

Nr 38.*Utlåtande i anledning av väckt motion om åtgärder för bättre tillgodoseende av de enskildas rättsskyddsbehov.*

Första lagutskottet har till behandling förehaft en inom första kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 160, av herr *Herlitz*, vari denne hemställer, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående bättre tillgodoseende av de enskildas rättsskyddsbehov, dels genom vidgade möjligheter till rättslig prövning av frågor som angå enskildas rätt, dels genom ökad rätt till ersättning för skada och olägenhet, som vållas genom administrativa myndigheters åtgöranden».

I motionen behandlas i huvudsak tre skilda frågor, vilka utskottet i det följande kommer att upptaga var för sig, nämligen frågan om möjligheten för den enskilde att få spörsmål, som gälla hans enskilda rätt, underkastade domstolsmässig prövning, frågan om möjligheten för den enskilde att få ersättning för skada eller olägenhet, som vållats genom rättsenliga administrativa ingrepp, samt slutligen frågan om det allmännas skadeståndsskyldighet i anledning av felaktig tillämpning av gällande rätt.

Beträffande den närmare motiveringen för motionärens hemställan får utskottet hänvisa till motionen.

1. Det administrativa besvärsinstitutet.

Då motionären önskar vidga möjligheterna för den enskilde att få frågor, som röra hans enskilda rätt, underkastade domstols prövning, anvisar han som den närmast till hands liggande utvägen att överflytta besvärsmål från Kungl. Maj:t i statsrådet till regeringsrätten. Motionären hänvisar därvid till den *förberedande utredning angående förvaltningsförfarandet* (SOU 1946: 69), som han tidigare verkställt på offentligt uppdrag. Nämnda utredning ställde bland alla de spörsmål, som därvid berördes, frågan om en reglering av besvärsinstitutet i främsta rummet.

Efter denna inledande utredning har statsrådet Danielson den 4 mars 1949 enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande samma dag tillkallat såsom sakkunniga professorn N. Herlitz, ordförande, regeringsrådet S. Björkholm och landssekreteraren N. O. Åkesson för att verkställa *fortsatt utredning*

rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor.

I direktiven till de sakkunniga hänvisas till den nyssnämnda förberedande undersökningen rörande förvaltningsförfarandet.

2. Ersättning vid rättsenliga ingrepp i enskildas äganderätt m. m.

Rörande denna frågas tidigare historia får utskottet hänvisa till den redogörelse, som finnes intagen i andra lagutskottets utlåtande nr 65 till 1944 års riksdag.

Vid 1944 års riksdag väcktes två likalydande motioner, vari hemställdes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning av spörsmålet 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 kunde föranledas.

I enlighet med andra lagutskottets hemställan i dess nyssnämnda utlåtande nr 65 beslöt riksdagen, att motionerna icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd. Utskottet yttrade i nämnda utlåtande följande:

Under senare tid har såsom motionärerna framhållit den ekonomiska friheten genom ingripanden från statsmakternas sida i lagstiftningsväg eller annorledes kringsskurits 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 ifrågakvarande företeelser komma att lämna spår efter sig även sedan de nuvarande utomordentliga förhållandena upphört.

I motionerna framställes intet yrkande om återgång till tidigare rådande frihet på det ekonomiska livets område. I stället upptages i motionerna spörsmålet 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 bliva 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 kännbara. 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.

Utana 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 skönmässigt, efter omständigheterna i det särskilda fallet avpassat bedömande.

Förevarande fråga har i övrigt berörts i samband med lagstiftning på olika områden, då regler uppdragits för ingrepp av olika slag i *den enskildes äganderätt*. Dessa ingrepp kunna antingen vara totala såsom vid expropriation och stundom också vid rekvisition och förfogande. Sistnämnda båda ingrepp äro dock ofta partiella. Mer eller mindre djupgående begränsningar i den enskildes rätt att bruka honom tillhörig egendom finnas stadgade i ett stort antal författningar. Ersättningsfrågorna ha ofta lösts på olika sätt eller kvarstå stundom olösta.

I ett flertal fall ha genom lagstiftning eller på annat liknande sätt gjorts

inskränkningar i *den allmänna näringsfriheten*, t. ex. genom monopol. Även i dylika fall har stundom ersättning utgått ehuru efter skiftande grunder.

Sammanfattningsvis kunna anföras följande synpunkter på ersättningsfrågan i nu ifrågavarande situationer:

a) I de fall, då staten övertar egendom för att nyttiggöra den i statens egen verksamhet eller förbjuder näring för att möjliggöra ett statsmonopol i huvudsakligen statsfinansiellt syfte, utgår som regel ersättning, antingen efter fulla värdet eller med skäligt belopp.

b) I de fall, då staten hindrar samhällsfarlig eller ur samhällets synpunkt mindre önskvärd verksamhet eller låter förstöra egendom i ordnings- eller säkerhetssyfte och liknande, utgår som regel icke ersättning.

c) I de fall, då hinder i näring följer som en biverkan av ett statligt påbud, utgår ej ersättning annat än i undantagsfall.

3. *Det allmännas skadeståndsskyldighet för befattningshavares felaktiga åtgöranden.*

I anledning av väckta motioner hemställde 1937 års riksdag i skrivelse nr 425 till Kungl. Maj:t, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning av frågan huruvida och på vad sätt den, som lidit skada till följd av in-skrivningsfel, skulle kunna erhålla ersättning därför direkt av statsmedel.

I juli 1939 tillkallades en *sakkunnig för en förberedande utredning* om det allmännas skyldighet att svara för skada, som uppkommit genom fel eller försummelse av tjänsteman. Den sakkunnige kom emellertid aldrig att slutföra utredningsuppdraget. Den 29 november 1946 förordnade Kungl. Maj:t, att utredningen, som då legat nere sedan december 1939, icke skulle fullföljas enligt de meddelade direktiven.

I sitt utlåtande nr 33 till 1946 års riksdag uttalade utskottet i anledning av väckt motion angående revision av bestämmelserna i 6 kap. strafflagen om skadestånd m. m., att frågan om statens och kommunernas ansvar för åtgärder av tjänstemän torde höra till de spörsmål inom skadeståndsrätten, som behövde upptagas till saklig omprövning.

Kungl. Maj:t har den 13 januari 1947 förordnat numera professorn Ivar Strahl att i samråd med representanter för övriga nordiska länder verkställa *en förberedande utredning angående lagstiftning på skadeståndsrättens område*. Enligt vad utskottet inhämtat ämnar utredningsmannen avlämna betänkande i ämnet under loppet av innevarande år.

På hemställan av statsutskottet i dess utlåtande nr 143 har *innevarande års riksdag* beslutat att hos Kungl. Maj:t anhålla om översyn av lagen den 10 juli 1899 om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- och tjänstemän m. fl. Enligt nämnda lag skall — om ämbets- eller tjänsteman, som enligt 1 kap. utsökningslagen äger att med utsökningsmål taga befattning, tillgriper och förskingrar penningar, värdehandlingar eller annat, som han enligt utsökningslagen fått om hän-

der — ersättning för det tillgripna och förskingrade utgå av allmänna medel. Vad i lagen är stadgat skall äga tillämpning jämväl där ämbets- eller tjänsteman, varom förut sagts, tillgriper och förskingrar vissa andra omhändertagna medel, som angivas i lagen. Vidare skall vad som här stadgats om ämbets- eller tjänsteman i tillämpliga delar gälla i avseende å en var annan, som enligt 1 kap. utsökningslagen eller 23 § i förordningen den 10 augusti 1877 om nya utsökningslagens införande m. m. äger att med utsökningsmål taga befattning, så ock å den, som enligt särskilda stadganden om indrivning av kommunalutskylder, allmänna avgifter m. m. eller om indrivning och redovisning av böter av utmättningsman erhållit i uppdrag att verkställa indrivning eller utmätning. Dock skall ersättning av allmänna medel ej utgå för vad exekutionsbetjänt i stad, som icke lyder under landsrätt, tillgriper och förskingrar av stadens medel.

Utskottet.

Vid åtskilliga tillfällen under senare år har utskottet — t. ex. i samband med granskningen av justitieombudsmannens verksamhetsberättelse — haft anledning understryka vikten av att de enskildas rättsskyddsbehov tillgodoses på ett tillfredsställande sätt även i administrativa förfaranden. Betydelsen härav ökar i en tid, då på grund av samhällsutvecklingen de administrativa myndigheterna i det helas intresse måste givas ofta ganska vidsträckt befogenheter att ingripa på områden, där tidigare den enskilde ansetts kunna ställa efter eget gottfinnande.

En viss oklarhet råder ännu i vad mån de allmänna domstolarna kunna rätta till felaktiga beslut av förvaltningsmyndigheterna. Otvivelaktigt är det av stor praktisk betydelse att domstolarna i avsevärd utsträckning kunna ingripa korrigerande, då administrativa myndigheter förfarit felaktigt. Vetskapen om att domstolarna kunna på detta sätt anlitas som ett yttersta kontrollorgan kan antagas verka i sådan riktning, att rättssäkerheten inom förvaltningen stärkes.

Emellertid är uppenbart att domstolarna blott i enstaka fall kunna på detta sätt verka kontrollerande. Dels måste det anses opraktiskt att först anlita fastställd administrativ ordning och sedan ett domstolsförfarande genom kanske tre instanser för en rättsfrågas prövning. Dels torde det endast vara möjligt för ett fåtal parter med goda ekonomiska resurser att på detta vis föra ett mål genom ett stort antal instanser.

Av det sagda framgår att det för alla ordinära fall är ett primärt intresse att den enskildes rättsskyddsbehov tillfredsställande tillgodoses i förvaltningsförfarandet och att detta omgärdas av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Motionären har därvid särskilt pekat på besvärmöjligheten inom det administrativa förfarandet och främst velat rekommendera att avgörandet i mål, vilka gälla rättsfrågor, skulle i större utsträckning än hittills skett flyttas över från Kungl. Maj:t i statsrådet till regeringsrätten. Emellertid

ha, sedan motionen väckts, särskilda sakkunniga tillkallats för att närmare utreda det administrativa besvärsförfarandet i dess helhet. Då sålunda motionens krav på en utredning i detta hänseende redan tillgodosetts, torde någon vidare åtgärd från riksdagens sida på denna punkt icke vara påkallad.

I motionen upptagas ytterligare två problem, som ha betydelse utöver det egentliga förvaltningsförfarandets område. Den ena frågan gäller i vilken mån stat och kommun bliva skadeståndsskyldiga på grund av fel och försummelser begångna i tjänsten av deras befattningshavare, den andra i vilken utsträckning enskilda kunna erhålla ersättning för skada och olägenhet, som vållats genom rättsenliga ingrepp i äganderätt och näringsfrihet.

Vad angår den förra frågan är stats och kommuns ansvar för befattningshavares åtgöranden mycket ofullständigt reglerat i lag. Bestämmelser finnas t. ex. beträffande tjänstemännen inom exekutionsväsendet. I fråga om dessa lagregler har riksdagen i dagarna i anledning av ett påpekande av riksdagens revisorer på förslag av statsutskottet hos Kungl. Maj:t hemställt om en översyn. Efter vad utskottet under hand inhämtat torde den ovannämnde utredningsmannen, som tillkallats för att verkställa en förberedande undersökning rörande skadeståndsrätten, komma att förorda en särskild utredning beträffande stats och kommuns ansvar för skador föranledda av deras befattningshavares felaktiga åtgöranden. Även utskottet har som nyss nämnts i sitt utlåtande nr 33 till 1946 års riksdag uttalat sig för att denna fråga närmare utredes. Då sålunda Kungl. Maj:t kan väntas få eller redan fått sin uppmärksamhet riktad på spörsmålet, torde icke vara erforderligt att riksdagen i särskild skrivelse ånyo understryker angelägenheten av att utredningsarbetet beträffande denna fråga, vilket nedlades år 1946, snarast återupptagas.

Frågan om statens ersättningskyldighet till enskilda vid rättsenliga ingrepp av olika slag, särskilt i äganderätten och näringsfriheten, tillhör de mest omstridda problemen inom den offentliga rätten. Inom utskottet har företagits en undersökning huru dessa ersättningsfrågor lösts i ett antal olika författningar, där regler finnas. Det har därvid visat sig, att ganska olika principer komma till användning, om ock vissa allmänna tendenser kunna urskiljas. Dessa skiljaktigheter avse såväl spörsmålet, när ersättning skall utgå och efter vilka grunder denna i så fall skall beräknas som frågan vilka myndigheter som ha att avgöra dessa ersättningsfrågor.

Utskottet inser till fullo att stora svårigheter möta att finna enhetliga regler för bedömande av dessa spörsmål. Emellertid anser utskottet det vara av stor vikt ur rättssäkerhetssynpunkt att ersättningsfrågorna lösas efter enhetliga linjer. Den praktiska betydelsen härav får icke heller underskattas. Därest det bleve fullt klart att vissa bestämda principer tillämpades på området, kunde medborgarna i sitt handlande inrätta sig härefter och en mängd processer torde bliva överflödiga. Även ur det allmännas syn-

punkt skulle icke oväsentliga fördelar vara att vinna av ett enhetligt regelsystem. Det torde nämligen icke vara osannolikt att vid en klarare gränsdragning i fråga om det allmännas ersättningsskyldighet det sammanlagda beloppet av ersättningarna skulle nedgå.

Till vilka resultat en utredning rörande dessa frågor skulle nå fram, kan icke på förhand överblickas. Så mycket torde dock vara klart att på många områden bliva specialregleringar nödvändiga. Det oaktat skulle det vara värdefullt, om man även vid antagande av dylika särbestämmelser kunde utgå från vissa av statsmakterna godtagna allmänna principer för ersättningsfrågornas lösning.

Utskottet finner så betydande fördelar vara förenade med ett enhetligt regelsystem, då det gäller att avgöra ersättningsfrågor vid rättsenliga ingrepp av det allmänna, att möjligheterna att nå fram till ett sådant system böra närmare utredas.

Med stöd av det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motion måtte besluta hemställa hos Kungl. Maj:t, att Kungl. Maj:t ville utreda möjligheterna att nå fram till enhetliga regler för bedömande av frågor om det allmännas ersättningsskyldighet vid rättsenliga ingrepp i enskilda äganderätt och ekonomiska frihet.

Stockholm den 17 maj 1949.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Lodenius, Olofsson*, fru Sjöström-Bengtsson, herr Georg Pettersson, fröken Andersson och herr Weiland*;

från andra kammaren: herrar Rylander, Johnsson i Stockholm, Ljungberg, Andersson i Mölndal och Pettersson i Ersbacken.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Ahlkvist, Olofsson, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Georg Pettersson och Andersson* i Mölndal, vilka ansett, att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Vid åtskilliga — — — (lika med utskottet) — — — eget gottfinnande.

En viss — — — (lika med utskottet) — — — förvaltningen stärkes.

Emellertid är — — — (lika med utskottet) — — — antal instanser.

Av det — — — (lika med utskottet) — — — vara påkallad.

I motionen — — — (lika med utskottet) — — — och näringsfrihet.

Vad angår — — — (lika med utskottet) — — — snarast återupptages.

Frågan om — — — (lika med utskottet) — — — dessa ersättningsfrågor.

Onekligen skulle vissa fördelar vara att vinna om enhetliga principer kunde uppställas för besvarande av nu nämnda spörsmål. Såsom andra lagutskottet påpekade i sitt förut nämnda utlåtande till 1944 års riksdag, torde emellertid oöverstigliga svårigheter möta, då det gäller att fastställa oomtvistliga kriterier för ersättningsfrågornas lösande. Omständigheterna i de olika fall, då fråga om ersättning åt enskilda för ingrepp i äganderätt och ekonomisk frihet uppkommer, äro så olika att frågorna måste bedömas från fall till fall. En utredning, som skulle draga upp generella regler, torde endast kunna nå fram till obestämda och allmänt hållna principer, vilka skulle sakna större praktisk betydelse.

Med hänsyn till vad nu andragits anser sig utskottet icke kunna tillstyrka en utredning för den sist diskuterade frågans behandling. Utskottet vill i detta sammanhang påpeka, att en av de viktigaste här diskuterade ersättningsfrågorna, nämligen spörsmålet om ersättning vid expropriation, just nu är beroende av riksdagens prövning, sedan riksdagen nyligen förelagts proposition med förslag till lag angående ändring i lagen om expropriation.

På nu anförda skäl får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.