

Nr 43*Utlåtande i anledning av motioner om polis­mans rätt till ersättning för kroppsskada.*

I de likalydande motionerna I: 134 av herr *Holmberg m. fl.* och II: 176 av herr *Bohman m. fl.* yrkas — i den del motionerna behandlas i detta utlåtande — »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att Kungl. Maj:t måtte framlägga förslag till ersättning för kroppsskada å polisman, inkluderande ersättning för sveda och värk samt framtida men, i sådan tid att bestämmelserna kan träda i kraft senast den 1 januari 1969».

I motionerna framställs även vissa andra yrkanden i skadeståndsrättsliga och kriminalpolitiska frågor. I dessa delar behandlas motionerna av utskottet i utlåtandena 1968: 41, 42 och 44.

Motionerna

Motiveringen till motionärernas hemställan återfinns i motionen I: 109. I det avsnitt varom nu är fråga framhåller motionärerna följande.

Den ökande brottsligheten, och då särskilt den som kännetecknas av våld och råhet, kommer i många fall att drabba dem som har till uppgift att vaka över lagarnas efterlevnad, nämligen poliskåren. Det måste därför vara ytterst angeläget att representanterna för poliskåren åtnjuter samhällets helhjärtade stöd och skydd, åtgärder utan vilka den lagbundna ordningen ej effektivt kan upprätthållas.

Det allmänna måste därför — jämsides med den självklara uppgiften att stödja polisen i dess stundom otacksamma arbete — åtminstone tillse, att den enskilde polismannen hålles skadeslös under sin yrkesutövning. Ett hävdande av åsikten, att denne skulle stå närmare till än samhället att bära den skada som lagbrytare tillfogar honom, måste bygga på värderingar som är klart oförenliga med ett modernt rättssamhälle.

Samhället undandrar sig emellertid i dag att lämna fullgod ersättning för kroppsskada som tillfogas polisman i hans tjänsteutövning. Denna brist finner vi — i likhet med den uppfattning som hävdats av rikspolisstyrelsen i anledning av yttrande över tidigare motioner i detta ämne (ILU 1967 nr 34) — snarast bör undanröjas. Trots att riksdagen så tidigt som 1958 begärde förslag i ämnet och trots att utredning härom slutfördes under år 1963 har förslaget ännu ej förelagts riksdagen. Inte minst med hänsyn till de alltmer ökade risker polismän tvingas ta i sin yrkesutövning är det av vikt att denna frågas lösning ej längre förhalas. Vi yrkar därför att förslag i detta ämne förelägges riksdagen i sådan tid att de nya bestämmelserna kan träda i kraft senast den 1 januari 1969.

Gällande rätt

År 1965 beslöt statsmakterna att tillerkänna de offentliga tjänstemännen lagstadgad *förhandlingsrätt*. Enligt den lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1966 fick dessa tjänstemän samma rätt som övriga arbetstagare att genom sina organisationer förhandla och sluta kollektivavtal om lön och vissa andra ekonomiska anställningsvillkor. I enlighet härmed regleras efter polisväsendets förstattligande polismännens förmåner i princip genom kollektivavtal, i första hand genom allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (AST). *Pensionsförfattningarna* för statstjänstemän har dock ännu icke ersatts av avtal utan har provisoriskt förlängts. Härutöver finns bestämmelser om de förmåner, vartill polismän för närvarande är berättigade vid sjukdom eller vid förlust av arbetsförmåga, i *lagarna om allmän försäkring* och om *yrkesskadeförsäkring*. Genom lagändring 1967 har förmånsnivån i den sistnämnda lagen höjts och förmånerna anknutits till basbeloppet enligt den förstnämnda lagen. Det bör också erinras om statens *grupplivförsäkring*, som vid dödsfall ger ersättning för efterlämnad make och barn (SFS 1962: 698, ändr. 1965: 24, 1966: 739, 1967: 168). Beträffande omfattningen av de utgående förmånerna må här endast nämnas beträffande *sjuklön* att vid skada, som uppkommit på grund av att tjänstemannen i tjänsten utsatts för våld eller misshandel, full lön utgår enligt 19 § AST såväl under de första 90 dagarna som därefter så länge sjukdomstillståndet varar.

Vidare utgår enligt *kungörelsen den 26 mars 1965 om ersättning till polisman för skada på egendom* ersättning av statsmedel till polisman som under utövning av tjänsten eller på grund av denna tillfogas skada på lös egendom. Förutsättning för ersättning är att skadan uppkommit genom annans vållande eller av våda. Beträffande skada på motorfordon gäller särskilda bestämmelser. Ersättningen bestäms enligt allmänna skadeståndsrättsliga grunder. Om särskilda skäl föreligger, kan dock ersättning bestämmas till lägre belopp. Fråga om ersättning prövas av rikspolisstyrelsen som också betalar ut ersättning. För belopp som statsverket gett ut träder statsverket in i polismannens rätt mot den som är ansvarig för skadan.

Någon motsvarighet till sistnämnda bestämmelser, vilka ersatte 1925 års lag om ersättning till polisman för kläder, finns inte såvitt gäller kroppsskador. I fråga om sådana skador av ekonomisk natur, främst »hinder eller brist i den skadades näring», är vederbörande polisman hänvisad till ovan angivna förmåner som grundas på anställningsförhållandet eller gällande system för socialförsäkring samt till vad som kan erhållas i skadestånd enligt 6 kap. strafflagen. I fråga om ersättning för sveda och värk samt för lyte eller för annat stadigvarande men av icke ekonomisk natur (s. k. ideell skada) står endast skadeståndsvägen öppen.

I fråga om innehållet i 6 kap. strafflagen hänvisar utskottet till redogörelsen i utlåtandet 1968: 44.

Slutligen bör här omnämnas de bestämmelser som återfinns i *kungl. förordningen den 23 april 1948 om ersättning och belöning av statsmedel vid biträde åt ordningsmakten*. Enligt 1 § i denna förordning skall ersättning under vissa förutsättningar utgivas av allmänna medel för sådan skada till person eller egendom, som tillskyndats den som biträtt polismyndighet, polisman eller ordningsvakt vid ingripande mot person, vilken stört den allmänna ordningen, begått eller misstänkts för brott eller kunnat antagas vara farlig för allmän säkerhet. Ersättningen skall bestämmas enligt de grunder, som enligt 6 kap. strafflagen är stadgade för skadestånd. På grund av denna hänvisning ifrågakommer såsom ersättningsgill skada även sveda och värk samt lyte eller annat stadigvarande men, som kan ha tillfogats den skadelidande. Ersättningsfrågan prövas av länsstyrelsen. För belopp, som statsverket utgivit till den skadelidande, inträder statsverket i dennes rätt mot den som är ansvarig för skadan.

Frågans tidigare behandling m. m.

I motioner till 1958 års riksdag (I: 127 och II: 148) hemställdes om sådan ändring i den numera upphävda 1925 års lag om ersättning till polisman för skada å kläder, att ersättningsrätten skulle utvidgas till att omfatta jämväl såsom skadestånd fastställd ersättning för kroppsskada, som genom brottslig gärning åsamkades polisman vid fullgörande av tjänsteåliggande.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (1958: 14) anförde *första lagutskottet* bl. a. följande.

I likhet med motionärerna och de myndigheter ävensom flertalet av de sammanslutningar, som avgivit remissyttranden i ärendet, anser utskottet att starka skäl kan anföras för en utvidgning av polismannens rätt till ersättning för skada, som åsamkats honom under tjänsteutövning. Det tyngst vägande skälet är otvivelaktigt att polismännen på grund av yrkets beskaffenhet regelmässigt måste utsätta sig för betydande risker för skada även till liv och lem vid företagandet av åtskilliga tjänsteåtgärder. Det måste vid sådant förhållande anses rimligt att samhället, som kräver att dessa risker tages, i en eller annan form kompenserar polismannen härför. Närmast till hands synes härvid ligga att polismannen tillförsäkras full ersättning för den förlust, som kan drabba honom till följd av skada under tjänsteutövningen, i den mån skadan har samband med de nämnda för yrket speciella riskerna. Såsom framgår av den i det föregående lämnade redogörelsen för de överväganden, som föranlett införandet av rätt till ersättning för skada å kläder, har det nu angivna betraktelsesättet redan i princip godtagits, ehuru ersättningsrätten begränsats till klädesskador.

För en utvidgning av ersättningsrätten till att avse även kroppsskada kan emellertid också andra skäl åberopas. För den enskilde polismannens villighet att utföra sina arbetsuppgifter i sådana fall, då ett fullföljande av dessa innefattar påtagliga faror, måste omfattningen av det ekonomiska skydd, som polismannen är tillförsäkrad, antagas spela en icke oväsentlig roll. En förbättring av polispersonalens ställning i förevarande hänseende skulle

följaktligen kunna undanröja ett för ett effektivt utövande av polisverksamheten återhållande moment. Vidare kan för tillskapandet av vidgade ersättningsmöjligheter anföras även ett skäl, som åberopades redan vid införandet av ersättningsrätt för skada å kläder, nämligen att det måste anses som en oegentlighet, att den ene polismannen kan få full ersättning för liden skada men icke den andre beroende på den skadevållandes betalningsförmåga.

Emellertid måste vid en utvidgning av ersättningsrätten åtskilliga spørsmål vinna en lösning. Det torde vara uppenbart, att icke endast — såsom motionärerna synes åsyfta — sådana fall, då ersättningssskyldighet ålagts någon såsom skadestånd på grund av brottslig gärning, bör omfattas av den vidgade ersättningsrätten. På sätt i ett av remissyttrandena framhållits kan fall inträffa, då gärningsmannens identitet icke kan fastställas och något utdömande av skadestånd följaktligen ej kan ske. Även i dessa fall synes rätt till ersättning böra föreligga. Sådana fall måste också beaktas, då åtal mot gärningsmannen icke väckes, exempelvis på grund av beslut om åtalseftergift eller därför att gärningsmannen är sinnessjuk eller underårig. Med frågan vilka skador som skall vara ersättningsskyldiga sammanhänger i viss mån även spørsmålet om hur förfarandet vid skadans fastställande skall anordnas. Självfallet måste också klarläggas vem ersättningssskyldigheten skall åvila.

Utskottet är icke berett att på det material, som förebragts i detta ärende, taga ställning till hur här antydda spørsmål bör lösas. Vid sådant förhållande synes det utskottet lämpligast att en lagreglering av hithörande frågor föregås av en genom Kungl. Maj:ts försorg verkställd utredning, och utskottet vill förorda att en sådan utredning kommer till stånd.

En genom förslaget aktualiserad fråga av betydande räckvidd är huruvida det icke kan finnas även andra grupper befattningshavare, för vilka motsvarande skäl för rätt till ersättning av det allmänna kan anses föreligga. Förutom sådan ordningspersonal — vakter och ordningsmän — som fullgör arbetsuppgifter av liknande slag som polismän kommer härvid i betraktande exempelvis brandmän samt viss fångvårds- och sjukvårdspersonal. Det synes utskottet som om man vid den av utskottet förordade utredningen av frågan om vidgad ersättningsrätt för polismän icke kan undgå att undersöka även nu berörda spørsmål, och det är tänkbart att omständigheterna, som uppmärksammas vid en mera allmän överblick över förhållandena på hithörande område, kan väsentligt påverka utformningen av polismännens ersättningsrätt. Det sagda understryker behovet av en utredning.

I enlighet med utskottets förslag anhöll riksdagen att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utredning angående ersättning till polisman för kroppsskador som åsamkats honom vid tjänsteutövning.

Utredningsuppdraget anförtroddes slutligt en särskilt tillkallad *sakkunnig*, som i *promemoria* den 20 maj 1963 föreslog att polisman, som under utövning av polistjänst eller på grund därav ådrar sig skada, skall ha rätt till ersättning därför av statsmedel. Enligt förslaget föreligger rätt till ersättning, dels för sveda och värk i anledning av kroppsskada, som tillfogats polismannen genom våld, misshandel eller annan brottslig handling, dock endast under förutsättning att skadan medfört förlust av arbetsförmåga

under minst en dag, dels för skada å kläder och andra personliga tillhörigheter, vilken uppkommit genom annans förvållande eller av våda, dock med vissa begränsningar såvitt gällde motorfordon.

Promemorian lades, såvitt gäller saksador, till grund för *proposition 1965: 4*, vari föreslogs att polisman skulle få rätt till ersättning av statsverket, när lös egendom som tillhörde honom skadades under hans tjänstutövning eller på grund av hans tjänst, vare sig skadan uppkommit av våda eller genom annans vållande. Enligt propositionen borde ersättningsrätten efter polisväsendets förstatligande inte längre regleras i lag utan på samma sätt som andra frågor mellan staten och dess anställda. Den ovan nämnda lagen om ersättning till polisman för skada å kläder föreslogs därför skola upphävas. Den nya ersättningsregleringen skulle enligt förslaget gälla från och med den 1 juli 1965.

I lagrådsremissen anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Johansson*, bl. a. följande.

Som framhållits i första lagutskottets utlåtande 1958: 14 har frågan om ersättning med anledning av kroppsskada som tillfogas någon i tjänsten betydande räckvidd. Den förut nämnda promemorian ger inte underlag för den allsidiga bedömning som med hänsyn härtill är erforderlig. Med anledning härav bör med utgångspunkt i promemorieförslaget göras den ytterligare utredning som är nödvändig för att få en allmän överblick rörande problematiken beträffande skadeersättning till statliga befattningshavare i allmänhet. Innan ett sådant utredningsarbete slutförts är jag inte beredd att ta ställning till det i promemorian framlagda förslaget att vidga polis-männens ersättningsrätt vid kroppsskada.

Vid anmälan av lagrådets utlåtande över det remitterade förslaget erinrade departementschefen om detta uttalande samt upplyste att anstalter vidtagits för att få till stånd en sådan utredning inom de departement som närmast berördes av frågan.

Propositionen bifölls av riksdagen.

I enlighet med uttalandena i propositionen och med stöd av riksdagens beslut utfärdade Kungl. Maj:t ovannämnda kungörelse den 26 mars 1965, vilken trädde i kraft den 1 juli 1965.

Vid 1967 års riksdag väcktes motioner (I: 438 och II: 553) med samma hemställan som i nu förevarande motioner, bortsett från att annan tidpunkt angavs för bestämmelsernas ikraftträdande. Första lagutskottet remitterade motionerna till statens avtalsverk, rikspolisstyrelsen och Svenska polisförbundet.

Avtalsverket uttalade att frågan om införandet av ersättning till polisman för sveda och värk och framtida men i anledning av kroppsskada ådragen i tjänsten syntes — i motsats till frågor om invaliditets- och grupplivskydd — böra prövas och regleras i offentlighetsrättslig ordning. Verket framhöll vidare att frågan om skadeersättning till statliga befattningshavare var

föremål för utredning inom Kungl. Maj:ts kansli och att det i motionerna väckta förslaget borde prövas i detta större sammanhang.

Rikspolisstyrelsen fann motionärernas förslag vara i hög grad motiverat och tillstyrkte bifall. Härutöver erinrade styrelsen om att den ovan nämnda promemorian från år 1963 också innehöll förslag om rätt till viss ersättning åt polisman för kroppsskada vid tjänsteutövning. Styrelsen ansåg det otillfredsställande att frågan om polismanns rätt till ersättning för kroppsskada icke löstes i samband med tillkomsten av kungörelsen den 26 mars 1965 om ersättning till polisman för skada på egendom. Det var därför enligt styrelsens mening angeläget att frågan nu snarast fick en positiv lösning.

Också *polisförbundet* erinrade om 1963 års förslag till lösning av frågan och påpekade att förslaget mottogs positivt av remissinstanserna. Utvecklingen hade också enligt förbundet visat att en särbehandling är påkallad inom polisområdet. Förbundet ansåg att förslaget borde genomföras och vinna tillämpning redan under 1967.

För egen del framhöll *utskottet* (utl. 1967: 34) att det delade motionärernas oro för den tilltagande aggressiviteten mot polismän i tjänsteutövning. Utvecklingen hade enligt utskottets mening otvivelaktigt lett därhän att polismännen vid åtskilliga tjänsteåtgärder regelmässigt utsätter sig för betydande risker. Det måste därför anses rimligt att samhället, som kräver att dessa risker tas, i en eller annan form kompenserar polismännen härför. — I likhet med motionärerna ansåg utskottet det otillfredsställande att frågan om polismanns rätt till ersättning för kroppsskada inte kunnat lösas i samband med tillkomsten av 1965 års kungörelse om ersättning till polisman för skada på egendom, särskilt som ett remissbehandlat utredningsförslag i ämnet redan då förelåg. Utskottet erinrade om att arbete pågick inom Kungl. Maj:ts kansli för att skapa underlag för en allsidig bedömning av problematiken om skadeersättning till statliga befattningshavare i allmänhet. Den omständigheten att också andra kategorier befattningshavare kan vara i behov av skydd i ifrågavarande hänseende utgjorde emellertid enligt utskottet inte något skäl att ytterligare fördröja en lösning för polisens vidkommande, särskilt som hinder inte ansetts föreligga för en särbehandling av polisen i fråga om sakskadestyddet, trots att även detta har aktualitet för andra yrkesgrupper. Utskottet ansåg att det inom Kungl. Maj:ts kansli pågående arbetet rörande hithörande frågor borde påskyndas såvitt gäller ersättning till polismän för kroppsskada, så att bestämmelser härom kunde träda i kraft senast den 1 juli 1968. Utskottets hemställan gick ut på att riksdagen skulle begära förslag till sådana bestämmelser.

I en *reservation* av sju ledamöter framhölls på enahanda skäl som majoriteten att det vore rimligt att polismännen i en eller annan form kompenseras för sin riskfyllda tjänsteutövning. Reservanterna underströk även angelägenheten av att spørsmålet snarast bringades till en lösning men fann med hänsyn till det ovan nämnda arbetet i Kungl. Maj:ts kansli icke påkallat att något initiativ togs från riksdagens sida. I enlighet härmed hem-

ställde reservanterna att motionerna inte måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen följde reservanterna.

Rörande det pågående utredningsarbetet anförde *chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling*, som svar på en enkel fråga den 22 maj 1968 (AK prot. 27 s. 7 f.) följande:

Frågan om ersättning till polismän med anledning av kroppsskada under tjänstgöring kan enligt min mening inte ses isolerad. Den berör även andra grupper av arbetstagare. Utredningsarbete i frågan pågår inom Kungl. Maj:ts kansli. Det har emellertid visat sig att de problem som måste lösas är mycket komplicerade. Utredningen har ännu inte kunnat slutföras. Under utredningsarbetet har också fråga uppstått, om ersättningsfrågorna kan och bör lösas avtalsvägen eller genom någon form av försäkring. — Jag är medveten om angelägenheten av att dessa frågor bringas till en lösning så snart det är möjligt.

Enligt vad utskottet erfarit är det av motionärerna aktualiserade spörsmålet alltjämt föremål för överväganden inom Kungl. Maj:ts kansli.

Utskottet

I förevarande motioner hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen hos Kungl. Maj:t skyndsamt skall begära förslag angående ersättning till polismän för kroppsskador som ådragits i tjänsten. Ersättningen avses skola täcka inte bara skador av ekonomisk natur utan också gottgörelse för sveda och värk samt stadigvarande men. Till stöd för yrkandet anför motionärerna att den ökande brottsligheten, och då särskilt den som kännetecknas av våld och råhet, i många fall kommer att drabba polismännen. Det är därför enligt motionärerna ytterst angeläget att dessa åtnjuter samhällets helhjärtade stöd, så att den lagbundna ordningen effektivt kan upprätthållas.

Enligt nu gällande ordning utgår skadeersättning av statsmedel till polisman endast när honom tillhörig lös egendom skadas i samband med hans tjänst. Några motsvarande bestämmelser finns alltså inte såvitt gäller kroppsskador. I fråga om sådana skador av ekonomisk natur, såsom t. ex. inkomstbortfall, innefattar de förmåner, som anställningsförhållandet och socialförsäkringen ger, visserligen ett avsevärt grundskydd, men ersättning motsvarande fullt skadestånd utgår i allmänhet inte. Beträffande ersättning för sveda och värk samt stadigvarande men av icke ekonomisk natur saknar polismannen möjlighet att erhålla ersättning av arbetsgivaren eller genom socialförsäkringen och är alltså hänvisad till vad han kan få ut i skadestånd. Rätten till skadestånd är, även om anspråket fastställts av domstol, ofta av begränsat värde, t. ex. på grund av att skadevällaren saknar tillgångar.

Då polismännens ersättningsfrågor i anledning av motioner behandlades av utskottet vid 1958 års riksdag uttalade utskottet, att starka skäl kunde

anföras för en utvidgning av rätten till ersättning för skada som åsamkats under tjänsteutövning. Det tyngst vägande skälet angavs vara att polismännen på grund av yrkets beskaffenhet regelmässigt måste utsätta sig för betydande risker för skada även till liv och lem vid företagandet av åtskilliga tjänsteåtgärder. Enligt utskottet var det därför rimligt att samhället, som krävde att dessa risker tas, i en eller annan form kompenserade polismannen härför. Närmast till hands ansågs härvid ligga att polismannen tillförsäkrades full ersättning för den förlust, som kunde drabba honom till följd av skada under tjänsteutövningen, i den mån skadan hade samband med de nämnda för yrket speciella riskerna. På hemställan av utskottet anhöll riksdagen hos Kungl. Maj:t om utredning angående ersättning till polisman för kroppsskada, som åsamkats honom vid tjänsteutövning, och om förslag till de bestämmelser i ämnet, vartill utredningen kunde föranleda.

De anförda synpunkterna gäller alltså och har vuxit i styrka genom stegringen av antalet våldsbrott och den tilltagande användningen av skjutvapen i samband med brott, varigenom riskerna för polismännen i betydande grad har ökat. Även om polismännens ersättningsfråga inte kan ses isolerad, är det mot denna bakgrund enligt utskottets mening otillfredsställande att riksdagens ovannämnda framställning ännu icke lett till något resultat i förevarande hänseende.

I likhet med 1967 års riksdag, som också behandlade polismännens trygghetsfrågor, vill utskottet understryka angelägenheten av att förevarande spörsmål snarast möjligt får sin lösning. En sådan torde kunna erhållas genom lagstiftning eller förhandlingar mellan berörda parter. Det synes dock böra överlämnas åt Kungl. Maj:t att ta ställning till vilken metod som skall väljas.

Vad utskottet anfört torde böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

Utskottet hemställer,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 134 och II: 176, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte giva till känna vad utskottet i det föregående anfört.

Stockholm den 29 oktober 1968

På första lagutskottets vägnar:

ERIK SVEDBERG

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Erik Svedberg (s), Hjorth (s), Arvidson (h), Ernulf (fp), fru Lindström (s)*, herr Ferdinand Nilsson (cp), fru Lilly Ohlsson (s) och herr Lidgard (h);

från a n d r a kammaren: herr Ekström i Björkvik (s), fru Löfqvist (s), fru Kristensson (h), fröken Bergegren (s), herrar Gustafsson i Borås (fp), Jönsson i Malmö (s), Larsson i Norderön (cp)* och Sjöholm (fp)*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr Ferdinand Nilsson (cp).