

Nr 9

Utlåtande i anledning av dels väckta motioner angående statens skadeståndsansvar i visst hänseende, dels ock väckta motioner angående statens skadeståndsansvar vid olyckor inom försvaret, m. m.

Första lagutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft följande inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nämligen *dels* likalydande motionerna nr 587 i första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* och nr 710 i andra kammaren av herr *Hedlund m. fl.*, *dels* likalydande motionerna nr 591 i första kammaren av herr *Svanström* och nr 709 i andra kammaren av herr *Dahlgren*, *dels ock* motionen nr 714 i andra kammaren av herr *Wahrendorff*. I motionerna I: 587 och II: 710 hemställles, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att förslag snarast förelägges riksdagen beträffande nya grunder för statens skadeståndsansvar i enlighet med vad i motionen anförts». I motionerna I: 591 och II: 709 yrkas, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär en översyn av gällande bestämmelser angående statens ansvar i samband med olyckor inom försvaret, hemvärnet och den frivilliga skytterörelsen», medan slutligen i motionen II: 714 hemställles, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att förslag snarast förelägges riksdagen beträffande nya grunder för statens skadeståndsansvar vid olyckor vid hemvärnsövningar, militärövningar och annan offentlig verksamhet».

Motionerna

Till stöd för yrkandena i motionerna I: 587 och II: 710 samt II: 714 anföres:

Frågan om statens skadeståndsansvar har under årens lopp varit föremål för utredningar och flera riksdagsmotioner. Tillfredsställande lagstiftning i frågan synes emellertid alltså saknas.

Ett riksbekant, tragiskt olycksfall, där en familjeförsörjare för snart två år sedan dödades av en förlupen gevärskula från hemvärnsskjutningar drygt en kilometer från den plats där vederbörande befann sig, har aktualiserat en snar omprövning av samhällets skadeståndsansvar. En lagstiftning syftande till att garantera att de skadelidande — i det aktuella fallet hustru och två minderåriga barn — erhåller skäligt ekonomiskt skadestånd inom rimlig tid måste anses angelägen. Det kan icke vara en tillfredsställande ordning i ett modernt samhälle, att medborgare som genom

offentlig verksamhet mister nära anhörig, länge skall sväva i okunnighet beträffande samhällets skadeståndsansvar.

Det synes rimligt att Kungl. Maj:t oavsett den juridiska prövningens utfall av dylika olyckshändelser i första hand och utan dröjsmål utger skadestånd. Frågan om eventuell regressrätt måste ur denna synpunkt sägas vara av underordnad betydelse och bör därför bli föremål för prövning först i andra hand.

I motionerna I: 591 och II: 709 anföres:

Frågan om statens ansvar vid olyckor som drabbar deltagare i militärövningar av olika slag har ofta diskuterats. Utöver missöden med i övningarna deltagande personal händer det ibland att olyckor drabbar tredje man, t. ex. helt oskyldiga människor vid eller i närheten av övningsområdet.

Ett mycket uppmärksammat sådant fall är den bekanta olyckan i samband med en hemvärnsövning i Ukna socken i Kalmar län, då en sommarstugeägare långt från målområdet blev dödad av en förlupen kula. Ansvar har i detta fall krävts av den vid övningen tjänstgörande hemvärnschefen.

Vid målets handläggning har gällande säkerhetsföreskrifter och deras tillämpning intagit en framskjuten plats. Frågan om statens omedelbara ansvarighet synes däremot ha kommit i bakgrunden. I sammanhanget har fältskjutningar anordnade av den frivilliga skytterörelsen och ansvarigheten i dylika fall också sitt avgjorda intresse. Skytterörelsens övningar har alltid räknats som en del av de samlade ansträngningarna för att öka landets försvarskraft.

För den framtida rekryteringen till såväl hemvärdet som skytterörelsen är det nödvändigt att klarhet uppnås om ansvarigheten i samband med övningar med skarp ammunition.

Att betryggande säkerhetsanordningar alltid måste finnas vid övningar av detta slag är självklart, men om trots all försiktighet beklagliga olyckor inträffar så borde statens skadeståndsskyldighet vara höjd över all diskussion. Efter varje inträffad olycka borde fråga om skadeståndsreglering och i förekommande fall livränta, efterlevandepension och andra ersättningar på militärmyndigheternas initiativ omedelbart upptagas oberoende av om skadeståndsanspråk framställes eller ej. Den enskilda ansvarigheten hos befäl och andra bör naturligtvis också utredas men borde inte påverka eller försena ersättningen till skadelidande tredje man.

Detta myndigheternas självklara initiativ till reglering av skadeståndsfrågor borde gälla jämväl olyckor vid hemvärnsövningar och övningar anordnade av den frivilliga skytterörelsen.

En generös behandling av människor som oförvållat råkar ut för skador till liv eller egendom vid övningar anordnade av försvarets olika grenar torde vara ägnad att stärka försvarsviljan hos det svenska folket. Motsatsen kan befaras bli fallet om allmänheten får den uppfattningen att myndigheterna visar oginhet och bristande snabbhet vid regleringen av skadefall.

Gällande rätt

Någon allmän skadeståndsskyldighet för kronan i anledning av felaktigt förfarande hos någon dess befattningshavare erkännes icke i svensk rätt. Domstolarna har sålunda i regel ej ansett sig kunna utan stöd av lag ålägga

kronan skadeståndsskyldighet i vidare mån än dess verksamhet är att jämställa med enskild sådan. Vad avser enskild verksamhet gäller att arbetsgivare har att svara för skada som förorsakats av fel eller försummelse (culpa) hos personal i förmansställning men icke hos vanliga arbetare, fränsett sådana som anförtratts en särskilt ansvarsfull ställning. I överensstämmelse härmed svarar kronan för skador som personer i befälsställning inom krigsmakten, till vilken även hemvärnet är att hänföra, vållat under tjänsteutövning. Detta gäller vare sig den skadelidande är en utomstående person eller själv tillhör krigsmaktens personal. Det är dock icke helt klart hur långt detta principalansvar för kronan sträcker sig, eller m. a. o. vilka personalkategorier som genom sitt vållande kan ådraga kronan skadeståndsskyldighet. Officerare och underofficerare hör dock otvivelaktigt till denna kategori, oavsett om de är fast anställda eller värnpliktiga. Detsamma torde gälla åtminstone det högre underbefälet, d. v. s. rustmästare, överfurirer och furirer (motsvarande). Mera tveksamt är om underbefäl i lägre grader undantagslöst ådrager kronan ansvar. Klart är dock att kronan som regel icke anses bära något ansvar för skador som vållats av värnpliktiga utan befälsställning.

Vad nu sagts gäller skada på grund av åtgärd hos befälet. Emellertid förekommer i praxis att kronans ansvar för skada, åsamkad utomstående genom militär verksamhet, kan sträcka sig utöver gränserna för militärt befäls culpa. Sålunda har kronan i praxis ålagts ansvar på objektiv grund för skador genom artilleribeskjutning av skog, skador orsakade av skenande hästar under vissa förutsättningar samt bullerskador.

Liksom i fråga om arbetstagare i enskild verksamhet gäller beträffande befattningshavare inom krigsmakten att de i princip är utan inskränkning personligen ansvariga enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler för skador som de vållar i tjänsten. Deras ansvarighet gäller oberoende av huruvida kronan bär principalansvar eller ej. Är även kronan, i enlighet med vad förut sagts, ansvarig, har kronan sålunda full regressrätt mot den skadevållande för vad kronan må ha utgivit till den skadelidande. Ett avstående från kronans sida från regressanspråket läser i princip fordra riksdagens medgivande. I de fall åter då kronan icke är ansvarig för skadan kan det bli aktuellt att den skadelidande gör sitt ersättningsanspråk gällande direkt mot den enskilde skadevållaren, vilken då i mån av förmåga får betala och slutligen vidkännas skadeståndet.

I förevarande sammanhang må även erinras om att för kroppsskada som någon ådrager sig under fullgörande av militärtjänst utgår — efter samma principer som inom yrkesskadeförsäkringen — ersättning av allmänna medel enligt kungl. förordning den 2 juni 1950 om ersättning i anledning av kroppsskada, ådragen under militärtjänstgöring. Äger någon rätt till ersättning enligt nämnda förordning, är han emellertid ej därav hindrad att efter ovan angivna grunder påyrka skadestånd utöver den ersättning som

kan tillkomma honom jämlikt förordningen. Vad i ersättning enligt förordningen har utgivits, äger kronan, genom riksförsäkringsverket, återkräva av den som uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet vållat skadan. Ifrågasvarande förordning äger tillämpning jämväl å hemvärnspersonal.

För skador, vållade i samband med frivilliga skytterörelsens verksamhet, svarar kronan i princip icke.

Frågans behandling vid 1963 års riksdag

Vid 1963 års riksdag framställdes av herr *Svanström* i första kammaren *interpellation* om ersättning av statliga medel för skada till följd av militära övningar. I interpellationen frågades om vederbörande statsråd var berett att förorda omedelbara utanordningar av skadestånd av statliga medel i fall, där olyckor drabbade tredje man i samband med militära övningar.

I sitt svar å interpellationen erinrade *chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Andersson*, inledningsvis om praxis i fråga om kronans ersättningskyldighet för skador på grund av militär verksamhet. Härefter anfördes i interpellationssvaret:

Frågan om kronans skadeståndsskyldighet och om ersättningsbeloppens storlek måste helt naturligt prövas från fall till fall. Denna prövning ombesörjes i första hand av försvarets civilförvaltning, som till sitt förfogande har ett rådgivande organ, försvarets skaderegleringsnämnd. Finner civilförvaltningen efter sin och skaderegleringsnämndens prövning att kronan är skadeståndsskyldig, betalar civilförvaltningen ut skadeståndsbeloppet eller gör framställning till Kungl. Maj:t om att få göra detta.

Erfarenheten har visat att detta system fungerar effektivt och utan onödigt dröjsmål. Framför allt kan härigenom onödiga rättegångar undvikas. Det finns emellertid anledning framhålla, att en förutsättning är att skadeståndsanspråk framställs mot kronan, — — —. Då — — — frågan om kronans skadeståndsansvar alltid måste prövas i varje särskilt fall, göres i allmänhet inte omedelbara utanordningar till skadelidande. Civilförvaltningen har dock möjlighet att göra a conto-utbetalningar, innan ersättningens storlek slutgiltigt fastställs. Det bör också i detta sammanhang framhållas att den allmänna sjukförsäkringen, folkpensioneringen och allmänna tilläggspensioneringen numera ger ett sådant ekonomiskt skydd åt den skadelidande eller hans efterlevande att ett ekonomiskt nödläge knappast skall behöva uppkomma till följd av olyckshändelser, som drabbar den enskilde.

Vid samma riksdag väcktes jämväl flera *motioner*, som på olika sätt har nära samband med de i förevarande motioner upptagna frågorna, nämligen motionerna I: 164 och II: 193 om lagstiftning rörande det allmännas skadeståndsansvar, motionerna I: 268 och II: 312 om lagstiftning angående skadestånd i offentlig verksamhet, motionerna I: 163 och II: 192 om utredning angående statstjänstemans ersättningskyldighet samt motionerna I: 535 och II: 640 om värnplikts ersättningskyldighet för skada, vållad under

militärtjänstgöring. I utlåtanden av första lagutskottet i anledning av nämnda motioner — nr 38 beträffande motionerna I: 164 och II: 193 samt I: 268 och II: 312, nr 39 beträffande motionerna I: 163 och II: 192 samt nr 40 beträffande motionerna I: 535 och II: 640 — lämnade utskottet redogörelse för, utom annat, verkställd utredning angående det allmännas ansvar. Därvid erinrade utskottet om att i ett av *kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar* år 1958 avgivet betänkande, »Skadestånd i offentlig verksamhet» (SOU 1958: 43), framlagts förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet.

Beträffande nämnda lagförslag må i förevarande sammanhang följande återgivas av vad utskottet lät anteckna i sitt ovan berörda utlåtande nr 40. Förslaget upptager regler om stats och kommuns ansvar för skada som i statlig eller kommunal verksamhet vållas genom fel eller försummelse eller eljest. För att skadeståndsansvar på grund av culpa skall inträda, förutsättes icke att culpan ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last men väl att de krav, som i förhållande till den skadelidande skäligen kan ställas på verksamhetens utövning, blivit åsidosatta. I fråga om skadestånd på annan grund än culpa föreslås bl. a. en bestämmelse, enligt vilken det allmänna skall bära ansvar för person- eller sakskada i följd av militär eller annan övning, om denna innebär särskild fara för sådan skada.

Beträffande skadestånd från det allmänna till dem som är sysselsatta i allmän verksamhet innebär förslaget, att det allmänna skall ansvara även för skada som drabbat personal i det allmännas tjänst; dock föreligger skadeståndsskyldighet på grund av culpa endast om denna ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last. Det allmännas ansvar mot den egna personalen avses härmed skola i huvudsak bli av samma omfattning som enskild arbetsgivares ansvar i förhållande till hans personal. Vidare är att märka att förslagets bestämmelser om ersättning på objektiv grund — alltså oberoende av culpa — för skada till följd av bl. a. militär verksamhet icke skall tillämpas i förhållande till dem som själva deltagit i övningen. Härutinnan kompletteras förslaget av bl. a. bestämmelserna om ersättning i anledning av kroppsskada, ådragen under militärtjänstgöring.

Beträffande vad utskottet i övrigt lät anteckna rörande verkställd utredning angående det allmännas skadeståndsansvar, m. m. får utskottet hänvisa till ovan berörda utlåtanden.

De vid 1963 års riksdag väckta motionerna blev föremål för remissbehandling. Över motionerna I: 164 och II: 193 samt I: 268 och II: 312 avgavs yttranden av utredningen angående vissa skadeståndsrättsliga frågor (skadeståndskommittén), riksrevisionsverket och försvarets civilförvaltning ävensom av Svenska landskommuners förbund (numera Svenska kommunförbundet), Svenska stadsförbundet, Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation och Stats-

tjänstemännens riksförbund samt Svenska kommunalarbetareförbundet och Statstjänarkartellen. Över motionerna I: 163 och II: 192 avgavs yttranden, förutom av skadeståndskommittén, nyssnämnda statliga verk och angivna arbetstagarorganisationer, av generalpoststyrelsen och järnvägsstyrelsen. Skadeståndskommittén samt riksrevisionsverket och försvarets civilförvaltning avgav slutligen yttrande jämväl över motionerna I: 535 och II: 640.

Skadeståndskommittén, riksrevisionsverket och försvarets civilförvaltning uttalade betänkligheter mot eller ifrågasatte lämpligheten av att, innan av skadeståndskommittén bedrivna utredningar rörande principalansvaret och frågan om jämkning av anställds skadeståndsskyldighet i allmänhet slutförts, taga slutlig ståndpunkt till frågan om det allmännas skadeståndsansvar. Övriga remissorgan ställde sig i allmänhet positiva till en snar lagstiftning på området.

Beträffande det närmare innehållet i ovan angivna remissyttranden får utskottet hänvisa till utskottets ovan berörda utlåtanden nr 38—40 år 1963.

Utskottet anförde i sina av riksdagen godkända utlåtanden i anledning av ifrågavarande motioner, att utskottet delade respektive motionärers uppfattning, att det rådande rättsläget — enligt vilket det allmänna endast undantagsvis har ansvar för skador som vållats i offentlig verksamhet, medan däremot den enskilde befattningshavaren bär ansvar för sådana skador — måste betecknas som otillfredsställande. Emellertid fann utskottet, att resultatet av skadeståndskommitténs arbete borde avvaktas innan vidare åtgärder på förevarande område vidtogs. På grund därav och under hänvisning till den redan verkställda utredningen rörande skadestånd i offentlig verksamhet hemställde utskottet i respektive utlåtanden, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet

I förevarande motioner hemställs att riksdagen måtte begära förslag till nya grunder för kronans ansvar för skador i samband med, i första hand, militär verksamhet respektive begära en översyn av gällande bestämmelser angående kronans ansvar i nyssnämnda hänseende.

Såsom ovan antecknats svarar kronan enligt rådande praxis i regel ej för skada som vållats på grund av culpa hos underbefäl i de lägsta graderna eller hos värnpliktiga och jämställda. Den skadelidande har i sådana fall endast den enskilde skadevållaren att hålla sig till, och det torde vara uppenbart att under sådana omständigheter ersättning mången gång ej kan utfås. Den ovan angivna rättstillämpningen har utbildats i analogi med vad som gäller för enskild företagares ansvar för anställds culpa.

Genom ovan nämnda betänkande om skadestånd i offentlig verksamhet har framlagts förslag som, om det genomföres, kommer att i icke oväsentlig mån vidga kronans ansvar för skador till följd av militär verksamhet. Så-

lunda avses kronan bliva gentemot tredjeman ansvarig jämväl för skada som har sin grund i culpöst förfarande hos underbefäl i de lägsta graderna och värnpliktiga. Härjämte föreslås att kronan under vissa förutsättningar skall bliva ansvarig för skada oberoende av vållande. Ifrågavarande kommittéföreläggelse, som remissbehandlats, har ännu icke lett till lagstiftning. Det har nämligen ansetts lämpligt att pågående utredning rörande principalansvaret i allmänhet och frågan om jämkning av anställds skadeståndsansvar, vilka spörsmål äger nära samband med frågan om stats och kommuns skadeståndsansvar, först slutföres. Sistnämnda utredningsuppdrag är anförtrött skadeståndskommittén. Enligt vad kommittén tidigare upplyst överväger kommittén i fråga om person- och sakskador, som drabbat utomstående, en utvidgning av principalansvaret till att i princip omfatta alla skador som i tjänsten vållas av arbetstagare även i de lägsta graderna. Ifrågavarande utredning kan enligt vad utskottet inhämtat väntas bliva slutförd under instundande april månad.

Så sent som vid föregående års riksdag hade utskottet att behandla motioner, vilka avsåg lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet och som alltså, utom annat, berörde frågan om kronans ansvar vid skadefall inom militärväsendet. Utskottet uttalade därvid att det rådande rättsläget — enligt vilket staten i princip icke svarar för skada till följd av befattningshavares culpa — är otillfredsställande, och att lagstiftning på berörda område borde komma till stånd så snart sig göra lät. Utskottet vill jämväl i förevarande sammanhang framhålla, att en lösning av frågan om det allmännas skadeståndsansvar är en angelägen uppgift och att — såsom utskottet ock betonade vid behandlingen av de ovan berörda särskilda motionerna om värnpliktigs ersättningsskyldighet för skada vållad under militärtjänstgöring — den nuvarande rättstillämpningen på ifrågavarande område innefattar påtagliga brister med avseende å såväl tredje mans möjlighet att erhålla gottgörelse för liden skada som de värnpliktigas behov av skydd mot alltför omfattande ersättningsskyldighet. Emellertid anser utskottet — i likhet med vad utskottet uttalade i anledning av 1963 års motioner — att resultatet av skadeståndskommitténs arbete i ovan berört hänseende, som är att vänta inom mycket kort tid, bör avvaktas innan frågan om lagstiftning rörande kronans skadeståndsansvar tages upp till avgörande. Vid sådant förhållande och då de skadeståndsrettsliga spörsmål som beröres av ifrågavarande motioner redan varit eller är föremål för grundlig utredning, synes något initiativ i förevarande hänseende från riksdagens sida f. n. icke påkallat.

Vad därefter angår det i motionerna upptagna särskilda spörsmålet om den önskvärda ordningen för skaderegleringar, vill utskottet i och för sig instämma i vad motionärerna anför om angelägenheten av skyndsamhet. Emellertid synes det utskottet som om rådande ordning, med bl. a. a conto-utbetalning i förekommande fall, i allmänhet uppfyller rimliga krav på

snabbhet och säkerhet. Härvidlag måste beaktas att de skadeståndsrättsliga spörsmål som skall bedömas av vederbörande myndighet mången gång kan vara av mycket invecklad beskaffenhet såväl rättsligt sett som med hänsyn till saksammanhanget. Det torde därför ligga i sakens natur att visst dröjsmål stundom kan uppstå och även måste godtagas. Ogrundade a conto-utbetalningar bör naturligen, i båda parterers intresse, undvikas. Emellertid bör i detta sammanhang framhållas att i den mån kronans skadeståndsansvar på förevarande område blir klarare fixerat också skaderegleringarna kommer att underlättas. Enligt utskottets uppfattning finnes ej anledning att f. n. närmare överväga en omdaning av det nu tillämpade förfarandet.

Vad slutligen angår frågan om det skadeståndsrättsliga ansvaret för den frivilliga skytterörelsens verksamhet, finner utskottet att denna fråga bör, liksom hittills, lösas efter allmänna skadeståndsrättsliga principer. Något initiativ till särskild reglering av detta ansvar torde inte böra tagas av riksdagen.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, nämligen

1. I: 587 och II: 710,
2. I: 591 och II: 709 samt
3. II: 714,

icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 3 mars 1964

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Erik Svedberg, Arvidson, Wikner, Ferdinand Nilsson, Hilding och Helge Karlsson;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, fru Johansson, herrar Östrand, Svensson i Vä, Ekström i Björkvik, Gustafsson i Borås, Martinsson och Svenungsson.