

Nr 65.

Ankom till riksdagens kansli den 15 juni 1944 kl. 4 em.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning angående statens skyldighet att giva ersättning vid intrång i enskildas äganderätt och ekonomiska frihet.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen nr 197 i första kammaren av herr *Herlitz m. fl.* och nr 305 i andra kammaren av herrar *Håstad* och *Gezelius*.

I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning av spørsmålet om statens skyldighet att giva ersättning vid intrång i äganderätten och den ekonomiska friheten och för riksdagen framlägga de förslag till lagstiftning, som av utredningen kunna föranledas.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionerna.

I ett av särskilda sakkunniga i maj 1941 avgivet betänkande med förslag till lag om ändrad lydelse av § 16 regeringsformen (SOU 1941:20) föreslogs bl. a. att i nämnda paragraf skulle upptagas ett moment av följande lydelse:

Svensk medborgares personliga frihet ävensom frihet i utövande av näring eller yrke må inskränkas endast med stöd av lag som stiftats av Konungen och riksdagen samfällt.

Svensk medborgares egendom är tryggad. Staten äger endast mot skäligen ersättning förfoga över och expropriera egendom; härom stadgas i sådan lag.

Svensk medborgares rätt att av det allmänna vid behov erhålla hjälp och skydd vid ålderdom, sjukdom, olycksfall, lyte, invaliditet och arbetslöshet bestämmes genom sådan lag.

Betänkandet har icke föranlett något förslag till riksdagen.

Nedan anföras några speciella fall, då frågan om ersättning för intrång av den art, varom motionerna handla, varit föremål för riksdagens prövning.

Genom propositionen nr 76 till 1940 års urtima riksdag framlades förslag om ekonomiskt stöd åt den, som lidit förlust i anledning av vissa åtgärder som vidtagits för militära ändamål. De åtgärder som här avsågos voro avspärrningsåtgärder, föranledda av krigsberedskapen. I propositionen

åberopades en vid densamma fogad, av borgmästaren Mats Heuman upprättad promemoria, vari anfördes bl. a.:

Upprätthållandet av försvarsberedskapen medför självfallet ofta ingripanden i den enskildes rättssfär vilka för honom medföra förskjutningar i hans förmögenhetsläge. Så är fallet vid rekvisition och annan tvångsanskaffning för militära ändamål. Även beredskapstjänstgöringen framkallar i regel rubbningar i den inkallades och hans familjs ekonomi. I de angivna fallen har staten ansett sig böra i viss omfattning kompensera den enskilde för dessa förluster eller bereda honom erforderligt ekonomiskt stöd. Vid rekvisition och därmed jämförbara förfoganden, då staten tager i anspråk en enskild persons egendom, lämnas sålunda, bortsett från vissa undantagsfall, full ersättning för förnödenhet eller tjänstbarhet, som tages i anspråk. Vad beredskapstjänstgöringen åter beträffar utgår däremot icke full ekonomisk kompensation åt den vars arbetskraft genom värnplikten tages i anspråk. Staten sörjer emellertid för den värnpliktiges underhåll och lämnar därutöver under vissa förutsättningar ekonomiskt stöd åt den värnpliktige och hans familj.

Kännetecknande för nu nämnda ingripanden i den enskildes rättshållanden är att staten antingen tillgodogör sig en persons arbetskraft eller tar i anspråk hans egendom. På senare tid ha emellertid vissa andra i militärt syfte företagna ingripanden, vilka medfört ekonomisk förlust för enskilda personer eller andra rättssubjekt, gjort sig uppmärksammade. Det utmärkande för dessa ingripanden är att det fria tillträdet till vissa områden som äro av betydelse för försvarsväsendet av civil eller militär myndighet förhindras och att därigenom möjligheten att driva handel eller annan näring å området försvåras eller omöjliggöres eller att någon eljest hindras att ekonomiskt utnyttja å området befintlig egendom.

De avspärrningar som i militärt syfte företagits grunda sig i stor utsträckning på stadganden i lagen den 17 maj 1940, med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m., samt på den med stöd av denna lag den 24 maj 1940 utfärdade bevakningskungörelsen, vilken ändrats genom kungörelsen den 2 juli 1940, nr 634.

En avsevärd del av de avspärrningsåtgärder som vidtagits i anledning av krigsberedskapen avser kraftverk, fabriker eller andra industriområden. Sådana åtgärder ha ofta tillkommit på initiativ av eller i samförstånd med den som ägt eller eljest disponerat över företaget eller området i fråga. Det ligger i sakens natur att några ersättningsanspråk på grund av sådana avspärrningar knappast kunna tänkas komma att bli framställda. Avspärrningsåtgärder ha emellertid i stor utsträckning företagits av kustområdena, i fjälltrakterna ävensom av vissa andra turistområden. Det är under sådana förhållanden självfallet att ekonomiska förluster i viss omfattning uppstått för personer som hava inkomst av turisttrafiken eller badlivet. De ansökningar, omkring trettio till antalet, om ersättning för uppgivna förluster som hittills ingivits till Kungl. Maj:t föreskriva sig sålunda huvudsakligen från innehavare av bad- och turisthotell, pensionat, sommarrestauranger, sommarvillor avsedda till uthyrning, vandrarhem, tältstäder, kaféer, kaffeserveringar, kiosker, varm- och kallbadhus, badhytter avsedda att uthyras, friluftsbad och dylikt. Ersättning har i vissa fall bevägrats av annan än företagets innehavare såsom av anställda personer.

Slutligen ha ersättningsanspråk i några fall rests av personer som inom det avspärrade området utövat verksamhet av annat slag än vad förut angivits, t. ex. av fiskare, vars fiskevatten minnerats eller av den som bedrivit färjtrafik inom avspärrat hamnområde.

Då det gäller att taga ställning till frågan om staten bör lämna ersättning eller ekonomiskt stöd åt den som lidit förlust genom en avspärrningsåtgärd, torde först böra erinras därom att staten uppenbarligen icke har någon rättslig skyldighet att utgiva ersättning. Det är här fråga om ingripanden i den enskildes rättsfär som tillkommit i laga ordning. Att medelst anlåtande av domstolsförfarande få skadestånd utdömt torde alltså icke kunna ifrågakomma. — — Den som lidit skada genom en avspärrningsåtgärd torde alltså icke kunna erhålla annan ersättning än den staten ur billighetssynpunkt anser sig böra lämna.

Det torde till en början vara klart att det icke kan ifrågakomma att i princip tillerkänna var och en vilkens företag blir avspärrat full ersättning för uppkommen skada. Man torde icke till stöd för en sådan ståndpunkt kunna åberopa en jämförelse med rekvisitions- och förfogandelagstiftningen. Att staten utger ersättning för förnödenheter och tjänstbarhet som av staten tagas i anspråk kan icke åberopas i avspärrningsfallen, där staten icke tillgodogör sig något värde. Den skada som drabbar en person, vilken genom en avspärrningsåtgärd hindras att driva sin rörelse, synes vara mera jämförbar med den skada som drabbar en värnpliktig som genom inkallelsen hindras att utöva sin näring. Den värnpliktige får emellertid icke ersättning för den skada som förorsakas honom utan endast, såsom av det föregående framgår, visst ekonomiskt stöd sedan det ådaga lagts, att behov härav föreligger. Att ställa den genom avspärrningen förlustlidande, vilken dock i motsats till den värnpliktige fortfarande disponerar över sin arbetskraft, i ett avsevärt bättre läge än den värnpliktige synes icke kunna ifrågakomma. Det må ock erinras om att vid vissa fall som äro tämligen jämförbara med avspärrningsfallen, nämligen då ett område isolerats för bekämpande av smittsam husdjurssjukdom, ersättning icke alltid utgår. Jämlikt kungörelsen den 12 maj 1935 med närmare föreskrifter angående bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar kan, om Kungl. Maj:t finner skäl sådant medgiva, ersättning av allmänna medel utgå men endast åt den som genom isoleringen eller annan dylik åtgärd lider väsentligt intrång i näring eller avsevärd minskning i arbetsförtjänst. Enligt den av Kungl. Maj:t tillämpade praxis brukar ersättning utgå endast i undantagsfall då synnerligen ömmande omständigheter föreligga.

Om alltså å ena sidan full ersättning till var och en som lidit förlust genom avspärrning icke kan ifrågakomma synes å andra sidan den motsatta ståndpunkten att avvisa varje ersättningsanspråk icke rimlig. Man kan icke förneka att om man betraktar problemet icke från statens utan från den skadelidandes ståndpunkt den förlust som vållas honom är lika stor då hans verksamhet måste nedläggas på grund av en avspärrning som då hans företag jämlikt rekvisitionslagstiftningen tages i anspråk av det allmänna. Det skulle framstå som stridande mot rätt och billighet att lämna den utan bistånd vars ekonomi blivit genom avspärrningen avsevärt rubbad. Liksom i fråga om understöd åt värnpliktiga samt i fråga om ersättning för isolering vid smittsamma kreaturssjukdomar synes den rätta lösningen vara att man medgiver ersättning eller understöd i fall då verkligt behov därav föreligger.

En viss släktskap kan synas föreligga mellan de nu behandlade avspärrningsfallen och sådana fall där staten av militära skäl meddelat föreskrifter som hindra eller försvåra utövandet av viss näringsverksamhet. Exempel härpå erbjuder det genom kungörelsen den 15 september 1939, nr 675, meddelade förbudet att utan särskilt tillstånd bruka fotografiapparat å luftfartyg, varigenom utövandet av flygfotografyrket tillsvidare omöjliggjorts. Genom kungörelsen den 8 december 1939, nr 847, har förbud meddelats mot försäljning av flygfotografier. Sistnämnda förbud har självfallet medfört förluster såväl för företag som reproducera flygfotografier som för återförsäljare av sådana fotografier. Även andra exempel på liknande av militära skäl föranledda ingripanden i näringsfriheten givas. Emellertid torde vägande skäl kunna åberopas för att icke i ersättningshänseende jämställa nämnda fall med avspärrningsfallen. Om staten finner att utövandet av viss näringsverksamhet innebär sådan fara för rikets säkerhet att verksamheten helt måste förbjudas, synes det rimligast att den som drivit sådan verksamhet själv får bära följderna av förbudet. Det må vidare framhållas, att de särskilda skäl som tala för att ge dem som åsamkats förlust genom avspärrningsförbud en speciellt gynnsam ställning, nämligen att avspärrning i regel beslutes av lokal myndighet och att avspärrningsförbuden verka synnerligen ojämnt, icke göra sig gällande i nu ifrågavarande fall. Om ersättning i dessa fall över huvud skall ifrågakomma, bör så ske endast om det i ett speciellt fall föreligger särskilt ömmande omständigheter. Att uppdraga några principiella riktlinjer för behandlingen av dylika ersättningsanspråk synes således icke böra ifrågakomma.

Föredragande departementschefen anslöt sig i propositionen i huvudsak till de i promemorian angivna riktlinjerna och hemställde, att till ersättningar för förlust i följd av ifrågavarande avspärrningsåtgärder skulle anvisas ett reservationsanslag å 100 000 kronor. Departementschefen förklarade vidare i propositionen, att han delade den i promemorian framförda åsikten i fråga om ersättning vid förlust till följd av förbud, som hindrade eller försvårade utövandet av viss näringsverksamhet, t. ex. förbudet mot flygfotografering.

Andra särskilda utskottet yttrade i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 70, att utskottet i likhet med departementschefen funne billighetsskäl tala för att ersättning av statsmedel i vissa fall utginge till personer, som lidit ekonomisk förlust på grund av avspärrningsåtgärder för försvarsväsendets behov. Utskottet godkände de av departementschefen uppdragna riktlinjerna för ersättningsrätten och tillstyrkte det gjorda anslagsäskandet.

Den principiella ståndpunkt i fråga om statens ersättningskyldighet, som intagits i förenämnda promemoria, har kritiserats av professorn Halvar Sundberg i en uppsats i Förvaltningsrättslig tidskrift, årgång 1942, s. 1 o. f.

Vid 1943 års riksdag yrkades i likalydande motionerna I: 34 av herr Siljeström m. fl. och II: 44 av herr Henriksson m. fl., att riksdagen måtte

i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning med förslag rörande ersättning för förlust, som drabbat enskilda personer och företag till följd av förbudet enligt kungörelserna den 8 december 1939 och den 31 augusti 1940 mot försäljning och utförelse av flygfotografier m. m. I motionerna ifrågasattes riktigheten av den vid 1940 års riksdag intagna principiella ståndpunkten i fråga om statens ansvar för förlust till följd av ingrepp i enskild rätt.

Statsutskottet yttrade i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 183, att den i motionerna berörda frågan enligt utskottets mening vore av den art, att den i första hand borde bli föremål för Kungl. Maj:ts bedömning. Då utskottet icke vore berett att på grundval av det i motionerna förebragta materialet förorda något riksdagens initiativ i förevarande hänseende, hemställde utskottet, att motionerna icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

De i de nu väckta motionerna berörda frågorna ha, så vitt angår ingrepp i äganderätten, behandlats i en uppsats av professorn Nils Herlitz i Förvaltningsrättslig tidskrift, årgång 1943, s. 284 f., till vilken uppsats utskottet får hänvisa.

Under senare tid har såsom motionärerna framhållit den ekonomiska friheten genom ingripanden från statsmakternas sida i lagstiftningsväg eller annorledes kringkurits i mycket stor omfattning. Egendom måste i betydande utsträckning avstås till det allmänna, förfoganderätten över egendom inskränkes på många olika sätt. Intrång har gjorts i näringsfriheten, och även i övrigt har samhällsmedlemmarnas rätt att förfoga över sin egen arbetskraft inskränkts. Nu berörda företeelser ha i övervägande grad sin grund i de rådande kristidsförhållandena. Såsom motionärerna framhållit har emellertid denna utveckling i viss mån begynt före kristiden. Fog finnes även för motionärernas antagande, att ifrågavarande företeelser komma att lämna spår efter sig även sedan de nuvarande utomordentliga förhållandena upphört.

I motionerna framställs intet yrkande om återgång till tidigare rådande frihet på det ekonomiska livets område. I stället upptages i motionerna frågan om statens skyldighet att utgiva ersättning till den enskilde på grund av de intrång, varom nu är fråga.

Rent principiellt kunde det kanske ifrågasättas, huruvida man icke borde uppställa den regeln, att de statliga ingreppen i den enskildes ekonomiska frihet icke skulle medföra någon förskjutning i hans förmögenhetsläge, att staten sålunda skulle utgiva full ersättning för all skada och förlust som ingreppet förorsakade. Vad särskilt beträffar statens förfoganden under en kristid äro dessa dock i många fall av den art, att envar medborgare måste finna sig i att själv bära de förluster som kunna föranledas

därav. En bestämmelse om sådan vittgående ersättningsrätt som nu nämnts skulle för övrigt säkerligen medföra oöverkomliga praktiska svårigheter. Följden skulle bli en förmögenhetsomflyttning av oerhörd omfattning. En dylik generell ersättningsrätt ha motionärerna icke heller ifrågasatt.

Om alltså en regel om full ersättning till var och en, som lidit förlust genom de förfoganden som nu avses, icke torde kunna genomföras, är å andra sidan den motsatta ståndpunkten att i princip avvisa alla ersättningsanspråk icke rimlig. Motionärerna bestrida icke, att statsmakterna i stor utsträckning beaktat detta spörsmål. Då det statliga förfogandet tar den formen, att den enskilde tvingas avstå äganderätt till egendom till det allmänna, utgives alltid ersättning. Dock är att märka, att förfogande- och rekvisitionslagstiftningen icke föreskriver någon rätt till »full» ersättning utan stadgar, att ersättningen skall vara »skälig». Av största praktiska betydelsen i förevarande hänseende äro de ingrepp, som utan att medföra överflyttning av äganderätt från den enskilde till det allmänna, begränsa ägarens handlingsfrihet med avseende å egendom, eller som bestå i intrång i näringsfriheten eller i friheten att förfoga över egen arbetskraft. Uppenbart är, att dylika ingrepp kunna vara ekonomiskt mycket känbara. För rättsmedvetandet vore det ofta synnerligen stötande om väsentliga intrång av dylik art skulle få äga rum utan att staten lämnade vederlag. I många fall har också staten iklätt sig ersättningsskyldighet. Ersättningen utgår dock efter mycket växlande grunder. Principen om full ersättning upprätthålles mera sällan. Åtskilliga exempel givas på att den enskilde får finna sig i intrång i sin ekonomiska frihet utan någon ersättning alls.

Motionärerna syfta till att man i lagstiftningsväg skulle försöka uppdraga enhetliga riktlinjer för statens ersättningsskyldighet. Förevarande problem bör enligt motionärernas mening i hela dess vidd underkastas granskning ur principiella synpunkter.

Utän tvivel skulle det vara värdefullt, om man i lagstiftningen skulle kunna ange närmare, fasta riktlinjer för statens skyldighet gentemot den enskilde i förevarande hänseenden. Godtyckliga avgöranden efter billighet och skälighet skulle lämna plats för enhetliga lagregler. En mera rättvis fördelning av de bördor som kristiden lägger på samhällsmedlemmarna skulle måhända kunna ernås.

Motionärerna framhålla emellertid själva, att det är mycket svårt att fastställa oomtvistliga kriterier för ersättningsfrågornas bedömande. Utskottet kan icke värja sig för den tanken, att dessa svårigheter komma att bli oöverstigliga. Några närmare riktlinjer för den ifrågasatta lagstiftningen ha motionärerna icke heller uppdragit. En lagstiftning i ämnet skulle beröra lagar och författningar på de mest skilda rättsområden. Med all säkerhet skulle icke kunna uppställas annat än allmänna, mer eller mindre vaga regler om förutsättningarna för rätt till ersättning och om ersättningens storlek. Det ligger då nära till hands att antaga, att, även

om lagstiftning i ämnet genomfördes, frågan om och i vad mån ersättning skall utgå ändock måste överlämnas åt ett skönsmässigt, efter omständigheterna i det särskilda fallet avpassat bedömande.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 15 juni 1944.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit

från första kammaren: herrar *Norman, Wistrand, Mannerskantz, Roos, Hage, Sten, Hallagård* och *Nils Elowsson*;

från andra kammaren: fröken *Hesselgren*, fröken *Andersson*, herrar *Pettersson* i Hällbacken, *Ryberg**, *Hermansson**, *Larsson* i Östersund*, *Lundgren** och *Jansson* i Hällefors.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.