

Nr 2.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning angående åtgärder för en likformig reglering av rätten till ersättning vid ingrepp i enskilda äganderätt och frihet.

I motionen nr 129 i första kammaren av herr *Herlitz* angående vissa åtgärder i rättsvårdens intresse hemställes under åberopande av viss del av motionen, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående åtgärder för en likformig reglering av rätten till ersättning vid ingrepp i enskilda äganderätt och frihet och om framläggande för riksdagen av de förslag vartill utredningen kan föranleda.

Enahanda yrkande framställes i motionen nr 319 i andra kammaren av herr *Håstad m. fl.*

Motionerna, som hänvisats till första lagutskottet, ha enligt överenskommelse mellan konstitutions- och första lagutskottet hänskjutits till sammanfatt konstitutions- och första lagutskott.

Beträffande de skäl, motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden, får utskottet hänvisa till motionerna.

Frågan om ersättning vid rättsenliga ingrepp i enskildas äganderätt och frihet har i olika sammanhang varit föremål för de lagstiftande myndigheternas uppmärksamhet. Beträffande frågans *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, nr 197 i första kammaren och nr 305 i andra kammaren, med hemställan, 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. Andra lagutskottet anförde i sitt utlåtande nr 65 i anledning av motionerna bl. a.:

Under senare tid har såsom motionärerna framhållit den ekonomiska friheten genom ingripanden från statsmakternas sida i lagstiftningsväg eller annorledes kringskurits 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 ifrågakommande 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 spørgsmålet 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 förfogande 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 spørgsmål. Då det statliga förfogandet tar den formen, att den enskilde tvingats 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 ersättning skall vara »skälig». Av största praktiska betydelse i förevarande hänseende äro de ingrepp, som, utan att medföra örflyttning av äganderätt från den enskilde till det allmänna, begränsa ägarens handlingsfrihet med avseende på 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 hör enligt motionärernas mening i hela dess vidd underkastas granskning ur principiella synpunkter.

Utän tvivel skulle det vara värdefullt om man i lagstiftningen skulle kunna angiva 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 bliva 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 i vad mån ersättning skall utgå ändock måste överlämnas åt ett skönsmässigt, efter omständigheterna i det särskilda fallet avpassat bedömande.

Motionerna föranledde på hemställan av andra lagutskottet icke någon riksdagens åtgärd.

Frågan om det allmännas ersättningsskyldighet vid rättsenliga ingrepp i enskilda äganderätt och ekonomiska frihet behandlades jämväl vid *1949 års riksdag*. I en motion nr 160 i första kammaren hemställdes, att riksdagen ville anhålla om utredning angående bättre tillgodoseende av de enskildas rättsskyddsbehov bl. a. genom ökad rätt till ersättning för skada och olägenhet, som vållades genom administrativa myndigheters åtgöranden. Första lagutskottet anförde i sitt i anledning av motionen avgivna utlåtande nr 38 bl. a.:

Frågan om statens ersättningsskyldighet 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 spørsmålet, 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 spørsmål. 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 bli överflödiga. Även ur det allmännas synpunkt 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 bli 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 hemställde, att riksdagen måtte besluta anhålla om utredning i ämnet. I en reservation hemställdes, att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Reservanterna framhöllo, att omständigheterna

4 Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 2.

i de olika fall, då ersättningsfrågor uppkomme, vore så skiftande, att de finge bedömas från fall till fall, samt att en utredning, som skulle draga upp generella regler, endast torde kunna nå fram till obestämda och allmänt hållna principer, vilka skulle sakna större praktisk betydelse.

Riksdagen biföll reservationen.

Till ett den 20 juni 1952 avgivet betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag (SOU 1952:24) finnes såsom bilaga fogad en av expeditionschefen i handelsdepartementet, hovrättsrådet S. Y. Söderlund, utarbetad *promemoria om ersättning vid statliga intrång i äganderätt och ingrepp i näringsrätt*.

I promemorian redogöres för de olika försök, som i den offentlighetsrättsliga litteraturen gjorts att lösa spörsmålet om ersättningsskyldighet vid statliga ingrepp i äganderätten och i näringslivet med ledning av allmänna grundsatser. Härom anföres följande:

En utgångspunkt har varit att frågan om ersättning rättsligen skall utgå eller icke är avhängig av om det ingrepp, som göres berör en subjektiv rättighet eller icke. Emellertid råda delade meningar angående näringsrättens natur. Enligt en åsikt är näringsrätten en rättighet jämställd med äganderätten. Andra hävda däremot, att någon subjektiv näringsrätt icke förefinnes enligt svensk rätt. Också har den uppfattningen kommit till synes att det med hänsyn till den osäkerhet, som sålunda vidlåder det kriterium, som tagits till utgångspunkt för frågans besvarande, icke torde vara möjligt att från denna utgångspunkt finna någon tillfredsställande lösning på problemet om ersättning vid statliga intrång i näringsrätt skall givas eller icke.

Problemet har också angripits från den utgångspunkten att ingreppets art borde tillmätas avgörande betydelse för ersättningsfrågans bedömande. Skillnad har sålunda ansetts böra göras mellan ingrepp i enskilda fall och åtgärder av generell natur. Härvidlag har framförts den åsikten, att ersättningsskyldighet skulle föreligga vid ingrepp av förstnämnda slag men däremot icke vid normmässiga ingrepp. Emellertid har också framhållits, att en sådan uppdelning knappast låter sig göra samt att man i varje fall icke enbart med ledning av en sådan uppdelning kan ernå en tillfredsställande lösning av ersättningsproblemet.

En tredje möjlighet till lösning av frågan har ansetts finnas genom att fåsta avgörande vikt vid ingreppets syfte. Vid en uppdelning av statliga ingripanden å näringslivets område ur denna synpunkt har skillnad ansetts böra göras mellan åtgärder, som vidtagas till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer, å ena, samt ingripanden, vilka icke äga dylikt syfte, å andra sidan. Vid ingrepp, som påkallas av sist angivna syfte, har det gjorts gällande, att ersättningsspörsmålen borde röna inflytande av huruvida det allmännas och den enskildes intressen voro överensstämmande eller om ingreppet betingades av något förhållande som låg den enskilde till last. Också har den tanken framförts, att nödrättssynpunkter borde tillmätas betydelse vid avgörande av ersättningsspörsmålen.

En annan tänkbar väg att söka lösa frågan om ersättning skall utgå vid statliga ingrepp av nu förevarande slag är att låta avgörandet bestämmas av vilken verkan ingreppet medför. Vid en sådan uppdelning är det tänk-

bart att låta en åtgärd i form av ett totalt förbud, som medför att ett värde helt tillintetgöres, grunda ersättningskyldighet, medan däremot ingrepp, som allenast begränsa ägaren eller näringsidkaren i hans rörelsefrihet, icke skola medföra något ersättningsanspråk.

I promemorian redogöres därefter för hur dessa frågor lösts i svensk rätt. Ersättning för ingrepp utgår i ett stort antal fall.

Ehuru för svensk rätts del någon rättslig grund för anspråk på ersättning icke kan anses förefinnas vid statliga ingrepp i äganderätt och näringsverksamhet, som icke innebär en avhändelse av äganderätt, har dock ersättning ansetts böra lämnas i vissa fall för förlust, för intrång i näringsverksamhet och för värdeminskning å egendom som uppkommit genom ingreppet. Detta har regelmässigt skett vid *ingrepp, som uteslutande avsett att tillgodose statens ekonomiska intressen*. Som stöd för att ersättning borde lämnas ha åberopats billighetsskäl. Därvid har framhållits att ersättningsreglerna i flera hänseenden måste få sin säregna karaktär av den princip, som sålunda måste anses ligga till grund för att ersättning beviljas. Ersättning har utgått vid de ingrepp, som skett i tobaksbranschen genom införande av monopol å tobakstillverkningen och å import av tobaksvaror. I fråga om ersättning för förlorad näringsverksamhet har stundom den principen tillämpats, att om den åsamkade förmögenhetsskadan understigit visst minimum, någon som helst ersättning icke ansetts böra utbetalas.

I några fall har det också ansetts motiverat att giva bestämmelser till skydd för den enskilde vid ingrepp i äganderätt och näringsfrihet, även om *åtgärden i och för sig icke avsett att skapa ett ekonomiskt utbyte för statsmakten eller annan*. Det gives sålunda exempel på att enskilda medgivits rätt att påfordra inlösen av egendom, som genom ingreppet väsentligen förlorat i värde. Jämväl har ersättning ansetts böra utgå vid förbud mot bebyggelse och vid avverkning av skog till hinder för försvaret i sådana fall, där förluster eller intrånget icke äro att anse såsom ringa. Ersättning har också i princip ansetts böra utgå vid undanförsel av egendom. Vidare har ersättning ansetts böra kunna tillerkännas den som lidit förlust i anledning av vissa åtgärder, som vidtagits för militära ändamål. Frågan om ersättning skall utgå eller icke har därvid bedömts med hänsyn till den skada, som vållats i det särskilda fallet. Såsom förutsättning för att ersättning skall utgå har nämligen bland annat stadgats, att förlusten i förhållande till sökandens ekonomiska ställning skall ha varit så betydande, att den får anses ha medfört en avsevärd rubbning av sökandens ekonomi. Slutligen kan nämnas, att ersättning av allmänna medel utgår i samband med att åtgärd vidtagits för bekämpande av vissa husdjursjukdomar. Förutsättning härför är att åtgärden skall ha förorsakat väsentligt intrång i näring eller avsevärd minskning i arbetsförtjänst. Enligt praxis beviljas ersättning endast i undantagsfall, när synnerligen ömmande omständigheter föreligga.

I stor utsträckning ha emellertid begränsningar i äganderätten och i näringsfriheten gjorts utan att ersättning ansetts böra lämnas. I promemorian lämnas ett stort antal exempel härför.

Ägares fria förfoganderätt har i olika hänseenden begränsats av skogs- värds- och byggnads- och hälsovårdsstiftning m. m. Som exempel på att inskränkningar i näringsidkares rörelsefrihet i vad gäller omsättning

av varor stadgats utan att ersättning ansetts böra utgå kan nämnas, att försäljning av vissa kartor samt av flygfotografier förbjudits av militära skäl. Vidare kan erinras om att i den allmänna hälsovårdens intresse föreskrivits rätt för hälsovårdsnämnd att förbjuda försäljning av födoämnen eller dryckesvaror, som skäligen kunna misstänkas vara hälsovådliga. Jämväl kan nämnas, att för befrämjande av nykterhetsintresset förbud stadgats att försälja exportöl inom riket. Ytterligare må hänvisas till att i den allmänna omsättningens intresse en ingående reglering av handeln med guld- och silverarbeten skett, som bland annat innebär att guld- eller silverarbete, vilket icke uppfyller fastställda fordringar, icke får saluhållas. Slutligen kan erinras om de näringspolitiskt betingade inskränkningar i näringsfriheten, som skett genom de under 1930-talet införda importregleringarna på jordbrukets område.

De *ingrepp, som sålunda skett av politi-, social- eller ekonomirättsliga skäl* äro av mer eller mindre genomgripande art. I vissa fall ha sålunda tillverkning eller försäljning av viss vara eller utövande av viss verksamhet med omedelbar verkan helt förbjudits. I åter andra fall har i samband med att en förut tillåten verksamhet i princip förbjudits viss övergångstid medgivits, under vilken rörelsen må fortsättas. Till en annan grupp kunna hänföras sådana åtgärder, vilka allenast medföra viss inskränkning i näringsidkares rörelsefrihet, exempelvis införande av tillståndstvång.

Vidare nämnes att näringsidkare och andra jämväl i olika hänseenden ålagts positiva plikter vid näringsutövning eller med avseende å användningen av egendom:

I det stora flertalet fall har detta skett utan att ersättning ansetts böra lämnas. Sålunda har näringsidkare ålagts att avgiva statistiska uppgifter. Näringsidkare har ock ålagts skyldighet att biträda vid planläggning av rikets ekonomiska försvarsberedskap. I detta fall har dock förutsatts, att ersättning kan utgå om sådant biträde medför arbete av sådan beskaffenhet att ersättning anses böra påfordras. Ersättningsfrågan skall för sådant fall avgöras av skiljemän enligt skiljemannalagen. Vidare kan hänvisas till att vissa näringsidkare ålagts skyldighet att hålla lager av den vara som saluhålles samt att inköpa vissa med denna närbesläktade varor.

Slutligen framhålles, att i de fall, då ersättningsspörsmålen behandlats vid statliga ingrepp i äganderätten och näringsfriheten, de överväganden som förekommit icke skett från principiella utgångspunkter utan med beaktande av förhållandena i det speciella fallet.

Vad särskilt beträffar fast egendom kunna inskränkningar i jordägarerätten bestå i skyldighet att under vissa förhållanden avstå egendom (t. ex. vid tvångsinlösen eller expropriation), skyldighet att med avseende på sin egendom vara verksam på visst sätt (t. ex. att underhålla egendomen), skyldighet att finna sig i vissa inskränkningar i rätten att fritt handhava egendomen och att avhända sig den samt skyldighet att eljest tåla intrång i äganderätten. De skyldigheter, som sålunda åvila en jordägare, återverka ofta på den rätt, som kan innehas av annan än ägaren, t. ex. nyttjanderätts-havare. En översikt över rådande begränsningar i jordägarerätten med hänsyn till det allmänna bästa lämnas i *strandutredningens betänkande*

med förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden (SOU 1951:40 s. 28—43), till vilken översikt utskottet får hänvisa.

I *första lagutskottets ovannämnda utlåtande* nr 38 till 1949 års riksdag lämnas en sammanfattande redogörelse för de principer, vilka enligt gällande lagstiftning på olika områden anläggas på förevarande fråga:

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.

Till svar på en av herr von Friesen i andra kammaren vid 1953 års riksdag framställd interpellation, avseende bl. a. frågan om utarbetande av *generella regler för ersättning åt dem, som drabbas av ekonomiska förluster till följd av samhällets ingripanden i syfte att hindra spridning av smitta*, yttrade statsrådet Hedlund i nämnda kammare den 25 november 1953 bl. a. följande:

Det är åtskilliga, delvis mycket långtgående åtgärder, som offentliga myndigheter kan vidta för att hindra smittas spridning. Jag skall här erinra om några av de viktigaste. Enligt *epidemilagen* skall den som av läkare förklarats smittad med epidemisk sjukdom i regel intas för vård på sjukvårdsinrättning. Men även den som endast misstänkes för att vara smittad skall behandlas på samma sätt, om läkare finner det påkallat. Och om någon utan att vara sjuk likväl misstänkes för att föra smitta av epidemisk sjukdom, kan han tvingas att underkasta sig erforderlig observation och isolering. Är han s. k. kronisk bacillbärare, kan han i stället för isolering åläggas att iaktta inskränkningar i fråga om arbete och att i övrigt följa särskilda föreskrifter. I alla dessa fall är det formellt hälsovårdsnämnden som beslutar om åtgärderna. Innebär åtgärden att en person intages på sjukvårdsanstalt, får han där kostnadsfri vård och underhåll på allmänt rum. Några generella bestämmelser om ersättning för förlust på grund av åtgärden finns icke. Däremot finns en särskild ersättningsregel för ett annat fall av ingripande från hälsovårdsnämndens sida. I samband med smittrening äger hälsovårdsnämnden, där så anses nödigt, låta förstöra gång- och sängkläder samt andra föremål, som kan befaras överföra smitta. Detta skall ske mot utgivande av skälig ersättning. Vidare äger hälsovårdsnämnden bl. a. förbjuda envar, som befaras överföra smittsam sjukdom, att besöka skola eller offentlig tillställning inom hälsovårdsområdet. — Länsstyrelsen har också stora befogenheter enligt *epidemilagen*. När det kommer till länsstyrelsens kännedom, att svårare smittsam sjukdom hotar eller redan yppats inom länet eller att annan smittsam sjukdom vunnit stor ut-

bredning, har länsstyrelsen att vidta de åtgärder och meddela de föreskrifter till sjukdomens förekommande eller hämmande, som kan ankomma på länsstyrelsen. — *Livsmedelsstadgan* innehåller bestämmelser, som ger hälsovårdsnämnderna stora möjligheter att ingripa mot smitta. Finns det grundad anledning anta, att livsmedel av visst slag eller från viss plats kan orsaka utbredande av smittsam sjukdom inom hälsovårdsområdet, äger hälsovårdsnämnden meddela förbud mot att livsmedlet saluhålles eller överlämnas till annan för att användas som livsmedel. Har förbud meddelats, skall hälsovårdsnämnden i vissa fall omhändertaga vara, som omfattas av förbudet. Om vara som omhändertagits icke under nämndens kontroll kan nyttiggöras på visst sätt, skall den göras oskadlig genom nämndens försorg men på innehavarens bekostnad.

Ett ersättningsspörsmål, som ofta varit aktuellt, avser ersättning för förlorad arbetsförtjänst åt personer, som på grund av misstanke om smittfara blivit isolerade eller eljest lidit inskränkning i sitt näringsfång. Denna fråga uppmärksammades redan vid epidemilagens tillkomst. Det kommittébetänkande som låg till grund för epidemilagen innehöll förslag till en bestämmelse om att ersättning skulle utgå i hithörande fall. Detta förslag följdes emellertid icke av statsmakterna. Därvid anfördes bl. a. som skäl, att man beträffande personer som på grund av smittfarlighet blivit isolerade på sjukvårdsinrättning borde kunna åtnöjas med föreskriften om kostnadsfritt underhåll under isoleringstiden. Och i de mycket sällsynta fall, då en person på grund av kronisk smittfarlighet kunde komma att underkastas inskränkning i sitt näringsfång, borde frågan om eventuell ersättning till honom prövas med hänsyn till de individuella förhållandena och alltså avgöras från fall till fall. — Under epidemilagens hela giltighetstid har Kungl. Maj:t efter särskild ansökan brukat bevilja ersättning till *konstaterade* kroniska bacillbärare. Omkring 200 sådana ansökningar har behandlats, och så gott som alla har bifallits. Ersättningarna har som regel rört sig om blygsamma belopp, 40—50 kronor i månaden. Sedan budgetåret 1936/37 äger Kungl. Maj:t dessutom enligt riksdagens bemyndigande bevilja ersättning i ömmande fall till personer som, utan att vara sjuka, av läkare *miss-tänkts* för smitta och på den grund underkastats observation eller isolering. Under de senaste tio åren har beviljats ett 60-tal sådana ersättningar i ömmande fall.

Frågan om ersättning till bacillbärarna har även behandlats här i riksdagen vid flera tillfällen.

Med anledning av en riksdagsskrivelse år 1944 uppdrogs åt medicinalstyrelsen att verkställa utredning i saken, och styrelsen framlade i slutet av 1947 förslag till bestämmelser. Detta förslag innebar i huvudsak, att ersättning till bacillbärare, både kroniska och andra, skulle utgå av allmänna medel och därvid i tillämpliga delar beräknas enligt de grunder, som anges i 1916 års lag om försäkring för olycksfall i arbete. Kungl. Maj:t har ännu icke tagit slutlig ställning till detta förslag.

Emellertid torde herr von Friesen med sin andra fråga också avse regler om ersättning för andra ekonomiska förluster än dem som drabbar bacillbärarna.

Sedan statsrådet hänvisat till ett då föreliggande förslag om ersättning för förluster i samband med paratyfusedemien år 1953, förklarade han, att sedan riksdagen prövat en fem dagar tidigare beslutad proposition i detta

ämne, frågan om möjligheten och lämpligheten av generella regler på ifrågavarande område finge upptagas till övervägande.

Sammanfattningsvis uttalade statsrådet, att han vore beredd att göra vad på honom ankomme för att det i herr von Friesens fråga berörda problemet skulle bli omsorgsfullt prövat.

I nämnda proposition, nr 240 till 1953 års riksdag, angående anslag till vissa ersättningar i anledning av paratyfusedemien år 1953 anförde föredragande departementschefen, statsrådet Hedlund, bl. a. följande:

Helt naturligt har man nu ställt sig frågan huruvida enligt gällande ordning det föreligger någon rätt för dem som drabbats av sådana ingripanden av myndighet att erhålla ersättning av det allmänna för därav uppkomna skador. Såsom utredningsmannen visat torde det icke finnas någon allmän sådan rätt, oberoende av lagstiftning. Vad angår de på området gällande författningarna, livsmedelsstadgan och epidemilagen, innehåller den förra icke någon bestämmelse om ersättning under det att epidemilagen i 5 § har ett stadgande enligt vilket, om hälsovårdsnämnd låter förstöra gång- och sängkläder eller andra föremål som kan befaras överföra smitta, detta skall ske mot utgivande av skälig ersättning. Enligt utredningsmannens uppfattning, som delas av remissmyndigheterna, avser emellertid detta stadgande närmast förstöring av kläder och annan rent personlig egendom. För egen del är jag av samma mening. 5 § epidemilagen kan icke antagas vara avsedd för förstöring av livsmedelslager av det slag, som ägt rum under den nu ifrågavarande epidemien.

I promemorian har utredningsmannen framhållit, att det visserligen bör åligga envar att, även med ekonomiska uppoffringar, bidra i kampen mot smittsamma sjukdomar men att billigheten kräver att han härvid likväl icke skall behöva underkasta sig vilka uppoffringar som helst. Utredningsmannen har ansett att de stora förluster som drabbat företag och enskilda under paratyfusedemien detta år på grund av myndigheternas ingripanden motiverar att ersättning i viss utsträckning lämnas från det allmänna. Utredningsmannens förslag, att ersättning nu skall utgå utöver vad gällande lagstiftning medger, har i princip godtagits av de fyra remissmyndigheterna.

Tanken att mera betydande ingrepp i medborgarnas rättssfär, som sker för att bekämpa epidemier, kan böra föranleda att det allmänna utger ersättning, har fått ett uttryck i den praxis som tillämpas beträffande gottgörelse åt personer, som isolerats i egenskap av konstaterade eller presumtiva bacillbärare. Av den tidigare redogörelsen framgår att det ända sedan epidemilagens tillkomst har ansetts att ersättning av statsmedel bör kunna utgå till s. k. kroniska bacillbärare efter prövning av förhållandena i varje särskilt fall och att sådan ersättning också utbetalts i ett tämligen stort antal fall. Sedan mer än 15 år tillbaka har motsvarande tillämpats i fråga om personer, som utan att vara sjuka misstänkts föra smitta och därför isolerats; beträffande dem har utbetalning skett blott i ömmande fall.

Om det således i fråga om epidemibekämpning icke saknas exempel på att man ansett ersättning av det allmänna böra utgå i vissa fall för skador genom myndigheternas ingrepp, så har inom epizootilagstiftningen gjorts till regel att ersättning lämnas för värdeförstöring och vissa andra förluster som uppstå till följd av myndigheternas åtgärder för att bekämpa en smitt-

10 Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 2.

sam husdjurssjukdom. Det bör då framhållas, att de inskridanden som måst ske under den osedvanligt omfattande paratyfusedemien 1953 till sin natur av ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden i viss mån liknar dem som äger rum under exempelvis en mul- och klövsjukeepizooti. Just skadeverkningarnas stora omfattning under årets paratyfusedemi gör det naturligt att i ersättningsfrågan göra jämförelser med vad som gäller inom epizootilagstiftningen, som tager sikte på förhållandena där dylika skador är mera vanliga.

Mot bakgrunden av vad jag nu sagt framstår det för mig såsom ett billighetskrav att det allmänna i de fall som nu är i fråga bereder ersättning i större omfattning än som eljest sker i samband med epidemier.

Statsutskottet yttrade i sitt utlåtande nr 206 i anledning av propositionen för egen del bl. a.:

Det är storleken av de förluster som drabbat företag och enskilda på grund av myndigheternas ingripanden, som ansetts av billighetsskäl motivera att ersättning i viss utsträckning lämnas från det allmänna. Departementschefen har anslutit sig till utredningsmannens förslag men har därvid understrukit, att hans ståndpunktstagande föranletts av de alldeles säregna omständigheterna vid denna epidemi och att det förhållandet att ersättning nu utges därför icke får tillmätas prejudicerande betydelse.

Utskottet skulle för sin del helst ha sett att utredningen rörande såväl skadornas omfattning som de omständigheter, vilka medverkat till smittspridningen, kunnat drivas längre än tiden nu medgivit, innan riksdagen måst ta ställning till denna fråga. Med hänsyn till angelägenheten av att framför allt vissa skadelidande snarast erhåller ekonomiskt stöd har utskottet likväl icke velat motsätta sig att ersättningsfrågan nu prövas.

Vidare framhöll utskottet önskvärdheten av en författningsmässig reglering av hela det då förevarande området.

Kungörelse om ersättning av statsmedel i vissa fall på grund av förluster, förorsakade av paratyfusedemien år 1953 inom landet, utfärdades den 18 december 1953 (nr 736).

Utskottet.

Den moderna samhällsutvecklingen har lett till att det allmänna i många skilda hänseenden erhållit befogenhet att ingripa i enskildas rättigheter på olika sätt, t. ex. i fråga om enskilds personliga frihet, hans frihet att disponera sin arbetskraft, rätten att utöva näring, rätten till lös och fast egendom. I dessa och andra liknande fall uppkommer frågan om den enskilde kan erhålla ersättning för vad han fått avstå till det allmänna eller för ett intrång han måst lida. I många situationer är det skäligt, att den enskilde får ersättning härför; i andra fall är det lika naturligt, att han får underkasta sig ingreppen utan någon gottgörelse.

Självfallet är det önskvärt att ersättningsfrågan genomgående löses efter

enhetliga principer. Det är stötande för rättskänslan, om ersättning gives i ett fall men icke utgår i ett annat, som företer små eller inga avvikelser från det förra. Såsom andra lagutskottet påpekade vid 1944 års riksdag vid behandlingen av motioner med likartade yrkanden som de nu förevarande motionernas, torde emellertid mycket stora, för att inte säga oöverstigliga svårigheter möta att i ett sammanhang för ersättningsfrågornas bedömande utforma enhetliga principer, vilka kunna vara tillämpliga på alla fall, då fråga om ersättning kan uppkomma. Av skäl, som andra lagutskottet då anförde, och under hänvisning till vad som förekom i ämnet vid 1949 års riksdag, då frågan senast var föremål för riksdagens prövning, anser sig utskottet icke kunna förorda en utredning som skulle ha till ändamål att utforma generellt tillämpliga grundsatser.

Det står emellertid klart för utskottet, att den oenhetlighet i rättstillståndet, som råder på stora områden i nu förevarande hänseende, är mindre tillfredsställande. Det synes önskvärt att man till en början på vissa avgränsade områden kunde komma fram till enhetliga normer för dels när ersättning skall utgå, dels ock, då så är fallet, efter vilka grunder den skall beräknas. Med en dylik mera begränsad målsättning synas praktiska resultat icke vara omöjliga att nå.

Om man på angivet sätt tänker sig att gripa sig an ersättningsfrågorna på särskilda områden, uppstår frågan hur dessa områden skola avgränsas. Olika kriterier kunna därvid komma till användning. Man kan tänka sig att avskilja områdena alltefter grunden för ingripandet, t. ex. om detta sker för att tillgodose försvarsintressen, för att tillgodose allmänt behov av mark för bebyggelse, ur ordningssynpunkt o. s. v. En uppdelning av hela fältet kan också tänkas ske med hänsyn till föremålet för ingripandet t. ex. om det riktar sig mot enskild person eller mot hans rätt att utnyttja sin arbetskraft, mot honom tillhörig fast eller lös egendom o. s. v. Måhända kan det visa sig mest praktiskt att tillämpa båda de angivna indelningsgrunderna i lämplig kombination. Sålunda bilda exempelvis ingrepp av olika slag mot fast egendom en klart avgränsad grupp. Något mera obestämd är gruppen ingrepp som ha näringsfriheten till föremål. Utifrån grunden för ingripandet kunna särskiljas t. ex. ingrepp för tillgodoseende av hälsovårdsintressen, ingrepp betingade av hänsyn till folkförsörjningen etc.

Från vissa områden anser sig utskottet nu kunna bortse. Beträffande reglerna om ersättning vid intrång och rådighetsbegränsningar i fast egendom har vid innevarande riksdag väckts särskilda motioner, vilka hänvisats till tredje lagutskottet. Dessa problem komma sålunda i annan ordning under riksdagens prövning. Frågor rörande ersättning vid ingripanden i näringsrättigheter ha varit föremål för ingående granskning i olika sammanhang. Då det gällt införande av monopol, ha exempelvis spörsmålen om ersättning till företagare och anställda för förluster föranledda av mo-

12 *Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 2.*

nopolet noggrant övervägts även ur principiella synpunkter. Senast har innevarande riksdag i samband med antagande av ny allmän förfogandelag och ny allmän ransoneringslag haft att taga ställning till en rad näringsrättsliga ersättningsfrågor. Förnyade undersökningar kunna under sådana omständigheter knappast anses påkallade i sistnämnda hänseenden.

På ett område ha emellertid bristfälligheterna i gällande rätt blivit på sistone klart ådagalagda och allmänt erkända, nämligen vad gäller ingripanden som föranledas av hänsyn till hälsovården. För att avhjälpa vissa akuta svårigheter, föranledda av den under fjolåret inträffade paratyfus-epidemien, nödgades 1953 års riksdag vid sin höstsession antaga vissa improviserade ersättningsgrunder, avsedda att tillämpas allenast beträffande nämnda epidemi. Dylika nödlösningar måste betecknas som otillfredsställande. Härigenom kunna tillfälliga behov tillgodoses, men någon bestående lösning vinnes ej. Särskilt stötande synes vara att på detta sätt ersättning beredes, då så många drabbats av ingripandena, att åtgärder framtvingas, men att ersättning icke lämnas i identiskt lika fall, som uppträda isolerade och därför icke på samma sätt tilldraga sig det allmännas uppmärksamhet. Om det otillfredsställande häri torde enighet råda. Statsrådet och chefen för inrikesdepartementet har också i det förut återgivna interpellationssvaret den 25 november 1953 uttalat, att frågan om möjligheten och lämpligheten av generella regler beträffande ersättning vid epidemier finge upptagas till övervägande, sedan riksdagen prövat det nyssnämnda förslaget om ersättning för ingripanden i anledning av 1953 års paratyfusedemi.

Under angivna förhållanden har utskottet funnit skäl nu förorda en utredning beträffande ersättningsbestämmelserna vid ingrepp i hälsovårdande syfte. Detta område synes ur flera synpunkter väl lämpat för en närmare undersökning. De ingripanden, om vilka är fråga, äro av mycket skiftande slag. De kunna rikta sig mot medborgare med skilda samhällsfunktioner t. ex. mot såväl företagare som arbetstagare. Föremål för ingripanden kunna vidare vara såväl enskild person som egendom av olika beskaffenhet. Ofta nog drabba ingripandena den enskilde utan att det kan läggas honom försumlighet eller eljest något klandervärd till last.

Vid en utredning av denna art böra de frågor, som skola undersökas, ses mot bakgrund av ersättningsproblemen i stort. Det måste sålunda anses angeläget att hänsyn toges till de allmänna principerna för ersättningsfrågornas lösande i svensk rätt — så långt de nu kunna klarläggas — då regler på nu förevarande område skola utformas. Iakttages detta, kan utredningsarbetet bidra till att man efter hand når fram till mera enhetliga grunder för ersättningsfrågornas bedömning i allmänhet.

Under hänvisning till det anförda få utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I:129 och II:319 i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anbjuda om utredning rör-

Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 2. 13

rande frågan om ersättning vid lagenliga ingrepp i hälsovårdens intresse.

Stockholm den 22 april 1954.

På sammansatt konstitutions- och första lagutskotts vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes slutbehandling ha närvarit

från konstitutionsutskottet: herrar Lindén, Karl August Johanson, Herlitz, Hansson, von Friesen, Norén, Jonsson i Haverö och Andersson i Brämhult; samt

från första lagutskottet: herrar Rylander, Ahlkvist, Branting, fru Gärde Widemar, herrar Lindberg, Franzén, Jacobsson i Sala och Fröding.