detta ärende har inte godtagits av S. Han har ansökt

om stämning mot staten för att få ut ytterligare ersättning för lidande. Målet handläggs av Stockholms tingsrätt (mål T 8-417-92).

JK-beslut 1993-02-03 (dnr 5147-92-41)

Anspråk på ersättning framställdes i detta ärende av en person, G, som under 19 dagar varit berövad friheten först på grund av misstanke om dråp alternativt grov misshandel och vållande till annans död och därefter för misshandel och olaga hot. G hade ostridigt deltagit i ett slagsmål mellan fyra män där en knivskars så illa att han senare avled. Tingsrätten ogillade helt åtalet mot G. Ersättningen bestämdes av JK till 5 000 kr, allt avseende lidande. JK satte ned ersättningen från begärda 15 000 kr till skäliga ansedde 5 000 kr och angav därvid att enligt 4 § andra stycket LEF ersättning kan vägras eller sätts ned, bl.a. i den mån det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår.

JK-beslut 1990-09-14 (dnr 1052-90-41)

Anspråk på ersättning framställdes i detta ärende av en person, P, som under drygt åtta månader varit berövad friheten på grund av misstanke om sexualbrott. Frikännande dom meddelades. P begärde bl.a. ersättning för kapitalförlust med 150 000 kr. Denna avsåg en förlust som P gjorde i och med att han under frihetsberövandet blev tvungen att sälja en bostadsrätt, som utgjorde hans och hans familjs bostad. Försäljningen blev nödvändig till följd av de svårigheter att finansiera innehavet som frihetsberövandet medförde. JK medgav inte ersättning med hänvisning till att den förlust P kunde ha gjort i fråga om bostadsrätten inte var ersättningsgill enligt LEF.

5.3 Skador vid andra allvarliga kränkningar

JK-beslut 1992, C. 7 (dnr 2069-92-40)

Anspråk på ersättning framställdes mot polisen på grund av skador på hus som uppkommit vid inbrytning med tårgas för att gripa två efterspanade personer. Omständigheterna var i korthet följande. Polisen gjorde en inbrytning i två campingstugor på Liens Camping i Riddarhyttan. Inbrytningen skedde genom att tårgaspatroner överraskande sköts in i de två stugor de efterspanade hade hyrt. Därvid uppkom skador på byggnaderna. Rikspolisstyrelsen avslog krav på ersättning från bolaget som drev campingen eftersom det inte förelåg något fel eller någon försummelse från polisens sida som kunde grunda skadeståndsskyldighet för staten. JK gjorde vid sin prövning samma bedömning. I sitt beslut angav JK att det saknades befogenhet för JK att besluta om ersättning men att bolagets anspråk

från allmän synpunkt inte kunde te sig orimligt och att det därför enligt JK:s mening kunde övervägas att av billighetsskäl kompensera bolaget ekonomiskt för det inträffade. JK överlämnade därför ärendet till regeringen för prövning. Regeringen beslutade den 12 november 1992 att medge bolaget ersättning ex gratia.

JK-beslut 1992, C. 11 (dnr 4124-91-40)

Anspråk på ersättning framställdes mot staten av en kvinna, G.A., för den integritetskränkning och det psykiska lidande hon utsattes för i samband med att polismän tillät ett filmteam att närvara vid husrannsakan i hennes lägenhet, utan att hon lämnat sitt medgivande till detta. Bilder från hennes våning kom att visas i ett reportage i TV 4. JK fann att polismyndigheten genom sitt handlande i samband med husrannsakan i G.A:s bostad gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid myndighetsutövning och att hon därmed var berättigad till ersättning enligt 3 kap. 2 § SkL. Enligt den bestämmelsen utgår ersättning för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada. Eftersom skadan utgjordes av psykiskt lidande som inte hade samband med någon personskada och det inte heller förelåg något brottsligt förfarande från polisen kunde ersättning för den uppkomna skadan emellertid inte utges.

5.4 Skador på grund av åtgärder som inskränker rätten att förfoga över egendom

NJA 1987 s. 867

En polismyndighet lämnade med tillämpning av hittegodslagen ut en omhändertagen segelbåt till annan än den rätte ägaren. Polismyndigheten hade försummat att ta vissa kontakter för att få klarlagt vem båten var stulen ifrån. Skadeståndstalan mot staten ogillades emellertid under hänvisning till den numera avskaffade s.k. standardregeln i 3 kap. 3 § SkL. Utgången skulle i dag sannolikt ha blivit den motsatta. (Jfr Bengtsson, 1990, s. 90 och prop. 1989/90:42 s. 13.)

NJA 1990 s. 137

Kronofogdemyndighetens omhändertagande och befattning med kvarstadsmedel har ansetts utgöra led i verkställigheten av ett kvarstadsbeslut och har därmed ansetts utgöra en form av myndighetsutövning. Kronofogdemyndighetens åtgärd att låta växla de med kvarstad belagda medlen har ansetts utgöra ett sådant fel för vilket staten bör bära ansvar enligt skadeståndslagen. Staten har ålagts skadeståndsskyldighet enligt 3 kap. 2 § SkL för den förlust som uppkom när kronofogdemyndigheten lät växla de med kvarstad belagda medlen

från USA-dollar till svenska kronor och den svenska kronan efter växlingen devalverades.

5.5 Skador i samband med tillståndsärenden eller beslut om förmåner

NJA 1979 s. 180

I detta mål ogillades skadeståndstalan av en fastighetsägare mot en kommun vars byggnadsnämnd vägrat honom byggnadslov för att riva en kulturhistoriskt värdefull byggnad. Byggnadsnämndens beslut fattades i medveten strid med lagmotiv och rättspraxis för att åstadkomma en praxisändring. Skadeståndstalan ogillades av HD med 3 röster mot 2. Majoriteten åberopade att rättsläget inte var helt entydigt och att nämnden ville tillgodose ett tungt vägande samhällsintresse. Minoriteten hänvisade till vikten av den enskildes rättsskydd. (Jfr Bengtsson, 1990, bl.a. s. 66.)

RH 1983:10

Skadeståndsansvar ålades en kommun när byggnadsnämnden felaktigt beslutade avslå en ansökan om byggnadslov på den grund av skyddsrumsfrågan inte var löst. Bedömningen stred mot tydlig författningstext. Hovrätten betonade i sin dom att byggnadsnämnden på ett avgörande sätt ingriper i enskildas rätt att förfoga över deras egendom och att höga krav måste ställas på att verksamheten bedrivs med omsorg och skicklighet.

NJA 1984 s. 340 I - III

I målet NJA s. 340 I ålades kommunen att utge skadestånd. Kommunen ansågs ha eftersatt tillbörlig aktsamhet vid ärendets prövning när byggnadsnämnden meddelade byggnadslov utan att kräva någon grundundersökning av den aktuella tomten och utan att ge några speciella föreskrifter om grundläggningen av huset samt därefter underlät att företa i byggnadsstadgan föreskriven grundbottenbesiktning. Motsatt utgång blev det i NJA 1984 s. 340 II där det inte ansågs ha förelegat tillräckliga skäl för byggnadsnämnden att fordra en grundundersökning innan byggnadslov meddelades. Inte heller byggnadsnämndens underlåtenhet att vidta vissa kontrollåtgärder i samband med besiktning ansågs mot bakgrund av omständigheterna i ärendet ha utgjort skadeståndsgrundande fel eller försummelse. I NJA 1984 s. 340 III blev däremot kommunen skadeståndsskyldig. HD:s majoritet fann att byggnadsnämndens underlåtenhet att före beviljandet av byggnadslov ge föreskrift om åtgärder för att före-

bygga vattenskador eller att ens fästa den byggandes uppmärksamhet på skaderisken utgjorde en sådan försummelse som borde medföra skadeståndsskyldighet.

I alla dessa tre fall innebar HD:s bedömning en avvägning mellan olika intressen. Den praxis HD därmed slagit fast innebär att det primära ansvaret åvilar den byggande och hans ansvarige arbetsledare men att ansvar för det allmänna kan inträda när skada orsakas av omständigheter som kommunen har bättre förutsättningar än den enskilde att känna till och kontrollera. (Bedömningen i dessa fall skulle troligen ha varit densamma även efter standardregelns upphävande. Se härom prop. 1989/90:42 s. 8 och 15.)

JK-beslut 1992-07-06 (dnr 927-92-40)

Ersättning för ränteförlust på retroaktivt utbetalad livränta, i form av skadestånd, medgavs i detta ärende när ett barn på grund av ett felaktigt beslut från försäkringskassan under fem och ett halvt år inte erhållit den livränta som rätteligen borde ha betalats ut.

5.6 Skador i samband med tillsättningsärenden

NJA 1985 s. 360

A anförde besvär mot en skolstyrelses beslut att förordna B som innehavare av en tjänst som hemspråkslärare för vårterminen 1982. Regeringen fann att A hade bort ifrågakomma före B till tjänsten men avskrev ärendet eftersom tiden för anställningen hade löpt ut. Skolstyrelsens beslut ansågs innefatta myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 § SkL. HD ansåg att eftersom meritvärderingen skett efter allmänna bedömningar, inte efter viss meritpoäng, det krävdes för skadeståndsansvar att skolstyrelsens bedömning utgjorde ett markant avsteg från allmänt vedertagna principer eller att det grundats på ovidkommande omständigheter. Skadeståndstalan ogillades eftersom kommunens bedömning ansågs ligga inom ramen för en godtagbar meritvärdering efter mera allmänna grunder. (Jfr Bengtsson, 1990, s. 72. Det kan även anmärkas att det numera, sedan lärartjänsterna kommunaliserats, troligen skulle krävas att klart otillåtna hänsyn tagits för att en skadeståndstalan skulle kunna ha någon framgång.)

5.7 Skador i samband med kontrollverksamhet

NJA 1985 s. 324

Skadeståndstalan fördes i detta fall mot en kommun på den grunden att försummad tillsyn av en byggnadsnämndens kontrollant skulle ha

orsakat bristande dränering av en fastighet. Talan ogillades med motiveringen att kommunen haft rätt att lita på den ansvarige arbetsledaren. Här gjordes således en bedömning motsvarande den som ovan beskrivits i fallen NJA 1984 s. 340 I - III. (Jfr Bengtsson 1990, s. 80 som anger att synpunkten, att ansvaret primärt ligger på en företagare som framstår som fullt sakkunnig på området, lär gälla också vid annan kontroll av näringsverksamhet.)

NJA 1991 s. 138

Skadeståndstalan fördes i detta fall mot staten med anledning av en sakskada som uppkommit till följd av fel eller försummelse vid kontrollbesiktning. Se angående detta fall, som främst rör frågan om skyddat intresse, under 5.12 nedan.

5.8 Skador i samband med registreringsåtgärder

NJA 1982 s. 307

Skadeståndstalan fördes i detta fall mot staten sedan Patent- och registreringsverket felaktigt för mäklarföretag registrerat firma innehållande ordet bank och företaget på grund därav åsamkats kostnader i samband med ändring av firman. Se angående detta fall, som främst rör frågan om skyddat intresse, under 5.10 nedan. (Det kan här anmärkas att det i JK:s publicerade beslut finns flera exempel på fall där ersättning medgivits med anledning av felaktiga registreringsåtgärder.)

JK-beslut 1990 C. 13 (dnr 3359-90-40)

Anspråk på ersättning med 570 kr framställdes i detta ärende av en person, H, på grund av att parkeringsanmärkningsregistret innehållit en oriktig uppgift till följd av en felaktig registrering. H uppgav att han åsamkats omkostnader och utredningsarbete. JK konstaterade att den registeransvarige enligt 23 § datalagen skall ersätta skada om tillfogas den registrerade genom att personregister innehåller oriktig eller missvisande uppgift om honom och att H därför var berättigad till ersättning enligt datalagen för den oriktig uppgiften i parkeringsanmärkningsregistret. JK bestämde ersättningen, för kostnader och olägenheter, till skäliga ansedda 500 kr.

JK-beslut 1992 C. 10 (dnr 3130-92-40)

Anspråk på ersättning med 600 kr framställdes i detta ärende av ett aktiebolag på grund av att felparkeringsregistret kommit att innehålla en oriktig uppgift om att en företaget tillhörig personbil varit

felparkerad. Felet sades ha förorsakat bolaget arbete och kostnader. JK konstaterade att det uppstått ett fel i registret genom att fordonets registreringsnummer ADU 346 vid den maskinella inläsningen förväxlats med nummer APU 346. Han uttalade vidare att anspråken i första hand fick anses grundade på bestämmelsen i 23 § datalagen, men att den regeln endast omfattar personuppgifter, dvs. upplysningar som avser *enskilda personer*, inte uppgifter angående *juridiska personer*, som t.ex. ett aktiebolag. Ersättning kunde därmed inte utgå enligt datalagens regler. JK fann dock att den felaktiga registreringen hade utgjort ett förberedande led till indrivningsansökan och att den således skett vid myndighetsutövning. Den kunde därmed grunda rätt till skadestånd enligt 3 kap. 2 § SkL. Bolaget medgavs ersättning med yrkat belopp.

5.9 Skador orsakade av upplysningar, råd och meddelanden

NJA 1985 s. 696 I - II

I det första av dessa fall ålades staten skadeståndsskyldighet när en enskild drabbades av ren förmögenhetsskada på grund av en felaktig upplysning som lämnades av en tjänsteman anställd på försäkringskassan. HD fann att det felaktiga besked som lämnats av tjänstemannen hade så nära anknytning till ett ärende om föräldrapenning att det måste anses ha lämnats vid myndighetsutövning. I fall II fann däremot HD att ett felaktigt besked om en fastighet som lämnats av en tjänsteman på kommunens gatukontor inte kunde anses ha lämnats vid myndighetsutövning. Skadeståndstalan ogillades därför. I domen framhölls att beskedet inte avsett innehållet i något beslut och inte heller haft samband med något aktuellt ärende hos kommunen. (Se vidare angående dessa domar Bengtsson 1990, s. 42 f. och 84 ff.)

NJA 1987 s. 535

I detta mål, det s.k. Trifoliumfallet, prövades frågan om det allmännas ansvar för felaktiga uppgifter i ett pressmeddelande från konsumentverket. HD:s majoritet fann att pressmeddelandet främst varit avsett som en information till allmänheten och att det saknade rättsverkningar för näringsidkare på området. Åtgärden hade inte heller grundats på någon konsumentverkets monopolställning. Meddelandet innebar därför inte någon myndighetsutövning och det hade inte heller ett sådant nära samband med verkets maktbefogenheter att det kunde anses lämnat vid myndighetsutövning. Skadeståndstalan mot staten ogillades därför. (Se vidare härom Bengtsson 1990, bl.a. s. 44 f.)

NJA 1987 s. 954

Staten dömdes i detta mål att utge skadestånd till en fastighetsköpare som tillfogats ren förmögenhetsskada på grund av att kronofogdemyndigheten, delvis på grund av oaktsamhet från byggnadsnämndens sida, lämnat en bristfällig beskrivning av en fastighet som såldes exekutivt. Kronofogdemyndighetens upplysningar ansågs lämnade vid myndighetsutövning, som ett led i den exekutiva försäljningen. Staten ansågs ansvarig för uppkommen skada och HD uttalade i sina domskäl allmänt att kravet på myndigheterna får bedömas med utgångspunkt i vad man från den enskildes sida kan kräva av deras verksamhet, varvid staten ibland kan komma att få svara för fel av en kommunal myndighet.

RH 1989:3

Staten ålades i detta mål att utge skadestånd sedan ett negativt beslut av JK av den skadelidande begärts överprövat av domstol. Ärendet gällde en kvinna, S, som per telefon begärde och fick upplysningar från Riksförsäkringsverket om reglerna för yrkesskadelivränta. Upplysningarna hade avgörande betydelse för hur S därefter inrättade sig i avsikt att få rätt till ett visst engångsbelopp. JK ansåg inte att upplysningarna hade samband med något pågående ärende utan att de mera hade karaktären av allmänna upplysningar och att de därmed inte skulle grunda skadeståndsansvar för staten. Svea hovrätt fann dock att det förelåg sådant samband med verkets kommande beslut angående livräntan att upplysningarna skulle anses lämnade vid myndighetsutövning. I domen betonades att det måste ha stått klart för tjänstemannen att de upplysningar hon lämnade var av väsentlig betydelse för S och att uppgifterna också haft avgörande betydelse för S fortsatta handlande. Staten ålades att ersätta S för den skada hon åsamkats.

JK-beslut 1989-04-17 (dnr 3840-88-40) m.fl.

JK har i ett stort antal fall prövat ersättningsanspråk från enskilda som anser sig ha drabbats av ekonomisk skada på grund av bristande information om rätt till föräldrapenning. Bland dessa finns krav som grundar sig på att uppgifter om rätten till ersättning lämnats till den enskilde direkt av en handläggare hos försäkringskassan. Det finns emellertid också ett flertal ärenden som grundar sig på att den enskilde erhållit felaktig information i en broschyr angående reglerna om föräldraförsäkringen. I det ovan angivna beslutet, som gällde just information lämnad i den aktuella broschyren, konstaterade JK att informationen inte kunde anses lämnad vid myndighetsutövning och att staten därför inte ådragit sig någon ersättningsskyldighet. Ärendet

överlämnades dock - på samma sätt som tidigare skett i flera motsvarande fall - av JK till regeringen för prövning av frågan om ersättning borde utges ex gratia.

Regeringen har i ett antal ärenden, med hänvisning till de särskilda omständigheter som förelegat, beslutat om ersättning till enskilda som drabbats ekonomiskt av sådan oriktig information från försäkringskassan.

(Se även angående samma fråga JK 1992 C. 8.)

NJA 1990 s. 705

En kommunal hälsovårdsinspektör påstod felaktigt i en skrivelse till en fastighetsägare att dennes fastighet utgjorde en sanitär olägenhet på grund av för höga radonhalter. I skrivelsen rekommenderades fastighetsägaren att installera ett värmeåtervinningssystem. Sedan fastighetsägaren bekostat en sådan installation har han fått klart för sig att uppgiften om radonhalt i skrivelsen var felaktig och han har därvid väckt talan om skadestånd mot kommunen. HD förpliktade kommunen att utge yrkat skadestånd. I sina domskäl angav HD att skrivelsen endast innefattade ett råd från hälsovårdsnämndens sida och inte i sig hade någon rättsverkan gentemot fastighetsägaren. Skrivelsen ansågs dock ha varit ägnad att ge fastighetsägaren uppfattningen att han var skyldig att vidta åtgärder eftersom hälsovårdsnämnden annars kunde tänkas ingripa med tvångsåtgärder. Det konstaterades även att nämnden haft befogenhet att ingripa om en sanitär olägenhet verkligen hade uppstått. Den felaktiga uppgiften ansågs därmed ha lämnats vid myndighetsutövning. HD godtog inte heller kommunens invändning att felet varit ursäktligt, med hänsyn till att terminologin på det aktuella området var svårtillämpad och kunde inbjuda till missförstånd, utan konstaterade att det borde ställas höga anspråk på en skrivelse från en myndighet med ett sådant bestämt och reservationslöst innehåll som den i målet aktuella. Felet ansågs därmed ha inneburit ett åsidosättande av de krav som skäligen kunde ställas med hänsyn till arten och ändamålet med hälsovårdsnämndens verksamhet.

RH 1992:13

I detta mål fördes talan av en man, E, mot en kommun, ett landsting och staten med yrkande om skadestånd på grund av i första hand brottsligt förfarande och i andra hand fel eller försummelse av vissa tjänstemän. Bakgrunden var att E:s son omhändertagits omedelbart sedan anmälan inkommit om misstänkt misshandel av pojken. Den som misstänktes för misshandeln var E men utredningen lades efter en tid ned sedan det visat sig att misstankarna var grundlösa. E yrkade skadestånd för personskada - psykiskt lidande i form av chock

- som drabbat honom med anledning av angreppen på familjens integritet. Hovrätten fann inte att någon tjänsteman gjort sig skyldig till brottsligt förfarande. Däremot ansågs två läkare ha gjort sig skyldiga till skadeståndsgrundande fel och försummelse vid myndighetsutövning genom utfärdandet av läkarintyg avseende pojkens skador. Intygen innefattade enligt hovrätten medicinska felbedömningar och stod i strid med socialstyrelsens föreskrifter. Staten och landstinget förpliktades att solidariskt utge ersättning med sammanlagt drygt 290 000 kr jämte viss ränta.

5.10 Frågan om skyddat intresse

NJA 1982 s. 307

Sedan Patent- och registreringsverket felaktigt för ett mäklarföretag registrerat firma innehållande ordet bank och företaget på grund därav åsamkats kostnader i samband med ändring av firman, yrkade företaget skadestånd av staten. Staten, som vitsordade att verket gjort sig skyldigt till försummelse, bestred skadeståndsansvar med hänvisning till att, enligt statens mening, den skada som inträffat inte drabbat ett intresse som skulle skyddas av de normer som PRV överträtt vid den felaktiga registreringen. HD, som härvid anslöt sig till de skäl som hovrätten anfört, fann emellertid att verket vid sin prövning dels haft att tillgodose allmänhetens skydd mot att vilseledas beträffande en affärsrörelses art, dels haft att - såvitt möjligt - genom registreringen tillförsäkra den registreringssökande en rätt som inte med fog kunde angripas. Mäklarföretagets anspråk skulle därmed bifallas.

NJA 1983 s. 3

Detta mål, det s.k. Tsesis-målet, rörde bl.a. frågan om statens skadeståndsansvar mot rederiet som ägde Tsesis för de skador fartyget åsamkats när det under lotsning stötte på ett i sjökortet över det aktuella området inte utmärkt grund. HD konstaterade i denna del inledningsvis att den av staten bedrivna verksamheten för sjömärkning och sjökortsframställning inte var av sådan art att staten, utan stöd av lag, borde åläggas ett strikt ansvar. Domstolen fann vidare att staten, genom att en tjänsteman på sjöfartsverket åsidosatt sina skyldigheter, genom försummelse varit vållande till Tsesis' grundstötning. Statens skadeståndsansvar skulle emellertid bedömas enligt 3 kap. 1 § och inte enligt 3 kap. 2 § SkL, vilket staten begärt med hänvisning till den då gällande standardregeln. HD uttalade därvid att sjöfartsverkets verksamhet för sjömätning och sjökortsframställning i övrigt inte innebar myndighetsutövning.

Staten gjorde i målet gällande att den överträdelse som tjänstemannen gjort sig skyldig till inte kunde grunda skadeståndsskyldighet gentemot en utomstående tredje man - dvs. i detta fall rederiet. Bakgrunden till detta var att den rapporteringsskyldighet som åvilade tjänstemannen - och vars åsidosättande HD lade till grund för sin vållandebedömning - grundade sig på en intern föreskrift för sjömätning som sjöfartsverket meddelat genom ett cirkulär. Staten gjorde mot den bakgrunden gällande att tjänstemannens överträdelse av en sådan, för internt bruk avsedd, föreskrift inte kunde grunda skadeståndsskyldighet gentemot rederiet. HD fann emellertid inte denna invändning hållbar utan menade att de i målet aktuella föreskrifterna, som ytligt sett kunde te sig som interna handlingsregler för myndighetens befattningshavare, i realiteten fick avses ha en större räckvidd. Ett av de primära syftena med de aktuella föreskrifterna om rapporteringsskyldighet måste således antas ha varit just att säkerställa att när så behövdes åtgärder till förebyggande av bl.a. sådana sjöolyckor som Tsesis råkade ut för blev vidtagna. Rederiet kunde därför vara berättigat till ersättning med anledning av tjänstemannens överträdelse av föreskriften.

NJA 1991 s. 138

Vid kontrollbesiktningen av en K tillhörig husvagn upptäcktes inte en relativt omfattande sprickbildning i en dragbalks infästning i sidobalken. Till följd av sprickbildningen brast dragbalkarna under färd varvid husvagnens kaross skadades. K förde talan mot staten och yrkade ersättning för den uppkomna sakskadan. Staten medgav fel och försummelse från bilprovningens sida men hävdade att staten inte var ersättningsskyldig eftersom skadan inte "drabbat ett intresse som skyddades av den lagfästa eller oskrivna handlingsnorm vars åsidosättande utgör grunden för skadeståndsansvaret." Syftet med den obligatoriska kontrollbesiktningen var således enligt staten att undersöka om fordonet uppfyller vissa minimikrav i fråga om trafiksäkerhet och den syftade inte till att ge underlag för en mer allmän bedömning av fordonets kondition eller till att ge ägaren några garantier för att fordonet är felfritt ens i de delar som kontrollen avser. HD fann emellertid att syftet med den obligatorisk kontrollbesiktningen av motorfordon måste anses vara inte bara att främja det allmännas intresse av trafiksäkerhet utan också att i det enskilda fallet tillgodose fordonsägarens eget intresse av trafiksäkerhet. Den uppkomna skadan som tillfogats K genom bolagets fel eller försummelse och som avsett en för trafiksäkerheten vital del av husvagnen hade således enligt HD drabbat ett sådant intresse som skulle skyddas av den handlingsnorm som bolaget åsidosatt. Staten ansågs därmed skyldig att ersätta uppkommen skada.

5.11 Skadeståndsansvar vid delegerad myndighetsutövning

JK-beslut 1988 C. 15 (dnr 909-88-40)

En enskild person, H, skadades när hon steg ur en hisskorg som stannat ca 40 cm ovanför hissens stannplan. Olyckan berodde på att regel i grinden, som skulle förhindra att denna gick att öppna under färd, var ur funktion. Detta hade inte uppmärksammats vid en tidigare kontrollbesiktning som enligt gällande bestämmelser utförts av Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning. Staten ansågs skadeståndsskyldig för bolagets försummelse.

NJA 1989 s. 191

En med kvarstad belagd segelbåt med utrustning förvarades över vintern på ett varv, dit den överlämnats av den omhändertagande myndigheten. Under förvaringen uppkom skador på båten. HD fastställde att staten hade ett presumtionsansvar för den skada som uppkommit på segelbåten, dvs. staten förpliktades att ersätta ägaren för skadorna när man inte kunde visa att skadorna inte uppkommit till följd av försummelse vid vården av båten. Beträffande frågan om statens ansvar vid anlitande av självständiga medhjälpare uttalade hovrätten, vars dom fastställdes av HD, att man i målet beaktade att vården av båten visserligen anförtrotts varvet, men att vården utövats för statens räkning och ingått som ett led i dess myndighetsutövning. (Se även Bengtsson 1990, s. 47.)

JK-beslut 1990 C. 16 (dnr 2919-90-40)

Anspråk på ersättning framställdes i detta ärende av en enskild person, R, som vid exekutiv auktion köpt en fastighet och i samband med försäljningen fått besked bl.a. att det inte fanns några fel i fråga om vatteninstallationer. Beskedet hade lämnats av en mäklare som av kronofogden fått i uppdrag att förmedla försäljningen. Vid inflyttningen visade det sig emellertid att vatteninstallationen inte fungerade.

I sitt beslut konstaterade JK, med hänvisning till rättsfallet NJA 1989 s. 191, att ansvar kan åläggas staten för fel eller försummelse hos självständig uppdragstagare när denne handlat för en myndighets räkning och hans verksamhet ingått som ett led i myndighetens myndighetsutövning. I det aktuella ärendet gällde således frågan om staten ansvarade för ett fel begånget av fastighetsmäklaren. JK uttalade därvid att ett fel av mäklaren vid utförande av sitt uppdrag i och för sig torde kunna medföra skadeståndsskyldighet för staten. R:s framställning lämnades emellertid utan bifall på grund av att R,

enligt JK:s mening, fick anses i sådan grad ha medverkat till den skada som eventuellt vållats honom att skadeståndet skulle jämkas till noll. Hans medverkan bestod i att han inte fullgjort den undersökningsplikt som normalt åvilar en fastighetsköpare.

5.12 Skadestånd vid dröjsmål

Det förekommer att krav på ersättning framställs hos JK med anledning av försenad betalning av överskjutande skatt. Som exempel på sådana ärenden kan nämnas två beslut meddelade 1990-10-18 (dnr 1490-90-40 resp. 2542-90-40). I det första medgavs ersättning då utredningen fick anses ge vid handen att skattemyndigheten försummat att tillställa den skattskyldige, B, en skriftlig förfrågan om hur han önskade att utbetalningen av skatteåterbäringen skulle verkställas och utbetalningen därför blev försenad. I det andra lämnades anspråket utan bifall. JK konstaterade där att utredningen inte gav svar på frågan varför den skattskyldige, N, inte erhållit någon utbetalningsavi men att skattemyndigheten, sedan N påpekat att han saknade sådan avi, handlagt ärendet enligt gällande bestämmelser och rutiner.

Det finns också andra typer av dröjsmål som föranleder ersättningskrav. Ett exempel är en kvinna som hos Statens invandrarverk ansökte om arbetstillstånd i Sverige men inte fick något besked förrän den tid då arbetet skulle ha utförts redan hade löpt ut. Hon beviljades av JK ersättning för uppkommen skada. (JK dnr 4365-91-40.) Ytterligare ett exempel är ett ännu inte slutligt avgjort ärende som JK i mars 1993 hänskjutit till regeringen med begäran om att få rätt att utge mer än 250 000 kr i ersättning. Anspråk framställdes där av en kvinna som till följd av dröjsmål med handläggningen av en ansökan om äktenskapsskillnad gått miste om rätt till pension.

6 Utländsk rätt

6.1 Inledning

I detta avsnitt ges en kort beskrivning av det allmännas skadeståndsansvar i övriga nordiska länder samt i några utomnordiska rättssystem. Den bygger på vissa standardverk från de aktuella länderna samt på uppgifter som inhämtats genom förfrågningar med hjälp av Utrikesdepartementet. Det är inte fråga om någon detaljerad genomgång av de olika ländernas lagstiftning utan om en översiktlig framställning med syfte att i stora drag beskriva ansvarsmodeller och ansvarsnivå.

6.2 Danmark

I Danmark saknas speciella regler om statens och kommunens ansvar vid myndighetsutövning. Erstatningsloven (av 1984) innehåller inga regler om detta. För arbetsgivarens skadeståndsansvar i allmänhet gäller den ålderdomliga regeln Danske Lov 3-19-2, som föreskriver att han svarar för sina anställdas skadegörande handlingar i tjänsten. Den tillämpas alltså även i offentligrättsliga förhållanden. Arbetsgivaren svarar här som annars för all ekonomisk skada, även ren förmögenhetsskada.

Regeln kan jämföras med den svenska principen, att ren förmögenhetsskada utom kontraktsförhållanden bara ersätts vid brottslig gärning, när den inte vållats vid myndighetsutövning (2 kap. 4 § och 3 kap. 1 § SkL). I Danmark lär man avgränsa ansvaret på annat vis, delvis genom en komplicerad gränsdragning. I fråga om skadestånd för det allmänna anser man att ansvar inträder bara när den regel som åsidosatts tar sikte just på att skydda det skadade intresset (läran om "skyddat intresse" eller om reglernas "skyddsändamål", som också anses gälla i svensk rätt). Man menar t.ex. att statens tillsyn över banker och försäkringsbolag tar sikte bara på det offentliga intresset och inte kan medföra något ansvar mot företagets kunder med anledning av fel som begåtts vid kontrollverksamheten. Vad denna lära närmare bestämt innebär i olika fall är invecklat och omstritt. - Också det omdiskuterade begreppet rättsstridighet kan användas för att avgränsa ansvaret för rena förmögenhetsskador. Över huvud taget är räckvidden av detta ansvar ganska oklar.

Det allmännas skadeståndsansvar vilar alltså i princip på vållande av tjänstemän i olika myndigheter. Bara i enstaka fall förekommer ett strikt ansvar i rättspraxis. Här nämns framför allt en dom refererad i Ugeskrift för retsvæsen 1948 s. 253, där staten ansvarade för skottlossning av en polis som i och för sig var berättigad; man åberopade som grund polisens farliga och extraordinära handling. En sträng bedömning förekommer också i vissa avgöranden där ett beslut förklarats ogiltigt av domstolarna, men de anses inte ha gått så långt som till ett strikt ansvar. (Jfr Orla Friis Jensen i arbetet Forvaltningsrettslige emner, 2 udg, 1989, s. 520 ff.) I en uppmärksammad doktorsavhandling av Henning Skovgaard, Offentlige myndigheders ersatningsansvar (1983), förordades visserligen ett strängare skadeståndsansvar i vissa fall, särskilt med inslag av expropriation eller avtalsförhållande. Hans uppfattning kritiserades emellertid från åtskilligt håll, och vad han rekommenderade lär inte kunna anses som gällande dansk rätt. - Den särskilda frågan om ansvar för felaktiga domstolsavgöranden synes i allmänhet inte diskuterad i dansk rätt.

Regler om strikt ansvar på grund av frihetsberövande och andra straffprocessuella ingrepp finns i kap 93 a retsplejeloven. I stora drag innebär de följande.

Enligt § 1018a första stycket retsplejeloven har den som varit anhållen eller häktad ("varetægtsfængslet") rätt till ersättning för skada som detta medfört, om åtalet nedläggs eller han frikänns. Ersättning utgår för både ekonomisk och ideell skada. Regeln motsvarar alltså i stort sett den svenska lagstiftningen om frihetsinskränkningar genom häktning och liknande. I andra stycket sägs vidare, att även om betingelserna för ersättning enligt 1 st. inte är uppfyllt, kan ersättning utgå, om frihetsberövandet inte står i rimligt förhållande till målets utgång eller det av andra särskilda skäl anses rimligt; det är här fråga om en skälighetsregel av ungefär samma typ som den som finns i den motsvarande norska lagen.

Ersättningen kan enligt 3 st. nedsättas eller vägras, om den skadelidande själv har gett anledning till åtgärderna. Vad särskilt gäller skälighetsprövningen enligt § 1018a andra stycket (alltså vid oproportionerligt stränga ingrepp) beaktas bl.a. om den misstänkte själv föranlett ingreppet - då ersättning anses utesluten - och i övrigt om det föreligger ett klart missförhållande med hänsyn till resultatet av straffprocessen. Vidare har ersättning vägrats när en tilltalad visserligen frikänts men hållit sig nära gränsen för det kriminella. Också annars tar man hänsyn till om han kan anses ha uppträtt klandervärt och därvid kunnat räkna med att bli utsatt för åtgärder från polisens eller åklagarmyndighetens sida. (Se närmare härom Kommenteret retsplejelov, 3 utg. 1982, s. 382 ff.)

Motsvarande bestämmelser gäller om den som utstått frihetsstraff eller annan straffrättslig påföljd men fått den upphävd efter över-

klagande; har han fått den lindrad, får han ersättning om han redan undergått mera ingripande påföljd än enligt den slutliga domen (se § 1018d).

I § 1018b föreskrivs att ersättning för andra straffprocessuella ingrepp (t.ex. beslag, husrannsakan, kroppsbesiktning, reseförbud, konfrontation etc.) utgår enligt samma regler som enligt § 1018a. Enligt § 1018c kan ersättning utgå också till den som inte varit misstänkt ("sigtet") i ett brottmål men råkat ut för ingrepp som led i en straffprocess.

Ersättningskrav skall först prövas i administrativ ordning efter framställning hos åklagarmyndigheten inom en kortare frist (§ 1018e); först därefter kan den tas upp av domstol (§ 1018f).

6.3 Norge

De norska reglerna om skadeståndsansvar för det allmänna har stora likheter med de nuvarande svenska bestämmelserna. Enligt lov om skadesersättning (1969) gäller för det allmänna i princip samma regler som för andra arbetsgivare. Arbetsgivaren svarar enligt § 2-1 för sina arbetstagares vållande i tjänsten, varvid hänsyn skall tas till "om de krav skadelidte med rimelighet kan stille till verksomheten eller tjensten, er tillsidesatt". Det är alltså fråga om en liknande bestämmelse som den tidigare svenska standardregeln, men den gäller i Norge vid *allt* ansvar, även för privata arbetsgivare.

Att märka är att ansvaret för vållande även i Norge omfattar alla slag av ekonomisk skada, också ren förmögenhetsskada; man behöver alltså inte heller här ta ställning till om skadan vållats vid myndighetsutövning eller ej. En avgränsning av ansvaret för rena förmögenhetsskador synes emellertid också här ske. Delvis åstadkoms denna genom den princip som också gäller i Sverige, att den som endast lider indirekt ekonomisk skada genom att en annan drabbas av den direkta skadan i princip inte får ersättning. (Ett exempel är NRt 1940 s. 424, där en taxichaufför miste sin inkomst genom att arbetsgivarens taxi skadats efter kollision med en annan bil; han kunde inte kräva ersättning för inkomstförlusten av den som var ansvarig för kollisionen.) Principen brukar sammanfattningsvis formuleras så att "tredjemansskada" inte ersätts. - Delvis avgränsas ansvaret genom en annan välkänd grundsats, nämligen att orsakssambandet mellan skadegörande handling och skada skall vara "adekvat"; skadan skall vara en någorlunda förutsebar och typisk följd av handlingen. Samma grundsats gäller i svensk rätt, men den tycks bli tillämpad med större frihet av norska domstolar. Dessa begränsningar är emellertid inte lika viktiga som den nyss omtalade svenska inskränkningen av ansvaret till brottsliga gärningar. Man kan alltså säga, att även det

norska ansvaret utanför myndighetsutövningens område går något längre än det svenska.

Den enda särregeln om det allmännas ansvar som förekommer i lagen i fråga är en bestämmelse, att om skadan beror på beslut av offentlig myndighet och den skadelidande utan rimlig grund har underlåtit att försöka få beslutet ändrat, skadeståndet kan jämkas (§ 2-2, 2 st.). Det är alltså fråga om en motsvarande regel som gäller i svensk rätt, fast jämkningen här efter 1989 års lagändringar grundas på den allmänna medvållanderegeln i 6 kap. 1 § 2 och 3 st. SkL.

Vid sidan av de allmänna reglerna förekommer viss speciallagstiftning om strikt ansvar vid frihetsberövande (kap. 31 i straffprosessloven) och vid fel i inskrivningsväsendet (tingslysingsloven § 35). De förra reglerna lär ha särskilt intresse här.

Till en början skall nämnas ett par bestämmelser i den norska straffeprosessloven, som tillkom så sent som 1981. Enligt § 444 kan en misstänkt ("siktet"), om han blir frikänd eller förundersökningen ("forfølgingen") mot honom nedläggs, kräva ersättning av staten för liden skada, om det gjorts sannolikt att han inte företagit den handling som misstanken gällde. Har han undergått fängelsestraff eller annan frihetsberövande påföljd ersätts däremot den skada han lidit utan hänsyn till vad som gjorts sannolikt.

När det gäller den som undergått frihetsberövande påföljd är det alltså fråga om samma princip som i den svenska lagen om ersättning vid frihetsinskränkning, men att märka är att regeln inte omfattar anhållande eller häktning (varetægt). När en häktad frikänns utgår inte utan vidare ersättning, som i Sverige, utan man prövar om det är sannolikt att han är oskyldig. (Se bl.a. NRt 1987 s.553 och 1988 s.1046.) Ersättning ges inte om den misstänkte genom erkännande eller på annat sätt framkallat förundersökningen eller den fällande domen.

I § 445 förekommer en regel som konstruerats på annat vis: även om villkoren enligt § 444 inte föreligger kan domstolen "tilkjenne siktede erstatning for særlig eller uforholdsmessig skade ved strafforfølging når detta etter forholdene fremstiller seg for rimelig". Det är alltså fråga om en helt fri bedömning av ersättningskravet. - Och § 446 föreskriver att, om förutsättningar finns för ersättning enligt § 444 eller 445, rätten kan tillerkänna den misstänkte ett passande belopp som ideellt skadestånd för lidande ("oppreising for den krenkelse eller annen skade av ikke-ekonomisk art som han har lidt ved forfølgingen").

Av § 447 framgår vidare att ersättningsfrågan i princip skall bedömas av den domstol som dömt i saken, ifall denna har kommit så långt som till rättegång. Enligt § 448 kan domstol också tillerkänna andra än den misstänkte ersättning för skada eller olägenhet som orsakats genom besiktning, husrannsakan, beslag m.m., om detta

efter omständigheterna framstår som rimligt.

Den mest intressanta regeln för vårt vidkommande är skälighetsbestämmelsen i § 445. Den har vid flera tillfällen bedömts i högsta instans. Allmänt kan sägas att man förefaller återhållsam med att döma ut ersättning med stöd av regeln. Det krävs mycket för att skadestånd skall utgå.

> I flera avgöranden har citerats följande uttalande i motiven till bestämmelsen: "Det vesentlige er at det foreligger et ekstraordinært tilfelle som de vanlige regler ikke passer på, og hvor det ville være klart urimelig om siktede skulle nektes erstatning for en spesiell skade som det ikke sto i hans makt å avverge eller begrense." (Ot.prop. nr 35, 1978-79, s.239, citerat bl.a. i NRt 1987 s.95 och NRt 1991 s.62.)

Med stöd av denna regel har Høyesterett framhållit att det måste föreligga ett kvalificerat krav på skälighet ("kvalifiserte rimelighetsgrunner", se NRt 1987 s.95, NRt 1988 s.1046) och betonat att det här är fråga om en undantagsbestämmelse (NRt 1988 s.1149). Vid bedömningen tycks man ha beaktat sådana omständigheter som att förlusten inte är anmärkningsvärt hög med hänsyn till omständigheterna (NRt 1988 s.1022, NRt 1987 s.553; jfr kravet på "særlig" eller "uforholdsmessig" skada), men också den skadelidandes förhållande i målet, till synes om åtalet varit naturligt med hänsyn till utredningen (jfr NRt 1988 s.1046, där den tilltalade frikändes för våldtäkt, men medgav samlag och flickan tydligen var chockad; NRt 1987 s.95, där åtal för dråp ogillades men den tilltalade fick kort fängelsestraff för misshandel). Om den skadelidande visserligen frikänns på grund av otillräcklig bevisning men inte kan göra sannolikt att han är oskyldig (och därför saknar rätt till ersättning enligt § 444), kan det nog bjuda emot att ge ersättning under hänvisning till starka rimlighetsskäl.

Också när det gäller ideellt skadestånd (oppreising) enligt § 446 fordras liknande kvalificerade rimlighetsskäl. (Se bl.a. NRt 1987 s.95.)

I Norge har man alltså ansett att domstolarna bör bedöma frågor av detta slag; det var fallet också enligt tidigare lagstiftning. Men det kan ha samband med regelns karaktär. I de typiska ersättningsfallen är det en huvudfråga, om den skadelidande enligt § 444 har gjort sannolikt att han var oskyldig; när det inte lyckats, har det blivit fråga om tillämpning av skälighetsregelen i § 445. Det är naturligt att en sådan bedömning görs av en domstol, särskilt när denna ofta har sysslat med brottmålet; enligt § 447 bör om möjligt samma domare delta i båda målen.

Slutligen bör nämnas att det allmänna på vissa håll ansetts ha ett *strikt* ansvar vid en del fall av ogiltiga myndighetsbeslut. Bakgrunden

är att man i Norge liksom i Danmark (men i motsats till Sverige och Finland) kan få alla möjliga förvaltningsbeslut prövade av allmän domstol, som då kan förklara dem ogiltiga om de är felaktiga. Det har förekommit en del avgöranden, där samtidigt som beslutet ogiltigförklarats den skadelidande fått ersättning utan att domstolen klart angett att myndighetsbeslutet varit oaktsamt. Ibland har dessa avgöranden anförts som stöd för uppfattningen att ansvaret här inte skulle bero av vållande hos myndigheten. I en doktorsavhandling av Viggo Hagstrøm, Offentligrettslig erstatningsansvar (1987), har det emellertid bestritts att avgörandena får läsas på det viset; i alla de aktuella fallen skulle någon sorts oaktsamhet ha förekommit. Hagstrøm tycks ha goda skäl för sin ståndpunkt (jfr Bengtsson i Tidskrift for rettsvitenskap 1988 s. 210 f), men rättsläget får nog anses osäkert; man kan räkna med att i särskilda fall det skulle räcka för skadestånd att ett förvaltningsbeslut är klart oriktigt. Däremot lär man knappast på samma vis komma fram till ett skadeståndsansvar för felaktiga domstolsavgöranden. Frågan om det allmänna kan bli ansvarigt i sådana fall (utom vid frihetsberövanden) tycks även i Norge i allmänhet komma i skymundan i diskussionen.

6.4 Finland

I den finländska skadeståndslagen finns intagna regler om skadestånd vid myndighetsutövning, som i mycket påminner om den ursprungliga svenska regleringen enligt SkL av 1972 års lydelse.

Offentligt samfund och annat samfund som på grund av förrättning handhar offentlig uppgift är skyldigt ersätta skada som orsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning (3:2 1 st.). Motsvarigheter finns till den år 1989 avskaffade svenska standardregeln (3:2 2 st.) och passivitetsregeln (3:4). Ersättningstalan angående skada orsakad genom bl.a. beslut av statsrådet, ministerium, domstol eller domare får väckas bara om beslutet ändrats eller upphävts eller om den felande befunnits skyldig till brott i tjänsten eller ålagts att ersätta skadan. Om förvaltningsbeslut överklagats till vissa högsta instanser gäller motsvarande (3:5).

I en särskild lag av 1974 ges regler om ersättning oberoende av vållande till oskyldigt häktade och dömda m.fl.

6.5 Tyskland

För Tysklands del bör beaktas inte bara de sedan gammalt gällande principerna om det allmännas ansvar utan också den lag om statens ansvar (Staatshaftunggesetz) som antogs år 1982 i Västtyskland men på vissa formella grunder sedan ogiltigförklarades av författnings-

domstolen. I detta sammanhang lär den senare lagstiftningen, som innebar ett utvidgat ansvar för det allmänna, ha största intresset. De äldre reglerna gäller emellertid fortfarande, och veterligen är det inte aktuellt att åter söka införa ett skärpt statsansvar.

Vad först angår de äldre reglerna föreskrivs i den västtyska grundlagen (Art. 34) att om någon vid utövning av offentlig tjänst åsidosätter en ämbetsplikt (Amtspflicht) som åligger honom, så träffar ansvaret i princip den i vars tjänst han är (staten, kommunen etc.). Det allmänna svarar alltså i stället för tjänstemannen och under samma förutsättningar som denne. Med utövning av offentlig tjänst avses i stort sett myndighetsutövning (hoheitliche Verwaltung). Återkrav mot tjänstemannen förbehålls enligt samma grundregel vid uppsåt och grov vårdslöshet.

Tjänstemannens ansvar direkt mot den skadelidande regleras i första hand av § 839 i Bürgerliches Gesetzbuch, där det föreskrivs skadeståndsskyldighet för uppsåtliga och vårdslösa överträdelser av tjänsteplikten. Vid vårdslöshet inträder dock ansvar för tjänstemannen (och staten) bara om den skadelidande inte kan får ersättning från annat håll. I fråga om fel vid domar i en rättstvist föreligger ansvar bara vid brottsligt handlande, dvs. om domaren begått uppsåtligt fel.

Det är alltså fråga om ett ansvar för fel och försummelse, som i viss mån liknar det svenska ansvaret enligt 3 kap. 2 § SkL men som är något mindre förmånligt för den enskilde. Liksom i Sverige anses vid diskretionära bedömningar det bara föreligga vållande i vissa allvarliga fall, som när myndigheten överskrider det fria skönets gränser eller handlar godtyckligt. - För skadestånd enligt § 839 krävs vidare att den plikt som eftersatts avser att tillvarata den skadelidandes intresse - också detta en princip med motsvarigheter i svensk rätt, fast den blivit betydligt klarare utformad i tysk rättspraxis.

Skadeståndsansvaret faller dessutom bort, när den skadelidande uppsåtligen eller oaktsamt underlåtit att hindra skadan genom att använda rättsmedel - alltså en motsvarighet till den s.k. passivitetsregeln i den numera upphävda 3 kap. 4 § SkL.

Utanför myndighetsutövning (hoheitliche Verwaltung) gäller allmänna skadeståndsrättsliga principer om arbetsgivarens ansvar, vilket innebär ett mildare ansvar än enligt svensk rätt; bl.a. svarar arbetsgivaren inte utan vidare för anställdas vållande, utan han går fri om han visar att han själv är fri från vållande (§ 831 Bürgerliches Gesetzbuch). Å andra sidan svarar det allmänna oberoende av vårdslöshet - alltså strikt - för vissa expropriationsliknande ingrepp.

Intressantare i detta sammanhang är som sagt den upphävda lagen om statsansvar. Även denna lagreglering gällde bara vid myndighetsutövning. (Det tyska begreppet motsvarar dock inte helt det svenska.) Lagens huvudregel innebar att om den offentliga makten

åsidosatte en offentligrättslig plikt mot någon, svarade det allmänna för skadan (1 § 1 st.). Det fordrades alltså enligt denna regel inte uppsåt eller oaktsamhet, bara vad som ofta kallas rättsstridigt handlande - ett felaktigt men kanske ursäktligt förfarande.

På en omväg kom dock ändå en regel in som fritog det allmänna från helt ursäktliga fel: om det felaktiga handlandet inte gått att hindra genom den omsorg som borde iakttagits vid myndighetsutövningen, bortföll ansvaret (2 § 1 st.). Resultatet av den regeln blev, att bevisbördan kastades om: det allmänna fick visa att man från myndighetens sida var fri från uppsåt eller oaktsamhet. Ansvaret blev därmed närmast ett s.k. presumtionsansvar, med svensk terminologi.

I vissa fall svarade emellertid det allmänna helt oberoende av skuld. Detta var fallet när skadan hade orsakats genom brist i en teknisk inrättning, t.ex. en dator, som användes vid myndighetsutövning för att utföra uppgifter som annars skulle handhafts av en person och bristen motsvarade ett felaktigt handlande av en sådan person. (§ 1, 2 st.) Ansvaret skulle således gälla när en dator begår ett misstag av precis samma slag som en tjänsteman skulle begå. - När felet bestod i ett rättsstridigt ingrepp i en grundlagsskyddad rättighet, gällde också ett strikt ansvar för staten. (2 § 2 st.)

Å andra sidan förekom undantag från det stränga ansvaret när det gällde fel i domstolsverksamhet. Där höll man fast vid regeln att ansvaret förutsätter straffbar gärning, och dessutom krävdes att det felaktiga avgörandet hade upphävts (5 § 1 st.). Lagen innehöll vidare en passitivitetsregel liknande den som redan nu gäller. Den skadelidande måste överklaga ett ofördelaktigt beslut för att vara berättigad till ersättning. (6 §.)

Det kan vidare nämnas att den skadelidande i stället för skadestånd också kunde yrka att förhållandena skulle återställas som de var innan felet begicks eller likvärdiga förhållanden kommer till stånd - dock med vissa undantag, bl.a. om ett sådant återställande inte var möjligt eller inte rimligen kunde begäras.

I denna särskilda reglering torde vissa drag ha speciellt intresse: omkastningen av bevisbördan, det strikta ansvaret för datorer och liknande, ansvaret vid ingrepp i grundlagsskyddande rättigheter. Främmande för svensk rätt är däremot tanken att ge den skadelidande så stora möjligheter att kräva återställande av ett tidigare tillstånd eller att såsom enligt tysk rätt särbehandla skador orsakade av domstolsbeslut.

6.6 Schweiz

Enligt allmänna regler i den schweiziska lagen om obligationsrätten svarar arbetsgivare för skada vållad av anställda, om han inte kan

bevisa att han är fri från varje vållande (art. 55). Beträffande statstjänstemän har schweiziska förbundsstaten ett speciellt ansvar enligt den s.k. Verantwortlichkeitsgesetz av 1958 (Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten).

Där föreskrivs som huvudregel att staten svarar för skada, som en tjänsteman (Beamter) vid utövning av sin tjänst rättsstridigt tillfogar en tredje man, utan hänsyn till skuld hos ämbetsmannen (art. 3). Ansvaret gäller alltså vid handlingar i själva tjänsten; det räcker inte med ett tidsmässigt samband med tjänstemannens verksamhet. Den avgörande förutsättningen för ansvar är rättsstridighet (Widerrechtlichkeit). Det anses innebära att tjänstemannens förhållande måste vara lagstridigt, vartill dock räknas också handlande och underlåtenhet som kränker sådana oskrivna handlingsregler som avser att skydda det skadade intresset.

När tjänstemannen har möjlighet till en fri bedömning - alltså i situationer som tillåter en skönsmässig prövning - anses rättsstridighet föreligga endast när det fria skönet missbrukas, inte när ett sådant avgörande framstår som mindre ändamålsenligt och på denna grund upphävs eller ändras. På liknande sätt synes dröjsmål från förvaltningens sida att handlägga ärenden betraktas som rättsstridigt bara om en viss ansökan eller liknande utan tillräcklig grund godtyckligt ges en långsammare behandling än andra.

Om den skadelidande samtyckt till den skadegörande handlingen eller omständigheter för vilka han har att svara medverkat till skadans uppkomst eller förvärrande, kan ansvaret jämkas eller falla bort (art. 4). Staten har regressrätt mot tjänstemannen om han vållat skadan med uppsåt eller grov vårdslöshet (art. 7).

I art. 12 sägs att rättsenligheten hos formellt rättskraftiga förfoganden, avgöranden och domar inte kan överprövas i en process om statens ansvarighet, något som synes innebära bl.a. att skadeståndsansvar inte kan åläggas på grund av oriktiga domstolsavgöranden och andra beslut som vunnit laga kraft; underlåtenhet att överklaga medför alltså utan vidare att skadeståndsansvaret går förlorat.

Något särskilt undantag för regeringsbeslut gäller inte, men i den mån regeringen - som ofta anses vara fallet - har möjlighet till en fri bedömning föreligger enligt det sagda inte någon skadeståndsskyldighet för staten.

Statsansvaret framstår alltså som något strängare än det ansvar som gäller enligt svensk rätt, genom att det i vissa lägen räcker med att ett beslut är oriktigt, även om inget vållande föreligger från statens sida. Kravet på rättsstridighet - ett tekniskt begrepp som är vanligt i kontinental rätt men mera sällan får aktualitet i modern svensk

skadeståndsrätt - innebär emellertid att bara oriktighet av särskilda typer grundar ansvar. Man kan tala om ett ansvar för beslut och andra åtgärder som vid en objektiv bedömning framstår som klart felaktiga. Som framgått bedöms i gengäld den skadelidandes passivitet med en viss stränghet; han måste överklaga för att få skadestånd på grund av ett felaktigt beslut.

Verantwortlichkeitsgesetz omfattar inte skador som orsakas av tjänstemän i kantoner och kommuner. Här gäller speciell lagstiftning av varierande innehåll.

6.7 Österrike

Det allmännas ansvar vid myndighetsutövning regleras av Amthaftungsgesetz av 1949, senare ändrad upprepade gånger. Enligt 1 § svarar förbundsstaten, de enskilda länderna, kommunerna och andra offentliga rättssubjekt enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler för skada (såväl fysisk skada som ren förmögenhetsskada) som myndigheter vållar genom rättsstridigt förhållande; för ansvar förutsätts skuld (culpa) hos myndigheten. Enbart ett oriktigt avgörande av en myndighet räcker inte för ansvar, inte heller att myndigheten vid en skönsmässig bedömning kommer till ett resultat som sedan ändras (förutsatt att inte det föreligger myndighetsmissbruk eller liknande, t.ex. när myndigheten avsiktligen gynnat viss person). - Vidare gäller ansvaret bara "in Vollziehung der Gesetze", vilket närmast motsvarar det svenska begreppet myndighetsutövning men synes gå något längre.

Vid offentlig verksamhet som motsvarar enskild gäller däremot den allmänna principen att arbetsgivaren som huvudregel inte utom kontraktsförhållanden svarar för vållande hos anställda i underordnad ställning.

I § 2 st. 1 Amthaftsungsgesetz föreskrivs att det allmänna svarar även för anonyma fel, på samma sätt som i svensk rätt. Om den skadelidande har haft möjlighet att förhindra skadan genom att överklaga eller genom andra rättsmedel föreligger ingen skadeståndsskyldighet (2 st.). Detta överensstämmer med den numera upphävda passivitetsregeln i 3 kap. 4 § SkL. Skadeståndsansvaret omfattar också vållande i dömande verksamhet, dock ej hos de högsta dömande instanserna. Om en tjänsteman vållat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet, har det allmänna regressrätt mot honom, varvid dock ansvaret för grov vårdslöshet kan jämkas efter skälighet (3 §).

Sammanfattningsvis kan den österrikiska rätten anses i stora drag motsvara den svenska på detta område; kravet på samband med myndighetsutövning förefaller inte lika strängt, men i gengäld utgår

inget skadestånd alls om den skadelidande inte använder sina rättsliga möjligheter att hindra skadan.

6.8 Frankrike

Det allmännas ansvar för fel begångna i myndigheternas verksamhet, enligt fransk rätt, bygger väsentligen på rättspraxis, delvis av ganska svåröverskådlig och svårtolkad art. Huvudregeln är ett ansvar för vållande av tjänstemannen; man skiljer här mellan "faute de service", där felet har ett nära samband med tjänsten, och "faute personelle", där felet visserligen begås i tjänsten men i högre grad präglas av tjänstemannens person. Skillnaden består främst i att det endast i senare fallet föreligger ett personligt ansvar för tjänstemannen, medan det allmänna svarar för båda typerna av fel. Det kan nämnas att enligt fransk rätt det allmänna inte svarar för fel i egentlig dömande verksamhet, dock med undantag för vissa grova fall.

Det finns dock speciella bestämmelser som ålägger det allmänna ett strikt ansvar, oberoende av vållande. Det gäller till en början på några områden utanför egentlig myndighetsutövning, såsom vid fel i offentliga arbeten, t.ex. i fråga om väghållning, när normalt underhåll eftersatts samt vid vissa farliga verksamheter, t.ex. då poliser använder vapen i tjänsten. Av något större intresse är här att det allmänna emellanåt i rättspraxis ålagts ett ansvar oberoende av vållande för lagstiftning och andra generella beslut, om den enskilde tillfogats en onormal och speciell skada. Så skedde första gången i fallet "La Fleurette", 1938, när en mejerifabrik drabbades av ett obefogat fabrikationsförbud enligt en lagstiftning som inte antogs ha varit avsedd att få en sådan verkan. Detta ansvar synes gälla när en generell norm har fått en räckvidd utöver normens egentliga syfte, något som ganska sällan torde bli aktuellt.

Den franska rätten torde visserligen ha haft något inflytande på reformarbetet före skadeståndslagens tillkomst, då det gällde att över huvud taget ålägga det allmänna ett ansvar för skada vållad vid myndighetsutövning. I dagens läge är emellertid de franska reglerna, bortsett från de helt speciella fallen av strikt ansvar, snarast mindre förmånliga för enskilda än de svenska.

6.9 England

I England regleras statens ansvar i väsentliga delar av Crown Proceedings Act, 1947. Enligt lagen gäller samma ansvar som för enskilda, med vissa undantag; de närmare principerna har utbildats i rättspraxis. Som huvudregel svarar staten för anställdas vållande i tjänsten, oavsett om det föreligger myndighetsutövning eller ej. Också

för kommunerna gäller i princip samma regler om skadestånd. Allmänna grundsatser gäller därvid i fråga om skadeståndets storlek och om jämkning vid medvållande hos den skadelidande.

Det föreligger emellertid inte alltid ansvar för varje oaktsamhet. Sålunda anses visserligen det allmänna kunna bli skadeståndsskyldigt för vissa diskretionära bedömningar, men huvudsakligen när myndighetens befogenheter missbrukas eller utövas speciellt vårdslöst, dvs. en viss marginal för misstag tillåts. Å andra sidan anses brott mot en lagstadgad ovillkorlig skyldighet för en myndighet att vidta vissa åtgärder kunna grunda skadeståndsansvar, även när det någon gång saknas oaktsamhet hos tjänstemannen i fråga. Fel i lagstiftande verksamhet torde inte medföra skadestånd, men annars svarar staten också för fel av de högsta statsmakterna; det enda undantaget av betydelse lär vara visst handlande på utrikespolitikens område. - Enligt Crown Proceedings Act går vidare staten fri från ansvar vid fel i domstolsverksamhet.

Av det anförda framgår att engelsk rätt i stort sett motsvarar svensk på det aktuella området, frånsett inskränkningen av ansvaret för fel av domstol. Det bör noteras att ansvaret sträcker sig också till de flesta regeringsbeslut rörande enskilda medborgare.

6.10 USA

I USA finns skadeståndsbestämmelser både på delstatlig och på federal nivå. Enligt federal lagstiftning svarar staten (the United States) i princip för uppkommen skada på samma sätt och i samma utsträckning som en enskild person som vållar skada. Skadeståndsskyldighet föreligger således när omständigheterna är sådana att om en enskild person orsakat skadan, denne skulle ha varit ersättningsskyldig enligt lagen på platsen där den skadeståndsgrundande handlingen företogs. Staten har ett principalansvar för skador orsakade av tjänstemän i tjänsten (employee of the government acting within the scope of his office or employment), men staten ersätter inte skada på grund av brott (punitive damage), utom i vissa fall när den aktuella handlingen eller underlåtenheten orsakat någons död.

Om kravet grundar sig på en handling eller underlåtenhet av en tjänsteman är staten inte ansvarig om denne visat tillbörlig aktsamhet vid tillämpningen av givna regler eller om skadan uppkommit till följd av en skönsmässig bedömning som tjänstemannen haft att göra. Denna inskränkning av ansvaret synes ungefär motsvara ett krav på culpa. Det finns även speciella inskränkningar som hänför sig till att staten bl.a. när det gäller domstolsverksamhet kan åberopa immunitet.

Statens ansvar tycks omfatta sakskada och personskada inklusive dödsfall.

Den som åsamkats skada kan inte föra talan mot staten (the United States) innan han först ställt sina krav till den aktuella myndigheten och denna avvisat hans anspråk. Det åligger, enligt Federal Tort Claims Act, den som begär ersättning att visa att det är mera sannolikt att skadan orsakats av statens (dvs. någon tjänstemans) felaktiga handlande än att så inte är fallet.

Det är svårt att bilda sig någon klar uppfattning om skadeståndsansvarets omfattning men så mycket kan sägas ansvaret tycks förutsätta någon form av vållande från det allmännas sida och att det allmännas ansvar på flera områden är inskränkt genom regler om immunitet.

6.11 EG

Något harmoniseringsarbete har inte påbörjats inom EG på den allmänna skadeståndsrättens område. Däremot finns det ett EG-direktiv om produktansvar som antogs år 1985 (85/374/EEC). Direktivet har föranlett nationell lagstiftning i de flesta av EG:s medlemsländer och även i flera andra länder, däribland Sverige (produktansvarslagen, 1992:18, som trädde i kraft den 1 januari 1993). Direktivet gäller inte för produkter som har satts i omlopp i offentlig verksamhet och föranleder därför inte något skadeståndsansvar för det allmänna. Det finns vidare ett förslag till ett EG-direktiv om ansvar för tjänster (service liability). Förslaget är mycket kontroversiellt och det är osäkert när ett direktiv kan komma att antas. Det pågår inte något arbete inom EG som är direkt inriktat på frågan om det allmännas skadeståndsansvar.

Bland Romfördragets allmänna bestämmelser finns i artikel 215 en regel om gemenskapens ansvar för utomobligatorisk skada. I artikelns andra stycke sägs att gemenskapen skall ersätta skada som vållats av dess institutioner eller tjänstemän i tjänsteutövning, i överensstämmelse med de allmänna grundsatser, som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar ("general principles common to the laws of the Member States"). Enligt samma fördrags artikel 178 är Domstolen behörig att avgöra tvister om skadestånd enligt artikel 215 andra stycket. Detta innebär enligt artikel 183 att nationella domstolar inte är behöriga att pröva sådana mål. Motsvarande regler om utomobligatoriskt skadeståndsansvar finns i Euratom- och CECA-fördragen (artikel 188 resp. 40).

En skadeståndstalan kan enligt nu nämnda bestämmelser föras mot EG av den som anser att en faktisk handling, en lagstiftningsåtgärd eller en administrativ åtgärd som vidtagits av någon av EG:s institutioner åsamkat honom skada. Enligt Domstolens praxis måste den som skadats av en viss åtgärd eller rättsakt och som är berättigad att föra en ogilighetstalan för att få denna undanröjd föra en sådan

ogiltighetstalan innan han kan kräva skadestånd.

När det gäller skadeståndsansvarets materiella innehåll är det Domstolens uppgift att komma fram till en rimlig ansvarsnivå genom att jämka samman de viktigaste delarna av de olika medlemsländernas interna lagar. För att ersättningsskyldighet skall föreligga enligt artikel 215 skall den åtgärd som läggs gemenskapen till last skall vara olaglig, i betydelsen att den strider mot skriven eller oskriven EG-rätt. Det skall vidare finnas ett orsakssamband mellan den vidtagna åtgärden och den uppkomna skadan. När den gäller "normativa rättsakter", dvs. generella beslut eller åtgärder som inte riktar sig någon viss person eller grupp av personer har Domstolen dessutom ställt upp kravet att det måste föreligga "a sufficiently flagrant violation of a superior rule of law for the protection of the individual". Uttrycket innebär att en förutsättning för skadeståndsskyldighet är att den åtgärd som orsakat skadan skall ha varit resultatet av olaglig och godtycklig maktutövning.

Nationella domstolar är som redan sagts inte behöriga att pröva skadeståndskrav som riktas mot någon av EG:s institutioner. Däremot kan en nationell myndighets felaktiga tillämpning av EG-rätt utgöra grund för ett skadeståndskrav mot den aktuella staten. Ett sådant krav kan prövas av en nationell domstol.

EG-institutionernas skadeståndsrättsliga ansvar för vidtagna åtgärder och beslut utformas således av Domstolen på grundval av, och genom en sammanjämkning av, medlemsnationernas nationella rättsordningar. Samtidigt har alltfler nationella myndighetsbeslut och åtgärder sin grund i EG-rättsliga regler. Detta är omständigheter som kan motivera en framtida harmonisering av medlemsländernas lagstiftning i denna del.

III ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

7 Det allmännas ansvar

7.1 Inledning

Vår uppgift har varit att göra en allmän översyn av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning. Denna uppgift inrymmer i sig ett stort antal olika frågor och problem. I betänkandets del I beskrev vi bakgrunden till vårt uppdrag samt redogjorde för utredningens direktiv och hur utredningsarbetet bedrivits. Vi har därefter i del II givit en historisk bakgrund och presenterat nu gällande ordning. Innan vi nu går närmare in på våra förslag och överväganden i olika delar skall vi här ta upp vissa allmänna frågor som grund för den fortsatta framställningen.

7.2 Det allmännas ansvar - närmare om gränserna för vårt uppdrag

7.2.1 Uppdraget gäller endast skadestånd utanför kontraktsförhållanden

Frågan om gränserna för vårt uppdrag togs upp redan i avsnitt 1. Där konstaterades inledningsvis att vi enbart skall behandla utom-obligatoriskt skadestånd, dvs. skadeståndsanspråk som inte har samband med något avtalsförhållande mellan skadevållaren och den skadelidande.

7.2.2 Det allmännas ansvar omfattar skador som drabbar enskilda

De som kan vara berättigade till ersättning enligt reglerna om det allmännas skadeståndsansvar är i första hand enskilda personer och företag som i olika sammanhang utsätts för statlig eller kommunal myndighetsutövning. Vi talar därför i allmänhet om "enskilda

skadelidande" och avser därmed främst enskilda fysiska och juridiska personer.

När det gäller vissa specialbestämmelser såsom reglerna om ersättning vid frihetsinskränkningar är det endast enskilda fysiska personer som kan vara berättigade till ersättning. Det torde däremot i och för sig vara tänkbart att tillämpa 3 kap. 2 § SkL, om staten vid myndighetsutövning vållar förlust för en kommun eller tvärtom. Om exempelvis en kommun skadas av ett obefogat beslut som meddelas av en statlig myndighet rörande kommunens fastighetsförvaltning är det fråga om en kommunal verksamhet som kan jämställas med privat verksamhet. Den skadelidandes - kommunens - ställning motsvarar därvid en enskilds och kommunen bör på samma sätt som ett enskilt rättssubjekt kunna åberopa 3 kap. 2 § SkL. (Jfr Bengtsson I, bl.a. s. 66, 72 och 376.)

7.2.3 Uppdraget omfattar inte ersättning vid offentliga ingrepp

Uppdraget omfattar inte de särskilda ersättningsregler som förekommer när det gäller sådana skadegörande åtgärder som t.ex. övertagande av en fastighet genom expropriation eller avlivning av husdjur enligt epizootilagen. Dessa åtgärder är rättsenliga och motiveras av ett starkt offentligt intresse som anses väga över den enskildes intressen. Skadan vållas i dessa fall medvetet och ersättningsreglerna är till för att kompensera den som måste ge avkall på sin rätt till förmån för det allmänna. Man talar i dessa fall inte heller om skadestånd utan om ersättning. (Jfr Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp I och II.)

7.2.4 Vi har valt att ta upp frågan om ersättning vid viss laglig våldsanvändning

En typ av skador som har likheter med dem som vållas vid rättsenliga ingrepp, men som vi ändå ansett att vi bör ta upp och behandla är skador som orsakas av främst polisens tillåtna våldsanvändning. Det handlar om myndighetsåtgärder som visserligen är lagliga och utförs helt korrekt men som likväl medför skador, ibland avsiktligt och ibland oavsiktligt. Exempel på sådana skador är när polisen använder vapen eller annat våld i tjänsten och därvid skadar utomstående personer. Ett speciellt fall, som föranlett särskild lagstiftning under den tid vårt arbete pågått, är skador som orsakas av polishundar. Problemet i dessa fall är bl.a. att skador som vållas i samband med rättsenlig våldsanvändning inte sällan drabbar andra än dem som

åtgärden riktat sig mot och att det när skador uppkommer sällan kan anses föreligga något vållande från det allmännas sida, när åtgärderna är lagenliga och genomförs på ett korrekt sätt.

7.2.5 Uppdraget omfattar inte statens ansvar vid affärsverksamhet

En annan gränsdragningsfråga är i vilken utsträckning skador som drabbar enskilda som en följd av statlig eller kommunal näringsverksamhet bör omfattas av det allmännas skadeståndsansvar och därmed av vårt uppdrag. Samma fråga kan ställas beträffande skador som vållas inom sådan praktisk verksamhet som bedrivs inom skolväsendet, sjukvården och annan omsorgsverksamhet.

Det står klart att statens ansvar vid affärsmässig verksamhet inte ligger inom våra direktiv. Det är vid affärsmässig verksamhet i regel fråga om skador i kontraktsförhållanden, och även om det inte föreligger något avtal mellan staten och den enskilde har skador som uppkommer i affärsmässig verksamhet sällan något samband med myndighetsutövning. Ett sådant samband förutsätts enligt våra direktiv. Det kan emellertid förekomma att myndighetsutövning anförtros t.ex. ett statligt affärsverk och om det därvid uppkommer skador kan de omfattas av det allmännas ansvar enligt 3 kap. 2 § SkL.

När det gäller utbildning och vård förekommer det också här viss myndighetsutövning men i regel är de skador som uppkommer resultatet av praktiska åtgärder i verksamheten. Både undervisning och vård förekommer för övrigt också i form av privat affärsverksamhet. Gränsdragningen är emellertid inte alltid lätt och den kommer att beröras i det följande, bl.a. när vi diskuterar ansvaret för av myndigheterna lämnad information.

Frågan om vilket skadeståndsansvar som bör gälla när staten driver affärsmässig verksamhet omfattas således inte av våra direktiv men den togs upp vid den riksdagsbehandling som föregick tillsättandet av vår utredning och det finns skäl att här peka på att också denna fråga är av stor betydelse för enskilda medborgares rättstrygghet. (Se bl.a. lagutskottets betänkanden 1988/89:LU2 och 1990/91:LU27.) När staten driver affärsmässig verksamhet och därmed kan jämställs med en privat näringsidkare gäller i princip samma allmänna civilrättsliga regler i rättsförhållandet mellan staten och en enskild person som i rättsförhållanden mellan näringsidkare eller mellan näringsidkare och konsumenter. För den enskilde mindre gynnsamma regler har dock ansetts gälla i vissa fall, bl.a. när affärsverken reglerat sina kundvillkor i författning och inte genom avtal.

Villkoren för statens affärsdrivande verksamhet har emellertid, sedan vår utredning tillsattes, behandlats i särskild ordning. En särskild utredare har haft i uppdrag att se över formerna för postens och televerkets rättsförhållanden gentemot sina kunder. I betänkandet (SOU 1990:100) Avtalsvillkor eller föreskrifter. En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor, föreslås bl.a. att privaträttsliga avtalsvillkor bör användas i postens och televerkets affärsverksamhet medan föreskrifter bör användas när affärsverken utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Förslagen innebär enligt betänkandet att avtalslagens bestämmelser och det civilrättsliga regelsystemet i övrigt skall gälla för de avtal som posten och televerket sluter med sina kunder. Vidare innebär förslagen att den näringsrättsliga lagstiftningen blir tillämplig på kundvillkoren. I Telelagsutredningens betänkande Telelag (SOU 1992:70) föreslås att en ny myndighet, Telestyrelsen, anförtros funktionsansvaret för telekommunikationssystemet i Sverige och därmed övertar alla sådana myndighetsutövande uppgifter som tidigare ålegat Televerket. Förslagen har vid remissbehandlingen i allt väsentligt mottagits positivt. Sedan dessa betänkanden avlämnades pågår hos de nämnda verken arbete med att följa upp de framlagda förslagen, i avvaktan på en eventuell kommande bolagisering av verksamheten. (Se härom bl.a. Ds 1992:101, Bolagisering av affärsverk, konstitutionella aspekter.) Vi förutsätter att erforderliga förändringar härigenom kommer att genomföras såväl i nu berörda som i övriga statliga affärsverk.

7.2.6 Begreppet myndighetsutövning är av avgörande betydelse

Vår huvuduppgift har varit att göra en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda fysiska och juridiska personer i samband med myndighetsutövning. I våra direktiv sägs också att i den mån det även i framtiden bör finnas särskilda regler om det skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada som gäller för staten och kommunerna, bör kravet på någon form av samband med myndighetsutövning behållas. Frågan vad som i dag innefattas i uttrycket "det allmännas skadeståndsansvar" är - med den utformning som givits grundregeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen - avhängig hur man definierar begreppet "vid myndighetsutövning". En viktig uppgift har därför varit att kartlägga innebörden av detta uttryck. Även om direktiven kan sägas anmoda oss att hålla fast vid myndighetsutövningsbegreppet har vi ansett att en förutsättningslös och allsidig analys kräver att vi också tar ställning till om myndighetsutövningsbegreppet alltjämt bör vara

det centrala kriteriet när man fastställer tillämpningsområdet för det allmännas skadeståndsansvar. Vår kartläggning av begreppet har redovisats i avsnittet om gällande rätt (4.3 ovan). Våra överväganden rörande utformningen av bestämmelsen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen presenteras under avsnitt 8 nedan.

7.3 Behövs det en särreglering av det allmännas ansvar?

7.3.1 Nu gällande regler

I våra direktiv sägs att det är möjligt att det i ett längre perspektiv över huvud taget inte är motiverat att ha särregler för statens och kommunernas skadeståndsansvar. Uttalandet görs mot bakgrund av den större frågan om hur utformningen av det allmänna utomobligatoriska ansvaret för ren förmögenhetsskada bör vara utformat. Vi anser det lämpligt att inledningsvis ta upp och förutsättningslöst diskutera frågan vad det är som motiverar ett särskilt reglerat skadeståndsansvar för det allmänna i vissa fall, och om en sådan särreglering bör bibehållas.

Som framgått i avsnittet om gällande rätt är det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen (3 kap. 2 §), för skador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, i dag något strängare än det skadeståndsansvar enligt 2 kap. 1 § SkL som är huvudregel för enskilda och för privata företag utanför kontraktsförhållanden. Den viktigaste skillnaden är att det allmännas ansvar omfattar ersättning även för ren förmögenhetsskada men därtill kommer att ersättning utgår också för kumulerade och anonyma fel samt för skador vållade av självständiga medhjälpare. Genom ändringar i skadeståndslagen år 1989 (se avsnitt 4.2.4) upphävdes också vissa särskilda undantagsregler som tidigare på olika sätt begränsade det allmännas ansvar.

Utöver skadeståndslagens särskilda bestämmelser finns, som tidigare beskrivits, ett antal specialregler om ett särskilt, ofta strikt, ansvar för det allmänna i vissa fall. Också enligt dessa regler utgår ersättning för ren förmögenhetsskada och i vissa fall även för ideell skada utan samband med personskada.

7.3.2 Vad händer om man tar bort den nuvarande särregleringen?

Man kan inledningsvis konstatera att med nuvarande utformning av svensk skadeståndslagstiftning, det skulle innebära en avsevärd försämring för enskilda skadelidande om deras ersättningsanspråk

reglerades i enlighet med vad som gäller i allmänhet utanför avtalsförhållanden.

När det gäller sådana skadelidande som i dag erhåller ersättning av staten eller kommun enligt de särskilda skadeståndsregler som finns vid sidan om skadeståndslagen - t.ex. i LEF - skulle en tillämpning av allmänna regler för det första medföra en försämring genom att ansvaret inte längre skulle vara strikt. Den skadelidande skulle vara berättigad till ersättning endast om det förelåg vållande från det allmännas sida. Ersättning skulle inte heller i samma omfattning utgå för ren förmögenhetsskada eller lidande.

Ingen torde sätta i fråga att det även sett i ett längre perspektiv kommer att finnas behov av regler som stadgar ett extra strängt ansvar i vissa situationer där den enskilde utsätts för särskilt ingripande åtgärder. Det kan däremot finnas skäl att mera generellt diskutera den nuvarande skillnaden mellan enskildas ansvar och det allmännas ansvar. Som ovan nämnts är därvid den viktigaste skillnaden mellan den allmänna grundläggande culparegeln i 2 kap. 1 § SkL och den särskilda regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § SkL att s.k. ren förmögenhetsskada inte ersätts enligt 2 kap. 1 §.

I vissa länder, såsom t.ex. Danmark, England och i viss mån Norge, gäller i det väsentliga samma skadeståndsregler för stat och kommun som för enskilda. I dessa länder finns dock inte någon sådan allmän begränsning av ansvaret för ren förmögenhetsskada som hos oss. Om vi skulle låta de allmänna skadeståndsregler som gäller utanför området för myndighetsutövning - närmast reglerna i 2 kap. och 3 kap. 1 § SkL - bli tillämpliga också när stat och kommun vållar skada vid myndighetsutövning skulle det därför leda till resultat som i varje fall i dag knappast skulle anses rimliga. Det kan dock noteras att skadeståndsmöjligheterna för den enskilde var ännu mera begränsade före år 1972.

Den omständigheten att ersättningsskyldigheten enligt 3 kap. 2 § SkL, liksom enligt övriga specialregler om det allmännas skadeståndsansvar, omfattar även ren förmögenhetsskada är av särskilt stor betydelse eftersom det i de allra flesta fall är just sådan skada som uppkommer när statliga och kommunala myndigheter vållar skada för enskilda. Ekonomisk skada, utan något samband med personskada eller sakskada, är således den vanligaste typen av skada vid felaktiga beslut, och de allra flesta skador som orsakas av oriktiga upplysningar och råd är också av detta slag. Den enskildes rätt till skadestånd av det allmänna skulle därmed, vid en tillämpning av allmänna regler, vara inskränkt till fall där man kan konstatera brottslig gärning från någon tjänstemans sida.

Det är då närmast straffansvar för tjänstefel, enligt 20 kap. 1 § brottsbalken, som kommer i fråga, och det är långtifrån säkert att något sådant brott kan konstateras även om det förekommit visst fel eller försummelse. Särskilt är att märka, att straffansvaret för tjänstefel är begränsat genom att, enligt 20 kap. 1 § första stycket, det inte skall dömas till straffansvar om "gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa".

Om man undersöker de ersättningsfall som föranlett skadeståndsansvar i refererade rättsfall och i Justitiekanslerns praxis, finner man att denna straffrihetsregel sannolikt skulle ha blivit aktuell i en stor del av fallen. Till detta skall läggas att ansvar för tjänstefel inte kan åläggas vid s.k. kumulerade fel, där en rad smärre misstag hos olika befattningshavare medverkat till skadan utan att något av felen ensamt kan betecknas som oaktsamt, och detsamma gäller vid anonyma fel, där man bara kan konstatera att någon inom myndigheten har - av ena eller andra orsaken - förfarit oriktigt. Nuvarande skadeståndsregler ger däremot ersättning såväl när oaktsamheten är ringa som när kumulerade eller anonyma fel kan konstateras, och ersättning utgår som sagt därvid även för ren förmögenhetsskada.

7.3.3 Vi vill inte nu föreslå en allmän regel om ansvar för ren förmögenhetsskada

Om man emellertid utvidgade ansvaret för ren förmögenhetsskada, så att även sådan skada kunde ersättas enligt den grundläggande culparegeln i 2 kap. 1 §, skulle detta givetvis minska behovet av speciella regler om det allmännas skadeståndsansvar. I direktiven till vår utredning sägs, som ovan anmärkts, att vissa förslag till lagändringar liksom viss rättspraxis aktualiserat frågan hur det allmänna utomobligatoriska ansvaret för ren förmögenhetsskada bör vara utformat och att det är möjligt att det, i ett längre perspektiv över huvud taget inte är motiverat att ha särregler för statens och kommunernas skadeståndsansvar. Det skulle därmed förefalla närliggande att nu ta upp frågan om en generell utvidgning av ersättningsrätten på denna punkt.

En allmän regel om ansvar för ren förmögenhetsskada skulle emellertid omfatta även rent privaträttsliga förhållanden och förslaget skulle därmed få konsekvenser också på områden som ligger långt utanför frågan om det allmännas skadeståndsansvar. En sådan reform skulle kräva att vi trängde djupt in i den allmänna civil- och skadeståndsrätten och den skulle kräva att vi tog ställning till frågor med en räckvidd långt utöver vårt egentliga uppdrag. Rena förmögenhets-

skador kan vållas i många skilda typsituationer också i privata förhållanden. I diskussionen har framhållits att ett allmänt ansvar för ren förmögenhetsskada medför att vissa arbetsrättsliga stridsåtgärder - framför allt blockad och bojkott - skulle grunda skadeståndsansvar mot utomstående som lider förlust genom åtgärden. Vidare har man ansett det betänkligt om skadegörande konkurrens från ett företags sida redan vid oaktsamhet - vad nu det kan innebära i detta sammanhang - skulle leda till ansvar mot konkurrenterna. Till detta kommer att en regel av det diskuterade slaget medför ansvar för oaktsamma upplysningar och andra uttalanden i alla möjliga sammanhang, affärsmässiga likaväl som privata. En utvidgning av det angivna slaget medför vidare att åtskilliga svåröverskådliga problem uppkommer bl.a. i fråga om ansvarets avgränsning; man får falla tillbaka på sådana relativt vaga allmänna principer som adekvansgrundsatser och läran om skyddade intressen (se nedan avsnitt 12). Att klarlägga vilka ekonomiska och andra konsekvenser som kan följa av en sådan utvidgning och ange möjliga inskränkningar av detta vittgående ansvar skulle bli en högst komplicerad och tidsödande uppgift. Det kan nämnas att under förarbetena till skadeståndslagen den då arbetande Skadeståndskommittén hade uppe problemet men fann det alltför svårlöst för att man skulle kunna lägga fram något förslag. (Se SOU 1963:33 s. 32 samt SOU 1964:31 s. 44 f; jfr också Jan Kleinemans avhandling Ren förmögenhetsskada, där delar av problemet behandlas.) - I detta sammanhang kan påpekas att det i praktiken föreligger särskilda svårigheter för enskilda att teckna ansvarsförsäkring mot skadeståndsskyldighet för ren förmögenhetsskada; också detta ett skäl att ha speciella ansvarsregler på området för staten och kommun, som i alla händelser kan slå ut risken på alla skattebetalare varjämte kommuner kan skydda sig med en särskilt utformad kommunansvarsförsäkring.

Den rättsutveckling på detta område som berörs i våra direktiv, och som bl.a. kommit till uttryck i viss rättspraxis under senare tid är givetvis inte heller tillräcklig för att man skulle kunna göra bedömningen att de nuvarande särreglerna om det allmännas ansvar är i detta avseende onödiga. Snarare kan väl sägas att den tendens att i särskilda lagar ålägga ansvar för ren förmögenhetsskada, även utom kontraktsförhållanden, som sedan en tid kunnat iakttas, t.ex. i miljöskadelagen, datalagen och atomansvarighetslagen, utgör en anledning att hålla fast vid den särskilda regleringen av det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada.

Vi har inte ansett det möjligt att inom ramen för denna utredning ta upp den stora och komplicerade frågan hur det allmänna utomobligatoriska skadeståndsansvaret för ren förmögenhetsskada bör vara utformat. Vi har därför, när vi gjort våra överväganden, utgått från

den nu gällande allmänna begränsningen av ansvaret för ren förmögenhetsskada utanför kontraktsförhållanden och däri funnit ett gott skäl för att behålla särregleringen av det allmännas ansvar.

7.3.4 Skälen för en fortsatt särreglering

När vi nu konstaterat att de särskilda reglerna om det allmännas ansvar innebär en förstärkning av skyddet för den enskilde i dessa fall, och att den allmänna begränsningen av ansvaret för ren förmögenhetsskada utanför kontraktsförhållanden utgör skäl för den nuvarande ordningen, kan väl detta förefalla tillräckligt. Vi har emellertid inte därmed besvarat frågan vad det är som i sak motiverar den särbehandling av det allmännas ansvar som införts med 3 kap. 2 § SkL.

Den enskildes beroendeställning - rättsskyddstanken

Som skäl mot en likabehandling och för ett bibehållande av ett utvidgat skadeståndsansvar för det allmänna kan först anföras de argument som användes när den särskilda regeln i 3 kap. 2 § SkL tillkom. När det allmännas skadeståndsansvar fick sin nuvarande utformning var det grundläggande skälet för ett utvidgat ansvar att den enskilde, när han utsattes för myndighetsutövning, ansågs inta en särskild *beroendeställning* i förhållande till det allmänna. Denna beroendeställning kunde ta sig uttryck antingen i att beslutet eller åtgärden var förpliktande för den enskilde, eller i att det allmänna intog en sorts monopolställning i fråga om beslut eller åtgärder som rörde den enskilde. Detta menade man motiverade ett ökat skydd för den enskilde och ett vidgat ansvar för det allmänna i situationer som innefattade utövning av offentlig makt gentemot enskilda. Denna synpunkt, som ibland kallas *rättsskyddstanken*, har spelat en viktig roll för de gällande skadeståndsreglerna på området och den utgör huvudskälet till att ansvaret vid myndighetsutövning går längre än vad som i allmänhet gäller vid annan verksamhet. Det är också denna tanke som oftast har anförts när man i olika sammanhang tagit upp frågan, om det allmänna borde bära ett ännu strängare ansvar än vad som nu gäller.

Rättsskyddstanken bygger på uppfattningen att det finns särskilda skäl för och ett särskilt behov av att skydda den enskilde när åtgärden ingått som ett led i det allmännas myndighetsutövning. Vi anser att detta är en riktig grundtanke och *att man således bör ställa särskilda krav på det allmännas verksamhet, när denna verksamhet innefattar maktutövning mot enskilda*. Även i andra sammanhang kan givetvis den enskilde stå i ett beroendeförhållande eller på annat sätt inta ett

underläge i förhållande till en motpart, t.ex. som kund hos en stor affärskedja. Men dels har den enskilde i privata förhållanden möjlighet att välja sin motpart, dels är det då ofta fråga om en avtalsrelation vilket innebär att andra, för den enskilde mera förmånliga, skadeståndsregler blir aktuella. En situation som kanske har större likhet med myndigheters maktutövning är den som kan uppstå när någon enskild blir omskriven i massmedia. Man kommer emellertid här in på tryckfrihetsrättens område, som också är reglerat i särskild ordning. Rättsskyddstanken utgör således alltjämt ett viktigt skäl för en särreglering av det allmännas ansvar för skador som har ett samband med myndighetsutövning.

Det särskilda ansvaret enligt 3 kap. 2 § SkL har knutits till myndighetsutövningsbegreppet. Detta innebär att inte varje åtgärd av en myndighet omfattas av det strängare ansvaret, men att å andra sidan också åtgärder som vidtas av privata rättssubjekt kan föranleda ansvar för det allmänna, om till dem delegerats viss myndighetsutövning. Tanken har varit att det inte är den omständigheten att skadan vållas av en myndighet som i sig utgör skäl för det strängare ansvaret, utan att det är själva maktutövningen som är den viktigaste omständigheten. Som kommer att utvecklas nedan (avsnitt 8.3) anser vi att begreppet myndighetsutövning alltjämt är bäst ägnat att avgränsa tillämpningsområdet för det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § SkL. Vi vill emellertid betona att det i regel är myndigheter som anförtros uppgifter som innefattar myndighetsutövning och att den omständigheten att myndigheterna innehar denna makt samtidigt ger dem en särskild auktoritet. Denna auktoritet medför att medborgarna i regel sätter tilltro till, och bör kunna sätta tilltro till, alla besked som lämnas av myndigheterna. Rättsskyddstanken bör därför menar vi innefatta inte bara att den enskilde ges ett särskilt skydd när han utsätts för åtgärder som är ett uttryck för offentlig maktutövning, utan även att han bör ha rätt att lita på all för honom väsentlig information som lämnas till honom av myndigheterna.

Utöver vad som nu sagts finns vissa traditionella argument som i olika sammanhang brukar användas för att motivera ett strängt skadeståndsansvar och som även kan användas här. Man brukar tala om skadeståndets reparativa (ersättande), preventiva (normbildande) och riskfördelande (pulvriserande) funktion.

Den enskildes ersättningsbehov

Vad gäller de skadelidandes behov av ersättning när skadan orsakats av felaktig myndighetsutövning, kan visserligen sägas att som nämnt skadan mycket ofta utgörs av en ren förmögenhetsskada, utan samband med fysisk skadegörelse på person eller egendom, och att i varje fall när privatpersoner drabbas sådana förluster inte brukar

vara särskilt stora. Jämfört med situationen vid personskada kanske den enskilde skadelidandes ställning inte alltid ter sig så ömmande. Men å andra sidan står det klart att under olyckliga omständigheter den skadelidandes förluster kan bli mycket betydande. Vad som här särskilt får betydelse är att den direkta skada en myndighetsåtgärd vållar inte behöver vara så stor, men att följderna inte sällan kan bli förödande när åtgärden blir känd av massmedia; framför allt kan här nämnas kortvariga frihetsberövanden, men också t.ex. ett felaktigt pressmeddelande kan vålla stor skada. (Jfr det uppmärksammade avgörandet NJA 1987 s. 535 som gällde felaktiga uppgifter om lackskyddsmedel som lämnats av konsumentverket i ett pressmeddelande.)

Eftersom det inte är möjligt att enligt gällande rätt ålägga massmedia att svara för följder av detta slag, ens när den rättsliga frågan missförståtts, får det ekonomiska och ideella skadestånd som kan erhållas från det allmänna alldeles speciell betydelse i dessa fall. Det finns därför särskild anledning att skapa generösa ersättningsregler för de fall där den enskilde utsätts för ingripande yttringar av offentlig maktutövning. Frågan om massmedias ansvar ligger utanför vårt uppdrag.

Skadeståndets normbildande funktion

Vad angår den preventiva effekten av ett ansvar för det allmänna, kan man inte sätta i fråga dess betydelse för att inskärpa vikten av noggrannhet och hänsyn till den enskilde i myndigheternas verksamhet. Genom ansvaret får staten och kommunen speciell anledning att vidta skadeförebyggande åtgärder av olika slag, t.ex. förbättrad personalutbildning och noggrant utformade rutiner, vilket allmänt sett är ägnat att minska skaderiskerna i den offentliga verksamheten. Denna effekt torde förstärkas med den pågående utvecklingen som innebär ökade krav på ekonomisk kontroll och ett utvidgat kostnadsansvar för enskilda myndigheter. Till detta kommer att just ett ansvar för anonyma och kumulerade fel kan på ett särskilt sätt belysa allmänna svagheter i myndigheternas organisation och arbetets planering i stort, vilket inte bara ger ledningen bättre överblick av läget och en klarare bild av de reformer som behövs utan också bidrar till en förbättrad medborgarkontroll över verksamheten.

Pulvrisering - fördelning av risk

Det är vidare uppenbart, att man kan nå en särskilt långtgående fördelning av kostnaden för uppkomna skador när ansvaret läggs på stat och kommun och därmed kan slås ut på skattebetalarna; för kommunernas del finns dessutom i viss utsträckning möjligheten att

i sin tur fördela risken genom att försäkra sig mot skadeståndsansvar av det aktuella slaget. Som ovan sagts (7.3.3) är däremot sådan försäkring mot ren förmögenhetsskada i praktiken svår att teckna för enskilda.

Värdet av generösa skadestånd

Utöver vad som nu sagts har anförts ett ytterligare skäl för att ålägga det allmänna ett särskilt, mera omfattande skadeståndsansvar. Detta skäl kan möjligen ses som ytterligare ett uttryck för den tidigare beskrivna rättsskyddstanken. Man har menat att det finns ett värde i att upprätthålla generösa skadeståndsregler när det gäller det allmännas verksamhet eftersom man därigenom kan skapa förståelse för samhällets behov av att i vissa situationer kunna tillgripa tvångsåtgärder mot enskilda medborgare, för att därmed tillgodose det allmännas bästa. Det är ofrånkomligt att samhället i många fall kan behöva vidta åtgärder som framstår som besvärande, eller rent av onödiga ur den enskildes perspektiv och som dessutom medför särskilda risker för ekonomiska förluster. Sådana ingrepp kan lättare accepteras av allmänheten, om det allmänna är redo att svara för följderna av skador som uppkommer i verksamheten. Denna tankegång liknar den som brukar föras när det gäller ersättning vid farlig verksamhet.

Sammanfattningsvis menar vi att alla de argument som nu anförts utgör övertygande skäl för att bibehålla särskilda regler om det allmännas ansvar och att dessa argument även utgör stöd för att ytterligare skärpa ansvaret i olika fall där detta ter sig angeläget.

7.3.5 Skäl som talar för en viss försiktighet

Det finns samtidigt vissa omständigheter som brukar anses tala för en viss återhållsamhet när det gäller att utvidga det allmännas ansvar för uppkomna skador.

Risk för sämre service

En invändning som brukar anföras är att ett alltför strängt skadeståndsansvar kan leda till en överdriven försiktighet från tjänstemännens sida. Vetskapen om att en felaktig åtgärd kan föranleda omfattande krav på ersättning skulle, menar man, kunna leda till att man avstår från att utvidga myndighetens service till enskilda, eftersom ett misstag kan leda till skadeståndsskyldighet för den offentlige arbetsgivarens del.

Tyngden av denna invändning är emellertid osäker. Sannolikt växlar dess betydelse mellan olika områden av den offentliga sektorn;

i vissa fall ter sig konsekvenserna av en felaktig åtgärd mera påtagliga och besvärande för tjänstemännen än i andra. Det måste vidare antas att sannolikheten för en utveckling av detta slag beror på hur pass strängt ansvar man ålägger det allmänna. Det lär huvudsakligen vara om man ålägger ett strikt ansvar, som inte tar någon hänsyn till vad som föranlett en oriktig myndighetsåtgärd, som invändningen får någon större betydelse.

Risk för bagatellkrav

En mera allmän reflektion som har ansetts tala för en viss återhållsamhet när det gäller att utvidga skadeståndsansvaret för icke ekonomisk skada är att man bör akta sig för att uppmuntra en utveckling som kan leda till en fixering vid tanken att man kan och bör sträva efter att ersätta alla slag av kränkningar som kan uppkomma i samvaron mellan människor genom att betala pengar. Denna tankegång kan ses som ett uttryck för en traditionell svensk skadeståndsrättslig tradition. Man menar att det är oundvikligt att vi i det dagliga umgänget med varandra och med myndigheterna råkar ut för olika förtretligheter och irritationsmoment, men att vi till en viss gräns måste kunna tåla detta utan att få särskild ersättning. Om det blev accepterat att begära ersättning för i stort sett alla sådana skador skulle man kunna riskera att vi drivs mot ett system där ersättningsbeloppen i accelererande takt blir allt högre, så att de till slut når helt orealistiska nivåer; ett problem som förekommer på sina håll i USA.

Också vi menar att det vore olyckligt om rättsordningen skulle uppmuntra till skadeståndsprocesser om bagateller. Det kan finnas risk för en sådan utveckling om man inför en mera allmän möjlighet att få ersättning för lidande och liknande icke ekonomiskt mätbara skador, även i sådana situationer där detta hittills inte ansetts naturligt. Denna fråga har nyligen behandlats av Kommitten om ideell skada (SOU 1992:84). Vi återkommer till frågan om ersättning för ideell skada i avsnitt 13 nedan.

Ett ökat ansvar belastar det allmännas finanser

En omständighet som också brukar anses tala för en viss försiktighet med att utvidga det allmännas ansvar, är att ett utvidgat skadeståndsansvar belastar statens och kommunernas finanser.

Tyngden av denna invändning bör dock inte överdrivas. Om det sker omfattande skärpningar av de nuvarande skadeståndsreglerna kan detta utan tvivel leda till kännbara ekonomiska konsekvenser för det allmänna. De farhågor som fanns när det allmännas ansvar infördes med skadeståndslagen har dock inte infriats och effekterna av ytterligare ökade krav torde i stor utsträckning kunna mildras om

man söker och utvecklar vägar att ytterligare fördela riskerna, på den kommunala sidan främst genom försäkringslösningar. Vi återkommer nedan (avsnitt 16) till dessa frågor. Man kan i alla händelser fråga, om det är mera acceptabelt att enskilda privatpersoner eller företagare drabbas av stora förluster på grund av myndighetsfel än att dessa slås ut på samtliga skattebetalare.

Vad som nu sagts utgör enligt vår mening inte skäl mot en särskild reglering av det allmännas ansvar utan får betraktas som synpunkter vilka bör beaktas vid den närmare utformningen av dessa regler.

7.4 Den närmare utformningen av det allmännas ansvar

7.4.1 Vissa utgångspunkter för vårt arbete

Vi har i vårt land väl fungerande myndigheter med kompetenta och välutbildade tjänstemän. Det finns givetvis alltid utrymme för förändringar och förbättringar men man kan med fog påstå att våra myndigheters verksamhet i allmänhet håller god standard. Trots detta förekommer givetvis fel och misstag. Det finns därför behov av särskilda regler om det allmännas skadeståndsansvar men det är vår uppfattning att dessa bestämmelser har en stor del av sin betydelse som en symbol för vår inställning till samhällets maktutövning och för hur högt vi värderar oväldiga och redbara myndigheter. De särskilda bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar skall göra det möjligt att kompensera den som trots allt skadas av fel eller försummelser vid myndighetsutövning, dvs. när myndigheterna i någon mening utövar makt över medborgarna. Därjämte finns vissa regler som stadgar ett strikt ansvar för skador som kan uppkomma i situationer där det allmännas behov av att kunna ingripa, till gagn för oss alla, är särskilt starkt och där den enskilde typiskt sett kan drabbas hårt av ingreppet. Med detta synsätt utgör reglerna om det allmännas skadeståndsansvar en garanti för den enskilde medborgaren som innebär att han är tillförsäkrad en skälig kompensation, om det allmänna inte fullgör sina uppgifter på ett godtagbart sätt eller om vissa ingrepp som måste vidtas i allas intresse drabbar honom personligen. Hur ersättningsreglerna närmare utformas beror på vilka krav vi anser oss kunna ställa på samhällsinstitutionerna och vilka påfrestningar vi anser det vara rimligt att vi som medborgare måste finna oss i.

Vi startade vårt arbete med den gemensamma utgångspunkten att det finns brister i nuvarande lagstiftning som leder till att enskilda i vissa fall inte får skälig ersättning för skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning. Enligt direktiven borde vi bl.a.

överväga om det kan vara lämpligt att vidga det allmännas ansvar så att det inte krävs lika nära samband med myndighetsutövning som för närvarande, om det på vissa särskilda rättsområden bör införas strikt skadeståndsansvar för det allmänna och om den ersättning som det allmänna skall betala till enskilda i flera fall bör omfatta även s.k. ideell skada. Inom kommittén fanns vidare starka önskemål att undersöka om ett allmänt strikt ansvar eller ansvar för objektivt oriktiga beslut var en väg att åstadkomma önskade förbättringar för enskilda skadelidande. Inledningsvis prövade vi också möjligheten att söka en mera generell lösning.

7.4.2 En internationell jämförelse

En synpunkt som i dag får anses ha särskild betydelse är hur de svenska skadeståndsreglerna ter sig vid en internationell jämförelse. Vi har kunnat konstatera att de nuvarande reglerna kan sägas nära ansluta sig till en normal europeisk standard (jfr avsnitt 6 ovan); möjligheterna att få ersättning för fel i domstolsverksamhet är dock bättre här än i många andra europeiska länder, där man ogärna velat göra resultatet av lagakraftvunna domar om intet genom att ge den förlorande parten möjlighet till skadestånd. Såvitt vi kunnat finna saknas det för närvarande klara exempel från jämförliga europeiska länder på att de allmänna reglerna om statens och kommuns ansvar för myndigheters fel skulle gå längre än en bestämmelse om skadestånd vid styrkt vållande; den strängare skadeståndsskyldighet som förelåg enligt den tyska lagen om statsansvar (avsnitt 6.5) gäller ju inte sedan lagen ogiltigförklarats av författningsdomstolen och om schweizisk rätt i praktiken är gynnsammare för de skadelidande är ovisst. (Jfr avsnitt 6.6.)

Detta resultat kunde förefalla tillfredsställande, inte minst med tanke på den allmänna tendens som numera framträder att samordna vår skadeståndsrätt med vad som gäller i Europa i övrigt. Det står emellertid klart att en regel som inskränker det allmännas ansvar till ett ansvar för vållande vid myndighetsutövning inte ger skydd i alla de situationer där detta enligt våra direktiv, och enligt den allmänna debatten, har ansetts önskvärt. Vi har därför gått vidare och undersökt olika sätt att förbättra den enskildes rättsskydd när han skadas som ett resultat av myndighetsåtgärder.

7.4.3 En inventering av olika ersättningsfall

För att få en bild av vad de nuvarande reglerna i praktiken innebär för enskilda skadelidande och för att kartlägga var bristerna finns och vilka problem som det är mest angeläget att ta itu med gjordes

inledningsvis en inventering av rättsfall och av ersättningsärenden hos JK, vilka diskuterades inom kommittén. Vi prövade därvid även tänkbara reformmodeller på dessa exempel.

Vi kunde så småningom konstatera att myndighetsutövning är ett vidsträckt begrepp som förekommer i många sinsemellan mycket olika situationer och att de skadefall som för närvarande omfattas av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar också är av mycket olika karaktär.

Som en arbetsmetod, för att söka systematisera de olika typer av myndighetsbeslut och åtgärder som omfattas av begreppet myndighetsutövning, gjorde vi ett försök till en - mycket schematisk - indelning, från de mest ingripande till de minst ingripande, enligt följande;

1. frihetsberövanden
2. andra frihetsinskränkningar
3. beslut eller åtgärder, utöver 1-2, som innefattar en kränkning av den enskildes person eller personliga integritet,
4. beslut eller åtgärder som inskränker den enskildes rätt att fritt förfoga över sin egendom,
5. andra förbud, påbud, åligganden
6. tillstånd, befrielse från skyldighet, beviljande av förmån
7. beslut om tillsättning, legitimation
8. kontrollverksamhet
9. registreringsbeslut
10. upplysningar, råd, meddelanden

Vår inventering visar att det inte är tänkbart att välja en enhetlig lösning på frågan hur det allmännas skadeståndsansvar bör vara utformat. I stället finns det här, precis som inom skadeståndsrätten i allmänhet, ett behov av att kunna differentiera ansvaret med hänsyn till olika föreliggande omständigheter. Det finns således inte något enkelt kriterium som gäller, eller någon generell princip som kan appliceras på alla de olika skadefall som i dag omfattas av det allmännas skadeståndsansvar. I stället är det nödvändigt att närmare analysera varje typsituation för sig för att kunna ta ställning till hur ansvaret bör utformas.

7.4.4 Tanken på en mera generell regel om strikt eller objektivt ansvar

Även om vi inte ansett oss vara bundna av hur man på andra håll reglerat det allmännas ansvar är det dock inte utan intresse att en generell regel om strikt ansvar, eller om ansvar för objektiv oriktig-

het, för myndighetsåtgärder som orsakat skada skulle stå i markant strid med vad som gäller internationellt sett. Vi har funnit att också andra skäl talar mot en sådan regel. Det står klart att offentlig verksamhet kan vara av mycket skiftande slag, och att inom ramen för varje typ av verksamhet skador av olika typer kan uppkomma på många skilda sätt. Ibland kan skadan bero på ett felaktigt beslut av en myndighet, ibland på en felaktig upplysning; i andra fall kan orsaken vara brister i en föreskriven myndighetskontroll t.ex. över motorfordon, läkemedel eller fartyg; ibland kan orsaken vara en oaktsam faktisk åtgärd, såsom då ett alltför hårdhänt polisingripande vållar personskada eller skada tillfogas en hyresgästs egendom i samband med att han vräks. Det är, med hänsyn till den stora spännvidden mellan mera bagatellartade och ytterst ingripande åtgärder, samt med tanke på de många skilda former och uttryck som dessa beslut och åtgärder har, inte tänkbart att reglera alla dessa olika fall genom en enhetlig bestämmelse om strikt eller objektivt ansvar.

Skall man över huvud taget överväga en *allmän* princip om skärpt ansvar, skulle det enligt vår mening gälla endast skador på grund av *beslut* som visar sig oriktiga. Trots att också en sådan regel synes sakna egentliga motsvarigheter utomlands har vi tagit upp den till ingående diskussion. Det visar sig emellertid att man även mot en sådan regel skulle kunna rikta samma invändningar som ovan anförts mot en generell regel om strikt ansvar.

Det står klart att ett ansvar för varje oriktigt beslut, även när oriktigheten omöjligt kunnat upptäckas vid tidpunkten för beslutet, leder mycket långt. Det fattas mängder av beslut som framstår som olämpliga eller oriktiga när man i efterhand har en mera fullständig bild av situationen, men där skadestånd trots detta inte gärna bör utgå. En domstol beslutar t.ex. i ett vårdnadsmål att ett barn skall bo hos sin mor. Senare kommer det emellertid fram att modern har alkoholproblem, med olyckliga verkningar för barnet som följd. Eller ett företag får tillstånd att börja tillverka en ny produkt, vilken efter flera år visar sig orsaka helt oförutsedda skador för andra företag som använt sig av den. Ytterligare ett exempel kan vara att en domstol avgör en tvist mellan två enskilda parter på grund av ett skriftligt intyg, men det efter viss tid framkommer att intyget var förfalskat. Också beslut som visar sig felaktiga av sådana dolda orsaker kan sägas vara oriktiga, men att införa *en allmän regel* om ett strikt ansvar för det allmänna i alla sådana fall lär aldrig på allvar ha satts i fråga.

Vi har övervägt om en naturligare regel skulle vara att i stället utgå från det material som förelåg vid beslutet. Om myndigheten i själva verket borde ha beslutat på annat vis med hänsyn till det underlag som förelåg vid beslutstillfället och de kunskaper som myndigheten

hade, skulle man anse oriktighet ha förekommit i lagens mening och på samma sätt skulle man kunna resonera när myndigheten rätteligen borde ha skaffat in ytterligare utredning före beslutet. (Det bör noteras att dessa situationer ofta torde innefatta i varje fall ett visst mått av oaktsamhet.)

Om ansvaret skall grundas på att beslutet är felaktigt i nu angiven mening, måste man emellertid bestämma hur oriktigheten skall konstateras. Det naturliga kan synas vara att kräva, att beslutet ändras genom överklagande eller efter omprövning av myndigheten. I så fall får man dock observera, att en ändring ofta beror på att nytt material införs i ärendet; vid skadeståndsfrågans bedömning skulle det då bli nödvändigt att bortse från detta material och ställa frågan hur saken skulle ha bedömts för den händelse utredningen hade varit densamma som vid det första beslutet. Man kan alltså inte omedelbart bygga på resultatet i den högre instansen (eller vid omprövningstillfället). - Med en sådan ansvarsmodell skulle förutsättningarna för ansvar således bli beroende av en komplicerad bedömning, där visserligen en förnyad prövning kan få väsentlig betydelse men ingalunda alltid blir avgörande. I konsekvens med detta skulle den skadelidande kunna angripa även lagakraftvunna beslut genom skadeståndskrav; frågan skulle därvid bli om beslutet borde ha varit annorlunda i den situation där det tillkom.

Det är svårt att överblicka vilka konsekvenser en sådan *allmän* skadeståndsmöjlighet kan få. Man kan i varje fall anta att den skulle få en genomgripande effekt såvitt angår domstolarnas verksamhet. Skadeståndsbestämmelserna skulle bli ett nytt och säreget inslag i vårt nuvarande processrättsliga system. Som nyss nämnts har man utomlands dragit sig för att låta regler om statens ansvar för fel eller försummelse omfatta också beslut av domstol, med tanke på principen att lagakraftvunna domar skall stå fast (utom i resningsfall eller liknande).

I svensk rätt skulle, med en allmän regel om ansvar för objektivt oriktiga beslut, alla myndighetsbeslut, inklusive domstols domar, kunna ge rätt till skadestånd, oavsett om fel eller försummelse förekommit. Till detta kommer att en generell skadeståndsregel av denna typ knappast ter sig särskilt angelägen ens från rättsskyddssynpunkt; man kan ju i allmänhet redan uppnå en ny prövning av beslutet i fråga genom att överklaga detta, och om det konstateras ett fel och beslutet ändras torde det ganska sällan kvarstå någon skada för den skadelidande. - Här bortses då från rättegångskostnad i överinstansen, när målet är av sådan art att inte den vinnande parten kan få ersättning för kostnaden. Reformer på denna punkt har något diskuterats under utredningens arbete, men vi har funnit att förslag till förbättringar i den enskildes rättsskydd i denna del hör närmast

hemma i ett processrättsligt sammanhang. Frågan berörs dock under avsnitt 15 där vi bl.a. tar upp frågan i vilken utsträckning ersättning för rättegångskostnad kan ersättas inom ramen för ett skadeståndskrav.

Vi har övervägt om det kan anses mera angeläget med en skadeståndsregel som medger att alla objektivt sett oriktiga beslut kan angripas när det gäller *förvaltningsbeslut*. Genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut finns det emellertid numera en - om också begränsad - möjlighet att få förvaltningsbeslut prövade även när de inte i ordinär väg kan överklagas till allmän domstol. Viktigare är dock, att frågan om särskilda rättsmedel inom förvaltningsprocessen för närvarande utreds inom departementet, samt att en nu arbetande utredning (Kommittén (1992:01) med uppdrag att utreda frågan om grundlagsskydd för äganderätten m.m. samt frågan om vidgade möjligheter till domstolskontroll) enligt sina direktiv skall ta upp också frågan om möjligheten för domstol att liksom i Danmark och Norge pröva giltigheten av alla slags förvaltningsbeslut. En sådan omprövning, som medför att ett oriktigt förvaltningsbeslut mister sin rättsliga verkan, framstår i allmänhet som mera ändamålsenlig än den omprövning som kan äga rum i en skadeståndsprocess, och den ter sig i de flesta fall väl så effektiv från rättsskyddssynpunkt. Vi har mot den här bakgrunden inte funnit anledning att närmare utreda möjligheten att utforma en särskild regel om ersättning vid objektiv oriktighet just i fråga om förvaltningsbeslut.

Till vad som nu sagts skall läggas att med den objektiva culpabedömning som görs enligt 3 kap. 2 § SkL den enskilde har goda möjligheter att få ersättning för skador orsakade av felaktiga beslut och åtgärder vid myndighetsutövning, även om oaktsamhet i subjektiv mening inte skulle föreligga.

Sammanfattningsvis är det således vår uppfattning att en mera allmän regel om strikt ansvar för felaktiga myndighetsbeslut inte är en lämplig väg att gå. En sådan regel skulle vara svår att utforma och den skulle bli i hög grad invecklad att tillämpa, samtidigt som dess värde för den enskildes rättsskydd ter sig tämligen begränsat.

7.4.5 Ingen allmän ansvarsskärpning utan reformer på speciella områden

Vi har funnit att det är lämpligare att söka sig fram på en annan väg för att kunna förbättra den enskildes möjligheter till skadestånd i de fall där detta bedömts som önskvärt. Vi menar att det bästa resultatet kan nås genom reformer på de särskilda områden, där det ter sig angeläget att stärka den enskildes skydd. Liksom i dag bör ett strikt ansvar gälla vid särskilt allvarliga ingrepp mot enskilda och vi anser

att utrymmet för ett sådant ansvar oberoende av vållande också bör utvidgas. Även om det inte är lämpligt med en allmän regel om strikt ansvar för felaktig myndighetsutövning finns det således skäl att i speciella fall ålägga det allmänna ett ansvar för objektivt oriktiga beslut oberoende av vållande. Vi har därvid, som kommer att utvecklas i det följande, valt flera olika ansvarsmodeller och bl.a. hänvisat till grundlagens rättighetsbestämmelser när vi valt att anknyta till vissa preciserade typer av oriktiga ingrepp för att avgränsa området för ett vidgat ansvar när det gäller oriktig tvångsmedelsanvändning. Som redan framgått har vi också valt att i ett fall, nämligen när det gäller ansvaret för skador som orsakats av oriktig information från det allmännas sida, bryta sambandet med begreppet myndighetsutövning.

Även om vi inte föreslår någon generell regel om strikt ansvar, innebär våra förslag att vi avsevärt utvidgar antalet situationer där den enskilde kan få ersättning enligt särskilda regler om det allmännas skadeståndsansvar, trots att det inte förekommit fel eller försummelse från myndigheternas sida.

8 Utformningen av 3 kap. 2 § SkL

8.1 Inledning

För skador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning gäller den särskilda ersättningsregeln i 3 kap. 2 § SkL. Denna bestämmelse, som utgör den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar, har beskrivits i avsnitt 4.2.3 ovan. Den ålägger det allmänna ett skadeståndsansvar som är något strängare än det ansvar som enligt skadeståndslagen i allmänhet gäller för enskilda utanför kontraktsförhållanden.

En uppgift för vår kommitté har varit att överväga den närmare utformningen av regeln i 3 kap. 2 § SkL.

Vi har i föregående avsnitt konstaterat att det finns skäl att bibehålla en särreglering av det allmännas ansvar och vi har också kommit fram till att en allmän regel om strikt ansvar eller ansvar för objektivt oriktiga beslut inte är den väg man bör välja.

I det följande behandlar vi frågan hur den grundläggande bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar i skadeståndslagen bör vara utformad när det gäller skadeståndsansvarets förutsättningar och omfattning.

8.2 Ansvar för vållande genom fel eller försummelse bör alltjämt vara huvudregel

8.2.1 Uttrycket "fel eller försummelse"

Enligt 3 kap. 2 § SkL ansvarar stat och kommun för skador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Uttrycket "vållas genom fel eller försummelse" används här, liksom i 3 kap. 1 § SkL, för att beskriva vilka beteenden som kan medföra skadeståndsansvar.

För skadeståndsansvar krävs vållande, men som tidigare beskrivits kan ansvar åläggas också vid anonyma eller kumulerade fel, liksom i fall då skadevållaren kan åberopa sådana subjektiva ursäkter för sitt objektivt culpösa handlingssätt som fritar honom från personligt skadeståndsansvar.

Uttrycket "fel eller försummelse" är avsett att vara neutralt för att därmed tillåta en objektiv bedömning av det förfarande som har orsakat skadan. Detta skiljer sig från den mera subjektiva bedömning som skall göras enligt 2 kap. 1 § SkL där det talas om skada som vållas "uppsåtligen eller av vårdslöshet". I propositionen beskrev departementschefen innebörden av uttrycket och sade därvid bl.a. att det allmänna borde kunna åläggas att utge ersättning om man kunde konstatera att det hade brustit i en myndighets handläggning av ett visst ärende. Han uttalade vidare "att förutsättningen att culparegelns handlingsnormer objektivt åsidosatts bör komma till uttryck i lagtexten genom att där talas om skada som 'vållas genom fel eller försummelse'". (Prop. 1972:5 s. 497.) Uttrycket "fel eller försummelse" har närmare beskrivits i avsnitt 4.2.3 ovan.

8.2.2 Utmönstringen av standardregeln

Bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL var vid lagens tillkomst kopplad till den s.k. standardregeln i 3 kap. 3 § SkL, som stadgade att ersättningsskyldighet enligt 2 § förelåg endast om de krav hade blivit åsidosatta "som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning". Denna inskränkning av ansvaret sades vid lagens införande vara motiverad, bl.a. med hänvisning till att vållandebegreppet i den allmänna skadeståndsrätten hade tänjts ut på ett sätt som medfört att ett åsidosättande av en författningsbestämmelse av domstolarna nästan undantagslöst ansågs innefatta vållande. Eftersom man alltid måste räkna med vissa ofullkomligheter i den offentliga verksamheten skulle därmed, med en vanlig vållanderegel, varje liten försummelse kunna ådra samhället skadeståndsansvar vilket ansågs orimligt. I lagens förarbeten angavs vidare att de rättspolitiska skälen för en regel om ersättningsskyldighet för det allmänna vid brister i den offentliga förvaltningen inte kunde anses motivera ett obetingat ansvar i alla sådana situationer. Man hänvisade också till den återhållsamhet som präglar den allmänna skadeståndsrättens regler om ansvar för ren förmögenhetsskada.

Genom ändringar i skadeståndslagen som trädde i kraft den 1 januari 1990 utmönstrades emellertid standardregeln. I förarbetena till lagändringen (Ds 1989:12, prop. 1989/90:42, 1989/90:LU10) poängterades bl.a. att standardregeln utgjorde en specialbestämmelse som saknade motsvarighet i skadeståndsrätten i övrigt och departementschefen uttalade att regeln gav uttryck för en snål inställning. Det vore visserligen menade man orimligt om varje liten försummelse skulle medföra skadeståndsansvar, men redan vanliga skadeståndsrättsliga principer - den allmänna vållandebedömningen, principen om

adekvat kausalitet etc. - fick anses utgöra ett tillräckligt skydd mot ett alltför långtgående skadeståndsansvar. (Se även ovan avsnitt 4.2.4.)

8.2.3 Vållandebedömningen i dag

Vållandebedömningen efter standardregelns upphävande diskuterades ingående i propositionen (prop. 1989/90:42, s. 12 ff). I och med att standardregeln tagits bort är det numera en "ren" vållandebedömning enligt 3 kap. 2 § SkL som avgör om ett visst handlande skall medföra skadeståndsansvar för det allmänna eller ej.

Vid prövningen, om skadeståndsgrundande fel eller försummelse har förekommit från det allmännas sida, får man alltjämt ställa frågan vad den enskilde rimligen kan fordra av myndigheten med hänsyn till verksamhetens art och ändamål. Man får således ta hänsyn till sådana förhållanden som att ett beslut varit brådskande och rört en juridiskt invecklad fråga, att det varit praktiskt omöjligt att utöva en perfekt kontroll i det aktuella avseendet eller att en upplysning getts under sådana omständigheter att den enskilde inte gärna kunde fästa avgörande vikt vid den. Enligt departementschefen bör över huvud taget de riktlinjer för bedömningen av olika situationer som framgår av skadeståndslagens motiv och av rättspraxis alltjämt vara vägledande.

Myndighetens handlande skall enligt departementschefen, liksom tidigare, bedömas inte ur dess eget perspektiv utan ur allmänhetens synvinkel. *Det avgörande är om de krav på rättssäkerhet, noggrannhet och korrekt handläggning som den enskilde rimligen kan ställa i den aktuella situationen kan anses uppfyllda.* Om det brustit i något av dessa avseenden kan det allmänna inte ursäkta sig med sådana subjektiva omständigheter som att den tjänsteman som fattat beslutet varit oerfaren, blivit hastigt sjuk eller haft en stor arbetsbörda. Liksom tidigare skall det allmänna också svara för anonyma fel inom en myndighet och för s.k. kumulerade fel. Bedömningen överensstämmer helt med vad som gäller i fråga om enskilda arbetsgivares ansvar för sina anställdas vållande. - Av det sagda framgår att det är fråga om en objektiv culpa-bedömning.

Utöver dessa mera allmänna uttalanden diskuteras i den nämnda propositionen även vållandebedömningen i vissa speciella skadesituationer. Vid offentlig kontrollverksamhet bör enligt departementschefen alltjämt som en huvudprincip gälla att det normalt är det kontrollerade enskilda företaget som i första hand svarar för att åtgärder vidtas mot eventuella skaderisker. Att en kontrollmyndighet vid byggnadskontroll i viss utsträckning litar på den enskilde företagarens omdöme och ansvarskänsla behöver således inte betraktas som fel eller försummelse, om inte myndigheten har haft

någon konkret anledning att befara att skador kunde inträffa. (A. prop. s. 15.) Vad angår felaktiga upplysningar och råd hänvisas till att ansvaret enligt allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser är i viss utsträckning lindrat. Här anses mycket bero på de omständigheter varunder ett uttalande har gjorts, inte minst hur pass bestämt tjänstemannen har yttrat sig. Ansvar kan emellertid utkrävas om man kan konstatera fel eller försummelse som från den enskildes synpunkt inte rimligen kan tolereras. När det gäller frågan om ett dröjsmål i behandlingen av ett ärende kan medföra skadeståndsansvar sägs att det i allmänhet krävs en betydande försening för att ett dröjsmål över huvud taget skall anses föreligga, om inte lagen anger en viss frist för ärendets avgörande. Även här är den väsentliga frågan vad allmänheten rimligen kan fordra. När det gäller frågan om en felaktig användning av myndighetens fria skön eller en oriktig värdering av bevisning kan ådra det allmänna ett skadeståndsansvar bör man enligt propositionen alltjämt normalt kräva mycket påtagliga felbedömningar för att vållande skall anses ha förekommit. Just i dessa fall måste en domstol eller annan myndighet ha en betydande felmarginal för att bedömningen skall gå att förena med en normal vållandebedömning. Slutligen nämns den speciella situationen, med kontraktsrättsligt inslag, att myndigheten tvångsvis tagit om hand egendom som därvid skadas eller förkommer. (Den kommenteras nedan under 8.4.2.)

Propositionens uttalanden angående vållandebedömningen föranledde lagrådet att uttala bl.a. följande. "Om vissa specialregler upphävs måste självfallet de situationer som behandlas i dem bedömas med ledning av de allmänna föreskrifter som finns kvar på området. Dessa torde emellertid komma att av domstolar och andra myndigheter tolkas och tillämpas med ledning av i första hand sin ordalydelse, de förarbeten som ligger till grund för deras antagande och tidigare rättspraxis i anslutning till föreskrifterna." Sammanfattningsvis anförde lagrådet: "Med de nu gjorda påpekandena lämnar lagrådet - som utgår från att möjligheten av en något längre gående skadeståndsskyldighet för stat och kommun än vad föredragande statsrådet räknat med inte rubbar önskemålet att upphäva de särskilda begränsningsreglerna i 3 kap. skadeståndslagen - det remitterade lagförslaget utan erinran." (A. prop. s. 25 f.) Vållandebedömningen togs inte upp i utskottsbetänkandet.

Det finns ännu bara ett fåtal refererade domar där det allmännas ansvar bedömts efter standardregelns upphörande. I JK:s skadereglerande verksamhet tycks emellertid utmönstringen av standardregeln ha fått praktisk betydelse och vållandebedömningen kan i allmänhet beskrivas som generös mot den skadelidande. När det gäller beslut eller åtgärder som grundas på en värdering av viss bevisning eller en mera skönsmässig bedömning finns det liksom tidigare ett visst

utrymme för att misstag inte alltid anses innefatta ett skadeståndsgrundande vållande. Att det i sådana fall krävs en mera påtaglig felbedömning är ofrånkomligt eftersom det inte alltid finns ett klart svar på frågan vad som är rätt eller fel. Avgörandet kan bygga på en tolkning av lagregler, uttalanden eller inträffade händelser. Det finns därvid inte sällan utrymme för att två olika bedömningar eller beslut båda måste anses riktiga, åtminstone i den meningen att det inte kan påstås ha förekommit fel eller försummelse. En annan ordning skulle innebära att varje beslut eller dom som, på grundval av samma material, ändras efter en överprövning i högre instans också kunde medföra skadeståndsansvar för det allmänna. Detta skulle i praktiken innebära ett strikt ansvar, något som vi redan konstaterat inte bör övervägas som en allmän regel.

8.2.4 Kravet på "fel eller försummelse" bör alltjämt gälla

Vi menar att det ansvar som åvilar det allmänna enligt 3 kap. 2 § SkL, dvs. ett ansvar för vållande med den speciella innebörd som ovan angetts, i de flesta fall ger en rimlig avvägning mellan den enskildes och det allmännas intresse. Kravet på "fel eller försummelse" bör således alltjämt gälla som det grundläggande i fråga om det allmännas ansvar. Detta innebär emellertid inte att ett krav på fel eller försummelse *alltid* bör gälla i fråga om det allmännas ansvar. Redan i dag finns ett antal regler enligt vilka det allmänna åläggs ett objektivt ansvar, oberoende av vållande. Som redan framgått anser vi att ett sådant strängare ansvar även bör införas i ytterligare ett antal fall. Vi återkommer till detta under avsnitten 10 och 11 nedan.

8.3 Begreppet "vid myndighetsutövning" bör bibehållas

8.3.1 Begreppets nuvarande innebörd

I förarbetena till skadeståndslagen diskuterades ingående frågan hur man borde avgränsa området för det allmännas ansvar. Utredningen förordade att man skulle begränsa tillämpningsområdet med hänvisning till den offentliga verksamhetens uppbyggnad och dess allmänna art men skadeståndslagens bestämmelser kom att utformas på grundval dels av distinktionen mellan person- och sakskada, å ena, och ren förmögenhetsskada, å andra sidan, dels av distinktionen mellan å ena sidan sådan verksamhet som innefattar myndighetsutövning och å andra sidan övriga aktiviteter som kan utövas såväl av det allmänna som av enskilda. Tanken att avgränsa ansvaret med hänsyn

till verksamhetens uppbyggnad och allmänna art förkastades dels därför att denna tanke ansågs sakna förankring i gällande rätt, dels därför att det ansågs sakligt omotiverat att låta den organisatoriska karaktären, eller den allmänna arten av den verksamhet som bedrevs hos det skadevållande organet, inverka på omfattningen av skadeståndsansvaret.

Begreppet myndighetsutövning har beskrivits i avsnittet om gällande rätt. (Se avsnitt 4.3.) Det har vidare behandlats i samband med den tidigare diskussionen om behovet av en särreglering av det allmännas ansvar, när vi tagit upp den s.k. rättsskyddstanken och de resonemang om den enskildes beroendeställning i förhållande till myndigheterna som vi anser alltjämt utgör hållbara skäl för ett allmänt sett något strängare ansvar för det allmänna.

8.3.2 Skadeståndsansvaret bör alltjämt knytas till begreppet myndighetsutövning

Vi har under utredningsarbetet (bl.a. med utgångspunkt i Lena Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet och Maktutredningen rapport 29, båda utgivna år 1989) diskuterat om man kan finna något annat kriterium som skulle vara bättre lämpat att avgränsa tillämpningsområdet för det allmännas skadeståndsansvar än myndighetsutövningsbegreppet. Det visar sig emellertid att de karaktäristiska drag som kännetecknar det som vi kallar myndighetsutövning återfinns i nästan samtliga de situationer som vi menar bör omfattas av det allmännas skadeståndsansvar. Det är också i hög grad just dessa drag, som återkommer i den ovan nämnda rättsskyddstanken. Begreppet myndighetsutövning är vidare väl etablerat och återfinns som tidigare beskrivits som ett avgränsningskriterium, inte bara i skadeståndslagen utan även i bl.a. regeringsformen, förvaltningslagen och brottsbalken. Vi anser således att de överväganden som gjordes vid skadeståndslagens tillkomst om hur man borde bestämma lagstiftningens tillämpningsområde, i allt väsentligt alltjämt är hållbara. Myndighetsutövningsbegreppet bör därför även i fortsättningen användas för att avgränsa de skadefall som omfattas av det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § SkL.

Här bör nämnas att frågan om innebörden av begreppet myndighetsutövning får ökad betydelse med den utveckling mot en privatisering av olika former av offentlig verksamhet som för närvarande pågår. I en nyligen framlagd proposition (prop. 1992/93:43) om ökad konkurrens i kommunal verksamhet föreslås t.ex. ändringar i socialtjänstlagen med syfte att inom den specialreglerade förvaltningen undanröja de oklarheter som kan finnas när det gäller att lägga ut verksamheter på entreprenad. Enligt förslaget skall i ett nytt fjärde

stycke i 4 § socialtjänstlagen anges: "Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ." Den föreslagna bestämmelsen skall jämföras med 11 kap. 6 § tredje stycket RF som stadgar att förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning endast får överlämnas till enskild med stöd av lag. En kommitté har också tillkallats med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin (Lokaldemokratikommittén, dir. 1992:12). I direktiven erinras om att överförandet av verksamhet från nämndförvaltning till bolag eller privata eller kooperativa entreprenadformer reser en rad frågor om bl.a. insyn, sekretess, och demokratisk styrning.

För tillämpningen av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar och det straffrättsliga tjänsteansvaret är det i och för sig utan betydelse om en viss verksamhet drivs i privat regi eller av en myndighet. Det avgörande är i stället om uppgiften innefattar *myndighetsutövning* och ansvar kan åläggas om en viss åtgärd får anses ha utförts "vid myndighetsutövning", även om den utförts av en enskild. Ersättning för skada bör därvid kunna utkrävas av det allmänna även om uppgiften överlämnats till den enskilde utan lagstöd, om åtgärden i efterhand befinns innefatta myndighetsutövning. Motsvarande gäller dock knappast det straffrättsliga tjänsteansvaret. Här torde krävas att den enskilde ålagts uppgiften på ett formellt riktigt sätt, dvs. med stöd av lag enligt RF:s bestämmelser. Också den tillsyn som utövas av JO och JK avgränsas med hjälp av begreppet myndighetsutövning. Tillsynen omfattar således även enskilda organ utanför myndighetsorganisationen som åtagit sig sådana förvaltningsuppgifter som är att anse som myndighetsutövning, dock endast såvitt avser den del av verksamheten som innefattar myndighetsutövning. En privatisering får däremot direkt betydelse när det gäller bl.a. reglerna om handlingars offentlighet, sekretesslagens regler och förvaltningslagens särskilda förfaranderegler, eftersom dessa bestämmelser endast omfattar verksamhet med viss anknytning till någon *myndighet*. (Nu antydda frågor behandlas bl.a. i Lena Marcussons ovan nämnda avhandling, särskilt avsnitt 5.)

Vi har diskuterat de frågor som den pågående utvecklingen mot en ökad privatisering av tidigare offentliga verksamheter aktualiserar men konstaterat att det inte finns anledning att behandla dem ytterligare inom ramen för vårt utredningsuppdrag.

8.3.3 Utformningen av sambandet med myndighetsutövning

Vi kommer därmed till frågan om vilket "samband" med myndighetsutövning som bör krävas för att den enskilde skall vara berättigad till ersättning enligt 3 kap. 2 § SkL.

Uttrycket "vid myndighetsutövning" omfattar enligt förarbetena (se prop. 1972:5 s. 502 samt ovan avsnitt 4.3.3) alla sådana beslut och åtgärder som antingen självständigt utgör myndighetsutövning eller som står i ett nära samband med myndighetsutövningen. Uttrycket innefattar därmed åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Som exempel kan nämnas olika förberedande åtgärder inför avgörandet av ett mål i en domstol liksom vissa förvaltningsärenden hos en myndighet. Begreppets innebörd har prövats i flera rättsfall och finns också belyst i JK:s praxis. Som beskrivits i avsnittet om gällande rätt återfinns uttrycket sedan 1989 även i brottsbalkens regler om tjänsteansvar.

I promemorian (Ds 1989:12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen föreslogs att det för rätt till ersättning enligt 3 kap. 2 § SkL inte skulle behövas ett så nära samband med myndighetsutövning som för närvarande. I stället för att kräva att skadan uppstått genom fel eller försummelser *vid* myndighetsutövning föreslog utredaren att det skulle räcka med att den uppstått genom fel eller försummelse *i samband med* myndighetsutövning. Förslaget kritiserades emellertid av vissa remissinstanser och togs inte med i 1989 års proposition med förslag till ändringar i SkL. De invändningar som framfördes gick framför allt på två linjer; dels kunde den ansvarsskärpning förslaget innebar få olämpliga konsekvenser bl.a. genom att myndigheterna blev försiktigare med sin service till allmänheten, särskilt råd och upplysningar, dels var den nya gränsen för ansvaret oklar och skulle kunna skapa tillämpningsproblem. (Prop. 1989/90:42 s. 48 ff.) Vidare framhölls att effekterna av en sådan ändring borde analyseras ytterligare. Bl.a. hade de ekonomiska effekterna av en sådan ändring inte belysts tillräckligt.

Departementschefen fann visserligen att skadeståndsansvaret borde utvidgas på den aktuella punkten, varvid det avgörande skulle vara om den enskilde befann sig i en beroendeställning till myndigheterna i deras myndighetsutövande verksamhet; mot bakgrund av remisskritiken borde emellertid frågan belysas närmare. Uppgiften att överväga hur ett sådant vidgat ansvar närmare skulle utformas, bl.a. genom att ytterligare analysera effekterna av en sådan reform som föreslogs i promemorian Ds 1989:12, överlämnades till denna kommitté.

Förslaget att utvidga det allmännas ansvar till att omfatta skador som uppkommit *i samband med* myndighetsutövning hade tillkommit som ett svar på kritik som riktats mot bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL. Det som kritiserats var främst att rätten till ersättning enligt 3 kap. 2 § SkL i vissa fall inte ansetts omfatta skador som uppkommit när någon myndighet lämnat upplysningar till enskilda, därför att upplysningarna inte haft anknytning till ett visst bestämt ärende hos myndigheten. Det gällde bl.a. de ovan beskrivna rättsfallen NJA 1987 s. 535 ("Trifoliumfallet" där konsumentverket gett felaktiga upplysningar i ett pressmeddelande) och NJA 1985 s. 696 II (felaktigt besked om anslutning till det kommunala avloppsnätet), samt vissa ersättningsärenden som prövats av JK, däribland ett ganska stort antal ärenden där försäkringskassan lämnat felaktiga upplysningar om föräldraförsäkringens bestämmelser. Den kritik som således riktades mot den nuvarande avgränsningen kan sammanfattningsvis beskrivas så att den enskilde i de nämnda rättsfallen, liksom i ett antal liknande fall, ansågs ha befunnit sig i ett sådant beroendeförhållande till samhällsorganen att hans situation, menade man, borde ha jämställts med den som föreligger "vid myndighetstutövning".

Vår genomgång av rättsfall och av JK:s praxis bekräftar att det är just vid ersättningskrav som grundar sig på att myndigheten lämnat felaktiga råd, upplysningar och meddelanden som kravet att skadan skall ha vållats vid myndighetsutövning ibland medfört att den enskilde inte varit berättigad till ersättning enligt 3 kap. 2 § SkL. När det däremot gäller andra typer av åtgärder eller beslut, enligt den schematiska indelning från 1-10 som vi gjort för att beskriva olika typer av myndighetsutövning (jfr ovan 7.4.3), har inte såvitt vi kunnat finna den nuvarande utformningen av anknytningen till myndighetsutövning medfört att enskildas krav har måst avvisas. En speciell fråga är dock den om ansvaret vid delegerad myndighetsutövning och för självständiga uppdragstagare.

I propositionen som ledde fram till 1990 års ändringar i skadeståndslagen lades som redan sagts inte fram något förslag om att ändra uttrycket "vid myndighetsutövning" men departementschefen sade sig dela utredarens uppfattning att skadestånd i framtiden borde kunna utgå även i vissa situationer där anknytningen till myndighetsutövning är svagare än vad som krävs i dag, och att det avgörande därvid borde vara om det förelåg en sådan beroendesituation som kännetecknar myndighetsutövningsfallen.

Vi har mot bakgrund av vad som nu sagts övervägt om man bör gå vidare med det förslag som framfördes i promemorian Ds 1989:12, dvs. om man bör utvidga det allmännas ansvar genom att byta ut uttrycket "vid myndighetsutövning" mot "i samband med myndighetsutövning".

Vissa remissinstanser kritiserade som nämnt förslaget i promemorian bl.a. därför att det föreslagna uttrycket ansågs alltför lösligt och oprecist. Sedan vi övervägt hur man skulle kunna utforma och närmare definiera ett sådant nytt begrepp delar vi deras uppfattning. Även om inte heller uttrycket "vid myndighetsutövning" är helt lätt att beskriva har det numera fått ganska klara konturer genom att ha behandlats i praxis och doktrin. Till detta kommer att samma uttryck återfinns även i brottsbalkens tjänstefelsbestämmelser. Denna likhet har givetvis ett värde även om delvis olika motiv ligger bakom de skadeståndsrättsliga och de straffrättsliga reglerna. Att laborera med ytterligare en anknytningsnivå skulle ytterligare komplicera reglerna.

De svårigheter som således finns att utforma ett nytt allmänt avgränsningskriterium är dock inte avgörande, utan det är i stället den omständigheten att vi inte kunnat finna något behov av en sådan *allmän* utvidgning av den nuvarande regeln. Det ter sig mindre lämpligt att förändra den allmänna bestämmelsen om det allmännas ansvar genom att införa ytterligare en svårbeskrivbar gränslinje med användning av begreppet myndighetsutövning, när det såvitt vi kunnat finna i stort sett bara är vid felaktiga råd, upplysningar och andra meddelanden som den nuvarande avgränsningen har medfört problem.

Som påpekades i 1989 års proposition är i många fall råd, upplysningar och meddelanden rörande myndigheternas verksamhetsområde av sådan betydelse för den enskilde att det är befogat att tala om en beroendeställning av liknande slag som när den enskilde är direkt utsatt för myndighetsutövning, eller är utsatt för åtgärder som är ett led i sådan utövning eller på något annat sätt har ett mycket nära samband därmed. Som framgått finns det ett klart behov av att kunna utge ersättning också i vissa sådana situationer där anknytningen till myndighetsutövning är svagare än vad som krävs i dag. (Se avsnitt 7 ovan.) Ibland torde till och med en sådan beroendeställning kunna uppkomma utan att det går att finna någon annan koppling till begreppet myndighetsutövning än att det besked som orsakar skadan har lämnats av en myndighet. Ett exempel på detta kan vara när den aktuella myndigheten inte alls, eller i vart fall inte i samband med det meddelande den lämnat, ägnar sig åt myndighetsutövning; ett annat är när en enskild vänder sig till fel myndighet, men ändå får ett bestämt svar på sin förfrågan. Det senast sagda innebär att man med en ändring som innebär att uttrycket "vid myndighetsutövning" byts mot "i samband med myndighetsutövning" inte heller skulle komma att lösa hela problemet med felaktiga råd och upplysningar, trots att den skulle innebära en allmän utvidgning.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte finns några övertygande skäl som talar för en förändring av bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL

som innebär att det nuvarande uttrycket "vid myndighetsutövning" byts ut mot exempelvis "i samband med myndighetsutövning". Vi har i stället valt att gå vidare och söka en lösning som är inriktad på just de skadefall där det förekommer ett beroendeförhållande som liknar det som finns vid myndighetsutövning men där ersättning visat sig inte kunna utgå enligt den nuvarande regleringen. Vårt förslag, som innebär införandet av en ny regel om ansvar för felaktig myndighetsinformation, presenteras i avsnitt 9.

8.4 Tillämpningen av 3 kap. 2 § SkL i vissa speciella fall

8.4.1 Inledning

Utöver vad som hittills sagts om bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL finns det några speciella frågor som vi vill diskutera i detta sammanhang. Det gäller två problem som föranlett vissa överväganden i kommittén.

8.4.2 Delegerad myndighetsutövning och ansvar för självständiga medhjälpare

Enligt 3 kap. 2 § SkL ansvarar det allmänna för skada som vållas vid myndighetsutövning även om denna bedrivs av annan än staten eller kommun, om det är fråga om "verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar". Det allmänna ansvarar således för fel av enskilda, åt vilka det allmänna anförtrott viss myndighetsutövande verksamhet. Det kan både gälla det fallet att någon enskild anförtros själva beslutet eller att myndigheten själv fattar beslutet men anförtror åt någon enskild att vidta en åtgärd som ingår som en del i den myndighetsutövande verksamheten. Förutsättningen är enligt motiven att beslutet eller åtgärden i fråga skulle ha ingått som ett naturligt led i en motsvarande, av stat eller kommun driven verksamhet som skulle ha utgjort myndighetsutövning. (Se närmare härom avsnitt 4.2.3 samt Bengtsson 1990, s. 45 ff.) Detta ansvar vid delegerad myndighetsutövning som även innefattar ett ansvar för självständiga medhjälpares vållande innebär en utvidgning jämfört med vad som i allmänhet gäller vid privat verksamhet utom kontraktsförhållanden.

Frågan om det nu beskrivna ansvarets räckvidd har emellertid kommit att diskuteras. Upphovet till den tvekan som uppkommit är ett uttalande av lagrådet som även tagits upp av departementschefen i motiven till utsökningsbalken. (Prop. 1980/81:8 s. 1127 f och 1163.) Där sades, beträffande egendom som transporteras bort och förvaras i samband med avhysning, att det allmänna "uppenbarligen"

inte ansvarar för skada vållad av företag som myndigheten anförtrott egendomen för transport eller förvaring. Däremot ansåg man det inte uteslutet att ett presumtionsansvar skulle gälla för staten när skada uppkommer på utmätt egendom som omhändertagits av kronofogdemyndighet. JK har därefter i ett antal fall tagit fasta på dessa uttalanden och därmed tolkat bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL så att det allmänna inte skulle bära något ansvar för fel eller försummelser hos enskilda som har anlitats för att utföra en viss åtgärd som ingår som ett led i en myndighetsutövande verksamhet. Det har gällt bl.a. en felaktig värdering av en fastighet som utförts på länsstyrelsens uppdrag och fel begånget av ett privat företag som av kronofogdemyndigheten fått i uppdrag att sälja utmätta livdjur. JK har i dessa fall ansett att ansvar endast kunnat åläggas om staten eller kommun varit försumlig vid valet av uppdragstagare.

Högsta domstolen har emellertid i rättsfallet NJA 1989 s. 191 prövat frågan om det allmännas ansvar för skador som drabbat egendom som överlämnats för vård hos en självständig uppdragstagare. Staten ansågs där ansvarig när uppdragstagaren - ett båtvarv - försummat vården av en med kvarstad belagd båt. Att vården anförtrotts varvet fritog inte staten från ansvar, eftersom *vården ansågs ha utövats för statens räkning och ingått som ett led i dess myndighetsutövning*. (Refererat under 5.11 ovan.)

Rättsfallet kommenteras i 1989 års proposition (prop. 1989/90:42 s. 16) i samband med frågan om vållandebedömningen efter standardregelns upphörande. Där sägs bl.a. att enligt förarbetena till skadeståndslagen det allmänna skulle som huvudregel bära samma stränga ansvar som en enskild förvarare har i detta läge; om det inte visas att skadan uppkommit utan myndighetens vållande, är det allmänna ersättningsskyldigt. Vidare sägs att det torde vara klart att man, sedan standardregeln upphävts, också vid vållandebedömningen får föra ett liknande resonemang som i privaträttsliga förhållanden. "Om någon ansvarslindring i förhållande till enskild verksamhet lär det inte bli fråga. Snarare är det tänkbart att i vissa fall det skulle föreligga ett rent strikt ansvar för det allmänna. Skadeståndslagens motiv ger ett visst stöd för en sådan ansvarsskärpning." (Se även Bengtsson, 1990, s. 45 ff och 88 ff.)

Genom Högsta domstolens avgörande står det klart att det allmänna inte kan komma ifrån sitt ansvar om skadan är en följd av ett omhändertagande som skett tvångsvis som ett led i myndighetsutövning. Vi utgår från att det ovan nämnda uttalandet i förarbetena till utsökningsbalken, som ju tillkom i ett sammanhang där skadeståndslagens regler inte var uppe till behandling, numera inte kan tillmätas någon avgörande betydelse för tolkningen av bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL.

Den osäkerhet som, enligt vad som nu beskrivits, förekommit beträffande omfattningen av det allmännas ansvar när myndighetsutövning delegerats till enskilda eller när myndigheten i sin myndighetsutövande verksamhet tagit hjälp av självständiga uppdragstagare, torde genom Högsta domstolens dom ha undanröjts. Domen tillsammans med de uttalanden som gjordes i 1989 års proposition får anses ge stöd för uppfattningen att det allmännas ansvar omfattar också skador på egendom som överlämnats till en privat företagare i samband med avhysning eller liknande. Det allmänna bör svara för bevisat vållande hos företagaren och i vissa fall bör ansvaret utvidgas till ett presumtionsansvar. Det avgörande torde vara om omhändertagandet skett tvångsvis som ett led i myndighetsutövning. Det finns givetvis ännu, liksom redan vid skadeståndslagens införande, svåra avgränsnings- och tillämpningsfrågor när det gäller ansvaret för delegerad myndighetsutövning. Dessa frågor har emellertid behandlats både i förarbetena till skadeståndslagen och i senare doktrin och praxis. (Se bl.a. JK 1990 C. 16 under avsnitt 5.11 ovan.) Det finns såvitt vi kan bedöma inte skäl att nu vidta några ytterligare åtgärder i denna del.

8.4.3 Ersättningsanspråk grundat på särskild rätt i förverkad egendom

Vi har under vårt arbete yttrat oss över en promemoria som upprättats av JK på uppdrag av regeringen. (PM 1991-12-06, Prövning av ersättningsanspråk grundat på särskild rätt i förverkad egendom (JK-beslut 1991, E. 4).) JK:s uppdrag var att överväga i vilken ordning prövningen bör ske av anspråk mot staten som grundar sig på särskild rätt i förverkad egendom, dvs. att klarlägga formerna för prövningen av sådana anspråk. I promemorian lade emellertid JK även fram vissa förslag om hur bestämmelserna om enskildas rätt till ersättning på grund av särskild rätt i förverkad egendom materiellt bör vara utformade. Man föreslog att ett nytt tredje stycke skulle införas i 36 kap. 17 § BrB där det skulle stadgas att den som förlorat en särskild rätt till viss egendom genom att egendomen efter förverkande blivit såld, trots att den särskilda rätten inte förklarats förverkad, skulle vara berättigad till ersättning av staten *intill värdet av vad som tillfallit staten genom förverkandet*.

I remissvaret ifrågasatte vi den föreslagna lagändringen och uttalade samtidigt att frågan fick anses ingå i vårt uppdrag och därför borde tas upp i det sammanhanget.

Den ersättningsfråga som diskuterades i promemorian var den som uppkommer när staten låter försälja egendom som förverkats till följd av brott, och därvid inte beaktar ett giltigt äganderättsförbehåll eller

annan särskild rätt som någon har till egendomen. Införandet av en ny bestämmelse i 36 kap. 17 § tredje stycket BrB motiverades främst genom jämförelser med vissa nu gällande regler.

Dels hänförde man sig därvid till den nuvarande 36 kap. 17 § andra stycket BrB, som behandlar det fallet att ett förverkande skett hos gärningsmannen eller motsvarande av utbyte av brott, när brottet medfört skada för enskild. Denna situation skiljer sig emellertid från den som skulle tas upp i promemorian. I det fall som behandlas i andra stycket är det givetvis i första hand gärningsmannen som skall ersätta den som utsatts för brott. I förhållande till en sådan skadelidande svarar staten för ersättning intill värdet av vad som tillfallit staten på grund av beslutet om förverkande, medan överskjutande krav får riktas mot gärningsmannen enligt skadeståndslagens bestämmelser. Statens ansvar är här inte något skadeståndsansvar, eftersom det allmänna inte har orsakat den enskilde någon skada, utan det är fråga om att staten delvis åtar sig gärningsmannens ersättningsansvar gentemot den skadelidande, dvs. brottsoffret.

Den ersättningsfråga som var aktuell i promemorian skiljer sig också från den andra bestämmelse som användes som en jämförelse, nämligen den som regleras i 8 § andra stycket, lagen (1974:1066) om förfarandet med förverkad egendom och hittegods m.m. I den lagen handlar det om vilken rätt den enskilde skall ha när han inte efterfrågat eller gjort anspråk på sin egendom och denna därför försålts, helt i enlighet med gällande regler. Ägarens rätt till sin egendom begränsas här, med hänsyn till hans passivitet, till vad som influtit vid försäljningen. Detta gäller dock givetvis inte om det vid försäljningen förekommit fel eller försummelse hos myndigheten. I ett sådant fall kan ägaren, enligt 3 kap. 2 § SkL, ha rätt till ersättning för hela sin förlust utan några inskränkningar.

Den situation som promemorian ville reglera var den som uppkommer när staten underlåter att beakta en, enligt 36 kap. 5 § tredje stycket BrB bibehållen, *särskild rätt* vid försäljning av egendom som förverkats. Här finns det emellertid såvitt vi kan bedöma inte behov av någon speciell regel utan i ett sådant fall bör vanliga civilrättsliga och skadeståndsrättsliga regler gälla.

Om staten underlåter att beakta en bibehållen särskild rätt vid försäljning av egendom som förverkats utgör detta ett fel och det torde i ett sådant fall i regel föreligga fel eller försummelse i skadeståndslagens mening. Den särskilde rättsägaren kan då kräva ersättning enligt 3 kap. 2 § SkL, utan några inskränkningar, och vållandefrågan får därvid bedömas i enlighet med vad som ovan beskrivits. Mot bakgrund av de överväganden som vi i övrigt gör i detta betänkande kan det inte anses föreligga något skäl att just i detta fall införa ett ansvar oberoende av vållande. Om det inte har

förekommit någon oaktsamhet från myndigheternas sida torde den enskilde rättsinnehavaren, om han är bibehållen vid sin rätt, ha möjlighet att vända sig mot den myndighet eller motsvarande som genomfört försäljningen av den förverkade egendomen och kräva sin rätt ur den influtna köpeskillingen. Detta står i överensstämmelse med bl.a. de uttalanden som gjordes i prop. 1986/87:81 om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott m.m. och i rättsfallet NJA 1988 s. 80, som också tas upp i JK:s promemoria.

Vi lämnar därmed denna fråga med konstaterandet att det, såvitt vi kan finna, inte föreligger behov av någon särskild skadeståndsregel när det gäller ersättningsanspråk grundat på särskild rätt i förverkad egendom.

8.5 Utvidgad rätt till ränta som ett alternativ till skadestånd i vissa fall?

Det förekommer inte så sällan att skadeståndskrav riktas mot det allmänna av enskilda som anser sig ha åsamkats skada när beslut om eller utbetalning av viss ersättning av olika skäl har blivit försenade. Eftersom det i allmänhet saknas särskilda regler som kan åberopas som grund för att ränta skall utgå när ett beslut eller en utbetalning dröjer återstår för den enskilde möjligheten att begära ersättning för eventuella förluster i form av skadestånd. Det förekommer att JK bifaller sådana krav och beslutar om ersättning enligt skadeståndslagen. För att ersättning skall utgå krävs då att det förekommit skadeståndsgrundande fel eller försummelse från myndigheternas sida. Tidigare förutsattes även, enligt den numera upphävda s.k. standardregeln, att myndigheten hade åsidosatt de krav som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kunde ställas på dess utövning. Numera sker dock prövningen enbart enligt 3 kap. 2 § SkL.

Vi har diskuterat om det skulle vara lämpligt att införa särskilda ränteregler, motsvarande räntelagens bestämmelser, för att därigenom ge enskilda skadelidande möjlighet att på ett enklare sätt få kompensation för ränteförluster orsakade av dröjsmål hos myndigheterna. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att den som ansöker om ett visst ekonomiskt bidrag blir berättigad till ränta på det beslutade beloppet om beslut inte fattas eller ersättning inte utbetalas inom viss tid från ansökan, eller att den som är berättigad till återbetalning av viss inbetalad skatt erhåller ränta på beloppet från dagen för beslutet härom. Avsikten skulle vara att genom sådana särskilda ränteregler skapa en ordning där den enskilde automatiskt tillförsäkras den ersättning som han i dag måste begära i form av skadestånd.

Man kan emellertid lätt konstatera att dröjsmål med beslut eller med utbetalning av ersättning kan förekomma i ett stort antal olika situationer och orsakas av en mängd olika omständigheter. En långsam handläggning kan t.ex. bero på bristfälliga rutiner eller vara resultatet av otillräckliga resurser hos myndigheterna. Men dröjsmål kan också orsakas av rent tekniska fel eller bero på att den enskilde sökanden lämnat felaktiga eller ofullständiga besked. En långsam hantering har givetvis också olika stor betydelse för den enskilde i olika situationer. Redan av vad som nu sagts framgår att det inte torde vara möjligt att konstruera någon generell ränteregel som kan gälla vid alla typer av dröjsmål. Om man vill pröva möjligheten att utvidga den enskildes rätt till ränta krävs det en inventering av olika typer av myndighetsbeslut för att göra klart i vilka situationer en särskild ränteregel skulle kunna medföra önskvärda förbättringar för enskilda medborgare, och om särskilda ränteregler är mera motiverade i vissa fall än i andra. Om ränta skall användas som ett alternativ till skadestånd förutsätter det också i princip att man kan avgränsa räntereglerna så att de blir tillämpliga i de situationer då det förekommit fel eller försummelse hos den aktuella myndigheten. Man kan emellertid även vidga perspektivet och allmänt ställa frågan i vilken utsträckning det över huvud taget är rimligt att det allmänna, bortsett från eventuella dröjsmål eller försummelser, skall utge ränta på beslutade ersättningar etc. Denna större fråga ligger dock helt vid sidan av vårt uppdrag.

Vi har inte ansett oss ha möjlighet att närmare överväga dessa frågor men vill ändå nämna denna tanke som en eventuell alternativ väg att gå för att förenkla och förbättra den enskildes rättsskydd i vissa fall. Det bör dock betonas att det skulle kunna leda mycket långt och innebära en kraftig ekonomisk belastning för stat och kommun om man exempelvis inom områden som sjukförsäkring, pension och arbetsskador införde en ordning där ränta regelmässigt skulle utgå på beslutade ersättningar. Mycket talar för att ränteregler skulle vara ett alternativ bara när det gäller vissa speciella typer av beslut, t.ex. på skatteområdet. Frågan om vilka handläggningstider som är acceptabla är dock framför allt en allmänpolitisk fråga, som bestäms genom tilldelningen av resurser till olika myndigheter och genom politiska beslut som lägger fast vilken ambitionsnivå som bör gälla inom olika samhällssektorer.

9 Ansvar för felaktig myndighetsinformation

9.1 Inledning

Vi kom i föregående avsnitt fram till att den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § SkL bör behålla sin nuvarande utformning, som innebär att *det allmänna ansvarar för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetstutövning*. Detta innebär att vi inte går vidare med det förslag som lades fram i 1989 års promemoria (Ds 1989:12); att en allmän utvidgning skulle ske av det allmännas skadeståndsansvar genom att uttrycket "vid myndighetsutövning" byttes mot uttrycket "i samband med myndighetsutövning".

Samtidigt fann vi dock att det finns skäl att ta den kritik som riktats mot bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL på allvar. Denna kritik har som ovan beskrivits främst riktat sig mot att ersättning i vissa fall inte ansetts omfatta skador som uppkommit när någon myndighet lämnat felaktiga eller missvisande upplysningar eller råd. Det karaktärisktiska för dessa fall har visat sig vara att det finns ett beroendeförhållande som liknar det som föreligger vid myndighetsutövning, även när åtgärden inte kan anses ha något sådant samband med myndighetsutövning. Vår slutsats blev därför att vi bör gå vidare och undersöka om det går att finna någon väg att förbättra dessa skadelidandes möjligheter att få ersättning.

9.2 Nuvarande ordning och kritiken mot denna

9.2.1 Lagregler

Enligt vad som tidigare beskrivits svarar det allmänna enligt 3 kap. 2 § SkL för såväl personskada och sakskada som ren förmögenhetsskada när skadan vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Detta gäller även felaktiga upplysningar och andra uttalanden från en myndighets sida, när sådan information lämnas vid myndighetsutövning. Ansvaret enligt 3 kap. 2 § SkL gäller också när sådan felaktig information kommer från någon utanför den statliga

och kommunala organisationen, om denne enligt lag tilldelats uppgifter som innebär myndighetsutövning, eller om han av en myndighet fått i uppdrag att utföra en åtgärd som utgör ett led i myndighetsutövning. Åtgärden anses då ha skett "i verksamhet för vilken staten eller kommunen svarar". I övrigt ansvarar det allmänna inte utanför kontraktsförhållanden för ren förmögenhetsskada orsakad av felaktig information, om det inte är fråga om brott.

Om felaktig information från en myndighet vållar personskada eller sakskada, ansvarar emellertid det allmänna redan enligt den allmänna regeln om arbetsgivares ansvar för anställdas handlande i tjänsten, oavsett om myndighetsutövning föreligger eller ej (3 kap. 1 § SkL). Ansvaret omfattar dock därvid endast skador orsakade av arbetstagare hos stat eller kommun och det sträcker sig inte så långt som till vållande av någon utanför den statliga eller kommunala organisationen; ett ansvar för sådana självständiga medhjälpare föreligger i princip bara vid myndighetsutövning, om det inte är fråga om ett kontraktsförhållande.

Vad gäller kravet på fel eller försummelse, får det i allmänhet betraktas som oaktsamt om en myndighet utan några reservationer lämnar ett felaktigt besked. Ibland kan orsaken till den oriktiga informationen emellertid vara att hänföra till omständigheter som inte kan betraktas som någon form av oaktsamhet från myndighetens sida. Man kan t.ex. tänka sig att myndigheten lämnar ett felaktigt besked därför att den enskilde själv lämnat ofullständiga uppgifter om sin situation. Den kritik mot gällande regler som vi nu skall diskutera gäller dock inte ansvarets form, utan är inriktad på anknytningen till myndighetsutövningsbegreppet. Frågan om det finns skäl att införa ett mera strikt eller objektiv ansvar i dessa eller andra fall har vi behandlat i annat sammanhang.

För att skadestånd för ren förmögenhetsskada skall utgå när en myndighet lämnar felaktig information krävs således i dag, antingen att det är fråga om ett brott eller att fel eller försummelse förekommit från myndighetens sida och att myndighetens uppgifter lämnats "vid myndighetsutövning" (3 kap. 2 § SkL). Bakgrunden till att det allmännas ansvar avgränsats på detta sätt har beskrivits i avsnitt 4.3 ovan. Vi har därvid bl.a. redogjort för den allmänna principen i svensk skadeståndsrätt, att ren förmögenhetsskada utanför kontraktsförhållande i princip ersätts bara då den vållats genom brottslig gärning. Där har vidare framgått att man ansett sig kunna avvika från denna princip när det gäller statens och kommunernas skadeståndsansvar, men bara så länge det allmännas verksamhet har de karakteristiska dragen av myndighetsutövning. Det bör dock, som även tidigare sagts, observeras att om ett kontraktsförhållande gäller mellan det allmänna och den enskilde, t.ex. när personal vid en allmän advokatbyrå vållar skada för en klient, läget är ett annat; den

särskilda relationen mellan avtalsparterna anses normalt medföra ansvar även för oaktsamt vållad ren förmögenhetsskada, här liksom vid avtal mellan enskilda. (Jfr avsnitt 7.3 ovan.)

9.2.2 Praxis

Kravet att skadan skall ha vållats "vid myndighetsutövning" har visat sig innebära en praktiskt viktig begränsning i skadeståndsmöjligheten just vid felaktiga upplysningar och råd. Några exempel på sådana fall har givits under avsnitt 5.9 ovan. Där beskrevs bl.a. ett par uppmärksammade avgöranden av Högsta domstolen där skadestånd vägrats den enskilde på sådan grund; det gäller NJA 1985 s. 696 II, där gatukontoret lämnade en felaktig upplysning om en fastighet, och NJA 1987 s. 535, där ett pressmeddelande från konsumentverket, som innehöll missvisande uppgifter rörande värdet av vissa lackskyddsmedel för bilar, medförde skada för ett företag. (Jfr avsnitt 8.3.) I båda fallen ansågs gjorda uttalanden sakna det erforderliga sambandet med myndighetsutövning, vilket medförde att trots myndigheternas oaktsamhet det allmänna gick fritt från skadeståndsskyldighet.

Anknytningen till myndighetsutövning har också, som ovan nämnts, varit uppe till bedömning i ett flertal ersättningsärenden hos JK. I ett ärende som gällde upplysningar från riksförsäkringsverket om reglerna för yrkesskadelivränta ansåg JK att upplysningarna inte kunde anses ha sådant samband med något aktuellt ärende att de kunde anses vara lämnade vid myndighetsutövning. (JK 1985 C. 41.) Ärendet prövades emellertid därefter av domstol varvid domstolarna ålade staten ersättningsskyldighet. (Domen refereras kort i avsnitt 5.9 ovan.) Svea hovrätt anförde i sina domskäl bl.a. följande.

> De av tjänstemannen lämnade upplysningarna har avsett förutsättningarna för Laila S:s fortsatta rätt till den livränta som hon tillerkändes genom riksförsäkringsverkets beslut den 30 september 1975. Det måste ha stått klart för tjänstemannen att de upplysningar hon lämnade var av väsentlig betydelse för Laila S och att de kunde komma att påverka hennes praktiska handlande. Innebörden av uppgifterna har också haft avgörande betydelse för hur Laila S och Gunnar G därefter har inrättat sig i avsikt att Laila S skulle få rätt till engångsbeloppet. Innebörden av uppgifterna får därmed också anses ha haft ett nära samband med riksförsäkringsverkets kommande beslut angående Laila S:s rätt till ett sådant engångsbelopp. Under nu angivna omständigheter har de av tjänstemannen lämnade upplysningarna haft sådan anknytning till Laila S:s livränteärende och riksförsäkringsverkets beslut rörande engångsbeloppet att de skall anses ha blivit lämnade vid myndighetsutövning. (RH 1989:3, s. 26.)

JK har vidare i ett ganska stort antal fall prövat frågan om statens

ersättningsskyldighet för felaktiga upplysningar bl.a. från riksförsäkringsverket och från försäkringskassor. (Ett sådant ärende refereras under 5.9 ovan.) Enskildas anspråk har i många sådana ärenden bifallits med hänvisning till att beskedet med hänsyn till omständigheterna måste anses ha lämnats vid myndighetsutövning. JK har därvid ofta åberopat rättsfallet NJA 1985, s. 696 I, där staten ålades skadeståndsansvar på grund av ett felaktigt besked angående en försäkrads rätt till föräldrapenning. I det målet uttalade Högsta domstolen i sina domskäl, efter att ha beskrivit innebörden av begreppet myndighetsutövning, bl.a. följande. "Övervägande skäl talar för att det felaktiga beskedet inte har utgjort endast en sådan allmän upplysning som faller utanför 3 kap. 2 § skadeståndslagen utan att beskedet har haft så nära anknytning till ett ärende om föräldrapenning att det måste anses ha lämnats vid myndighetsutövning".

Även upplysningar från taxeringsnämnd om möjligheten att kvitta uppkommen realisationsförlust mot viss reavinst har av JK ansetts lämnade vid myndighetsutövning.

I andra fall har dock utgången blivit negativ för den enskilde. I ett JK-ärende (JK 1985 C.46) har ersättningskrav som grundats på påstående om otillräcklig information från försäkringskassa angående rätt till föräldrapenning lämnats utan bifall med motiveringen att upplysningarna inte lämnats vid myndighetsutövning. Omständigheterna var här att en utomlands boende kvinna begärde skriftligt svar på frågan hur långt det dröjde från återregistrering till dess full föräldrapenning skulle utgå. Försäkringskassans svar var ofullständigt men kvinnan, som trodde sig ha fått svar på sin fråga, rättade sig efter detta varvid den ersättning som utbetalades var lägre än hon förutsett. JK ansåg emellertid att beskedet inte kunde "anses ha ett sådant funktionellt eller tidsmässigt samband med ett kommande beslut om föräldrapenning" att det utgjorde myndighetsutövning.

En hel rad ersättningsärenden hos JK har föranletts av ofullständiga uppgifter om reglerna för föräldraförsäkringen i en av riksförsäkringsverket utgiven broschyr. Enskilda som förlitat sig på uppgifterna har begärt ersättning sedan de gått miste om ersättning som de förväntat sig. Utöver ovan angivna kan nämnas bl.a. JK:s ärenden 1986 A. 10 och 1986 C. 20 där JK i det senare, efter att ha redogjort för innebörden av begreppet myndighetsutövning, anförde bl.a. följande.

> Av den ovan lämnade redogörelsen framgår att lagstiftaren inte har åsyftat att varje upplysning i tjänsten till enskilda angående innehållet i och innebörden av gällande lagar och förordningar skall anses vara lämnad vid myndighetsutövning. Om en myndighet lämnar upplysning angående myndighetsutövning inom det egna verksamhetsområdet får enligt motiven själva upplysningen

regelmässigt anses som ett sådant led i myndighetsutövningen eller åtminstone ha ett så intimt samband med denna att skadeståndsansvar bör kunna åläggas, om skada vållas till följd av att upplysningen är felaktig. I varje fall gäller detta, sägs det vidare, när upplysningen avser innehållet i ett beslut och lämnas i författningsenlig ordning, t.ex. i gravations- eller taxeringsbevis, i underrättelse om avvikelse från självdeklaration osv.

De upplysningar angående reglerna om rätten till föräldrapenning som hade lämnats i det aktuella ärendet, dels av en tjänsteman per telefon, dels i den nämnda broschyren ansåg JK emellertid inte grunda någon skadeståndsskyldighet för staten enligt gällande rätt. De bedömdes inte ha lämnats vid myndighetsutövning bl.a. med hänvisning till att beskedet inte avsåg innehållet i något beslut och att det vid tidpunkten för beskedet inte hade anhängiggjorts något ärende i saken.

Inte heller upplysningar som lämnats vid yrkesvägledning av statlig tjänsteman eller ett till en kreditgivare muntligen lämnat garantiåtagande har ansetts utgöra myndighetsutövning och de har därför inte föranlett ersättningsskyldighet för det allmänna. (JK-ärenden 1989 C. 2 och 1985 C. 38.)

Sammanfattningsvis finner vi att den redovisning som nu lämnats visar att kravet på anknytning till myndighetsutövning i vissa fall har medfört att den enskilde blivit ställd utan ersättning, trots att myndigheterna begått fel och trots att den enskilde varit i hög grad beroende av de råd och upplysningar som lämnats. Situationen torde, också i de ärenden där anknytning till myndighetsutövning inte ansetts föreligga, av den enskilde ha uppfattats på i allt väsentligt samma sätt som om det varit fråga om myndighetsutövning från det allmännas sida.

9.3 Skälen för ett utvidgat ansvar för felaktig myndighetsinformation

Det är framför allt *den enskildes beroendeställning* i förhållande till myndigheterna, som har ansetts motivera att det allmännas ansvar vid myndighetsutövning skärps utöver vad som gäller enligt allmänna regler. Vi menar att samma skäl kan anföras för att låta det allmännas ansvar omfatta även skador som vållas av felaktig myndighetsinformation där en sådan anknytning till myndighetsutövning saknas. Just i offentlig verksamhet är det, som framgått ovan, vanligt att uppgifter lämnas till personer som inte gärna kan betecknas som medkontrahenter; den enskilde vänder sig till myndigheten med förfrågningar om olika angelägenheter, som han med rätt eller orätt tror ligga inom dess område. Detta bottnar i att myndigheter i allmänhet anses ha en särskild auktoritet och att allmänheten

förväntar sig att kunna få korrekta och välavvägda upplysningar och råd när de tar kontakt med en myndighet.

Det är samtidigt naturligt att emellanåt någon av alla de uppgifter som lämnas från statligt och kommunalt håll är felaktig eller i vart fall missvisande och att den enskilde, som handlar i tilltro till uppgiften, gör en ekonomisk förlust. Också när det gäller offentliga uttalanden till nackdel för tredje man, dvs. utsagor *om* en viss enskild person eller ett företag, kan skaderisken sägas vara större än annars när sådana uttalanden kommer från en statlig eller kommunal myndighet. Tjänstemän inom stat och kommun förväntas vara kompetenta och objektiva, vilket ger deras meddelanden särskild trovärdighet, och de uppmärksammas gärna av massmedia. Exempelvis ett pressmeddelande som innehåller felaktiga uppgifter kan under sådana omständigheter vålla betydande skada, om det innehåller negativa uppgifter om någon enskild.

Utöver den enskildes beroendeförhållande kan även som skäl för att utvidga ansvaret för felaktig myndighetsinformation hänvisas till vad som, i avsnitt 7.3.4, anfördes till stöd för en särreglering av det allmännas ansvar i allmänhet. Den enskildes ersättningsbehov kan således vara stort om han t.ex. inrättar sig efter ett felaktigt besked från en myndighet. Vidare kan man genom att ålägga det allmänna ett skadeståndsansvar fördela risken för uppkomna skador och samtidigt åstadkomma en förebyggande effekt genom att ett något utvidgat ansvar kan uppmuntra till förbättrad personalutbildning och noggrant utformade rutiner. Dessa skäl kan utan tvekan åberopas också i detta sammanhang.

Man kan även framhålla den utvidgning av myndigheternas serviceverksamhet som förekommit på senare år och som bl.a. kommit till uttryck i 1986 års förvaltningslag. Sådan service måste i många fall, åtminstone av den enskilde, uppfattas som ett utflöde av myndigheternas auktoritet och myndighetsutövande verksamhet även om åtgärderna inte har anknytning till något speciellt ärende. Det blir därmed naturligt för den enskilde att fästa särskild vikt vid ett sådant råd eller en sådan upplysning.

En vanlig invändning mot att ålägga ansvar för felaktiga upplysningar är att det allmänna då skulle råka ut för allehanda skadeståndskrav från enskilda grundade på påståenden om missvisande uppgifter från tjänstemännens sida eller på missförstånd om vad egentligen tjänstemannens uttalanden inneburit. Det kan emellertid häremot framhållas att det allmänna redan nu bär ett skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada som vållas av oaktsam information och andra oaktsamma meddelanden, ifall skadan har vållats vid myndighetsutövning. Eventuella problem torde inte ändra karaktär om ansvaret utvidgas något.

Av motsvarande skäl kan man inte heller invända mot ett utvidgat

ansvar för felaktig information, att det skulle skapa nya problem med att avgränsa den krets av skadelidande som kan kräva ersättning. Det står klart att felaktiga upplysningar eller negativa uttalanden från myndigheterna under olyckliga omständigheter kan medföra förluster också för personer eller företag som inte direkt berörs av upplysningarna och uttalandena, och det kan som sagt vara svårt att avgöra hur långt ett sådant ansvar bör gå. Men också detta gäller redan med nuvarande regler om skadestånd vid myndighetsutövning. Vi återkommer till frågan hur man i dessa fall skall bestämma den personkrets som är berättigad till ersättning.

Vi beskrev i avsnitt 8.3.3 förslaget i 1989 års promemoria som tillkom bl.a. med anledning av den kritik som i den allmänna debatten hade riktats mot det rättsläge som framgår av Högsta domstolens båda ovan nämnda domar. (Se ovan avsnitt 9.2.2.) Som då nämndes framfördes i samband med 1989 års förslag, särskilt under remissbehandlingen, oro för att ett utvidgat skadeståndsansvar för stat och kommun skulle innebära att myndigheterna blev mindre benägna att hjälpa enskilda till rätta.

Vi menar dock att man inte bör överdriva farhågorna för att en reform som den diskuterade skulle medföra försämrad service till allmänheten från myndigheternas sida. Det kan till en början ifrågasättas, om ett något strängare ansvar alls motiverar ändrade anvisningar till tjänstemännen när det gäller att hjälpa enskilda med upplysningar och råd. I själva verket har ju det allmänna redan ett liknande ansvar i de talrika situationer där dess service har samband med myndighetsutövning. Och skulle tjänstemännen på grund av en sådan lagändring försiktigtvis avstå från att med säkerhet uttala sig om förhållanden som de egentligen inte har riktig kännedom om, kan det knappast anses som någon större nackdel. Man får anta, att de i sådana fall kommer att reservera sig för att deras uppgifter kan vara osäkra och eventuellt hänvisa till någon kunnigare person. Vi tror inte att ett utvidgat ansvar för felaktig myndighetsinformation kommer att ställa större krav på statens och kommunernas organisation än vad som föranleds av nu gällande regler. Vad som fordras är på sin höjd en något större varsamhet med mera konkreta upplysningar till den enskilde och att man på resp. myndighet ser över sin organisation och gör klart hur information till allmänheten bör utformas och spridas.

Vad angår negativa uppgifter om olika personer, kan det rentav vara en fördel om tjänstemännen blir försiktigare med att göra uttalanden av detta slag. Inte minst tillspetsade yttranden vid presskonferenser eller liknande kan som sagt få långtgående skadeverkningar, om de tas upp av massmedia, och det är väsentligt att man inom myndigheterna noga överväger, vilka risker man utsätter enskilda för i detta sammanhang.

För ett utvidgat ansvar i dessa fall talar således även, enligt vår mening, att man därmed kan inskärpa vikten av att myndigheter lämnar korrekta besked; dels hos myndigheterna själva dels hos enskilda skadelidande. Samtidigt innebär det att man betonar att vår offentliga förvaltning förväntas lämna korrekt information till medborgarna och att man således kan lita på myndigheterna. Detta torde kunna befästa den auktoritet som myndigheterna i allmänhet har, och också bör ha. Ett utvidgat skadeståndsansvar som innebär att det allmänna, även utanför myndighetsutövningens område, kompenserar den som lidit skada på grund av felaktig information, torde därmed samtidigt kunna medverka till att upprätthålla myndigheternas goda anseende.

Vi anser sammanfattningsvis att det finns goda skäl att utvidga det allmännas ansvar för felaktig myndighetsinformation.

9.4 Utformningen av ett utvidgat ansvar för felaktig myndighetsinformation

Frågan blir då hur en sådan utvidgning bör ske. Vi har redan tidigare uteslutit möjligheten att nu utforma en allmän regel om rätt till ersättning för ren förmögenhetsskada. Vi har även förkastat tanken på en generell utvidgning av bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL, på det sätt som föreslogs i 1989 års promemoria. Det vi nu söker är därför en lösning som omfattar enbart felaktiga upplysningar och råd etc.

Man skulle emellertid kunna välja en regel motsvarande den som fanns i 1989 års förslag, men låta den omfatta enbart felaktig information. En sådan regel skulle innebära att det allmänna åläggs ett ansvar för felaktiga upplysningar och råd om upplysningarna lämnats "i samband med myndighetsutövning". En fördel med en sådan modell vore att man, liksom enligt 3 kap. 2 §, skulle anknyta till begreppet myndighetsutövning och därmed få en regel där tillämpningsområdet avgränsas med hänvisning till den aktuella åtgärdens *funktion*. Detta innebär att det är arten av verksamheten och inte de yttre organisatoriska dragen som avgör hur ansvarsområdet bestäms.

Mot en sådan lösning talar dock samma skäl som vi tidigare anfört vid diskussionen om 3 kap. 2 § SkL. Att skapa en ytterligare gränslinje, utanför den nuvarande "vid myndighetsutövning", med användning av ett nytt uttryck som blir svårt att konkretisera och beskriva, kan inte heller i detta sammanhang anses vara en bra lösning. Som tidigare framhållits skulle man därmed inte heller lösa hela problemet, eftersom det visat sig förekomma situationer där ersättning borde kunna utgå, men där man inte kan påstå att upplysningen har lämnats ens i samband med myndighetsutövning.

Vi har övervägt om det vore lämpligt att avgränsa det utvidgade ansvaret för oriktig information till att omfatta sådan *verksamhet som enligt lag eller annan författning åvilar det allmänna*. Man skulle därmed komma ifrån myndighetsutövningsbegreppet, men ändå åstadkomma en avgränsning så att inte varje uttalande, oavsett vad det handlar om, skulle kunna föranleda ansvar. En sådan gräns för ansvaret är emellertid inte så lätt att tillämpa, eftersom en verksamhet kan vara av blandad natur; den kan innehålla både obligatoriska moment och sådana åtgärder som myndigheten utför frivilligt som service åt allmänheten eller liknande. Även frånsett detta är det förhållandet, att en statlig myndighet eller en kommun frivilligt lämnar allmänheten viss rådgivning och liknande service, knappast ett tillräckligt skäl för att utesluta skadeståndsskyldighet vid oaktsamma uttalanden. Det kan även anses mindre lämpligt att anknyta till den obligatoriska karaktären av verksamheten i ett läge där en privatisering av traditionell myndighetsverksamhet är aktuell.

Det kan visserligen sägas att den enskilde i särskild grad är beroende av myndigheter när det gäller frågor som ligger inom ramen för deras obligatoriska verksamhet, varför det utvidgade ansvaret främst borde omfatta just dessa fall. Man talar emellertid då om i stort sett samma område där det föreligger myndighetsutövning, och således ett ansvar enligt 3 kap. 2 § SkL. Om den tänkta reformen enbart skulle omfatta råd och upplysningar rörande sådan verksamhet som åligger myndigheten enligt lag skulle den därför inte få stor praktisk betydelse. Vi anser därför inte att den tänkta regeln bör begränsas till sådan information som rör den aktuella myndighetens författningsreglerade uppgifter.

En annan lösning vore att gå ifrån begreppet myndighetsutövning, men ändå hålla fast vid en funktionell avgränsning genom att i stället definiera tillämpningsområdet för ett utvidgat informationsansvar med hjälp av något mera vidsträckt begrepp, såsom t.ex. "offentlig förvaltningsuppgift". Som nämnts under avsnitt 8.3.2 har vi under arbetet med bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL undersökt möjligheterna att hitta något alternativ till "myndighetsutövning", men funnit att de skäl som anfördes för denna lösning vid skadeståndslagens införande alltjämt är övertygande. Vi anser mot den bakgrunden att det, av samma skäl som ovan anförts mot en ytterligare gränsdragning med användning av begreppet myndighetsutövning, inte heller i detta sammanhang är lämpligt att införa något nytt avgränsningskriterium.

Vi anser i stället att man bör ta fasta på den omständigheten att det är just *myndigheters* felaktiga eller missvisande uppgifter eller råd som har kritiserats, med hänvisning till att enskilda bör ha rätt att lita på besked som lämnas av sådana offentliga organ. Detta innebär att man väljer att avgränsa ansvaret inte med hänvisning till arten av den

verksamhet i vilken åtgärden vidtagits, utan med hänvisning till verksamhetens *organisation* eller form. Myndighetsbegreppet står därvid för den särskilda auktoritet som är förknippad med statens och kommunernas offentligrättsligt reglerade förvaltning.

Ett problem med att använda begreppet *myndighet* som kriterium för att avgränsa ett utvidgat informationsansvar är givetvis att man därmed kan sägas gå ifrån den anknytning till begreppet myndighetsutövning som hittills varit grundläggande för det allmännas ansvar. I våra direktiv sägs ju också att om det även i framtiden bör finnas särskilda regler om det allmännas skadeståndsansvar så "bör dock kravet på någon form av samband med myndighetsutövning behållas". Vi förordar emellertid denna lösning eftersom den enligt vår mening bäst tillgodoser det behov av ett utvidgat ansvar för felaktig information som ovan beskrivits. Vi menar också att dessa skadefall uppvisar sådana likheter med skador vid myndighetsutövning att det är motiverat att innefatta dem i ett utvidgat ansvar för stat och kommun.

Man kan tänka sig att en regel som särbehandlar myndighetsinformation kan ge upphov till kritik med anledning av att den enskildes möjlighet att få skadestånd därmed kommer att variera beroende på om uttalandet fälls av en offentlig tjänsteman eller av en privatanställd, t.ex. i bank eller försäkringsbolag. Enligt vår uppfattning kan dock goda sakliga skäl anföras för en sådan olikhet. Som nyss framhållits torde uttalanden av en myndighet ur allmänhetens synvinkel normalt ha en speciell auktoritativ prägel; man litar i högre grad på vad myndigheten säger och rättar sig mera efter de besked som myndigheter ger än om uttalandet kommer från en person i ett privat företag. Det medför både att risken för skada blir större vid felaktiga uttalanden av detta slag och att det ter sig mera stötande, om det allmänna inte behöver ta ansvar för dessa fel. I litteraturen har framhållits vikten av den befogade tillit som en skadelidande haft till ett vilseledande uttalande, när det gällt att dra gränsen för ansvar för ren förmögenhetsskada i sådana fall. (Se Kleineman s. 466 ff, 568.) Från den enskildes synpunkt spelar det däremot i dessa fall, som redan framhållits, ofta ingen roll om tjänstemannen i fråga sysslar med myndighetsutövning eller ej.

Man bör också erinra om att det vid professionell rådgivning på den privata sidan finns särskilda ansvarsregler för bl.a. mäklare och revisorer och att ersättningsskyldigheten i dessa fall ganska väl motsvarar vad som skulle gälla enligt den nu föreslagna regeln. Det kan inte anses orimligt att med tanke på den enskildes förhållande till myndigheter dra en viss parallell med detta ansvar för upplysningar och råd i avtalsförhållanden.

Vi har alltså kommit fram till att det allmänna bör ansvara för ren förmögenhetsskada som orsakas av felaktig information som lämnas

av en myndighet, även om informationen saknar samband med myndighetsutövning. Sammanställd med bestämmelserna i 2 kap. 4 § och 3 kap. 2 § SkL innebär en sådan regel att det allmännas skadeståndsansvar, såvitt gäller ren förmögenhetsskada, kommer att omfatta skada som vållas genom brott och skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning samt dessutom sådan ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar upplysningar, råd eller andra meddelanden.

9.5 Skadeståndsregelns närmare utformning

Vi anser att både skriftliga och muntliga oaktsamma upplysningar - inbegripet rådgivning - och andra oaktsamma meddelanden från myndigheter bör grunda skadestånd. För att dessa åtgärder skall utlösa ett skadeståndsansvar måste de dock vara så konkreta att det får anses rimligt att den enskilde som mottar meddelandet rättar sig efter det. Det handlar här om samma typ av bedömning som redan i dag görs när ansvar ifrågasätts beträffande upplysningar som sker vid myndighetsutövning. (Jfr bl.a. NJA 1985 s. 696 I och RH 1989:3.) Också när det gäller frågan vad som utgör skadeståndsgrundande oaktsamhet framträder speciella synpunkter i dessa fall; vi återkommer till detta i specialmotiveringen.

Ansvaret bör vidare gälla oavsett om oaktsamheten förekommit hos den enskilde tjänsteman som lämnat meddelandet eller om felet ligger hos någon annan på det allmännas sida, t.ex. i anvisningar från ett centralt ämbetsverk till lokala myndigheter. Om en kommunal instans lämnar ett oriktigt besked till enskilda personer, eftersom man i sin tur fått missvisande meddelanden från en statlig myndighet eller från en annan kommun, är det också rimligt att den aktuella kommunen inte skall kunna komma ifrån sin ersättningsskyldighet genom att skylla på upphovet till felet; den skadelidande skall kunna kräva ersättning från samma håll där han fått beskedet. Liksom i dag gäller vid myndighetsutövning (jfr NJA 1987 s. 954) bör de offentliga myndigheterna alltså svara för varandras misstag i förhållande till den enskilde. Det blir sedan statens och kommunernas sak att sinsemellan göra upp det slutliga ansvaret i enlighet med allmänna principer om fördelning av solidarisk skadeståndsskyldighet.

Det bör inte heller krävas att den upplysning eller det råd som lämnas ligger inom den aktuella myndighetens verksamhetsområde, utan avgörande skall vara vilka uppgifter som lämnas och på vilket sätt. Den enskilde kan inte alltid veta vart han skall vända sig med sina frågor och bör därför ha rätt att kunna lita på ett med auktoritet lämnat besked, även om tjänstemannen egentligen gått utanför sitt kompetensområde. En annan sak är att den enskilde kan komma att

bedömas som medvållande till skadan om han tagit fasta på uppgifter som han rimligen inte borde ha fäst tilltro till. (Jfr t.ex. JK:s uttalande i JK 1985 C. 38 där ett stort företag tog fasta på ett muntligt löfte från en icke behörig tjänsteman.)

Det är även rimligt att kommunen blir ersättningsskyldig om exempelvis en tjänsteman på byggnadsnämnden, med utgångspunkt i uppgifter som hämtats ur en brochyr från en tillverkare, ger felaktiga råd om vilken typ av ventilation som är mest effektiv, om uppgiften lämnas utan tillräcklig kontroll och noggrannhet. (Jfr rättsfallet NJA 1990 s. 705 där ansvar ålades en kommun enligt 3 kap. 2 § SkL. En felaktig uppgift om radonhalt och ett råd som med anledning därav gavs av en hälsovårdsinspektör ansågs i det fallet ha lämnats vid myndighetsutövning.)

En viktig fråga är givetvis vem som skall bevisa att myndigheten lämnat eller inte lämnat viss felaktig information. Det står klart att den enskilde har bevisbördan för att ett uttalande av viss innebörd har gjorts, även om beviskravet för muntliga meddelanden inte kan antas vara alltför strängt. Med tanke på de svårigheter som kan antas föreligga att få fram utredning om samtalets innehåll torde det om tvist uppkommer ofta att bli fråga om att göra en trovärdighetsbedömning. Det får därvid antas att helt obestyrkta uppgifter från den enskildes sida sällan ensamma kan anses tillräckliga för att staten eller kommunen skall åläggas skadeståndsskyldighet.

Ett problem som bör uppmärksammas är om ansvaret skall omfatta skador som uppkommer när korrekt information från en myndighet presenteras i TV eller tidningar, som därvid förvanskat eller missuppfattat budskapet. Som vi i olika sammanhang påpekat innebär det ett problem att fel som uppkommer i det allmännas verksamhet, och som i sig har obetydliga skadeverkningar, kan leda till omfattande skada för den enskilde om saken väcker uppmärksamhet i massmedierna. Det allmänna torde i princip få bära konsekvenserna om felaktig information på grund av publicitet får stor spridning och därmed leder till skada för enskilda. Däremot bör det allmänna naturligtvis inte ansvara för sådana felaktiga uppgifter som är ett resultat av missuppfattningar eller bristfällig redovisning av innehållet i myndighetsinformation, om inte myndigheten måste anses ha gjort sig skyldig till fel eller försummelse genom det sätt på vilket den lämnat informationen.

De allmänna bestämmelserna i skadeståndslagen bör gälla även dessa ersättningsfall. Också här skall skadeståndet exempelvis kunna jämkas vid medvållande från den skadelidandes sida; skulle han t.ex. ta fasta på en uppenbart orimlig uppgift av en tjänsteman, måste han åtminstone delvis bära risken för följderna. Detsamma bör gälla om han drar alltför långtgående slutsatser av ett allmänt hållet råd eller lämnar ofullständiga eller missvisande uppgifter om sina förhållanden

vilket leder till felaktiga svar.

Vi har tidigare slagit fast att det allmännas ansvar för oriktig information enligt den nu diskuterade regeln bör förutsätta att det förekommit fel eller försummelse hos en *myndighet*, men att ansvaret skall gälla oavsett om det föreligger något samband med myndighetsutövning eller ej. Begreppet myndighet skall därvid ha samma betydelse som enligt regeringsformen och förvaltningslagen. (Se härom bl.a. Petrén/Ragnemalm s. 33 ff och Lena Marcusson s. 108 ff.)

En viktig fråga, som emellertid delvis kan sägas ha besvarats när vi valt att knyta an till begreppet myndighet, är om ansvaret bör omfatta all felaktig information "i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar", på det sätt som i dag gäller enligt 3 kap. 2 § SkL, eller om vissa former av offentlig verksamhet skall undantas. Man bör därvid observera att det citerade uttrycket inte har någon självständig betydelse utan får sin innebörd genom kopplingen till begreppet "vid myndighetsutövning". Det är verksamhetens art och inte dess form som enligt 3 kap. 2 § SkL avgör om skadeståndsansvar inträder.

Den fråga som kan ställas blir därmed om staten och kommunerna bör ansvara enligt den nu föreslagna regeln också när felaktiga upplysningar, råd och andra meddelanden lämnas av enskilda företag till vilka en myndighet delegerat viss förvaltnings- eller myndighetsverksamhet. Vilken effekt bör med andra ord en privatisering av den offentliga sektorn få för skadeståndsskyldigheten i dessa fall? Enligt 3 kap. 2 § SkL gäller ett sådant utvidgat ansvar; det allmänna blir skadeståndsskyldigt för fel eller försummelse "vid myndighetsutövning i verksamhet för vilken staten eller kommunen svarar". Därmed inbegrips sådan offentlig maktutövning som anförtrotts enskilda (t.ex. när den obligatoriska bilkontrollen sköts av AB Svensk Bilprovning). Tanken är att det allmänna inte skall kunna komma undan sitt ansvar för felaktig myndighetsutövning, med dess väsentliga betydelse för den enskildes rättstrygghet, genom att delegera denna verksamhet till någon annan.

Man skulle naturligtvis kunna föra ett sådant resonemang också i de situationer vi nu behandlar. Som framgått är emellertid det viktigaste skälet för att utvidga det allmännas ansvar vid felaktig myndighetsinformation just den omständigheten att ett uttalande eller besked *från en myndighet* i regel har en särskild auktoritet ur allmänhetens perspektiv. Någon sådan auktoritet besitter knappast uppgifter från de företag som här blir aktuella. Den enskilde torde knappast fästa någon vikt vid att ett företag är verksamt på grund av ett uppdrag av staten eller kommunen, i varje fall så länge det inte är fråga om myndighetsutövning. Det ter sig naturligt att på denna punkt

behandla enskilda företag lika, oavsett på vems uppdrag de handlar. Såvitt vi vet har det inte heller framträtt något behov av att utsträcka ett ansvar som det diskuterade också till anlitade företag.

Vi anser det därför naturligt att inte nu gå längre än de omedelbara reformbehoven påkallar. Det utvidgade ansvaret för felaktig myndighetsinformation bör alltså omfatta oaktsamma upplysningar, råd och andra meddelanden som lämnas av myndigheter, inte av företag eller av privatpersoner. Ansvaret för felaktig information som lämnas av någon anlitad medhjälpare utanför det allmännas organisation skall alltjämt vara avhängigt av att åtgärden skett vid myndighetsutövning. Vi återkommer till denna, inte helt enkla gränsdragning i specialmotiveringen. - Om man utformar regeln på detta sätt finns det emellertid skäl att noggrant följa utvecklingen för att se om en sådan ordning leder till privatiseringar just för att undgå skadeståndsansvar, eller om det uppkommer orimliga skillnader mellan olika skadefall beroende på statens eller kommunernas olika val av verksamhetsform. I så fall bör man kunna överväga att utvidga det allmännas ansvar för information också från de aktuella företagen.

Med tanke på den gräns som vi nu dragit mellan felaktig myndighetsinformation och sådan information som utanför kontraktsförhållanden lämnas av enskilda företag och i privat verksamhet uppkommer emellertid frågan om det inte krävs en ytterligare avgränsning av tillämpningsområdet för den nya bestämmelsen. Det gäller de fall där den aktuella myndigheten själv bedriver näringsverksamhet, eller annan motsvarande verksamhet som också kan förekomma i privata former. Frågan blir här om det utvidgade ansvaret bör omfatta även felaktig information som lämnas av de statliga affärsverken eller i statlig eller kommunal näringsverksamhet av annat slag.

Vi menar att det utvidgade ansvaret inte bör omfatta dessa fall. De statliga affärsverken liksom statliga och kommunala bolag eller andra privaträttsligt organiserade verksamhetsformer inom statlig och kommunal förvaltning bör behandlas på samma sätt som motsvarande privata organ. Det torde således även i detta sammanhang, i enlighet med vad som föreslagits av Tele- och postkundsutredningen, vara naturligt att i huvudsak likställa statlig, kommunal och privat näringsverksamhet. Detta synsätt överensstämmer också med hur vi angett gränserna för vårt uppdrag. Som därvid angetts (avsnitt 7.2.5) kan särskild lagstiftning väntas i fråga om statlig affärsverksamhet som t.ex. SJ, televerket och posten bedriver. En sådan ordning innebär samtidigt att det allmänna i egenskap av näringsidkare, i likhet med enskilda näringsidkare, i regel utan vidare svarar för oaktsamt vållad ren förmögenhetsskada eftersom det vanligen blir fråga om ansvar i kontraktsförhållanden. Vad som nu sagts gäller även råd och information som lämnas av t.ex. allmänna advokat-

byråer och kommunala deklarationsbyråer till deras klienter.

Vad angår sådan verksamhet som direkt motsvarar enskild - t.ex. domänverkets förvaltning av statens skogar, eller kommunal fastighetsförvaltning - saknas anledning att avvika från de allmänna reglerna på området; här torde för övrigt ren förmögenhetsskada utanför kontraktsförhållanden ha ringa praktisk betydelse, särskilt när det gäller oriktiga upplysningar och liknande.

Utöver affärsverksamhet och egendomsförvaltning finns det anledning att undanta även information som lämnas i vissa andra verksamheter som inte visar några karakteristiska offentligrättsliga drag. Det gäller information som lämnas som ett led i *undervisning* eller i *hälso- och sjukvård*. I flertalet sådana situationer handlar det nämligen inte om myndighetsbesked i vanlig bemärkelse. Om upplysningar av en läkare, en sjuksköterska eller en lärare har någon särskild auktoritet, beror det på att vederbörande person antas ha speciell kompetens, inte på att informationen lämnas av en myndighet. Det handlar i dessa fall om uppgifter som skulle få samma effekt om de lämnades av en privatläkare eller i en privatskola. Att ålägga det allmänna ett skärpt ansvar för den ström av information som den enskilde får ta emot som elev eller i egenskap av patient vid varje statligt och kommunalt driven skola eller sjukvårdsinrättning är uppenbarligen inte rimligt när en helt likartad verksamhet samtidigt kan förekomma i privaträttsliga former.

För hälso- och sjukvårdens del kan framhållas, att i den mån en oaktsam uppgift från sjukvårdspersonalens sida skadar den enskildes hälsa, den särskilda patientförsäkringen ofta träder in. Dessutom ansvarar som nämnts arbetsgivaren även i dessa situationer för uppkommen person- och sakskada redan enligt 3 kap. 1 § SkL, och det torde vara ovanligt att information som lämnas av sjukvårdspersonal vållar ren förmögenhetsskada. I den mån det föreligger ett kontraktsförhållande mellan staten eller kommunen och den som lider skada genom informationen, kan denne vidare redan nu kräva ersättning för ren förmögenhetsskada enligt allmänna principer; här är alltså ett skärpt ansvar inte lika angeläget.

Liknande synpunkter framträder vid andra former av offentlig vård och omsorgsverksamhet, t.ex. åldringsvård, barnomsorg och handikappverksamhet. Även sådan verksamhet kan helt motsvara vad som förekommer i privata förhållanden, och också i samband därmed kan olika tjänstemän ge information av växlande innehåll, där det dessutom kan vara tveksamt om den kan anses härröra från en myndighet i sedvanlig mening. Ett ansvar för fel i sådana sammanhang skulle bli både långtgående och praktiskt svårhanterligt. Man är här långt ute i periferin av den offentliga verksamhetens område. Med tanke på tendensen till privatisering inom vårdsektorn vore det

särskilt olämpligt att här ha särregler vid offentlig verksamhet. Undantag bör därför menar vi göras även för information på dessa områden, när den ges som ett led i vården eller omsorgen.

Av nu anförda skäl bör således information som är ett led i statlig eller kommunal undervisning, eller i praktisk vård och omsorg undantas från den nu föreslagna regeln. Däremot bör det allmänna ansvara för felaktiga uppgifter från en undervisnings- eller vårdmyndighet i andra sammanhang, t.ex. om ett universitet lämnar felaktiga meddelanden om antagningsförhållanden eller om en anställd i sjukhusets växel oriktigt uppger att en person kostnadsfritt kan erhålla en viss behandling. Sådan information ges inte som ett led i undervisning eller vård, och den har större likhet med den typ av uppgifter som är vanliga på andra myndigheter. Det saknas därför anledning att särbehandla dem. Vi återkommer till denna gränsdragning i specialmotiveringen.

Alla de nu beskrivna undantagen - affärsverksamhet, egendomsförvaltning, undervisning och vård eller omsorg - kan sägas gälla verksamheter som till sin art är att jämställa med enskild verksamhet. En liknande avgränsning förekom i betänkandet (SOU 1958:43) med förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet (lagförslaget 20 §). Det kunde övervägas att avgränsa ansvarsregelns räckvidd genom att använda detta uttryck, varvid eventuellt man kunde ange de nämnda verksamheterna som exempel. Man skulle då också kunna åberopa undantaget när det annars förekommit information i sammanhang som kan tyckas sakna de karaktäristiska dragen av myndighetsverksamhet. Vi har emellertid stannat för att i stället göra en uttömmande uppräkning av de fall där inte något informationsansvar bör förekomma; vad som skall uteslutas är alltså information i statlig eller kommunal affärsverksamhet och egendomsförvaltning samt information som ges som ett led i undervisning, vård eller omsorg. Detta ger en klarare beskrivning av ansvarsområdet än en exemplifiering av vad som är jämställt med enskild verksamhet - något som ofta kan vålla betydande osäkerhet. Till detta kommer att begreppet "enskild verksamhet" kan antas i viss mån förändra innehåll med den pågående privatiseringen av olika verksamheter. Vi återkommer i specialmotiveringen till den närmare innebörden av de olika undantagen.

Den nya regeln om ansvar för felaktig myndighetsinformation bör tas in som en ny 3 § i 3 kap. SkL.

10 Det allmännas ansvar vid frihetsinskränkningar och vissa andra allvarliga ingrepp mot enskilda

10.1 Inledning

Den som berövar en annan människa hennes frihet, gör intrång i hennes bostad eller tar hennes egendom gör sig i regel skyldig till brottsliga handlingar. Grundlagarna tillförsäkrar också varje medborgare, gentemot det allmänna, ett antal grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. skydd mot frihetsberövande, kroppsvisitation, husrannsakan och hemlig telefonavlyssning, samt rätt till ersättning när egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Enligt 2 kap. 12 § RF kan dock vissa fri- och rättigheter begränsas genom lag. Det finns således lagbestämmelser som ger myndigheterna rätt att på olika sätt inskränka enskildas frihet eller utsätta dem för andra former av tvångsåtgärder. Rättegångsbalkens regler om förfarandet vid utredning av brott innehåller t.ex. bestämmelser om de olika straffprocessuella tvångsmedel som får tillgripas. Bestämmelser om sådana tvångsmedel finns även i bl.a. narkotikastrafflagen och varusmugglingslagen. Lagstiftningen rörande psykiatrisk tvångsvård och omhändertagande av unga och av berusade personer liksom regler, bl.a. i utlänningslagen, om rätt att ta enskilda i förvar är exempel på administrativa bestämmelser som ger myndigheterna rätt att utsätta enskilda för olika frihetsinskränkande tvångsåtgärder.

När riksdagen beslutat dessa regler har det skett efter en avvägning mellan olika intressen. I den nämnda bestämmelsen i regeringsformen stadgas därvid bl.a. att begränsningar får göras "endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle" och att begränsningen aldrig får "gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den". Samhällsnyttan, i form av t.ex. krav på en effektiv brottsbekämpning eller bekämpning av smitta har således noga måst vägas mot den enskildes krav på skydd för hans mänskliga och medborgerliga rättigheter.

Att tvångsmedel tillgrips är ofta en förutsättning för att ett brott

skall kunna beivras och användningen av olika tvångsmedel är därför av stor betydelse för en effektiv brottsbekämpning. Möjligheten att tillgripa tvång kan också t.ex. inom vården vara en nödvändig förutsättning för att kunna skydda både den sjuke själv och andra medborgare. Mot bakgrund av rättighetsbestämmelserna i regeringsformen finns emellertid samtidigt noggranna regler om tvångsmedlens användning. Man brukar främst tala om fyra allmänna principer, nämligen legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. (Se härom t.ex. Fitger, avsnitt 23:16.) Dessa principer drar upp gränserna för när och hur tvångsmedel får användas och åtgärder som står i strid med principerna kan föranleda straffansvar för enskilda tjänstemän och skadeståndsansvar för det allmänna. Proportionalitetsprincipen har även fått komma till direkt uttryck, bl.a. i rättegångsbalkens regler om straffprocessuella tvångsmedel. (Se t.ex. 24 kap. 1 §, 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § RB.) Särskilda föreskrifter om viss form för beslut om tvångsåtgärder, krav på domstolsprövning av beslut, och rätt att få beslut överprövade utgör också exempel på hur man i lagstiftningen sökt skapa garantier för att reglerna skall tillämpas just så som varit avsett.

Den enskilde medborgaren måste följa de lagar och regler som beslutats i demokratisk ordning och han måste också, inom de noga angivna ramar som ovan beskrivits, acceptera att bli utsatt för vissa inskränkningar av sina fri- och rättigheter. Den fråga som här skall diskuteras är i vilken utsträckning den enskilde skall ha rätt att ställa krav på kompensation när hans fri- och rättigheter träds för när. Man måste därvid, med beaktande av de principer som ovan angetts, göra en rimlig avvägning mellan den enskildes intresse och samhällets, dvs. alla medborgares intressen. Det är mot den här bakgrunden kommittén har haft att ta ställning till hur det allmännas skadeståndsansvar bör vara utformat när det gäller sådana ingrepp mot enskilda som vi nu diskuterar.

10.2 LEF - nuvarande regler om ersättning vid frihetsinskränkningar

Bland de integritetskränkande åtgärder som det allmänna således, inom ovan beskrivna ramar, har rätt att vidta mot enskilda medborgare utgör frihetsinskränkningar den allvarligaste formen av ingrepp. Som framgått i avsnittet om gällande rätt (avsnitt 4.4.2) omfattar begreppet frihetsinskränkningar enligt LEF dels vad som betecknas som *frihetsberövanden*, dvs. åtgärder som innebär att den enskilde är fängslad eller genom inspärrning eller övervakning eller på något motsvarande sätt faktiskt är hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller annat relativt starkt begränsat område, dels *andra*

frihetsinskränkningar som inte innebär några sådana hinder men som ändå inskränker den enskildes rätt att röra sig fritt. Exempel på det senare är beslut om reseförbud och besöksförbud liksom sådana föreskrifter om levnadsförhållanden som kan meddelas bl.a. villkorligt frigivna. Enligt LEF skiljer man också mellan *judiciella* och *administrativa* frihetsinskränkningar. Judiciella frihetsinskränkningar utgör led i en brottmålsprocess, och omfattar de straffrättsliga reglerna om frihetsberövande som påföljd för brott samt vissa straffprocessuella tvångsmedel. Övriga frihetsinskränkningar sammanförs under beteckningen administrativa frihetsinskränkningar.

Enligt den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i SkL 3 kap. 2 § är den enskilde berättigad till ersättning när han vållas skada genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Ett sådant lagreglerat, generellt ansvar för skador vållade av stat och kommun infördes först med skadeståndslagen år 1972. När det gäller skada orsakad av frihetsinskränkningar tillkom emellertid redan i slutet av förra seklet särskilda regler om strikt ansvar för det allmänna genom lagen (1886:8 s. 1) angående ersättning av allmänna medel åt oskyldigt häktade eller dömda. 1886 års lag ersattes av lagen (1945:118) om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m.fl. vilken i sin tur år 1974 ersattes av LEF. Det har således under mer än ett sekel funnits en i lag reglerad rätt till ersättning i vissa fall för den som blivit utsatt för ett frihetsberövande. När skadeståndslagen tillkom ansåg man, med hänsyn till att den utformats med culpaprincipen som grund, det vara lämpligast att inte infoga regler om ersättning vid frihetsinskränkning i den allmänna skadeståndslagen. Man valde därför att bibehålla ordningen med en särskild lag om ersättning för dessa fall.

Vid utformningen av LEF var utgångspunkten att den enskilde i princip borde ha samma rätt till ersättning, oavsett om det ersättningsgrundande ingreppet varit av judiciell eller administrativ natur. Man fann emellertid efter noggranna överväganden att det inte var lämpligt att utforma ersättningsreglerna på samma sätt när det gällde judiciella som när det gällde administrativa frihetsinskränkningar. I fråga om administrativa frihetsberövanden innebär den nuvarande bestämmelsen i 3 § LEF, att "objektivt klart oriktiga fall av ingripanden kan föranleda ersättning" (prop. 1974:97 s. 63). Här skall således göras en prövning i efterhand av om beslutet var riktigt eller ej. Detta skall jämföras med vad som enligt 1-2 §§ LEF gäller vid judiciella frihetsinskränkningar. För rätt till ersättning fordras här i princip endast att beslutet på visst sätt upphävts eller ersatts med ett annat, och ersättning utgår som huvudregel även om beslutet ändrats p.g.a. att de faktiska förhållandena förändrats.

10.3 Våra överväganden och förslag

10.3.1 Allmänna synpunkter

Vi anser att man bör bibehålla skadeståndslagens karaktär av ramlag och således inte i den föra in regler av mera speciell karaktär. När vi under vårt utredningsarbete funnit att det finns skäl att i vissa avseenden ytterligare utvidga enskildas möjligheter att få ersättning vid frihetsinskränkningar och andra ingripande tvångsåtgärder menar vi därför att detta lämpligast sker genom en utvidgning av LEF. Eftersom våra förslag omfattar även andra tvångsmedel än frihetsinskränkningar föreslår vi emellertid att den nuvarande lagen om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF) upphävs och ersätts med en ny *lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM)*.

Vissa beslut och åtgärder är, typiskt sett, särskilt ingripande för den enskilde. En särställning intar därvid beslut och åtgärder som innefattar påtvingade kroppsliga ingrepp eller annat fysiskt tvång som kränker den personliga integriteten. Att den enskilde bör åtnjuta ett speciellt starkt skydd i sådana fall har kommit till uttryck genom särskilda grundlagsbestämmelser i 2 kap. 5-8 §§ RF. Vi menar att det finns goda skäl att följa samma grundtanke vid utformningen av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar och att sålunda detta ansvar bör vara särskilt strängt i de grundlagsskyddade fallen.

Vad som nu sagts stämmer ganska väl med LEF och de motiv som denna lag bygger på. Men lagen innehåller vissa avsteg från den angivna grundprincipen som enligt vår mening inte är tillräckligt motiverade. I det följande diskuterar vi vad som bör gälla i dessa fall.

Självfallet bör inte den ha ersättning som utsätts för ett frihetsberövande som är lagligt, korrekt och i alla andra hänseenden riktigt. Utgångspunkten bör därför vara att skadestånd skall betalas när beslut eller åtgärder är *oriktiga*. Det är visserligen inte alltid givet vad som skall avses med detta, men i de flesta fall anger ett sådant rekvisit förutsättningarna för skadestånd på ett lätt begripligt sätt, som för de flesta dessutom torde framstå som rimligt. Vi skall senare diskutera vad som i skilda sammanhang bör avses med uttrycket "oriktigt".

Vid de mest ingripande formerna av frihetsberövanden bör oriktighet, liksom i dag, *presumeras* i vissa fall. Ersättning bör därvid utgå så snart beslutet på visst sätt upphävts eller ändrats. Härigenom slipper den skadelidande visa att någon oriktighet förekommit.

Det sagda betyder att man bör hålla fast vid den nuvarande ordningen med två olika regler för ersättning vid frihetsinskränkningar. Detta är motiverat inte minst med hänsyn till de olikheter som - typiskt sett - föreligger mellan judiciella och administrativa frihetsinskränkningar och som utförligt beskrivits i förarbetena till

LEF. De två ersättningsreglerna speglar emellertid också en värdering. De frihetsinskränkningar som återfinns i 1 och 2 §§ LEF (främst anhållande, häktning och fängelse) föranleds alla av en misstanke om brott. Det torde vara en allmän uppfattning att de i regel, för den enskilde, innebär en särskilt allvarlig kränkning och att de därmed också medför stor risk för skada. Vi menar mot den här bakgrunden att man bör dra gränsen mellan de två ersättningsreglerna något annorlunda än i dag för att särskilt markera samhällets vilja att kompensera den som blivit utsatt för ett *frihetsberövande på grund av misstanke om brott*, men som därefter inte fälls till ansvar. De förslag vi lägger fram innebär dock att vi stärker den enskildes skydd när det gäller både judiciella och administrativa frihetsinskränkningar.

10.3.2 24-timmars-regeln bör upphävas

En situation som uppmärksammats, och som föranlett kritik mot de nuvarande reglerna om ersättning vid frihetsinskränkning, är när enskilda som anhållits som misstänkta för brott men därefter släppts inte varit berättigade till någon ersättning på grund av att frihetsberövandet varat mindre än 24 timmar.

En 24-timmars-regel fanns redan i 1945 års lag. Den innebar att ett anhållande som inte följdes av häktning liksom ett reseförbud måste ha varat under längre tid än ett dygn för att ge rätt till ersättning. Någon motsvarande tidsgräns gällde dock inte vid häktning eller vid de övriga åtgärder som jämställdes med straffprocessuella tvångsmedel. Inte heller verkställt fängelsestraff eller annat frihetsberövande till följd av lagakraftvunnet avgörande måste ha pågått viss tid utan rätten till ersättning omfattade i princip alla, även helt kortvariga, sådana frihetsberövanden.

I det utredningsförslag som ledde fram till 1974 års lag (LEF) föreslog man att ersättning inte i något fall skulle utgå om en frihetsinskränkning varat sammanlagt mindre än 24 timmar i sträck. Detta motiverades med att man ville utesluta mera betydelselösa ingripanden från tillämpningen. Förslaget att införa en allmän 24-timmars-regel godtogs dock inte utan LEF kom i denna del att utformas i enlighet med den tidigare 1945 års lag. En 24-timmarsgräns ställdes upp endast vid självständiga anhållanden och reseförbud liksom vid vissa andra i lagen angivna förberedande frihetsinskränkningar som ansågs närmast böra jämställas med anhållande. Några ytterligare argument för den valda tidsgränsen presenterades inte i propositionen (prop. 1974:97).

Lagutskottet ansåg i sitt betänkande med anledning av propositionen (LU 1974:25) att det kunde te sig i viss mån förvånande att denna begränsning av rätten till ersättning behållits från den gamla lagen.

Detta särskilt med hänsyn till den principiella syn som lagförslaget byggde på, och till att det i propositionen framhållits att lagen borde innehålla generösa ersättningsregler. Utskottet fann dock att begränsningen kunde anses motiverad. Man hänvisade bl.a. till att polisen, vid ett samtidigt gripande av flera personer, kunde behöva en viss tid för att hinna höra samtliga och få fram personuppgifter om dem. Vidare påpekades att det ibland kan ta åtskilliga timmar innan det går att hålla något förhör med en anhållen, när denne är påverkad av alkohol eller narkotika. Att ge rätt till ersättning även i sådana fall skulle, menade utskottet, kunna binda polisens verksamhet på ett olyckligt sätt. Samtidigt gick det emellertid inte att bortse från att det kunde finnas fall där anhållandet uppenbart var utan grund och där det skulle vara rimligt att den anhållne fick ersättning. Utskottet förutsatte därför att regeringen med hänsyn till frågans vikt skulle följa utvecklingen på området (LU 1974:25 s. 6).

Enligt nu gällande lag omfattar således den s.k. 24-timmars-regeln sådana självständiga judiciella frihetsinskränkningar som anges i 1 § LEF, dvs. anhållande, reseförbud, anmälningsskyldighet, intagning för rättspsykiatrisk undersökning och förvar i vissa fall.

Vi ifrågasätter denna begränsning av rätten till ersättning. Även om ett anhållande är kortvarigt torde redan själva ingripandet inte sällan vara omtumlande och smärtsamt för den enskilde. En effektiv brottsbekämpning förutsätter att man kan tillgripa denna typ av tvångsåtgärder. Det förefaller emellertid knappast acceptabelt att den enskilde som blivit utsatt för en sådan frihetsinskränkning, men därefter inte blir åtalad eller blir frikänd, måste bevisa att det förekommit fel eller försummelse från myndigheterna för att han skall vara berättigad till någon ersättning för uppkomna skador. Att låta anhålla någon är ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet och det finns därför särskild anledning att se allvarligt på dessa fall och att vara generös när någon därigenom åsamkas skada. Den nuvarande 24-timmars-regeln har också uppfattats som formalistisk och det är uppenbart att även ett kortvarigare frihetsberövande kan vålla beaktansvärd skada. En regel av denna typ, där skillnaden mellan ersättning eller ej kan vara några minuter åt det ena eller andra hållet, kan även ge upphov till olyckliga gränsfall.

Argumentet att man genom 24-timmars-regeln kan utesluta mera betydelselösa ingripanden förefaller inte övertygande, särskilt med tanke på att en motsvarande tidsgräns saknas i fråga om administrativa frihetsberövanden. Att sitta anhållen i tolv timmar torde generellt sett knappast orsaka mindre skada än att under samma tid vara omhändertagen enligt någon administrativ bestämmelse. Det torde också, som redan antytts, numera vara en allmän uppfattning att varje frihetsberövande, även om det är kortvarigt, för den enskilde kan upplevas som mycket ingripande och att en sådan åtgärd också kan

orsaka skada och lidande. Även vid en jämförelse med häktning och straffrättsliga påföljder finns det enligt vår mening skäl för en utmönstring av kravet att självständiga straffprocessuella frihetsinskränkningar alltid måste ha pågått mer än 24 timmar i sträck för att ge rätt till ersättning.

I enstaka fall kan det också inträffa att en kortvarig åtgärd orsakar betydande ekonomisk skada. Det kan röra sig om en privatperson som går miste om en planerad resa eller om en företagare som går miste om en affär eller får företagets goodwill skadad. När det gäller ideell skada kan, främst beroende på misstankens art, redan själva beslutet kännas nedsättande för den drabbade och omständigheterna kring ingripandet, t.ex. en omfattande uppmärksamhet från massmedia, kan medföra att åtgärden trots att den är kortvarig vållar den enskilde lidande. Vi återkommer nedan till frågan om hur ersättningen för ideell skada bör uppskattas och beräknas. Det har i debatten anförts som ett skäl mot en utvidgning att en ökad risk för skadeståndskrav skulle kunna lägga hämsko på främst polisens brottsutredande arbete. Att införa något generösare regler om rätt till ersättning för dessa skadelidande kan dock inte rimligen få någon påtaglig betydelse för den brottsutredande verksamheten.

Vad angår lagutskottets argument för att behålla 24-timmars-regeln hänger de nära samman med de möjligheter som finns att i vissa fall vägra eller begränsa rätten till ersättning. På detta vis kan man ofta hindra att en ersättning utgår som med hänsyn till övriga omständigheter verkar mindre rimlig. Som tidigare framgått kan enligt 4 § 1 st. LEF ersättning vägras bl.a. när den utsatte själv uppsåtligen föranlett åtgärden och enligt 4 § 2 st. kan ersättning vägras eller sättas ner om det med hänsyn till omständigheterna måste anses oskäligt att ersättning utgår. För att använda ett av de exempel som tidigare nämnts kan det givetvis även vid en kortvarig frihetsinskränkning bli aktuellt att avslå en begäran om ersättning från den som suttit anhållen i avvaktan på att han skulle nyktra till så att ett förhör kunde genomföras. Vi kommer dessutom i det följande (avsnitt 10.3.11) att föreslå att möjligheterna att vägra eller jämka ersättning utvidgas något för att komma till rätta med vissa otillfredsställande konsekvenser som visat sig kunna uppkomma med lagens nuvarande utformning. Denna utvidgning kommer även att få betydelse när det gäller nu aktuella kortvariga frihetsinskränkningar. Bl.a. bör den göra det möjligt att vägra ersättning i vissa fall när den anhållne deltagit i upploppsliknande situationer eller vid gängbråk.

24-timmars-regeln bör således tas bort. Vi anser dock samtidigt att man bör göra skillnad mellan verkliga frihetsberövanden, dvs. åtgärder som innebär att den enskilde låses in, och sådana frihetsinskränkningar som medför endast en viss inskränkning av rörelsefri-

heten. I den nuvarande 1 § LEF jämställs anhållande med beslut om reseförbud och anmälningsskyldighet. Vi menar att den som suttit anhållen, eller varit intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar genom beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg bör få ersättning så snart beslutet på visst sätt upphävts eller ändrats, på samma sätt som den som varit häktad eller avtjänat fängelsestraff. När det däremot gäller beslut om reseförbud och anmälningsskyldighet på grund av misstanke om brott, som inte innebär något frihetsberövande, skall ersättning i och för sig kunna utgå också vid kortvariga ingrepp men ersättning bör i dessa fall förutsätta att beslutet varit oriktigt. Vi återkommer till denna fråga under avsnitt 10.3.4.

10.3.3 Även gripanden bör omfattas av ett utvidgat ansvar

Om man tar bort 24-timmars-regeln innebär det emellertid inte att alla frihetsinskränkningar som föranleds av en misstanke om brott skulle omfattas av ett strikt ansvar för staten. Den som *grips* av polis såsom misstänkt för brott men släpps några timmar senare efter förhör skulle alltjämt vara hänvisad till skadeståndslagens regler där en förutsättning för ersättning är att polisen gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid sin myndighetsutövning.

När man utformade LEF ifrågasattes aldrig, såvitt framgår av förarbetena, kravet att ett självständigt anhållande etc. skulle ha varat mer än 24 timmar i sträck för att grunda rätt till ersättning. Det blev därmed aldrig aktuellt att diskutera frågan om också ett gripande borde kunna föranleda ersättning enligt 1 § LEF. Detta är inte fallet för närvarande och gripanden omfattas inte heller av bestämmelsen i 3 § LEF.[1]

Om man tar bort 24-timmars-regeln och medger ersättning även vid kortvariga anhållanden och andra självständiga straffprocessuella frihetsberövanden, kan man emellertid fråga sig om det är rimligt att den som sitter anhållen 12 timmar, men därefter blir frikänd, i princip alltid skall vara berättigad till ersättning medan den som varit gripen under samma tid inte skall kunna få någon ersättning om det inte förekommit fel eller försummelse hos myndigheten. Man kan även jämföra med det fallet att någon omhändertagits enligt LOB eller

[1] Med den språkliga utformning som givits 3 §, där man talar om "Den som i annat fall än som anges i 1 eller 2 § till följd av beslut vid myndighetsutövning varit berövad friheten", skulle man kunna tänka sig att avsikten varit att 3 § skulle omfatta inte bara de administrativa frihetsberövandena utan också sådana judiciella frihetsberövanden som inte omfattas av 1 eller 2 §, dvs. exempelvis gripanden. Att så inte varit fallet kan emellertid utläsas av lagens förarbeten. (Se bl.a. prop. 1974:97 s. 61 och 87 ff.)

tagits i förvar enligt utlänningslagen. I dessa fall utgår ersättning i dag, enligt 3 § LEF, om det finnes uppenbart att frihetsberövandet var utan grund.

Vi menar att det, av samma skäl som ovan anförts beträffande 24-timmars-regeln, är motiverat att även den som suttit gripen som misstänkt för brott men därefter inte fälls till ansvar bör kunna få ersättning även om det inte förekommit fel eller försummelse från polisens sida. Frågan är dock om gripanden bör jämställas med anhållande och häktning eller om ersättning i dessa fall bör utgå i samma omfattning som gäller beträffande t.ex. omhändertagande enligt LOB. Vi återkommer till denna fråga under avsnitt 10.3.9 nedan.

I och med att också den som *grips* av polis som misstänkt för brott i vissa fall bör kunna få ersättning utan att det förekommit fel eller försummelse uppkommer frågan om inte detsamma bör gälla den som *hämtas* till förhör enligt 23 kap. 7 § RB, eller *medtas* till förhör hos polisen enligt 23 kap. 8 § RB. Samma fråga kan ställas beträffande den som får *kvarstanna* för förhör enligt 23 kap. 9 § RB. Dessa åtgärder diskuterades över huvud taget inte i förarbetena till LEF.

För att polisen skall få gripa någon måste det, enligt 24 kap. 7 § RB, finnas skäl att anhålla honom. Om förutsättningarna för gripande inte föreligger kan i vissa fall medtagande till förhör eller hämtning till förhör komma i fråga. Till skillnad från den som gripits får emellertid den som medtagits eller hämtats till förhör, liksom den som får kvarstanna för förhör, inte sättas i arrest. Hämtning och medtagande till förhör kan därför egentligen endast anses innefatta en frihetsinskränkning under själva transporten till förhörslokalen. Den som uppmanas kvarstanna för förhör utöver de första sex timmarna kan väl därefter anses vara utsatt för en form av frihetsinskränkning. Medan ett gripande liksom en uppmaning att kvarstanna för fortsatt förhör alltid förutsätter att det föreligger en brottsmisstanke kan både medtagande och hämtning till förhör beslutas beträffande personer som inte misstänks för något brottsligt men vilkas vittnesmål bedöms som viktiga. Det kan också förekomma att en sådan åtgärd vidtas mot någon utan att det finns någon misstanke mot honom men att förhöret därefter ger underlag för ett beslut att gripa honom.

Man kan först konstatera att medtagande och hämtning till förhör intar en särställning i förhållande till de frihetsinskränkningar vi hittills diskuterat just därigenom att dessa åtgärder inte förutsätter någon brottsmisstanke. De kan således, med den använda terminologin, närmast betecknas som alternativt judiciella och administrativa ingripanden. Samtliga nu beskrivna åtgärder innefattar emellertid en maktutövning och ett visst mått av tvång gentemot den enskilde, och de torde omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 8 § RF som garanterar

friheten att förflytta sig fritt. Med hänsyn härtill och med beaktande av de överväganden som vi i det följande gör beträffande administrativa frihetsinskränkningar bör också dessa tvångsmedel i princip omfattas av ett utvidgat ansvar för det allmänna. I praktiken torde det dock ytterst sällan förekomma att medtagande eller hämtning orsakar någon ersättningsgill skada. Vi återkommer till denna fråga under avsnitt 10.3.9.

10.3.4 Ersättning bör utgå vid oriktiga beslut om reseförbud, anmälningsskyldighet och utegångsförbud

Den nuvarande ersättningsbestämmelsen i 1 § LEF omfattar inte enbart frihetsberövanden som häktning och anhållande, utan även åtgärder som *reseförbud* och *anmälningsskyldighet*. Enligt 2 § LEF kan vid sidan om fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och rättspsykiatrisk vård också *utegångsförbud* enligt lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. föranleda ersättning enligt samma generösa regel. När den enskilde åläggs reseförbud, anmälningsskyldighet eller utegångsförbud medför detta emellertid inte att han utsätts för något egentligt frihetsberövande.

Några egentliga motiv till varför dessa åtgärder jämställts med judiciella frihetsberövanden står inte att finna i förarbetena till LEF. De skäl som där presenteras kan närmast beskrivas som en hänvisning till traditionen. Vi anser, som ovan framgått, att dessa ingrepp inte bör jämställas med att bli inlåst i häkte eller på fängvårdsanstalt. De bör i stället behandlas som motsvarande administrativa beslut och därmed kunna föranleda ersättning om åtgärden visar sig ha varit oriktig. Se vidare avsnitt 10.3.9 nedan.

10.3.5 Alla frihetsinskränkningar bör omfattas av ett utvidgat ansvar

Som beskrivits i avsnittet om gällande rätt (4.4.2) är det i fråga om administrativa frihetsinskränkningar endast egentliga fysiska frihets*berövanden*, dvs. ingrepp som innebär att någon genom inspärrning eller övervakning är faktiskt hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller annat relativt starkt begränsat område, som kan föranleda ersättning enligt LEF. Den sakkunnige som lade fram det förslag som låg till grund för LEF föreslog att ersättning skulle kunna utgå inte bara vid egentliga frihetsberövanden utan också vid andra mindre ingripande inskränkningar i den personliga rörelsefriheten. I betänkandet (SOU 1972:73 s. 134 f.) gavs en ingående beskrivning av begreppen frihetsberövande och frihetsinskränkning och i en bilaga

lämnades därjämte en kort översikt över förekomsten av viktigare frihetsinskränkningar, såväl i strafflagstiftningen som inom annan lagstiftning. (Översikten är numera delvis inaktuell men alltjämt gäller att de vanligaste formerna av administrativa frihetsinskränkningar torde vara reseförbud inklusive vägran att utfärda pass eller återkallelse av passtillstånd, samt föreskrifter om levnadsförhållanden.)

Utredningen fann det, huvudsakligen av principiella skäl, omöjligt att inta den ståndpunkten att inskränkningar i rörelsefriheten borde uteslutas från lagstiftningen. Man hänvisade därvid till att den enskilde ofta måste underkasta sig en sådan inskränkning inför utsikten att annars utsättas för en betungande påföljd, ofta i form av frihetsberövande. Som exempel kan nämnas att en villkorligt frigiven som inte följer en given föreskrift kan återintas i anstalt och att en konkursgäldenär som överträder ett reseförbud kan bli häktad. Vidare hänvisades till 1963 års tilläggsprotokoll till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som behandlar just rätten att fritt röra sig på en stats område och att där fritt välja bosättningsort.

I propositionen (prop. 1974:97 s. 62) fann också departementschefen att det rent principiellt kunde finnas skäl att låta den nya lagens regler omfatta även andra frihetsinskränkningar än egentliga frihetsberövanden. Han konstaterade dock därefter att det skulle föra mycket långt att låta ersättningsrätten gälla generellt vid alla administrativa åtgärder som innefattade ett mått av frihetsinskränkning. Han menade vidare att en sådan reform skulle kunna innebära en hård belastning på de ersättningsprövande myndigheterna samt att det skulle kunna uppstå besvärliga gränsdragningsproblem vid bedömningen av om ett visst administrativt beslut har en frihetsinskränkande effekt eller inte. Dessa fall tedde sig också, enligt hans mening, mindre behjärtansvärda än de fall där någon verkligen blivit berövad friheten. Den enskildes intressen borde därför normalt få anses tillgodosedda genom möjligheten att få ersättning enligt skadeståndslagen. Utskottet hade inga synpunkter i denna del.

Vi menar att det nu finns skäl att ompröva denna uppfattning och överväga om inte också andra administrativa frihetsinskränkningar än sådana som utgör egentliga frihetsberövanden bör kunna grunda rätt till ersättning enligt den nya lag som vi föreslår skall ersätta LEF. Utgångspunkten för vår bedömning är därvid att det här är fråga om sådana inskränkningar i den enskildes frihet som har givits ett särskilt skydd enligt grundlagen. Utöver dem som redan beskrivits kan som ytterligare exempel på administrativa frihetsinskränkningar nämnas beslut att ställa någon under uppsikt enligt utlänningslagen, omhändertagande av barn samt beslut om besöksförbud. I samtliga nu

nämnda fall är det fråga om ingrepp som riktar sig mot den enskildes person och som också innebär inskränkningar av hans grundlagsskyddade rätt att förflytta sig inom riket och att lämna detta. (Jfr 2 kap. 8 § RF.)

Även om en sådan administrativ frihetsinskränkning som ett reseförbud eller ett åläggande att regelbundet anmäla sig hos polisen måste anses mindre ingripande än ett egentligt frihetsberövande och den enskilde i ett sådant fall därmed, som departementschefen framhöll, kan te sig mindre behjärtansvärd är det ändå fråga om åtgärder som kan vara kännbara och medföra olägenhet och obehag för den enskilde. Frihetsinskränkningar kan vara av skilda slag och de kan vara olika ingripande men det är alltid fråga om en maktutövning från det allmännas sida som dessutom inte sällan har inslag av tvång eller hot om tvång gentemot den enskilde. Den som utsätts för en sådan åtgärd bör därför åtnjuta ett förstärkt skydd om det visar sig att ingripandet orsakat skada. Det finns även skäl att erinra om vad som sagts ovan beträffande bl.a. reseförbud och anmälningsskyldighet som föranletts av en misstanke om brott. Vi återkommer till frågan om ersättningsrättens närmare utformning i dessa fall.

Vad beträffar bedömningen av om en viss åtgärd har en frihetsinskränkande effekt eller inte så är detta en fråga som redan finns väl belyst både i förarbetena till bestämmelserna i 2 kap. RF och i förarbetena till LEF. Det torde för övrigt i lika hög grad kunna uppstå gränsdragningsproblem när det gäller att bedöma om ett visst beslut innebär ett frihetsberövande eller inte.

10.3.6 Ett utvidgat ansvar för vissa andra processuella tvångsmedel

Begreppet processuella tvångsmedel

Termen tvångsmedel används inom juridiken i flera olika betydelser. Begreppet *processuella tvångsmedel* brukar reserveras för sådana åtgärder som en myndighet eller domstol får tillgripa för att det processuella förfarandet skall kunna genomföras på ett effektivt sätt. Processuella tvångsmedel förekommer främst inom straffprocessen men finns även inom civil- och förvaltningsprocessen. Man brukar skilja mellan tvångsmedel och sådana *säkerhetsåtgärder*, vilka har till uppgift att bevara exekutionsobjekt i oförändrat skick och på så sätt säkerställa att innehållet i domen kan realiseras. Bestämmelser om civilprocessuella säkerhetsåtgärder, främst kvarstad, finns bl.a. i 15 kap. RB. I skatteprocessen finns en särskild säkerhetsåtgärd - betalningssäkring - som regleras i lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

Systematiken är emellertid inte helt klar. När det gäller straff-

processen använder man således enbart begreppet tvångsmedel. Kvarstad benämns ett straffprocessuellt tvångsmedel när institutet förekommer i brottmål enligt 26 kap. RB, trots att åtgärden inte kan begagnas i utredningssyfte utan endast för att säkra domens verkställande. Ekelöf beskriver detta så att de straffprocessuella tvångsmedlen ibland fyller en dubbel funktion, både som säkerhetsåtgärder och som bevissäkrande åtgärder. (Rättegång III, 4 uppl. s. 24 f. och 43.)

Som processuella tvångsmedel räknas alla de förprocessuella åtgärder vilka förekommer så gott som uteslutande inom straffprocessen. Under förundersökningen i brottmål och innan åtal väckts äger polis och åklagare rätt att tillgripa en mängd åtgärder, utöver gripande och anhållande t.ex. kroppsvisitation, tagande av blodprov och fingeravtryck, beslag och husrannsakan. Processuella tvångsmedel förekommer också inom civil- och förvaltningsprocessen. I faderskapsmål kan således domstolen förelägga en presumtiv fader att ta blodprov och i alla de tre nämnda processformerna kan kallelse till rättegång ske vid äventyr av vite och under vissa förutsättningar får hot om böter eller häktning tillgripas. Till de processuella tvångsmedlen räknas även föreläggande att till domstolen ge in skriftligt bevis (s.k. editionsföreläggande) eller att tillhandahålla föremål för syn eller besiktning (s.k. exhibitionsföreläggande).

De straffprocessuella tvångsmedlen regleras i RB kap. 24-28. I kap. 24 och 25 regleras de tvångsmedel som räknas upp i 1 § LEF, nämligen anhållande, häktning, reseförbud och anmälningsskyldighet. De innefattas alla i begreppet judiciella frihetsinskränkningar. Härutöver finns det i kap. 26-28 bestämmelser om bl.a. kvarstad, beslag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Bestämmelser om tvångsmedel, som får tillgripas vid misstanke om brott, finns även i ett stort antal andra lagar, t.ex. 10 kap. TF, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, varusmugglingslagen (1960:418), narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1950:596) om rätt till fiske och upphovsrättslagen (1960:729). (Jfr även lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.) De tvångsmedel som regleras i RB kap. 26-28 och i andra lagar som innehåller motsvarande processuella regler angående utredningen om brott kan inte betecknas som frihetsinskränkningar men det är fråga om åtgärder som inte sällan medför obehag för den enskilde och som i vissa fall kan upplevas som mycket kränkande. Några av dessa tvångsmedel kan åsamka den enskilde ekonomisk skada medan andra främst utgör angrepp mot hans personliga integritet som kan orsaka lidande. Vissa straffprocessuella tvångsmedel kan rikta sig också mot personer som inte själva är misstänkta för brott och flera av dem

innebär inskränkningar av den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. (Jfr 2 kap. 6 § RF.) Också användningen av dessa tvångsmedel regleras därvid av de grundlagsbestämmelser och allmänna principer som beskrivits ovan under avsnitt 10.1.

Samtidigt bör här poängteras att de straffprocessuella tvångsmedlen, som redan framhållits, utgör ett mycket viktigt led i utredningen av brott och det råder ingen tvekan om att möjligheten att tillgripa dessa åtgärder är oundgänglig för en effektiv brottsbekämpning.

Förvaltningsprocessens tvångsmedel innefattar, liksom när det gäller de straffprocessuella tvångsmedlen, både frihetsinskränkande åtgärder som riktar sig direkt mot den enskildes person (t.ex. häktning enligt 2 kap. 16 § UB) och åtgärder som är mera av ekonomisk art och riktar sig mot viss egendom. Med undantag för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning förekommer samtliga de straffprocessuella tvångsmedel som återfinns i RB 26-28 kap. även som förvaltningsrättsliga tvångsmedel i andra lagar. (Se t.ex. om kvarstad 57 § miljöskyddslagen (1969:387), om beslag 2 § bevissäkringslagen (1975:1027), om husrannsakan 7 kap. 14 § konkurslagen och om kroppsvisitation 19 § polislagen (1984:387).) De utgör därvid inte led i en brottsutredning utan fungerar som påtryckningsmedel gentemot den enskilde t.ex. för att få fram ett beslutsunderlag eller för att säkerställa verkställigheten av ett förvaltningsbeslut. Till de förvaltningsrättsliga tvångsmedlen brukar även räknas bl.a. vitesföreläggande, begäran om handräckning och utförande av viss åtgärd på den enskildes bekostnad. Som tidigare nämnts finns i skatteprocessen ett speciellt tvångsmedel, betalningssäkring, som närmast bör betecknas som en säkerhetsåtgärd eftersom syftet är att säkerställa verkställighet av ett kommande skattebeslut.

Civilprocessen har inga bestämmelser om förprocessuella tvångsmedel men i RB finns vissa bestämmelser om tvångsmedel som kan tillgripas under en pågående process. Vitet är det centrala tvångsmedlet på civilprocessens område men som ovan nämnts finns även möjlighet för domstolen att bl.a. besluta om editionsföreläggande och om inställelse vid äventyr av hämtning eller häkte.

Vilka tvångsmedel bör omfattas av ett utvidgat ansvar?

Vi menar att man bör överväga att införa ett strängare ansvar för det allmänna, än vad som följer av regeln i 3 kap. 2 § SkL, också när det gäller skador som orsakats av vissa tvångsmedel som inte utgör frihetsinskränkningar. För en sådan utvidgning kan anföras i huvudsak samma skäl som ovan angetts i fråga om administrativa frihetsinskränkningar.

Ett utvidgat ansvar är särskilt angeläget i fråga om åtgärder som innebär att den enskildes grundlagsfästa fri- och rättigheter träds för

när, dvs. när den enskilde utsätts för åtgärder som riktar sig mot hans kropp eller mot hans personliga integritet i övrigt. Av de tvångsmedel som ovan beskrivits är det, vid sidan av frihetsinskränkningar, husrannsakan och liknande intrång, kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal samt undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse som är av detta slag.

Husrannsakan

Skydd mot husrannsakan har, som ovan framgått, tagits upp som en grundläggande fri- och rättighet i regeringsformen. Detta skydd kan enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom lag, med beaktande av de allmänna principer som tidigare beskrivits. En särskild påminnelse om att proportionalitetsprincipen skall tillämpas vid beslut om husrannsakan infördes för övrigt genom en ny paragraf år 1989 (28 kap. 3a § RB).

Bestämmelser om husrannsakan vid utredning om brott finns i 28 kap. RB men också i 18 § varusmugglingslagen och i 19 § lagen om särskild utlänningskontroll. I 20 § polislagen hänvisas till rättegångsbalkens regler men där finns vidare särskilt reglerat polisens befogenhet att företa husrannsakan i andra situationer än vid utredning om brott. Enligt 7 kap. 14 § KL äger kronofogdemyndigheten företa husrannsakan hos en konkursgäldenär för att få tillgång till handlingar som rör boet. Kronofogdemyndigheten har därjämte enligt 2 kap. 17 § UB rätt att tillgripa åtgärder som motsvarar en husrannsakan för att kunna verkställa dom eller annan exekutionstitel. Bestämmelserna i 2 kap. UB är även tillämpliga när kronofogdemyndigheten skall verkställa beslut om betalningssäkring enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Kronofogdemyndigheten verkställer vidare säkringsåtgärder enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen. En sådan säkringsåtgärd kan ha formen av "eftersökning" vilket innebär att bevismedel efterforskas i förvar eller utrymme.

Husrannsakan kan således tillgripas som ett straffprocessuellt tvångsmedel men används även som ett hjälpmedel för att kunna verkställa förvaltningsbeslut, t.ex. vid ett omhändertagande, eller för att få tillgång till bevis, t.ex. hos en konkursgäldenär. Husrannsakan kan också ske hos annan än hos den som åtgärden egentligen riktar sig mot, dvs. hos annan än den misstänkte, omhändertagne eller i konkurs försatte. Vid en husrannsakan kan det uppkomma sakskador men åtgärden kan vidare, särskilt om den uppmärksammas av massmedia eller av den utsattes omgivning, orsaka personligt lidande. En husrannsakan hos ett företag som sker under uppmärksammade former kan även orsaka ren förmögenhetsskada om den exempelvis leder till minskad omsättning.

Påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation

Också skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppsvisitation återfinns som grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 6 § RF, och även här kan skyddet begränsas genom lag.

Bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning med anledning av misstanke om brott finns i 28 kap. 11-13 §§ RB och i 19 § varusmugglingslagen. Därjämte finns i drygt ett dussin lagar bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, t.ex. i vissa vårdlagar, i lagstiftning som gäller intagna i kriminalvårdsanstalt, i utlänningslagen, i lagen om särskild utlänningskontroll samt i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar. I bl.a. smittskyddslagen (1988:1472) finns regler om tvångsundersökning som är en form av av påtvingat kroppsligt ingrepp. Som kroppsliga ingrepp räknas även alla operativa ingrepp men också en sådan lindrigare åtgärd som en blodprovstagning.

Inom Justitiedepartementet pågår för närvarande arbetet med att utarbeta en lagrådsremiss på grundval av promemorian Ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, m.m. (Ds 1991:56). I promemorian föreslås inga ändringar i fråga om förutsättningarna för att få använda dessa tvångsmedel men däremot vissa förtydliganden och preciseringar för att underlätta tolkningen och tillämpningen av reglerna. Av promemorian framgår bl.a. att denna form av tvångsmedel har fått ökad betydelse under senare år och att den är av stor betydelse framför allt i kampen mot narkotikabrottsligheten. Polisen tvingas också allt oftare tillgripa kroppsvisitation för att kunna ta om hand vapen och tillhyggen, inte minst bland ungdomar.

Kroppsvisitation och andra kroppsliga ingrepp torde sällan orsaka ekonomisk skada. Däremot kan de upplevas som kränkande och därmed orsaka den enskilde personligt lidande. Samtidigt bör det dock påpekas att det inom dessa begrepp ryms åtgärder av mycket olika natur. Medan t.ex. ett frivilligt lämnat urinprov i jämförelse med många andra åtgärder inte kan anses som särskilt ingripande är ett med tvång taget urinprov (katetisering) en allvarlig integritetskränkning.

Hemlig teleavlyssning och teleövervakning

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande, men liksom i fråga om tidigare beskrivna tvångsmedel kan skyddet även här begränsas genom lag. Hemlig teleavlyssning innebär att samtal eller andra telemeddelanden, som befordras av televerket till och från viss telefonapparat eller annan teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller upptas genom tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Förutom avlyssning av telefonsamtal kan tvångsmedlet således användas också för upptagning av annan telekommunikation än muntlig sådan, såsom telex, telefax och datakommunikation. Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet lämnas av televerket om samtal eller andra telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss telefonapparat eller annan teleanläggning eller att en sådan anläggning avstängs för samtal eller meddelanden.

Bestämmelser som reglerar möjligheten att använda hemlig teleavlyssning och teleövervakning vid förundersökning i brottmål finns i 27 kap. RB och i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, den s.k. 1952 års tvångsmedelslag. Härjämte finns enligt lagen om särskild utlänningskontroll (20-22 §§) möjlighet att meddela tillstånd till sådan avlyssning eller övervakning i syfte att avslöja brottslig verksamhet.

Användningen av hemlig teleavlyssning och teleövervakning är omgärdad av stränga restriktioner. Åtgärden får rikta sig enbart mot den som är skäligen misstänkt för ett allvarligt brott och skall dessutom vara av synnerlig vikt för utredningen. Beslut om teleavlyssning och teleövervakning måste vidare fattas av domstol. Alla dessa rättssäkerhetsgarantier motiveras av att det är fråga om allvarliga kränkningar av den enskildes privatliv och integritet. Också i dessa fall torde det mycket sällan uppkomma några ekonomiska skador, men däremot kan man anta att att denna typ av ingrepp av de flesta uppfattas som en allvarlig kränkning av den personliga integriteten.

Undersökning av brev

Också rätten till skydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse i 2 kap. 6 § RF får inskränkas genom lag. I 27 kap. RB finns bestämmelser som reglerar när brev, telegram eller annan försändelse som finns i post- eller televerkets vård får tas i beslag. I 38 kap. RB finns regler om editionsplikt, dvs. om skyldigheten att i vissa fall förete skriftligt bevis, som kan inkräkta på den enskildes brevhemlighet. I bl.a. 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och i 22 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård finns reglerat när brev får granskas. Liksom i fråga om teleavlyssning och teleövervakning är denna typ av ingrepp i första hand integritetskränkande och kan därmed orsaka den enskilde lidande.

Ett utvidgat ansvar när den enskildes grundlagsfästa fri- och rättigheter träds för när

Hemlig teleavlyssning och teleövervakning får som framgått ovan endast användas för att utreda brott medan husrannsakan, kroppsvisi-

tation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp samt undersökning av brev eller motsvarande kan förekomma även i förvaltnings- och civilmål.

Vi menar att de tvångsmedel som nu beskrivits är av så ingripande natur att den enskilde när han utsätts för dessa åtgärder bör tillförsäkras ett utvidgat skydd. Det rör sig, som ovan framhållits, i samtliga dessa fall om ingrepp som riktar sig mot den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Liksom när det gäller frihetsinskränkningar anser vi att det finns skäl att låta den enskilde åtnjuta ett särskilt skydd oavsett om åtgärden grundas på en brottsmisstanke eller ej. Det måste antas att en straffprocessuell husrannsakan, generellt sett för den utsatte, inte på något så avgörande sätt skiljer sig från t.ex. en husrannsakan som verkställs för att få fram bevis i en skatteprocess att den bör särbehandlas i skadeståndshänseende. Detsamma gäller beträffande kroppsvisitation och övriga nu diskuterade ingrepp. Den omständigheten att åtgärden grundas på en misstanke om brott torde visserligen i ett enskilt fall kunna medföra att den orsakar särskilt stor skada men generellt sett bör det i lika hög grad vara andra omständigheter, t.ex. hur åtgärden genomförs och om den ges stor publicitet, som avgör hur allvarliga konsekvenserna blir.

Oavsett om åtgärden grundas på brott eller ej bör den enskilde som blivit utsatt för husrannsakan och liknande intrång, kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande, eller undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse åtnjuta ett särskilt skydd i form av ett utvidgat skadeståndsansvar för det allmänna. Ansvarets närmare utformning diskuteras vidare under avsnitt 10.3.9 och 10.3.10.

10.3.7 Särskilt om beslag och kvarstad m.m.

Bör ett utvidgat ansvar gälla även vid andra former av tvångsmedel?

Som framgått ovan finns det utöver de tvångsmedel som nyss behandlats ytterligare ett antal olika tvångsmedel och säkerhetsåtgärder. Det rör sig om ingrepp som inte riktar sig direkt mot den enskildes person utan i stället kan sägas vara riktade mot hans ekonomiska tillgångar. Exempel på sådana tvångsmedel är beslag och kvarstad, betalningssäkring, vitesföreläggande, editions- och exhibitionsföreläggande samt begäran om handräckning. Vi har övervägt om det allmänna även i dessa fall bör åläggas ett strängare skadeståndsansvar än enligt 3 kap. 2 § SkL men har funnit att vi inte kan förorda en sådan utvidgning av ansvaret. Det kan emellertid finnas skäl att något närmare beskriva och diskutera den gräns vi därmed

valt att dra mellan sådana tvångsmedel som innebär inskränkningar av den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter och sådana tvångsmedel som på olika sätt inskränker den enskildes rätt att förfoga över sin egendom. Detta sker lämpligen med utgångspunkt från vad som gäller i fråga om beslag och kvarstad.

Beslag

Beslag är ett tvångsmedel som i huvudsak förekommer i brottmål. Regler om beslag i brottmål finns i 27 kap. RB men det finns därjämte ett stort antal lagar vilka som ett komplement till specialstraffrättsliga bestämmelser innehåller regler om beslag. Beslag kan således beslutas såväl enligt narkotikastrafflagen som enligt allmänna ordningsstadgan och lagen om rätt till fiske. Ett förordnande om beslag kan ske för att säkra bevisning om brott eller för att säkra verkställighet av dom. Objektet för åtgärden är enligt 27 kap. 1 § RB ett föremål, dvs. en lös sak, men även skriftliga handlingar kan enligt andra stycket i paragrafen beslagtas. Den omständigheten att åtgärden riktar sig mot en sak och inte mot en person gör att den brukar benämnas ett reellt tvångsmedel. Eftersom beslaget riktar sig mot föremålet kan åtgärden ske hos vem som helst och beslag kan också tillgripas oavsett hur bagatellartat eller allvarligt det aktuella brottet är, dock att därvid proportionalitetsprincipen alltid skall beaktas. För att beslag av brev, telegram eller annan försändelse hos post- och televerket skall få ske krävs det emellertid, enligt 27 kap. 3 § RB, att det för brottet är stadgat fängelse i ett år eller däröver samt att försändelsen hos mottagaren skulle vara underkastad beslag. Beslag förekommer även som en s.k. säkringsåtgärd enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen. Åtgärden har här till syfte att säkra bevismedel.

Kvarstad

Kvarstad förekommer som ett straffprocessuellt tvångsmedel men institutet kvarstad finns även, som framgått ovan, inom civilrätten där det betecknas en civilprocessuell säkerhetsåtgärd. Regler om kvarstad i brottmål finns i 26 kap. RB, där det stadgas att ett förordnande om kvarstad kan riktas mot den som är skäligen misstänkt om det skäligen kan befaras att han kommer att undandra sig betalningen av bl.a. böter eller skadestånd. Regler om civilprocessuell kvarstad finns i 15 kap. RB och innebär att den som visar sannolika skäl för att han har en fordran eller bättre rätt till viss egendom kan ansöka om att kvarstad skall läggas på motpartens egendom. Sökande kan här vara en enskild person lika väl som det allmänna i form av stat eller kommun. När det allmänna uppträder som part i en sådan process gäller samma ansvar som för en privatperson. Såväl i brottmål som

i tvistemål är kvarstad en åtgärd som har till uppgift att säkerställa domens verkställighet genom utmätning. (Det bör observeras att det allmänna här, till skillnad från vad som gäller i fråga om tidigare beskrivna tvångsmedel, kan inta två skilda roller nämligen dels som part i processen, dels som beslutande myndighet.)

Bestämmelser om verkställighet av kvarstadsbeslut finns i första hand i 16 kap. UB och i 15 kap. UF. Dessa regler motsvarar i stort sett dem som gäller vid utmätning. En skillnad ligger dock däri att medan medel som influtit i mål om utmätning, enligt 13 kap. 1 § UF, skall göras räntebärande saknas en motsvarande uttrycklig regel beträffande kvarstadsbelagd egendom. Högsta domstolen har dock i rättsfallet NJA 1990 s. 137 slagit fast att en sådan skyldighet åligger kronofogdemyndigheten beträffande kvarstadsbelagda medel.

En speciell förutsättning som gäller för kvarstad i civilmål, till skillnad från i brottmål, är att domstolen kan besluta om kvarstad endast om sökanden ställer säkerhet för den skada som kan tillfogas motparten. En enskild sökande kan dock under vissa förutsättningar befrias från skyldigheten att ställa säkerhet och om sökanden är staten eller en kommun, en landstingskommun eller ett kommunalförbund behöver säkerhet inte ställas. Om fordringsanspråket inte fastställs är emellertid sökanden alltid skyldig att ersätta motparten den ekonomiska skada som kvarstadsbeslutet orsakat. Detta sägs inte uttryckligen i lagen men anses följa av bestämmelsen i 15 kap. 6 § RB. När det gäller civilprocessuella kvarstadsbeslut ansvarar således sökanden strikt för uppkommen skada, om fordringsanspråket inte fastställs. Ersättning skall därvid i princip utgå för all den ekonomiska skada som åtgärden medfört.

När kvarstad begärs i brottmål finns däremot inte något krav på säkerhet. Detta är naturligt om sökanden är staten, men inte heller en enskild målsägande som begär kvarstad i brottmål behöver ställa säkerhet. I brottmål torde inte heller sökanden kunna åläggas ett strikt skadeståndsansvar för det fall att anspråket inte blir fastställt. Om ett kvarstadsbeslut i brottmål inte fastställs eftersom den misstänkte blir frikänd ansvarar staten därmed, i egenskap av sökande, troligen endast för skada p.g.a. vållande enligt 3 kap. 2 § SkL. Dessa frågor har såvitt vi kunnat finna inte diskuterats i rättegångsbalkens förarbeten eller i doktrinen.

Om den kvarstadsbelagda egendomen, i en civil- eller straffprocess, skadas eller av annan anledning sjunker i värde under tiden beslutet gäller, ansvarar det allmänna för fel och försummelse enligt 3 kap. 2 § SkL. När det gäller omhändertagen egendom torde staten därvid bli ersättningsskyldig om man inte kan visa att man inte varit oaktsam (s.k. presumtionsansvar).

Utöver beslag och kvarstad finns som ovan beskrivits ett antal olika tvångsmedel som kan tillgripas i bevissäkrande syfte eller för att

säkerställa verkställigheten av ett beslut eller en dom.

Här bör även nämnas att den som begär verkställighet av en exekutionstitel som ålägger betalningsskyldighet eller annan förpliktelse ansvarar strikt för skada som uppkommit genom verkställigheten om exekutionstiteln därefter upphävs. (3 kap. 22 § UB.) Detta gäller även när exekutionstiteln är ett beslut om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd. Noteras bör dock att bestämmelsen om ansvar för skada inte gäller i allmänna mål. (3 kap. 23 § UB.)

Vi föreslår inte något utvidgat ansvar i fråga om skador orsakade av beslag och kvarstad m.m.

Vi anser som framgått ovan att det finns särskild anledning att stärka skyddet för den enskilde när han utsätts för inskränkningar i rättigheter som är grundlagsskyddade, men där skyddet begränsats genom särskild lag. Beslag och kvarstad skiljer sig i det avseendet från frihetsinskränkningar, men också från de under föregående avsnitt beskrivna tvångsmedlen husrannsakan, kroppsvisitation etc. genom att den enskilde inte skyddas mot sådana ingrepp enligt någon grundlagsregel.

Den grundlagsregel som behandlar egendomsskyddet är 2 kap. 18 § RF som stadgar att "varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag". Denna grundlagsregel garanterar den enskilde kompensation när hans egendom tas i anspråk genom vissa lagliga offentliga ingrepp. Det är emellertid då inte fråga om en rätt till skadestånd utan om en särskild form av ersättning och bestämmelsen omfattar inte det fallet att egendom t.ex. tas i beslag.

Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01) som för närvarande arbetar med uppdrag att utreda bl.a. frågan om grundlagsskydd för äganderätten har i dagarna presenterat ett delbetänkande, Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40). I betänkandets avsnitt 3.8 lägger kommittén fram förslag som innebär en precisering av egendomsskyddet i RF. (Se förslaget till ändring av 2 kap. 18 § RF.) Kommitténs förslag innebär dock ingen förändring såvitt avser åtgärder som t.ex. beslag och kvarstad. Bestämmelsen i RF tar alltjämt sikte på expropriationsliknande situationer när det gäller rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader.

En annan skillnad mellan de tvångsmedel som i dag innebär ingrepp i den enskildes grundlagsskyddade rättigheter och övriga tvångsmedel är att beslag och kvarstad, liksom t.ex. vite och editionsföreläggande inte på samma sätt som t.ex. ett anhållande, en husrannsakan eller en kroppsvisitation innebär en *personlig kränkning*. Ett felaktigt förordnande om beslag eller kvarstad kan åsamka den enskilde besvär

och ekonomisk skada men det är inte på samma sätt som en kroppsvisitation eller ett omhändertagande riktat mot den enskildes personliga integritet och torde därmed knappast orsaka sådant lidande som i dag ersätts enligt t.ex. LEF.

Ett annat skäl som talar mot en utvidgad rätt till skadestånd just vid beslag, kvarstad och liknande tvångsmedel är att dessa "ekonomiska" tvångsmedel har stora likheter med andra rättsinstitut som förekommer i vårt samhälle. Att bli försatt i konkurs eller få sin egendom utmätt eller omhändertagen på grund av ett handräckningsbeslut torde för den enskilde kunna vara lika ingripande som att exempelvis få den belagd med kvarstad. Likheten framgår särskilt tydligt i fråga om kvarstad som förekommer som en rent civilrättslig säkerhetsåtgärd med nära anknytning till just utmätning. (Jämför t.ex. ett förordnande om kvarstad med en verkställighet av en icke lagakraftvunnen dom genom utmätning.) Det finns även andra liknande åtgärder, t.ex. varumärkeslagens regler om förbud att vid vite använda visst kännetecken och om att egendom kan ändras eller förstöras, som kan liknas vid en form av tvångsmedel. Nu angivna likheter - mellan mot den enskildes egendom riktade tvångsmedel och ett stort antal andra ingrepp som kan vidtas mot den enskilde av domstolar eller andra myndigheter - gör det svårt att finna någon annan lämplig avgränsning än den vi valt att göra främst med hänvisning till grundlagsskyddet. Vi anser det således inte möjligt att motivera en särbehandling av t.ex. beslag och kvarstad när det gäller det allmännas skadeståndsansvar, och vi anser inte heller att det finns skäl att t.ex. välja ut och särbehandla de straffprocessuella tvångsmedlen kvarstad och beslag.

Ett beslut om kvarstad eller beslag kan liksom ett utmätningsbeslut eller en dom som ålägger betalningsskyldighet upphävas efter överklagande. Detta ger den enskilde möjlighet att få till stånd en rättelse av ett felaktigt avgörande och han kan därjämte vara berättigad till skadestånd - av det allmänna om det förekommit fel eller försummelse från myndigheternas sida, eller av käranden/sökanden i verkställighetsmålet. Ett ytterligare utvidgat ansvar för det allmänna i dessa fall skulle innebära att man närmar sig en ordning där varje överprövning som föranleder ett ändrat beslut medför ersättningsskyldighet för det allmänna, en utveckling som knappast kan förordas. Härtill kan särskilt beträffande utmätning sägas att man, när utsökningsbalken tillkom år 1981, inte hade några tankar på ett sådant ansvar och att en motsatt ståndpunkt nu skulle innebära en mycket vittgående reform.

Det allmännas ansvar som sökande i utsökningsmål

Mot bakgrund av vad som ovan anförts om de olikheter som föreligger mellan sökandens ansvar för skada vid civilprocessuell kvarstad och vid kvarstad i brottmål har vi emellertid övervägt att närmare utreda frågan om det allmännas ansvar i egenskap av sökande i dessa fall. Det kan onekligen tyckas att den skillnad som såvitt vi kunnat finna föreligger mellan ansvaret för skada vid civilprocessuell resp. straffprocessuell kvarstad är omotiverad. Också särbehandlingen av allmänna mål om verkställighet torde kunna ifrågasättas. Vi anser emellertid att detta problem sträcker sig utanför frågan om det allmännas ansvar, och i så hög grad är av processrättslig natur, att det inte bör tas upp av denna kommitté. Som framgått torde en närmare utredning även böra innefatta överväganden rörande utsökningsbalkens regler om skadeståndsansvar i verkställighetsmål. Dessa frågor bör därför tas upp i annat sammanhang.

10.3.8 Betalningssäkringslagens särskilda skadeståndsregel

Vi har således funnit att ekonomiska tvångsmedel som t.ex. beslag och kvarstad inte bör omfattas av ett utvidgat ansvar enligt den nya lagen om skadestånd på grund vissa myndighetsåtgärder (LSM). Det finns emellertid ett särskilt tvångsmedel inom skatteprocessen där det allmänna i dag bär ett strikt ansvar för vissa uppkomna skador. Det gäller skador som uppkommer vid *betalningssäkring*, ett annat speciellt tvångsmedel som närmast bör betecknas som en säkerhetsåtgärd eftersom det enbart har till syfte att säkerställa verkställighet av ett kommande skattebeslut. Enligt 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter har det allmänna i vissa fall ett strikt ansvar för ren förmögenhetsskada som orsakats av ett beslut om betalningssäkring. Denna ersättningsregel infördes i samband med en översyn av lagen och den trädde i kraft den 1 januari 1990. Skadeståndsregeln i betalningssäkringslagen tar sikte på fall där en gäldenär lidit betydande skada till följd av ett beslut om betalningssäkring för en icke fastställd fordran.

Betalningssäkring är ett förprocessuellt tvångsmedel som kan beslutas innan utredningen är avslutad och där beslut också kan meddelas utan att den enskilde har fått tillfälle att bemöta de uppgifter som läggs till grund för beslutet. Tanken bakom den särskilda ersättningsregeln är att dessa beslut många gånger fattas på grundval av ett i flera avseenden osäkert underlag och att det därför finns en särskild risk för att de bedömningar som görs sedermera visar sig vara oriktiga. I förarbetena till den särskilda skadeståndsregeln framhölls att risken för felaktiga beslut kunde sägas ligga i den

förprocessuella säkerhetsåtgärdens natur och man fann det ligga nära till hands att jämföra med kvarstad, som varit förebilden för betalningssäkringsinstitutet. Man pekade därvid särskilt på att den som ansöker om kvarstad i civilprocessen måste ställa säkerhet för den skada som motparten kan åsamkas och att sökanden också har ett strikt ansvar för skada som beslutet medfört om yrkandet återkallas eller ogillas, liksom om talan inte väcks. (Jfr 10.3.7 ovan.)

I våra direktiv nämns betalningssäkringslagen som en av de specialregleringar av det allmännas skadeståndsansvar som vi bör inventera för att kunna ta ställning till om det finns behov av ändringar i nu gällande regler. Under vårt arbete har emellertid tillsatts en ny utredning, Kommittén om rättssäkerhet vid beskattningen (dir. 1992:27). En av den kommitténs huvuduppgifter är enligt direktiven att "lägga fram förslag som stärker den enskildes ställning vid betalningssäkring enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter". I direktiven hänvisas vidare till den översyn av betalningssäkringslagen som ledde fram till den särskilda skadeståndsbestämmelsen som ovan beskrivits. Om denna sägs vidare:

> Översynen medförde också att det infördes möjligheter till skadestånd, oavsett om fel eller försummelse förelegat, när betalningssäkring skett för en icke fastställd fordran och det slutligen inte fastställts någon fordran eller fordringen fastställts till ett väsentligt lägre belopp. Risken för att detta inträffar och att det leder till betydande skada för den enskilde är större i fråga om betalningssäkring än i flertalet andra delar av den statliga förvaltningsverksamheten. Detta talar starkt för att den enskilde kompenseras fullt ut när han drabbas av skada eller merkostnader på grund av ett sådant beslut. Det bör därför övervägas om det är möjligt att slopa de inskränkningar som innebär att rätt till ersättning föreligger bara om säkringsåtgärden avser en icke fastställd fordran och fordringen slutligt fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats.
>
> Skadeståndsreglerna innehåller begränsningar också på så sätt att ersättning lämnas endast för ren förmögenhetsskada och endast för skada som är av någon betydelse, varmed enligt förarbetena förstås minst ca 5 000 kr. Ersättning enligt betalningssäkringslagen lämnas inte heller för kostnader för biträde eller utredning. Anspråk på ersättning för sådana kostnader kan i och för sig framställas enligt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt. Denna lag har emellertid en mycket restriktiv utformning. Biträdeskostnader i mål om betalningssäkring bör enligt min mening alltid kunna behandlas på samma sätt som skada på grund av beslut om betalningssäkring. Detta talar för att det i betalningssäkringslagen förs in särskilda regler om ersättning för biträdeskostnader.
>
> Betalningssäkringslagen bör tas upp till förnyade överväganden i de delar som jag nu har redovisat. Vad gäller frågorna om

> skadestånd bör kommittén samråda med den kommitté (Ju 1989:03) som har i uppdrag att se över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. (Dir. 1992:27 s. 10.)

Vi har efter samråd med kommittén om rättssäkerhet vid beskattningen gjort den bedömningen att eventuella förslag till förändringar i betalningssäkringslagen, inklusive frågorna om den särskilda skadeståndsregeln, bör utarbetas av den kommittén som därvid särskilt har att beakta hur betalningssäkringslagens regler förhåller sig till andra bestämmelser om tvångsmedel i skatteprocessen. Vi anser det dock angeläget att i detta sammanhang kortfattat redovisa vissa synpunkter, mot bakgrund av våra mera allmänna överväganden om det allmännas skadeståndsansvar.

Den särskilda skadeståndsregeln i betalningssäkringslagen utformades, som ovan nämnts, med kvarstadsinstitutet som förebild. Regeln ger också den enskilde ett skydd som motsvarar det som gäller för svaranden i ett civilprocessuellt kvarstadsmål, bortsett från att man inskränkt ersättningens omfattning i vissa avseenden.

Det finns klara likheter mellan ett kvarstadsbeslut och ett beslut om betalningssäkring för en icke fastställd fordran. På samma sätt som det vid begäran om kvarstad föreligger en av sökanden uppskattad fordran som skall göras sannolik, så finns det vid ansökan om betalningssäkring för en icke fastställd fordran en av skattemyndigheten gjord bedömning av det belopp till vilket en viss skattefordring kan antas bli fastställd. I båda fallen är det också domstol som beslutar om det föreligger förutsättningar att bifalla framställningen.

När det däremot gäller beslut om betalningssäkring för en fastställd fordran skiljer sig ett sådant beslut från ett kvarstadsbeslut. Grunden för beslutet om betalningssäkring är därvid en fordran som inom det ordinarie förfarandets ram, genom uttryckligt beslut eller på annat sätt, bestämts till ett visst belopp som gäldenären därmed är skyldig att betala. En fastställd fordran kan drivas in och om förutsättningar för betalningssäkring föreligger torde anstånd med betalningen aldrig kunna bli aktuellt. När beslutet grundar sig på en fastställd fordran föreligger därmed inte samma risk för att skada skall drabba den enskilde, och till följd därav inte heller samma anledning som när det gäller en icke fastställd fordran att förordna om ett särskilt strängt skadeståndsansvar.

Om fordringen är fastställd har den skattskyldige också alltid haft tillfälle att bemöta sökandens påståenden. När ett beslut om betalningssäkring i ett sådant fall upphävs, därför att skattemyndighetens eller domstolens fastställelse av fordringen ändras efter överprövning, är situationen densamma som i allmänhet gäller när ett beslut eller en dom ändras efter överprövning. Något särskilt skäl att just i fråga om betalningssäkring i skatteprocessen, till skillnad från övriga tidigare

beskrivna reella tvångsmedel eller andra beslut som innebär att den enskildes egendom tas i anspråk, medge ersättning så snart beslutet upphävs kan därvid enligt vår mening inte anses föreligga.

Vi delar således den uppfattning som kom till uttryck vid tillkomsten av den särskilda ersättningsregeln i betalningssäkringslagen, nämligen att den särskilt stora risken för omfattande skador gör det motiverat att ålägga det allmänna ett strikt ansvar för skador som är en följd av ett beslut om betalningssäkring för en *icke fastställd* fordran. Däremot skulle det innebära en omotiverad särbehandling av betalningssäkringsinstitutet om man utvidgade ansvaret till att omfatta även beslut som avser fastställda fordningar.

Vi menar emellertid att det kan finnas skäl att överväga om de särskilda begränsningarna i fråga om ersättningens storlek och ersättningsgill skada bör bibehållas. (SOU 1987:75 s. 101 ff.) När det gäller frågan om ersättning för kostnader i betalningssäkringsmålet kan det också finnas anledning att överväga om det är befogat att behålla en särskild regel härom (21 § andra stycket). Vi kan inte se något som talar för att kostnadsfrågan i betalningssäkringsmål bör behandlas annorlunda än i andra skattemål, eller förvaltningsärenden i övrigt.

10.3.9 Ersättningsreglernas närmare utformning

Vi föreslår införandet av en ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM). I förhållande till den nuvarande LEF innebär den nya lagen att tillämpningsområdet utvidgas så att lagen omfattar även kortare självständiga straffprocessuella frihetsinskränkningar, administrativa frihetsinskränkningar som inte är frihetsberövanden samt därjämte vissa tvångsmedel som inte utgör frihetsinskränkningar, men som inskränker den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Frågan blir då hur man bör utforma ersättningsskyldigheten i dessa fall. I dag fordras, enligt 1 och 2 §§ LEF, vid judiciella frihetsinskränkningar att beslutet på visst sätt upphävts eller ändrats, oftast till följd av att den ursprungliga misstanken inte kunnat styrkas, medan det i fråga om administrativa frihetsberövanden, enligt 3 § LEF, krävs att åtgärden visar sig ha varit uppenbart utan grund.

Vi har under våra diskussioner inledningsvis ställt oss frågan om man borde återuppväcka tanken att skapa en enhetlig regel som omfattar alla frihetsinskränkningar på det sätt som föreslogs i den utredning som låg till grund för LEF (SOU 1972:73).

En judiciell frihetsinskränkning grundas alltid på en misstanke om brott. Samtidigt gäller principen att den som inte kan dömas för brottet skall betraktas som oskyldig. När det gäller judiciella

frihetsinskränkningar har regeln därför utformats med utgångspunkt från presumtionen att när beslutet upphävs eller ändras så beror det på att den ursprungliga misstanken, som utgjorde grunden för ingripandet, var ogrundad eller i vart fall visade sig inte kunna styrkas. Undantagsregeln i 4 § LEF har gjort det möjligt att vägra ersättning i de speciella fall då det står klart att presumtionen inte gäller; anhållandet hävs trots att brott är styrkt enbart därför att den nödvändiga målsägandeangivelsen återtas eller den som häktats av utredningsskäl släpps sedan utredningen slutförts.

Enligt den terminologi som användes i förarbetena till LEF är alla frihetsberövanden som har annan grund än en brottsmisstanke att betrakta som administrativa frihetsberövanden. Ett administrativt frihetsberövande kan t.ex. grundas på ett vårdbehov hos den omhändertagne eller vidtas för att kunna säkerställa ett avvisningsbeslut enligt utlänningslagen. Vissa ingrepp som häktning och reseförbud förekommer både som administrativa och som judiciella frihetsinskränkningar. När ett administrativt frihetsberövanden ändras eller upphävs sker det oftast därför att de förhållanden som utgjorde grunden för ingripandet inte längre föreligger. Det ursprungliga beslutet var således inte oriktigt när det fattades utan har blivit det, därför att förhållandena förändrats. Polisens omhändertagandebeslut enligt LOB upphävs sedan den berusade nyktrat till, ett omedelbart omhändertagande enligt LVU upphävs utan att ersättas av ett vårdbeslut eftersom familjeförhållandena stabiliserats, ett beslut att ta någon i förvar enligt utlänningslagen i avvaktan på att ett avvisningsbeslut skall verkställas ändras sedan avvisningsbeslutet upphävts av humanitära skäl. Det förekommer givetvis att ett administrativt beslut ändras därför att de förhållanden som utgjorde grunden för ingripandet inte lagligen kunde motivera en sådan åtgärd, eller därför att en ny bedömning görs eller nya fakta tillkommer som visar att det inte funnits skäl för ett ingripande, men detta är här undantagsfallen. Att i fråga om administrativa ingripanden bygga ersättningsrätten på den omständigheten att beslutet ändrats eller upphävts skulle uppenbarligen, så som angavs vid lagens tillkomst, kräva omfattande undantagsregler. Det ligger här betydligt närmare till hands att, så som sker i dag, pröva om ingripandet var utan grund. Härtill skall läggas att det knappast kan komma ifråga att, till skillnad mot vad som i dag gäller, låta ersättningsrätten vid administrativa ingripanden bli beroende av att det faktiskt skett en omprövning eller överprövning av det aktuella beslutet.

Vad som nu sagts visar enligt vår mening att det inte är lämpligt att försöka skapa en enhetlig ersättningsregel utan att det är motiverat att behålla systemet med två olika principer för bestämmande av ersättning. De överväganden och invändningar mot utredningens förslag

som framfördes vid lagens tillkomst väger fortfarande tungt. Det finns typiskt sett en grundläggande skillnad mellan judiciella och administrativa åtgärder som motiverar den valda lösningen.

Som framgår både av förarbetena till LEF och av vad som sagts ovan har det emellertid inte varit möjligt att upprätthålla dessa principer fullt ut och det förekommer situationer då det är svårt att uppfatta någon klar skiljelinje mellan judiciella och administrativa ingrepp. Två ingripanden som utifrån sett är identiska kan således vara av olika slag. När polis på allmän plats omhändertar någon och därefter låser in honom kan detta vara ett judiciellt frihetsberövande om han är misstänkt för brott, men det kan också vara ett administrativt frihetsberövande om han t.ex. omhändertas för att kunna inställas som vittne i en rättegång. Samma sak gäller som ovan beskrivits bl.a. beträffande instituten medtagande och hämtning till förhör i rättegångsbalken.

När man mot den här bakgrunden skall ta ställning till hur rätten till ersättning bör utformas finns det därför enligt vår mening skäl som talar för att i viss mån bryta upp den juridiska teorins gränsdragning mellan judiciella och administrativa frihetsinskränkningar och jämställa vissa judiciella frihetsinskränkningar med motsvarande administrativa åtgärder. Vi menar att det inte finns något hinder mot att välja en sådan lösning eftersom en strikt juridisk teoretisk uppdelning mellan de båda typerna av beslut inte har något egenvärde. Lagstiftningen bör i stället få präglas av ändamålssynpunkter. Frågan blir särskilt aktuell när det gäller ersättning vid gripande på grund av misstanke om brott.

När det gäller kortvariga självständiga anhållanden o.d. samt gripanden och hämtning eller medtagande på grund av misstanke om brott kunde det förefalla mest närliggande att ersättningsfrågan bedöms på samma sätt som vid häktningar och fängelsestraff, eftersom även dessa åtgärder utgör led i en utredning om brott och således är att beteckna som judiciella frihetsinskränkningar. I fråga om kortvariga anhållanden torde detta också utan tvekan vara den bästa lösningen. Alla anhållanden kommer då att behandlas på samma sätt och man riskerar inte någon diskussion om anhållandets längd. Att bli anhållen innebär att man tydligt stämplas som en misstänkt brottsling. När vi funnit att man inte bör upprätthålla kravet att anhållandet skall ha varat minst 24 timmar, för att över huvud taget medföra rätt till ersättning, förefaller det inte rimligt att tillämpa olika ersättningsregler enbart beroende på hur lång tid ingreppet varat.

Man måste emellertid vara medveten om att det innebär en avsevärd ökning av antalet ersättningsberättigade om även helt kortvariga anhållanden i princip skall kunna föranleda ersättning så snart beslutet upphävs utan att följas av en fällande dom. En försiktig uppskattning tyder på att antalet personer som kan framställa krav på

grund av att de varit anhållna kan komma att öka från cirka 500 till mer än 3 000 per år. Vi anser dock inte att detta bör utgöra något hinder mot en sådan reform.

När det gäller gripanden är det betydligt mera tveksamt vilken ersättningsregel som bör tillämpas. Det som talar för att jämställa gripanden med anhållanden är att det i båda fallen handlar om åtgärder som vidtas mot den enskilde p.g.a. en misstanke om brott och att den som grips, liksom den som anhålls, blir frihetsberövad och inlåst i en cell. I dessa avseenden skiljer sig både anhållandet och gripandet från sådana åtgärder som medtagande och hämtning till förhör. Man bör också kunna anta att det i det enskilda fallet kan vara av underordnad betydelse för den enskilde vilken rubrik som sätts på frihetsberövandet. Det kan vara tillfälligheter som avgör om en person blir anhållen omedelbart eller om han sitter gripen 12 timmar innan ett anhållande sker. För den enskilde torde det väsentliga ofta vara att åtgärden vidtas mot honom på grund av en misstanke om brott och att han placeras i en cell hos polisen.

Å andra sidan förhåller det emellertid så att den enskilde kan bli omhändertagen och placerad i cell hos polisen av andra skäl än på grund av en misstanke om brott, och att en sådan inlåsning kan kännas lika kränkande och orsaka honom lika mycket skada. Det kan, utöver de fall som nyss beskrivits, gälla t.ex. den som omhändertas enligt LOB men senare släpps sedan det visat sig att han inte var berusad utan sjuk, eller den som tas i förvar enligt utlänningslagen och därefter friges sedan det visat sig att hans identitet förväxlats. Utåt sett torde det dessutom inte alltid framgå vad som är skälet för ett polisingripande.

Det finns även skillnader mellan ett gripande och ett anhållande som kan motivera att man behandlar dem på olika sätt. Ett anhållningsbeslut är ett mera formellt beslut som fattas av åklagare efter en bedömning av samtliga omständigheter, medan ett gripande ofta sker snabbt och direkt på platsen av polis. Ett gripande kan inte överprövas utan upphävs alltid genom att den gripne antingen släpps eller blir anhållen. Ett anhållande varar i regel sex timmar eller mera, medan gripandet är en tillfällig åtgärd som i det stora flertalet fall upphävs eller övergår i ett anhållande inom några få timmar. Ett anhållande måste därmed, typiskt sett, anses mera ingripande och kränkande än ett gripande och ett anhållande innebär också att den enskilde tydligare stämplas som brottsling.

Såvitt framgår av tillgänglig statistik och av de övriga uppgifter som kommittén haft tillgång till är det ovanligt att den som grips sitter mer än några timmar innan han antingen släpps eller blir

anhållen.[2] Gripanden är således i regel avgjort mera kortvariga än anhållanden. Möjligheten att gripa den som misstänks för brott utgör vidare det kanske viktigaste ledet i polisens brottsutredande arbete och det finns därför skäl att vara tveksam inför en ordning som kan medföra att polisen inte vågar använda detta tvångsmedel fullt ut.

Om man utformar ersättningsmöjligheten för den som varit gripen enligt vad som i dag gäller enligt 1 § LEF skulle detta innebära att alla som grips av polis men som därefter inte blir åtalade eller dömda i princip kan begära och är berättigade till ersättning för eventuella skador även när ingripandet var helt korrekt. Man måste därvid vara medveten om att det är ofrånkomligt att förhållandevis fler gripanden än anhållanden och häktningar aldrig leder vidare till fällande dom eller motsvarande.

En mycket försiktig uppskattning, som bortser från det senast angivna förhållandet, och som bygger på antalet gripna i landet åren 1990 och 1991 ger vid handen att ytterligare 12 000 - 15 000 personer per år skulle bli berättigade till skadestånd om gripanden skulle ge rätt till ersättning så snart de inte följs av en fällande dom. Som en jämförelse kan nämnas att det till JK under åren 1990-1992 inkom 423, 414 resp. 630 framställningar om ersättning vid frihetsinskränkning. Även om inte alla som kan få ersättning begär sådan, och även om vissa är uteslutna från ersättning enligt undantagsregeln, kan man konstatera att en reform som jämställer gripanden med häktning och anhållande skulle medföra en mångdubbling av antalet ersättningsanspråk.

Med hänsyn å ena sidan till den skillnad som, enligt vad som ovan anförts, trots allt finns mellan gripande- och anhållandefallen och å andra sidan till de likheter som finns mellan ett gripande på grund av misstanke om brott och andra gripanden som polisen kan göra, anser vi sammanfattningsvis att ersättningsfrågan, när det gäller personer som gripits misstänkta för brott, bör bedömas på samma sätt som när det gäller motsvarande administrativa ingrepp. Det innebär enligt vad som utvecklas nedan (avsnitt 10.3.10) att ersättning skall utgå när åtgärden i efterhand visar sig ha varit *oriktig*. Detsamma bör gälla medtagande och hämtning till förhör liksom andra ingripanden p.g.a.

[2] Här bör nämnas vissa uppgifter som redovisas i en utvärdering av de ändrade reglerna om anhållande och häktning som trädde i kraft den 12 april 1988 (DV-rapport 1989:9) och som bygger på uppgifter insamlade under 1989. I fråga om frihetsberövandets varaktighet anges att för drygt 60% av de gripna fattas anhållningsbeslutet inom tre timmar, och för 85% inom sex timmar från frihetsberövandet. Vidare uppges att sedan reformen genomförts drygt hälften av häktningsförhandlingarna hålls antingen samma dag eller dagen efter anhållningsbeslutet.

misstanke om brott som inte innefattar något egentligt frihetsberövande. Se ovan avsnitt 10.3.4 angående reseförbud, anmälningsskyldighet och utegångsförbud.

Även med denna lösning kan den föreslagna utvidgningen komma att medföra ansvar i vissa fall där detta måste anses mindre rimligt. Vi återkommer till denna fråga under avsnitt 10.3.11 där vi diskuterar utformningen av den undantagsregel som skall ersätta den nuvarande 4 § LEF.

Också när det gäller administrativa frihetsinskränkningar och de särskilda tvångsmedel som, enligt vad som tidigare föreslagits, skall omfattas av ett utvidgat ansvar för det allmänna anser vi att ersättning skall förutsätta oriktighet. De situationer som bör omfattas av ett utvidgat ansvar är just sådana där åtgärden visar sig vara felaktig utan att det kan påvisas någon oaktsamhet från den beslutande myndighetens sida.

Vi återkommer i det följande till frågan om vilken styrka som bör krävas på bevisningen i dessa fall och till den närmare innebörden av begreppet "oriktigt" som vi föreslår skall ersätta det nuvarande uttrycket "uppenbarligen utan grund". Redan här kan dock sägas att den utvidgning som vi nu föreslår medför att ersättningsrätten formellt kommer att omfatta en hel del ingrepp av så bagatellartad karaktär att de knappast kan åsamka någon ersättningsgill skada. Detta kan gälla både vissa mycket kortvariga ingrepp och t.ex. sådana administrativa frihetsinskränkningar som endast i mycket ringa mån medför någon begränsning av den enskildes rörelsefrihet. Ekonomisk skada skall givetvis alltid ersättas men när det gäller ersättning för lidande kommer den ersättningsprövande instansen att i betydligt större utsträckning än i dag att få göra en individuell prövning av om sådan bör utgå.

Ett självständigt anhållande eller motsvarande berättigar i dag till ersättning först när det varat under mer än 24 timmar. Bestämmelsen i 1 § LEF skall tolkas så att, om 24-timmarsgränsen är överskriden så föreligger rätt till ersättning även för den tid som ligger före 24-timmars-periodens utgång. (Se prop. 1974:97 s. 83.) JK beviljar således den som är berättigad till skadestånd med anledning av att han varit häktad ersättning för skador som uppkommit under hela den sammanlagda, sammanhängande tid han suttit frihetsberövad. Ersättning utgår således även för tiden före häktningsbeslutet från och med den dag då frihetsberövandet skedde.

På motsvarande sätt som i dag sker i häktningsfallen bör ersättningen till den som har rätt till skadestånd enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 2 § LSM, på grund av att han varit anhållen eller häktad, beräknas med utgångspunkt från den totala sammanhängande tid frihetsberövandet pågått, allt från den tidpunkt då *gripandet*

skedde. Någon motsvarande sammanläggning av tid skall dock inte ske om den anhållne eller häktade dessförinnan exempelvis varit ålagd reseförbud eller varit intagen för vård. I dessa fall får eventuella skadeståndskrav med anledning av den tidigare frihetsinskränkningen prövas för sig.

10.3.10 Kravet på oriktighet

Vi har tidigare beskrivit att ersättningsrätten vid administrativa frihetsberövanden i dag begränsas av det krav på kvalificerad oriktighet som i 3 § LEF uttrycks med orden "om det finnes uppenbart att frihetsberövandet var utan grund". För den enskilde som hävdar att han blivit utsatt för ett oriktigt frihetsberövande torde detta beviskrav kunna förefalla svårt att uppfylla. Det har även i andra sammanhang, t.ex. när det gäller den på senare år införda grundlagsregeln om lagprövningsrätt, visat sig att uttrycket "uppenbart" kan leda till en ytterst restriktiv hållning från domstolarnas sida.

Det finns i och för sig ingenting som tyder på att enskilda skadelidande gått miste om ersättning på grund av en restriktiv tillämpning av 3 § LEF. De fall där ersättning vägrats har i allmänhet rört sig om situationer där den påstådda oriktigheten hänfört sig till en bedömning av huruvida materiella förutsättningar funnits för ett ingripande eller inte. Den som blivit tvångsvis intagen för vård har t.ex. i efterhand hävdat att han inte utgjorde en risk för sig själv och andra. Ersättningskrav har därvid ofta framställts sedan den bedömning som gjorts av en lägre instans omprövats efter överklagande. I sådana situationer är det enligt vår mening inte givet att ersättning bör utgå ens med ett något sänkt beviskrav, men en sådan ändring av bestämmelsen innebär ändå en markering av viljan till en generösare inställning, kanske främst i sådana fall där det visar sig att det råder osäkerhet om innebörden av gällande rätt.

Vi föreslår därför att den nya ersättningsregeln i 5 § LSM, som närmast motsvarar 3 § LEF men som med de utvidgningar vi ovan föreslagit kommer att omfatta även gripanden, administrativa frihetsinskränkningar och vissa särskilda tvångsmedel, ges den lydelsen att ersättning skall utgå; "om åtgärden var oriktig". Uttrycket *oriktig* motsvarar därvid i sak *utan grund* men är ett lämpligare uttryck att använda när vi nu för in ett antal andra åtgärder än frihetsberövanden under paragrafen.

På motsvarande sätt som enligt den nuvarande bestämmelsen i 3 § LEF kan oriktigheten bestå i såväl en felaktig lagtolkning som i ett misstag rörande faktiska förhållanden. Ett misstag rörande faktiska förhållanden innebär alltid att åtgärden anses oriktig. Som exempel kan nämnas att fel person tas om hand eller att husrannsakan sker i

fel fastighet.

Bedömningen av om en åtgärd eller ett beslut var oriktigt skall ske på grundval av vad man efteråt vet, dvs. hänsyn skall tas till allt som är känt vid den tidpunkt då oriktighetsbedömningen görs. Den som vill göra gällande att ingripandet var oriktigt har således möjlighet att förebringa en mera fullständig utredning än vad som fanns när ingreppet skedde och därmed visa att åtgärden var oriktig. Står det klart att beslutet inte borde ha fattats eller åtgärden inte ha vidtagits med kännedom om allt man vet när prövningen sker, skall oriktighetsrekvisitet anses uppfyllt och eventuell skada ersättas.

Ett beslut kan därmed vara oriktigt i paragrafens mening även om det vid beslutstillfället, med hänsyn till vad man då visste, var helt oantastligt. Denna form av strikt ansvar innebär att det allmänna åläggs ett ansvar också för fel som omöjligt kunnat upptäckas vid tidpunkten för beslutet. Vi har tidigare (avsnitt 7.4.4) avvisat tanken på att *generellt* införa ett sådant ansvar men vi anser däremot att det är motiverat att utforma det allmännas ansvar för felaktiga frihetsinskränkningar och vissa särskilt ingripande tvångsmedel på detta sätt. Ett liknande ansvar gäller som sagt redan i dag enligt 3 § LEF.

Om åtgärden eller beslutet har grundat sig på en misstanke om att ett visst förhållande föreligger kan det ännu vid oriktighetsprövningen vara osäkert om så faktiskt är fallet. Ett exempel kan vara att det är oklart om en gripen person är skyldig eller inte och att misstankarna mot honom förblir outredda. Det är då inte tillräckligt för att gripandet skall anses oriktigt att man inte kunnat binda honom till det brott som föranlett gripandet. Ersättning skall i sådana fall utgå endast om utredningen visar att det inte fanns tillräckligt underlag för att besluta om ett gripande. Ett annat exempel kan vara att ett tips föranleder tullen att kroppsvisitera en viss resande men ingenting oegentligt påträffas. Inte heller detta bör vara nog för att åtgärden skall anses oriktig. Det krävs för detta t.ex. att kroppsvisitationen utförts i strid med gällande regler, eller att det blir klarlagt att tipset var falskt.

Avsikten är att bestämmelsen skall täcka även det fallet att åtgärden visserligen grundats på lag men att den ändå framstår som oproportionerligt långtgående eller annars olämplig utan att den därför kan anses oaktsam. För att en viss lagtolkning skall kunna anses ha varit oriktig måste det emellertid krävas att tolkningen klart står i strid med bestämmelsens enligt motiv och praxis fastlagda innebörd. Enbart den omständigheten att beslutet ändrats efter överprövning är inte tillräckligt eftersom det i många fall kan finnas utrymme för delvis olika bedömningar.

Begreppet "oriktig" diskuteras vidare i specialmotiveringen.

Det är den skadelidande som skall visa på de omständigheter som

medför att åtgärden var oriktig. Också beviskravet diskuteras i specialmotiveringen.

10.3.11 En något utvidgad undantagsregel

De skärpningar vi nu föreslår av det allmännas skadeståndsansvar motiverar även en översyn av den nuvarande lagens övriga bestämmelser, särskilt regeln i 4 § LEF som innehåller bestämmelser om vissa undantag från rätten till ersättning. Som förut framhållits kan bl.a. slopandet av den absoluta 24-timmars-regeln leda till att det allmänna blir ansvarigt även i vissa fall där ersättning kan synas mindre rimlig.

Även frånsett detta har vi anledning att ta upp regeln i 4 § LEF till diskussion. Den bestämmelsens nuvarande utformning innebär att ersättning kan utgå när en misstänkt person blir frikänd, trots att han med stor sannolikhet har medverkat vid det begångna brottet. Regeln har visat sig i vissa fall leda till resultat som kan anses stötande. Den har föranlett debatt särskilt med anledning av det s.k. Lindomefallet (RH 1991:51); där ersättning enligt LEF utgick till en misstänkt som i varje fall hade varit på brottsplatsen, men där det inte ansågs styrkt att han begått det aktuella brottet (mord). (JK-beslutet refereras under 5.2 ovan.) Vi har funnit det angeläget att vid vår översyn av LEF ta upp också frågan om utformningen av lagens undantagsregel.

Lagen (1945:118) om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda, vilken gällde fram till 1974, innehöll en bestämmelse om att ersättning inte utgick om detta med hänsyn till omständigheterna inte var skäligt. Syftet med bestämmelsen var bl.a. att man skulle kunna vägra ersättning när misstanke om brott kvarstod, och på det viset tillämpades den också. När LEF tillkom år 1974 infördes emellertid en bestämmelse som hindrade en sådan tillämpning (4 § 2 st.). Där sägs att ersättning kan vägras eller nedsättas (utöver vissa fall som anges i 1 st. där den misstänkte uppsåtligen föranlett frihetsinskränkningen eller på olika sätt försvårat utredningen m.m.) "i den mån det i annat fall med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår"; men det tilläggs, att ersättning inte får vägras eller sättas ned "på den grund att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd". Tillägget motiverades med att det var en allmänt erkänd grundsats att den som inte har kunnat överbevisas om brott också skall betraktas som oskyldig. Att vägra ersättning till den som frikänts, men där misstanken om brott finns kvar, skulle enligt departementschefen inte stå i överensstämmelse med vår rättsuppfattning. Det ansågs helt klart att den dåvarande möjligheten att vägra ersättning på grund av kvarstående misstanke borde tas bort. (NJA II 1974 s. 369 f.) Samma mening hade lagutskottet, som var

enigt i denna fråga. (LU 1974:25 s. 5 f.)

Den nuvarande undantagsregeln i 4 § 2 st. skall enligt motiven användas i andra, mera speciella fall. Bl.a. nämns situationen att åtalsunderlåtelse meddelats trots att det är klarlagt att den misstänkte begått det aktuella brottet, att åtal ej väcks eftersom erforderlig angivelse återtas av målsäganden eller att åtalet ogillas för de brott vilka avses med häktningsframställningen, medan den misstänkte i stället fälls till ansvar för senare utredda brott. Vidare skall det vara möjligt att använda regeln i vissa fall när ett beslut om häktning eller annan frihetsinskränkning har upphävts, en situation som enligt 1 § 1 st. 4 i och för sig ger rätt till ersättning. Ersättning kan dock vägras om upphävandet grundas på något som inträffat efter beslutet eller på att en omständighet som har gjort frihetsinskränkningen fullt befogad sedermera fallit bort; det finns t.ex. inte längre risk att utredningen försvåras. (NJA II 1974 s. 370.)

Även om vi principiellt anser rättssäkerheten kräva att ersättning utgår vid frihetsberövanden av detta allvarliga slag, kan det inte anses tillfredsställande att ersättning alltid skall utgå när åtal mot en frihetsberövad person inte väcks eller ogillas på grund av otillräcklig bevisning.

Vad som kan motivera en mera principiell diskussion är det välkända förhållandet, att även när en tilltalad frikänns det ofta har varit befogat att anhålla och häkta honom, såsom utredningen såg ut när frihetsberövandet skedde. I övervägande flertalet fall av detta slag har det dessutom åtminstone framstått som sannolikt att den tilltalade begått gärningen. Trots detta har principen, att frikända betraktas som oskyldiga, ansetts väga så tungt att ersättning bör utgå. Man kan fråga om situationen nu ändrats så att det finns anledning att avvika från denna rättsgrundsats.

Enligt vår mening är inte detta fallet. Det är naturligt att när massmedia och allmänheten någon gång, i regel i samband med mycket uppmärksammade rättegångar, lagt märke till problemet man haft ringa förståelse för att ersättning utgått till personer som frikänts i brist på tillräckliga bevis. Det förefaller emellertid betänkligt att enbart på grund härav återgå till ett rättstillstånd som så nyligen ansågs strida mot rättsuppfattningen i landet. Principen om ersättning till frikända ligger dessutom väl i linje med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och med de rättsstatsresonemang som så ofta framförs i den allmänna debatten. Det vore därför bättre om man på annat sätt kunde komma till rätta med de stötande konsekvenser som principen onekligen kan få i vissa fall.

Att märka är då att vad som har ansetts uteslutet är att man så att säga till hälften tar tillbaka den frikännande domen, genom att man vid bedömning av ersättningsfrågan vägrar att bygga på antagandet

att den frikände är oskyldig. Saken ligger annorlunda till om man på annan grund kan vägra ersättning i situationer av detta slag.

En sådan grund skulle, menar vi, kunna vara om det har funnits mycket starka skäl för ett frihetsberövande. I vissa sådana fall kan det enligt vår mening synas oskäligt att t.ex. en misstänkt skall vara berättigad till skadestånd därför att han häktats. I all synnerhet gäller detta när häktningen berott på hans förhållande i samband med brottet - han har t.ex. befunnit sig på brottsplatsen eller varit med i ett aggressivt gäng - men det kan inte klarläggas att han direkt medverkade vid ett rån eller en misshandel. Det avgörande är att han kan sägas själv ha försatt sig i den situation som föranlett ingripandet. Samma resonemang kan föras beträffande den som blir gripen eller utsatt för ett administrativt ingripande.

Vi menar att man bör överväga en sådan utvidgning av undantagsregeln. Den skulle alltså gå ut på att den som försätter sig i en misstänkt situation eller handlar på ett sätt som ger grund för uppfattningen att ett ingripande är motiverat i vissa undantagsfall skall gå miste om ersättning när det kan anses oskäligt att ersättning utgår. Bedömningen skulle därmed inte såsom enligt 1945 års lag utgå från situationen vid domen utan i princip från situationen när ingreppet skedde. Hur det än går med åtalet skulle han inte få kompensation för frihetsinskränkningen. Den som inte blir åtalad och dömd är och skall betraktas som oskyldig. En sådan regel som den föreslagna innebär emellertid inte att man gör gällande att det är något fel på själva frikännandet. *Det avgörande blir i stället att den enskildes eget förhållande, dvs. hans beteende eller handlande varit avgörande för beslutet att ingripa.* Det kan inte anses rimligt att den som själv betett sig på ett sådant sätt att han därmed riktat misstankarna mot sig alltid skall kunna få ersättning när ett ingripande sker. Han är i ett sådant fall inte förtjänt av ersättning på samma sätt som den som helt utan egen förskyllan blir föremål för myndigheternas intresse. Det är i stället lämpligt att det i dessa undantagsfall sker en avvägning mellan den enskildes intresse och intresset av en effektiv brottsbekämpning, där det senare någon gång kan ta över.

I och för sig skulle en sådan rättstillämpning inte strida mot ordalagen i nuvarande 4 § 2 st. LEF. Motiven tar emellertid inte sikte på dessa situationer, och vi har därför ansett att vi bör föreslå ett förtydligande av lagtexten för att på så sätt göra det möjligt att ta hänsyn till synpunkter av det angivna slaget. Enligt vår mening är det tillräckligt att i den nya undantagsregeln även ange att den enskildes förhållande skall ha betydelse för frågan om det är oskäligt att bevilja ersättning. Därmed avses att han själv skall ha bidragit till att åtgärden kommit till stånd, dvs. att han kan sägas själv ha orsakat eller varit medvållande till att ingripandet skedde. Det kan anmärkas att det här handlar om att bedöma hur situationen tedde sig när

frihetsinskränkningen skedde, och inte såsom vid tillämpningen av oriktighetsrekvisitet i 5 § att bedöma om de faktiska förhållandena var sådana att ett ingripande var motiverat. För att den generösa huvudregeln inte skall leda till orimliga konsekvenser måste man i undantagsregeln se till förhållandena när ingreppet skedde.

Liksom enligt nuvarande 4 § första stycket LEF skall enligt förslaget ersättning också vara utesluten om den skadelidande själv uppsåtligen har föranlett ingripandet och ersättning skall förutsätta synnerliga skäl bl.a. om den skadelidande sökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning.

Den nya bestämmelsens närmare innebörd diskuteras vidare i specialmotiveringen (6 § LSM). Redan här bör dock sägas att den som ofrivilligt, t.ex. på grund av sjukdom, handlar på ett sätt som föranleder ett ingripande givetvis inte skall omfattas av den utvidgade undantagsregeln.

Längre än så anser vi oss inte böra sträcka möjligheten att vägra en misstänkt gottgörelse. Det kan möjligen också i andra situationer någon gång framstå som oskäligt att ge ersättning åt den som frikänts, om t.ex. detta skett under stark tvekan av domstolen. Ett trovärdigt vittne har kanske ansett sig känna igen den misstänkte, men rätten finner att detta inte räcker för en fällande dom. I ett sådant fall kan emellertid ett anhållande eller en häktning inte sägas ha berott på den misstänktes förhållande - i vart fall inte med hänsyn till vad som framkommit i målet. Tanken att vägra den ersättning som helt utan egen förskyllan blivit misstänkt stämmer illa med lagens syfte och detta gäller hur starka misstankarna än har varit.

En särskild fråga är, om en motsvarande möjlighet att vägra ersättning bör gälla när en person på grund av lagakraftvunnen dom fått *avtjäna frihetsstraff* men domen sedan undanröjs efter resning. Då torde det i allmänhet inte te sig på samma sätt stötande att han får ersättning, om han blir frikänd i den nya rättegången. I detta fall föreligger ju inte bara en frikännande dom utan också ett resningsbeslut, vilket kräver mer än att den tidigare domen tycks tveksam (jfr 58 kap. 2 § RB). Något liknande gäller om någon gång en fängelsedom skulle undanröjas genom användning av annat extraordinärt rättsmedel (besvär över domvilla, återställande av försutten tid). Det lär alltså mycket sällan uppkomma behov av att tillämpa den diskuterade bestämmelsen i de nu omtalade fallen. Emellertid finns det knappast någon anledning att komplicera lagregeln genom att särskilt undanta dem från regelns tillämpningsområde.

Frågan blir sedan om motsvarande undantagsregel skall gälla också vid frihetsinskränkningar i övrigt och vid andra sådana oriktiga myndighetsåtgärder som enligt det förut sagda skall ge rätt till ersättning. Ersättningarna kan inte väntas bli så omfattande i dessa

fall; oftast torde den ekonomiska förlusten bli obetydlig, och vad den ideella skadan angår lär kränkningen sällan vara så stor att man alls kan diskutera om gottgörelse är oskälig. I varje fall när det gäller straffprocessuella tvångsmedel är dock situationen så pass likartad de mera allvarliga ingreppen häktning och anhållande, att samma möjlighet bör finnas att tillämpa undantagsbestämmelsen. Det är också tänkbart att den någon gång kan få aktualitet vid administrativa tvångsåtgärder. Vi har därför funnit att undantagsbestämmelsen bör gälla både vid frihetsinskränkningar och vid sådana andra allvarliga tvångsmedel som enligt vad som ovan angetts skall kunna föranleda ersättning enligt LSM.

I den föreslagna nya lagen, LSM, bör således i 6 § tredje stycket, som motsvarar den nuvarande undantagsregeln i 4 § 2 stycket LEF, införas ett tillägg i form av en allmän hänvisning till den skadelidandes eget förhållande i samband med myndighetsåtgärden. Dessutom skall givetvis, enligt förslagets 6 § första, andra och fjärde stycke, de övriga omständigheter som i dag anges i 4 § första stycket LEF kunna påverka den enskildes rätt till ersättning.

10.3.12 Ersättningsgill skada

Enligt 5 § LEF omfattar det allmännas ansvar ersättning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande. Det är således endast ren förmögenhetsskada och lidande som ersätts och ansvaret för ren förmögenhetsskada är delvis begränsat.

Ersättning för lidande

Ersättning för lidande bör kunna utgå också enligt den nya LSM. Liksom enligt LEF skall det göras en individuell prövning av om en viss åtgärd åsamkat lidande. Vissa typer av mindre ingripande åtgärder torde inte alltid innefatta en sådan kränkning att den enskilde bör vara berättigad till ersättning för lidande men samtliga de myndighetsåtgärder som omfattas av den nya lagen är av den arten att de kan medföra lidande för den enskilde och möjligheten till sådan ersättning bör därför finnas. Vi återkommer till frågan om ersättning för ideell skada i allmänhet under avsnitt 13.

Ersättning för ren förmögenhetsskada

Till skillnad från vad som gällde enligt den tidigare bestämmelsen i 3 kap. 5 § SkL, där det stadgades att den skadelidande vid ren förmögenhetsskada till följd av intrång i näringsverksamhet var berättigad till ersättning endast "i den mån det är skäligt", gäller enligt LEF ingen särskild begränsning av ersättningsrätten när skadan utgörs av intrång i näringsverksamhet. Däremot innebär bestämmel-

sens nuvarande utformning att rätten till ersättning för ren förmögenhetsskada är mera begränsad enligt LEF än enligt 3 kap. 2 § SkL. En ersättningsberättigad torde exempelvis inte ha någon möjlighet att enligt LEF få ersättning för den förlust han gör om han på grund ett frihetsberövande tvingas sälja sin bostad vid olämplig tidpunkt, eller går miste om en inköpt resa. Detsamma gäller om han drabbas av rättegångskostnader när han överklagar ett beslut om frihetsberövande.

Vi menar att det saknas skäl att behålla den särskilda begränsning i fråga om ersättning för ren förmögenhetsskada som gäller enligt 5 § LEF. Ersättning bör i stället enligt den nya lagen medges i den omfattning som följer av att man även i detta sammanhang använder det gängse uttrycket "ren förmögenhetsskada". Den nuvarande ordningen lär leda till en del besvärliga gränsdragningsfall och en sådan ändring torde därför förenkla bestämmelsen om ersättningsgill skada. Den torde inte heller leda till att det allmänna åläggs alltför betungande krav. (Jämför den diskussion som fördes när bestämmelsen i 3 kap. 5 § SkL togs bort. Se Ds 1989:12 s. 42 ff. samt prop. 1989/90:42 s. 19 ff.)

Ersättning för person- och sakskada

Det allmännas ansvar enligt LEF omfattar inte person- och sakskada. I förarbetena till LEF diskuterades frågan om ersättningsgill skada och departementschefen anförde därvid bl.a. att det kunde hävdas att personskador och sakskador knappast hade ett sådant samband med det felaktiga i frihetsberövandet att det framstod som naturligt att vidga den nya lagens strikta skadeståndsansvar till att omfatta sådana skador. Som ett ytterligare skäl angav han att personskador kan inträffa även vid befogade frihetsberövanden. (Se prop. 1974:97 s. 69 ff.)

Vi gör en annan bedömning och anser att det inte finns skäl att på det sätt som hittills skett begränsa det allmännas ansvar i dessa fall. Det är i stället lämpligt att låta den nya lagens allmänna ersättningsregel omfatta också person- och sakskada.

Det torde i och för sig vara ovanligt att myndighetsåtgärder som omfattas av den nya lagen orsakar denna typ av skador. Om detta inträffar förefaller det emellertid både orimligt och opraktiskt att den enskilde inte skall vara berättigad till ersättning också för sådana skador. Man kan exempelvis tänka sig att ett oriktigt gripande både orsakar ren förmögenhetsskada i form av mistad inkomst och sakskada i form av en sönderriven jacka. Det torde för den enskilde vara svårt att förstå varför olika förutsättningar och olika regler skall gälla för dessa båda skador.

Det finns visserligen skäl som talar mot en utvidgning av ersätt-

ningsrätten. Först kan konstateras att de särskilda skadeståndsreglerna i LSM främst syftar till att den enskilde skall kompenseras för den ekonomiska förlust och den kränkning som frihetsinskränkningen eller motsvarande inneburit för honom. Sådan skada kompenseras inte på något annat sätt medan eventuella personskador och sakskador kan ersättas via sjukförsäkringssystemet eller i vissa fall genom privata försäkringar. Det torde vidare vara ovanligt att personskada eller sakskada uppkommer i dessa situationer utan att det antingen förekommit fel eller försummelse från det allmännas sida - varvid skadan ersätts enligt 3 kap. 2 § SkL - eller den enskilde själv har vållat skadan. Härutöver måste beaktas att det i JK:s skadereglerande verksamhet inte är ovanligt med yrkanden om stora belopp avseende personskada - sjukdom - som sägs vara en följd av beslutade frihetsinskränkningar. Det är möjligt att prövningen av sådana ersättningskrav med en utvidgad ersättningsregel skulle kunna medföra en inte obetydlig belastning på de ersättningsprövande myndigheterna. (I dag handlägger JK krav enligt LEF medan resp. central förvaltningsmyndighet i regel sköter skadereglering avseende personskador och sakskador.) Farhågor har även framförts att ett strikt ansvar för dessa person- och sakskador kan lägga hämsko på polisens verksamhet.

Det finns således både skäl som talar för och skäl som talar emot att låta den nya lagens, LSM, allmänna ersättningsregel omfatta person- och sakskada. Vi har övervägt frågan och en majoritet i kommittén har därvid ansett att övervägande skäl talar för att låta ansvaret omfatta såväl ren förmögenhetsskada och lidande som person- och sakskada.

Vi föreslår även i det följande (avsnitt 11) att det skall införas en särskild bestämmelse om strikt ansvar för sådana person- och sakskador som orsakas genom polisens användning av lagligt våld.

10.3.13 Förvarstagande genom beslut av svensk utlandsmyndighet

Enligt den nuvarande 1 § LEF kan ersättning bland annat utgå till den som varit "tagen i förvar genom beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg *eller av beskickning eller konsulat*".

Bestämmelser som ger befälhavare på fartyg eller luftfartyg rätt att ta en misstänkt brottsling i förvar finns för närvarande i 54 § sjömanslagen (1973:282) och i 5 kap. 5 § luftfartslagen (1957:297). Där sägs att befälhavaren under vissa förutsättningar får hålla en misstänkt person i förvar "tills denne kan överlämnas till svensk utlandsmyndighet eller till polismyndighet här i riket" (54 § SmL) eller "till dess han kan överlämnas till svensk polisman eller, utom

riket, till behörig utländsk myndighet eller till svensk konsul" (5 kap. 5 § LuftfL).

I den nya förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen, förkortat IFUR, som trätt i kraft den 1 juli 1992 (SFS 1992:247) sägs i 19 § följande;

> Om det kommer till en beskicknings eller ett konsulats kännedom att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats ombord på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller om det finns misstanke om ett sådant brott, skall myndigheten genast anmäla detta till Utrikesdepartementet.

En motsvarande regel fanns i den tidigare gällande instruktionen (42 § instruktionen (1967:83) för utrikesrepresentationen). I 1967 års instruktion fanns även ursprungligen en bestämmelse i 43 § som uttryckligen gav beskickning och konsulat rätt att ta en misstänkt person i förvar. Denna bestämmelse upphävdes dock år 1982. (SFS 1982:845.)

Frågan om handläggningen av sjömansärenden vid de svenska utlandsmyndigheterna har nyligen behandlats av 1990 års sjömanslagsutredning. I betänkandet En ny sjömanslagstiftning (SOU 1991:103) tar man i anslutning till behandlingen av frågan om handläggningen av sjömansärenden vid de svenska utlandsmyndigheterna även upp frågan om utformningen av 54 § SmL. Där sägs att bestämmelsen att en befälhavare skall överlämna en brottsling till en svensk utlandsmyndighet enligt UD är föråldrad och saknar verklighetsanknytning. Befälhavaren kan inte tvångsvis föra en brottsling till den lokala svenska utlandsmyndigheten och en svensk konsul i utlandet har ingen möjlighet eller rättighet att tvångsvis omhänderta en brottsling. Ett sådant förfarande skulle kunna komma i strid med såväl lokala lagar och förordningar som internationell rätt. Bestämmelsen kan följaktligen inte tillämpas i praktiken. Utredningen föreslår därför att 54 § SmL ändras och i denna del får följande lydelse.

> Om befälhavaren finner det nödvändigt, får han hålla sjömannen i förvar ombord tills denne kan överlämnas till en utländsk myndighet som anvisats av en svensk utlandsmyndighet eller till en polismyndighet i Sverige. (4 kap. 9 § förslaget till ny sjömanslag.)

Man har från UD bekräftat att det inte förekommer och inte heller anses möjligt att låta svensk utlandsmyndighet hålla personer i förvar.

Sjömanslagsutredningens betänkande har ännu inte lett till lagstiftning men det har remissbehandlats och en lagrådsremiss utarbetas för närvarande i departementet.

Eftersom instruktionen för utrikesrepresentationen inte innehåller någon bestämmelse om förvarstagande och det uppenbarligen inte heller i praktiken förekommer att svensk beskickning eller konsulat tar personer i förvar anser vi att hänvisningen till beslut av be-

skickning eller konsulat inte bör föras in i den nya lagen, LSM. En sådan ändring bör kunna ske redan innan de nuvarande bestämmelserna i 54 § SmL och 5 kap. 5 § LuftfL ändrats. Vi förutsätter dock att dessa bestämmelser får en ändrad utformning, i linje med det förslag som utarbetats av sjömanslagsutredningen.

10.3.14 En ny preskriptionsregel

I det utredningsförslag som låg till grund för lagen (SOU 1972:73) fanns en preskriptionsregel som i princip innebar att anspråk måste framställas hos JK eller talan väckas inom tre månader från det att de förhållanden som grundade rätt till ersättning slutgiltigt inträtt. Utredningsförslaget överensstämde i detta avseende med den då gällande 1945 års lag som hade en särskild preskriptionsregel med en tre månaders preskriptionstid. (Se härom SOU 1972:73 s. 43 f., 154 f. och 188 ff.) Föredraganden betonade emellertid i propositionen med förslaget till LEF att ersättningsanspråk enligt den nya lagen borde hanteras på samma sätt som anspråk enligt skadeståndslagen och menade därför att någon särskild preskriptionsregel inte borde införas eftersom skadeståndslagen saknar sådana bestämmelser. Han ansåg det även i sak kunna framstå som stötande om den enskilde skulle gå miste om ersättning vid frihetsinskränkning därför att han inte iakttagit en viss kortare preskriptionstid. Ytterligare hänvisades i propositionen till att de allmänna reglerna om tioårig preskription var föremål för översyn och att särskilda preskriptionsregler i ny lagstiftning därför inte borde införas utan starka skäl. (Prop. 1974:97 s. 79.) I dag gäller således vanlig 10-års preskription för krav på ersättning enligt LEF.

Vi menar att de skäl mot en särskild preskriptionsregel som anfördes i propositionen inte längre kan anses övertygande. Med de utvidgningar som vi nu föreslår kommer antalet ersättningskrav att öka. Vid prövningen av dessa krav kommer det i många fall att bli aktuellt med en bedömning av huruvida en viss myndighetsåtgärd varit oriktig eller ej. Om detta skall kunna utredas på ett tillfredsställande sätt får åtgärden inte ligga alltför långt tillbaka och det kan inte heller vara rimligt att samhällets resurser tas i anspråk för att få fram uppgifter om händelser som ligger flera år tillbaka i tiden. Även för den enskilde torde det vara en fördel om ett eventuellt krav framställs i nära anslutning till den åtgärd som orsakat skada. De skador som kan bli följden av frihetsinskränkningar och liknande ingrepp torde också uppkomma i direkt anslutning till åtgärden. Det framstår inte som orimligt att kräva att den som vill framställa anspråk enligt lagen skall göra detta inom viss kortare tid, speciellt med tanke på att detta torde vara till gagn för hans möjligheter att

vinna framgång med sitt krav. Inte heller föreligger några principiella skäl mot att införa en regel om specialpreskription för dessa fall.

Det kan även nämnas att det i övriga nordiska länder finns särskilda preskriptionsbestämmelser i de lagar som motsvarar den nuvarande LEF och att de stadgar en väsentligt kortare preskriptionstid; i Finland 6 månader, i Norge 3 månader och i Danmark 2 månader från det att ingreppet upphört eller domstolen friat den misstänkte.

Vi föreslår att det i den nya lagen om ersättning vid vissa myndighetsåtgärder i 11 § införs en regel om specialpreskription. Vi anser att preskriptionstiden bör fastställas med beaktande av värdet av ett snabbt avgörande men samtidigt men hänsyn tagen till att det i vissa fall kan ta någon tid innan omfattningen av skadan står klar samt till den enskildes behov av att skaffa fram underlag för sitt skadeståndsanspråk. Vi har övervägt om det finns skäl att införa en ännu kortare preskriptionstid men har stannat för att sex månader är en lämplig tid.

På grund av lagreglernas konstruktion kan utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden inte utformas enhetligt. När det gäller sådana straffprocessuella frihetsinskränkningar som kan föranleda ersättning när beslutet på visst sätt upphävts eller ändrats är det naturligt att anknyta till den tidpunkt då rätten till ersättning inträder, vilket alltså enligt lagen i dessa fall är när beslutet upphävs eller ändras etc. Samma sak gäller beträffande skador vid laglig våldsanvändning (se härom vidare avsnitt 11 nedan) där rätten till ersättning inträder när sådan skada som där sägs uppkommer. I fråga om de frihetsinskränkningar och andra tvångsmedel där ersättning förutsätter att åtgärden varit oriktig finns det inte alltid på samma sätt någon bestämd tidpunkt när rätten till ersättning kan sägas inträda. I dessa fall kan utgångspunkten för beräkning av preskriptionstid lämpligen vara den tidpunkt när den aktuella åtgärden upphörde eller avslutades.

11 Strikt ansvar vid viss laglig våldsanvändning

11.1 Inledning

Vi har tidigare slagit fast att den grundläggande bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar i skadeståndslagen alltjämt bör bygga på culpa-principen, dvs. det skall som huvudregel för ersättning krävas vållande från det allmännas sida. Vi har därefter, i föregående avsnitt, lagt fram förslag om en ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder. Förslaget innebär att det allmänna skall bära ett strikt ansvar vid frihetsinskränkningar och vissa andra särskilt ingripande myndighetsåtgärder.

Under vårt arbete har vi emellertid från Rikspolisstyrelsen och Generaltullstyrelsen fått upplysningar som visar att dessa myndigheter i sin verksamhet ibland kan orsaka skador utan att det föreligger vållande och utan att det alltid rör sig om sådana ingripande myndighetåtgärder som omfattas av LSM. Det gäller främst sakskador men även personskador som uppkommer när myndigheterna tillgriper lagligt våld. Skador av denna typ har visat sig ibland inte kunna ersättas enligt nu gällande regler.

Med anledning av dessa påpekanden har vi tagit upp frågan om en särskild ansvarsregel för polisens m.fl. myndigheters användning av lagligt våld.

11.2 Nuvarande förhållanden

Enligt 10 § polislagen (1984:387) får en polisman under vissa förhållanden använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Förutsättningar är att andra medel är otillräckliga och att våldet med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Vidare skall någon av ett antal i bestämmelsen uppräknade situationer föreligga: polismannen möts med våld eller hot om våld, polismannen möts av motstånd när någon skall berövas friheten, en straffbelagd handling eller fara av allvarligt slag skall avvärjas, vissa tvångsåtgärder skall genomföras eller våldet är annars oundgängligen nödvändigt för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande. Våldet kan ibland bestå

i att vapen används; i andra fall kan polisen utan vapen använda våld mot en person eller, med eller utan hjälpmedel, förstöra eller skada egendom som ett led i brottsförebyggande eller utredande verksamhet.

Om polisen i dessa situationer handlar oaktsamt, svarar staten för uppkommen skada enligt 3 kap. 2 § SkL. Är våldet försvarligt, har däremot den skadelidande som regel ingen rätt till ersättning.

Rikspolisstyrelsen har uppgett att man i ett flertal fall av denna typ sett sig nödsakad att vägra enskilda skadelidande kompensation. Framför allt har detta gällt situationer när utomstående personer fått sin egendom skadad. Bland de exempel som givits på denna typ av skador kan nämnas bland annat följande; När en farlig efterlyst person skulle gripas i ett par hyrda campingstugor, fick polisen beskjuta dem med tårgas, med stora skador på byggnaderna som följd. - Polisen sköt sönder en nylonbag förvarad i en förvaringsbox, i den felaktiga (men ursäktliga) uppfattningen att den innehöll en tidsinställd bomb. - Stugans ägare och ägaren till nylonbagen ansågs inte kunna få någon ersättning för uppkomna skador, eftersom åtgärderna ansågs helt korrekta under rådande förhållanden.

I 10 § 3 st. polislagen hänvisas också i fråga om rätten att bruka våld till 24 kap. BrB. Såvitt gäller polisverksamhet torde här avses reglerna i 24 kap. 1 § (om nödvärn), i 2 § (om rätt att bruka våld när frihetsberövad rymmer eller på visst sätt sätter sig till motvärn eller gör motstånd) och i 4 § (om nödhandling).

Delvis likställda med polisman i fråga om våldsanvändning är en del andra kategorier med motsvarande uppgifter som uppräknas i 23 § polislagen. Regeln om rätt att tillgripa våld i 10 § är således på vissa punkter tillämplig beträffande vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning, tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning samt den som annars med laga stöd skall verkställa frihetsberövande eller vid myndighetsutövning har befogenhet att verkställa vissa närmare angivna åtgärder. Den förut omtalade regeln i 24 kap. 2 § BrB om rätt att bruka våld mot frihetsberövade m.fl. gäller den under vars uppsikt den frihetsberövade står, alltså även andra än poliser.

En liknande befogenhet som polisman att i särskilda situationer använda försvarligt våld för att skaffa sig tillträde till utrymmen eller i övrigt genomföra förrättning har kronofogdemyndigheten (2 kap. 17 § UB); härvid får han enligt 3 kap. 3 § utsökningsförordningen (1981:981) begära biträde av polismyndigheten. Också i detta läge kan tredje mans egendom tänkas bli skadad, även om situationen inte förefaller särskilt praktisk.

Enligt tullagen (1987:1065) har tullmyndigheten viss rätt att i kontrollsyfte undersöka utrymmen och lokaler samt handgods, handväskor och liknande (63 §). Det kan då bli fråga om att bryta upp bl.a. väskor och förpackningar som tar skada av åtgärden. I praktiken utges ibland ersättning för sådana skador utan direkt stöd av lag, när åtgärden visar sig obefogad. Även dessa skador kan anses orsakade av våld mot egendom. Ofta torde dessa ingripande åtgärder vara följden av ett beslut om husrannsakan, kroppsvisitation eller motsvarande, men man kan tänka sig också andra situationer där sådan skadegörelse förekommer.

Generaltullstyrelsen har uppgett att det främst är vid sökande efter narkotika som dessa skador uppkommer. Som exempel kan nämnas skador på väskor som fått brytas eller skäras upp samt skador på medhavda föremål som undersökts vid tullkontroll.

Även i andra lagar finns bestämmelser som i vissa fall ger en myndighet rätt att i nödfall förstöra enskild egendom. Särskilt kan nämnas regeln i 45 § räddningstjänstlagen (1986:1102) som innebär att, bl.a. vid brandsläckning och liknande, egendom får förstöras och andra ingrepp företas i annans rätt, om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt. Regler av liknande typ finns bl.a. i 27 § livsmedelslagen (1971:511), med vissa ersättningsregler i förordningen (1956:296) om ersättning från staten i vissa fall vid ingripanden för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom, i 7 § epizootilagen (1980:369) med tillhörande ersättningsregel i 10 §, och i 34 § smittskyddslagen (1988:1472).

Vid tillkomsten av bestämmelsen i räddningstjänstlagen avstod man från att - som Räddningstjänstkommittén föreslagit - ge en uttrycklig regel om ersättningsskyldighet. Tydligen ansågs en sådan regel kunna medföra tillämpningsproblem, varför man hänvisade till allmänna rättsprinciper (se prop. 1985/86:170 s. 55).

11.3 Våra överväganden och förslag

Det betänkande (SOU 1958:43) som låg till grund för SkL:s regler om ansvar vid myndighetsutövning innehöll en bestämmelse (10 § förslaget till lag om skadestånd i offentlig verksamhet) som föreskrev ett strikt ansvar för staten i vissa fall när polisen använder våld. Bestämmelsen löd:

> 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 som sagts om polisen gäller ock

annan personal som är satt att utöva bevakning eller upprätthålla allmän ordning.

Som skäl för regeln anfördes huvudsakligen, att det i grannländernas rättspraxis märkts vissa tendenser att ålägga strikt ansvar för skada till följd av polisens begagnande av skjutvapen.

Någon regel med detta innehåll upptogs emellertid inte i propositionen (1972:5) med förslag till skadeståndslag. Anledningen till detta var den allmänt negativa inställning till lagregler om strikt ansvar som präglade förslaget. Den innebar att man borde vara mycket återhållsam med att införa strikt ansvar för person- eller sakskada, om inte behovet av förbättrat skydd på ett visst område var så trängande att man inte kunde avvakta den successiva utbyggnaden av andra ersättningsanordningar, dvs. framför allt olika former av försäkring. Person- eller sakskador genom försvarligt polisvåld ansågs inte vanliga eller typiskt sett allvarliga, och de sades därför inte förtjäna en skadeståndsrättslig särbehandling; i stället kunde socialt trängande ersättningsbehov tillgodoses genom ersättning från staten i enskilda fall efter diskretionär prövning. Enligt departementschefen skulle hans ståndpunkt dock inte utgöra något hinder för domstolarna att i speciella fall ålägga ett strikt ansvar, t.ex. vid bruk av vapen i polisverksamheten. (A. prop. s. 112 f, jfr s. 100.)

Några domstolsavgöranden rörande skadestånd i situationer som de nu aktuella är inte kända. Rättsläget är ganska oklart. Visserligen anses en princip om strikt ansvar för farlig verksamhet gälla utan stöd av lag, och man kan troligen anse polisens användning av skjutvapen som ett exempel på sådan verksamhet. Det är tydligen denna princip som det återgivna motivuttalandet syftar på. Det är dock ovisst om detta gäller under alla förhållanden, och ännu mera tveksamt i vilken utsträckning principen är tillämplig vid annat polisvåld än sådant som innefattar användning av vapen. I litteraturen har hävdats att om en polis som angrips av en våldsverkare skjuter ett skott mot denne och därvid träffar en oskyldig utomstående, den senare är utan rätt till skadestånd från polisen med hänvisning till reglerna om nödvärn. (Se Hellner, s. 83.) Å andra sidan står det klart att den som föranlett våldsanvändningen - t.ex. en beväpnad brottsling - inte kan kräva skadestånd om inte vållande har förekommit från polisens sida - detta enligt den grundsats som angavs i 1958 års förslag ("utan egen förskyllan"). Samma uppfattning har redovisats i den färska lagstiftningen om ansvar för skador som orsakas av polishundar (se prop. 1991/92:111).

Som framgått anses i varje fall inte något strikt ansvar gälla vid avsiktligt, men försvarligt våld mot egendom. I särskilda fall kan dock det allmänna göras ansvarigt enligt vad som brukar betecknas som nödrättsliga principer. De innebär att när en uppoffring av

enskild egendom i en nödsituation sker enbart i allmänt intresse kan det allmänna i vissa fall bli skyldig att ersätta ägaren skadan. Också räckvidden av denna regel är emellertid osäker. (Se närmare härom Håstad, s. 157 ff, Bengtsson 2, s. 65, 150 f och om ingrepp vid räddningstjänst prop. 1973:185 s. 117 f, prop. 1985/86:170 s. 55.)

Vad som nu sagts visar enligt vår mening att en särskild lagstiftning på området är motiverad. Att en utomstående skadelidande i fall som de ovan beskrivna skall stå utan möjlighet att få ersättning för den skada han drabbas av stämmer illa med den ståndpunkt som vi intagit till andra liknande ansvarsfrågor, t.ex. när det gäller straffprocessuella tvångsåtgärder. Även sådan laglig våldsanvändning som nu beskrivits är en form av allmännyttig åtgärd som kan drabba en enskild, utan att denne på något sätt bär skuld till att åtgärden måst vidtas. Det står klart att olika former av våld kan leda till allvarliga personskador, t.ex. när en vägtrafikant träffas av ett skott som polisen lossar för att hejda en flyende bil. Också våld mot egendom kan emellertid ibland medföra stora skador. Ibland kan egendomen skadas av en tillfällighet, i andra fall är skadan ett nödvändigt led i polisens ingrepp.

Ofta är ingripanden av detta slag helt oantastliga och även om det förekommer att viss kritik kan riktas mot en åtgärd är det i allmänhet svårt att konstatera ett vållande från polisens sida. Polisen måste många gånger fatta snabba beslut, som ter sig ursäktliga även om de visar sig medföra vissa risker för enskilda. Den enskilde har givetvis ett allmänt intresse av att brott förhindras eller bestraffas, men det måste anses stötande att han ensam skall bära risken för sådana åtgärder, som ju sker i allas intresse. Också från polisens sida lär man som framgått anse den nuvarande ordningen olycklig. De allmänna, icke lagfästa reglerna om strikt ansvar för farlig verksamhet och för vissa nödhandlingar kan inte, mot bakgrund av vad som nu sagts, anses tillräckliga för att ge enskilda ett rimligt rättsskydd. Särskilt bör understrykas, att rättsläget är osäkert och att det därmed lätt kan uppkomma problem vid skaderegleringen.

Utöver vad som hittills sagts kan även anmärkas att polisens och andra myndigheters våldsanvändning är en särskilt känslig och ofta kritiserad verksamhet. Man bör kunna anta att det kan medverka till att skapa förtroende för polisen och vara värdefullt för den allmänna samhällsmoralen att oskyldiga enskilda personer tillförsäkras rätt till ersättning när de drabbas av dessa skador.

Vi anser att man nu bör införa en bestämmelse liknande den som föreslogs i 1958 års betänkande. En sådan regel bör dock inte bara omfatta skador orsakade av polisen utan den bör även gälla delar av den våldsanvänding som regleras i 23 § polislagen samt tullens och kronofogdemyndighetens våldsanvändning.

Däremot bör den nya regeln inte omfatta skador som uppkommer vid tillämpning av de nödrättsliga bestämmelser som ovan beskrivits. Insatser med stöd av räddningstjänstlagen etc. har en annan karaktär och utgör i samtliga fall positiva åtgärder till tjänst för den enskilde. Vi anser oss inte nu kunna lösa ett så komplicerat och omfattande problem som ersättningsskyldighet vid nöd i allmänhet, vilket blir aktuellt även utanför den offentliga verksamheten och dessutom får anses ligga utanför vårt egentliga uppdrag. I flera av dessa lagar finns också särskilda ersättningsbestämmelser som skall kompensera den som blivit utsatt för ingrepp.

Vi föreslår att det i den nya lagen om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM) i 8 § införs en särskild regel om strikt ansvar för skador orsakade av bl.a. polisens lagliga våldsanvändning. Bestämmelsen kan ses som ett komplement till lagens övriga regler. Något krav på att åtgärden varit "oriktig" bör givetvis inte uppställas. På samma sätt som angetts i diskussionen om utformningen av undantagsregeln beträffande frihetsinskränkningar m.m. (avsnitt 10.3.11 ovan) bör en förutsättning för ansvar vara att den skadelidande inte betett sig på sådant sätt att det varit påkallat att ingripa mot honom. Detta överensstämmer med utformningen av den nyligen införda bestämmelsen om det allmännas ansvar för hundskador. Vi återkommer till den närmare utformningen i specialmotiveringen.

Ansvaret enligt den nya regeln bör omfatta personskada och sakskada.

En särskild fråga, som kan sägas ha ett något närmare samband med vårt egentliga ämne än skador i nödsituationer, är om man även bör införa särskilda regler vid andra ingrepp av polisen, vilka visserligen inte medför person- eller sakskada men ändå kan medföra betydande förluster för den enskilde. Det gäller skador som uppkommer på grund av avspärrningsåtgärder för att avvärja eller skydda mot brottslig verksamhet. Enligt 24 § 1 st. 2 polislagen får polisman avstänga utrymme eller förbjuda tillträde till hus, rum eller annat ställe eller meddela förbud mot flyttning av visst föremål eller trafik med visst kommunikationsmedel m.m., om det befarade brottet är av allvarligt slag. Det kan ibland verka som en tillfällighet om ingreppet tar denna form eller går ut på förstörelse av egendom och alltså kan betecknas som våld. En liknande möjlighet till avspärrning i ett straffprocessuellt sammanhang finns enligt 27 kap. 15 § RB för säkerställande av utredning om brott.

Även här kan sägas att skador genom ingreppet snarare bör bäras av staten än av enskilda, som utan skuld träffas av åtgärden. Å andra sidan är situationen av annat slag än vid t.ex. polisvåld, inte bara genom att uppkomna skador inte är personskador eller sakskador utan också genom att den på ett annat sätt utgör en förutsedd följd av

myndighetens åtgärd. Situationen liknar på detta vis snarast fallet, när den enskilde lider förlust genom sådana lagliga åtgärder som expropriation eller olika inskränkningar i den enskildes rätt att råda över sin egendom, t.ex. intrång i pågående markanvändning genom beslut enligt plan- och bygglagen eller naturvårdslagen. Reglerna om ersättning i sådana situationer brukar inte sammanföras med skadeståndsreglerna utan behandlas i lagstiftning rörande det särskilda ingreppet och att föreslå bestämmelser om sådana frågor ligger utanför vårt uppdrag. Rätten till ersättning för rådighetsinskränkningar sammanhänger vidare nära med grundlagsskyddet för rätten till egendom - en fråga som för närvarande utreds av Kommittén (Ju 1992:01) med uppdrag att utreda frågan om grundlagsskydd för äganderätten m.m. samt frågan om vidgade möjligheter till domstolskontroll. Vad som nu sagts kan tala för att ersättningsreglerna också vid avspärrning av olika slag skulle behandlas i anslutning till frågan om ersättning vid andra rådighetsinskränkningar och samordnas med dem.

Vi har diskuterat om det är så angeläget att lösa detta ersättningsproblem att vi trots det sagda bör lägga fram ett förslag som omfattar också fall av detta slag. Det torde inte föresväva någon att ersätta skador som träffar alla möjliga personer som på ena eller andra sättet blir lidande på avspärrningen, t.ex. kunder till en bank vars lokaler avstängts på grund av ett begånget bankrån. En regel om kompensation till en sådan obegränsad krets skulle ha svåröverskådliga konsekvenser och för övrigt strida mot vår inställning till den allmänna frågan om vilken personkrets som bör vara berättigad till ersättning på grund av myndighetsingrepp (jfr avsnitt 12). Vad som kunde övervägas är däremot att ersättning skulle utgå till ägare eller innehavare av den egendom som avspärrats, inte till andra. Reglerna skulle i så fall samordnas med bestämmelserna om ersättning för skador genom våld från polisens m.fl. myndigheters sida; man skulle tillägga, att motsvarande gäller i fråga om förlust som ägare och innehavare av egendom drabbas av genom att egendom avspärras med stöd av 22 § polislagen eller 27 kap. 15 § RB.

Vi anser emellertid att invändningarna mot att man på detta sätt skulle särbehandla en del av ersättningsfrågorna vid lagliga rådighetsinskränkningar väger så tungt att man bör avstå från en sådan lösning i detta sammanhang. Till detta kan läggas att det förutom avspärrningar som har samband med utredning om brott förekommer att polisen och även andra myndigheter spärrar av t.ex. en viss gata, en omständighet som komplicerar en tänkt regel.

12 Kretsen av ersättningsberättigade

12.1 Inledning

Ett återkommande problem när det gäller framför allt skadestånd vid myndighetsutövning, men också i andra sammanhang, är vilka personer som kan kräva skadestånd med anledning av en viss åtgärd. De nya regler om skärpt ansvar som vi föreslår gör det särskilt angeläget att ta ställning till denna fråga: skall alla, som lider ekonomisk förlust genom det skadeståndsgrundande förhållandet kunna kräva ersättning av det allmänna. Frågan har väsentlig betydelse för räckvidden av vårt förslag till skärpta skadeståndsregler på olika områden.

12.2 Kravet på adekvat kausalitet

Det finns flera allmänna principer som här kan få betydelse. En sådan, som vi får ta för given vid denna lagstiftning, är grundsatsen om *adekvat kausalitet*; den är inte lagfäst, men accepterad i svensk rätt, liksom i jämförliga rättssystem som en begränsning av skadeståndsansvaret med generell räckvidd. Något förenklat innebär den att mycket avlägsna, ovanliga eller svårförutsebara skadeverkningar inte ersätts, även om de orsakats av ett handlande som i och för sig grundar skadeståndsskyldighet. Om t.ex. en skadelidande som drabbas av en felaktig dom blir så bestört och distraherad att han på väg från domstolen inte kan koncentrera sig på sin bilkörning och därför råkar ut för ett trafikolycka, är detta inte en sådan typisk och beräknelig följd av felet att skadan är ersättningsgill. Det torde inte vara så ofta som en skadelidande kräver ersättning för säregna följder av denna typ, men vi får i varje fall räkna med att kravet på adekvans i särskilda situationer kan begränsa det allmännas ansvar.

12.3 Ansvaret omfattar inte s.k. tredjemansskador

En annan grundsats som påverkar också skadestånd i offentlig verksamhet är den som innebär att s.k. *tredjemansskador* inte är

ersättningsgilla. Om den omedelbara skadan drabbar en viss person men en annan person på grund av sitt särskilda förhållande till denne också lider en ekonomisk förlust, anses den senare inte kunna vända sig direkt mot skadevållaren med sina ersättningskrav. Ofta är det medkontrahenter till en direkt skadelidande som lider sådana medelbara förluster. Om t.ex. ett företag får ekonomiska svårigheter genom ett felaktigt myndighetsbeslut eller ett negativt uttalande av en tjänsteman om dess verksamhet, kan det medföra att företaget inte kan fullgöra avtal som slutits med en tredje man. I detta läge står det klart att enbart företaget, inte dess medkontrahent kan kräva skadestånd av det allmänna. Och om en arbetare hos ett litet företag felaktigt berövas friheten och hans arbetsgivare inte kan finna en ersättare med behövliga kunskaper, kan enligt allmänna principer arbetsgivaren inte begära ersättning för den förlust han gör genom att behöva inskränka sin verksamhet. - Det har tidigare ansetts, att i vart fall en tredje man som kunnat åberopa konkreta och närliggande intressen knutna till skadad egendom skulle kunna fordra skadestånd (se NJA 1966 s. 210, angående skada på en kabel som föranlett driftsstopp i en industri); denna utvidgning av ansvaret har dock att döma av ett färskt rättsfall en ringa räckvidd. (Jfr NJA 1988 s. 62, angående ett liknande fall, där en utomstående skadade en elkabel vilket orsakade skada hos en elabonnent.)

Inte heller den nu berörda principen om att ersättning inte utgår vid tredjemansskada finns direkt uttryckt i lag, men den anses allmänt gälla (frånsett att efterlevande till omkommen person har rätt till ersättning för viss skada genom dödsfallet, se 5 kap. 2 § skadeståndslagen); motsvarande grundsats tillämpas för övrigt i andra jämförliga länder. Vårt uppdrag sträcker sig inte så långt att vi kan föreslå att denna princip skall slopas eller förändras till sitt innehåll.

12.4 Principen om "skyddat intresse"

Ännu en mera generell rättsprincip som saknar lagstöd är den komplicerade och omstridda läran att ersättning skall utgå enbart när ett *skyddat intresse* kränks (ibland kallad läran om "normskyddet"). En handling som i och för sig grundar skadeståndsansvar anses inte medföra skyldighet att ersätta förmögenhetsskada utöver vad den rättsnorm som åsidosatts genom beslutet avser att skydda, och detta även om den skadelidande omedelbart drabbats av handlingen och orsakssambandet får anses adekvat. Det gäller alltså att fastställa det skyddsintresse som föreligger i olika fall. Principen är omdiskuterad i litteraturen (se allmänt Hellner, s. 80 f, 172, 338 ff och Kleineman, s. 287 ff, jämte hänvisningar), men den övervägande uppfattningen är att den är vedertagen i svensk rätt, och även HD synes ha denna

mening (se bl.a. nyligen NJA 1991 s. 138, där domstolen utgått från att en sådan princip gäller). I skadeståndslagens motiv har denna princip tillmätts särskild betydelse just i fråga om det allmännas ansvar, där den gjorde det onödigt att i lagen reglera kretsen av de ersättningsberättigade skadelidande. Departementschefen har där utvecklat att det varken var behövligt eller lämpligt med en sådan reglering av ett problem, som möter inom skadeståndsrätten över huvud taget, och att den allmängiltiga grundsats det var fråga om kunde väntas bli tillämpad av domstolarna också i de aktuella fallen utan någon särskild bestämmelse härom. (Se prop. 1972:5 särskilt s. 329 ff.)

Frågan vilka intressen som skulle vara skyddade genom regler om det allmännas ansvar lämnades alltså åt rättstillämpningen. Rättspraxis är emellertid sparsam, och i huvudsak är det lagmotivens utläggningar som får ge ledning. Det står klart att kretsen av skyddade intressen får bestämmas olika med hänsyn till arten av den skadegörande handlingen. Vid skada genom oriktiga beslut av myndighet - den situation som främst uppmärksammades när reglerna tillkom - skulle som huvudregel den som hade rätt att föra talan mot beslutet också kunna kräva ersättning för skadan, men vissa avsteg från regeln kunde tänkas framför allt vid kommunalbesvär. Rörande annat skadegörande handlande från myndighetens sida är förarbetena mera kortfattade och ger knappast några klara besked.

I litteraturen har rättsläget i vissa praktiska situationer av denna typ antagits vara följande, framför allt på grundval av olika motivuttalanden: Såvitt angår ansvar för oriktig information vid myndighetsutövning skulle, när ett felaktigt bevis lämnats enligt särskilt föreskrift i författning, ersättning utgå till var och en som lider skada till följd av felaktigheten; övriga meddelanden skulle medföra ansvar mot adressaten, den på vars vägnar han handlat och, när meddelandet hade samband med visst ärenden, även vissa andra personer som nära berördes av meddelandet. Dessutom skulle utomstående kunna kräva skadestånd, om uppgiften kunde anses nedsättande för dem. - Vid skada orsakad genom bristande myndighetskontroll skulle sannolikt ersättning utgå till var och en som direkt led skada genom sådana fel som kontrollen avsåg att förebygga. (Se närmare Bengtsson I, kap. 8; jfr prop. 1972:5 s. 328 ff, 512 ff.) - Det kan tilläggas, att i ett par avgöranden av HD någon begränsning av rätten att begära ersättning inte ansetts föreligga när någon lidit sakskada genom bristande kontroll. (NJA 1984 s. 340 I, om skada på ett nybyggt hus på grund av försummelse av byggnadsnämnd samt NJA 1991 s. 138, om försummelse vid bilprovning. Båda refererade i avsnitt 5 ovan.) Frågan om rätten till skadestånd för ren förmögenhetsskada lämnas däremot öppen.

Som framgått är rättsläget oklart på väsentliga punkter inom det område vi behandlar. Särskilt med tanke på att vi utvidgar ansvaret i en rad situationer kunde det verka otillfredsställande om vi inte närmare anger hur långt skadeståndsskyldigheten går; dels blir det svårt för parter och domstolar att konstatera rättsläget, dels skulle man med visst fog kunna invända att de ekonomiska konsekvenserna av vårt förslag är oklara.

Man kan naturligtvis diskutera om över huvud taget en sådan vag och svårhanterlig rättsgrundsats som regeln om skyddat intresse bör vara vägledande inom skadeståndsrätten. Det kan emellertid knappast komma i fråga att vi här skulle upphäva en allmän princip av denna typ genom någon lagbestämmelse; det skulle ligga helt utanför vårt uppdrag.

12.5 Våra överväganden

12.5.1 En tänkbar utformning av en lagreglering av principen om skyddat intresse

Vad vi framför allt har övervägt är att åtminstone beträffande vissa typer av skador i offentlig verksamhet närmare ange i lag, vem som har rätt att kräva ersättning. Det kommer dock inte i fråga att här ta ställning till alla typer av skador som vårt förslag rör; att klarlägga rätten till skadestånd i dessa vitt skiftande situationer skulle leda till en mycket vidlyftig lagtext, som dessutom ändå inte skulle kunna ge klara besked om hur gränsen skall dras i olika fall. Vad som kunde bli aktuellt är endast att ge parter och domstolar vägledning i vissa praktiska fall. För lagregler i frågan talar, att det från den skadelidandes synpunkt kan te sig svårförståeligt och ibland föga rimligt, om det allmänna skulle vägra att utge skadestånd under hänvisning till en allmän princip som inte kommit till uttryck i lag och som över huvud taget är helt okänd för andra än jurister.

De speciella problem som här har berörts uppkommer främst vid ren förmögenhetsskada. När det gäller person- och sakskador blir läget knappast annorlunda än vid enskild verksamhet, och samma principer blir tillämpliga som där. De särskilda bestämmelser som nu diskuteras skulle alltså inskränkas till fall av ren förmögenhetsskada.

Såvitt angår *felaktiga beslut* tog som nämnt redan motiven till skadeståndslagen ställning till ersättningsrätten: ersättning skulle i princip kunna krävas bara av part eller den som annars hade rätt att föra talan mot beslutet. En sådan gränsdragning kan sägas stämma väl med de synpunkter som ligger bakom våra förslag om skärpt ansvar; det angelägna är att i första hand ge sådana enskilda rättsskydd som utsätts för ett myndighetsingripande eller som har vänt sig till

myndigheterna i något ärende. Naturligtvis bör ersättning utgå också vid sådana felaktiga beslut som inte kan överklagas - då är det särskilt angeläget med en möjlighet till skadestånd. En tänkbar avgränsning kunde vara att man använde förvaltningslagens formulering av rätten att anföra förvaltningsbesvär: "den som beslutet angår" skulle få föra talan mot beslutet (20 § FL). På liknande sätt skulle den som beslutet angår ha rätt till ersättning. En sådan avgränsning kunde vara lämplig också då det gäller kommunala beslut; det avgörande skulle alltså inte vara om vederbörande är kommunmedlem eller inte, utan om han berörs av beslutet på det sätt som förvaltningslagen avser (jfr prop. 1972:5 s. 513).

När det gäller skadestånd på grund av *oriktig information* - oriktiga upplysningar, råd och andra meddelanden - går vårt förslag längre än gällande rätt genom att ansvaret för sådan felaktig information föreslås bli utsträckt utanför myndighetsutövningens område. De riktlinjer som antyds i skadeståndslagens motiv kan emellertid vara rimliga också i de nu aktuella fallen. I enlighet härmed skulle skadestånd på grund av ett felaktigt meddelande utgå till adressaten och andra som meddelandet kan anses riktat till eller som åtminstone kan anses omedelbart berörda av detta (t.ex. adressatens familj eller företag). När det gäller skriftliga bevis av typen taxeringsbevis och liknande kan det vara befogat att anse meddelandet riktat till alla som tar del av handlingen, vilka då skulle kunna kräva skadestånd. Och vad angår negativa uttalanden, bör ersättning utgå till dem som kan anses utpekade genom meddelandet (jfr t.ex. situationen i Trifoliumfallet NJA 1987 s. 535). Om meddelandet däremot, exempelvis på grund av massmedias missförstånd skulle få en räckvidd som går utöver dess naturliga tolkning, skulle däremot inte det allmänna i regel kunna göras ansvarigt för sådana konsekvenser. Också denna kategori kan avgränsas genom uttrycket att de är "direkt berörda" av uttalandet.

I fråga om brister i *offentlig kontroll* framstår det som rimligt, att var och en som denna kontroll avser att skydda också får kräva skadestånd, när skyddet slår fel. Detta kan ses som en direkt tillämpning av principen om skyddade intressen. De flesta typer av kontroll torde för övrigt ta sikte på risker för person- eller sakskada; ett undantag är Finansinspektionens kontroll över bank- och försäkringsrörelse, där med hänsyn till kontrollens art skadeståndsansvar torde få begränsad praktisk betydelse (jfr prop. 1972:5 s. 521, vilka uttalanden torde ha betydelse också i dagens rättsläge; jfr Bengtsson 1990, s. 81 ff).

Utöver de inskränkningar i rätten till skadestånd som på detta sätt skulle framgå av lagreglerna måste naturligtvis sådana grundsatser

som adekvat kausalitet och tredjemansskada gälla också i de angivna fallen.

Motsvarande problem kommer upp vid sådana åtgärder som medför ersättningsskyldighet enligt den föreslagna LSM. Där skulle därför införas en liknande regel om vem som kan erhålla skadestånd, om bestämmelser av det angivna slaget tas in i skadeståndslagen.

En tänkbar lagtext skulle i så fall kunna vara följande.

3 kap. 4 § skadeståndslagen

Om skadeståndsansvar enligt 2 § för ren förmögenhetsskada grundas på felaktigt beslut, utgår ersättning till dem som beslutet angår. Grundas sådant skadeståndsansvar på fel eller försummelse i kontrollverksamhet, utgår ersättning till dem som kontrollen avser att skydda.

Om skadeståndsansvar enligt 2 eller 3 § för ren förmögenhetsskada grundas på fel eller försummelse vid upplysning, rådgivning eller annat meddelande utgår ersättning till dem som meddelandet får anses riktat till eller annars kan anses direkt beröra.

7 § förslaget till lag om skadestånd p.g.a. vissa myndighetsåtgärder

Ersättning på grund av beslut eller åtgärd som avses i 2-5 §§ utgår till den som beslutet eller åtgärden angår.

Ersättning enligt 2-5 §§ omfattar personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och lidande.

12.5.2 Vi föreslår inte någon lagreglering av principen om skyddat intresse

Mot denna lösning kan emellertid riktas en rad invändningar. Den skisserade lagtexten är ganska intetsägande och ger i och för sig knappast någon säker ledning hur långt ansvaret går. Det avgörande skulle då vara de uttalanden i skadeståndslagens förarbeten som den ytterst går tillbaka på och de kompletterande motivuttalanden som kan göras i detta lagstiftningsärende. Vidare har principen om skyddat intresse som sagt en räckvidd långt utöver de situationer vi nu berört. Det är fråga om en allmän skadeståndsrättslig grundsats, som kan bli tillämplig vid alla typer av skador, och även vid enskild verksamhet. Att ge särskilda regler härom när det gäller det allmännas ansvar kan närmast te sig missvisande genom att ge anledning till omotiverade motsatsslut. Att skapa en allmän lagregel som klargör innebörden av begreppet skyddat intresse ligger givetvis inte inom gränserna för vårt nuvarande uppdrag. Någon sådan reglering finns veterligen inte heller i andra jämförliga länder. (Jfr dock den kortfattade formuleringen i

823 § BGB, där det talas om ansvar för den som "gegen ein den Schutz eines anderen bezweckendes Gesetz verstösst".)

Enligt vår mening talar övervägande skäl mot att söka lagfästa principen i fråga och vi avstår därför från att lägga fram något sådant förslag. I specialmotiveringen återkommer vi till frågan, hur principen om skyddat intresse skall tillämpas när ansvaret grundas på de nya regler vi föreslår.

13 Ansvar för ideell skada

13.1 Inledning

Inom skadeståndsrätten skiljer man mellan ekonomisk och ideell skada. Gränsen mellan de två typerna av skada är inte helt skarp men man kan enkelt uttrycka det så att medan ekonomisk skada är en skada som kan mätas i pengar så är ideell skada en skada som inte är av ekonomisk natur, dvs. en skada som inte medför någon förlust som är direkt ekonomiskt mätbar. Man brukar använda termer som *kränkning* och *intrång i någons rätt* för att beskriva de handlingar som orsakar ideell skada och uttrycket *lidande* är det som oftast används för att beteckna den smärta eller rädsla eller det obehag som utgör själva den ideella skadan. Ofta uppkommer både ekonomisk och ideell skada som en följd av samma händelse. Den som blir misshandlad orsakas ekonomisk skada i form av kostnader för t.ex. läkarvård och förstörda kläder, men också den kränkning och det lidande som brottet innebär anses utgöra en skada som drabbar den misshandlade. På samma sätt anses den som häktas såsom misstänkt för brott, men därefter inte fälls till ansvar, kunna drabbas dels av ekonomisk skada om han t.ex. förlorar inkomst, dels av ideell skada genom den kränkning han utsätts för när han blir utpekad som brottsling och det lidande det medför att sitta inlåst. I vissa situationer anses ideell skada uppkomma utan att det samtidigt föreligger någon ekonomisk skada. Ett exempel kan vara när någon genom ett fel i ett dataregister utpekas som brottslig eller sjuk. Detta kan medföra ekonomisk skada om den felaktiga uppgiften leder till att ett begärt lån inte beviljas, men vanligare är att den drabbade åsamkas enbart ideell skada genom utpekandet som innebär en kränkning av den enskildes heder och integritet.

Skadeståndet vid ekonomisk skada är avsett att återställa de ekonomiska förhållanden som rådde före skadan. Skadeståndet vid ideell skada skall däremot inte ersätta någon ekonomisk förlust, utan kan sägas vara avsett att ge den skadelidande möjlighet att som kompensation för ett angrepp han fått utstå mot sin personliga integritet eller mot något annat ideellt intresse kunna köpa eller göra något han önskar. Samtidigt är skadeståndet avsett att ge den skadelidande upprättelse efter kränkningen, i vissa fall genom ett rent symboliskt penningbelopp. (Så sker exempelvis ofta i tryckfrihetsmål.)

I svensk skadeståndsrätt är huvudregeln att ersättning endast utgår för ekonomisk skada. I vissa fall kan dock den skadelidande få kompensation även för ideell skada men det kräver i princip stöd i lag. SkL innehåller särskilda bestämmelser om ersättning för ideell skada och enligt TF kan ersättning för skada vållad av tryckfrihetsbrott omfatta även ideell skada. Skadeståndsbestämmelser som medger ersättning för ideell skada finns också i vissa andra lagar. Ideell skada ersätts således *vid kränkningar av den personliga integriteten* enligt LEF, samt enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182). Bestämmelser om ersättning för ideell skada *vid intrång i särskilda rättigheter* finns i ett antal olika lagar främst inom immaterialrätten (patentlagen m.fl.). Inom arbetsrätten finns möjlighet att *vid kränkning av arbetsrättsliga intressen* kräva ersättning för ideell skada (som där kallas allmänt skadestånd).

På senare år har det tillkommit flera nya lagregler som medger rätt till ersättning för ideell skada och intresset för denna typ av skador har ökat. Man talar om en utvecklingslinje inom svensk skadeståndsrätt som innebär att utrymmet för ersättning för ideell skada utanför personskadeområdet sakta utvidgas. Det är mot den här bakgrunden man får se vårt uppdrag, som i denna del enligt direktiven är att undersöka "om ersättning som det allmänna skall betala till enskilda på grund av skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning bör bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse".

För att kunna svara på frågan om enskilda skadelidande i dag får skälig ersättning för ideell skada när sådan skada uppkommer i samband med myndighetsutövning, måste man göra klart vilka kränkningar som i allmänhet bör föranleda rätt till ersättning för ideell skada. Man måste vidare sätta skador vållade i samband med myndighetsutövning i relation till andra typer av skador, för att därigenom kunna bedöma om det är motiverat att utvidga det allmännas ansvar för ideell skada som vållas av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Vi gör därför först en kort genomgång av nuvarande lagregler om ersättning för ideell skada, för att visa hur de är utformade och vilka överväganden som legat till grund för dem, och diskuterar därefter om det finns skäl att utvidga rätten till ersättning för icke ekonomisk skada som vållats vid myndighetsutövning.

Kommittén om ideell skada (Ju 1989:01) arbetar för närvarande med att se över främst reglerna om ersättning för ideell skada i samband med personskada. Den följande framställningen bygger delvis på uppgifter ur det delbetänkande som den kommittén lade fram i september 1992 (SOU 1992:84), samt på referatet av ett anförande som utredningens ordförande, justitierådet Edvard Nilsson,

höll vid det 32:a nordiska juristmötet i Reykjavik 1990 (NJM 1990 s. 105).

13.2 Nuvarande lagregler om ersättning för ideell skada

13.2.1 Skadeståndslagen

Allmänt

Enligt skadeståndslagen kan ersättning för ideell skada utgå enligt två olika regler. Enligt 5 kap. 1 § omfattar skadeståndet vid personskada, förutom ersättning för sjukvårdskostnader och andra utgifter samt inkomstförlust även ersättning för *sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt*. Enligt 1 kap. 3 § ersätts *lidande* som tillfogas någon *genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller olaga diskriminering eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning*. Ersättning enligt 1 kap. 3 § utgår oavsett om det uppkommit någon personskada.

Såvitt här är av särskilt intresse skiljer sig bestämmelsen i 5 kap. 1 § SkL från den i 1 kap. 3 § genom att den sistnämnda för sin tillämpning förutsätter att skadan tillfogats genom en brottslig handling. Den som uppsåtligen eller av vårdslöshet orsakar en personskada blir ersättningsskyldig oavsett om handlingen innefattar brott. Om personskadan ersätts utgår även ersättning, enligt 5 kap. 1 §, för sådan ideell skada som är en följd av personskadan. När ideell skada - lidande - uppkommer utan samband med personskada ersätts den däremot enligt skadeståndslagen enbart om den vållats genom något sådant brott som anges i 1 kap. 3 §. Det bör anmärkas att om ett brott som omfattas av bestämmelsen i 1 kap. 3 § vållar personskada kan den skadelidande samtidigt vara berättigad till ersättning för ideell skada enligt båda de nu beskrivna reglerna.

Det som nu sagts om ersättning för ideell skada kan jämföras med vad som gäller vid ren förmögenhetsskada, dvs. ekonomisk skada som uppkommer utan samband med person- eller sakskada. Enligt huvudregeln i 2 kap. 4 § SkL ersätts ren förmögenhetsskada endast om skadan vållats genom brott, men i detta fall oavsett vilket brott det är fråga om. Det finns dock ett undantag, nämligen när ren förmögenhetsskada vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Sådan skada ersätts, enligt den särskilda regeln om det allmännas ansvar i 3 kap. 2 §, oavsett om det föreligger brott eller ej.

Vi behandlar inte vidare bestämmelsen i 5 kap. 1 § SkL. Frågan

om ersättning för ideell skada i samband med personskada utreds som nämnts av kommittén om ideell skada, och det finns ingenting som tyder på att det i denna del finns skäl att särbehandla det allmänna. (Vissa speciella regler finns dock i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.) Det finns inte heller anledning att i detta sammanhang särskilt ta upp reglerna om tryckfrihetsbrott och den möjlighet till ersättning för ideell skada som ges enligt TF. Såsom vårt uppdrag utformats finns det däremot skäl att se närmare på regeln i 1 kap. 3 § SkL som behandlar ersättning för kränkning genom brott. När vi i det följande talar om ideell skada avses därmed sådant lidande som inte är en följd av personskada.

1 kap. 3 § SkL - ersättning för kränkning genom brott

Ersättning för kränkning genom brott har gamla anor i svensk rätt och kan sägas ha sina rötter i de medeltida landskapslagarnas botsystem där den som skadades av ett brott hade rätt till del av den utmätta boten. När botsystemet avvecklades och nya strafformer infördes minskade den skadelidandes möjligheter att få sådan ersättning och först med 1864 års strafflag infördes en självständig rätt till skadestånd för den som orsakats lidande genom brottsliga angrepp på hans *frihet eller ära*. Genom 1972 års skadeståndslag utvidgades möjligheterna till ersättning för kränkning genom brott och den nu gällande bestämmelsen i 1 kap. 3 § innebär att ersättning kan utgå även för sådant lidande som vållats av ofredande, m.fl. kränkande gärningar av annat slag än brott mot personlig frihet eller ära.

Vilka brott ger då i dag, enligt 1 kap. 3 § skadeståndslagen, rätt till ersättning för ideell skada utan att det behöver ha uppkommit någon personskada? Utan att gå in i detalj kan sägas att "brott mot den personliga friheten" i första hand avser brotten människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge och olaga tvång (4 kap. 1-4 §§ BrB), samt sådana sexualbrott som innebär angrepp på person. Uttrycket "annat ofredande som innefattar brott" omfattar ett stort antal brottsbalksbrott, förutom brottet ofredande t.ex. olaga hot, hemfridsbrott, vissa sexualbrott, misshandel, rån, utpressning och vissa allmänfarliga brott. "Ärekränkning eller dylik brottslig gärning" omfattar förutom brotten i 5 kap. BrB (som har rubriken Om ärekränkning), även sådana brott som falskt eller obefogat åtal, falsk eller obefogad angivelse, mened med uppsåt att skada oskyldig liksom någon gång osann partsutsaga. Vi återkommer nedan till frågan i vilken utsträckning ämbetsbrott kan föranleda ersättning enligt 1 kap. 3 § SkL.

Bestämmelsen i 1 kap. 3 § har varit föremål för överväganden av kommittén om ideell skada. I avsnitt 13.3 nedan behandlas den

kommitténs förslag till en ny utformning av bestämmelsen om ersättning för kränkning genom brott.

13.2.2 Lagen om ersättning vid frihetsinskränkning

Vi har i avsnitt 10 utförligt behandlat lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF). Möjligheten att ge ersättning för det lidande som en frihetsinskränkning medfört infördes med lagen (1945:118) om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m.fl. Där stadgades dock som en förutsättning för sådan ersättning att det måste föreligga synnerliga skäl. Denna begränsning togs bort med införandet av den nuvarande 1974 års lag.

Liksom bestämmelsen i 1 kap. 3 § skadeståndslagen är ersättningsregeln i LEF avsedd att kompensera den som blivit utsatt för en kränkning av den personliga integriteten. Det är här i första hand fråga om den kränkning med åtföljande lidande som själva frihetsinskränkningen inneburit men också om det lidande som kan orsakas av att bli utpekad som brottsling. Ersättning enligt LEF förutsätter inte att skadan uppkommit genom brott.

Enligt 5 § LEF omfattar ersättning enligt lagen utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och *lidande*, dvs. samma uttryck som används i 1 kap. 3 § skadeståndslagen. Lagtexten ger inga anvisningar om hur ersättningen för lidande enligt LEF skall bestämmas. I utredningsförslaget (SOU 1972:73 s. 145 ff. och 185 f.) hade man, för att undvika svårigheterna att uppskatta den ideella skadans storlek, föreslagit att ersättning skulle utgå med ett normaliserat belopp som skulle fastställas enligt en taxa baserad på frihetsberövandets längd och knuten till basbeloppet. Detta förslag godtogs dock inte och ersättningen för lidande skall därför, liksom när det gäller övriga skador, bestämmas individuellt så att den motsvarar den skada som uppkommit i varje enskilt fall.

I propositionen (prop. 1974:97) gjorde departementschefen vissa uttalanden beträffande vilka omständigheter som borde kunna tillmätas betydelse vid bestämmande av ersättning för lidande. Inledningsvis konstaterade han att det var uppenbart att den enskildes upplevelse av en frihetsinskränkning varierar kraftigt från fall till fall, och att omständigheterna kring ingripandet undantagsvis kan vara sådana att frihetsinskränkningen inte alls eller i mycket ringa grad medför lidande. Detta kunde exempelvis gälla "en person som under lång tid har missbrukat sprit eller narkotika och som saknar fast bostad och anställning" (prop. s. 72). Bortsett från de förhållanden som rör den skadelidandes person kunde det finnas skäl att ta hänsyn även till formerna kring frihetsinskränkningen, t.ex. om grunden för ingripandet var ett påstått brott eller ett påstått vårdbehov. Även

graden av publicitet kring beslutet om frihetsinskränkning borde enligt departementschefen kunna tillmätas betydelse. Även frihetsberövandets längd måste givetvis vägas in i bedömningen, men betydelsen härav befanns kunna variera från fall till fall. I vissa situationer kunde således enbart det förhållandet att ett frihetsberövande verkställts orsaka ett så påtagligt lidande att det i jämförelse därmed var mindre viktigt hur lång verkställigheten varit, medan i andra situationer förhållandet kunde vara det motsatta.

I fråga om ersättningens storlek konstaterades sammanfattningsvis i propositionen att den nya lagen inte behövde innehålla några regler om hur ersättningen borde bestämmas, utan att i stället allmänna skadeståndsprinciper skulle bli tillämpliga. Till dessa hörde även att den som begär skadestånd har att visa att skada uppstått och hur stor den är. Det sätt på vilket skadan hade tillfogats ansågs dock tala för att det inte borde ställas alltför stora krav på den enskilde i detta avseende.

Den som är berättigad till ersättning enligt LEF skall således kompenseras, inte bara för ekonomisk skada utan också för ideell skada som är en följd av frihetsinskränkningen. Det är i första hand JK som prövar anspråk på ersättning enligt LEF, och den som inte är nöjd med vad JK bestämmer får väcka talan mot staten vid allmän domstol. Sådana mål är dock mindre vanliga och det är därför främst JK som skapat nu gällande praxis på området.

För att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning i fråga om krav på ersättning för lidande har JK skapat vissa riktlinjer för bedömningen av dessa ärenden. Man utgår från frihetsberövandets längd och väger därefter in faktorer som frihetsberövandets art och om åtgärden föranletts av misstanke om ett särskilt allvarligt brott. Att värdera lidande är givetvis mycket svårt och i realiteten tillämpas här, liksom när det gäller ersättning för ideell skada enligt skadeståndslagen, vissa riktlinjer för bedömningen som i mycket liknar en normalisering. Den som är berättigad till ersättning efter att ha suttit frihetsberövad en månad torde för närvarande i normalfallet erhålla cirka 12 000 kr för det lidande som orsakats honom, medan motsvarande ersättning för ett till två dygn är cirka 3 000 kr.

Vi har ovan (avsnitt 10) föreslagit att en ny lag, lagen om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM) skall ersätta den nuvarande LEF. Samtidigt föreslår vi en omfattande utvidgning av den nya lagens tillämpningsområde jämfört med LEF. Vi återkommer i specialmotiveringen till frågan vilken betydelse detta får när det gäller rätten till ersättning för ideell skada i dessa fall.

13.2.3 Andra integritetskränkningar

Datalagen (1973:289), som behandlar hanteringen av personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling, innehåller olika regler till skydd för den personliga integriteten, bl.a. om rätt till skadestånd. Enligt 23 § datalagen, som ålägger ett strikt ansvar, skall den registeransvarige utge ersättning om registrerad tillfogas skada genom att personregister innehåller oriktig eller missvisande uppgift om honom, eller om någon tillfogas skada genom vissa databrott. I paragrafens tredje stycke stadgas att "Vid bedömande av om och i vad mån skada enligt första eller andra stycket har uppstått skall hänsyn även tas till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse". Ersättning utgår således även för ideell skada, vilken här kan beskrivas som det obehag och den integritetskränkning som den oriktiga eller missvisande uppgiften vållar. För att skadestånd skall utgå i ett konkret fall krävs att den skadelidande har blivit utsatt för en kränkning som inte är obetydlig. (Se prop. 1986/87:116 s. 19.) Det har överlämnats åt rättstillämpningen att bestämma ersättning enligt 23 § datalagen med tillämpning av allmänna skadeståndssrättsliga principer och med beaktande av de intressen som datalagen skall skydda.

Ursprungligen omfattade skadeståndsregeln i datalagen enbart det fallet att skada uppkommit till följd av att ett personregister innehöll en felaktig uppgift. I förarbetena till bestämmelsen uttalade departementschefen att han inte var beredd att utsträcka rätten till ersättning för ideell skada även till fall då en brottslig handling visserligen avsett datalagrat material men inte i sig medfört att någon personuppgift fått oriktigt innehåll (prop. 1973:233 s. 149). Bestämmelsen ändrades emellertid år 1987. Därvid uttalade departementschefen att man borde bringa klarhet i rättsläget genom att uttryckligen föreskriva att ersättning för ideell skada kan utgå vid brott som avses i datalagen. Han menade vidare att möjligheten att få ersättning för ideell skada var naturlig på ett område där skada ofta kan drabba i form av intrång i den personliga integriteten. Att ge rätt till ersättning för ideell skada vid brott mot datalagen ansåg han också ligga i linje med den allmänna utvecklingen på skadeståndsrättens område. I samband med lagändringen 1987 diskuterades om skadeståndsbestämmelsen borde föras in i skadeståndslagen men man valde att behålla den i datalagen med motiveringen att skadeståndslagen i första hand borde reserveras för regler av mera allmän räckvidd, medan regler som endast berör ett speciellt område borde tas in i den särskilda lagstiftning som gäller på det området (prop. 1986/87:116 s. 20 f.).

De praktiska erfarenheterna av datalagens skadeståndsregel är begränsade eftersom antalet skadeståndsärenden varit litet. De allra flesta av dessa har avsett anspråk mot staten som slutligt reglerats av

JK. I de fall skadestånd medgetts har det oftast handlat om förhållandevis låga belopp. Vanligast tycks ha varit krav på grund av påstådda fel i bilregistret eller parkeringsanmärkningsregistret vilka medfört skadeståndsskyldighet för trafiksäkerhetsverket eller berörd länsstyrelse. Det har även förekommit ärenden som rört bl.a. fel i en länsstyrelses skatteregister, oriktig adressuppgift i folkbokföringsregistret, fel i kronofogdemyndighetens register över skattekrav, oriktig registrering i kriminalregistret, felaktig uppgift i ett sjukförsäkringsregister och ofullständiga uppgifter i ett register som utgjort underlag för inkallelse till krigsförbandsövning. I regel har ersättningen i dessa ärenden fastställts till belopp mellan 500 och 5 000 kr. Bland de fåtaliga domstolsavgöranden som finns har Stockholms tingsrätt i två domar 1987 resp. 1990 samt Svea hovrätt i en dom 1990 tillerkänt ersättning för lidande till följd av dataintrång med runt 10 000 kr. En redogörelse för denna praxis finns i Datalagsutredningens delbetänkande Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området (SOU 1991:62 s. 96 ff.). Det bör noteras att också register som innehåller upplysningar av mindre personlig natur omfattas av datalagens bestämmelser, om personuppgifterna direkt eller med hjälp av någon form av kod kan hänföras till en viss person.

I Datalagsutredningens ovan nämnda betänkande (s. 111) görs följande överväganden när det gäller frågan om skadestånd enligt datalagen:

> De skadeståndsregler som finns i den nuvarande datalagen bör kunna föras in även i en framtida datalag. Ersättning bör alltså också framdeles utgå om någon tillfogas skada genom att en persondatamängd innehåller oriktig eller missvisande uppgift om honom eller henne.
>
> Med hänsyn till den lösning som utredningen förordar beträffande vem som skall bära ansvaret för personuppgifter som förs med ADB ... bör skadeståndsansvaret även i framtiden vara strikt till sin natur, dvs. gälla oberoende av vårdslöshet.
>
> En bestämmelse om skadestånd vid brott mot datalagens regler bör också ingå i en framtida datalag.
>
> Liksom i dag bör ersättning även kunna utgå för s.k. ideell skada. Med hänsyn till den skärpta syn på straffnivån som utredningen redovisat i föregående avsnitt bör en höjning av skadeståndsbeloppen i dessa fall också ske. Enligt utredningens mening bör skadeståndets storlek vid det slag av integritetskränkning som kommer i fråga vid brott mot datalagen i vissa fall kunna jämställas med de belopp som utdöms för annan kränkning av personlig integritet, exempelvis i fall av fysiskt övervåld. Utredningen tänker t.ex. på det ärende ... som avsåg felaktig uppgift i socialstyrelsens register över sluten psykiatrisk vård. Det innebär att ersättningsbeloppen i jämförelse med Justitiekanslerns nuvarande praxis i dessa fall bör höjas väsentligt.

Datalagsutredningens delbetänkande har remissbehandlats och de flesta remissinstanser har tillstyrkt eller lämnat utredningens förslag i denna del utan erinran. Justitiekanslern ställer sig dock tveksam till om ersättningsbeloppen bör höjas "väsentligt", och Hovrätten över Skåne och Blekinge anser inte att utredningen anfört tillräckligt övertygande skäl för en skärpning av straffskalan eller en höjning av skadeståndsbeloppen. Också vissa branschorganisationer är kritiska till skärpningar av straff- och skadeståndsansvaret. Datalagsutredningen har därefter avlämnat sitt slutbetänkande med förslag till ny datalag (SOU 1993:10). Där föreslås inga förändringar, i förhållande till den nuvarande lagens regler, i fråga om möjligheten att få ersättning för ideell skada. Utredningen föreslår dock att ersättningsbeloppen i vissa fall bör höjas väsentligt när det gäller skador orsakade av brott mot lagen. (Jfr 14.4 nedan.)

Också kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182) innehåller skadeståndsregler som medger ersättning för ideell skada vid kränkning av den personliga integriteten.

Enligt 21 § kreditupplysningslagen ersätts skada som till följd av kreditupplysningsverksamhet tillfogas någon genom otillbörligt intrång i hans personliga integritet eller genom att oriktig uppgift lämnas om honom, om inte den som bedriver verksamheten kan visa att tillbörlig omsorg och varsamhet har iakttagits. Ansvaret kan betecknas som ett presumtionsansvar. Liksom i datalagens bestämmelse anges vidare att hänsyn även skall tas till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse, när man bedömer om och i vad mån skada har uppkommit.

Enligt 18 § inkassolagen ersätts skada som till följd av inkassoverksamhet tillfogas någon genom otillbörlig påtryckning eller annan otillbörlig inkassoåtgärd. Vid bedömande om och i vad mån skada har uppstått skall också här hänsyn tas även till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. Skadeståndsansvaret är strikt men är - enligt vad som framhållits av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1985 s. 143 - begränsat till mera kvalificerade fall, främst allvarliga integritetskränkningar.

13.2.4 Intrång i immateriella rättigheter

Skadeståndsbestämmelser som medger ersättning också för sådana skador som inte är direkt ekonomiskt mätbara finns även i ett antal lagar som reglerar olika immateriella rättigheter (t.ex. upphovsrätt och patenträtt). I dessa lagar finns bland annat regler som skall skydda rättighetsinnehavaren mot intrång. Det kan vara straff- och skadeståndsbestämmelser samt i vissa fall regler som gör det möjligt att t.ex. genom förbud eller beslag stoppa ett pågående intrång.

Skadestånd kan också här åläggas utan att det förekommit brottsligt handlande men för att ersättning skall utgå också för ideell skada krävs det att intrånget skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Bestämmelser som medger ersättning för ideell skada vid intrång i immateriella rättigheter finns, enligt den sammanställning som gjorts av kommittén om ideell skada, i 54 § upphovsrättslagen (1960:729), 17 § lagen (1960:370) om rätt till fotografisk bild, 3 § lagen (1978:800) om namn och bild i reklam, 23 § namnlagen (1982:670), 58 § patentlagen (1967:837), 7 § lagen (1986:1425) om skydd för kretsmönster i halvledarprodukter samt i 9 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

Dessa ersättningsregler skiljer sig delvis från de tidigare beskrivna. I upphovsrättslagen och lagen om rätt till fotografisk bild används uttrycket att ersättning skall utgå också för "lidande eller annat förfång". Namnlagen och lagen om namn och bild i reklam talar om "lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse", medan det i patentlagen och lagarna om skydd för kretsmönster resp. företagshemligheter sägs att vid bestämmande av ersättningens storlek hänsyn även skall tas "till innehavarens intresse av att intrång inte begås och till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse".

Det kan noteras att varumärkeslagen (1960:644) och mönsterskyddslagen (1970:485), som också innehåller skadeståndsbestämmelser till skydd för den som utsätts för intrång i immateriella rättigheter, inte medger ersättning för icke ekonomisk skada. Nyligen har emellertid i en departementspromemoria (Skärpta åtgärder mot immaterialrättsliga intrång, Ds 1993:24) lagts fram förslag som innebär bl.a. att även vid varumärkesintrång och mönsterintrång ersättning skall kunna bestämmas med hänsyn tagen till "omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse". (Se vidare förslagen till ändringar i 38 § varumärkeslagen och 36 § mönsterskyddslagen.)

Medan samtliga de skadeståndsbestämmelser som beskrivits i föregående avsnitt främst syftat till att kompensera enskilda skadelidande som blivit utsatta för någon form av kränkning av sin personliga integritet, så har vissa av bestämmelserna om ersättning vid intrång i immateriella rättigheter mera karaktär av en *sanktion* gentemot den som gjort intrång i någon annans rätt. I förarbetena till skadeståndsbestämmelsen i patentlagen, som tillkom 1986, talas uttryckligen om skadeståndets betydelse i preventivt hänseende. Man förutsätter att hotet om skadestånd kan avhålla från patentintrång och konstaterar att skadestånden bör ligga på en sådan nivå att det aldrig kan bli ekonomiskt fördelaktigt att kalkylera med ett obehörigt intrång. Skadeståndet är här inte främst avsett att kompensera den skadelidande utan syftet är i lika hög grad att förhindra vidare intrång. Skadeståndssanktionen har i detta avseende bedömts som

mera effektiv än straff. Vissa immaterialrättsliga regler har dock utformats efter samma mönster som de tidigare beskrivna. Vid tillkomsten av upphovsrättslagens skadeståndsbestämmelse betonade således departementschefen i propositionen vikten av att man vid skadeståndsberäkningen fullt ut beaktade vad intrånget betytt för den drabbade i ekonomiskt *och ideellt* avseende. Ersättningen skulle bestämmas till ett belopp som kunde kompensera den skadelidande och departementschefen vände sig uttryckligen mot ett förslag som framförts under utredningsarbetet och som gick ut på att ersättningen, oavsett den faktiska skadans storlek, skulle kunna höjas när intrånget skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Detta menade han skulle få "närmast karaktär av privatbot, en påföljd som är tämligen främmande för svensk rättsuppfattning". (Prop. 1960:17 s. 294.)

Inom gruppen immateriella rättigheter finns således vissa ersättningsregler som, liksom när det gäller ersättning vid t.ex. frihetsinskränkning eller datafel, främst motiverats av omsorgen om den enskildes personliga integritet. I dessa fall står begreppet "ideell skada" för en sådan integritetskränkning, i form av personligt lidande eller obehag och besvär, som drabbar en enskild individ, ensam eller i kombination med ekonomisk skada. Ersättningsreglerna i patentlagen liksom i lagarna om skydd för kretsmönster och företagshemligheter har däremot en annan karaktär. Också här sägs visserligen att man skall beakta även andra än rent ekonomiska omständigheter, men det handlar i dessa fall snarare om att man velat skapa en möjlighet att ersätta den som drabbats av ett intrång fullt ut för uppkomna *ekonomiska förluster* trots att skadan inte kunnat till fullo styrkas. I patentlagens förarbeten sägs således att man kan använda intrångsgörarens vinst eller omsättning som riktmärke när man bestämmer ersättningen och att den omständigheten att patenthavaren befinner sig i underläge, och därmed har svårt att visa skadans storlek, kan användas som skäl för att öka ersättningen utöver den skada som faktiskt visats. Som ett särskilt skäl för en regel om ersättning för icke ekonomisk skada anförs också uttryckligen att en sådan möjlighet behövs därför att det ofta är mycket svårt att visa den ekonomiska skada som ett intrång i någon annans rätt medför för den drabbade. Man använder sig här av vad som kan betecknas som en fingerad ideell skada för att uppnå målsättningen att kunna ersätta den ekonomiska skadan fullt ut. Det kan noteras att detta bedömts som nödvändigt trots att det redan enligt den processuella bestämmelsen i 35 kap. 5 § rättegångsbalken är möjligt för domstolen att vid prövning av ett skadeståndsanspråk uppskatta skadan till skäligt belopp, när bevisning om skadan inte alls eller endast med svårighet kan föras.

13.2.5 Kränkning av arbetsrättsliga intressen

Inom arbetsrätten förekommer sedan gammalt ersättningsbestämmelser som omfattar också sådant obehag eller lidande som inte kan värderas i pengar. Denna typ av ideell skada anses kunna uppkomma vid kollektivavtals- och fredspliktsbrott, vid föreningsrättskränkning och könsdiskriminering liksom vid uppsägning eller avskedande i strid mot lag eller avtal. Också här har ibland ifrågasatts om det verkligen handlar om ersättning för skada eller om det snarare är fråga om en form av privaträttsligt straff, men systematiskt anses det ändå utgöra en särskild form av skadestånd för ideell skada som brukar kallas *allmänt skadestånd*. Dessa ersättningsregler betraktas dock samtidigt som den dominerande sanktionsformen inom arbetsrätten.

Bestämmelser om allmänt skadestånd finns i ett femtontal olika arbetsrättsliga lagar. Den centrala bestämmelsen är 55 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Där sägs att "Vid bedömande om och i vad mån skada har uppkommit för någon skall hänsyn tagas även till dennes intresse av att lagens eller kollektivavtalets bestämmelser iakttages och till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse". Uttryckssättet överensstämmer väl med det som använts i några av de ovan beskrivna immaterialrättsliga lagarna. I senare tillkomna arbetsrättsliga lagar sägs i stället vanligen att hänsyn skall tas till den kränkning som lagbrottet innebär.

Liksom ovan angetts beträffande de immaterialrättsliga lagarna har också de arbetsrättsliga ersättningsreglerna en utpräglat preventiv funktion. Detta är särskilt tydligt när allmänt skadestånd utdöms som en påföljd för brott mot säkerhets- eller ordningsföreskrifter i lag eller kollektivavtal. Vid sådana överträdelser kan man i realiteten inte fastställa eller ens uppskatta någon ideell skada utan skadeståndsbeloppet bestäms med hänsyn till förseelsens grovhet. Det allmänna skadeståndet fungerar också, liksom ovan angetts beträffande vissa av de immaterialrättsliga ersättningsreglerna, som ett slags surrogat för ersättning avseende ekonomisk skada. Ett viktigt argument vid reglernas införande var således även här att det förelåg svårigheter att bevisa vilken ekonomisk skada som ett visst avtalsbrott hade medfört.

Det allmänna skadeståndets storlek bestäms i varje enskilt fall efter en skälighetsuppskattning. Också här anses en viktig princip vara att skadeståndet skall bestämmas så att det inte i något fall kan vara lönsamt att bryta mot lag eller ingångna avtal. Arbetsdomstolen, som är den domstol som styr rättsbildningen inom arbetsrättsområdet, har i sin verksamhet utbildat en praxis som i praktiken innebär att det finns någorlunda bestämda normer för hur olika överträdelser skall värderas i skadeståndshänseende.

13.3 Kommittén om ideell skada

Kommittén (Ju 1989:01) om ideell skada skall enligt sina direktiv se över reglerna om ersättning för ideell skada i samband med personskada m.m. Utredningens huvuduppgift är att överväga om den nuvarande ersättningsnivån vid ideell skada bör höjas, vilka ersättningsprinciper som bör tillämpas och hur normer för att bestämma ersättningen bör fastställas. I direktiven sägs vidare bl.a. att det inte finns något behov av någon genomgripande ändring av ersättningssystemet på området men att det finns skäl att göra en allmän översyn av bestämmelserna om ideell skada.

Efter att tidigare ha avlämnat delbetänkandet HIV-smittade - ersättning för ideell skada (SOU 1991:34), har Kommittén om ideell skada i september 1992 presenterat ytterligare ett delbetänkande, Ersättning för kränkning genom brott (SOU 1992:84). I betänkandet behandlas frågan om ersättning för lidande enligt 1 kap. 3 § skadeståndslagen.

En viktig utgångspunkt för kommittén har varit att man med sitt förslag vill stärka brottsoffrens ställning. Det gäller inte minst kvinnor och barn som blir offer för sexuella övergrepp eller våld av annat slag i hemmet. Man uttalar härom att "generösa ersättningar kan bidra till att dessa brottsoffer ges en sådan möjlighet att förändra sin livssituation som kan vara nödvändig för att förhindra att de genom brottet får sin framtid helt förstörd". (A.a. s. 210.)

En helt annan utgångspunkt som kommittén om ideell skada också har haft är att man inte bör sträva efter att ersätta alla slag av kränkningar som kan uppkomma i samvaron mellan människor. Det är, menar man, oundvikligt att vi i det dagliga umgänget råkar ut för olika förtretligheter och irritationsmoment, men dessa måste den enskilde kunna tåla utan att få särskild ersättning. Det framhålls också att man inte velat lägga fram förslag som skulle kunna uppmuntra till skadeståndsprocesser om bagateller, och att en rättsordning som ger ersättning även för bagatellartade fall lätt skapar en penningfixering där ersättning begärs för i stort sett allt. Man skulle därmed riskera ett system där domstolarna dömer ut allt högre skadestånd, som till slut når helt orealistiska nivåer. Detta också sett mot bakgrund av att samhällets resurser är begränsade och bör användas där de bäst behövs.

Slutligen har man även haft som utgångspunkt att man bör sträva efter att så långt det är möjligt uppnå nordisk rättslikhet i fråga om ersättning för kränkning genom brott. Man konstaterar i den delen att även om reglerna utvecklats delvis olika i de nordiska länderna är likheterna betydligt större än skillnaderna och när det gäller ersättningsnivån sägs överensstämmelsen mellan länderna vara överraskande stor, även om utvecklingen i Norge och Sverige på senare

tid synes gå mot något högre nivåer än i Danmark och Finland. (A.a. s. 211.)

Kommittén om ideell skada föreslår mot den här bakgrunden att ersättning som avses i 1 kap. 3 § SkL alltjämt bör utgå bara vid vissa typer av brott som typiskt sett framstår som särskilt integritetskränkande. Ersättning bör liksom hittills endast komma i fråga vid sådana allvarligare kränkningar som förorsakar lidande, och bara när kränkningen tillfogats genom sådana brott som kränker den skadelidandes personliga integritet, dvs. dennes privatliv och människovärde. Detta gäller menar man brott riktade mot annans "person, frihet, frid eller ära". (Jfr betänkandets förslag till ny 2 kap. 3 § skadeståndslagen.)

I betänkandet sägs vidare att det visserligen förhåller sig så att de flesta brott som riktar sig mot enskilda upprör sinnena hos dem som drabbas. "Brotten ger upphov till känslor av skilda slag, såsom ilska, harm, förtrytelse, indignation, förbittring, grämelse ledsnad, sorg etc." (A.a. s. 227.) I enlighet med vad som redovisats ovan konstaterar emellertid kommittén att det inte är lämpligt med ett skadeståndsrättsligt system som medger ersättning för alla känsloyttringar av detta slag, utan att man i stället bör välja ut och medge ersättning i de mest angelägna fallen, som måste anses vara när den enskilde utsätts för brott som kränker hans personliga integritet. Också förmögenhetsbrott som rån och inbrott skall dock enligt förslaget kunna grunda rätt till ersättning om brottet i det enskilda fallet innebär en sådan kränkning av den skadelidande.

En fråga som Kommittén om ideell skada valt att inte ta upp i sitt betänkande är frågan om det finns behov av en allmän förstärkning av integritetsskyddet för enskilda personer i svensk rätt. I ett beskrivande avsnitt behandlas skyddet för den personliga integriteten i svensk och viss utländsk rätt men kommittén framför inga överväganden i denna del. Man säger sig inte kunna ta upp denna mera vidsträckta fråga inom ramen för sitt arbete och hänvisar till att frågan om en förstärkning av integritetsskyddet i svensk rätt för närvarande är föremål för ställningstaganden inom regeringskansliet. En av kommitténs ledamöter har reserverat sig mot detta och anser att man borde framlägga förslag till ökat personlighetsskydd. (Justitierådet Per Jermsten har numera, 1992-10-01, fått regeringens uppdrag att "utreda vissa frågor om skyddet för enskilda personers privatliv". Utredningen har beteckningen Ju 1992:C.)

Kommittén om ideell skada har inte heller tagit ställning till frågan om det bör införas en allmän möjlighet till ersättning för ideell skada i samband med oriktig myndighetsutövning. Man hänvisar i den delen till att det ankommer på denna kommitté att ta ställning till frågan om en sådan ersättningsmöjlighet bör införas.

13.4 Vårt uppdrag

I våra direktiv sägs att vi skall göra en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning, och därvid undersöka bl.a. om ersättning som det allmänna skall betala till enskilda på grund av skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning bör bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse.

Där anförs vidare.

> Sådana skadelidande som har rätt till ersättning enligt reglerna om det allmännas skadeståndsansvar torde sällan få full ersättning för den skada som de tillfogats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Det beror på att det vid förmögenhetsskador ofta är svårt för den enskilde att visa storleken av den skada som tillfogats honom. Det kan därför finnas anledning att överväga om inte ersättningen till den enskilde skall kunna bestämmas under hänsynstagande till också andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. Sådana skadeståndsregler är inte någon nyhet i svensk rätt utan har sedan länge funnits inom arbetsrätten och har relativt nyligen införts också i datalagen och på immaterialrättens område. På dessa rättsområden har det befunnits motiverat att ersättning kan lämnas för den kränkning som den skadelidande har utsatts för även om han inte kan styrka att han har vållats någon direkt ekonomisk skada.
>
> Kommittén bör således överväga om det finns anledning att låta ersättningen till den enskilde bestämmas under hänsynstagande till även andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. En sådan ändring av grunderna för beräkning av skadeståndet skulle bättre än vad nuvarande bestämmelser medger markera intresset av att kompensera den skadelidande fullt ut för skadan.

13.5 Våra överväganden

13.5.1 Inledning

Vi skall överväga om det är motiverat att införa en mera allmän rätt till ersättning för ideell skada som uppkommer vid felaktig myndighetsutövning. Det kan därvid vara lämpligt att inledningsvis ta reda på vilken kritik som har riktats mot de nuvarande reglerna och att undersöka om enskilda som skadas vid felaktig myndighetsutövning i allmänhet drabbas också av icke ekonomisk skada.

13.5.2 Kritiken mot de nuvarande reglerna

Enligt våra ovan citerade direktiv förhåller det sig i dag så att många

skadelidande inte får full kompensation för den skada de tillfogats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Det är emellertid viktigt att precisera vad som avses när man säger att den enskilde bör få "full kompensation".

Uttryckssättet i direktiven tyder närmast på att man där varit inne på den tankegång som ovan beskrivits i fråga om de arbetsrättsliga och vissa immaterialrättsliga ersättningsregler. Om många skadelidande inte får full kompensation skulle det med ett sådant synsätt bero på att det ofta är svårt att visa storleken av en uppkommen ren förmögenhetsskada. Införandet av en rätt till ersättning för "ideell skada" skulle mot den bakgrunden främst syfta till att kompensera den enskilde fullt ut för sådan ekonomisk skada som är svår att bevisa.

Samtidigt sägs emellertid i direktiven att det på vissa rättsområden befunnits motiverat att ersättning kan lämnas för en kränkning som den skadelidande har utsatts för. Önskan om ett större hänsynstagande till omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse skulle då innebära att man vill kunna kompensera den enskilde för lidande eller olägenheter som inte är av ekonomisk art.

Det är menar vi viktigt att göra klart om det är högre ersättning för ekonomisk skada eller rätt till ersättning för icke ekonomisk skada eller eventuellt båda dessa saker som man vill uppnå.

Vi har funnit att den kritik mot de nuvarande reglerna som föranlett uttalandet i direktiven främst torde ha haft sitt ursprung i vissa uppmärksammade fall där personer som blivit utsatta för myndighetsingripanden känt sig utpekade och kränkta. Dessa enskilda har menat att de genom obefogade och felaktiga åtgärder från det allmännas sida har vållats både ekonomisk skada och personligt lidande. De angivna förlusterna har därvid ofta varit stora och svårbedömda och de har inte sällan haft samband med den publicitet myndighetsåtgärderna rönt i massmedia. (I det s.k. Alvgardärendet förekom t.ex. flera olika uppgifter om vilka skador som vållats men beloppet preciserades aldrig närmare.) När kraven från enskilda i sådana fall inte medgetts har det berott på olika omständigheter; ibland har det inte kunnat konstateras fel eller försummelse hos någon myndighet, ibland har den enskilde inte kunnat visa att han faktiskt drabbats av en påstådd ren förmögenhetsskada och ibland har det inte funnits laglig grund för att utge ersättning för ideell skada. I andra fall har kritik riktats mot att den skadelidande inte kunnat få ersättning för rättegångs- eller ombudskostnader, liksom för ränteförluster. När det gäller krav enligt LEF har inskränkningen av ersättningsrätten till endast vissa typer av ekonomisk skada ibland ansetts drabba enskilda skadelidande, som därmed inte kunnat få full ersättning för sina skador.

Vad som nu sagt visar att den kritik som, bl.a. i direktiven, riktats

mot gällande regler av innebörd att skadelidande inte får full ersättning för uppkomna skador, inte enbart gäller frågan om ersättning för lidande. Kritiken har i lika hög grad avsett omfattningen och beräkningen av ersättning för ekonomisk skada.

Vår genomgång av domstolspraxis och ersättningsärenden som prövats av JK ger emellertid inte stöd för den i direktiven hävdade uppfattningen att de skadelidande *sällan* skulle få full kompensation för uppkomna skador. Att den beslutade ersättningen är lägre än det ursprungliga kravet betyder inte nödvändigtvis att den skadelidande inte fått full ersättning. Det kan i stället förklaras med att det ofta förekommer olika uppfattningar om en viss skadas storlek, liksom det kan råda tvekan om huruvida en viss skada är ersättningsgill. Detta är emellertid ingenting som är särskilt utmärkande för ersättningskrav riktade mot det allmänna. Sådana tvister förekommer i lika hög grad vid andra typer av skadeståndskrav eller i samband med försäkringsbolagens skadereglering. Det torde inte föresväva någon att förorda en ordning där man just när det gäller skadeståndskrav som riktar sig mot stat och kommun skulle godta den skadelidandes uppfattning utan att kräva utredning om en påstådd skadas omfattning. En annan sak är att bevisskyldigheten för den enskilde givetvis inte får sättas så högt att hans möjligheter till ersättning därmed urholkas. Vår uppfattning är att JK i sin skadereglerande verksamhet ställer rimliga krav på enskilda skadelidande i detta avseende. Här bör även påpekas att det inte finns några särskilda bestämmelser som reglerar frågan om ersättningens storlek vid skador på grund av felaktig myndighetsutövning. Vid bedömningen av sådana skador gäller, liksom i övrigt, att de ersättningsprövande myndigheterna har att tillämpa allmänna principer om ersättningens bestämmande vid olika typer av skador. (Jfr angående ideell skada t.ex. SOU 1992:84 s. 251 f.)

Även om vi inte funnit att personer som skadats av felaktiga myndighetsåtgärder sällan får full kompensation menar vi dock att det förekommer att enskilda skadelidande, med nuvarande regler, inte blir fullt ut ersatta för uppkomna skador. Som framgått av den tidigare redogörelsen för nuvarande lagregler om ideell skada, har sådana ersättningsregler i vissa fall införts med det egentliga syftet att åstadkomma en önskad nivå på ersättningen för ekonomisk skada. Det gäller främst vid vissa intrång mot immateriella rättigheter. Man skulle mot den bakgrunden kunna tänka sig att på motsvarande sätt, genom införandet av generella regler om ersättning för ideell skada vid felaktig myndighetsutövning, göra det möjligt att kompensera enskilda skadelidande även för svårbedömda ekonomiska skador.

Vi kan emellertid inte förorda en sådan metod när det gäller det allmännas skadeståndsansvar. Eftersom vi funnit att enskilda skadelidande inte alltid får den kompensation som de borde vara

berättigade till föreslår vi i detta betänkande ett antal olika förbättringar av skadeståndsreglerna. När det gäller ekonomiska skador har vi exempelvis pekat på betydelsen för den enskilde av att den s.k. standardregeln numera tagits bort, och innebörden av den objektiva culpabedömningen enligt 3 kap. 2 § SkL. Vi har vidare föreslagit att alla typer av ren förmögenhetsskada skall kunna ersättas enligt den nya lagen om skadestånd vid vissa myndighetsåtgärder (LSM). Om man finner att enskilda som skadas i samband med myndighetsutövning inte får full kompensation för uppkomna ekonomiska förluster finns det således anledning att t.ex. ifrågasätta om beviskraven är för höga, om man bör underlätta för den enskilde när han skall visa skadornas storlek eller om man bör låta ersättningsrätten omfatta ytterligare typer av ekonomisk skada. Dessa och liknande frågor har vi, som nyss sagts, behandlat i andra sammanhang. Frågan om enskilda skadelidande erhåller full kompensation för *ekonomisk skada* behandlar vi därför inte vidare här.

Vi menar att ersättning för ideell skada i detta sammanhang bör förbehållas dem som blivit utsatta för en kränkning av sin person eller av sin personliga integritet, eller som råkat ut för ett angrepp mot ett intresse eller en rättighet av ideellt slag. Ersättning för ideell skada bör avse skador som inte är av ekonomiskt slag och som inte egentligen kan värderas i ekonomiska termer. Det är frågan om behovet av en vidgad rätt till ersättning för sådana, i samband med myndighetsutövning uppkomna, kränkningar eller angrepp som vi nu skall diskutera vidare.

13.5.3 Ersättning för ideell skada - kopplingen till brott

Som ovan beskrivits är huvudregeln i svensk rätt att ersättning för ideell skada som inte är kopplad till personskada lämnas endast när skadan tillfogats genom vissa brott, som innebär en kränkning av den enskildes person eller av hans personliga integritet. Som en jämförelse kan nämnas att samma princip gäller enligt finsk rätt medan man i dansk och i viss utsträckning i norsk rätt tagit bort denna begränsning.

I den danska skadeståndslagen (26 §) stadgas att ersättning för icke ekonomisk skada utgår till den som utsätts för en rättsstridig kränkning av sin frihet, frid, ära eller person. Gottgörelsen skall i första hand kompensera kränkningen av den enskildes ära och självkänsla och utgöra ett skydd för privatlivets fred. Det krävs inte att kränkningen innefattar brott. Uttrycket rättsstridig kan antas innebära att det skall vara fråga om en culpös kränkning av viss grovhet. Enligt den norska skadeståndslagen finns möjlighet att ålägga den som, genom ett oaktsamt eller straffbart handlande, kränkt

någon annans ära eller privatlivets fred att utge ersättning även för icke ekonomisk skada. Sådan ersättning kallas "oppreisning". Om skadan vållats genom ärekränkning kan oppreisning även tillerkännas juridiska personer. De nu beskrivna skadeståndsreglerna är generella och gäller således oavsett vem som vållat skadan.

När Kommittén om ideell skada (se avsnitt 13.3 ovan) behandlar frågan huruvida rätt till ersättning för lidande enligt 1 kap. 3 § SkL alltjämt bör förutsätta brott tar man bl.a. upp de danska och norska reglerna och resonerar därvid kring det danska rättsstridighetsbegreppet som man inte finner invändningsfritt. Kommittén jämför lagstiftningsmodellen i Norge och Danmark med den svenska och konstaterar därvid att "det är för övrigt svårt att i dansk och norsk rätt finna exempel på fall där ersättning för kränkning av den personliga integriteten har getts när sådan ersättning inte hade varit möjlig också i Sverige enligt den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 3 § skadeståndslagen". (SOU 1992:84, s. 225.) Vidare sägs att även om kravet på brott tagits bort i dansk och norsk lag krävs det att kränkningen är av mera allvarligt slag, och även vid brott utgår ersättning endast i grövre fall. Utöver den nordiska jämförelsen diskuteras ytterligare ett antal argument för och emot en koppling till brott.

Kommitténs slutsats blir att det inte finns några särskilt starka skäl för att överge den nuvarande kopplingen mellan brott och ersättning för ideell skada och man föreslår därför att den skall kvarstå. Samtidigt sägs att om det anses önskvärt att vissa kränkningar av den personliga integriteten skall kunna ge ersättning för ideell skada, även om de inte innefattar brott, så bör man ta ställning till vilka dessa kränkningar är. Kommittén tar dock inte, som ovan beskrivits, någon sådan ställning med hänvisning till att frågan är alltför omfattande och hanteras i annat sammanhang. Man anför därjämte ett ytterligare skäl, av mera rättsteknisk natur, för att behålla den nuvarande ordningen. En ändring skulle kunna medföra ett haltande rättsläge, nämligen om man samtidigt behåller kravet att skadan skall ha orsakats av ett brott när det gäller ersättning för ren förmögenhetsskada enligt 2 kap. 4 § SkL.

Eftersom Kommittén om ideell skada valt att behålla kopplingen mellan vissa typer av brott och ersättning för ideell skada i skadeståndslagen (bestämmelsen i 1 kap. 3 § har dock omformulerats och i förslaget fått beteckningen 2 kap. 3 §) utgår vi i det följande från att detta alltjämt skall gälla som en allmän huvudregel. Den fråga som vi därmed har att ta ställning till är om det finns skäl att göra avsteg från denna huvudregel när det gäller det allmännas ansvar för ideell skada. Detta kan ske genom att låta även andra brott grunda rätt till ersättning för ideell skada eller genom att helt slopa kopplingen till brott.

13.5.4 Ersättning för ideell skada vid tjänstefelsbrott

Av särskilt intresse i detta sammanhang är frågan huruvida brott enligt 20 kap. brottsbalken, dvs. numera tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikt, kan utgöra brott som avses i 1 kap. 3 § SkL. Det bör då anmärkas att reglerna om det straffrättsliga tjänsteansvaret efter skadeståndslagens tillkomst varit föremål för två reformer - 1976 och 1989. (Se härom ovan avsnitt 4.5.1.)

I propositionen med förslag till skadeståndslag (som tillkom före såväl 1976 som 1989 års reformer av tjänsteansvaret men som ändå torde ge viss ledning) gjorde departementschefen vissa uttalanden angående tillämpningsområdet för bestämmelsen i 1 kap. 3 §. (Prop. 1972:5 s. 571.) Han angav att självständigt ämbetsbrott endast i vissa undantagsfall torde kunna anses utgöra sådant brott som avses i förevarande paragraf, men att det i och för sig var tänkbart att vissa former av tjänstemissbruk (20 kap. 1 § BrB) och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 §) kunde vara att anse som ofredande eller som gärning, vilken var att jämställa med ärekränkning. Avgörande för den frågan ansåg han borde vara *om den handlingsnorm vars åsidosättande konstituerade sådant ämbetsbrott kunde sägas ha den enskildes personliga integritet som skyddsobjekt*. Detta menade han kunde vara fallet när en tjänsteman missbrukade sin ställning till förfång för enskild eller när brott mot tystnadsplikt innebar en överträdelse av en sekretessregel som uppställts till skydd för enskilds intresse. Den omständigheten att ett tjänstefel medförde att någon berövades den personliga friheten torde däremot enligt hans uppfattning inte i och för sig föranleda att paragrafen blev tillämplig. En annan sak var att en sådan gärning samtidigt kunde utgöra annat brott som omfattades av bestämmelsen. Sammanfattningsvis uppgav han dock att den uppräkning av vilka brott som skulle anses omfattade av bestämmelsen i 1 kap. 3 § inte gjorde anspråk på fullständighet. Det kunde således inte uteslutas att ersättning för lidande borde utgå även vid andra brott än de som nämnts i propositionen. Det fick ankomma på domstolarna att med beaktande av grunderna för stadgandet och dess lydelse avgöra hur långt man borde gå när det gällde att genom skadeståndsansvar ingripa mot straffbara förfaranden, som innefattade angrepp på den personliga integriteten och därigenom beredde någon lidande.

Bertil Bengtsson tar i sin bok Skadestånd vid myndighetsutövning II (s. 142 ff) upp frågan huruvida ersättningsregeln i 1 kap. 3 § kan omfatta självständiga ämbetsbrott och menar därvid att utvecklingen medfört att departementschefens tolkning måste anses något för snäv. Även hans överväganden ligger dock i tiden före den senaste tjänsteansvarsreformen.

Tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikt, liksom brott mot

3 kap. 4 § TF (anonymitetsskydd), kan således grunda rätt till ersättning för ideell skada enligt 1 kap. 3 §. Att döma av departementschefens ovan beskrivna uttalanden skulle dock detta endast bli aktuellt i undantagsfall och det skulle snarare kunna komma ifråga att ålägga det allmänna, i egenskap av principal, ansvar för ideell skada enligt 1 kap. 3 § när en tjänsteman i tjänsten gör sig skyldig till något annat brott som omfattas av bestämmelsen, såsom t.ex. ärekränkning, ofredande eller liknande. (Tjänstefelsbrottet är subsidiärt, dvs. man dömer inte för tjänstefel om gärningen utgör brott enligt någon annan straffbestämmelse.) Med den nuvarande konstruktionen av tjänstefelsansvaret (se avsnitt 4.5.1) - som bl.a. innebär att även oaktsamhet som inte är grov kan medföra straffansvar - torde det dock, i linje med vad Bertil Bengtsson ovan anfört, finnas större möjligheter än tidigare att medge ersättning enligt 1 kap. 3 § när ett tjänstefelsbrott kränkt någon enskilds integritet och orsakat lidande.

Av betydelse är i detta sammanhang är också det förslag till ny utformning av 1 kap. 3 § SkL (2 kap. 3 § enligt förslaget), som lagts fram av kommittén om ideell skada (SOU 1992:84). Kommitténs förslag är i och för sig inte avsett att medföra någon utvidgning eller inskränkning i det nuvarande tillämpningsområdet för 1 kap. 3 §. Man anför härom att "bestämmelsen omfattar i stort sett samma brott som de som räknas upp i den nuvarande bestämmelsen". (A.a. s. 265.) Samtidigt innebär dock den valda utformningen av den nya 2 kap. 3 § att det saknar betydelse till vilken brottstyp en viss gärning rent straffrättsligt är att hänföra och att det avgörande i stället är "om brottet angriper ett sådant intresse som bestämmelsen avser att skydda". I specialmotiveringen nämns särskilt att brott mot tystnadsplikt (20 kap. 4 § BrB) kan innefatta sådant brott mot annans ära som bör föranleda rätt till ersättning för lidande. Vidare sägs att det avgörande för rätten till ersättning för lidande i fråga om andra ämbetsbrott, i överensstämmelse med gällande rätt, bör vara om den handlingsnorm vars åsidosättande konstituerar ett brott kan sägas ha den enskildes personliga integritet som skyddsobjekt. "Ersättning kan alltså komma i fråga, om ämbetsbrottet innefattar en allvarligare kränkning av den skadelidandes person, frihet, frid eller ära." (A.a. s. 270.)

Hittills har få ersättningskrav enligt 1 kap. 3 § på grund av tjänstefelsbrott prövats av domstol. Det föreligger ett refererat avgörande från Högsta domstolen där majoriteten fann att ersättning inte kunde utgå enligt 1 kap. 3 §. Samma bedömning gjordes av Göta hovrätt i en dom år 1991. (Se SOU 1992:84 s. 372.)

I det mål som prövades av Högsta domstolen (NJA 1977 s. 43) yrkades ersättning för den kränkning som en part och hans ombud utsattes för när de under en förlikningsförhandling i rätten av

domaren bryskt blev tillsagda att lämna rättssalen och tänka över saken. Högsta domstolens majoritet ansåg inte att domarens handlande innefattade något sådant brott som omfattades av bestämmelsen i 1 kap. 3 §. En skiljaktig ledamot fann att kränkning av den personliga integriteten förelåg och att ersättning för lidande därför skulle utgå.

I hovrättsfallet fördes talan mot en polisman som hade omhändertagit en 15-årig pojke när denne stört ordningen på en tillställning. Pojken togs in i en polisbil och fördes därefter till en plats utanför samhället där han lämnades kvar ensam. Polismannen dömdes för tjänstefel som bestod i att han lämnat pojken kvar på platsen, samt för misshandel i form av ett batongslag. Hovrätten ansåg inte att ersättning avseende ideell skada kunde utdömas för tjänstefelsbrottet, eftersom den brottsliga gärningen inte föll inom ramen för 1 kap. 3 §. Däremot utdömdes ersättning enligt 5 kap. 1 § SkL för ideell skada - sveda och värk - i anledning av misshandeln.

Som en kommentar kan sägas att majoritetens bedömning i det första fallet torde ha grundat sig på uppfattningen att kränkningen var alltför bagatellartad, medan hovrättens avgörande bestämts av att det åtalade tjänstefelsbrottet inte ansetts innefatta någon sådan kränkning som anges i 1 kap. 3 § SkL.

Här kan även nämnas att JK i ett ersättningsärende (JK 1989 C. 12) beslutat medge ersättning för det lidande som ett felaktigt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vållat en enskild person, K. Omständigheterna i ärendet var att en tjänsteman på försäkringskassan lämnat ut sekretessbelagda uppgifter angående tidigare sjukskrivningsperioder till K:s arbetsgivare. Åtal väcktes aldrig men JK fann att utlämnandet fick anses innefatta brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. Eftersom den sekretessregel som därmed hade överträtts hade uppställts uteslutande till skydd för den enskildes intresse ansåg JK att K därmed var berättigad att erhålla ersättning för det lidande som vållats honom. Ersättningen bestämdes till 2 000 kr.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det inte föreligger hinder mot att medge ersättning för ideell skada till den som blir kränkt av ett tjänstefelsbrott, men att den närmare tillämpningen av regeln i 1 kap. 3 § SkL har överlämnats till rättsutvecklingen.

13.5.5 En utvidgad rätt till ersättning för ideell skada vid särskilt ingripande myndighetsåtgärder

Om en tjänsteman i samband med myndighetsutövning gör sig skyldig till ett brott som omfattas av bestämmelsen i 1 kap. 3 § skadeståndslagen, (t.ex. olaga frihetsberövande, ofredande, ärekränkning och vissa typer av tjänstefel) kan den som drabbas, enligt vad som

framgått ovan, få ersättning för ideell skada. Om det allmänna vållar personskada utgår också ersättning för ideell skada, i form av bl.a. sveda och värk, enligt 5 kap. 1 §. Ideell skada ersätts vidare, enligt LEF, när någon utsätts för en sådan myndighetsåtgärd - frihetsinskränkning - som kan föranleda skadestånd enligt lagens bestämmelser. Ersättningsskyldighet omfattande ideell skada kan givetvis även åläggas det allmänna enligt övriga ovan beskrivna speciallagar, t.ex. om någon skadas genom ett fel i en myndighets dataregister eller om en myndighet gör sig skyldig till upphovsrättsintrång.

Det allmännas ansvar för ideell skada motsvarar således vad som gäller för privata skadeståndsskyldiga, men därutöver ansvarar det allmänna i dag när enskilda drabbas av kränkningar med anledning av frihetsinskränkningar, vissa tjänstefelsbrott och sekretessbrott samt vid brott mot anonymitetsskyddet enligt TF. När det gäller ersättning vid frihetsinskränkning krävs därvid inte att det förekommit något brott eller ens att någon varit oaktsam eller försumlig.

Den grundläggande bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § SkL omfattar emellertid inte ideell skada och det allmänna ansvarar således inte generellt för ideell skada som orsakas av fel eller försummelse vid myndighetsutövning på samma sätt som man ansvarar för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada.

Finns det då skäl att ytterligare utvidga möjligheterna för den enskilde att få ersättning för ideell skada som uppkommer i samband med myndighetsutövning? Som beskrivits ovan har Kommittén om ideell skada framhållit att man inte bör sträva efter att ersätta alla slag av kränkningar som kan uppkomma i samvaron mellan människor eftersom detta kan uppmuntra till processer om bagateller och dessutom leder till en penningfixering. Olika förtretligheter och irritationsmoment som uppkommer i kontakten mellan människor måste, menar man, i många fall kunna tålas utan krav på ersättning. Vi delar i och för sig denna allmänna uppfattning men vill å andra sidan hävda att det finns skäl som talar för en utvidgad rätt till ersättning för ideell skada som orsakas av felaktiga myndighetsåtgärder. Vi tänker då närmast på de speciella synpunkter som framträder i fråga om skadestånd vid offentlig verksamhet i allmänhet, och som redan diskuterats i tidigare avsnitt.

För den enskilde kan således en kränkande och respektlös behandling te sig alldeles särskilt nedsättande, när det gäller en oberättigad åtgärd av en myndighet. Handlingen kan uppfattas som ett uttryck för samhällets inställning till den enskilde, och därmed kännas som en stämpling vilket inte på samma sätt är fallet när det inträffade kan förklaras med enskilda personers illvilja eller omdömeslöshet. Myndighetsåtgärder som vidtas mot enskilda blir också ofta föremål för massmedias intresse vilket kan innebära en ökad

påfrestning. Med en rätt till skadestånd i dessa fall, även när ingreppet inte orsakat ekonomisk skada, markerar man det allmännas vilja att ta avstånd från det inträffade och klargöra att åtgärden varit oberättigad. Det ideella skadeståndet framstår därvid inte främst, som ofta annars när lidande ersätts, såsom ett medel för den skadelidande att påverka sin livssituation utan får närmast betraktas som en sorts upprättelse, vilken kan bidra till att återställa den skadelidandes självkänsla.

Vad som nu sagts gäller emellertid inte i lika hög grad alla former av myndighetsåtgärder utan resonemanget är framför allt relevant när handlingen utgör ett led i myndighetsutövning. Särskilt gäller det sådan myndighetsutövning som innebär ett intrång riktat mot den enskildes person eller personliga integritet. Som ofta betonats i det föregående, kan den enskilde då vara i ett speciellt underläge genom sin utsatthet och sitt beroende av myndighetens beslut och åtgärder.

Risken för att ett myndighetsingripande skall allvarligt kränka den enskilde blir givetvis särskilt stor när myndighetsutövningen gentemot den enskilde har starka inslag av tvång och medför ingrepp i hans grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Vi har därför, i avsnitt 10 ovan, föreslagit att ersättning för ideell skada bör kunna utgå också till den som utsätts för vissa andra ingripande myndighetsåtgärder än frihetsinskränkningar. Det gäller sådana myndighetsåtgärder som omfattas av den nya lagen om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder, LSM.

Användningen av sådana tvångsmedel som där anges lär i många fall medföra endast obetydlig eller ingen ekonomisk skada, men däremot måste dessa ingrepp, även när de inte innefattar brott, i regel anses utgöra så allvarliga kränkningar av den enskildes integritet att det är motiverat att här medge rätt till ersättning för ideell skada. Vi har föreslagit att ideellt skadestånd skall kunna utgå vid alla sådana åtgärder som omfattas av den nya LSM. (Här bortses från den speciella regeln om ersättning för skador orsakade av lagligt våld i 8 § LSM.) Därmed kommer rätten till ersättning för ideell skada att utvidgas till att omfatta flera kortvariga frihetsberövanden än nu samt ytterligare ett antal tvångsåtgärder som kränker den enskildes grundlagsskyddade rättigheter, utan att det behöver ha förekommit något brottsligt handlande från myndigheternas sida. I varje enskilt fall får prövas huruvida det uppkommit någon ideell skada och hur den i så fall skall värderas. Vi återkommer till den frågan i specialmotiveringen till LSM.

Vi har mot bakgrund av det ovan beskrivna rättsläget (avsnitt 13.5.4) övervägt om det finns skäl att, utöver den utvidgade möjlighet till ersättning för ideell skada som blir följden av den nya LSM, ytterligare skapa möjlighet till sådan ersättning genom att vidga tillämpningsområdet för bestämmelsen i 1 kap. 3 § SkL (eller motsv.)

så att den omfattar *alla* tjänstefelsbrott enligt 20 kap. brottsbalken. Vi anser dock inte en sådan långtgående reform vara motiverad. Det finns för det första många tjänstefelsbrott som inte alls kan påstås kränka någon enskild person eller någons personliga integritet på ett sådant sätt att det kan komma ifråga att utge ersättning för lidande. Som ett exempel kan nämnas en enskild person som inte får sin ansökan om byggnadslov beviljad, trots att han obestridligen har rätt därtill och som därigenom orsakas olägenheter och besvär. Även om den tjänsteman som vägrat bygglovet gjort sig skyldig till brott kan den enskilde i ett sådant fall knappast anses ha blivit kränkt på ett sådant sätt att det är rimligt att bevilja honom ersättning för lidande. Han bör däremot givetvis kompenseras för eventuella ekonomiska skador, vilket också skall ske enligt nu gällande regler. Med tanke på de många skiftande former som ett tjänstefelsbrott kan ha anser vi det således inte motiverat att generellt låta alla sådana brott omfattas av regeln i 1 kap. 3 § SkL.

Om man i stället försöker precisera vad som karaktäriserar de fall där ett ansvar för ideell skada bör kunna utkrävas, blir resultatet en beskrivning som i allt väsentligt överensstämmer med vad som ovan anförts när vi beskrivit innebörden av 1 kap. 3 § SkL. Som där framgått kan redan i dag vissa tjänstefelsbrott ge rätt till ersättning för ideell skada, och denna möjlighet torde komma att vidgas ytterligare om förslaget från kommittén om ideell skada genomförs så att "den som kränker annan genom brott mot dennes person, frihet, frid eller ära skall ersätta det lidande som kränkningen medför". (SOU 1992:84, förslaget till ny 2 kap. 3 § SkL.) Nu gällande regler måste i denna del enligt vår uppfattning anses tillfredsställande.

I ett vidare perspektiv kan det givetvis diskuteras om det över huvud taget är rimligt att hålla fast vid den avgränsning till vissa typer av brott som gjorts i 1 kap. 3 § SkL, och som i något modifierad form kvarstår i det ovan nämnda förslaget från Kommittén om ideell skada. Det kan t.ex. förefalla otillfredsställande att ersättning för lidande inte kan medges den som blivit utsatt för vissa typer av bedrägeri. (Jfr SOU 1992:84 s. 267.) Detta är dock en allmän fråga som ligger utanför vårt uppdrag. Någon anledning att särskilt reglera det allmännas ansvar i sådana fall finns inte.

Vi har slutligen övervägt om det finns skäl att införa en special-reglering av det allmännas ansvar så att utöver personskada, sakskada, och ren förmögenhetsskada också ideell skada alltid skulle ersättas enligt bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL. Även om vi, som ovan angetts, utgått från att kopplingen mellan brott och ersättning för ideell skada alltjämt skall vara huvudregel enligt skadeståndslagen kan man givetvis tänka sig en sådan lösning. Det står emellertid klart

att de allmänna betänkligheter mot en alltför långtgående möjlighet till ideellt skadestånd som beskrivits ovan också kan anföras mot en sådan reform. Man bör som där sagts med tanke på att samhällsresurserna är begränsade överväga var insatserna bäst behövs och man bör inte införa regler som uppmuntrar till processer om bagateller. Det finns en risk att så skulle bli fallet om man inför en allmän rätt till ideellt skadestånd på grund av felaktig myndighetsutövning. Regeln i 3 kap. 2 § SkL omfattar som tidigare beskrivits ett stort antal olika former av myndighetsutövning. (Jfr avsnitt 7.4.3 ovan.) Om man vidgar rätten till ersättning för ideell skada till att omfatta alla dessa sinsemellan olikartade skadefall skulle det riskera att urholka innebörden av begreppet ideell skada och minska betydelsen av den ersättning som ges till personer som blivit utsatta för verkligt allvarliga angrepp mot sin person eller sin personliga integritet. Vi anser därför att man i stället för en generell reglering bör välja att plocka ut de fall där ett utvidgat ansvar för ideell skada är särskilt angeläget, på det sätt som vi gjort i fråga om vissa särskilt ingripande myndighetsåtgärder.

14 Ansvar för skador orsakade av datafel

14.1 Inledning

Sedan skadeståndslagen trädde i kraft för tjugo år sedan har datateknik blivit ett allt viktigare hjälpmedel, i offentlig verksamhet liksom i samhället i stort. Utvecklingstakten inom detta område är mycket hög och gränserna för ADB-tekniken vidgas alltmer. Informationsteknologin, som bl.a. innefattar datortekniken, har kommit att användas inom de flesta samhällsområden och den påverkar i hög grad dagens samhällsutveckling. Till bilden hör även en ökning av antalet gränsöverskridande informationssystem och en fortgående internationalisering på ADB-området.

ADB-tekniken har lett till en automatisering av olika arbetsmoment och till en vidgad kunskapsspridning och ett ökat kunskapsutbyte genom olika typer av informationssystem. Enligt en studie av statistiska centralbyrån (Datorvanor 1990, utgiven av SCB och Dataföreningen i Sverige 1990) använde 1,5 miljoner svenskar år 1989 datorer i sitt arbete, vilket motsvarar 32 procent av alla sysselsatta. Över hälften av de statligt anställda använde datorer i sitt arbete, mot 14 procent inom kommuner och landsting.

Datorer används i olika former för kommunikation. Det finns således ett antal olika s.k. nätverk, t.ex. Datel, Datex, Datapak och ISDN, som gör det möjligt att kommunicera data i form av text, ljud och bild inom och mellan olika länder. Överföring av textmeddelanden med hjälp av datataknik sker genom bl.a. telex, teletex, telefax och elektronisk post.

Datorer används vidare för att samla och lagra stora mängder data. S.k. databaser finns för de flesta ämnesområden såsom ekonomi, teknik, medicin, samhällsvetenskap, juridik och dagsnyheter. Man räknar med att det finns drygt 5 000 allmänt tillgängliga databaser över hela världen.

Datortekniken har ett stort användningsområde när det gäller registerhållning. Insamling, systematisering och uppdatering av olika typer av register sker med hjälp av ADB, och detta innebär samtidigt att lagrade uppgifter blir lätt tillgängliga för många användare.

Aktiva kort eller "smart card" är en annan form av datoranvändning. Ett sådant plastkort i kreditkortsformat innehåller en mikrodator och kan användas t.ex. som identifiering för att få åtkomst till databaser, vid in- och utpasseringskontroll och som betalkort, medlemskort, hälsokort eller försäkringsbevis.

En teknik som breder ut sig är den optiska lagringstekniken som ger bl.a. persondatoranvändare snabb och billig tillgång till mycket stora informationsmängder, genom s.k. optiska lagringsmedia (t.ex. CD-skivan och CD-ROM).

"Multimedia" är ytterligare ett begrepp som förekommer i datasammanhang. Det står som ett samlingsnamn för ett antal olika tillämpningar som alla innebär att information av olika typer av media, t.ex. ljud, bild, film, text, grafik och data, hanteras av ett datasystem som presenterar informationen samlat. Multimedia kan användas av både enskilda och företag och förekommer redan i viss utsträckning för datorstödd presentation och utbildning, bl.a. inom postverket. Tekniken kan även användas för olika slags informationsanordningar, som kan bli aktuella också inom den offentliga sektorn. I USA förekommer således att offentliga myndigheter använder sig av multimedia för att lämna information till medborgarna.

Datatekniken och dess utveckling under de senaste åren har i utredningssammanhang senast beskrivits i Datalagsutredningens delbetänkanden, SOU 1990:61 Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag (avsnitt 6), SOU 1991:21 Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena (avsnitt 6.3), SOU 1991:62 Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området (avsnitt 2) samt i utredningens slutbetänkande SOU 1993:10 En ny datalag. I det senast nämnda betänkandet sägs i ett inledande avsnitt om den tekniska utvecklingen avslutningsvis följande.

> Av den lämnade redovisningen av datorteknikens utveckling framgår att det sker en allt ökande integration av funktioner och system. En följd av detta är att det inte längre är lätt att avgöra olika datorprograms möjligheter, t.ex. kan man i dag med ett datorprogram för ord- och textbehandling även utföra bl.a. kalkyleringar, administrationsfunktioner, datakommunikation och registerhantering. Ett annat exempel på hur funktionerna alltmer integreras är de s.k. kontorsinformationssystemen. Den information som lagras blir alltmer olikartad och kan bestå av både ord, text, bild och ljud. Jfr den ovan nämnda multimediatekniken. Det blir vidare allt svårare att skilja själva datorn och datorprogrammens olika funktioner från varandra. Även gränsdragningen mellan vad som är programvara och vilken information som är lagrad på datamedier blir allt svårare att göra. Det pågår inte bara en integration av de olika funktionerna i ett datasystem utan även av de olika datasystemen. Som exempel kan nämnas att det inom såväl

tillverkningsindustrin som tjänsteproduktionen sker en utveckling mot integrerade datoriserade produktionssystem. I sådana integrerade system kan ingå administrativa personaladministrativa system, registrering av in- och utpassering, behörighetskontroll, administrativa redovisningssystem, planeringssystem samt styrsystem för produktion, materialhantering och transporter. (SOU 1993:10, s. 49 f.)

14.2 Datalagens tillkomst och utveckling

När användningen av datateknik började bli vanlig uppkom snart frågan om användningen av ADB kunde leda till risker för otillbörligt intrång i enskildas integritet. Risken för sådant intrång ansågs öka med datateknikens möjligheter att samla stora mängder data, som kan omfatta både ett stort antal enskilda personer (bredd) och ett stort antal uppgifter om varje person (djup), vilka därefter kan kombineras på olika sätt (selektion). Frågan om skyddet för den personliga integriteten hängde i sin tur nära samman med utformningen av sekretesslagstiftningen. Samtidigt diskuterades frågan om datateknikens inverkan på offentlighetsprincipen, dvs. medborgarnas möjlighet att kunna ta del av offentliga handlingar och frågan hur man skulle hantera den omständigheten att datalagrade uppgifter gav ett intryck av exakthet och tillförlitlighet som inte alltid svarade mot verkligheten.

Den första statliga utredning som tillsattes för att behandla frågan var Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) som år 1972 lade fram förslag om en datalag i betänkandet SOU 1972:47 Data och integritet. Förslaget resulterade i datalagen (1973:289) och samtidigt inrättades Datainspektionen, en central statlig myndighet med uppgift att vara tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt datalagen. År 1974 fick Datainspektionen motsvarande uppgifter enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182).

Datalagen har därefter nästan kontinuerligt varit föremål för utredning. Under åren 1976-1984 arbetade Datalagstiftningskommittén (DALK) och lade fram ett antal förslag som ledde till ändringar och tillägg i datalagen. År 1984 tillsattes en ny kommitté, Data- och offentlighetskommittén (DOK), som avslutade sitt arbete 1989 sedan man överlämnat fyra delbetänkanden och ett slutbetänkande; Integritetsskyddet i informationssamhället 1-5. DOK:s förslag har också lett till vissa lagändringar, bl.a. har den s.k. fri- och rättighetskatalogen i kap. 2 regeringsformen kompletterats med en regel om skydd för den enskildes personliga integritet vid dataregistrering.

Nu senast har, som framgått ovan, Datalagsutredningen (Ju 1989:02) avlämnat sitt slutbetänkande med ett förslag till ny datalag

(SOU 1993:10), sedan man lagt grunden genom de tre delbetänkanden som tidigare nämnts. I direktiven till Datalagsutredningen angavs bl.a. att lagen i sin nuvarande utformning bedömdes ha lagtekniska brister och framstod som ett provisorium med delvis ganska svåröverskådligt innehåll, samtidigt som den ökande användningen av datorer inom olika sektorer av samhället ställde starkare krav än förut på enkla och lättöverskådliga regler. Enligt Datalagsutredningens nu framlagda förslag skall datalagen även i fortsättningen reglera enbart sådan informationshantering som sker med hjälp av ADB och liksom hittills skall lagen gälla både för den privata och den offentliga sektorn. Bestämmelserna om straff och skadestånd vid brott mot lagens regler överensstämmer i princip med nu gällande regler, dock att man föreslår en höjning av maximistraffet för brott mot datalagen från ett till två års fängelse. I övrigt innebär förslaget mycket betydande förändringar i förhållande till vad som gäller i dag. Bl.a. föreslår man att systemet med licens och tillstånd avskaffas och att de resurser som därmed frigörs skall användas för en intensifierad tillsyn.

14.3 Något om den nuvarande datalagens innehåll och tillämpningsområde

Med datalagen (1973:289) infördes ett tillståndstvång för upprättande av personregister med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Undantag görs endast för register vars inrättande beslutats av riksdagen eller regeringen (s.k. statsmaktsregister). Enligt lagens nuvarande lydelse får ADB-baserade personregister, som inte är avsedda för en enskild person och uteslutande för enskilt bruk, endast inrättas och föras av den som anmält sig och fått s.k. *licens* hos Datainspektionen. För vissa register, bl.a. sådana som innehåller särskilt känsliga uppgifter, liksom för samkörning av register krävs förutom licens också *tillstånd* av Datainspektionen. Personregister skall enligt lagen inrättas och föras på sådant sätt att inte otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet uppkommer. För tillståndspliktigt register skall Datainspektionen även fastställa ändamål med registret samt meddela de övriga föreskrifter som behövs för att skydda den personliga integriteten.

Datalagen utgör således en särskild lagstiftning till skydd för den personliga integriteten vid automatisk databehandling av personuppgifter. Lagen omfattar både den offentliga och den enskilda sektorn. Utformningen har bestämts av viljan att söka tillgodose och mot varandra väga behovet av integritetsskydd och offentlighet.

Det sammanlagda antalet personregister i Sverige uppskattades redan för några år sedan till mellan 200 000 och 500 000. (SOU 1990:61 s. 136.)

Många personregister återfinns inom den offentliga sektorn. Enligt en undersökning utförd av Datalagsutredningen, svarade register inom hälso- och sjukvården och övriga kommunala register för ungefär 30 procent av alla ansökningar om tillstånd för personregister hos Datainspektionen under budgetåret 1988/89. (SOU 1990:61, bilaga 2.) Det gällde exempelvis patientregister, sjukskrivningsregister, kommunalinvånarregister och register över bidragsmottagare. Register inom den privata sektorn avseende kund- och leverantörsförhållanden och mottagare av direktreklam m.m. stod för en ungefär lika stor andel av ansökningarna.

På den offentliga sidan finns som redan nämnts även s.k. statsmaktsregister som inrättats genom beslut av riksdagen eller regeringen och som inte kräver tillståndsprövning av Datainspektionen. Exempel på sådana register är brottsregister och andra register med anknytning till rättsväsendet, folkbokföringsregister, det statliga person- och adressregistret, äktenskapsregister, skatteregister o.d., utsökningsregister, socialregister, statligt löne- och redovisningssystemregister, register över värnpliktiga, körkortsregister, passregister, vapenregister, bilregister, fastighetsregister, fritidsbåtsregister, luftfartygsregister, aktiebolagsregister, allmänt företagsregister, handelsregister, firmaregister, patientregister, tullregister m.fl. (Se vidare SOU 1990:61, s.137.)

14.4 Datalagens straff- och skadeståndsregler

Datalagen innehåller ett antal olika sanktionsregler. Datainspektionen kan under vissa förutsättningar bl.a. meddela villkor och ändra tidigare meddelade villkor, förbjuda fortsatt förande av ett personregister och förelägga vite. Ett register kan även förklaras förverkat. Härjämte finns straff och skadeståndsbestämmelser.

Straffbestämmelserna finns i 20 och 21 §§ datalagen (47 § i Datalagsutredningens förslag till ny datalag). Enligt 20 § kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar i strid mot vissa bestämmelser i datalagen dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Det gäller t.ex. den som upprättar personregister utan licens, bryter mot villkor som Datainspektionen meddelat eller lämnar ut uppgift i strid mot lagens bestämmelser. Enligt 21 § skall den som olovligen bereder sig tillgång till, ändrar eller utplånar eller i ett register för in en upptagning för automatisk databehandling dömas till böter eller fängelse i högst två år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken. Brottet benämns *dataintrång*. (Här bör nämnas att

Datastraffrättsutredningen (Ju 1989:04), som avslutat sitt arbete i december 1992, haft i uppdrag bl.a. att se över bestämmelsen om dataintrång. I betänkandet SOU 1992:110 föreslår utredaren bl.a. att bestämmelsen om dataintrång flyttas över till brottsbalken.) Bestämmelsen i 13 § datalagen, som stadgar tystnadsplikt för registeruppgifter, motsvaras inte av någon straffbestämmelse i datalagen men är sanktionerad av bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Straffbestämmelserna är inte formellt utformade så att ansvaret vilar på någon särskilt utpekad person, men av förarbetena till datalagen framgår att man utgått från att straffansvar så gott som enbart skall drabba den registeransvarige. (Se lagens 1 §.) Såväl fysiska som juridiska personer och myndigheter kan vara registeransvariga. Om den registeransvarige är en myndighet eller en juridisk person får frågan vilken fysisk person som skall bära det straffrättsliga ansvaret bedömas enligt allmänna straffrättsliga principer. När det gäller brott i en myndighets verksamhet torde såväl styrelseledamöter som myndighetschefer, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kunna dömas för databrott.

Datalagens skadeståndsbestämmelser finns i 23 §. Enligt paragrafens första stycke skall *den registeransvarige ersätta skada som en registrerad tillfogas genom att ett personregister innehåller oriktig eller missvisande uppgift om honom.* Skadeståndsansvaret är här strikt, dvs. ersättningsskyldighet föreligger även om skadan inte har orsakats avsiktligt eller genom oaktsamhet. Ansvaret omfattar också det fallet att en felaktighet inte har sin grund i det aktuella registret utan emanerar från något annat håll, t.ex. från ett annat personregister. I paragrafens andra stycke finns en regel om skadestånd vid brott. Den innebär att *om någon skadas genom brott som avses i 20 § första stycket eller 21 § datalagen, skall den som gjort sig skyldig till brottet ersätta skadan.*

Skadeståndsansvaret enligt 23 § omfattar personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada men också, enligt vad som särskilt stadgas i 23 § 3 st., ideell skada.

De praktiska erfarenheterna av datalagens skadeståndsregel är begränsade beroende på att antalet skadeståndsärenden varit litet. En aktuell redogörelse för praxis på området finns i Datalagsutredningens slutbetänkande (SOU 1993:10, s. 331 ff).

Datalagsutredningen har som redan nämnts föreslagit att det i en ny datalag införs en skadeståndsbestämmelse motsvarande den nuvarande (49 § i utredningens lagförslag). Man har emellertid samtidigt, med hänvisning till den föreslagna höjningen av straffmaximum för databrott, förordat att ersättningsbeloppen i vissa fall bör höjas

väsentligt när det gäller skador orsakade av brott mot datalagen. (Jfr ovan avsnitt 13.2.3 samt SOU 1993:10, s. 328 ff.)

14.5 Andra lagregler om ersättning för datafel

Den grundläggande bestämmelsen om skyddet för den enskildes personliga integritet finns i 1 kap. 2 § tredje stycket RF. Där föreskrivs att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. I 2 kap. 3 § andra stycket RF stadgas att varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skall skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Denna grundlagsregel innebär att det skall finnas en datalagstiftning till skydd för den personliga integriteten i samband med automatisk databehandling och att den närmare omfattningen av skyddet får regleras i vanlig lag. Av generell betydelse på integritetsskyddsområdet är vidare bestämmelserna i brottsbalken och sekretesslagen.

Utöver grundlagens och datalagens bestämmelser finns det speciella skadeståndsregler som tar sikte på tekniska datafel i ett antal olika lagar.

Inskrivningsmyndigheterna handlägger ärenden om bl.a. lagfart och inteckning i fast egendom. Enligt bestämmelser i 19 kap. JB sker inskrivning i fastighetsbok eller tomträttsbok. I 19 kap. 19 § JB stadgas att den som lider förlust till följd av fel eller försummelse i fråga om bl.a. handläggning av eller beslut i inskrivningsärende har rätt till ersättning av staten. Denna skadeståndsregel får numera anses helt överensstämma med vad som gäller enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Datoriseringen av inskrivningsväsendet har emellertid föranlett ny lagstiftning som innebär att inskrivning i stället skall ske i inskrivningsregister, som förs med hjälp av ADB. Lagen om inskrivningsregister (1973:98) tillämpas på de inskrivningsmyndigheter som regeringen beslutar. Enligt lagens 9 § ansvarar staten strikt för skador som orsakats av tekniska fel i ett inskrivningsregister eller i anordning som anslutits till detta hos vissa statliga och kommunala myndigheter.

I förarbetena till lagen om inskrivningsregister konstaterades inledningsvis att jordabalkens regler om ersättning för förlust på grund av fel eller försummelse under inskrivningsförfarandet givetvis också borde göras tillämpliga i ADB-systemet. Därjämte fann man emellertid att det borde införas särskilda regler bl.a. om rätt till ersättning för skada som uppkommit till följd av tekniskt fel i registret. Som motiv för detta angavs att garantier inte kunde lämnas för att systemet skulle fungera helt felfritt och att det under sådana

omständigheter var naturligt att staten iklädde sig ansvar gentemot den enskilde.

I samma lagstiftningsärende som behandlade lagen om inskrivningsregister infördes en motsvarande skadeståndsregel i 19 kap. 5 § fastighetsbildningslagen (1970:988). Den tar sikte på skador som orsakats av tekniska fel i fastighetsregistret och i vissa till registret anslutna terminaler.

Skadeståndsregler som är uppbyggda på samma sätt som de ovan beskrivna finns dessutom i 370 § sjölagen (1891:35) för skada som orsakats av tekniska fel i skepps- eller skeppsbyggnadsregistret vid användning av ADB, och i 5 kap. 1 § lagen (1984:649) om företagshypotek, för skada som någon lider på grund av tekniskt fel i företagsinteckningsregistret.

Inte i någon av de lagar som nu beskrivits omfattar skadeståndsansvaret ersättning för ideell skada.

I samband med införandet av ett nytt tulldatasystem diskuterades frågan om behovet av särskilda skadeståndsregler. I betänkandet Tullregisterlag m.m. (SOU 1989:20) anförde TDL utredningen att man övervägt en regel om skärpt skadeståndsansvar för tullen i fråga om verksamheten i tulldatasystemet (TDS), men att frågan var komplicerad och att det därför inte varit möjligt att presentera något förslag till en sådan regel. I propositionen med förslag till tullregisterlag m.m. (prop. 1989/90:40) föreslogs inte heller några speciella regler avseende skadeersättningar till följd av fel i tulldatasystemet. Departementschefen anförde i denna del att han delade utredningens uppfattning att det inte fanns något omedelbart behov av att lägga fram förslag till särskilda skadeståndsregler utan att sådana frågor behövde belysas ytterligare i ett fortsatt utredningsarbete. Han hänvisade därvid till att riksdagen nyligen uttalat (1988/89:LU31) att en kommitté borde tillsättas för att se över det allmännas skadeståndsansvar.

I sitt slutbetänkande Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. (SOU 1992:23) har TDL utredningen därefter behandlat föreskrifter om uppgiftslämnande och vissa rättsliga frågor om kontroll. Det har gällt bl.a. frågor om tullmyndigheternas tillgång till företagens ADB-baserade räkenskaper och rätt att öppna brev och andra förtroliga försändelser för tullkontroll, samt vissa registerfrågor såsom utlämnande av personuppgifter ur tullregistret till utlandet. I betänkandet finns inga överväganden avseende tullmyndigheternas skadeståndsansvar vid fel i tulldatasystemet. Förslaget innebär dock bl.a. att samtidigt som möjlighet till ADB-revision på tullområdet införs, Datainspektionen skall ges möjlighet att utöva tillsyn och meddela föreskrifter för att skydda sådana uppgifter som åtnjuter ett

särskilt skydd enligt datalagen. (Se SOU 1992:23 s. 189 f. och 248 f.)

Den nu beskrivna tullregisterlagen är ett exempel på sådan s.k. registerlagstiftning som blivit allt vanligare under senare år. Redan vid datalagens tillkomst fanns det ett antal registerlagar med bestämmelser som delvis liknar datalagens. Det gällde t.ex. regler om registerinnehåll, inhämtande och spridning av uppgifter och om gallring. Dessa lagar hade emellertid tillkommit också för att tillgodose andra intressen än den enskildes integritetsskydd. Även efter datalagens tillkomst har man i många fall kompletterat eller ersatt datalagens bestämmelser genom införandet av särskilda registerlagar för vissa slag av personregister. En särskild lagstiftning har därvid ansetts bättre garantera den enskildes integritetsskydd i fråga om särskilt känsliga register än den förvaltningsmässiga prövningen av tillståndsärenden hos Datainspektionen. Konstitutionsutskottet behandlade i betänkandet 1990/91:KU11 frågan om registerlagar och uttalade därvid bl.a. att det allmänt sett är av stor betydelse att en författningsreglering av ADB-register kommer till stånd i syfte att stärka skyddet för de registrerades integritet i samband med nödvändig registrering av känsliga uppgifter i myndighetsregister, att det krävs ingående överväganden i fråga om vilka register inom dessa områden som bör lagregleras samt att utskottet förutsätter att frågan om vilka register som bör regleras ägnas en fortlöpande uppmärksamhet från regeringens sida. Utskottet har även senare återkommit till frågan och med anledning av en proposition om ändring i sekretesslagen framhållit bl.a. att det är av stor vikt att de ADB-register som innehåller integritetskänsliga uppgifter regleras genom särskilda registerlagar. Datalagsutredningen, som enligt vad som tidigare beskrivits i sitt slutbetänkande föreslår att det nuvarande tillståndsförfarandet upphävs, förordar också att behandlingen av känsliga uppgifter bör kontrolleras genom införandet av särskilda registerlagar. (SOU 1993:10, s. 171 ff.)

Registerlagar reglerar redan i dag hanteringen av ett stort antal register som bl.a. gäller brott och rättsväsende, folkbokföring och folkräkning, fastigheter och fartyg, körkort, pass och vapeninnehav. I dessa lagar, eller ibland förordningar, finns inte några skadeståndsbestämmelser. (Det bör här anmärkas att varken lagen om inskrivningsregister eller fastighetsbildningslagen, vilka båda enligt vad som ovan beskrivits innehåller speciella ersättningsregler, är registerlagar.) Någon diskussion om det allmännas skadeståndsansvar för tekniska fel i samband med automatisk databehandling återfinns inte heller i förarbetena till dessa lagar. Som exempel på nytillkomna registerlagar kan nämnas lagen (1991:876) om register för betalnings-

föreläggande och handräckning och lagen (1987:1231) om automatisk databehandling vid taxeringsrevision m.m.

De hittills beskrivna speciella skadeståndsreglerna avseende tekniska datafel hänför sig alla till ADB-användning inom den offentliga sektorn Det är staten som i dessa fall bär ansvaret för eventuella fel. Härutöver finns vissa ersättningsregler i lagar som inte reglerar offentlig utan privat verksamhet.

I aktiekontolagen (1989:827) finns i 7 kap. 2 § en regel om skadeståndsansvar för viss ADB-baserad verksamhet. Om någon tillfogas skada till följd av oriktig eller missvisande uppgift i ett avstämningsregister eller i annat fall genom fel i samband med uppläggning eller förande av ett sådant register, ansvarar Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag för uppkommen skada. Ansvaret är utformat som ett s.k. kontrollansvar. Det innebär att den skadelidande har rätt till ersättning av värdepapperscentralen, om det inte visas att felaktigheten beror på omständighet utanför värdepapperscentralens och de kontoförande institutens kontroll vars följder de inte skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit.

När inkassoverksamhet eller kreditupplysning bedrivs med användning av personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling är datalagens skadeståndsbestämmelser direkt tillämpliga. Ansvaret är därmed i dessa fall strikt och omfattar förutom ersättning för person-, sak- och ren förmögenhetsskada även ideell skada. Som redan nämnts är det Datainspektionen som beviljar tillstånd och utövar tillsyn enligt inkassolagen och kreditupplysningslagen. I båda dessa lagar finns emellertid även särskilda skadeståndsbestämmelser som gäller oavsett vilka tekniska hjälpmedel som utnyttjas i verksamheten. Enligt 18 § inkassolagen är den som bedriver inkassoverksamhet ansvarig för skada som orsakas av otillbörlig påtryckning eller annan otillbörlig inkassoåtgärd, och enligt 21 § kreditupplysningslagen är den som bedriver sådan upplysningsverksamhet ansvarig för skada som till följd av verksamheten tillfogas någon genom intrång i hans personliga integritet, eller genom att oriktig uppgift lämnas om honom. Ansvaret enligt kreditupplysningslagen kan närmast beskrivas som ett presumtionsansvar. Den ansvarige kan således bli fri från ansvar om han visar att tillbörlig omsorg och varsamhet iakttagits. Allmänt kan sägas att de speciella skadeståndsbestämmelserna har motiverats av omsorgen om den enskildes integritet och att de, för den enskilde, framför allt ger ett bättre skydd vid ren förmögenhetsskada och ideell skada än vad som gäller enligt allmänna skadeståndsregler. (Jfr angående ideell skada avsnitt 13 ovan.)

14.6 Internationella överenskommelser om dataskydd

Inom Europarådets ram har frågor om dataskydd varit aktuella sedan början av 1970-talet. Rådets ministerkommitté antog 1973 och 1974 två resolutioner om dataskydd som gav vissa riktlinjer för databanker. I resolutionerna åberopades artikel 8 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, enligt vilken envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Enligt den praxis som därefter utvecklats hos Europakommissionen omfattas även dataskydd av rätten till skydd för privatlivet. (I ett beslut mot Sverige 1985 har kommissionen uttalat att den omständigheten att klaganden var registrerad i restlängden för obetalda skatter och att detta register var offentligt och tillgängligt bl.a. för kreditupplysningsföretag innebar ett ingrepp i rätten till skydd för privatlivet. - Se Kring/Wahlqvist, s. 29.)

År 1980 antog Europarådets ministerkommitté en konvention till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Den s.k. dataskyddskonventionen, som är Europarådets hittills viktigaste dokument inom dataskyddsområdet, trädde i kraft den 1 oktober 1985, sedan den tillträtts av bl.a. Sverige. Konventionens tillämpningsområde är enligt huvudregeln automatiserade personregister och automatisk databehandling av personuppgifter i allmän och enskild verksamhet. De viktigaste bestämmelserna finns i kapitel II som innehåller vissa grundläggande principer bl.a. när det gäller hur personuppgifter skall inhämtas och behandlas, vilka uppgifter som får ADB-behandlas och vilka säkerhetsåtgärder som skall vidtas för att skydda insamlade personuppgifter. I artikel 10 anges att den nationella lagen skall innehålla lämpliga sanktioner och rättsmedel för överträdelser av de nationella bestämmelser som tillkommit för att tillgodose de grundläggande principer för dataskydd som anges i konventionen.

Vid sidan om konventionen har inom Europarådet även tagits fram ett antal rekommendationer om dataskydd avseende olika samhällssektorer som bl.a. Sverige utan reservation åtagit sig att följa. Det gäller t.ex. skydd för personuppgifter använda för socialförsäkringsändamål och skydd för personuppgifter som förs av polismyndighet med hjälp av ADB. Rekommendationerna innehåller inga synpunkter i fråga om vilka sanktioner eller ersättningsregler som bör gälla om kraven inte uppfylls.

Även inom OECD har utarbetats vissa riktlinjer i fråga om integritetsskyddet och persondataflödet över gränserna. Riktlinjerna antogs år 1980 tillsammans med en rekommendation som samtliga medlemsländer, däribland Sverige, har åtagit sig att följa. Det kan särskilt

noteras att riktlinjerna är tillämpliga på personuppgifter såväl inom den offentliga som inom den enskilda sektorn och oavsett om de lagras automatiskt eller manuellt.

Inom EG pågår arbetet med att utarbeta direktiv angående dataskydd. Det finns ett förslag från EG-kommissionen till direktiv angående skydd för enskilda på ADB-området, som för närvarande är under bearbetning. Grundtanken i direktiven är densamma som i Europarådets dataskyddskonvention och i OECDs riktlinjer, nämligen att det för alla konventionsstater resp. medlemsstater skall gälla gemensamma minimiregler om integritetsskydd. Härigenom skall restriktionerna för överföring av personuppgifter mellan länderna kunna begränsas. I den senaste versionen av förslaget görs ingen skillnad på regleringen av privata och offentliga register. Till skillnad från den svenska datalagen skall direktivet enligt förslaget omfatta inte bara personregistrering med hjälp av ADB utan också manuell registrering. Förslaget innehåller också en bestämmelse om skadeståndsansvar som lär avse både ekonomisk och ideell skada. Fortfarande finns bland EG:s medlemsländer mycket olika uppfattningar om hur direktivet bör utformas. Direktivet antas för närvarande kunna komma upp till beslut i Ministerrådet under 1993 men ännu vet man inte om eller i vilken omfattning det kommer att kvarstå efter Ministerrådets behandling. (Se vidare härom SOU 1993:10 s. 65 ff.)

14.7 Våra överväganden

14.7.1 Inledning

Utgångspunkten för vårt uppdrag är enligt direktiven den utveckling av datatekniken som skett sedan skadeståndslagen infördes. Vi har i tidigare avsnitt försökt att kort beskriva den oerhört snabba utvecklingen inom informationsteknologin och den lagstiftning som i dag reglerar frågor om dataskydd. Av beskrivningen torde ha framgått att datatekniken i dag genomsyrar hela samhället och att det finns ett stort antal delvis mycket komplicerade frågor om den rättsliga regleringen av informations- och datateknikanvändning som är under utredning.

Det finns i den utveckling som ovan skisserats några omständigheter som är av speciellt intresse för våra överväganden.

En sådan är det faktum att den dataskyddslagstiftning som finns i dag främst är inriktad på skyddet för den enskilde medborgarens integritet vid hantering av persondata. Datalagen har tillkommit för att skydda enskilda vid hanteringen av personregister och även förslaget till ny datalag är begränsat till behandlingen av personuppgifter. Skyddet för den enskildes integritet har också varit avgörande

vid införandet av de särskilda skadeståndsbestämmelserna i inkassolagen och kreditupplysningslagen. Vid sidan av denna lagstiftning finns som ovan framgått vissa specialbestämmelser (inskrivningsregister, VPC etc.) som kan sägas ha tillkommit för att garantera korrektheten i utlämnade registeruppgifter i den ekonomiska omsättningens intresse. Fokuseringen till integritetsfrågor kännetecknar dataskyddslagstiftningen i Sverige liksom i de flesta andra jämförbara länder. Detsamma gäller de internationella överenskommelser som är aktuella på dataområdet. Intresset koncentreras till personregister och de risker för kränkningar av den enskildes personliga integritet som är förbundna med användningen av ADB-teknik.

Vidare bör noteras att det, såvitt känt, inte i något land diskuterats att generellt dra en gräns mellan ADB-användning inom den offentliga och den privata sektorn. Det förekommer på vissa håll att man ställt upp speciella krav för inrättandet av myndighetsregister och enligt den nuvarande svenska datalagen är s.k. statsmaktsregister (personregister om vars inrättande riksdagen eller regeringen beslutar) undantagna från kravet på tillstånd från Datainspektionen. I den mån lagarna innehåller ansvars- och skadeståndsregler gäller de emellertid för alla registeransvariga, privata såväl som offentliga. Här kan nämnas att särbehandlingen av statsmaktsregister försvinner om man som Datalagsutredningen föreslagit tar bort det nuvarande tillståndskravet. Som nyss beskrivits omfattar även det föreliggande förslaget till EG-direktiv både privata och offentliga register. Direktivet är vidare, som redan sagts, avsett att omfatta personregistrering som sker såväl manuellt som med hjälp av automatisk databehandling. Också detta är en tendens som kunnat skönjas under senare tid. Som exempel kan nämnas Finlands år 1989 antagna dataskyddslag som är tillämplig på såväl den privata som den offentliga sektorn och som gäller för både ADB-register och manuella register. Samtidigt finns en internationell trend som innebär att man övergår från generella regleringar, av den typ som den svenska datalagen är exempel på, till mer sektorsvisa regleringar så som i Europarådets ovan nämnda rekommendationer.

Vi konstaterar vidare att den oerhört snabba utvecklingen på datateknik-området allmänt sett inneburit att förhållandena förändrats när det gäller lagstiftning på dataområdet. När datalagen och vissa specialregleringar tillkom i början av 1970 talet var datatekniken visserligen väl utprovad inom speciella sektorer men den var ännu ganska ny och oprövad för stora delar av befolkningen. Det som, utöver hänsynen till den enskildes integritet, ansågs motivera speciella skadeståndsregler var framför allt risken för tekniska fel och rädslan för särskilt omfattande skador. Den enskilde borde, menade man, med hänsyn härtill garanteras ersättning vid brister i systemets

funktion oavsett vilka orsakerna till felet egentligen var. Ordet "datafel" hade hos många en nästan mystisk klang och uppfattningen att det var särskilt angeläget att ersätta skador orsakade av sådana fel, bottnade delvis i den osäkerhet som fanns beträffande datatekniken som sådan. I dag förefaller en hel del av de farhågor som inledningsvis fanns om tekniska problem överdrivna och den nya tekniken ses som en naturlig och nödvändig del av samhällsutvecklingen, bl.a. i moderniseringen och utvecklingen av våra myndigheter.

Enligt direktiven skall vi bland annat på ett mera generellt plan överväga på vilket sätt den ökade datoriseringen och datorberoendet hos myndigheter bör inverka på frågan om det allmännas ansvar för skador som vållas enskilda i samband med myndighetsutövning. Vi skall vidare undersöka om bestämmelsen om det allmännas ansvar i 3 kap. 2 § SkL ger enskilda ett tillfredställande skydd också vid datafel och om det finns anledning att göra några ändringar i den särreglering som finns i dag på det området.

14.7.2 Datalagens skadeståndsregel

Direktiven utgår från datalagen och konstaterar att den omfattar skador som vållas en enskild person genom att ett ADB-baserat personregister innehåller oriktiga eller vilseledande uppgifter om honom. Om den skadelidande är någon annan än en enskild person eller om datafelet inte beror på en oriktig uppgift i personregister är det däremot inte datalagen utan skadeståndslagen som reglerar den enskildes rätt till ersättning. Detsamma gäller om datafelet uppkommer i ett register som inte är ett personregister. För att skadeståndsskyldighet skall föreligga krävs då, enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen, att det förekommit fel eller försummelse hos den aktuella myndigheten. Eftersom uttrycket "fel eller försummelse" närmast tar sikte på mänskligt handlande kan man enligt direktiven ifrågasätta om det är lämpligt att ett sådant krav skall gälla när skadan är en följd av att ett fel uppstått i myndighetens dataregister eller dataanläggning.

Den fråga som, mot den här bakgrunden, först kan ställas är om det i den praktiska tillämpningen av datalagen förekommit situationer där den nuvarande ordningen lett till otillfredsställande reslutat.

Som tidigare framgått är erfarenheterna av datalagens skadeståndsregel begränsade eftersom antalet skadeståndsärenden varit litet. De flesta ersättningskrav har riktats mot staten och slutligt reglerats av JK. Enligt uppgift har många av de krav som föranlett ersättning enligt 23 § datalagen framställts av den enskilde utan någon hänvisning till datalagen, varefter JK under handläggningen av ärendet uppmärksammat att det rört sig om skador orsakade av datafel. Ersättningsfrågan har då bedömts enligt datalagen, med de fördelar

detta inneburit för den enskilde, och även för JK som därmed inte behövt utreda vållandefrågan. Såvitt vi kunnat finna har det inte hos JK förekommit krav på ersättning för datafel som har fått avslås därför att den skadelidande varit en juridisk person eller därför att felet inte berott på en oriktig uppgift i ett personregister.

Som ett exempel på kopplingen mellan datalagens och skadeståndslagens bestämmelser kan nämnas ett JK beslut från år 1992 där JK beviljade ersättning till ett bolag som orsakats ekonomisk skada på grund av att TSV:s ADB-baserade felparkeringsregister kommit att innefatta en oriktig uppgift om en av bolaget ägd personbil. (Beslutet refereras under 5.8 ovan.) Den oriktiga uppgiften hade uppstått genom en förväxling av registreringsnummer vid maskinell inläsning. JK fann att ersättning inte kunde utgå enligt datalagen eftersom den registrerade inte var en enskild person. Ersättning för åsamkad ekonomisk skada beviljades dock enligt 3 kap. 2 § SkL, eftersom det ansågs ha förekommit fel eller försummelse hos myndigheten.

En annan omständighet som bidragit till att framställda ersättningskrav kunnat beviljas är den vida tolkning som givits begreppet personregister i datalagen. För att räknas som ett personregister skall registret innehålla personuppgift som kan hänföras till viss person. Uppgiften behöver dock inte kunna hänföras till viss person direkt genom själva personuppgiften utan det räcker att detta kan ske med hjälp av särskild identitetsuppgift som finns i registret. Det spelar heller ingen roll vad det är för uppgifter som registrerats. Som exempel kan nämnas bedömningen i ett fall där generaltullstyrelsen ansökt om att få inrätta och föra ett spaningsregister. Såvitt nu är av intresse konstaterade Datainspektionen att registret, som inte skulle innehålla några direkta personuppgifter utan olika uppgifter om transportmedel såsom registreringsnummer, fabrikat, färg och årsmodell, fick anses utgöra ett personregister i datalagens mening då registreringen av motorfordon i enlighet med registrets ändamål skedde för att söka upplysning om enskild person. Fel i körkortsregistret och bilregistret har också i ett antal fall föranlett JK att utge ersättning till enskilda skadelidande. Även sådana register som t.ex. patentregistret och mönsterskyddsregistret anses utgöra personregister.

När det gäller kravet att skadan skall ha tillfogats genom att ett personregister innehåller oriktig eller missvisande uppgift kan konstateras att tolkningen också här är generös. Ersättningsregeln i 23 § datalagen anses t.ex. omfatta även det fallet att ett register saknar en personuppgift som borde ha tillförts registret. (Jfr SOU 1986:24 s. 43 samt JK:s beslut 1988 C. 3.)

I direktiven ställs frågan om det finns behov av ett ökat skydd för juridiska personer som skadas av datafel i samband med myndig-

hetsutövning. Det kan tyckas egendomligt att ett företag som drabbas av en felaktig registrering i bilregistret kan få ersättning för ekonomisk skada endast om det förekommit fel eller försummelse, medan en enskild person i samma situation är berättigad till ersättning för ekonomisk och ideell skada så snart han kan visa att det uppkommit en skada. Skillnaden kan emellertid motiveras med hänvisning till den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet, och som framgått av det ovan refererade JK beslutet torde ersättning för ekonomisk skada ofta kunna utgå enligt skadeståndslagen. Det bör noteras att Datalagsutredningen enligt sina direktiv (Dir. 1989:26, s. 5) *inte* skulle ta upp frågan om en eventuell komplettering av datalagen till att innefatta också ett skydd för juridiska personer. Departementschefen anförde där att hon var av den uppfattningen att ett integritetsskydd borde gälla enbart fysiska personer och hon hänvisade vidare till utskottsuttalanden i frågan.

En annan fråga som ställs i direktiven är om det finns behov av någon lagändring för att utvidga rätten till ersättning när ett personregister orsakar skada på grund av något annat fel än en oriktig eller missvisande personuppgift. Också här kan man emellertid hänvisa till de särskilda skäl, nämligen omsorgen om den enskildes personliga integritet, som motiverat införandet av den särskilda ersättningsregeln i datalagen. Om skadan inte orsakats av en oriktig uppgift utan t.ex. av ett driftsavbrott i ett ADB-system som försenar ett beslut vilket i sin tur orsakar skada för den enskilde, kan man inte på samma sätt motivera ett särskilt strängt ansvar just vid datafel med hänvisning till den drabbades personliga integritet. Det är svårt att motivera att i ett sådant fall det allmänna skulle bära ett strikt ansvar enligt datalagens modell. I en sådan situation bör det allmänna som huvudregel ansvara för fel och försummelse, på samma sätt som när det gäller dröjsmål av andra orsaker. Bedömningen av vållandefrågan får därvid avse sådana omständigheter som huruvida myndighetens säkerhetsrutiner kan anses tillfredsställande och om man i tillräcklig utsträckning sökt komma till rätta med uppkomna fel. Som angetts ovan torde en sådan bedömning inte missgynna den skadelidande jämfört med vad som gäller om dröjsmålet inte orsakats av ett datatekniskt fel utan i stället t.ex. beror på att en brevförsändelse kommit på avvägar. Strikt ansvar kan emellertid bli aktuellt om det försenade beslutet exempelvis gäller frigivningen av en häktad som genom dröjsmålet får sitta frihetsberövad längre tid än som varit avsett. Det är således inte enbart valet av teknik som bör avgöra skadeståndsansvarets omfattning, utan man måste också se till beslutets eller åtgärdens effekt. Ett annat exempel kan vara att det knappast är rimligt att ersättningsfrågan skall bedömas på olika sätt om skadan orsakas av att vissa

uppgifter försvunnit, i ett fall när vissa datauppgifter raderats ut och i ett annat fall när uppgifter i ett kortregister förstörts i en brand.

Datalagens särskilda skadeståndsregler är avsedda att skydda enskilda som drabbas av integritetskränkningar genom fel i databaserade personregister. Så fungerar också dessa bestämmelser av allt att döma i dag, även i de fall när skadan uppkommit i samband med myndighetsverksamhet. Vi finner därför inte skäl att föreslå någon ändring i datalagens skadeståndsregler.

14.7.3 Ersättning enligt skadeståndslagen för datafel

Utanför datalagens och övriga specialreglers tillämpningsområde utgår ersättning för skada på grund av datafel, om skadan vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning (3 kap. 2 § skadeståndslagen). I direktiven ställs frågan om det är lämpligt att kravet på fel eller försummelse gäller när skadan är en följd av datafel. Tanken torde vara att beslutet eller åtgärden i sådana fall ibland tillkommer utan någon mänsklig inblandning och att det då inte förekommer något fel eller någon försummelse som kan grunda ansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Det är värt att inledningsvis framhålla att fel som har samband med datorer ofta på ett eller annat sätt torde bero på personer. Felet kan ligga exempelvis hos den som konstruerat ett dataprogram eller hos den som försett datorn med de uppgifter som skall behandlas. Felet kan också bero på att de uppgifter som datorn levererar inte kontrolleras på lämpligt sätt. I dessa fall kan skadan i regel härledas till fel eller försummelse hos någon eller några personer som myndigheten svarar för. Då blir bestämmelsen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen naturligtvis tillämplig.

Men det kan också förekomma datafel som inte omedelbart kan skyllas på någon person hos myndigheten. Det kan exempelvis ha varit fel på datorn eller programvaran vid leverans, eller det kan ha uppstått något tekniskt fel som myndigheten är oskyldig till. I dessa fall är det mindre närliggande än vid "mänskliga" fel att tala om "fel eller försummelse vid myndighetsutövning".

Problemet kan illustreras med ett *exempel*.

> Antag att intagningen till en högskoleutbildning sker genom ett datoriserat förfarande. Uppgifter om de sökande skrivs in i datorn, som rangordnar personerna efter vissa kriterier. Ett mindre fel finns i ett kalkylprogram som medföljde datorn när den levererades och som ingen på myndigheten kan lastas för. Detta fel medför att en sökande, som borde ha antagits, felaktigt får avslag på sin

ansökan. Personen i fråga kan visa att han drabbats hårt ekonomiskt av felet.

En första fråga är om datafel av detta slag omfattas av regeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen eller inte. Ser man till ordalydelsen kan man konstatera att bestämmelsen inte utesluter sådana fel som beror på någon felaktighet hos myndighetens dator eller andra tekniska brister. Uttrycket "fel eller försummelse vid myndighetsutövning" kan vid en rent språklig bedömning anses inrymma alla typer av fel som förekommer vid myndighetsutövning, dvs. även rena teknikfel utan mänsklig inblandning.

I motiven till bestämmelsen uttalade departementschefen i denna del.

> Även om man kan konstatera att det har brustit i en myndighets handläggning av ett visst ärende lär det många gånger vara omöjligt att konstatera subjektiv culpa hos en bestämd befattningshavare. Det allmänna bör det oaktat kunna åläggas att utge ersättning för skadan. ... Man får enligt min mening ... använda ett neutralt uttryckssätt som tillåter en objektiv bedömning av det förfarande som har orsakat skadan. Jag anser ... att förutsättningen att culparegelns handlingsnormer objektivt sett åsidosatts bör komma till uttryck i lagtexten genom att där talas om skada som 'vållas genom fel eller försummelse'. (Prop. 1972:5, s. 497.)

Enligt motiven är det alltså avgörande om det har "brustit i en myndighets handläggning av ett visst ärende" och om "culparegelns handlingsnormer objektivt sett har åsidosatts". Det kan visserligen hävdas att det har brustit i handläggningen av ett visst ärende redan om myndighetens dator exempelvis "räknar fel". Men den vedertagna tolkningen är att bestämmelsen inte är avsedd att omfatta skador som har sin grund i tekniska fel som inte alls kan skyllas på någon person eller på myndigheten som sådan. Ett sådant "rent tekniskt" fel innebär alltså inte att culparegelns handlingsnormer har åsidosatts. Om ett skadeståndsansvar skulle kunna grundas på ett sådant rent tekniskt fel, skulle det vara fråga om ett s.k. rent strikt ansvar (se bl.a. prop. 1972:5 s. 623 och Bengtsson I, s. 205). Något sådant ansvar gäller ju inte för staten eller kommunerna annat än i vissa särskilt reglerade situationer (se ovan).

Frågan är då om det finns skäl att utvidga myndigheternas ansvar för datafel och låta staten och kommunerna bära ett rent strikt ansvar eller möjligen ett s.k. presumtionsansvar. För bedömningen av denna fråga är det främst av betydelse *dels* om det gällande rättsläget kan anses innefatta ett tillfredsställande skydd för den enskilde eller inte, *dels* om ett utvidgat ansvar för datafel kan införas utan att det medför oacceptabla systematiska brister i regleringen.

Redan enligt gällande rätt måste en myndighet anses ha mycket begränsade möjligheter att komma ifrån skadeståndsansvar genom att skylla en skada, som uppkommit i ett ärende, på fel i myndighetens dataregister eller i dataanläggningen i övrigt. Utgångspunkten för en bedömning enligt culparegelns handlingsnormer måste rimligen vara att myndigheten skall ha ett i allt väsentligt likadant ansvar för sådana fel som sker i datorn som för sådana fel som begås av personer. En övergång från manuell hantering till datahantering kan ju inte få ske till priset av att den enskilde löper större risk att drabbas av skador som han inte kan få ersatta. Det bör därför vara uteslutet, vid en bedömning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen, att myndigheten undgår ansvar genom att exempelvis hänvisa till otillräcklig kompetens i fråga om datateknik. Myndigheten får anses ansvarig för att det visas tillbörlig omsorg vid upphandling av datautrustningen, vid användning av den när myndighetens ärenden behandlas och vid hantering av utrustningen i övrigt. Det torde krävas att myndigheten har så god kontroll över sin datautrustning, och den organisation som omger den, som över huvud taget är möjligt med rimliga och välfördelade resursinsatser.

Enligt kommitténs bedömning är alltså myndigheternas ansvar redan enligt gällande rätt så strängt att den enskilde så gott som alltid har rätt till ersättning för skador som han drabbas av till följd av datafel hos myndigheten. Rättspraxis på området är närmast obefintlig, men JK:s avgöranden i de fall som vi kunnat studera synes bekräfta vår bedömning av rättsläget. Vi menar därför att gällande rätt innefattar ett tillfredsställande skydd för den enskilde.

Det sagda talar med betydande styrka *mot* en generellt giltig särreglering av det allmännas ansvar för datafel. Men även rättssystematiska överväganden talar mot en sådan särreglering. Som vi sagt tidigare har teknikutvecklingen varit sådan att det blir allt svårare att dra gränserna mellan olika former av tekniska hjälpmedel. Det framstår inte som rimligt att ha olika skadeståndsregler beroende på om en skada orsakas av datateknik eller exempelvis teleteknik eller annan avancerad teknik.

En omständighet som skulle kunna motivera en specialreglering av skador orsakade av datafel i samband med myndighetsutövning vore möjligen om risken för sådana fel i allmänhet kunde sägas vara större än risken för andra typer av fel. Det finns dock inte någonting som tyder på att införandet av datateknik har medfört större risker för felaktiga beslut och åtgärder. Tvärtom tycks uppfattningen hos myndigheter som använder ADB-teknik vara att den nya tekniken ofta ökat säkerheten i hanteringen.

Vår slutsats är alltså att det inte finns skäl att införa några särskilda bestämmelser om det allmännas ansvar för datafel. Skulle det, mot

förmodan, visa sig att tillämpningen av gällande regler ger resultat som är oacceptabla från den enskildes synpunkt, bör frågan tas upp till förnyad behandling.

14.7.4 Behövs det en utvidgning av det specialreglerade ansvaret?

Vi skall också överväga om det finns skäl att utvidga eller på annat sätt förändra några av de speciella ersättningsregler avseende datafel som ovan beskrivits, eller om det inom andra områden finns skäl att införa särskilda regler om det allmännas ansvar för datafel.

Regeln i 9 § lagen om inskrivningsregister har enligt uppgift från kammarkollegiet inte föranlett något krav på ersättning för förlust till följd av tekniskt fel i inskrivningsregister. Patent och registreringsverket, som hanterar en stor mängd ADB-register, tycks inte heller ha haft några ersättningskrav som inte kunnat hanteras med hjälp av skadeståndslagens eller datalagens regler.

När det gäller tulldatasystemet har den driftsansvarige på generaltullstyrelsen uppgett bl.a. följande. Sedan den ovan nämnda TDS utredningen slutfördes har exportsystemet tagits i praktisk drift medan importsystemet, som är avsevärt mera komplicerat och bl.a. innefattar samverkan mellan nästan 800 olika datorprogram, är avsett att startas i november 1992. Hittills finns inga exempel på att fel uppkommit som medfört skador för användare men importsystemet kommer att bli betydligt mera känsligt både för tullen och för näringslivet. Allmänt kan sägas att tulldatasystemet (TDS) har visat sig vara om möjligt ännu mera komplext än vad man från början anat. Några praktiska fall eller typsituationer där man kunnat konstatera ett behov av utvidgat ansvar för uppkomna tekniska fel finns ännu inte. Däremot kvarstår uppfattningen att dessa frågor kan behöva övervägas ytterligare. Det som ligger närmast till hands att tänka sig är att fel i systemet kan medföra att gods inte kommer fram i tid etc. vilket skulle kunna orsaka ekonomisk skada. Att avgränsa ansvarsområdet för ett vidgat skadeståndsansvar och bestämma ersättningens omfattning i denna typ av fall förutsätter emellertid god kännedom om datasystemets funktion och uppbyggnad. Även om det allmänna givetvis bör ansvara för en korrekt funktion finns det samtidigt skäl att peka på att tulldatasystemet, till skillnad från många andra offentliga datasystem exempelvis på skatteområdet, i stor utsträckning tillskapats för att underlätta företagens affärsverksamhet. Detta kan givetvis inverka på frågan om vem som skall bära ansvaret för uppkomna fel.

Som redan framgått finns det viktiga principiella skillnader mellan datalagen och de speciella regler om strikt ansvar för datoriserad

myndighetsutövning som i dag finns på vissa specialområden. Datalagen har kommit till för att värna den enskildes personliga integritet i samband med ADB-behandling av personuppgifter och en mycket viktig del i datalagens skadeståndsregler är möjligheten för den enskilde att få ersättning för ideell skada, dvs. för det lidande han åsamkats. De specialregler som finns i dag har en annan inriktning. De har tillkommit för att säkerställa tilltron till sådana registeruppgifter som utgör grunden för viktiga ekonomiska beslut och som lätt kan orsaka stora ekonomiska skador om de visar sig felaktiga. Även i tiden före ADB tekniken har det inom dessa områden funnits särskilda skadeståndsregler som införts för att i omsättningens intresse garantera registrens riktighet. Någon ersättning för ideell skada har inte varit aktuell i dessa fall. Som ovan beskrivits finns också på den privata sidan vissa specialregler av denna typ. Inkassolagen och kreditupplysningslagen är exempel på bestämmelser som tillkommit för att värna den enskildes personliga integritet medan aktiekontolagens stränga ansvar motiverats av marknadens krav att kunna lita på införda uppgifter.

Såvitt vi kunnat finna har det inte riktats någon speciell kritik mot de specialregler som finns i dag och vi förutsätter därför att de fungerar tillfredsställande. Den omständigheten att inte något enda krav tycks ha riktats mot staten enligt 9 § inskrivningsregisterlagen bör inte tas till intäkt för att utmönstra regeln, men får anses visa att inskrivningsmyndigheternas ADB-hantering fungerar tillfredsställande.

Vad som kommit fram vid vår utredning motiverar inte heller att vi i detta sammanhang skulle göra en mera allmän översyn av befintliga myndighetsregister för att se om det finns register av samma typ som de i dag specialreglerade beträffande vilka det kan finnas behov av att garantera korrektheten av lämnade uppgifter genom ett utvidgat skadeståndsansvar. Vi har inte kunnat konstatera några konkreta brister som talar för att en sådan genomgång skulle vara angelägen. Det kan dessutom sägas att denna inte i första hand skulle komma att handla om behovet av särskilda regler vid datafel, utan snarare om ett eventuellt behov av att öka tilltron till vissa registeruppgifter.

När det särskilt gäller tulldatasystemet finner vi att en eventuell utredning om behovet av ett utvidgat skadeståndsansvar för uppkomna datafel bör anstå till dess man fått större erfarenhet av hur systemet fungerar. Tulldatasystemet liknar inte den typ av registeruppgifter som nyss diskuterats utan utgör en systematisk tillämpning av mera avancerad informationsteknologi. Det som föranlett diskussionen om ett strängare skadeståndsansvar torde vara just den omständigheten att systemet av alla inblandade upplevs som komplicerat och svårkon-

trollerbart. Man kan dra parallellen med de överväganden som gjordes om behovet av särskilda skyddsregler när ADB-tekniken först introducerades. Det är möjligt att det kan finnas skäl att införa speciella ersättningsregler för fel i TDS och det kan sägas att man i förväg borde söka bedöma behovet av sådana regler. En utredning av tänkbara skaderisker (jfr SOU 1989:20 s. 134 ff.) torde emellertid bl.a. komma att kräva ställningstaganden av mera teknisk art, och den bör därför ske i nära samråd med de för systemet driftsansvariga. Vi hänvisar här bl.a. till de särskilda problem som redan TDL utredningen pekade på. Med tanke på systemets komplexitet är det uteslutet att vi inom ramen för vårt nuvarande uppdrag skulle kunna komma med några förslag i denna del.

15 Ersättning för rättegångskostnader

15.1 Nuvarande förhållanden

15.1.1 Allmänt

Bestämmelser om ersättning för rättegångskostnader i allmän domstol finns i rättegångsbalken (RB). I tvistemål är huvudregeln att den förlorande parten i efterhand åläggs att svara för den vinnande partens kostnader. Detsamma kan sägas gälla i brottmål även om kostnadsansvaret för en tilltalad är begränsat med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden. Från huvudregeln görs undantag i indispositiva mål, dvs. mål där parterna inte kan träffa förlikning utan måste få frågan prövad i domstol. I bl.a. familjemål gäller således ofta att vardera parten får bära sin kostnad.

I förvaltningsprocessen gäller inte som i allmän domstol någon huvudregel om ersättningsskyldighet för förlorande part och rätt till ersättning för vinnande part, även om det förekommer sådana ålägganden i speciella fall. Förvaltningsprocesslagen (FPL) bygger i stället på tanken att parterna i regel skall kunna få den hjälp de behöver utan att det uppstår några kostnader för den enskilde. Enligt FPL kan emellertid det allmänna i vissa fall direkt svara för uppkomna kostnader. En enskild part som inställer sig vid förhandling kan således tillerkännas ersättning av allmänna medel för sin inställelse liksom för vittneskostnad och annan bevisning. Dessa ersättningsbestämmelser tillämpas dock endast i begränsad omfattning.

Av stor betydelse när det gäller frågan om rättegångskostnadsersättning är rättshjälpslagen (1972:429). Rättshjälpslagstiftningen innebär att det ekonomiska biståndet ges i form av att det allmänna direkt svarar för uppkomna kostnader. Allmän rättshjälp förekommer främst i allmän domstol men kan beviljas även i vissa typer av förvaltningsmål. Den som beviljas allmän rättshjälp skall själv, efter ekonomisk förmåga, bidra till de kostnader som uppstår. Rättshjälp genom offentligt biträde är däremot helt kostnadsfri för den enskilde. Sådan rättshjälp ges i vissa typer av förvaltningsmål där det ansetts särskilt angeläget att den enskilde får juridiskt biträde och den förutsätter

ingen prövning av ekonomiska förhållanden. I brottmål kan den misstänkte vara berättigad till offentlig försvarare och det finns även regler om annan rättshjälp åt misstänkt i brottmål. Enligt dessa regler kan den enskilde förpliktas att återbetala uppkomna kostnader om han blir dömd.

Enligt en speciell lag (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt m.m. kan en skattskyldig få ersättning av staten för kostnader hos domstolar och andra myndigheter i ärenden och mål om skatter, tullar och avgifter samt taxering av fastighet. Lagen gäller även i mål om betalningssäkring. Också i dessa fall ges hjälpen genom att det allmänna direkt ersätter uppkomna kostnader. Ersättning får beviljas "endast till den del det är oskäligt att kostnaden bärs av den skattskyldige" med hänsyn till sex olika i lagen uppräknade faktorer, bl.a. kostnaden storlek och den skattskyldiges personliga och ekonomiska förhållanden. Vid lagens tillkomst betonade departementschefen att det var av väsentlig betydelse för den enskilde att lagen innebär att det blir möjligt att ersätta honom för kostnader i en tvist oberoende av om fel eller försummelse begåtts vid myndighetsutövningen. (Prop. 1988/89:126, s. 14.)

En enskild rättssökande kan ibland vara tillförsäkrad ersättning för rättegångskostnader i form av försäkringsersättning. Ett s.k. rättsskyddsmoment finns således i vanliga hemförsäkringar, fastighetsförsäkringar och bilförsäkringar. Försäkringen omfattar i regel kostnader som uppkommer i tvister som kan prövas i allmän domstol men det finns även företagsförsäkringar som innehåller rättsskyddsmoment beträffande skattemål. Jämfört med rättshjälpen har rättsskyddet bl.a. den viktiga fördelen att den även täcker eventuell betalningsskyldighet för motpartens kostnader.

De lagregler som hittills beskrivits utgör processrättsliga regler som är avsedda att på lämpligt sätt fördela de kostnader som uppkommer vid ett domstolsförfarande. När två enskilda är motparter i ett mål i allmän domstol är således huvudregeln att förlorande part skall bära alla kostnader. I indispositiva mål med två enskilda motparter gäller i stället som huvudregel att var och en får stå för sina egna kostnader. När en enskild processar mot staten eller kommun i allmän domstol gäller samma rättegångskostnadsregler som för enskilda, dvs. huvudregeln är att den som vinner målet får ersättning för sina kostnader av motparten. Rätten till ersättning för vinnande part och ansvaret för kostnader för förlorande part hänger givetvis samman och skälen för denna ordning kan därmed sägas vara två. För det första utgör rätten till ersättning för vinnande part en del av det rättsskydd som rättegången skall garantera. Att få rätt i domstol vore ju av mindre värde, ofta till och med utan värde, om han inte samtidigt fick betalt för de utlägg han haft för att göra sin rätt

gällande. För det andra utgör vetskapen om att den som förlorar måste bära samtliga kostnader för processen en broms mot obefogade rättegångar och en press på den betalningsskyldige eller motsvarande att göra rätt för sig. (Se härom ytterligare processlagberedningen i SOU 1938:44, s. 231.)

När den enskilde som tilltalad är statens motpart i en brottmålsprocess gäller också som ovan beskrivits en ordning där den vinnande parten får ersättning för sina kostnader. Den enskildes betalningsansvar är dock begränsat, dels med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, dels genom att han endast kan åläggas att betala sina egna kostnader jämte kostnader för bevisning.

När den enskilde processar mot det allmänna är det emellertid oftast fråga om förvaltningsrättsliga mål och då finns det som framgått ovan sällan någon möjlighet för den enskilde att få ersatt uppkomna kostnader även om han vunnit framgång i saken. Detsamma gäller i förvaltningsärenden i allmänhet. I vissa fall kan dock som angetts ersättning utgå enligt rättshjälpsreglerna eller enligt de särskilda reglerna i 1989 års lag om ersättning för kostnader i skattemål m.m. Skälen för denna ordning är flera. Ovan har nämnts den omständigheten att förvaltningsprocessen har utformats så att det i allmänhet inte skall behöva uppstå några kostnader för enskilda rättssökande. Om man jämför med processen i allmän domstol kan man emellertid konstatera att rätt till ersättning för rättegångskostnader även i förvaltningsrättsliga mål måste kunna anses utgöra en väsentlig del av den enskildes rättsskydd för det fall att han faktiskt har åsamkats kostnader för att komma till sin rätt. Däremot kan ett rättegångskostnadsansvar för tappande part i förvaltningsmål inte på samma sätt som i civilmål fungera som en broms mot processer eller som en press på den som är skyldig att prestera. Det måste nämligen anses uteslutet att man i förvaltningsärenden skulle ålägga den enskilde att stå för det allmännas kostnader om han inte vinner framgång och det allmännas handlande styrs i dessa mål av andra än processekonomiska överväganden.

15.1.2 Kopplingen till skadeståndsreglerna

Frågan om enskildas rätt till ersättning för kostnader i förvaltningsrättsliga mål och ärenden har varit aktuell sedan början av 1970-talet då frågan togs upp i samband med tillkomsten av rättshjälpslagen. Det har därvid ofta ansetts att frågan haft nära anknytning till skadestånd eller t.o.m. att den borde betraktas som en skadeståndsfråga.

Denna uppfattning hänger samman med att en enskild part som åsamkas rättegångskostnader ibland kan få ersättning för dessa

kostnader i form av skadestånd. Om man bortser från tvister i avtalsförhållanden och tvister som har sin grund i brottsligt handlande, i vilka fall också enskilda kan åläggas ett ansvar för ren förmögenhetsskada, är det endast det allmänna dvs. stat och kommun som ansvarar för ren förmögenhetsskada och som därmed kan bli skyldiga att ersätta uppkomna rättegångskostnader som skadestånd. För att rättegångskostnader skall kunna utkrävas som skadestånd förutsätts dock i regel att det förekommit fel eller försummelse från det allmännas sida. (Se dock vårt förslag till 7 § LSM ovan som innebär att det allmänna i vissa fall kan åläggas ett strikt ansvar för bl.a. rättegångskostnader.) Det krävs alltså i regel att det allmänna t.ex. tvingat någon till en onödig process eller handlagt processen oskickligt för att den enskilde skall vara berättigad till ersättning på skadeståndsrättslig grund.

15.1.3 Pågående utredningsarbete

Frågan om rättegångskostnader i förvaltningsdomstol har senast behandlats av domstolsutredningen i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet. Efter att ha konstaterat att det förekommer ett inte ringa antal förvaltningsprocessrättsliga fall där en enskild part tvingas stå för processkostnader trots att detta är oskäligt och att det för dessa fall finns ett starkt reformbehov diskuterar utredningen om ett utökat ansvar för det allmänna såvitt gäller rättegångskostnader "bör inträda inom ramen för ett processuellt rättegångskostnadssystem av hävdvunnen typ (det processuella alternativet)" eller om man bör "liksom i dag låta ansvaret inträda huvudsakligen inom ramen för ett skadeståndssystem (skadeståndsalternativet)". (A.a. del A, s. 642 f.) Utredningen anför skäl för båda ståndpunkterna men anser sammanfattningsvis att det i första hand är det processuella alternativet som är intressant om man vill införa ett utvidgat samhällsansvar beträffande rättegångskostnader.

Utredningen föreslår i denna del att den ovan nämnda särskilda lagen om ersättning för kostnader i skattemål upphävs och att en ny regel om rättegångskostnader, tillämplig i fråga om alla mål i förvaltningsdomstol och vissa mål i allmän domstol, införs. Enligt den nya bestämmelsen i förslagets 32 och 33 § får en domstol "besluta att det allmänna skall svara för enskild parts kostnader i målet, om det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att han själv skall bära dessa. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om myndighet orsakat kostnaden genom fel eller försummelse" (32 § förslag till domstolsförfarandelag, a.a. del B, s. 9). Mot betänkandet i denna har sex av utredningens ledamöter reserverat sig. De anser att förslaget utgör ett värdefullt steg i rätt riktning men finner att

ersättningsmöjligheterna även med utredningens förslag blir alltför begränsade och att därför "mer generösa regler för den enskilde är erforderliga" (a.a. del A, s. 729).

Domstolsutredningens betänkande har remissbehandlats. Remissutfallet såvitt avser de processrättliga frågorna kan sägas vara blandat. Det övervägande flertalet av de remissinstanser som uttalat sig i denna fråga förespråkar dock en generell reglering av det allmännas rättegångskostnadsansvar i förvaltningsmål enligt utredningens förslag.

Sedan domstolsutredningen hade avslutat sitt arbete tillsattes i mars 1992 en parlamentarisk kommitté för att se över rättssäkerheten vid beskattningen. Rättssäkerhetskommittén (Fi 1992:07) - som tidigare nämnts under avsnitt 10.3.8 ovan - har som en av sina huvuduppgifter att utreda frågan om ersättning för kostnader i ärenden hos skattemyndighet. I kommitténs direktiv (Dir. 1992:27) sägs angående frågan om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt.

> Nuvarande regler om ersättning för kostnader i mål och ärenden om skatt är enligt min mening för restriktiva. Lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt har tagits upp till behandling i det av domstolsutredningen nyligen avlämnade betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet. Där föreslås att lagen upphävs och ersätts, såvitt gäller kostnader i domstol, av särskilda regler i en ny domstolsförfarandelag. Vad gäller kostnader för biträde i ärende hos myndighet hänvisas i betänkandet till den kommitté som för närvarande ser över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar.
>
> Remissbehandlingen av utredningens betänkande bör inväntas innan ställning tas till hur ersättningsfrågorna skall lösas. Däremot finns det skäl att redan nu närmare utreda frågan om kostnader i ärenden hos myndigheterna. Kommittén bör ägna uppmärksamhet åt denna fråga och samråda med den kommitté som ser över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Därvid bör hänsyn tas till att tyngdpunkten i beskattningsförfarandet även i fortsättningen bör ligga hos skattemyndigheterna. Biträdeskostnader som läggs ned i ärenden i skattemyndigheterna bör inte behandlas på ett mindre gynnsamt sätt än kostnader i mål i domstol.

Rättssäkerhetskommittén skall vara klar med sitt arbete före utgången av juni 1993. Det kan mot bakgrund av direktiven antas att kommittén i denna del kommer att föreslå förbättringar när det gäller den enskildes rätt till ersättning för processkostnader på skatteområdet.

15.2 Våra överväganden

15.2.1 Rättegångskostnader i allmänhet

Frågan om enskildas rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsrättsliga mål har som framgått ovan varit föremål för överväganden under en lång följd av år. Vissa specialregleringar har införts men detta har inte medfört att kraven på en mera allmän reform upphört. Domstolsutredningen har i sitt betänkande presenterat ett förslag till en mera allmän lösning inom ramen för ett processuellt rättegångskostnadssystem. Betänkandet har remissbehandlats och är för närvarande föremål för fortsatt behandling i departementet. Sedan domstolsutredningen avslutade sitt arbete har nu ytterligare en kommitté fått i uppdrag att utreda frågan om ersättning för kostnader i ärenden hos skattemyndighet.

Vi delar den uppfattning som kommit till uttryck i domstolsutredningens betänkande - som i den frågan var enhälligt - nämligen att utformningen av enskildas rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen bör betraktas i första hand som en processrättslig fråga. Samma uppfattning har också, som ovan nämnts, de flesta av de remissinstanser som yttrat sig över utredningens betänkande i denna del. Rättegångskostnadsfrågan bör således övervägas och lösas i första hand inom ramen för det pågående reformarbetet rörande förvaltningsprocessen i allmänhet och därjämte eventuellt tas upp som en del i en särskild reformering av skatteprocessens bestämmelser.

Vår nu redovisade uppfattning innebär emellertid inte att vi ifrågasätter den nuvarande ordningen enligt vilken ersättning för rättegångskostnader i vissa fall kan utgå i form av skadestånd. Redan i förarbetena till skadeståndslagen tog departementschefen upp denna fråga och uttalade därvid, i strid mot vad som tidigare hade anförts av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar, att ersättning för ren förmögenhetsskada enligt den nya lagstiftningen borde inbegripa också kostnader som den skadelidande har haft för att komma till sin rätt. Han anförde vidare.

> Härvid uppkommer naturligtvis vissa problem om samordningen med övriga bestämmelser om sådan kostnadsersättning, exempelvis när den skadelidande enligt RB:s regler har varit berättigad till ersättning men underlåtit att framställa yrkande härom i den högre instansen eller när enskild motpart som har ålagts att utge ersättning i ett tvistemål visar sig vara insolvent. I den mån RB ger rätt till gottgörelse av allmänna medel (Jfr 31 kap. 2 och 10 §§ RB) bör det inte finnas något hinder att den skadelidande i stället framställer motsvarande krav i ett särskilt mål och grundar det på skadeståndslagen. Vad gäller det fallet att kostnadsersättning skulle ha utgetts

av enskild motpart vill jag framhålla att motsvarande fråga kan uppkomma redan i dag, nämligen när ett oriktigt domstolsavgörande har måst överklagas till högre instans och skadeståndstalan riktas mot domare som har begått felet. Jag anser mig inte ha anledning att här ta ställning till hur detta problem skall lösas. Någon ändring i hittills tillämpade principer på detta område avses under alla förhållanden inte. (Prop. 1972:5, s. 354.)

När JK i skadeståndsärenden beslutar att tillerkänna ersättning i form av skadestånd för rättegångskostnader som den enskilde ådragit sig, ofta i samband med överklagande av ett felaktigt beslut, används i besluten ofta uttrycket att ersättning utgår för kostnader som "den enskilde haft för att komma till sin rätt". Ett exempel på ett sådant beslut är JK 1990 C.7 där en skadelidande tillerkändes ersättning för kostnader avseende ombudsarvode vid överklagande.

Hittills har det emellertid, i fråga om ersättning för rättegångskostnader som den enskilde haft för att komma till sin rätt, förelegat en olikhet i behandlingen av skadeståndskrav grundade på bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL och krav enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF). Ersättningsregeln i 5 § LEF medger således inte att ersättning utges för eventulla rättegångskostnader som den enskilde ådragit sig, oftast i det tidigare brottmålet. (Se prop. 1974:97, s. 91.)

Vi har ansett att denna skillnad i förhållande till skadeståndslagen är omotiverad. Enligt vårt förslag till en ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM), som är avsedd att ersätta LEF, skall därför enligt 7 § LSM ersättning omfatta all ren förmögenhetsskada och därmed också kunna utgå för uppkomna rättegångskostnader. (Se avsnitt 10.3.12.) Några egentliga samordningsproblem torde därvid inte uppkomma utan de processrättsliga och de skadeståndsrättsliga bestämmelserna kan sägas komplettera varandra. Det torde ofta vara mest naturligt för den enskilde att begära ersättning enligt rättegångskostnadsreglerna t.ex. redan i samband med ett eventuellt överklagande. Om han missar den chansen står med vårt förslag möjligheten att få ersättningen i form av skadestånd alltjämt öppen för honom. I regel består dock den väsentliga kostnaden i dessa fall i det offentliga försvaret som ersätts utan att han behöver framställa särskilt yrkande härom.

15.2.2 Ersättning för kostnader i själva skadeståndsärendet

En särskild fråga, som har samband med vad som hittills sagts, är vad som bör gälla i fråga om den enskildes rätt till ersättning för kostnader som kan uppkomma för honom när han framställer krav på skadestånd gentemot det allmänna, dvs. hans rätt till ersättning för

kostnader i själva skadeståndsmålet. Om han väcker en skadeståndstalan i domstol mot stat eller kommun är han givetvis berättigad till ersättning för sina kostnader enligt vanliga rättegångskostnadsregler som innebär rätt till ersättning om han vinner och ansvar för motpartens kostnader om han förlorar processen. Däremot gäller som framgått ovan att den enskilde oftast själv får svara för sina kostnader i en förvaltningsprocess liksom när han vänder sig direkt till myndigheterna i förvaltningsärenden.

Skadeståndskrav mot det allmänna framställs på den kommunala sidan direkt mot den enskilda kommunen. På den statliga sidan finns i KK (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall, särskilda regler om hanteringen av krav mot staten. De innebär att krav skall framställas hos JK eller i vissa fall hos central förvaltningsmyndighet. Utöver de ytterst begränsade möjligheter som finns att få rättshjälp i ett sådant ärende kan den enskilde inte få ersättning för kostnader i ärendet hos JK eller annan myndighet. (Jfr det ovan nämnda JK-beslutet 1990 C. 7.) Från vad som nu sagts görs dock undantag när det gäller anspråk enligt LEF. I 3 § 3 stycket skaderegleringskungörelsen sägs nämligen att "I ärende enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning kan gottgörelse av allmänna medel tillerkännas sökanden för ersättning till biträde och för utredning i ärendet i den mån kostnaderna ej skall betalas av staten enligt rättshjälpslagen (1972:429)". Detta innebär att den enskilde i dessa fall är tillförsäkrad ersättning också för sina kostnader i själva skadeståndsärendet.

Den särskilda bestämmelsen i 3 § 3 stycket skaderegleringskungörelsen föranleddes av en skrivelse från JK till regeringen (1976-09-09, Dnr 2303-76-22). JK påtalade där att det fick anses utgöra en stor brist att kungörelsen helt saknade bestämmelser som gav JK möjlighet att tillerkänna en sökande ersättning för uppkomna kostnader. I skrivelsen betonades att skaderegleringen genom JK måste anses vara till fördel både för staten och för den skadelidande men att det för den skadelidande innebar en nackdel att han inte kunde få ersättning för sina kostnader i ärendet hos JK. Om den enskilde i stället valde att väcka talan vid domstol, hade han däremot möjlighet att begära ersättning även för sina kostnader. Det sagda gällde enligt JK all skadereglering enligt den särskilda kungörelsen. Frågan sades ha ställts på sin spets i något ärende enligt LEF men mera betydande kostnader torde enligt JK kunna förekomma främst i ärenden enligt skadeståndslagen. Skrivelsen togs upp i budgetpropositionen 1976/77 där föredragande departementschefen anförde.

> Med anledning av vad JK har anfört vill jag erinra om att den enskilde har möjlighet att erhålla rättshjälp enligt rättshjälpslagen i samband med att han ansöker om ersättning hos JK. Denna

> omständighet anfördes som ett skäl för att inte föra in någon bestämmelse om ersättning för kostnader i lagen om ersättning vid frihetsinskränkning (se prop. 1974:97 s. 79). JK:s erfarenheter visar emellertid att möjligheterna för den enskilde att få rättshjälp inte är tillräckliga utan att det vid sidan därav finns behov av att kunna medge ersättning för kostnaderna i ärendet hos JK. Från anslaget bör därför få utgå ersättning för arvode till biträde och för utredningskostnader i ärende hos JK om ersättning enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Det ankommer på regeringen att meddela närmare bestämmelser härom. (Prop. 1976/77:100, Bilaga 5, s. 60.)

Såvitt vi kunnat finna tillämpas bestämmelsen så att JK i ärenden enligt LEF regelmässigt beviljar skälig ersättning för ombudskostnader, när yrkande härom framställs. Det förekommer emellertid att enskilda sökande i ärendet hos JK bifogar besked om beviljad rättshjälp. I sådana fall beslutar inte JK om ersättning för uppkomna kostnader utan handlingarna översänds sedan ärendet avgjorts av JK till rättshjälpsmyndigheten för fastställande av ersättning till ombudet. För den enskilde innebär det senare alternativet att han själv får stå för den del av kostnaden som ligger inom ramen för den rättshjälpsavgift som fastställts för honom. JK synes dock ha tolkat bestämmelserna så att den enskilde i efterhand kan inkomma till JK med begäran om att också få denna del ersatt enligt 3 § 3 stycket skaderegleringskungörelsen.

Vi har övervägt om det finns skäl för oss att lägga fram några förslag till ändringar i nu beskrivna regler. Det skulle kanske vara lämpligt att se över utformningen av 3 § 3 stycket skaderegleringskungörelsen och den regelns koppling till bestämmelserna i rättshjälpslagen. - Frågan har enligt uppgift diskuterats inom JK-ämbetet. - Men det skulle även kunna diskuteras om man bör utvidga rätten till ersättning för kostnader i andra typer av skadeståndsärenden hos JK. Också när det gäller krav enligt 3 kap. 2 § SkL torde, som anfördes i JK:s skrivelse år 1976, skaderegleringen genom JK har fördelar både för staten och för den enskilde.

Nu antydda frågeställningar måste dock menar vi ses som en del av den större frågan om enskildas rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen i allmänhet. Frågan om den enskildes rätt till ersättning för kostnader i skadeståndsärenden har visserligen samband med skadeståndsanspråk riktade mot det allmänna men det handlar också här om ersättningsfrågor av processuell karaktär. Om ersättning bör utgå för kostnader i alla ärenden om skadestånd hos JK kan frågan ställas om detsamma bör gälla när krav framställs hos central förvaltningsmyndighet. Och om ersättning bör utgå för kostnader när den enskilde framställer anspråk på skadestånd hos en myndighet måste man rimligen ställa frågan om detsamma bör gälla

när han ansöker om bidrag eller begär tillstånd hos en myndighet. Dessa frågor måste således menar vi övervägas och lösas inom ramen för det pågående reformarbetet rörande förvaltningsprocessen i allmänhet. Vi lägger därför inte fram några konkreta förslag i denna del.

IV EKONOMISKA KONSEKVENSER

16 Ekonomiska konsekvenser av våra förslag

16.1 Allmänna synpunkter

För vår kommitté gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (Dir. 1984:05). Där anges bl.a. att kommittéerna skall visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras. I våra direktiv sägs också att vi skall utförligt belysa de ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna av de förändringar i det allmännas skadeståndsansvar som kan bli aktuella.

De förslag vi lägger fram innebär att enskilda skadelidande i flera avseenden får större möjligheter att erhålla kompensation för uppkomna skador. Det gäller skador orsakade av felaktig myndighetsinformation, skador som uppkommer vid frihetsinskränkningar och vissa andra allvarliga ingrepp mot enskilda samt skador orsakade av viss laglig våldsanvändning. Samtidigt innebär vårt förslag till en ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder, LSM, på några punkter en åtstramning av rätten till ersättning. Det rör sig dock om mindre justeringar som torde vara utan egentlig ekonomisk betydelse.

En utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar kommer givetvis att medföra vissa ökade kostnader för staten och kommunerna. Det kan bli fråga om en ökning av de ersättningsbelopp som skall utges till enskilda skadelidande, men det kan också tänkas uppkomma ytterligare kostnader för utredning och administration av skadeståndskrav inom den statliga och kommunala förvaltningen. Det är emellertid svårt att med någon säkerhet närmare beräkna de ekonomiska konsekvenserna av de förslag vi nu lägger fram.

När reglerna om det allmännas ansvar infördes med skadeståndslagen år 1972 fann man det också svårt att bedöma de ekonomiska effekterna av reformen. Några av de remissinstanser som yttrade sig över kommitténs angående det allmännas skadeståndsansvar förslag

till lag om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958:43) uttryckte farhågor beträffande de kostnadsökningar för det allmänna som en lagstiftning enligt förslaget skulle föra med sig. I propositionen anförde departementschefen därom bl.a.:

> Att reformen kommer att medföra ökade utgifter för det allmänna är uppenbart. Men det saknas helt underlag för att göra ens någotsånär säkra förutsägelser om kostnadernas omfattning - alltför många osäkra och delvis irrationella faktorer kommer att spela in. Varje jämförelse med förhållandena i andra länder måste bli haltande och av ringa värde, även om t.ex. erfarenheterna från våra grannländer Danmark och Norge ger anledning att inte hysa överdrivna farhågor. Hur mycket de ekonomiska verkningarna för det allmänna betyder, beror i hög grad på hur långt man går när det gäller att begränsa ansvarighetens omfattning genom särbestämmelser om förutsättningarna för skadeståndsansvaret och om skadeståndens beräkning, inbegripet allmänt verkande jämkningsregler. (Prop. 1972:5, s. 319 f.)

Den oro som fanns för att ett utvidgat skadeståndsansvar skulle komma att belasta statens och kommunernas ekonomi ledde till att vissa särbestämmelser av den typ som departementschefen nämnde i citatet ovan infördes i 3 kap. skadeståndslagen. Det gällde den s.k. standardregeln i 3 §, passivitetsregeln i 4 § och regeln i 5 § om begränsning av ersättning för ren förmögenhetsskada till följd av intrång i näringsverksamhet. Dessutom infördes en allmän jämkningsregel i 6 §.

Farhågorna om stora kostnadsökningar kom emellertid inte att besannas. Jämkningsregeln finns alltjämt kvar, men numera - sedan 1975 - delvis i form av en allmän bestämmelse som överförts till 6 kap. SkL. Den kvarvarande regeln i 3 kap. 6 § är inte heller någon särregel för skada vid myndighetsutövning utan innebär en särskild möjlighet att jämka ansvaret för arbetsgivare i allmänhet när en arbetstagare eller motsvarande vållat sakskada; förutsättningen är att det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar och försäkringsmöjligheter. Bestämmelserna i 3 kap. 3-5 §§ har numera helt upphävts genom 1989 års reform. I det lagstiftningsärendet (prop. 1989/90:42, s. 22) gjordes vissa uttalanden om de förväntade kostnadseffekterna av de föreslagna lagändringarna. Uttalandet skedde mot bakgrund av att utredaren, utöver utmönstringen av 3 kap. 3-5 §§, även hade föreslagit att regeln i 3 kap. 2 § SkL skulle utvidgas genom att uttrycket "vid myndighetsutövning" byttes mot "i samband med myndighetsutövning". Denna senare utvidgning fanns emellertid inte med i propositionen. Departementschefen uttalade beträffande reformens kostnadseffekter följande.

> Som en del remissinstanser har framhållit är det inte uteslutet att ett fullständigt genomförande av utredarens förslag skulle ha kunnat

> medföra vissa inte helt obetydliga kostnadsökningar för framför allt kommunerna. Som har framgått av vad jag redan anfört har jag - bl.a. med hänsyn till just osäkerheten beträffande kostnadseffekterna - valt att på en viktig punkt hänskjuta frågan om lagändring till den kommande utredningen om det allmännas skadeståndsansvar, nämligen när det gäller den av utredaren föreslagna ändringen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen.
>
> Vad som därefter återstår av den av utredaren föreslagna reformen - och som enligt vad jag har förordat i det föregående nu bör genomföras - inger inte några nämnvärda betänkligheter från kostnadssynpunkt. För staten torde kostnadseffekterna bli försumbara. Även för kommunerna torde skillnaden i förhållande till nuvarande ordning bli så blygsam att någon nämnvärd höjning av kostnaderna knappast blir aktuell.
>
> Vad som nu har anförts har i huvudsak avsett det allmännas kostnader för skadestånd. Reformen torde inte heller i övrigt medföra några ökningar av kostnader eller resursbehov för det allmänna. (Prop. 1989/90:42, s. 22.)

Av vad som nu sagts framgår att man också i tidigare lagstiftningsärenden har funnit det svårt att med någon säkerhet bedöma de ekonomiska konsekvenserna av där framlagda förslag. Det finns flera skäl till detta. Först kan konstateras att det inte finns någon samlad redovisning av hur mycket pengar som i dag utbetalas av det allmänna i form av skadestånd. Den enda uppgift som finns lätt tillgänglig är den som lämnas i JK:s årliga arbetsredogörelse avseende utbetalade belopp enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (jfr nedan). Däremot har inte JK någon statistik eller motsvarande när det gäller ersättningar enligt skadeståndslagen. I dessa fall sker utbetalningen i regel av resp. central förvaltningsmyndighet eller kommun och den anmälningsskyldighet som föreligger enligt 5 § skaderegleringskungörelsen omfattar inte heller samtliga centrala förvaltningsmyndigheter. Vissa allmänna synpunkter på statens skadereglering och uppgifter angående nuvarande förhållanden återfinns i SOU 1992:40, Risk- och skadehantering i statlig verksamhet, betänkande av Utredningen om försäkring av statens egendom. Några uppgifter som är tillräckligt precisa för att utgöra underlag för våra bedömningar finns dock inte heller där. På den kommunala sidan finns ingen statistik eller motsvarande angående omfattningen av framställda krav och utbetalade ersättningar på grund av felaktig myndighetsutövning. Enskilda kommuner tycks inte särskilt skilja ut dessa ersättningskrav och de blir därmed svåra att finna i kommunernas räkenskaper. Allmänt sett tycks man inte uppfatta det som om de nuvarande reglerna ställer alltför betungande krav men risken för enstaka mycket omfattande krav kan av mindre kommuner upplevas som ett hot.

Det är vidare svårt att bedöma effekterna av ett utvidgat skadeståndsansvar för det allmänna eftersom det inte - med något undantag (se angående antalet anhållningsbeslut nedan) - går att med någon grad av säkerhet förutsäga hur många nya skadefall som kommer att tillkomma med anledning av de nya reglerna. Även om man skulle kunna beräkna hur många nya skadelidande som kommer att omfattas av de utvidgade ersättningsbestämmelserna är detta inte heller avgörande för vilka ekonomiska effekter reformen slutligen får. De ekonomiska effekterna är nämligen avhängiga av i vilken utsträckning de nya möjligheterna till ersättning kommer att utnyttjas och därmed föranleda ökade krav på ersättning från enskilda skadelidande. Man är då inne på mycket osäkra bedömningar rörande standarden på myndigheternas verksamhet och benägenheten hos enskilda medborgare att ifrågasätta myndighetsbeslut. Svaret på frågan vilka krav på ersättning som kommer att framställas hänger därmed bl.a. samman med myndigheternas auktoritet, dvs. vilken tilltro medborgarna sätter till myndigheternas åtgärder och beslut, men antalet ersättningskrav är givetvis också beroende av hur myndigheterna sköter sina uppgifter, dvs. i vilken omfattning det faktiskt förekommer fel och brister i det allmännas verksamhet också informationen om de nya reglerna kommer naturligtvis att spela en roll i sammanhanget.

Vi finner det således svårt att på något mera exakt sätt kunna beräkna effekterna av de utvidgningar vi nu föreslår. Samtidigt vill vi dock betona att de reformer som vi nu förespråkar är mer konkreta än det förslag om en utvidgning av bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL som presenterades i 1989 års lagstiftningsärende. Den osäkerhet angående kostnadsaspekterna som departementschefen gav uttryck för i propositionen (se ovan) finns det därför inte på samma sätt fog för när det gäller de förslag vi nu lägger fram.

Om man trots de svårigheter som således föreligger ändå skall försöka göra en allmän bedömning av vilka effekter ett genomförande av våra förslag kommer att få bör det först betonas att de farhågor om stora kostnadsökningar som fanns när skadeståndslagens regler om det allmännas skadeståndsansvar infördes 1972 inte har besannats. Som ovan nämnts ansågs inte heller 1989 års utvidgning medföra några nämnvärda betänkligheter från kostnadssynpunkt.

Det skall emellertid samtidigt noteras att det, åtminstone på den statliga sidan, under senare år skett en ökning av antalet krav från enskilda. Antalet till JK inkomna skadeståndsärenden har således ökat från 632 år 1985 till 1147 år 1992. Ökningen hänför sig främst till ärenden enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF); 258 år 1985 mot 630 år 1992. Utbetalade ersättningar enligt LEF steg under samma period från 1 722 000 kr år 1985 till 7 693 972 kr år

1992 i löpande penningvärde. Den ungefärliga fördubbling av antalet ärenden som således skett har inte föranletts av några ändringar i LEF utan måste förklaras på annat sätt. En omständighet som bör ha påverkat antalet ersättningskrav är den s.k. 1988 års häktningsreform som inneburit att antalet häktningsframställningar ökat. Antalet anhållna och häktade har också totalt sett ökat under de senaste åren. Det kan även tänkas ha haft viss betydelse att ersättningsbestämmelserna blivit kända för en större allmänhet genom ett antal i massmedia uppmärksammade ersättningsfall.

Frågan blir därmed närmast i vilken mån våra reformförslag kommer att ytterligare öka det allmännas kostnader.

16.2 Ett utvidgat ansvar för oriktig information

I dag ansvarar det allmänna enligt 3 kap. 2 § SkL för fel och försummelse vid myndighetsutövning. Vårt förslag till en ny regel om ansvar för felaktig information i 3 kap. 3 § SkL innebär att stat och kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som orsakas av felaktiga eller försumliga upplysningar, råd och meddelanden till enskilda *även om informationen inte lämnats vid myndighetsutövning*.

Man kan inte vänta sig att en ansvarsskärpning på denna punkt kommer att leda till någon påtaglig belastning för statens eller kommunernas ekonomi. Vi bedömer att även om denna utvidgning kommer att kunna medföra enstaka ersättningskrav av stor omfattning så torde reformen, sett över en något längre tidsperiod, inte få några nämnvärda samhällsekonomiska konsekvenser. Det är mest sannolikt att skattebetalarna inte alls kommer att märka effekterna av en ansvarsskärpning. Denna bedömning grundar sig bl.a. på att i varje fall de ersättningsanspråk som emellanåt framställs hos JK för felaktiga upplysningar och liknande sällan avser några mera omfattande förluster. Det finns även skäl att tro att vissa vinster kan göras på den administrativa sidan. Skaderegleringen torde således kunna förenklas när man slipper utreda frågan om felet eller försummelsen har samband med viss myndighetsutövning inom myndigheten. Vi anser det inte vara möjligt att närmare beräkna vilka kostnader som förslaget kommer att medföra. Som nämnt är det också osäkert hur det nya ansvaret kan komma att påverka myndigheternas handlande och allmänhetens benägenhet att framställa krav på ersättning. Man kan anta att eventuella skadeståndskrav främst kommer att riktas mot kommunerna. Man kan därvid förvänta sig att om en mängd krav på ersättning för felaktiga råd och upplysningar framställs under den första tiden så kommer kommunerna att anpassa sig efter detta och bli mera försiktiga i sina uttalanden. Ett utvidgat ansvar för oriktig information kan ge anledning till utbildningsinsatser

för personal hos myndigheterna liksom till en översyn av nuvarande rutiner. Sådana insatser medför i och för sig vissa kostnader i ett inledningsskede men torde på längre sikt få positiva effekter i form av t.ex. ett ökat förtroende för myndigheterna hos allmänheten och en höjd effektivitet inom den offentliga förvaltningen.

16.3 En ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder

När det gäller skadeståndskrav grundade på frihetsinskränkningar och vissa andra ingripande myndighetsåtgärder innebär våra förslag en utvidgad rätt till ersättning i ett antal olika fall.

Upphävandet av den s.k. 24-timmarsregeln innebär att alla anhållna som senare blir frikända etc. skall vara berättigade till ersättning i samma utsträckning som i dag gäller beträffande häktade och personer som varit anhållna längre tid än ett dygn. Vi har med hjälp av uppgifter från vissa åklagardistrikt, rikspolisstyrelsen, och offentlig statistik sökt beräkna hur stor ökning av antalet ersättningsberättigade som detta kan innebära. Vår uppskattning är att antalet ersättningsberättigade anhållna bör öka från i dag ca 500 till drygt 3 000 personer. Detta är dock en teoretisk siffra som måste räknas ner om man skall få fram ett sannolikt antal framtida ersättningskrav. Man kan därvid bl.a. utgå från att alla formellt ersättningsberättigade inte kommer att framställa anspråk och att kortvariga anhållanden inte alltid kommer att ha orsakat någon skada. Vissa krav kommer vidare att avslås med hänvisning till undantagsregeln i 6 § LSM. Man bör dessutom beakta att de nytillkomna ärendena avser mycket kortvariga frihetsberövanden där ersättningen endast i undantagsfall torde uppgå till några högre belopp. Med utgångspunkt från nuvarande praxis hos JK kan man uppskatta att ersättningen i snitt till dessa anhållna inte kommer att överstiga 2 000 kr. Om man antar att, utöver de anhållna och häktade som i dag är berättigade till ersättning, ytterligare 2 000 personer som varit anhållna kortare tid än ett dygn får ersättning för denna frihetsinskränkning så skulle upphävandet av 24-timmarsregeln medföra en kostnad runt 4 milj. kr om året.

Den föreslagna nya lagen innebär också att alla typer av frihetsinskränkningar samt även vissa andra ingripande åtgärder skall kunna medföra rätt till ersättning om åtgärden i efterhand visar sig ha varit *oriktig*. När det gäller effekterna av en sådan utvidgning är det svårt att förutse vilken belastning den kommer att medföra för de ersättningsprövande myndigheterna. Formellt kommer givetvis ett ganska stort antal enskilda att kunna framställa krav enligt bestämmelsen i 5 § LSM. Gruppen omfattar bl.a. gripna och omhändertagna liksom

personer som blivit utsatta för t.ex. husrannsakan eller kroppsvisitation. Med tanke på hur förhållandevis få krav som framställs i dag med anledning av påstått felaktiga administrativa frihetsberövanden torde det dock inte bli särskilt vanligt med denna typ av ärenden. Om vi uppskattar att det kommer att handla om 1 000 personer som varje år beviljas ersättning med anledning av oriktiga frihetsinskränkningar o.l. kan det bli fråga om en årlig kostnad mellan 1-3 milj. kr i utbetalade ersättningar.

Den nya bestämmelsen om ersättning för skador orsakade av viss laglig våldsanvändning, främst hos polisen, kommer att medföra vissa ytterligare kostnader för staten. Det torde emellertid i de allra flesta fall röra sig om mindre belopp. Kostnaderna i denna del måste också i särskilt hög grad ses som en viktig investering i tilltron till aktuella myndigheter. Vi anser att kostnaden i denna del troligen inte kommer att uppgå till mer än 1 milj. kr om året, varav den övervägande delen kommer att belasta polisen.

Det kan här nämnas att kostnadsfrågan haft betydelse för vårt ställningstagande när vi under våra diskussioner övervägt om också alla som blivit *gripna* av polis borde vara berättigade till ersättning enligt den mera generösa regeln i 2 § LSM. Vi har ansett ett av skälen mot en sådan lösning vara att det då skulle bli fråga om ett avsevärt mycket större antal ersättningsberättigade. Med samma beräkningsmodell som vi använt beträffande anhållanden torde det röra sig om någonstans mellan 12 000 och 19 000 personer årligen som i så fall skulle kunna framställa krav på ersättning, trots att inget fel begåtts av någon myndighet. En sådan reform skulle därmed kosta runt 15 milj. kr om året, enbart i utbetalade skadestånd, om man antar att ersättningen till den gripne i snitt skulle uppgå till 1 000 kr.

Till de kostnader på runt 7 milj. kr om året för utbetalade ersättningar som vi beräknar att de förslag vi nu lägger fram kommer att medföra skall läggas kostnaden för administration och handläggning av nya ersättningsärenden hos myndigheterna. Det är därvid främst hos JK som man kan förvänta sig att förslagen kommer att medföra behov av ytterligare resurser. JK hanterar i dag drygt 600 ärenden per år som rör ersättning p.g.a. frihetsinskränkning. Man beräknar att arbetet med dessa ärenden tar i anspråk två årsarbetskrafter. Om man, enligt ovan, antar att det med den nya LSM kommer att framställas ytterligare 3 000 krav från enskilda - varav de flesta av förhållandevis enkel beskaffenhet - skulle det behövas högst tio nya tjänster hos JK för att handlägga dessa ärenden. Resursbehovet hos JK kan i så fall beräknas till knappt 5 milj. kr per år och den sammanlagda kostnaden för föreslagna reformer skulle därmed i dag uppgå till 10-12 milj. kr per år.

Den nya lagen innebär som ovan nämnts vissa åtstramningar i förhållande till nuvarande regler. Vissa former av frihetsinskränkningar - reseförbud och anmälningsskyldighet på grund av misstanke om brott - som hittills jämställts med häktning och anhållande, skall inte längre omfattas av den mest generösa regeln. För rätt till ersättning vid sådana ingrepp skall nu krävas oriktighet. Till detta skall läggas den utvidgning av undantagsregeln (6 § LSM) som innebär att ersättning skall kunna vägras när den enskildes eget förhållande i samband med åtgärden gör ersättning oskälig. Det rör sig dock i båda fallen om justeringar som knappast torde medföra någon besparing som kan få egentlig ekonomisk betydelse.

16.4 Finansieringen av kostnadsökningar

Eftersom genomförandet av våra förslag sannolikt kommer att innebära vissa utgiftsökningar har vi haft att överväga hur förslaget skall kunna finansieras. Vi anser, med hänsyn till statens och kommunernas beskattningsrätt, att den mest naturliga och bästa lösningen är att kostnaden för nu föreslagna reformer liksom nuvarande kostnader för det allmännas skadeståndsansvar får bäras solidariskt av alla skattebetalare. Det finns inte inom ramen för vårt uppdrag, utöver de mindre åtstramningar som nämnts ovan, några möjligheter till besparingar som kan täcka eventuella ökade kostnader. Man bör därvid observera att det med tanke på inriktningen av vårt uppdrag inte varit tänkbart att föreslå försämringar av ersättningsmöjligheterna i något avseende för att därmed finansiera förslag till förbättringar på andra håll.

16.5 Försäkringsmöjligheter

En fråga om har samband med finansieringen är om det finns någon möjlighet att fördela risker och kostnader för uppkomna skador. Ett sätt att uppnå en sådan fördelning kan vara att använda försäkringslösningar. Detta torde dock åtminstone för närvarande endast kunna bli aktuellt på den kommunala sidan.

Den enda i dag existerande försäkring som är avsedd att täcka sådana skador som omfattas av det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § SkL är den ansvarsförsäkring som många kommuner tecknat som en del i en allmän kommunförsäkring. En sådan kommunal ansvarsförsäkring avser i princip all verksamhet som kommunen bedriver och omfattar skadeståndsskyldighet för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som orsakas i tjänsten av kommunens arbetstagare och förtroendevalda.

På den statliga sidan gäller att statliga myndigheter inte får teckna försäkring för statens egendom eller för att skydda staten mot ansvarighet. Det har ansetts att staten själv kan stå risken genom s.k. självförsäkring. Från detta förbud finns dock ett antal undantag som medger myndigheterna att i vissa fall teckna försäkring. Trafikförsäkring har således tecknats av bl.a. rikspolisstyrelsen, postverket och televerket och även transport- och brandförsäkring förekommer i vissa fall. Någon ansvarsförsäkring som skulle kunna täcka uppkommen skadeståndsskyldighet för staten finns emellertid inte.

Frågan om försäkring av statens egendom och i statlig verksamhet har nyligen varit föremål för överväganden av utredningen om försäkring av statens egendom (Fi 1990:12). Enligt direktiven var utredarens uppdrag att överväga om nuvarande regler för myndigheters försäkring fortfarande är ändamålsenliga ur i första hand ekonomisk synpunkt. Uppdraget avsåg i princip alla typer av försäkring som kan aktualiseras i statlig verksamhet, dock med undantag bl.a. för "skador vid myndighetsutövning som kan ersättas enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen". I betänkandet Risk- och skadehantering i statlig verksamhet (SOU 1992:40) har utredningen föreslagit att huvudregeln alltjämt bör vara att staten själv bär sina risker utan användning av försäkring. Försäkring skall dock kunna tecknas när myndigheter utför konsulttjänster medan trafikskador bör hanteras centralt av försvarets civilförvaltning. Skador till följd av myndighetsutövning har alltså inte innefattats i utredningens uppdrag men under avsnitt 5.4, Allmänna synpunkter på statens skadereglering, sägs angående sådana skador följande.

> Rent allmänt kan dock sägas att dessa skador är av principiell betydelse och att det är av vikt att det sker en enhetlig skadereglering samt att de skadelidandes intressen tillgodoses på ett fullgott sätt. Även här är det således fråga om skador med särskilda skyddsaspekter att beakta vid handläggningen. Som framkommit ovan har den nuvarande uppdelningen mellan s.k. beslutsskador och faktiska skador visat sig svårtillämpad samtidigt som denna kategorisering inte är helt träffande mot bakgrund av de syften man velat uppnå. Bättre vore att lägga ansvaret för en enhetlig och korrekt skadereglering för alla skador till följd av myndighetsutövning på en och samma myndighet, lämpligen JK. För att inte detta skall medföra en alltför tungrodd och krånglig administration bör mindre komplicerade ärenden kunna handläggas, antingen av den centrala förvaltningsmyndigheten eller direkt på lokal nivå. JK bör i större utsträckning än tidigare kunna delegera handläggningen av vissa typärenden eller skador över ett visst belopp. Samtidigt bör en strikt tillsyn ske över den här typen av skador. De närmare ställningstagandena i denna fråga ankommer dock i första hand på JK-utredningen och utredningen om det allmännas skadeståndsansvar. (SOU 1992:40, s. 105.)

Vid kontakter med försäkringsbranchen har framgått att man där rent principiellt inte är främmande för att i framtiden försäkra även statliga risker och man menar att det kan finnas vinster att hämta i en utvidgad användning av försäkringslösningar även på den statliga sidan. Tanken skulle vara att om myndigheterna, eller mindre enheter inom myndigheterna, gjordes ansvariga för sina egna skador och fick teckna försäkringar för att skydda sig detta skulle leda till ökat riskmedvetande och en effektivare skadehantering, vilket i sin tur borde leda till lägre kostnader för staten. Det handlar emellertid då närmast om en teknisk fråga hur skadehanteringen bäst bör ske. Även i framtiden måste givetvis gälla att det allmänna, i betydelsen staten eller kommun, alltid skall garantera den enskildes rätt till full ersättning enligt gällande regler.

Kommunförsäkringarna har under de senaste åren drabbats av problem, främst på grund av det stora antalet omfattande brandskador som man tvingats reglera. När det gäller ansvarsförsäkringsdelen utgör den dock en liten del som inte i sig tycks vålla några särskilda bekymmer. Det finns i och för sig ingenting som hindrar att man genom ett tillägg i kommunförsäkringsvillkoren täcker in även en utvidgad rätt till ersättning för skador orsakade av felaktig information. Från försäkringshåll har man uttryckt en viss tveksamhet inför en sådan villkorsändring med tanke på risken för kostnadsökningar. Samtidigt har dock påpekats att samma rädsla fanns när miljöskadelagen kom, men att farhågorna i det fallet visat sig ha varit överdrivna. Det bör således kunna antas att den föreslagna reformen kan genomföras utan några större premiehöjningar för kommunernas ansvarsförsäkringar.

16.6 Sammanfattande synpunkter

De förslag vi lägger fram innebär att enskilda skadelidande i flera avseenden får bättre ersättningsmöjligheter. Det allmännas ansvar utvidgas således bl.a. i fråga om skador på grund av frihetsinskränkningar och viss laglig våldsanvändning samt när det gäller felaktig myndighetsinformation. Reformen kommer att medföra vissa ökade kostnader för staten och kommunerna. Det är dock av olika skäl svårt att med någon säkerhet bedöma de ekonomiska effekterna av ett utvidgat skadeståndsansvar för det allmänna enligt vårt förslag. Vi gör den bedömningen att föreslagna reformer kan förväntas medföra kostnadsökningar som kan uppskattas till 10-12 milj. kr per år, vilka till största delen kommer att få bäras av staten.

Vi anser att våra förslag innebär att reglerna blir klarare och vi menar också att bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar med föreslagna ändringar kommer att stå i ännu bättre överensstäm-

melse med vad som i allmänhet anses rätt och rimligt. Det finns som framgått ovan ingen möjlighet att förutsäga hur många nya krav som kommer att framställas med anledning av de nya bestämmelser som vi nu föreslår och det finns goda skäl att anta att vissa typer av ersättningskrav kommer att öka helt oavsett om våra förslag genomförs. Ett genomförande av förslagen kommer att medföra ökade utgifter för staten och kommunerna men detta måste vägas mot de positiva effekter som ovan beskrivits. Man bör till och med kunna hävda att om de utvidgningar av det allmännas ansvar som vi nu föreslår skulle resultera i en stor mängd nya krav och en kraftig ökning av utbetalade ersättningsbelopp detta vore ett tecken på sådana missförhållanden att det skulle finnas all anledning att vidta omedelbara åtgärder.

Det torde vara lämpligt att genom ett relativt brett remissförfarande söka få ytterligare belyst vilka ekonomiska effekter våra förslag kan förväntas ge på olika områden.

Specialmotivering

Lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder

Inledning

Den föreslagna lagen, i det följande kallad LSM, ersätter lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF). Den nya lagen innehåller vissa bestämmelser som utan ändring förts över från LEF. Den nya lagens 9 och 10 § motsvarar således 6 och 7 § LEF. Av den nya lagens övriga paragrafer är 1 och 8 § helt nya till sitt innehåll medan övriga delvis är nya och delvis utgör bearbetningar av bestämmelser i LEF. Delar av motiven till LEF har således alltjämt intresse. Hänvisningarna som ges i det följande avser, om inte annat sägs prop. 1974:97 med förslag till lag om ersättning vid frihetsinskränkning.

Liksom LEF ålägger den nya lagen staten ett strikt skadeståndsansvar i vissa fall. Tillämpningsområdet för LEF omfattade skador orsakade av frihetsberövanden och av sådana frihetsinskränkningar som beslutats med anledning av misstanke om brott. Den nya lagen, LSM, omfattar skador som orsakats vid alla typer av frihetsinskränkningar men dessutom skador som uppkommit till följd av vissa andra särskilt ingripande myndighetsåtgärder.

LSM innehåller bestämmelser om strikt ansvar för staten enligt tre olika ansvarsmodeller. Enligt 2-4 §§ LSM gäller - liksom tidigare enligt 1, 1a och 2 § LEF - ett strikt ansvar om *åtgärden på visst sätt upphävts eller ändrats*. Enligt 5 § LSM - som närmast ersätter 3 § LEF - åläggs staten en annan form av strikt ansvar vid övriga typer av frihetsinskränkningar samt vid vissa ytterligare ingripande myndighetsåtgärder. Ansvaret grundar sig här på att den vidtagna *åtgärden varit oriktig*. Slutligen finns i 8 § LSM en ny regel om strikt ansvar när polisen m.fl. myndigheter orsakar skada genom visst lagligt våld. Ersättning utgår i dessa fall om *inte den skadelidande betett sig så att det var påkallat att använda våld mot honom eller mot hans egendom.*

1 §

Denna lag gäller ersättning från staten för skador som orsakas av vissa myndighetsåtgärder.

I lagens inledande paragraf, som inte har någon motsvarighet i LEF, sägs att lagen gäller skador som orsakas genom vissa myndighetsåtgärder och att det är staten som skall ersätta dessa skador. De myndighetsåtgärder som avses beskrivs i 2-5 och 8 §§. I 2 och 3 § behandlas frihetsberövanden som föranletts av en misstanke om brott och i 4 § frihetsberövanden som utgör verkställighet av dom i brottmål. Andra former av oriktiga frihetsinskränkningar samt vissa särskilt ingripande myndighetsåtgärder som bl.a. utgör ingrepp i den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter omfattas av 5 §. Slutligen ges i 8 § en särskild regel om ersättning för skada orsakad vid viss laglig våldsanvändning.

Den föreslagna lagen har ett större tillämpningsområde än den tidigare LEF. Den s.k. 24-timmars regeln har tagits bort. Vidare kan alla åtgärder som innebär att den enskilde utsätts för en i någon mening *oriktig frihetsinskränkning* föranleda ersättning, oavsett hur kort tid ingreppet pågått och oavsett vad som är grunden för ingripandet. Ersättning kan även utgå när skada orsakas vid användningen av vissa andra särskilt ingripande tvångsmedel, liksom när skada orsakas av vissa former av lagligt våld.

Liksom tidigare LEF, ger LSM den enskilde större möjligheter att få ersättning för skada än vad som gäller enligt den allmänna regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § SkL. Enligt skadeståndslagens inledningsbestämmelse är den lagen tillämplig, om ej annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Av detta följer att om det föreligger förutsättningar för ersättning enligt LSM, så är denna lag och inte skadeståndslagen tillämplig.

Lika litet som LEF innebär den nu föreslagna lagen en fullständig skadeståndsrättslig reglering. Vid dess tillämpning kommer således vissa regler i skadeståndslagen att bli tillämpliga. Det gäller t.ex. reglerna om skadeståndets bestämmande i 5 kap. SkL och regeln om solidariskt betalningsansvar i 6 kap. 3 § SkL. LSM måste vidare, liksom skadeståndslagen, kompletteras med sådana oskrivna skadeståndsrättsliga grundsatser som t.ex. principerna om skyddat intresse och adekvat kausalitet, vilka har utvecklats eller kan komma att utvecklas i rättstillämpningen. Vi återkommer till frågan om innebörden av dessa principer vid tillämpningen av lagens bestämmelser.

Av 1 § framgår vidare att kostnadsansvaret för ersättningar enligt den föreslagna lagen skall bäras av staten. Detta gäller även om skadan orsakats av ett ingrepp som beslutats i kommunal verksamhet. Denna ordning överensstämmer med vad som gällt enligt LEF, och

vi har inte funnit skäl att föreslå någon ändring härvidlag (a. prop. s. 49 f.).

2 §

Den som har varit anhållen eller häktad på grund av misstanke om brott har rätt till ersättning

1. om han inte döms för den eller de gärningar som föranlett frihetsberövandet,

2. om han döms för endast viss brottslighet som uppenbarligen inte skulle ha medfört beslut om frihetsberövande,

3. om han döms men något brott i domen hänförs till en mildare straffbestämmelse och det är uppenbart att frihetsberövandet vid en sådan bedömning inte skulle ha beslutats,

4. om beslutet om frihetsberövande upphävs eller ersätts av beslut om mindre ingripande åtgärd, genom avslag på häktningsframställning, efter överprövning eller efter fullföljd av talan, eller

5. om beslutet om frihetsberövande undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som på grund av misstanke om brott har varit intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar av befälhavare på fartyg eller luftfartyg.

Denna och följande paragraf motsvarar tillsammans närmast 1 § LEF. Till skillnad från 1 § LEF omfattar denna inledande ansvarsregel dock enbart anhållande och häktning. Beslut om reseförbud och anmälningsskyldighet på grund av misstanke om brott regleras inte här utan enligt 5 §. Enligt paragrafens första stycke kan ersättning utgå till den som varit anhållen eller häktad på grund av misstanke om brott. Misstanken kan avse ett eller flera brott. Den tidigare 24-timmars gränsen för självständiga anhållanden har upphävts och på samma sätt som i fråga om häktning kommer därmed varje anhållande att kunna ligga till grund för ersättningsanspråk. Ersättning utgår liksom hittills först från den tidpunkt när åtgärden verkställts. Den som anhålls i sin frånvaro kan således inte få ersättning förrän han faktiskt har berövats sin frihet.

Förutsättningarna för rätt till ersättning överensstämmer med vad som tidigare gällde enligt 1 och 2 § LEF. För att underlätta förståelsen har dock bestämmelsen disponerats om och delvis omformulerats jämfört med 1 § LEF. Ersättning lämnas för det första, enligt första stycket 1, om den som varit anhållen eller häktad inte döms för den eller de gärningar som föranlett frihetsberövandet. Det handlar här om de situationer som beskrevs i 1 § första stycket 1-3 LEF, dvs. att frikännande dom meddelas, åtalet avvisas eller avskrivs eller att förundersökning avslutas utan att åtal väcks. Liksom 1 § LEF

omfattar bestämmelsen formellt bl.a. det fallet att en person som har blivit häktad är bunden vid brottet men åklagaren beslutar att underlåta åtal. I en sådan situation är dock undantagsregeln i 6 § tredje stycket tillämplig. (Jfr 4 § LEF och a. prop. s. 83 och 90.)

Andra punkten i första stycket, som innebär att ersättning kan utgå om den misstänkte fälls till ansvar för endast någon eller några av de gärningar som föranlett frihetsberövandet, och tredje punkten, som innebär att ersättning kan utgå om något av de brott som föranlett frihetsberövandet bedöms mildare i domen, överensstämmer helt med de tidigare bestämmelserna i 1 § andra och tredje stycket LEF. De har utförligt kommenterats i prop. 1979/80:121 s. 6 ff. och 12 ff.

I paragrafens första stycke 4 och 5, som närmast motsvarar 1 § första stycket 4 LEF, behandlas det fallet att beslutet om frihetsberövande vid en ny bedömning anses felaktigt och därför upphävs, undanröjs eller ändras. Det är fråga om situationer när den misstänkte visserligen fälls till ansvar men ersättning trots detta bör utgå därför att den vidtagna åtgärden visar sig ha varit alltför ingripande. Den som häktats döms exempelvis för ett bagatellbrott. Jämfört med bestämmelsen i LEF har ledet "anlitande av särskilt rättsmedel" tagits bort eftersom detta inte synes kunna få praktisk betydelse beträffande själva beslutet om anhållande och häktning som ju inte kan vinna laga kraft. (Jfr dock NJA 1980 s. 236.) Det bör observeras att rätt till ersättning enligt första stycket 4 och 5 endast föreligger när det är beslutet om anhållande eller häktning som blir föremål för överprövning eller överklagande. (Se härom a. prop. s. 82 f.)

Ersättningsrätten enligt förevarande paragraf är inte, lika litet som enligt den nu gällande bestämmelsen, beroende av att det senare beslutet är grundat på samma omständigheter som förelåg vid tiden för det ursprungliga beslutet. I och för sig har således en häktad som blir försatt på fri fot rätt till ersättning, även om det senare beslutet skulle grundas på nytillkomna omständigheter. Det finns emellertid möjlighet att vägra ersättning med stöd av undantagsregeln i 6 §, bl.a. om det är oskäligt att ersättning utgår. Så kan vara fallet om någon häktas på grund av risk för att han skall förstöra bevis och efter överklagande friges av hovrätten eftersom bevisen vid tiden för hovrättens prövning säkrats. (Jfr a. prop. s. 66 f.) Detsamma gäller den som efter överprövning släpps när frihetsberövandet varat så länge att man bedömer att längre tid inte kommer att kunna avräknas vid en kommande straffmätning. Ytterligare en situation kan vara att den misstänkte vid tidpunkten för anhållningsbeslutet är så påverkad av alkohol eller narkotika att han inte kan höras. Om han i ett sådant fall får sitta anhållen i avvaktan på att han skall nyktra till så att förhör kan hållas, och det därefter visar sig att det inte finns skäl för ett anhållande, bör ersättning också kunna vägras.

Liksom enligt 1 § första stycket 4 LEF krävs för ersättning enligt 2 § första stycket 4 och 5 LSM att beslutet om frihetsberövande ändrats efter någon form av överprövning. Det är inte tillräckligt att frihetsberövandet upphör sedan åklagaren omprövat sitt anhållningsbeslut eller tingsrätten efter en tid försatt den häktade på fri fot. När den beslutande myndigheten upphäver sitt eget tidigare beslut vid en sådan omprövning beror det så gott som alltid på att nya omständigheter tillkommit eller att de skäl som fanns för åtgärden har fallit bort. I sådana situationer utgår ersättning endast om samtidigt någon sådan omständighet som sägs i första eller andra stycket är för handen. Detta är fallet exempelvis när tingsrätten försätter en häktad på fri fot i samband med att en frikännande dom avkunnas.

Har fel eller försummelse förekommit vid beslutet om frihetsberövande kan naturligtvis skadestånd under alla förhållanden utgå enligt 3 kap. 2 § SkL.

För att kunna bedöma om rätt till ersättning föreligger måste man givetvis avvakta att det beslut på vilket kravet grundas vinner laga kraft eller på annat sätt slutligt fastställs. När den som varit häktad blir frikänd kan ersättning således inte beviljas förrän den frikännande domen har vunnit laga kraft. Preskriptionstiden för att framställa krav på ersättning räknas också från denna tidpunkt (jfr 11 § nedan).

Enligt paragrafens andra stycke gäller ersättningsreglerna i första stycket även vid några andra typer av frihetsberövanden. Samma rätt till ersättning som den anhållne eller häktade har för det första den som varit intagen för rättspsykiatrisk undersökning. Bestämmelser härom finns i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning. Med uttrycket intagen avses att den undersökte med anledning av beslutet om rättspsykiatrisk undersökning varit berövad sin frihet under utredningstiden. Om utredningen görs medan den undersökte är på fri fot eller om han t.ex. är intagen för psykiatrisk tvångsvård eller tvångsisolerad enligt smittskyddslagen är bestämmelsen således inte tillämplig. Den som är häktad under utredningstiden är dock alltid berättigad till ersättning enligt första stycket.

Med anhållande och häktning jämställs vidare vissa förvarstaganden ombord på svenskt fartyg eller luftfartyg. Dessa fall har närmare beskrivits i allmänmotiveringen (avsnitt 10.3.13).

3 §

Bestämmelserna i 2 § tillämpas också då någon på grund av svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande eller utlämning för brott har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande utomlands.

Paragrafen, motsvarar bestämmelsen i 1a § LEF. Den innebär att även den som varit frihetsberövad i utlandet, på grund av svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande eller utlämning för brott, har rätt till ersättning enligt LSM. (Se vidare prop. 1979/80:121 s. 9 ff. och 14.)

4 §

Den som har avtjänat fängelsestraff eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om efter fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel frikännande dom meddelas, icke frihetsberövande påföljd ådöms eller dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan förordnande om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter förordnande av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

Paragrafen motsvarar 2 § LEF, med den skillnaden att utegångsförbud enligt lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän m.m. numera regleras enligt 5 § LSM, på samma sätt som tidigare angetts beträffande reseförbud och anmälningsskyldighet. Paragrafen omfattar således enbart frihetsberövanden på grund av brott.

Liksom när det gäller 2 och 3 §§ är det inte tillräckligt för rätt till ersättning att den ursprungligen beslutande myndigheten själv ändrar sitt avgörande. Bestämmelsen blir således inte tillämplig om underrätt med stöd av 34 kap. 1 § 3 BrB undanröjer ett tidigare ådömt fängelsestraff och dömer till annan påföljd. Om högre rätt efter överklagande undanröjer en tidigare ådömd påföljd är emellertid de formella förutsättningarna för ersättning uppfyllda i denna del.

5 §

Den som har varit gripen, omhändertagen eller ålagd reseförbud eller som har varit utsatt för någon annan frihetsinskränkning i fall som inte omfattas av 2-4 §§ har rätt till ersättning, om åtgärden var oriktig.

Bestämmelserna i första stycket gäller också vid

1. påtvingat kroppsligt ingrepp,

2. kroppsvisitation,

3. husrannsakan och liknande intrång,

4. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och

5. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

Denna paragraf innehåller regler om ansvar för staten vid frihetsinskränkningar i sådana fall som inte omfattas av 2-4 §§. Dessutom stadgas ansvar för vissa andra särskilt ingripande myndighetsåtgärder.

Avsikten är att alla frihetsinskränkningar som inte går in under 2-4 §§ skall omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Det gäller både judiciella och administrativa ingrepp. Som framgått av den allmänna motiveringen innebär detta att t.ex. den som blir gripen av polis eller som hämtas eller medtas till förhör skall kunna få ersättning om åtgärden visar sig ha varit oriktig, oavsett vad som föranlett ingripandet. Utöver gripanden omfattas t.ex. reseförbud, anmälningsskyldighet, tvångsintagning på vårdinstitution och olika omhändertaganden samt alla andra ingrepp till följd av beslut vid myndighetsutövning som inskränker den enskildes rätt att röra sig och förflytta sig fritt. Även en häktad eller intagen i fängelse kan vara berättigad till ersättning enligt denna bestämmelse om t.ex. ett förlängt kvarhållande orsakas av en administrativ myndighets oriktiga beslut.

Begreppet frihetsinskränkning innebär att det skall vara fråga om ett ingrepp som inskränker den enskildes rätt att fritt förflytta sig inom och utom landet. (T.ex. åtgärder enligt 36-38 §§ smittskyddslagen (1988:1472), 6 kap. utlänningslagen (1989:529), 6 och 15 §§ LVU 1990:52 och 13 och 34 §§ LVM 1988:870.) Andra exempel på frihetsinskränkningar är sådana föreskrifter om vistelseort m.m. som kan beslutas inom kriminalvården. Däremot är en sådan inskränkning av den enskildes frihet som en körkortsåterkallelse eller ett beslut om näringsförbud kan medföra inte en frihetsinskränkning i den mening som avses i paragrafen.

Inte heller omfattas sådana inskränkningar som är en naturlig följd av tjänstgöringsskyldighet, t.ex. värnplikt eller arbetsinsatser enligt räddningstjänstlagen. Här finns det speciella bestämmelser om ersättning som närmast kan liknas vid de särskilda regler om ersättning vid offentliga ingrepp som gäller exempelvis enligt expropriationslagen (1972:719).

Paragrafens första stycke omfattar formellt även sådana frihetsinskränkningar som kan vara mindre ingripande, såsom när någon vägras passtillstånd eller blir ålagd viss anmälningsskyldighet. Ersättningen får därvid bestämmas med hänsyn till den faktiska skada som uppkommit.

I paragrafens andra stycke finns upptagna ett antal särskilt uppräknade tvångsåtgärder som ansetts i detta avseende böra jämställas med frihetsinskränkningar.

De tvångsåtgärder som vid sidan av frihetsinskränkningar kan föranleda ersättning enligt paragrafen utgör alla ingrepp mot den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. I andra stycket har använts samma språkliga uttryck som återfinns i 2 kap. 6 § RF och avsikten är också att de skall ha samma innebörd som enligt regeringsformen. En beskrivning av de olika bestämmelser om tvångs-

medel som faller in under bestämmelsen har givits i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.3.6). Som där framgått kan exempelvis beslag av brev eller eftersökning av bevismedel enligt bevissäkringslagen (1975:1027) föranleda ersättning om åtgärden visar sig ha varit oriktig. Det kan observeras att myndigheterna ibland kan tvingas tillgripa våld när åtgärder av denna typ vidtas och att ingreppet därvid även kan föranleda rätt till ersättning enligt 8 §.

Avgörande för rätten till ersättning enligt paragrafen är att åtgärden visas ha varit *oriktig*. Kravet på oriktighet utgör ett nytt rekvisit. Enligt 3 § LEF gällde i fråga om administrativa frihetsberövanden att rätt till ersättning förelåg "om det finnes uppenbart att frihetsberövandet var utan grund". Nu förevarande paragraf omfattar, som redan framgått, inte bara administrativa frihetsberövanden utan alla sådana frihetsinskränkningar som inte omfattas av 2-4 §§, samt dessutom vissa andra särskilt ingripande tvångsåtgärder.

Kravet att åtgärden skall ha varit oriktig innebär att det räcker att konstatera att med hänsyn till förhållandena vid tidpunkten för åtgärden ett annat handlande skulle ha varit det korrekta - antingen en åtgärd av annan innebörd, eller också ingen åtgärd alls. Vid denna bedömning får man beakta inte bara sådana omständigheter som var kända för myndigheten i fråga vid beslutstillfället, utan också förhållanden som därvid förelåg men som myndigheten inte då kände till. Om t.ex. en frihetsinskränkning enligt smittskyddslagen (1988: 1472) berott på en förväxling av ett prov från en anmälande läkares sida, räcker detta för att beslutet skall anses oriktigt, även om de slutsatser som dragits av anmälan i och för sig varit motiverade. På samma sätt får man se på situationen när en person gripits eller medtagits till förhör som misstänkt för brott på grund av en felaktig vittnesuppgift eller när husrannsakan grundats på en falsk handling. Skulle en tredskande konkursgäldenär häktas genom ett i och för sig lagligt beslut (5 kap. 5 § KL) men sedan själva konkursbeslutet visar sig vara felaktigt kan också ersättning utgå; här saknas ju den grundläggande förutsättningen för frihetsberövandet. En annan situation där ersättning skulle kunna komma ifråga är om ett barn omhändertas tvångsvis på grund av en, som det senare visar sig, falsk anklagelse om vanvård mot vårdnadshavaren. Däremot är en åtgärd inte oriktig i paragrafens mening, om den först på grund av senare tillkomna omständigheter visar sig olämplig och orsakar skada.

Ibland kan en åtgärd av det aktuella slaget grunda sig på en *bedömning* som inte kan verifieras på det sätt som angetts i föregående stycke. Om beslutet att omhänderta barnet istället grundas på en bedömning av förhållandena i hemmet, eller om ett barn placeras tvångsvis på en så avlägsen ort att kontakten med föräldrarna helt omöjliggörs kan ersättning också utgå enligt regeln, men det krävs då

att den bedömning som föranlett åtgärden varit *oriktig* i lagens mening. För att en sådan lämplighetsbedömning skall kunna anses oriktig krävs att den i efterhand framstår som en felbedömning och enbart den omständigheten att ett beslut ändras efter överprövning är därmed som framhålls nedan inte alltid tillräckligt. Om t.ex. med det exempel som angetts ovan ett barn som omhändertagits placeras på en ort 15 mil från sitt föräldrahem och regeringsrätten efter överklagande fastställer att avståndet från hemmet i dylika fall inte bör överstiga 10 mil bör det ursprungliga beslutet inte anses oriktigt i den mening som lagen kräver. Detsamma kan gälla när två läkare kommer till olika slutsats vid bedömningen av om det föreligger förutsättningar för tvångsvård av en patient. När beslutet som i dessa och liknande fall, grundar sig på en grannlaga bedömning, där även omdömesgilla och sakkunniga personer kan komma till skilda resultat, kan det finnas utrymme för att flera olika beslut måste kunna anses riktiga. På samma sätt som angetts ovan är beslutet inte heller oriktigt i lagens mening om det ändras eller framstår som felaktigt på grund av nytillkomna omständigheter.

Frågan om ersättning kan ibland bli aktuell när myndigheterna vidtar åtgärder som syftar till att få fram viss utredning men som därefter inte leder till något resultat. Om den gripne släpps efter förhör eftersom brott inte kan styrkas, eller om husrannsakan eller kroppsvisitation beträffande en misstänkt person inte leder till att någon egendom av intresse anträffas, innebär inte detta i och för sig att åtgärden anses oriktig; för detta krävs att rekvisiten för ingripande saknades, t.ex. att misstanken mot den gripne inte var av den styrkan att ett gripande fick ske enligt 24 kap. 7 § RB, eller att åtgärden vidtagits hos fel person. Det kan således aldrig bli aktuellt att utge ersättning enligt denna paragraf till en i och för sig oskyldig person som blir gripen eller utsatt för en rutinmässig tullkontroll eller motsvarande så länge den vidtagna åtgärden är lagenlig och har skett på ett korrekt sätt. (Jfr däremot 8 §.) Det krävs att åtgärden i något avseende gått utöver vad lagen tillåter eller att den är ett resultat av en felbedömning. Inte sällan torde därvid fel eller försummelse kunna anses föreligga.

Många gånger kan det påstådda felet vara av juridiskt slag, t.ex. en oriktig lagtolkning. Här får det betydelse att man för skadeståndsansvar inte längre, såsom enligt 3 § LEF, kräver att beslutet varit uppenbart utan grund. Även när det gäller en omtvistad rättsfråga, kan ersättning utgå om det står klart att en annan bedömning skulle varit den riktiga. Hur naturligt det än är att olika bedömare kan komma till skilda resultat, räcker det för ersättning att JK eller domstol som prövar ersättningsfrågan för sin del anser att myndigheten gjort en felbedömning. Detta innebär att den ersättnings-

prövande instansen ofta kommer att få bedöma en rättsfråga som redan överprövats av domstol eller administrativ myndighet. Det kan ligga nära till hands att anse ett beslut vara oriktigt när det blivit ändrat efter överklagande, men som redan sagts är inte avsikten att så automatiskt skall vara fallet. Frågan om åtgärden varit oriktig i paragrafens mening skall bedömas självständigt.

Man bör här observera att den skadelidande har att visa de omständigheter som grundar åtgärdens oriktighet. På detta sätt skiljer sig denna ersättningsregel från bestämmelserna i 2-4 §§, där det ju inte krävs mer för kompensation än att det efter frihetsinskränkningen inträffat vissa angivna omständigheter, som inte behöver innebära att beslutet varit felaktigt. Att den skadelidande frikänts från ansvar för det brott misstanken avsett är alltså inte nog för ersättning enligt 5 §. Vilka krav som bör ställas på bevisningen beror naturligtvis på hur förutsättningarna för myndighetsåtgärden mot honom är utformade. Den som råkar ut för en straffprocessuell åtgärd såsom skäligen misstänkt för brott, behöver inte bevisa att han är oskyldig, men han måste visa att misstankarna mot honom inte varit så starka att skälig misstanke förelegat. Det kommer därmed som tidigare framhållits att krävas att den enskilde kan åberopa omständigheter som ger vid handen att myndigheten gjort en felbedömning, innan en bevisbedömning eller skälighetsbedömning kan anses oriktig och därmed medföra skadeståndsansvar. Beviskraven måste givetvis läggas på en sådan nivå att möjligheten till skadestånd framstår som praktisk.

Det sagda innebär inte att man får slå av på kravet på orsakssamband mellan den oriktiga åtgärden och den uppkomna skadan. Frågan blir, vilket handlande som varit det riktiga i den aktuella situationen och vad som då skulle ha följt.

Komplikationer kan uppkomma bl.a. i det ganska praktiska fallet att myndigheten haft möjligheter att ingripa på en annan grund än den oriktiga och detta skulle ha motiverat samma åtgärd; om det står klart att denna alternativa grund varit aktuell för myndigheten, kan inte gärna någon skada anses ha uppkommit för den enskilde. Det får anses åligga staten att styrka, att man på detta sätt lika väl kunnat komma till samma resultat med ett annat resonemang. Tveksammare är fallet, att det faktiskt förelåg en annan grund för ingreppet men att den var okänd för myndigheten; den skadelidande hade begått ett annat brott än vad som motiverat ingripandet, men detta var vid tillfället okänt för polis och åklagare. Det stämmer emellertid bäst med den ovan beskrivna principen - dvs. att oriktigheten skall bedömas inte bara utifrån vad som är känt för myndigheten vid beslutstillfället utan även med beaktande av förhållanden den då inte kände till - att man skall ta hänsyn även till sådana omständigheter som är okända vid tidpunkten för åtgärden. Det allmänna bör således

kunna undgå ersättningsskyldighet genom att hänvisa till att åtgärden med kännedom om den nya grunden egentligen var välmotiverad.[1] Också här är det naturligtvis statens sak att skaffa fram bevisning om att invändningen är befogad.

I vissa fall kan en straffprocessuell åtgärd rikta sig mot annan än misstänkt. (Se t.ex. om husrannsakan 28 kap. 2 § RB och om kroppsvisitation 28 kap. 11 § andra stycket RB.) Detta är självfallet inte något hinder för skadestånd om åtgärden visas ha varit oriktig - i de nämnda fallet t.ex. att det inte har förekommit "synnerlig anledning" att man vinner utredning om brottet. Däremot kan ersättning inte utgå enligt denna lag för skada som uppkommer när en enskild person griper någon med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket RB.

6 §

Den skadelidande har inte rätt till ersättning enligt 2-5 §§ om han själv uppsåtligen har föranlett åtgärden.

Om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller om han vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, utges ersättning endast när det finns synnerliga skäl.

Ersättning kan vägras eller sättas ned, om det i annat fall med hänsyn till den skadelidandes eget förhållande eller till omständigheterna i övrigt är oskäligt att ersättning utges. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från rätten till ersättning. Första och andra stycket motsvarar med vissa språkliga justeringar 4 § första stycket LEF. Tredje stycket motsvarar 4 § andra stycket LEF med det tillägget att ersättning även kan vägras eller sättas ner "med hänsyn till den skadelidandes eget förhållande". Skälen för införandet av detta nya led har behandlats i allmänmotiveringen (avsnitt 10.3.11). Som framgått där är meningen att nedsättning på denna grund skall ske bara undantagsvis, när den förekommit särskilda omständigheter som gör den orimligt att låta den enskilde få den ersättning som lagen i övrigt föreskriver.

[1] Annorlunda troligen vid ansvar på grund av vållande. Se Bengtsson II, s. 88 f.

Första stycket utesluter ersättningsrätt om den som varit utsatt för en sådan åtgärd som sägs i 2-5 §§ och därvid orsakats skada själv uppsåtligen har föranlett ingreppet. Enligt andra stycket utgår ersättning endast när det finns synnerliga skäl, om den skadelidande försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning eller vid misstanke om brott försökt undandra sig förundersökning eller lagföring. Som framhölls i förarbetena till 1974 års lag måste utgångspunkten vara att den som genom egna åtgärder har vållat ett ingripande som annars inte skulle ha ägt rum inte kan göra anspråk på ersättning. En absolut undantagsregel skulle emellertid kunna få otillfredsställande konsekvenser i vissa situationer, därav utformningen av paragrafens andra och tredje stycken. (Se angående 4 § LEF a. prop. s. 63 ff och s. 90.)

Tredje stycket är en mera allmän undantagsregel som skall göra det möjligt att vägra eller sätta ner ersättningen även i andra fall än de som anges i första och andra stycket när det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår. Liksom tidigare kan ersättning vägras exempelvis när det är klarlagt att en frihetsberövad begått ett visst brott men åtal ej väcks på grund av att preskription inträtt eller åtalsunderlåtelse meddelas. Detsamma bör gälla om ett visst ingripande förlängs beroende på att den enskilde är så påverkad av alkohol, narkotika eller liknande att han inte kan svara för sig.

Det nya ledet i tredje stycket innebär att ersättning också kan vägras eller sättas ner om det kan anses oskäligt att ersättning utgår med hänsyn till att den enskilde genom sitt eget förhållande, på annat sätt än i första och andra stycket sägs, bidragit till att ingripandet kommit till stånd. Den som har betett sig på ett sådant sätt att han fått misstankarna riktade mot sig bör således kunna vägras ersättning, och detta även om det senare blir klarlagt att han är oskyldig. Undantaget gäller vid alla typer av myndighetsåtgärder enligt 2-5 §§ men resonemanget torde framför allt bli aktuellt vid straffprocessuella tvångsåtgärder av olika slag. Ett exempel kan vara att en höggradigt berusad person grips utanför ett krossat butiksfönster och det först sedan han nyktrat till kan klargöras att han inte har något att göra med rutan och det inbrott som skett. Detsamma bör gälla om butiksfönstret krossas av någon i ett större stökigt gäng och polisen griper flera misstänkta på platsen. Även om de inte kan bindas vid brottet bör ersättning då kunna vägras om de gripna befunnit sig på platsen och deltagit i det tumult som resulterat i den krossade rutan. På samma sätt bör den som bevisligen har uppehållit sig på en mordplats vid tiden för brottet eller som har deltagit i ett gängbråk där misshandel förövats också kunna vägras ersättning om hans eget förhållande föranlett ingripandet. Ytterligare ett exempel kan vara att en i och för sig oskyldig person trots uppmaning att stanna springer

genom tullkontrollen för att hinna med en väntande buss och därvid stoppas och utsätts för kroppsvisitation sedan han förväxlats med en känd narkotikakurir. Han bör därvid kunna vägras ersättning eftersom han måste anses själv ha framkallat ingripandet.

Oftast bör det bli aktuellt att vägra ersättning när den misstänkte varit fysiskt närvarande eller på annat sätt handlat aktivt vid det tillfälle då ingripandet skett, men också på andra sätt kan hans förhållande ha bidragit till beslutet. Om en viss personbil kan bindas till ett brott och ägaren blir gripen och anhållen när han inte kan ge någon förklaring till hur bilen kunnat befinna sig på den aktuella platsen vid brottstillfället, bör ersättning således kunna vägras med hänvisning till hans eget förhållande i samband med åtgärden. Detsamma kan gälla om en företagare blir berövad friheten som misstänkt för skattebedrägeri, om misstanken kunnat uppkomma därför att företagaren helt saknat eller uppenbart misskött den bokföring han varit ålagd att föra enligt lag.

Det avgörande skall vara att det framstår som oskäligt att utge ersättning eftersom den drabbade själv genom sitt förhållande framkallat eller i hög grad medverkat till att ingripandet kommit till stånd. (Jfr utformningen av 8 § nedan samt 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Se angående den senare prop. 1991/92:11, s. 23. Jfr även angående bedömningen av graden av lidande SOU 1992:84, s. 234 f.)

Det kan naturligtvis uppkomma problem att i det senare skede då en person framställer krav på ersättning bedöma hur han egentligen förhållit sig i samband med åtgärden. En frikänd gör kanske gällande att han i själva verket inte varit på brottsplatsen eller inte haft sällskap med de personer som utfört en misshandel. I princip måste bevisbördan anses ligga på staten i frågan om det är oskäligt att ersättning utgår. Man får alltså godta den enskildes uppgifter, om de inte kan vederläggas av utredningen eller är så osannolika att de kan lämnas utan avseende. När det gäller ingipanden på grund av misstanke om brott torde bedömningen ofta kunna bygga på vad som ansetts utrett i brottmålet.

Det torde vara mera ovanligt att ersättning enligt 4 § (till den som avtjänat frihetsstraff) framstår som oskälig av sådana anledningar som nu har berörts. Som angetts i den allmänna motiveringen kan det dock undantagsvis tänkas att den frihetsberövade uppträtt på sådant sätt att det till och med efter en oriktig fällande dom ter sig stötande att han får full ersättning. En kamrat till en person som dömts för rån erkänner t.ex. att han begått rånet i den dömdes närvaro, men utan dennes aktiva medverkan. Om den dömde därefter frikänns efter att ha fått resning kan det anses oskäligt att tillerkänna honom ersättning för eventuell skada.

Som framhållits i allmänmotiveringen skall undantagsregeln givetvis inte tillämpas om den skadelidande ofrivilligt betett sig så att ett ingripande skett. Ett exempel kan vara den som på grund av hög ålder eller sjukdom uppträder så att han blir omhändertagen enligt LOB. Samma sak bör gälla den som blir gripen när han i helt andra angelägenheter befinner sig på en plats där ett brott begås, men ersättning skall däremot kunna vägras den som av nyfikenhet uppehåller sig i närheten av en brottsplats och därmed tilldrar sig polisens intresse.

Liksom enligt LEF får ersättning inte vägras eller sättas ner på grund av att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd. Att ersättning däremot kan vägras när skuldfrågan är klarlagd men den misstänkte inte ställs till ansvar för brottet har redan tidigare framgått.

Paragrafens fjärde stycke överensstämmer helt med den tidigare 5 § andra stycket LEF. (Se a.prop. avsnitt 5.7 samt s. 91 f.)

7 §

Ersättning enligt 2-5 §§ omfattar personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och lidande.

Paragrafen anger vilka skador som ersätts enligt 2-5 §§. Till skillnad från vad som varit fallet enligt LEF ersätts även personskada och sakskada enligt den nya lagen. Som framgått i den allmänna motiveringen har också den enligt LEF gällande begränsningen i fråga om ersättning för ren förmögenhetsskada tagits bort. Med ren förmögenhetsskada avses nu i paragrafen detsamma som enligt skadeståndslagen, dvs. ekonomisk skada som inte har samband med person eller sakskada.

Rätten till ersättning omfattar således även personskador och sakskador som uppkommer vid frihetsinskränkningar och andra sådana ingripande åtgärder som sägs i 2-5 §§. Det bör påpekas att det inte är tillräckligt att skadan inträffar under tiden som exempelvis häktningen pågår, utan att den skall utgöra en adekvat följd av själva ingreppet. Ibland torde den situationen kunna uppstå att förutsättningar för ersättning avseende person- eller sakskada föreligger både enligt denna bestämmelse och enligt 8 §.

Den orsakade ekonomiska skadan kan sägas åtminstone i princip utgöras av skillnaden mellan den skadelidandes förmögenhetsställning när resp. om inte den aktuella åtgärden vidtagits. Även eventuellt lidande får uppskattas på detta sätt, låt vara att det ibland måste bli en mycket osäker uppskattning om vad skillnaden mellan händelseförloppen här kunnat betyda.

Utvidgningen i fråga om ren förmögenhetsskada innebär bl.a. att rättegångskostnader liksom kostnader för biträde i ett förvaltnings-

ärende kan ersättas om de varit påkallade för att den enskilde skulle komma till sin rätt, och inte ersätts på annat sätt. (Se t.ex. 31 kap. 2 § RB om frikänds rätt till ersättning, jfr även prop. 1972:5 s. 353 f.)

Kostnader i själva skaderegleringsärendet hos JK ersätts inte enligt paragrafen men ersättning för sådana utgifter kan utgå enligt 3 § skaderegleringskungörelsen (1972:416) som anpassats till den nya lagen. (Se nedan.)

Liksom enligt LEF utgår ersättning för lidande efter prövning i varje särskilt fall. Beträffande denna prövning kan hänvisas till vad som uttalades härom i prop. 1974:97 samt till vad som sägs under 13.2.2 ovan. Det är rimligt att anta att vissa mindre ingripande eller mycket kortvariga åtgärder som med den nu föreslagna lagen kan föranleda ersättning inte alltid kommer att innebära en sådan kränkning att det uppkommer ett ersättningsgillt lidande. Det får ankomma på de rättstillämpande myndigheterna att med beaktande av jämförbara ersättningsfall finna en rimlig ersättningsnivå. (Jfr angående denna bedömning också de överväganden som görs av kommittén om ideell skada i SOU 1992:84, s. 275 ff.)

När det gäller frågan hur ersättningen i allmänhet skall bestämmas gäller liksom enligt LEF att allmänna skadeståndsprinciper blir tillämpliga. Den som begär ersättning har att visa att skada uppstått och hur stor den är. Skadeståndet skall därefter bestämmas så att det motsvarar den uppkomna skadan. På samma sätt som tidigare gäller att den ersättningsprövande myndigheten inte bör ställa alltför stora krav på den enskilde i bevishänseende. (Jfr a. prop. s. 91.)

Det bör observeras att bestämmelsen i 35 kap. 5 § RB, om uppskattning av skadan till skäligt belopp, kan tillämpas om full bevisning om skadans omfattning inte alls eller bara med svårighet kan föras. När det gäller ekonomisk skada torde en sådan uppskattning främst kunna bli aktuell beträffande förluster och kostnader som uppkommit i en rörelse.

8 §

Den som drabbas av personskada eller sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 § eller 23 § första stycket första meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utsökningsbalken eller 63 § tullagen (1987:1063) har rätt till ersättning, om han inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot honom eller mot hans egendom.

Denna paragraf är helt ny. Skälen för dess införande har beskrivits i den allmänna motiveringen (avsnitt 11). Regeln innebär att det allmänna åläggs ett strikt ansvar för skador orsakade av sådant lagligt

våld som får användas av vissa myndigheter, främst polisen. Till skillnad från lagens tidigare beskrivna bestämmelser omfattar ansvaret enligt denna paragraf enbart *personskador och sakskador* som orsakas av myndigheternas våldsanvändning.

Ansvaret omfattar både skador orsakade av våld mot person och skador som är en följd av våld mot egendom. Vad som utgör lagligt våld i detta sammanhang skall bedömas på samma sätt som enligt polislagen. (Se bl.a. NJA II 1984 s. 184 ff. samt särskilt prop. 1983/84:111 s. 80 ff och JuU 1983/84: 27 s. 28 ff. Se även Berggren/Munck, s. 87 ff.)

Angående begreppet våld mot person sades i propositionen till polislagen bl.a. följande: "Som personellt våld kan man beteckna varje omedelbar inverkan på person genom kroppsligt våld eller genom hjälpmedel. Den som rycker i, knuffar eller håller fast någon annan utövar alltså våld. I sammanhanget förtjänar erinras om att grundlagen ger skydd bara mot sådant kroppsligt ingrepp som är påtvunget. Som sådant torde inte kunna anses att t.ex. en polisman lyfter upp och för vård för bort en person som på grund av sjukdom eller påverkan är ur stånd att ta hand om sig själv och som förhåller sig passiv." (Prop. 1983/84:111 s. 81.) Med våld mot person avses således inte enbart användning av vapen och andra sådana typiskt sett mycket farliga våldshandlingar utan varje ingripande med fysiskt tvång mot någon.

Som våld mot egendom får betraktas en avsiktlig åtgärd som är ägnad att åstadkomma skada på egendom eller annars sker med våldsamma medel. Det räcker inte att handlingen sker mot ägarens vilja. Om personal vid en kronofogdemyndighet i samband med vräkning eller utmätning trots ägarens protester flyttar bort en möbel och därvid råkar skada den är paragrafen således inte tillämplig. Angående våld mot egendom uttalade föredraganden i propositionen till polislagen bl.a.: "Vad särskilt gäller innebörden av uttrycket våld mot egendom bör framhållas att detta inte är avsett att omfatta varje fysisk befattning med föremål eller lösa saker. I princip fordras att fråga är om en åtgärd som är ägnad att åstadkomma åverkan eller annars sker med våldsamma medel. Att exempelvis flytta en felparkerad cykel ett stycke när den utgör hinder i trafik är en polisman befogad till redan enligt 8 §." (A. prop. s. 93.)

Paragrafen tar sikte på skador som uppkommer som en följd av *laglig* våldsanvändning. Om polisen eller annan myndighet använder våld trots att förutsättningar därför saknas blir däremot 3 kap. 2 § SkL tillämplig.

Som redan sagts utgår enligt denna paragraf ersättning för personskada och sakskada. Om polisens m.fl. myndigheters lagliga våldsanvändning orsakar ren förmögenhetsskada kan ersättning härför

inte utgå enligt paragrafen. Ersättning för sådan ren förmögenhetsskada kan emellertid utgå enligt 3 kap. 2 § SkL om det förekommit vållande från myndigheternas sida och ren förmögenhetsskada orsakad av våld kan även ersättas enligt 2-5 §§ ovan, om våldet ingått som ett led i någon där nämnd åtgärd.

Hänvisningarna till polislagen innebär att ansvaret omfattar våldsanvändning av polisen i olika situationer och dessutom av vissa andra funktionärer (vaktpost eller annan med liknande uppgift vid försvarsmakten samt tjänsteman i kustbevakningen, se närmare 23 § första stycket första meningen polislagen). Däremot omfattar ansvaret inte åtgärder som vidtas av t.ex. ordningsvakter eller sådana ingripanden som får vidtas av varje medborgare enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB. (Jfr sista stycket under 5 § ovan.) Regeln i utsökningsbalken avser åtgärder av förrättningsman hos kronofogdemyndigheten och regeln i tullagen åtgärder av viss tullpersonal. Om andra tjänstemän hos staten eller kommun än de som anges i dessa bestämmelser använder våld i sin tjänsteutövning lär detta i allmänhet vara otillåtet - när det inte är fråga om nödsituationer o.l. - och då svarar det allmänna för uppkommen skada redan på grund av regeln om fel eller försummelse vid myndighetsutövning (3 kap. 2 § SkL). Paragrafen är, som närmare beskrivits i den allmänna motiveringen, inte tillämplig när våld tillgrips i nödvärn eller i sådana andra nödsituationer som sägs i 24 kap. BrB. (Jämför även kommentaren till 21 och 22 § polislagen i Berggren/Munck.)

Det strikta ansvaret gäller bara fall där den skadelidande oförskyllt har drabbats av skadan. Undantag görs således enligt paragrafen för fall då han har betett sig så att våld mot honom eller hans egendom varit påkallat - med andra ord om han har föranlett en våldsanvändning som i och för sig varit försvarlig. Detta gäller även om han inte ensam har gett upphov till åtgärden, t.o.m. om andra personers uppträdande utgjort den huvudsakliga anledningen till exempelvis ett polisingripande. Den som ingår i ett gäng som ställer till bråk på en allmän plats kan alltså inte åberopa det strikta ansvaret om han skadas av ett batongslag vid polisens ingripande, även om han själv spelat en underordnad roll i själva bråket. - Vad angår våld mot egendom, utgår inte heller här ersättning när den skadelidande på ena eller andra sättet gjort våldsanvändningen motiverad, t.ex. om han vägrat att öppna en dörr där polisen haft rätt att ta sig in eller försökt undanhålla egendom som polisen skall undersöka eller kronofogdemyndigheten ta hand om.

Vad som nu sagts innebär naturligtvis inte att den skadelidande helt saknar möjlighet till ersättning i sådana situationer som nu beskrivits. På samma sätt som angetts under 6 § ovan bör den enskilde vara berättigad till ersättning om han ofrivilligt, på grund av sjukdom eller

motsvarande, betett sig så att han därmed föranlett våldsanvändningen. För att skadestånd skall utgå trots att den skadelidande betett sig så att det varit påkallat att använda våld mot honom, fordras annars i allmänhet att ett vållande förelegat vid den myndighetsutövning som orsakat skadan - t.ex. att polisens våld inte stod i rimlig proportion till det angivna syftet eller att kronofodgens ingripande saknade stöd i lag. Ersättningsregeln blir således framför allt tillämplig vid skadeståndskrav från personer som drabbats av myndighetsåtgärder på grund av misstag eller olyckliga tillfälligheter.

Vad som nu sagts stämmer i stora drag med de synpunkter som ligger bakom det undantag från det strikta ansvaret som med en nyligen genomförd lagändring gäller enligt 6 § tredje stycket lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Allmänt sett bör tillämpningen av de båda undantagen kunna åberopas vid samma typer av ingripanden (jfr prop. 1991/92:111 s. 23 f). Det skall dock noteras att undantaget i hundlagen endast omfattar skador som orsakas av en tjänstehund som används i tjänsten av en polisman eller av en sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Ersättning enligt förevarande paragraf kan även utgå när våld används av tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning (jfr 23 § första stycket första meningen polislagen), samt när våld utövas med stöd av 2 kap. 17 § utsökningsbalken och 63 § tullagen.

En jämförelse bör även göras med undantagsregeln i 6 § som beskrivits ovan. Enligt 6 § tredje stycket kan ersättning som skall utgå enligt 2-5 §§ vägras eller sättas ner "om det i annat fall med hänsyn till den skadelidandes eget förhållande eller till omständigheterna i övrigt är oskäligt att ersättning utges". Även här kan således den skadelidandes eget handlande påverka hans rätt till ersättning. För att 6 § skall bli tillämplig krävs emellertid att det kan anses oskäligt att ersättning utgår medan det enligt förevarande paragraf, liksom enligt bestämmelsen i hundlagen, är en direkt förutsättning för ersättning att den enskilde inte har betett sig så att ett ingripande varit påkallat.

9 §

Anspråk på ersättning enligt denna lag får ej överlåtas till annan innan ersättningen blivit slutligt bestämd.

10 §

Om ersättning utbetalas enligt denna lag och den ersättningsberättigade har rätt till skadestånd av annan, inträder staten i motsvarande mån i hans rätt.

Dessa båda paragrafer överensstämmer helt med 6 och 7 § LEF. Se härom närmare a. prop. s. 92 f. Jämför numera angående överlåtelseförbudets betydelse vid utmätning 5 kap. 7 § UB.

11 §

Anspråk på ersättning enligt denna lag skall framställas inom sex månader från det att rätten till ersättning har inträtt. Grundas anspråket på 5 §, skall det dock framställas inom sex månader från det att den åtgärd som grundar rätt till ersättning har avslutats.

Denna paragraf är ny. Någon speciell preskriptionsregel fanns således inte i LEF. Skälen för införandet av bestämmelsen har redovisats i den allmänna motiveringen.

Utgångspunkt för beräkning av preskriptionstiden skall beträffande sådana åtgärder som omfattas av 2-4 och 8 §§ vara den tidpunkt då rätten till ersättning inträder. Detta sker enligt 2-4 §§ exempelvis när frikännande dom meddelas, förundersökningen avslutas utan att åtal väcks eller häktningsbeslutet upphävs. Rätten till ersättning får i dessa fall anses inträda när det senare beslutet vinner laga kraft, eller annars är att betrakta som slutgiltigt. Rätten till ersättning enligt 8 § inträder när sådan skada som där sägs uppkommer. Vanligtvis sker detta i omedelbar anslutning till våldsutövningen men det kan även förekomma att skadan uppkommer först senare och preskriptionstiden räknas därvid från denna tidpunkt. Ersättning förutsätter givetvis alltid att det föreligger ett erforderligt samband mellan våldet och den uppkomna skadan.

När det gäller åtgärder enligt 5 § finns det inte alltid på samma sätt något ändrat beslut eller motsvarande och utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden bör därför i dessa fall vara den tidpunkt när den aktuella åtgärden avslutats, dvs. exempelvis när den gripne släpps, omhändertagandet upphör eller det undersökta brevet återlämnas.

Övergångsbestämmelser

Den gamla lagen, dvs. LEF, skall tillämpas i fråga om sådana frihetsinskränkningar som ägt rum före den nya lagens ikraftträdande. Den nya lagen blir emellertid tillämplig om en viss åtgärd har beslutats och inletts före ikraftträdandet men alltjämt pågår när lagen träder i kraft.

Lag om ändring i skadeståndslagen

Inledning

Som angetts i den allmänna motiveringen har vårt arbete inte innefattat någon total översyn av skadeståndslagen utan vi har begränsat oss till de bestämmelser som behandlar det allmännas skadeståndsansvar. Inte heller när det gäller 3 kap. som behandlar det allmännas ansvar har vi genomfört någon allmän lagteknisk eller språklig översyn. Den nyhet vi nu föreslår är en bestämmelse i 3 kap. 3 § om ansvar för felaktig myndighetsinformation. Som en följd härav har även 1 och 2 §§ delvis fått disponeras om och ändras.

3 kap. 1 §

Den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten *och ren förmögenhetsskada som arbetstagaren i tjänsten vållar genom brott.*

I fråga om skadeståndsansvar för staten eller kommun *gäller även vad som föreskrivs nedan i detta kapitel. Vad som där sägs om kommun gäller också landsting, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet.*

I paragrafens första stycke har gjorts en språklig justering. Den innebär inte någon saklig ändring utan är avsedd att underlätta förståelsen av bestämmelsen.

I andra stycket har orden "vid myndighetsutövning" tagits bort eftersom den föreslagna nya ansvarsregeln i 3 kap. 3 § inte avgränsar ansvaret med hjälp av denna bestämning.

Den precisering av kommunbegreppet som hittills funnits i 3 kap. 2 § har flyttats upp till denna paragrafs andra stycke. Detta har skett för att preciseringen inte skall behöva upprepas i 3 §.

Det tidigare använda uttrycket *landstingskommun* har bytts mot *landsting* i enlighet med terminologin i den nya kommunallagen (1991:900). Se härom vidare prop. 1990/91:117 s. 23 där det bl.a. framgår att motsvarande ändring vid lämpligt tillfälle skall göras i RF. (Jfr 1 kap. 7 § RF.)

3 kap. 2 §

Staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Som framgått ovan har det tidigare andra stycket i denna paragraf flyttats upp till 1 § andra stycket. Det återstående första stycket kvarstår oförändrat. (Jfr avsnitt 8 i allmänmotiveringen.)

3 kap. 3 §

Staten eller kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar upplysningar, råd eller andra meddelanden, om det inte sker som ett led i affärsverksamhet, egendomsförvaltning, undervisning, vård eller omsorg.

Genom denna nya paragraf åläggs det allmänna ett ansvar för ren förmögenhetsskada som vållas när en myndighet lämnar felaktig information - även om det inte är fråga om myndighetsutövning. Undantag görs dock för information som lämnas i vissa typer av verksamhet som kan sägas till sin art vara att jämställa med enskild och som saknar de karaktäristiska drag som annars brukar förknippas med myndighetsverksamhet.

Tillämpningsområdet för denna bestämmelse avgränsas med hjälp av det organisatoriska kriteriet *myndighet*. Det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada som vållas av felaktig information omfattar därmed inte upplysningar och råd som lämnas av självständiga uppdragstagare till vilka myndighetsuppgifter delegerats.

Myndighetsbegreppet växlar i någon mån vid tillämpning av olika lagar. Avsikten är att här anknyta till begreppets innebörd enligt förvaltningslagen, bl.a. med hänsyn till den betydelse serviceskyldigheten enligt den lagen har i sammanhanget. Detta innebär också en samordning med regeringsformens myndighetsbegrepp i RF 1 kap. 8 § (se prop. 1985/86:80 s. 57). Utom regeringen och domstolarna omfattar bestämmelsen således förvaltningsmyndigheter i vanlig mening. Till dessa brukar räknas riksdagens och kyrkomötets myndigheter, departementen, centrala myndigheter under regeringen, regionala statliga förvaltningsorgan som länsstyrelser, skattemyndigheter och länsarbetsnämnder, lokala statliga förvaltningsorgan, t.ex. polismyndigheter, kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala nämnder samt sådana förvaltningsorgan med såväl statligt och kommunalt inslag som de allmänna försäkringskassorna.

Begreppet myndighet inkluderar inte rättssubjekt organiserade i privaträttsliga former och inte heller statsägda aktiebolag eller i övrigt organ som faller under bestämmelsen i 11 kap. 6 § 3 st RF. (Se härom närmare i Hellners-Malmqvist, s. 48 f. Jfr även Petrén-Ragnemalm, s. 36 f.)

Paragrafen gäller "när en myndighet" lämnar information. Det innebär att upplysningarna etc. skall ha getts av någon vid myndigheten - arbetstagare vid eller organ för denna - på ett sådant sätt att

de kan anses lämnade av myndigheten. Ansvaret omfattar inte uppgifter som lämnas av en tjänsteman på fritiden, vid ett privatsamtal under arbetstid eller annars på ett sådant sätt att de inte framstår som lämnade av myndigheten. Rörande den närmare avgränsningen kan viss ledning hämtas från gränsdragningen enligt 3 kap. 2 § (jfr prop. 1972:5 s. 504 f). Av väsentlig betydelse blir således hur situationen ter sig från den enskildes synpunkt; även om en tjänsteman saknar kompetens att ge upplysningar om en viss fråga får det allmänna svara för hans uttalanden, om de ur allmänhetens perspektiv ter sig som information från myndigheten.

Mot bakgrund av vad som sägs nedan, om att informationen måste ha viss substans och lämnas med viss auktoritet för att leda till ansvar för det allmänna, torde det oftast bli aktuellt att ålägga ett ansvar när en myndighet lämnat felaktig information som rör dess eget verksamhetsområde. Bestämmelsen är emellertid som nyss sagts även tillämplig om en enskild vänder sig till "fel" person inom myndigheten eller till "fel" myndighet, om den tillfrågade lämnar begärda upplysningar eller råd. Det blir därmed viktigt för myndigheterna att ha god kontroll över sin informationshantering och att upprätthålla en hög kunskapsnivå hos personalen för att undvika onödiga felaktigheter.

Skadeståndsansvaret enligt denna bestämmelse utkrävs, liksom enligt 3 kap. 2 §, av staten eller av en kommun. Frågan om det i ett visst fall är staten eller en kommun som skall utbetala ersättning får, som framhållits i den allmänna motiveringen, bedömas med hänsyn till vilken myndighet som lämnat informationen. Man får därvid bestämma om den aktuella myndigheten är en statlig eller kommunal myndighet (eller en sådan myndighet som anges i 1 § andra stycket, andra meningen). Det finns ett antal gränsfall där det kan ifrågasättas om en viss myndighet är statlig eller kommunal. (Se härom prop. 1972:5 s. 507 ff. samt även Marcusson, särskilt avsnitt 4.5.2.2.) Det kan anmärkas att de allmänna försäkringskassorna, på samma sätt som i dag sker vid en bedömning enligt 3 kap. 2 §, i detta sammanhang bör behandlas som statliga myndigheter.

Ansvaret enligt paragrafen omfattar enbart ren förmögenhetsskada. Redan enligt 3 kap. 1 § gäller ju ett ansvar för det allmänna, liksom för andra arbetsgivare, om en arbetstagare i tjänsten genom felaktiga eller försumliga upplysningar, råd eller andra meddelanden vållar person- eller sakskada. Den nya regeln ändrar inte på detta utan innebär att det allmännas ansvar härutöver utvidgas till att omfatta också ren förmögenhetsskada som orsakas av felaktig myndighetsinformation.

Uttrycket vållas genom fel eller försummelse är detsamma som återfinns i 1 och 2 §§. Också här skall alltså göras en objektiv

culpabedömning och det allmännas ansvar omfattar även anonyma och kumulerade fel. Vid bedömningen av vad som i dessa fall utgör ansvarsgrundande vållande får man beakta det skadegörande handlandets speciella art. När det gäller information som innebär service till allmänheten, är att notera den allmänna serviceplikt som föreskrivs i 4 § förvaltningslagen (1986:223). Där sägs att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde; det tilläggs att hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet och att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Regeln innebär en skärpning av de skyldigheter som myndigheterna hade enligt det tidigare gällande s.k. servicecirkuläret.

Av intresse för rättsläget efter tillkomsten av denna bestämmelse är vissa uttalanden som gjordes i förarbetena till 1989 års ändringar i SkL, då bl.a. den tidigare standardregeln i 3 kap. 3 § avskaffades. (Se avsnitt 8.2.2 och 8.2.3 ovan.) I detta läge uppkom frågan, vad som enligt en ordinär vållandebedömning kunde medföra skadeståndsansvar i sammanhanget. Såvitt angick felaktiga upplysningar och råd anfördes i departementspromemorian (Ds 1989:12 s. 59 f.):

> Vad angår felaktiga upplysningar och råd bör det understrykas, att enligt allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser ansvaret här är lindrat i viss utsträckning. Även vid myndighetsutövning torde gälla, att en oriktig uppgift eller ett dåligt råd långtifrån alltid innebär att skadeståndsgrundande oaktsamhet kan anses ha förekommit. Mycket beror här på de omständigheter varunder ett uttalande gjorts, inte minst hur pass bestämt tjänstemannen yttrat sig vid tillfället. Också här blir emellertid skadeståndsansvar följden, om man kan konstatera ett fel eller en försummelse som från den enskildes synpunkt inte rimligen kan tolereras.

I propositionen tillades bl.a. att man skulle beakta om en upplysning getts under sådana förhållanden att den enskilde inte gärna kunde fästa avgörande vikt vid den; vidare återgavs det återgivna uttalandet ur promemorian oförändrat. (Prop. 1989/90:42 s. 15.)

Vad som nu sagts bör ha betydelse även vid information som ges *utanför* området för myndighetsutövning. Kraven på myndigheten torde i någon mån kunna variera med hänsyn till den sakkunskap den företräder och det förtroende allmänheten kan antas ha för uttalanden från dess sida. Som framgått kan den skärpta serviceplikten enligt förvaltningslagen inte åberopas som skäl för att varje oriktig eller missvisande upplysning skulle medföra skadeståndsskyldighet. Om den enskilde ger bristfälliga eller felaktiga uppgifter om de omständigheter som därefter läggs till grund för myndighetens svar eller

om myndighetens information är helt allmän men den enskilde drar bestämda och långtgående slutsatser av den torde således sällan skadeståndsgrundande vållande anses föreligga. Men det allmänna bör å andra sidan ansvara så snart den enskilde skadas av ett felaktigt råd eller en oriktig upplysning som ges av en myndighet när informationen har den auktoritativa karaktär som kännetecknar myndighetsutövning. Om den enskilde varit medvållande till skadan kan skadeståndet jämkas - i särskilda fall i sådan omfattning att ingen ersättning utgår.

Om en tjänsteman är ovanligt snabb och tjänstvillig för att söka tillgodose allmänhetens krav bör detta ibland kunna åberopas som en mildrande omständighet. Han lämnar t.ex. ett omedelbart svar till en otålig person varvid informationen inte blir helt fullständig. Det är emellertid väsentligt att bestämda besked bara ges när tjänstemannen är säker på sin sak. Inte minst när hans arbetsbörda är sådan att han inte hinner kontrollera sina uttalanden måste han reservera sig för detta. Man får här falla tillbaka på en bedömning av vad som från den enskildes synpunkt rimligen måste tolereras. Också risken för skada och den eventuella skadans omfattning får därvid beaktas.

Uttrycket fel eller försummelse innebär inte bara att sakligt klart oriktiga uppgifter omfattas av ansvar, utan även missvisande och i hög grad olämpliga uttalanden bör kunna föranleda ansvar. Ett exempel på en missvisande uppgift kan t.ex. vara följande. En fastighetsköpare begär före köpet besked huruvida en viss fastighet har kommunalt vatten och avlopp. Kommunens tjänsteman svarar ja men underlåter att samtidigt informera om att vatten endast levereras under sommarhalvåret.

Man måste givetvis ta hänsyn till om tjänstemannen fått klart för sig vikten av den upplysning han ger (jfr NJA 1985 s. 696 I). Har upplysningen lämnats mera i förbigående under samtal om andra frågor - eller rentav om privata angelägenheter utan intresse för myndigheten - kan man rimligen inte ställa samma krav på tjänstemannens noggrannhet. Att det får krävas mer av skriftliga än av muntliga uppgifter är också klart.

Enligt allmänna grundsatser på området kan man utgå från att det allmänna normalt inte blir ansvarigt för felaktiga s.k. lämplighetsråd, dvs. råd som bara går ut på att den enskilde lämpligen bör handla på ett visst sätt. Även om rådet visar sig mindre välbetänkt, föreligger i detta fall knappast skadeståndsgrundande vållande. (Jfr allmänt om dessa frågor Kleineman, Ren förmögenhetsskada, 1987, kap. 10 och 11.) Ett undantag bör dock vara när rådet framstår som omdömeslöst liksom i vissa fall när tjänstemannen på ett sådant sätt betonat sin auktoritet att det varit naturligt att utan vidare följa rådet. - Exempelvis vid felaktiga juridiska råd från en myndighet kan också en något

strängare bedömning vara motiverad, liksom annars när den rådgivande tjänstemannen utåt framstår som sakkunnig på det speciella område som informationen rör.

En annan fråga, som också nämnts i den allmänna motiveringen, är vad som bör gälla om t.ex. en konsumentrådgivare lämnar upplysningar om en viss produkt, i överensstämmelse med den information som lämnats av tillverkaren, varefter den enskilde tillfogas skada på grund av att tillverkarens produktinformation varit felaktig. Av väsentlig betydelse blir givetvis om tjänstemannen bort förstå att informationen var felaktig eller ofullständig och det blir med den föreslagna regeln också viktigt hur myndigheten lämnat sina upplysningar. Ansvaret bör i regel inte sträcka sig längre än att myndigheten svarar för sådana brister som borde ha uppmärksammats av den som skaffat sig för allmänheten tillgängliga kunskaper om den aktuella typen av produkter.

Större krav på en myndighet får ställas när den gör *negativa uttalanden om enskilda*. En tjänsteman måste noga pröva om han har täckning för uppgifter av detta slag som han lämnar; han får då också ta hänsyn till det intryck uttalandet kan göra på massmedia eller andra utomstående. Här bör dessutom beaktas hur pass förberett ett sådant uttalande är. Vid övervägda pressmeddelanden torde utrymmet för ursäktande omständigheter vara betydligt mindre än vid mera improviserade uttalanden i samband med intervjuer eller liknande. (Jfr Trifoliumfallet, NJA 1987 s. 535.) Vid en intervju kan en fråga komma oväntat utan att det finns tid att närmare väga orden innan den besvaras. Om däremot uttalandet är korrekt i sak och inte bryter mot någon sekretessföreskrift, torde ansvar kunna åläggas det allmänna bara när tjänstemannen på ett klart omotiverat och olämpligt sätt själv tagit upp saken. Ett exempel kan vara att en tjänsteman ger ett personligt omdöme om en viss person och därvid lämnar ut känsliga uppgifter om denne. Ett negativt uttalande kan även innefatta ärekränkning och då föranleda straffrättsligt ansvar för den tjänsteman som uttalat sig och skadeståndsansvar för det allmänna enligt 3 kap. 1 § SkL om inte TF eller yttrandefrihetsgrundlagens regler ger annat vid handen.

Beträffande all information till massmedia finns risken att lämnade uppgifter på grund av stor spridning får särskilt olyckliga konsekvenser för den enskilde. Om skadestånd inte kan krävas från detta håll, på grund av missbruk av TF eller yttrandefrihetsgrundlagen, är det naturligt att det allmänna får svara för följderna en oaktsamt lämnad uppgift. Om massmedia lämnar en felaktig redovisning av lämnad information eller missförstår uppgifter på ett sätt som myndigheten inte rimligen kunde förutse bör emellertid, enligt allmänna principer om bristande adekvat kausalitet, det allmänna inte behöva svara för

uppkomna skador. Enligt samma princip kan i vissa andra fall en del följdskador falla utanför ersättningsskyldigheten. Med hänsyn till risken för missuppfattningar när informationen förmedlas torde det dock i detta sammanhang få ställas särskilt höga krav på tydlighet och klarhet.

Bestämmelsen avser "fel eller försummelse när en myndighet lämnar upplysningar, råd eller andra meddelanden", inte ren underlåtenhet att lämna information. Underlåtenhet kan någon gång medföra skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 §, men inte enligt 3 §. Det hindrar naturligtvis inte att skadestånd kan utgå på den grund att någon visserligen gett vissa positiva uppgifter, som i och för sig varit riktiga, men sedan försummat att ge en viktig kompletterande uppgift varigenom han fått uttalandet att bli missvisande.

I den allmänna motiveringen har vi använt begreppet myndighetsinformation. Det i lagtexten valda uttrycket "upplysningar, råd eller andra meddelanden" är avsett att tydliggöra vilka typer av information som avses. Det kan röra sig om upplysningar som lämnas muntligen eller skriftligen av en tjänsteman till en enskild person eller ett företag, men det omfattar också upplysningar som ges i broschyrer eller andra typer av skriftligt informationsmaterial. Meddelanden kan vara pressmeddelanden riktade till allmänheten men även meddelanden som riktar sig direkt till enskilda angående t.ex. innebörden av en viss lagändring eller angående vilka åtgärder den enskilde måste vidta för att vara berättigad till vissa förmåner. Råd slutligen kan vara besked som lämnas inom ramen för viss organiserad rådgivningsverksamhet hos myndigheten men det kan också avse råd som lämnas i en konkret fråga på direkt förfrågan. (Se angående uttrycket råd t.ex. SOU 1992:99 Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen.)

Från skadeståndsansvaret enligt denna paragraf görs undantag beträffande information lämnad i vissa verksamheter som trots att de bedrivs av myndigheter till sin art motsvarar enskild verksamhet. Till en början nämns affärsverksamhet, vilket inbegriper även verksamhet utövad i monopolställning. Detta undantar bl.a. SJ:s, postens och televerkets verksamhet samt kommunal affärsdrift från paragrafens tillämpningsområde. Som framhållits i den allmänna motiveringen medför bestämmelsens konstruktion att det allmänna genom privatisering men även genom bolagisering av viss verksamhet kan undanta den från paragrafens tillämpningsområde. En sådan förändring av organisationsform torde dock, som också påpekats, ofta medföra att den enskilde kommer att inta ställning som avtalspart i förhållande till det aktuella organet. Detta innebär i sin tur att kontraktsrättsliga regler, med det utvidgade skadeståndsansvar som där gäller, blir tillämpliga.

Med uttrycket egendomsförvaltning avses förvaltningen av statens och kommunernas egendom. (Jfr beträffande förvaltning av statens egendom bestämmelserna i 9 kap. 8 och 9 §§ RF.) Sådan verksamhet är av speciell natur men har även likheter med affärsverksamhet och uppvisar inte de kännetecken som karaktäriserar myndighetsverksamhet och myndighetsutövning.

Innebörden av undantaget för undervisning, vård och omsorgsverksamhet har behandlats i allmänmotiveringen (avsnitt 9.5). Som där har framhållits är det bara information som lämnas i den direkta kontakten mellan läraren och eleven (eller mellan läkaren och patienten, vårdtagaren etc.) som undantas, inte sådan information som annars utgår från en utbildnings- eller vårdmyndighet. Syftet är att utesluta från det särskilda ansvaret sådana upplysningar råd och meddelanden som inte uppvisar de kännetecken som i allmänhet karaktäriserar verksamhet hos myndigheter. Detta är fallet när information lämnas till den enskilde som ett led i den direkta undervisningen,vården eller omsorgen, utan att det offentliga inslaget i verksamheten på något sätt framträder. Information som ges under sådana omständigheter motsvarar också i regel helt vad den enskilde skulle ha kunnat erhålla som ett led i jämförbar privat undervisning eller vård.

Det bör observeras att det undantag vi nu talar om enbart gäller ansvar för ren förmögenhetsskada. Som redan framhållits ansvarar det allmänna, liksom andra arbetsgivare enligt, 3 kap. 1 § SkL, om person- och sakskada vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar information och detta gäller också när informationen lämnas inom ramen för utbildning eller vård.

En situation som kan tänkas uppkomma är att upplysningar lämnas av en tjänsteman som ett led i viss kursverksamhet som äger rum på eller utanför myndigheten. Undantaget för information som lämnas som ett led i undervisning bör därvid även anses omfatta den situationen att t.ex. en tjänsteman från RSV engageras som föredragshållare av ett studieförbund. De uppgifter som han lämnar i sin föreläsning faller därmed inte in under bestämmelsen. Om han uppträder i tjänsten är det dock inte uteslutet att det allmänna kan åläggas ett ansvar för råd eller upplysningar som han vid samma tillfälle ger en enskild person som svar på vissa konkreta frågor. Detta förutsatt att svaren i övrigt lämnas på sådant sätt att vållande föreligger. Ansvar bör givetvis kunna åläggas det allmänna om en myndighet som ett led i en informationskampanj går ut till olika grupper av enskilda eller företag och därvid vållar skada genom felaktig eller försumlig information.

Frågan vilka skadelidande som kan kräva ersättning enligt paragrafen har behandlats i annat sammanhang (avsnitt 12).

Reservationer

Reservation av ledamoten *Berith Eriksson*

Jag anser att preskriptionstiden för krav enligt LSM bör vara ett år.

Det finns skäl att bestämma en kortare preskriptionstid i den föreslagna lagen än den allmänna tioårspreskriptionen som grundas på preskriptionslagen.

Det är viktigt att denna typ av krav handläggs inom relativt kort tid från skadans uppkomst eftersom den bevisning som kan vara aktuell tenderar att försämras med tiden.

Jag anser dock sex månader vara för kort preskriptionstid av följande skäl:

De skadeståndsgrundande handlingar lagen tar sikte på kan ofta vara djupt traumatiska för den drabbade. Det kan i många fall hinna förflyta någon tid innan den som drabbats av en skada kommer att tänka på möjligheten att kräva skadestånd.

Därefter kommer en viss tid att erfordras för att välja ut och få kontakt med ett lämpligt juridiskt ombud. Ofta kommer det sedan att dröja ytterligare någon tid innan ombudet kan börja handlägga ärendet.

Dessa omständigheter gör att preskriptionstiden enligt mitt förmenande inte rimligen kan bestämmas till kortare tid än ett år.

Reservation av ledamöterna *Bengt Harding Olson* och *Erik Wassén*

Kommitténs huvuduppgift, att utreda hur det allmänna skall svara för skador som uppstår för enskilda i anslutning till myndigheters arbete, har till stor del lösts på ett tillfredsställande sätt. I några fall har vi bl.a. önskat förtydliganden - vilket utvecklas i vårt särskilda yttrande. På följande punkter har vi dock valt andra lösningar.

1. Lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder

Kommittén föreslår att den nuvarande lagen om ersättning vid frihetsinskränkning skall ersättas med en ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM). Förslaget innebär klara förbättringar jämfört med vad som gäller idag.

Strikt ansvar vid gripande

Genom den nya LSM bär staten strikt ansvar för skador som uppkommer vid anhållanden oavsett frihetsberövandets längd. Det anser vi vara en riktig reform.

Frågan är om strikt ansvar också skall gälla vid gripande.

Precis som kommitténs majoritet menar vi att "man bör göra skillnad mellan verkliga frihetsberövanden, dvs. åtgärder som innebär att den enskilde låses in, och sådana frihetsinskränkningar som medför endast en viss inskränkning i rörelsefriheten" (med det senare avses här reseförbud och anmälningsskyldighet - sista stycket under 10.3.2). Detta ställningstagande, menar vi, borde leda till att ingen skillnad skall göras mellan den som grips och den som anhålls.

Ur den enskildes synvinkel - vilket betraktelsesätt vi menar är det riktiga - är det av underordnad betydelse om ingripandet mot denne rubriceras som "gripande" eller "anhållande". För den enskilde är det väsentliga naturligtvis att åtgärden vidtas - kanske i grannars eller arbetskamraters närvaro - på grund av en misstanke om brott och att inlåsning sedan sker i en cell hos polisen. Det kan vara tillfälligheter som avgör om en misstänkt person blir anhållen omedelbart eller om denne sitter gripen 12 timmar innan ett anhållande sker. Vidare förefaller det svårbegripligt att det skall vara lättare att få ersättning om man suttit inlåst som anhållen i 1 timme än inlåst som gripen under 12 timmar.

Även om kommittémajoritetens lösning innebär en förbättring mot vad som gäller idag finns det inte tillräckliga skäl mot en rimlig likabehandling av anhållna resp. gripna personer.

Som ett avgörande skäl mot att behandla anhållandefallen och

gripandefallen lika har framförts att det skulle hindra polisen i arbetet. För vår del är vi övertygade om att det i stället skulle innebära en trygghet för polisen. Polismännen skulle med vårt förslag veta att den drabbade får ersättning om skada skulle råka uppkomma vid ett felaktigt polisgripande.

Vidgad undantagsregel

Möjligheterna till jämkning av det allmännas skyldighet att utge ersättning till skadelidande är idag otillfredsställande. Kommittémajoritetens förslag förbättrar visserligen rättsläget men inte tillräckligt.

Enligt vår mening bör utgångspunkten för undantagsregeln vara att jämkning skall ske om den skadelidande själv varit medvållande till den uppkomna skadan. Den lämpliga grundregeln bör då innebära att ersättning skall kunna jämkas om den skadelidande själv medverkat till skadan. Naturligtvis skall den skadelidande som sökt försvåra sakens utredning eller sökt undandra sig förundersökning eller lagföring inte äga rätt till ersättning. Samtidigt bör understrykas att alltjämt skall gälla att ersättning inte får jämkas på den grund att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Kortare preskriptionstid

Majoriteten föreslår 6 månaders specialpreskription i LSM. Vi för vår del menar att det finns skäl att återgå till den 3 månaders preskriptionstid som gällde före det att allmän preskription om 10 år infördes i den nu gällande lagen om ersättning vid frihetsberövanden. För övrigt är preskriptionstiden 3 månader i Norge och 2 månader i Danmark. Den av oss föreslagna tidsfristen kan därför ej rimligen anses otillbörligt kort i Sverige.

2. Ideellt skadestånd vid ämbetsbrott

Skadeståndslagen 1 kap. 3 § reglerar vid vilka brott ersättning för ideell skada - utan samband med personskada - kan utgå. Självständigt ämbetsbrott torde endast i undantagsfall utgöra sådant brott som avses i detta lagrum.

Vi menar därför att 1 kap. 3 § skadeståndslagen skall omfatta alla brott i 20 kap. BrB. Den enskilda människan är ju beroende av och ofta i underläge mot myndigheter. Risk finns att den enskilde utsätts för kränkning i myndigheternas verksamhet. Medborgarnas tilltro och tillit till samhällets maktapparat är viktig. Vi finner det därför helt självklart att den som av en tjänsteman utsätts för ämbetsbrott alltid skall ha rätt till ersättning för den kränkning han har lidit.

3. Större ansvar för vissa datafel

Datalagen ålägger alla registerhållare ett strikt ansvar för skador som orsakats genom datafel. Enligt vår uppfattning bör myndigheter bära ett strängare ansvar än andra, särskilt för statsmaktsregister (dvs. register som inte kräver tillståndsprövning av Datainspektionen). För dessa register bör staten bära s.k. kontrollansvar, som innebär att den skadelidande har rätt till ersättning, om det inte visas att felaktigheten beror på omständighet utanför statens kontroll vars följder man inte skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit.

4. Ersättning för rättegångskostnader

När det gäller frågan om ersättning för rättegångskostnader har kommittén avstått från att lägga fram några konkreta förslag. Denna fråga måste ses som en del av den större frågan om enskildas rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen i allmänhet. Härvidlag göres hänvisning till det reformarbete som pågår.

Vi menar dock att kommittén nu klart skulle ha uttalat sig principiellt om vikten av att här anlägga ett generöst perspektiv samt föreslagit att en särregel införs för nu aktuella fall av felaktig myndighetsverksamhet så att möjligheterna till ersättning för rättegångskostnader förbättras.

5. Ekonomiska konsekvenser

I princip godtages kommitténs beräkningar med undantag för konsekvensbeskrivningen beträffande gripande-fallen.

Vad gäller de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i denna reservation bör tilläggas att dessa - lika lite som huvudförslaget - låter sig exakt beräknas. Men ovedersägligen ökar kostnaden för ersättning i gripande-fallen. Samtidigt undviker man hos JK en dyr ersättningsprövning i dessa fall, som utförligt beskrives i Harald Dryselius särmening. Dessutom balanseras till väsentlig del det ökade antalet ersättningsfall med en för samtliga ersättningsfall utvidgad undantagsregel och kortare preskriptionstid.

För övrigt menar vi dock att risken för en viss ökad kostnad inte kan utgöra tillräckliga skäl mot denna rättssäkerhetsreform i vår utformning. Det är ju inte rimligt att det är den enskilde skadelidande som ensam ska bära uppkomna kostnader på grund av felaktiga myndighetsåtgärder. Ur liberalt perspektiv är det självklart att dessa istället solidariskt skall bäras av samtliga samhällsmedborgare.

Avslutningsvis bör endast tilläggas att vi - efter genomförande av de av oss här föreslagna förändringarna - är övertygade om att den enskilda människans rättsställning klart skulle uppfylla rättssamhällets krav.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamöterna *Allan Ekström* och *Martin Olsson*

Bakgrund

Vem skall bära de ekonomiska konsekvenserna av att det allmänna - som kan uppträda i olika skepnader - begår fel eller eljest handlar oriktigt och därigenom tillfogar en enskild medborgare skada? Bör skadan bäras av den som oförskyllt drabbas eller bör de ekonomiska konsekvenserna solidariskt spridas ut på alla?

Dessa frågor, som borde angå alla och envar, har vi från de borgerliga partiernas sida ställt i riksdagen under en följd av år, därför att gällande ordning var otillfredsställande från den enskildes synpunkt. Som rättsläget var då vi (Allan Ekström och Martin Olsson samt Bengt Harding Olson) började vårt tålmodiga motionerande i ämnet (1984) var det den enskilde vilken i mycket stor utsträckning själv fick bära den ekonomiska (förmögenhets)skada som åsamkades honom på grund av det allmännas oriktiga handlande. Den ersättningsrätt som fanns i skadeståndslagen (3 kap. 2 §) tog enbart sikte på det förhållandet att skadan vållats "vid myndighetsutövning".

Vad vi med eftertryck vände oss emot gällde det faktum att, om det oriktiga handlandet föll utanför det snäva begreppet myndighetsutövning - vilket en stor del av den offentliga verksamheten gör - det allmänna i regel inte stod något som helst ansvar, bortsett från det som kunde följa av den sedvanliga culparegeln för sak- och personskada. Den enskilde medborgaren fick med andra ord stå sitt eget kast, om han t.ex. litade på och inrättade sig efter en uppgift om förslagsvis innehållet i gällande rätt som lämnats honom av någon myndighet och som visat sig vara felaktig. Besked lämnas på mottagarens risk, det var innebörden av gällande rätt härvidlag. Vi åberopade även andra exempel på hur otillfredsställande rättsläget var i avseende å begreppet "vid myndighetsutövning".

Lika klandervärt fann vi det vara, att staten i sin affärsmässiga verksamhet gjorde bruk av friskrivningsklausuler som enligt vår mening var otillbörliga och därför varit utan verkan om verksamheten i stället drivits av vanliga enskilda näringsidkare. Det gällde här

postverket, televerket och SJ. Såvitt gällde posten handlade det om försenade, förstörda eller förkomna postförsändelser. I fallet televerket hänvisades till det exemplet att en telefonabonnent - en advokat - obegripligt nog fallit bort ur telefonkatalogen, även ur yrkesförteckningen. Från SJ:s område slutligen pekade vi på att tåg försenas eller inställs. Gemensamt var att det allmänna i sin monopolverksamhet i alla dessa fall ville undgå att göra rätt för sig och således övervältra ansvaret på den förfördelade.

Eftersom vi fann den beskrivna ordningen orättfärdig - allmänintresset blev på vanligt sätt gynnat på den enskildes bekostnad - framlade vi genom motioner vid varje möjligt tillfälle förslag om *översyn* av det allmännas skadeståndsansvar. Så skedde fortlöpande vid den allmänna motionstiden varje år räknat från och med 1984. Socialdemokraterna avvisade - med stöd av vänsterpartiet - lika regelbundet våra krav på översyn med argumentet att det inte förelåg några omständigheter som talade för skärpning av det allmännas ansvar. Se närmare avsnittet 1.2 där kommittén på ett utförligt sätt beskriver vad som officiellt förekommit före tillkomsten av vårt uppdrag.

I januari 1989 slog emellertid den dåvarande socialdemokratiska regeringen till reträtt inför ett uppdykande hot - från vänsterpartiet - att lida nederlag i riksdagen. Regeringen gav då Bertil Bengtsson i uppdrag att göra en begränsad översyn av det allmännas skadeståndsansvar. Redan efter några månader redovisade den dåvarande justitieministern i riksdagens kammare resultatet av Bertil Bengtssons arbete (Ds 1989:12). Förslaget innebar att de s.k. begränsningsreglerna i 3 kap. skadeståndslagen - vilka syftade till att ytterligare inskränka det allmännas ansvar (standardregeln, passivitetsregeln och skälighetsregeln) - upphävdes samt att ansvarsområdet "vid myndighetsutövning" vidgades till att avse "i samband med myndighetsutövning". Justitieministern uttryckte vid tillfället (23/3 1989) sin tillfredsställelse över förslaget, ej minst i vad det avsåg bytet av preposition framför begreppet myndighetsutövning. Från borgerligt håll uttryckte vi uppfattningen att förslaget var helt otillräckligt.

Den i oktober 1989 avlämnade propositionen (1989/90:42) innebar dock ett steg tillbaka genom att förslaget om ersättande av prepositionen "vid" framför begreppet myndighetsutövning med "i samband med" icke framlades. Ej heller tog propositionen ställning till den väsentliga frågan, huruvida ansvarsgrunden fortfarande skulle vara culpa eller huruvida det är möjligt att slopa denna ansvarsbegränsning helt och hållet. Skadan känns ju - som det framhölls i riksdagsdebatten den 6 december 1990 - lika smärtsam hos den skadelidande, oavsett om den skadegörande handlingen kan tillskrivas vårdslöshet hos någon funktionär eller ej. Ytterligare avstod propositionen från att behandla frågan om slopande av begränsningen "myndighetsutöv-

ning". Slutligen underlät propositionen att upptaga frågan om den statliga affärsverksamheten. Sammanfattningsvis fann vi således från borgerligt håll att propositionen vidlåddes av väsentliga brister i vad avsåg den enskildes rättsskydd.

Som risken för voteringsnederlag för det dåvarande kvarstod beslöt regeringen - efter att lagutskottet under våren 1989 fattat beslut om att beställa en parlamentarisk kommitté i saken (1988/89:LU31) - genom direktiv den 2 november 1989 att *tillsätta* den utredning i vilken vi nu är ledamöter. Direktiven var emellertid för begränsade enligt vår mening i det att utredningen inte hade rätt att göra en förutsättningslös analys av den rättsliga relationen mellan den enskilde och det allmänna; de anslöt i stort till innehållet i den nämnda propositionen.

Av det anförda framgår att vår utredning icke främst tillsatts av omsorg om den enskildes ställning utan av rädsla från socialdemokraternas sida för att eljest råka ut för nederlag i riksdagen. Vad som skett kan med andra ord närmast beskrivas som en omvändelse under galgen.

Resultatet

Enligt gällande rätt måste den skadegörande handlingen kunna tillräknas någon funktionär hos "det allmänna" som *vårdslöshet (culpa)* för att berättiga till skadestånd. Frånvaron av culpa går alltså ut över den som oförskyllt blivit utsatt för den skadegörande handlingen. Som framgått av det föregående kände vi sympati för tanken att icke låta det allmännas ansvar vara villkorat på det sätt som gäller. Skadan känns ju lika smärtsam för den förfördelade, oavsett om den ansvarige kan tillskrivas culpa eller ej.

Denna fråga om culpa eller strikt ansvar har - trots direktivens snäva utformning - varit föremål för ingående överväganden. Rättsläget har visat sig vara ytterst komplicerat, långt mera än vad vi från början föreställt oss. Här kan vi hänvisa till avsnittet 7.4. Särskilt det objektiva kriteriet "oriktighet" befanns inte vara så användbart och hanterbart som förutsatts. Detta i sin tur hänger samman med att ett meddelat beslut kan vara oriktigt trots att oriktigheten *icke* varit eller bort vara synbar eller uppfattbar vid beslutstillfället. Det är med andra ord fråga om samma resonemang som gäller i fråga om företeelsen "ursprungligt fel" enligt köprätten. Det avgörande är följaktligen huruvida felet funnits vid tidpunkten för farans övergång oavsett om felet kunnat upptäckas då; det har funnits "in nuce"; Almén, Köplagen § 44 not 7. Konsekvenserna härav är beskrivna i avsnittet 7.4.4. Alternativet att bestämma begreppet oriktighet till vad som objektivt varit möjligt att beakta vid själva beslutstillfället går ej heller fritt från invändningar.

Rättsläget utomlands är självfallet också av stor betydelse.

Allt detta tillsammanstaget har föranlett oss att överge tanken på strikt ansvar. Vi står alltså bakom kommitténs ståndpunkt här. Det skall med andra ord liksom hittills bero av culpa hos funktionären för att utlösa skadeståndsansvar. Enligt vår mening bör det emellertid icke krävas lika stort mått av oaktsamhet som tidigare gällt med anledning av den nu upphävda standardregeln för att utlösa ansvar. Kravet på kompetens och omsorg hos det allmännas företrädare bör understrykas. Vi vill även hänvisa till den viktiga frigörelse från begreppet myndighetsutövning som betänkandet innehåller i fråga om "upplysning eller annat meddelande som lämnas i en myndighets verksamhet".

Den statliga affärsverksamheten har blivit föremål för olika utredningar under de senaste åren, vilket framgår av redovisningen under avsnittet 7.2.4. Som vi förutsätter att den allvarliga kritik som vi - enligt vad som ovan framgått - riktat mot posten, televerket och SJ i fråga om behandlingen av befogade anspråk från den enskilde kommer att bli beaktade av regeringen vid de överväganden som förestår, har vi avstått från att i kommittén driva frågan om översyn av affärsverkens avtalsvillkor.

Avslutningsvis vill vi uttala vår tillfredsställelse - förutom över det sätt på vilket utredningsarbetet bedrivits - över kommitténs praktiskt taget enhälliga förslag som i väsentliga avseenden kommer att ge den enskilde den ytterligare trygghet i hans relation till det allmänna som utgör en lämplig avvägning mellan motstående intressen.

Särskilt yttrande av ledamöterna *Bengt Harding Olson* och *Erik Wassén*

Utöver vad vi tidigare anfört i vår reservation har vi på följande punkter funnit det nödvändigt att förtydliga vår uppfattning om utredningsförslaget.

1. Ersättningsgill skada

Mot bakgrund av att det för den enskilda människan naturligtvis är svårförståeligt varför en uppkommen person- eller sakskada skulle bedömas utifrån andra regler, har vi - utan den tvekan som redovisas av utredningens majoritet - funnit att den nya lagen (LSM) skall omfatta även person- eller sakskada.

2. Rimlig bevisbörda

Utredningens förslag till den nya lagen (LSM) innebär att den skadelidande har bevisbördan för omständigheter som medför att en åtgärd varit oriktig enligt 5 § LSM. Vi vill dock understryka att utredningsförslaget inte får bli en skenreform. Beviskraven skall således inte ställas så högt att det i praktiken blir omöjligt för den skadelidande att få ersättning. Istället bör man visa generositet även vid bevisprövningen. Det är angeläget att denna syn kommer till uttryck i det vidare beredningsarbetet.

3. Ersättningsbeloppens storlek

Utredningen har valt att inte närmare gå in på skadeståndens storlek. När ersättningsskyldighet föreligger är det dock logiskt och rimligt att ersättningsbeloppen av de skadelidande uppfattas som acceptabla. Av tradition har den svenska skadeståndsnivån varit låg i jämförelse med flera andra länder. Förbättringar kan nu väntas i vart fall beträffande ersättning för ideell skada. Men ännu saknas rättslig möjlighet till ersättning för ränteförluster. Dessutom finns inom svensk rätt en svårförklarlig diskrepans, nämligen att ersättningsnivån är högre vid datafel än vid exempelvis myndighetsfel. Här hade det varit naturligare med en rättslig harmoni vid fastställandet av ersättningsbeloppen.

Särskilt yttrande av ledamoten *Bengt Harding Olson*

I allt väsentligt kan jag instämma i vad Allan Ekström och Martin Olsson framför i sitt särskilda yttrande beträffande historien bakom tillkomsten av den nu avslutade utredningen samt frågan om en översyn av affärsverkens villkor.

Vad gäller frågan om valet av generell ansvarighetsgrund har jag - efter att med viss vånda släppt kravet på strikt ansvar - accepterat att rätten till skadestånd förutsätter oaktsamhet (culpa) på tjänstemannasidan med vissa särskilda undantag. Avgörande för mitt ställningstagande har varit att det här gäller en objektiv culpa-bedömning som vid tillämpningen i det enskilda fallet kommer att ligga nära det strikta ansvaret. Om rättstillämpningen inte skulle tillgodose dessa intentioner finns anledning att ompröva denna generella ansvarsgrund.

Avslutningsvis måste beklagas att vi (Bengt Harding Olson, Allan Ekström och Martin Olsson) inte fullt ut nådde målet för vårt tålmodiga motionerande; därför Folkpartiets reservation och särskilda yttrande. Samtidigt vill jag uttala även min tillfredsställelse - förutom med utredningens bedrivande - också med resultatet som ändock innebär att den enskilde nu kan få en avsevärt förbättrad rättsställning än enligt nu gällande rätt.

Särskilt yttrande av sakkunnige *Harald Dryselius*

1) Den utvidgning av skadeståndsansvaret som föreslås genom en ny regel i skadeståndslagen om ansvar för felaktig information - 3 kap. 3 § - syftar till att låta statens och kommunens ansvar för förmögenhetsskada omfatta sådan service som, utan samband med myndighetsutövning, utgör en mera allmän rådgivnings- och upplysningsverksamhet. Förslaget innebär att det läggs ett högst väsentligt större ansvar på myndigheterna mot vad som gäller för närvarande.

Förslaget kan enligt min mening få följande konsekvenser som jag finner anledning att peka på.

Genom förslaget ökas myndigheternas ansvar för lämnad information i fråga om råd och upplysningar som lämnas utan särskild anknytning till ett visst ärende hos dessa. I allmänhet förs för närvarande inte anteckningar hos myndigheterna om information som lämnas i sådana fall. Förslaget kan komma att ställa krav på att myndigheterna dokumenterar vilka upplysningar som har lämnats, ofta per telefon, mot bakgrund av risken för att senare möta krav på ersättning. Detta kan bli mer besvärande för vissa typer av myndigheter med många kontakter med allmänheten. Det torde särskilt gälla försäkringskassor, skattemyndigheter och bidragslämnande myndigheter. Dessa myndigheter har att tillämpa komplexa regelsystem enligt vilka en korrekta eller fullständiga upplysning är beroende av de uppgifter som mottagarna av informationen har lämnat vid sin förfrågan. I dessa fall torde det därför bli nödvändigt för myndigheterna att dokumentera vad som har förekommit på ömse håll med tanke på att lämnade upplysningar, eventuellt efter lång tid, kan leda till skadeståndskrav.

En skärpning av det allmännas skadeståndsansvar kan bland annat mot denna bakgrund leda till en för allmänheten inte önskvärd återhållsamhet hos myndigheterna med att lämna råd och upplysningar. Sålunda föreligger en risk för att ett ökat skadeståndsansvar kan medföra att myndigheterna avstår från att ge anvisningar i olika hänseenden, trots att det för allmänheten framstår som angeläget. Ett ökat ansvar kan medföra att myndigheterna finner det lämpligt och även tvingas till att ge tjänstemännen mera strikta regler genom instruktioner om att information inte skall lämnas i vidare mån än vad som enligt lag eller författning åvilar myndigheten. Ytterst kan det bli en fråga för tillsynsmyndigheterna att bevaka att tjänstemännen inte går utöver en sådan instruktion och lämnar information som kan tänkas ådra det allmänna skadeståndsansvar.

Det kan ifrågasättas om det föreligger tillräckliga skäl för att utvidga det allmännas ansvar för förmögenhetsskada till att omfatta

information som inte har något som helst samband med myndighetsutövning. Det kan även ifrågasättas om det allmänna ur rent principiella skadeståndsrättsliga synpunkter bör bära ett sådant särskilt ansvar för fel eller försummelser som lika väl kan förekomma i privat verksamhet. Även de möjligheter som står öppna för myndigheter att föra över ansvaret för sådan informationsverksamhet som inte innefattar myndighetsutövning till ett privaträttsligt subjekt inger tvekan. Genom ett sådant förfarande kan myndigheterna lätt dra sig undan det föreslagna skadeståndsansvaret. Den skillnad i rätten till ersättning som uppstår härigenom måste för allmänheten framstå som oförklarlig. Än mer oförklarlig måste skillnaden framstå om samma felaktiga uppgift leder till ersättning i den ena kommunen men inte i den andra på grund av en privatisering i den senare kommunen.

En utvidgning av ansvaret för råd och upplysningar kan förutsättas medföra ökade kostnader för det allmänna dels på grund av ersättningsanspråk och eventuella tvister om ersättning, dels på grund av en ökad ärendehantering hos myndigheterna genom krav på dokumentation om lämnade uppgifter och krav på utredningsinsatser i ersättningsärenden. Kostnaderna för ersättning kan komma att bli svåra, i varje fall för vissa myndigheter, att beräkna och budgetera.

Det kan slutligen påpekas att den föreslagna utvidgningen av det allmännas skadeståndsansvar innebär ett avsteg från den nu gällande principen i skadeståndsrätten om att det nuvarande större skadeståndsansvar som åvilar det allmänna grundas på någon form av samband med myndighetsutövning. I kommittédirektiven har också angivits att i den mån det även i framtiden bör finnas särskilda regler för det allmänna om skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada bör dock kravet på någon form av samband med myndighetsutövning behållas.

2) Förslaget till lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder innebär en väsentlig utvidgning av rätten till skadestånd vid frihetsinskränkningar bland annat genom att den nuvarande s.k. 24-timmarsregeln beträffande anhållna upphävs (se 1 § lagen om ersättning vid frihetsinskränkning), och genom att den som har varit gripen skall kunna få ersättning även om polisen inte har gjort sig skyldig till fel eller försummelse i samband med gripandet. Sålunda kan antalet ersättningsberättigade anhållna beräknas öka från nuvarande ca 500 till ca 3 000 om året. Antalet gripna som kan tänkas göra anspråk på ersättning i enlighet med förslaget kan uppskattas till mellan 12 000 och 19 000 om året.

Justitiekanslern, som enligt förslaget förutsätts även i fortsättningen handlägga ärenden rörande frihetsinskränkning, handlägger för närvarande ca 630 sådana ärenden om året. Hos Justitiekanslern beräknas nästan två årsarbetskrafter av 12 anställda vara sysselsatta med dessa ärenden. Förslaget kan för Justitiekanslerns del innebära

att antalet frihetsinskränkningsärenden blir mer än 30 gånger fler än för närvarande med åtföljande behov av personalförstärkning.

Det bör framhållas att i fråga om ersättning vid frihetsinskränkning till häktade och anhållna, som för närvarande utgör mer än 95 procent av frihetsinskränkningsärendena hos Justitiekanslern, föreligger ett strikt ansvar för staten. Någon prövning från Justitiekanslerns sida behöver således inte ske huruvida någon oriktighet föreligger från statens sida i samband med frihetsinskränkningen. Justitiekanslerns prövning av dessa ersättningsärenden är därför i allmänhet relativt enkel och handläggningen anses inte särskilt tidskrävande.

Förslaget innebär att den som har varit gripen skall ha rätt till ersättning om åtgärden har varit oriktig. Detta innebär, i motsats till vad som gäller i fråga om ersättning till häktade och anhållna, att en prövning i efterhand måste göras i fråga om huruvida beslutet om gripande var oriktigt eller inte. En överprövning av beslutet om gripande måste således ske. Detta torde kräva en relativt omfattande utredning hos Justitiekanslern bland annat genom ett nödvändigt remissförfarande och en granskning av akter hos polis och domstolar och i vissa fall även vittnesförhör. Den genomsnittliga handläggningstiden för frihetsinskränkningsärenden hos Justitiekanslern kan därför förväntas bli betydligt längre än vad den är för närvarande och resursinstanserna måste bli mycket större.

Enligt min mening finns det risk för att förslaget om ersättning vid framför allt gripande kan komma att innebära att tyngdpunkten i och inriktningen av Justitiekanslerns verksamhet förskjuts mot en handläggning av ärenden om ersättning vid frihetsinskränkning. Alla gripanden - troligen över 1 000 om året - som inte leder till en fällande dom - i princip fängelse eller motsvarande - torde få betraktas som presumtiva oriktighetsfall. Härtill kommer ett okänt antal ärenden rörande ersättning på grund av oriktigt beslut om husrannsakan, kroppsvisitation, telefonavlyssning m.m. (se 5 § i lagförslaget). Någon undersökning av hur många dessa kan bli har inte gjorts. Utredningsförslaget torde kräva att Justitiekanslerns verksamhet får organiseras om. Det skall påpekas att det inte kostar sökanden något att få sitt ersättningskrav prövat av Justitiekanslern.

Förslaget kommer enligt min mening att innebära en mångdubbling av de ersättningsbelopp, för närvarande ca 7,6 miljoner kronor om året, som staten nu betalar ut vid frihetsinskränkningar. Även kostnaderna för Justitiekanslerns verksamhet kommer att öka väsentligt på grund av en mångdubbling av antalet ärenden och en förhållandevis lång handläggningstid för varje ärende; det senare beroende på de uppenbara tillämpningssvårigheter som den s.k. oriktighetsprövningen kommer att innebära. Inte minst oriktig-

hetsprövningen kan enligt min mening även förväntas leda till ett stort antal processer vid domstol med åtföljande krav på arbetsinsatser från Justitiekanslern och kostnader för statsverket.

Risken för att staten skall ådras skadestånd kan enligt min mening även verka hämmande på polisens vilja att använda sig av gripande i sin brottsutredande verksamhet. Bland annat obehaget av att få besluten om gripande överprövade med avseende på oriktighet i Justitiekanslern ersättningsärenden kan få denna effekt. Ytterst kan detta enligt min mening tänkas innebära en fara för rättssäkerheten.

Särskilt yttrande av sakkunnige *Curt Riberdahl*

I fråga om kommitténs förslag till vidgat ansvar för oriktig myndighetsinformation ansluter jag mig i huvudsak till vad den sakkunnige Harald Dryselius anfört i sitt yttrande.

För kommunernas del får ett vidgat skadeståndsansvar för oriktig myndighetsinformation ekonomiska konsekvenser. Utredningen har inte belyst de faktiska kostnaderna för nuvarande skadeståndssystem. Man kan inte få något mått på kostnaderna enbart genom att bedöma frekvens av domstolsavgöranden. Åtskilliga skadeståndsfrågor görs upp utan någon domstolsprövning. Det finansiella läget i kommunerna är sådant att varje form av kostnadsökning bör undvikas. Det faktiska behovet av ett vidgat ansvar för oriktig myndighetsinformation framstår inte heller som särskilt stort. Kommunerna är olika stora och de ekonomiska och personella resurserna varierar. Det förefaller inte heller konsekvent att vidga ansvaret enbart på den grund att verksamheten bedrivs i offentlig regi, om inte motsvarande vidgningar i ansvaret för information sker i privat verksamhet. Skyddsintresset är i princip lika stort oavsett om man har med staten, en kommun, en bank eller ett försäkringsbolag att göra. Till bilden hör att utvecklingen går mot att kommunerna anlitar entreprenörer eller att kommunal verksamhet privatiseras. Att i ett sådant läge införa ett längre gående informationsansvar för offentlig verksamhet är enligt min mening inte rimligt.

En fråga som inte berörts av kommittén, men som kan behöva övervägas särskilt är förutsättningar för skadeståndsansvar för staten på grund av bristfälligheter i lagstiftningen. Frågan har både principiell och praktisk betydelse. Staten har lagstiftningsmonopol och det är viktigt att lagstiftningsstandarden är hög.

För kommunernas del finns exempel på att bristfällig lagstiftning vållat ekonomiska förluster. Som exempel kan nämnas återbetalningskrav på grund av felaktigheter i lagstiftningen om felparkeringsavgifter. Ett aktuellt exempel är återkrav av bostadsbidrag på grund av att nödvändiga övergångsbestämmelser saknats (jfr regeringsrättens beslut den 9 januari 1992). Det finns anledning antaga att också enskilda kan drabbas av förluster i liknande lägen. Det är därför enligt min mening angeläget att denna fråga blir föremål för särskilda överväganden.

Utredningen har inte särskilt haft till uppdrag att göra en lagteknisk översyn av skadeståndslagen. Den nuvarande skadeståndslagen präglas emellertid i stor utsträckning av lagstiftning genom förarbeten. Åtskilliga grundläggande skadeståndsrättsliga principer kan inte utläsas ur själva lagen. Även om det är omöjligt att åstadkomma

en heltäckande lag som kan begripas av alla är det viktigt att medborgarna åtminstone ges en möjlighet att förstå de grundläggande principerna bakom lagstiftningen.

Som exempel kan här anges att en passivitetsregel bör framgå direkt av lagtext och inte - som nu - läggas i domstolarnas hand som ett moment i vållandebedömningen. En annan sak är frågan om hur en sådan passivitetsregel materiellt sett skall vara utformad.

Ett annat exempel utgör bestämmelsen i 4 kap 1 § skadeståndslagen om arbetstagares skadeståndsansvar, där man i förarbetena analogivis till arbetstagare också hänför kommunalt förtroendevalda. Deras rättsliga ställning är emellertid helt annorlunda än arbetstagarnas och vill man låta jämkningsregeln gälla också för dem är det självklart att detta direkt bör återspeglas i lagtexten.

Begreppen "i" och "vid" myndighetsutövning ger uttryck för juridiska finesser som det t o m kan vara svårt för jurister att förstå. Det är enligt min mening bättre att i lagen ange vad man menar med begreppet "vid myndighetsutövning". Man bör också försöka att i själva lagen precisera begreppet myndighetsutövning. Detta ställer givetvis större krav på lagstiftaren. Men lagen är inte skriven för juristernas skull utan för medborgarnas skull.

Från dessa utgångspunkter anser jag det angeläget att en särskild lagteknisk översyn av skadeståndslagen kommer till stånd.

Bilaga

Kommittédirektiv

Dir. 1989:52

Det allmännas skadeståndsansvar

Dir. 1989:52

Beslut vid regeringssammanträde 1989-11-02

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Freivalds, anför.

Mitt förslag

En kommitté tillkallas för att se över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Kommitténs huvuduppgift blir att göra en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Kommittén bör därvid undersöka bl.a.

- om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen för fel eller försummelser vid myndighetsutövning bör vidgas så att det inte krävs ett lika nära samband med myndighetsutövningen som för närvarande,
- om det på vissa särskilda rättsområden bör införas ett strikt skadeståndsansvar för det allmänna i samband med myndighetsutövning,
- om ersättning som det allmänna skall betala till enskilda på grund av skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning bör bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse.

Kommittén skall vidare utförligt belysa de ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna av de förändringar i det allmännas skadeståndsansvar som kan bli aktuella.

Bakgrund

Statens och kommunernas skadeståndsansvar utanför avtalsförhållanden regleras dels i skadeståndslagen (1972:207), dels i ett antal lagar som innehåller bestämmelser om skadestånd på speciella områden. Reglerna har under de senaste åren utsatts för kritik. Det har ansetts att de skadelidande många gånger har ett alltför dåligt skydd.

I riksdagen har vid flera tillfällen – bl.a. under hösten 1988 (se 1988/89:LU2) – behandlats motioner om en skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. Därvid framfördes vissa invändningar mot en del av de begränsningar som i dag gäller i fråga om den enskildes rätt att få skadestånd när denne har tillfogats skada på grund av att fel eller försummelser har förekommit hos myndigheterna. Vidare har vissa otillfredsställande resultat av den nuvarande regleringen beträffande det allmännas skadeståndsansvar visat sig i några domstolsavgöranden. I januari detta år uppdrog jag därför åt en särskild utredare (justitierådet Bertil Bengtsson) att se över skadeståndslagens regler om statens och kommunernas skadeståndsansvar. Utredaren lämnade i februari promemorian (Ds 1989:12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen. Sedan promemorian remissbehandlats har regeringen – på grundval av förslagen i promemorian och vad som framkommit vid remissbehandlingen – i en proposition som avlämnats till riksdagen den 25 oktober 1989 (prop. 1989/90:42) föreslagit vissa förbättringar i den skadelidandes rätt till ersättning av det allmänna för skador till följd av fel och försummelser vid myndighetsutövning.

Behovet av en utredning

Riksdagen behandlade även under våren 1989 flera motioner som rörde det allmännas skadeståndsansvar (se 1988/89:LU31, rskr. 247). I sitt av riksdagen godkända betänkande över motionerna anförde lagutskottet bl.a. att, även om ett genomförande av de i promemorian (Ds 1989:12) framlagda förslagen kommer att innebära betydande förbättringar, det finns skäl att överväga vad som i ett längre tidsperspektiv ytterligare kan göras för att ge den enskilde möjligheter att få ersättning för skador som orsakas av fel och försummelser i samband med myndighetsutövning. Utskottet ansåg således att det borde göras en mera genomgripande översyn av bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning. Enligt utskottet torde en sådan översyn kräva en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Utskottet ansåg därför att översynen borde genomföras under parlamentarisk medverkan.

Som jag inledningsvis har anfört har det bl.a. genom en del domstolsavgöranden visat sig att den nuvarande regleringen av det allmännas skadeståndsansvar ibland medför otillfredsställande resultat. Till viss del undanröjs dessa otillfredsställande verkningar om de förslag genomförs som lagts fram i två av de propositioner som regeringen under hösten 1989 avlämnat till riksdagen, nämligen prop. 1989/90:3 om ändringar i betalningssäkringslagen och prop. 1989/90:42 om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen. Det finns

emellertid enligt min mening skäl att undersöka om de skadelidandes rätt till ersättning av det allmänna kan förbättras ytterligare.

Till vad jag nu har anfört kommer att det nuvarande regelsystemet kan behöva övervägas utifrån andra utgångspunkter. Bl.a. kan det finnas särskilda rättsområden som företer sådana särdrag att ansvaret på dessa områden bör särregleras. Det kan också finnas anledning att analysera sambandet mellan en ökad kriminalisering av fel och försummelser vid myndighetsutövning och de regler som gäller rätt till skadestånd av det allmänna för skador som orsakats av sådana fel och försummelser.

Arbetet med att göra en allmän översyn av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning bör uppdras åt en kommitté.

I detta sammanhang bör också nämnas att riksdagens justitieutskott (se 1988/89:JuU24 s. 14 f) i anslutning till behandlingen av frågor om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel har gjort vissa uttalanden som har betydelse också för frågan om det allmännas skadeståndsansvar. Utskottet konstaterar att fyra olika utredningar berörs av frågor som har anknytning till det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel. Därvid avses kommunalansvarsutredningen (C 1986:02), kommunallagskommittén (C 1988:03), den särskilda utredning som regeringen har beslutat att tillkalla med uppgift att göra en översyn av lagen om offentlig anställning (dir. 1989:50) och den nu föreslagna utredningen om det allmännas skadeståndsansvar. Utskottet behandlar i ärendet motioner med begäran om en samlad översyn av frågor om ett utvidgat straffrättsligt tjänsteansvar för offentligt anställda, om det straffrättsliga ansvaret för ledamöter i kommunala nämnder, om enskildas rätt till ersättning för skada som vållats av felaktigt handlande från myndigheternas sida samt om det disciplinära ansvarssystemet. Utskottet uttalar att de olika delfrågorna endast med svårighet låter sig brytas ut ur sitt sammanhang och förordar därför att de tas upp till särskild samlad belysning först efter det att respektive utredning har avslutat sitt arbete i aktuell del.

Riksdagen (rskr. 312) beslöt på denna punkt att som sin mening delge regeringen vad utskottet hade anfört.

Kommunalansvarsutredningen har helt nyligen lagt fram betänkandet (SOU 1989:64) Kommunalbot. Betänkandet skall remissbehandlas i sedvanlig ordning.

I övrigt avvaktas nu inom regeringskansliet resultatet av pågående och aviserat utredningsarbete, innan ställning tas till formerna för hur den begärda framtida samordningen bör åstadkommas.

Utredningsuppdraget

Utvidgning av ansvaret enligt skadeståndslagen

Huvuduppgiften för kommittén bör vara att göra en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler är staten och kommuner liksom privata arbetsgivare för närvarande skyldiga att ersätta person- och sakskador som deras arbetstagare vållar genom fel eller försummelser i tjänsten. Om arbetstagaren i tjänsten har vållat ren förmögenhetsskada genom brott, skall även den skadan ersättas (se 3 kap. 1 § skadeståndslagen). För skador som vållas genom fel eller försummelser vid myndighetsutövning gäller dock särskilda regler. Enligt dessa skall stat och kommuner ersätta personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada (se 3 kap. 2 § samma lag). För närvarande gäller dock vissa begränsningar av ansvaret i det sistnämnda fallet (se 3 kap. 3–5 §§). I prop. 1989/90:42 har föreslagits att dessa begränsningar skall tas bort.

I promemorian (Ds 1989:12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen föreslogs – utöver att de nämnda begränsningarna skulle tas bort – bl.a. att det för rätt till ersättning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen inte skulle behövas ett så nära samband med myndighetsutövning som för närvarande. I stället för att kräva att skadan uppstått genom fel eller försummelser *vid* myndighetsutövning föreslogs det räcka med att den uppstått genom fel eller försummelser *i samband med* myndighetsutövning. Vid remissbehandlingen framhölls dock att effekterna av en sådan ändring borde analyseras ytterligare. Bl.a. uttrycktes farhågor för att det föreslagna uttrycket var för lösligt och skulle skapa tillämpningsproblem. Vidare framhölls att de ekonomiska effekterna av ändringen inte hade belysts tillräckligt. Det uttrycktes också farhågor för att ett utsträckt skadeståndsansvar för felaktiga råd och upplysningar skulle kunna leda till ökad försiktighet hos tjänstemännen samt därmed till längre handläggningstider och sänkt servicenivå i förvaltningen. Något förslag i denna del har inte förelagts riksdagen.

Även jag menar att en utvidgning av skadeståndsansvaret i det hänseende som nu diskuteras skulle innebära en principiellt viktig reform. Den kan också få relativt stor betydelse i praktiken. Det är angeläget att en sådan reform föregås av en grundlig analys. Särskilt värdefullt vore att få till stånd en noggrann genomgång av olika tillämpningsfrågor och av reformens effekter i skilda situationer. Om man ersätter uttrycket "vid myndighetsutövning" med någon annan avgränsning, uppstår oundvikligen nya tillämpningssvårigheter. Dessa problem bör analyseras ingående av kommittén. En lagändring på denna punkt bör åtföljas av förhållandevis utförliga motivuttalanden till ledning för rättstillämpningen.

Kommittén skall ingående analysera vilka ekonomiska konsekvenser som en sådan utvidgning av ansvaret kan få, särskilt på det kommunala området. Olika metoder för att förhindra att förändringar i ansvaret leder till kraftiga kostnadsökningar för den kommunala sektorn som helhet och för enskilda kommuner i synnerhet bör analyseras.

Den ifrågasatta lagändringen – liksom för övrigt viss rättspraxis, se bl.a. NJA 1987 s. 692 – aktualiserar vidare frågan hur det allmänna utomobligatoriska ansvaret för ren förmögenhetsskada bör vara utformat. Det är möjligt att det i ett längre perspektiv över huvud taget inte är motiverat att ha särregler för statens och kommunernas skadeståndsansvar. I den mån det även i framtiden bör finnas särskilda regler om det skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada som gäller för staten och kommunerna, bör dock kravet på någon form av samband med myndighetsutövning behållas.

I det sammanhanget kan det finnas anledning att framhålla att betydande delar av den offentliga verksamheten faller utanför myndighetsutövningens område. Som exempel kan nämnas näringsverksamhet i offentlig regi samt – i allt väsentligt – verksamhet inom vård och utbildning. Gränsen är dock inte alltid lätt att dra.

Det bör enligt min mening bli en uppgift för kommittén att överväga den närmare utformningen av regeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Sedan skadeståndslagens tillkomst har datateknik blivit ett allt viktigare hjälpmedel i offentlig verksamhet. På många områden är myndighetsutövning numera i hög grad beroende av den datorisering som skett. Om en enskild person lider skada på grund av att ett ADB-baserat personregister innehåller en oriktig eller vilseledande uppgift om honom och uppgiften t.ex. läggs till grund för en myndighets beslut, innebär datalagen (1973:289) ett långtgående strikt ansvar för den registeransvarige. Även om det övergripande syftet med datalagen är att skydda den enskildes personliga integritet, har integritetsaspekten inte någon självständig betydelse för det skadeståndsansvar som följer av datalagen. Ersättning lämnas i princip oavsett om det inträffade har inneburit någon integritetskränkning eller inte. Även rent ekonomiska förluster är således ersättningsgilla.

Om den skadelidande däremot är någon annan än en enskild person eller om datorfelet inte beror på en oriktig uppgift i personregister, är läget annorlunda. I sådana fall skall ersättningsfrågan bedömas enligt skadeståndslagen. För att skadeståndsskyldighet skall föreligga krävs då att det kan slås fast att det har förekommit fel eller försummelser vid myndighetsutövning hos den aktuella myndigheten. Kravet på att skadan måste kunna hänföras till fel eller försummelser vid myndighetsutövningen lämpar sig bäst i sådana sammanhang där bedömningen tar sikte på mänskligt handlande. Däremot kan man ifrågasätta om det är lämpligt att samma krav skall gälla även när skadan är en följd av att ett fel har uppstått i myndighetens dataregister eller

dataanläggning, inte minst med tanke på att användningen av datateknik i praktiken ofta är en förutsättning för att myndigheten skall kunna sköta sina uppgifter.

På vissa specialområden har ett strikt ansvar för datoriserad myndighetsutövning antingen redan genomförts eller övervägts. Enligt lagen (1973:98) om inskrivningsregister är staten skyldig att i fall som avses i 19 kap. 19 § första stycket jordabalken ersätta inte bara förlust som beror på fel eller försummelser hos ifrågavarande myndighet utan också förlust som uppkommer till följd av tekniskt fel i inskrivningsregister eller anordning som hos myndighet är ansluten till registret. I samband med datoriseringen av tullens export- och importrutiner har införandet av ett strikt ansvar för staten nyligen övervägts. Utredningen om lagstiftningsbehovet vid tulldatoriseringen (TDL-utredningen) har i april 1989 lagt fram ett delbetänkande (SOU 1989:20) Tullregisterlag m.m. Av betänkandet framgår att utredningen har funnit frågan om ett skärpt skadeståndsansvar för ADB-fel inom tullens område så komplicerad att något förslag inte har kunnat presenteras. I prop. 1989/90:40 om tullregisterlag m.m. har föredragande statsrådet anfört att det inte finns något omedelbart behov av att lägga fram förslag till särskilda skadeståndsregler med anledning av införandet av tulldatasystemet. Sådana frågor bör i stället enligt statsrådet belysas ytterligare i ett fortsatt utredningsarbete (se prop. s. 31 f).

Skador på grund av datorfel kan emellertid uppkomma även på områden där någon specialreglering av nu berört slag knappast kommer att bli aktuell. Enligt min mening finns det därför skäl att även på ett mera generellt plan överväga på vilket sätt den ökade datoriseringen och datorberoendet hos myndigheter bör inverka på frågan om det allmännas ansvar för skador som vållas enskilda i samband med myndighetsutövning. Detta bör bli en uppgift för kommittén.

Ansvaret på särskilda rättsområden

Vid sidan av de allmänna reglerna i skadeståndslagen finns det på särskilda rättsområden specialregler som ålägger det allmänna ett längre gående skadeståndsansvar. Vissa av dessa regler gäller oavsett om en skada har uppstått vid myndighetsutövning eller ej, t.ex. skadeståndsreglerna i miljöskadelagen (1986:225) och datalagen. Sådana regler gäller i så fall även för privatpersoner och företag. Det finns också regler som ålägger det allmänna ett ansvar för skador som har uppstått vid myndighetsutövning, t.ex. bestämmelserna i lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Vidare har det i rättspraxis utbildats regler om strikt ansvar vid vissa typer av farlig verksamhet, t.ex. för viss verksamhet vid militära övningar.

I den tidigare nämnda propositionen om ändringar i betalningssäkringslagen har föreslagits att ersättning på grund av felaktiga beslut om betalningssäkring bör kunna lämnas i vidare mån än som följer av skadeståndslagens regler om statens ansvar för skador genom fel eller försummelser vid myndighetsutövning.

I diskussionerna om det allmännas skadeståndsansvar (se t.ex. 1988/89:LU2 och 31) har gjorts gällande att det kan finnas fler rättsområden som företer sådana särdrag att en utvidgning av skadeståndsansvaret kan vara motiverad. Det bör bli en uppgift för kommittén att göra en inventering av de områden som i dag är specialreglerade samt undersöka om det finns behov av ändringar i den specialregleringen och om det finns ytterligare rättsområden som bör bli föremål för sådan särskild reglering.

Även om det således bör bli en uppgift för kommittén att göra en inventering av vilka områden som kan komma i fråga för särskild reglering, vill jag peka på ett par områden som kan förtjäna särskild uppmärksamhet under det arbetet.

Myndighetsutövning är inom vissa verksamheter förenad med en rätt för myndigheten att vidta tvångsåtgärder av olika slag. Skador kan då uppkomma för enskilda utan att myndigheten gör något fel. På detta område finns redan viss specialreglering av det ansvar för sådana skador som det allmänna har (se t.ex. lagen om ersättning vid frihetsinskränkning). Kommittén bör mera allmänt överväga frågan om det allmännas ansvar för sådana skador.

Om kommittén finner att frågan om ersättning för skador på grund av datorfel inte bör få en mera generell lösning, bör kommittén överväga om det i stället finns anledning att göra några ändringar i den särreglering som finns i dag på det området och om det bör införas ytterligare särregleringar beträffande skador på grund av datorfel.

Ansvaret för ideell skada

Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen (se 3 kap.) omfattar personskador, sakskador samt under vissa förutsättningar rena förmögenhetsskador. Däremot omfattas i princip inte ideell skada av ansvaret. Vissa slag av ideella skador kan dock ersättas inom ramen för ersättningen för personskador (se 5 kap. 1 § skadeståndslagen). Vidare kan ersättning för ideell skada erhållas vid vissa brott varigenom någon tillfogats lidande (se 1 kap. 3 § skadeståndslagen). Möjligheterna att få ersättning av det allmänna för ideella skador är således begränsade.

Sådana skadelidande som har rätt till ersättning enligt reglerna om det allmännas skadeståndsansvar torde sällan få full ersättning för den skada som

de tillfogats genom fel eller försummelser vid myndighetsutövning. Det beror på att det vid förmögenhetsskador ofta är svårt för den enskilde att visa storleken av den skada som tillfogats honom. Det kan därför finnas anledning att överväga om inte ersättningen till den enskilde skall kunna bestämmas under hänsynstagande till också andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. Sådana skadeståndsregler är inte någon nyhet i svensk rätt utan har sedan länge funnits inom arbetsrätten och har relativt nyligen införts också i datalagen och på immaterialrättens område. På dessa rättsområden har det befunnits motiverat att ersättning kan lämnas för den kränkning som den skadelidande har utsatts för även om han inte kan styrka att han har vållats någon direkt ekonomisk skada.

Kommittén bör således överväga om det finns anledning att låta ersättningen till den enskilde bestämmas under hänsynstagande till även andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. En sådan ändring av grunderna för beräkning av skadeståndet skulle bättre än vad nuvarande bestämmelser medger markera intresset av att kompensera den skadelidande fullt ut för skadan.

Övrigt

Utöver vad jag nu särskilt har pekat på finns det givetvis åtskilliga andra frågor om det allmännas skadeståndsansvar som behöver prövas. Utredningen bör vara oförhindrad att ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som utredningen finner påkallade.

Som jag redan har nämnt bör utredningen bedrivas under parlamentarisk medverkan. Till utredningen bör också som sakkunniga knytas företrädare för den kommunala sektorn och för justitiekanslern. Kommittén bör dessutom få den experthjälp som behövs.

Kommittén bör samråda med den särskilda utredning som regeringen har beslutat att tillkalla med uppgift att göra en översyn av lagen om offentlig anställning (dir. 1989:50).

För kommittén gäller regeringens direktiv till samtliga kommittér och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:05) och angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43). I de förstnämnda anges bl.a. följande: "Kommittérna skall visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras. Detta skall ske genom att kommittérna anger konkreta förslag till rationaliseringar eller omprövningar som innebär besparingar inom utredningens område eller närliggande områden. Förslagen skall således kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser. Dessa krav gäller oavsett om

förslagen avser staten, kommunerna eller socialförsäkringssektorn."

Utredningsarbetet skall vara avslutat före utgången av år 1992.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst elva ledamöter med uppdrag att utreda frågor om det allmännas skadeståndsansvar,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Justitiedepartementet)

Litteraturförteckning

Här anges endast den litteratur till vilken hänvisning sker i betänkandet.

Bengtsson B., Skadestånd vid myndighetsutövning I, 1976

Bengtsson B., Skadestånd vid myndighetsutövning II, 1978

Bengtsson B., Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, 1990

Bengtsson B., Ersättning vid offentliga ingrepp 2, 1991

Berggren/Munck, Polislagen, 2 uppl. 1992

Ekelöf P.O., Rättegång III, 4 uppl. 1980

Fitger P., Kommentar till rättegångsbalken, del II

Hellner J., Skadeståndsrätt, 4 uppl. 1985

Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 3 uppl. 1991

Håstad T., Tjänster utan uppdrag, akad. avh. 1973

Kaijser/Riberdahl, Kommunallagarna II, 1983

Kleineman J., Ren förmögenhetsskada, akad. avh. 1987

Kring/Wahlqvist, Datalagen, 1989

Marcusson/Petersson, Maktutredningens rapport 29 (Orienteringspunkter i den grå zonen)

Marcusson L., Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, akad. avh. 1989

Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12 uppl. 1980

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet. – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: FRITZES KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90