

Nr 38

Utlåtande i anledning av dels väckta motioner om lagstiftning rörande det allmännas skadeståndsansvar, dels ock väckta motioner om lagstiftning angående skadestånd i offentlig verksamhet.

Första lagutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft följande inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen dels likalydande motionerna nr 164 i första kammaren av herr *Osvald* samt nr 193 i andra kammaren av herrar *Hamrin* i Jönköping och *Hamrin* i Kalmar om lagstiftning rörande det allmännas skadeståndsansvar dels ock likalydande motionerna nr 268 i första kammaren av herr *Jacobsson*, *Gösta*, samt nr 312 i andra kammaren av herrar *Bohman* och *Fröding* om lagstiftning angående skadestånd i offentlig verksamhet. I de två förra motionerna hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla att förslag snarast förelägges riksdagen till lagstiftning rörande det allmännas skadeståndsansvar, medan i de två senare motionerna yrkas, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att proposition med förslag angående skadestånd i offentlig verksamhet snarast möjligt måtte föreläggas riksdagen.

Beträffande skälen för de gjorda framställningarna får utskottet hänvisa till motionerna II: 193 resp. II: 312.

Motionerna har varit föremål för remissbehandling.

I förevarande sammanhang må anmärkas att utskottet denna dag jämväl avgivit utlåtande i anledning av dels likalydande motionerna I: 163 och II: 192 om utredning angående statstjänstemans ersättningsskyldighet dels ock likalydande motionerna I: 535 och II: 640 om värnpliktings ersättningsskyldighet för skada vållad under militärtjänstgöring.

Gällande rätt

I några fall har lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar kommit till stånd. Sålunda finns lagar om ersättning åt oskyldigt häktade och dömda samt om subsidiär statlig ansvarighet för brister i redovisning, som det åligger utsökningstjänstemän, exekutionsbetjänter m. fl. att fullgöra. Någon allmän skadeståndsskyldighet för staten eller kommun i anledning av felaktigt förfarande erkännes emellertid icke. Domstolarna har sålunda i regel ej ansett sig kunna, utan stöd av lag, ålägga staten eller kommun skadeståndsskyldighet i vidare mån än den statliga eller kommunala verksamheten är att jämställa med en-

Bihang till riksdagens protokoll 1963, 9 saml. 1 avd. Nr 38

skild verksamhet. Rättspraxis har erkänt ansvar för skador vållade av vägväsendet, av lotsväsendet i fråga om sjömärken, i hamnrörelse och i sjukhusvård, av militär verksamhet osv. Ansvarigheten förutsätter i princip fel eller försummelse (culpa) hos något organ; endast när det gäller skador i militära förhållanden har domstolarna ansett sig kunna ålägga ansvar på objektiv grund (oberoende av om fel eller försummelse förelegat).

Beträffande de statligt anställdas personliga ansvar må i förevarande sammanhang följande antecknas. Sedan det s. k. redogöraransvaret avskaffats genom kungl. förordningen den 2 juni 1961 om förfarandet i anmärkningsmål, blir frågan om statstjänstemans ansvarighet för skada som han i tjänsten vållar det allmänna eller tredje man att bedöma enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Detta innebär, att ersättningsskyldighet i princip icke kan åläggas tjänstemannen, med mindre han visat försummelse eller vårdslöshet vid fullgörandet av sina åligganden. I fråga om det s. k. kassaansvaret (ansvar för omhändertavda penningmedel) och det s. k. uppbördsmanansvaret (ansvar för förråd) gäller så till vida särskilda regler, att — i överensstämmelse med vad som i allmänhet gäller beträffande ansvarighet för omhändertavda medel och vad jämlikt särskilda bestämmelser i handelsbalken gäller i fråga om ansvarighet för panthavare, låntagare och innehavare av anförtrott gods — vederbörande tjänsteman själv torde få visa att han är fri från vållande till den uppkomna redovisningsbristen för att undgå ersättningsskyldighet. — Det åvilar icke rättsligt sett statstjänstemannen något strängare skadeståndsansvar än motsvarande befattningshavare i enskild tjänst. Beträffande båda gäller, att de i princip är utan inskränkning personligen ansvariga enligt den allmänna culparegeln för skador som de vållar i tjänsten. Deras ansvarighet gäller oberoende av om arbetsgivaren bär ansvar för sina anställda (s. k. principalansvar) eller ej. I enskild verksamhet och sådan av det allmänna bedriven verksamhet som är att jämställa med enskild verksamhet är arbetsgivaren enligt allmänna grundsatser ansvarig för skada som vållas av arbetstagare vilken tillhör arbetsledningen eller eljest anförtrotts från risksynpunkt särskilt ansvarsfull uppgift. I dylikt fall har arbetsgivaren full regressrätt mot den skadevällande arbetstagaren för vad han må ha utgivit till den skadelidande.

Vad nu sagts om statstjänstemans ansvar gäller i tillämpliga delar jämväl för kommunal befattningshavare.

Verkställd utredning angående det allmännas skadeståndsansvar

Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar har i betänkande av den 15 december 1958, "Skadestånd i offentlig verksamhet" (SOU 1958:48), framlagt förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet. Beträffande bakgrunden till den verkställda utredningen må följande antecknas.

Efter överläggningar år 1946 mellan justitieministrarna i Danmark, Norge och Sverige, varvid bl. a. frågan om samarbete inom skadeståndslagstiftningens

område behandlades, tillsattes i berörda länder utredningsmän med uppdrag att förberedande undersöka vilka skadeståndsfrågor som i första hand ägnade sig för behandling i lag samt vilka av dessa ämnen som lämpade sig för gemensamt lagstiftningsarbete och vilka principer samarbetet borde följa. I avgivnet betänkande, SOU 1950:16, rekommenderade den svenske utredningsmannen, professorn Ivar Strahl, att arbetet borde bedrivas så, att man, i stället för att på en gång försöka skapa en gemensam nordisk skadeståndslag, inriktrade sig på vissa begränsade områden av skadeståndsrätten, där en revision var mera omedelbart påkallad. Härigenom skulle man bl. a. vinna att man på dessa begränsade områden kunde pröva bärigheten av vissa reformtankar i fråga om skadeståndsrättens allmänna principer. De områden som i första hand borde komma i fråga var reglerna om stats och kommuns ersättningsansvar samt lagstiftningen om ersättning för skador orsakade genom bruk av motorfordon och om obligatorisk försäkring mot sådana skador. I anledning av vad sålunda förekommit tillkallades 1952 ovan nämnda kommitté för att utreda frågan om stats och kommuns skadeståndsansvar. Även i Danmark och Norge tillsattes sådana kommittéer. Vid överläggning mellan kommittéerna visade det sig emellertid, att utgångspunkterna för lagstiftning om stats och kommuns skadeståndsansvar var väsentligt olika i de berörda länderna såväl med avseende å innehållet i gällande rätt som de organisatoriska förhållandena.

Beträffande behovet och lämpligheten av lagstiftning angående stats och kommuns skadeståndsskyldighet anför *kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar* bl. a. följande:

För Sveriges del har tanken på ett generellt skadeståndsansvar för stat och kommun i anledning av fel eller försummelser av deras funktionärer trängt mindre igenom i lag och rättspraxis än i Danmark, Finland och Norge. Även om den brist som detta innebär måhända icke ofta gjort sig verkligt kännbar, är det tydligt att rättsläget icke är tillfredsställande. Liksom i Norge gör sig också hos oss det önskemålet gällande att tjänstemännens personliga skadeståndsansvar må kunna lättas. Som man i vårt land hittills ingripit med lagstiftning om skadeståndsskyldighet från fall till fall, när särskilt behov yppat sig, innebär det emellertid för vår del ett principiellt ganska betydelsefullt steg att övergå till ett system med en mera generell reglering.

Inom den allmänna skadeståndsrätten brukar skadeståndsansvaret motiveras med såväl reparations- som preventionssynpunkter. Den som oförskyllt lidit skada anses ha ett berättigat intresse att få gottgörelse av den som vållat skadan eller som eljest är närmare att bära förlusten. Detta reparationsintresse är i regel lika beaktansvärt när skadan vållats i det allmännas verksamhet som i andra fall. Det växande ingripandet från det allmännas sida på skilda områden har också ökat frekvensen av skador som orsakats av det allmännas verksamhet. Den skadelidande har visserligen i allmänhet möjlighet att kräva den befattningshavare som genom fel eller försummelse vållat skadan, men då denne ofta saknar betalningsförmåga — i allt fall när det gäller stora skador — ger denna möjlighet icke något betryggande skydd. Det finns därför ur reparations synpunkt goda skäl för att det allmänna bör svara för skador som

dess funktionärer vålla, och rättskänslan kräver nog ganska allmänt, att det allmänna träder in i sådana fall.

Preventionssynpunkten utgår från att skadeståndsansvar bidrager till att skapa större försiktighet än som eljest skulle ha iakttagits. Hur stor betydelse denna synpunkt har för frågan om vidgat skadeståndsansvar för stat och kommun är naturligtvis svårt att bedöma. Det är dock ingalunda uteslutet, att ett ökat skadeståndsansvar skulle kunna bidra till större omsorg och bättre förutseende från det allmännas sida. Man kan finna, att det i längden lönar sig att hålla olika anordningar på en högre nivå, att utarbeta noggrannare instruktioner osv. Den uppmärksamhet som skadeståndsanspråk mot det allmänna kan tänkas väcka torde också i sin mån kunna bidra till att aktsamheten hålles uppe.

Som förut nämnts är det jämväl ett önskemål att det personliga skadeståndsansvaret för tjänstemännen kan lättas. Att en tjänsteman skall gälda fullt skadestånd även när hans fel eller försummelse är ringa, är onekligen ofta hårt. Motsvarande gäller om skyldigheten att återgälda vad det allmänna utgivit i anledning av tjänstemannens fel eller försummelse. Den nuvarande ordningen i Sverige har såvitt är känt, icke någon motsvarighet på annat håll än i Finland. I Danmark och Norge är det främmande att utkräva skadeståndsansvar av tjänstemännen på sätt som alltjämt tillämpas hos oss. Detta ansvar avviker också från vad som tillämpas i enskild tjänst, där det endast i begränsad omfattning torde förekomma att arbetsgivaren av den anställde uttager ersättning för utgift som den senare ådragit arbetsgivaren genom fel eller försummelse i tjänsten. Om statens och kommuns skadeståndsansvar gentemot tredje man vidgas, blir det möjligt att genomföra en lättnad för tjänstemännen genom att låta deras personliga skadeståndsansvar jämkas eller bortfalla, utan att utomståendes berättigade intressen trädas för när.

Det har uttryckts farhågor för att de enskilda tjänstemännens aktsamhet skulle slappna, om de visste med sig att det allmänna i första hand bure risken för inträffade skador samt räknade med att deras egen skadeståndsskyldighet regelmässigt jämkades. Alldeles ogrundad är måhända icke en sådan farhåga, men den torde knappast kunna tillmätas avgörande betydelse. Det straffrättsliga ämbetsansvaret för fel och försummelser skulle ju kvarstå, i stor utsträckning kompletterat av disciplinärt ansvar, och risken för den enskilde tjänstemannen att slutligen få vidkännas även skadestånd bortfaller icke genom att jämningsmöjlighet införes.

Såvitt angår förvaltningsbesluten, framhåller kommittén, påkallar frågan om skadeståndsskyldighet vid fel eller försummelse särskilt övervägande med hänsyn till vårt administrativa system. Flertalet förvaltningsbeslut kan överklagas i högre instans och vinner i viss utsträckning rättskraft. Från denna utgångspunkt har, anmärker kommittén, framförts betänkligheter mot att allmän domstol i skadeståndsväg skulle kunna konstatera fel eller försummelse vid meddelande av administrativa beslut. Enligt kommittén bör dock icke sådana betänkligheter anses utslagsgivande, och kommittén visar på att i andra länder hinder icke anses föreligga att i skadeståndsprocess pröva administrativt besluts riktighet samt att jämväl hos oss redan enligt gällande rätt administrativa förfaranden i vissa situationer kan bli föremål för domstols bedö-

mande. Det synes därför, enligt kommittén, inte innebära något stort steg, om på enahanda sätt rättsenligheten hos administrativa beslut eller hos domar får prövas i mål om skyldighet för det allmänna att utge skadestånd.

Kommittén anför härefter:

I fråga om de ekonomiska konsekvenserna av ett vidgat ansvar för stat och kommun torde erfarenheterna från Danmark och Finland — där man redan någon tid haft generell skadeståndsansvar för det allmänna i anledning av fel och försummelser, om ock i Finland endast i form av subsidiärt ansvar för staten — visa att skadeståndsansvaret i stort sett icke ekonomiskt betyder så mycket som man möjligen kunde befara. Någon statistik över ersättningsbeloppen har visserligen icke varit tillgänglig men, enligt vad som upplysts, ha några större årliga summor icke utgivits. Eventuella farhågor reduceras om — såsom kommittén föreslår — en viss försiktighet iakttages och skadeståndsskyldigheten på lämpligt sätt begränsas.

Kommittén anser på anförda skäl, att det är både önskvärt och lämpligt att ansvaret för stat och kommun vidgas. Det vore naturligtvis tänkbart att härvid hos oss fortsätta på den hittills anlitade vägen att på olika områden genomföra specialregleringar. De partiella reformernas väg har den fördelen att konsekvenserna låta sig lättare överblickas. Å andra sidan är den förenad med otvivelaktiga olägenheter, framför allt den brist på följdriktighet som med en sådan metod ej kan undvikas. Då man i Finland och Danmark redan fått och i Norge önskar en mera generell lösning av frågan om det allmännas ansvar för fel och försummelser, synes man icke heller i Sverige böra tveka inför ett sådant steg.

Det av kommittén framlagda förslaget till lag om skadestånd i offentlig verksamhet har i huvudsak följande innehåll.

Staten eller kommun är pliktig att utge ersättning för skada som i statlig eller kommunal verksamhet vållas genom fel eller försummelse. För att ersättningskyldighet skall inträda på grund av fel eller försummelse förutsättes, att de krav som i förhållande till den skadelidande skäligen kan ställas på verksamhetens utövning blivit åsidosatta. Fel eller försummelse vid utövandet av viss kontrollverksamhet och vid lämnande av upplysningar medför skadeståndsskyldighet endast i vissa fall. Skadestånd utgår ej i anledning av fel eller försummelse av lots med avseende å lotsning eller av annan som står till förfogande för att på begäran bistå näringsidkare eller andra i deras verksamhet. Anspråk på ersättning på grund av fel eller försummelse må icke göras gällande med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut, med mindre beslutet upphävts eller ändrats eller ock åtal för ämbetsbrott äger rum eller den skadelidandes talan eljest biträdes av åklagaren.

Ansvar på objektiv grund åvilar under vissa förutsättningar det allmänna för skador som äger samband med frihetsberövanden, polisens eller annan personals utövande av bevakning eller upprätthållande av allmän ordning samt militära övningar. Beträffande skador i samband med omhändertagande av lös egendom skall tillämpas vad som gäller angående enskilt förvar.

I fråga om skadeståndets omfattning gäller enligt förslaget som huvudregel

att vid personskada bestämmelserna i 6 kap. 2 och 4 §§ strafflagen skall vinna tillämpning. Beträffande egendomsskador upptager förslaget en bestämmelse som möjliggör viss jämkning av skadeståndet. Allmänna förmögenhetsskador, som hänför sig till utebliven vinst, ersättes endast i begränsad omfattning. Vid underlåtenhet att använda rättsmedel skall enligt förslaget skada, som eljest kunnat undvikas, i regel ej ersättas.

De föreslagna skadeståndsreglerna är avsedda att tillämpas jämväl på fall då någon, vilken själv såsom anställd, värnpliktig eller eljest är sysselsatt i verksamheten, därunder lider skada. Emellertid inträder i sådana fall skadeståndsansvar på grund av fel eller försummelse endast om felet eller försummelsen ligger överordnad, förman eller därmed jämställd till last. Reglerna om objektivt ansvar för skada, som uppkommit i samband med verksamhet för upprätthållande av allmän ordning o. d. eller som uppkommit vid militär eller annan övning, gäller ej till förmån för den som själv deltagit i åtgärden eller övningen.

Angående de anställdas enskilda skadeståndsansvar stadgas, att ansvar som någon ådragit sig i tjänsten må jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Sådan jämkning skall jämväl kunna komma i fråga med avseende å såväl regresskrav mot den anställde som den anställdes direkta ansvar gentemot sin uppdragsgivare.

Slutligen upptager förslaget det stadgandet, att i den mån statlig eller kommunal verksamhet till sin art är att jämställa med enskild verksamhet eller eljest innefattar arbetsuppgift som är väsentligen att jämställa med vad som förekommer inom enskild verksamhet, allmän lag skall gälla i fråga om skadeståndsansvaret, dock att jämkning av ersättningsskyldighet på sätt nyss sagts skall kunna äga rum jämväl i nu berörda fall.

Kommitténs betänkande har varit föremål för remissbehandling. Härutinnan må i förevarande sammanhang allenast följande nämnas. Flertalet av de hörda instanserna har lämnat huvudprinciperna i förslaget utan erinran eller har uttryckligen förklarat sig biträda dem. Därvid har bl. a. understrukits, att det naturligen hos allmänheten finns en utbredd uppfattning att det ej överensstämmer med rätt och billighet att låta, såsom f. n. sker, frågan om ersättning för skador orsakade i offentlig verksamhet vara en sak enbart mellan den skadelidande och den befattningshavare som vållat skadan. I många yttranden har också betonats intresset av att få till stånd en i väsentliga delar likformig lagstiftning i Norden. Beträffande de anmärkningar som framförts mot förslagets grundläggande principer må nämnas att några instanser uttalat den meningen, att frågan om skadeståndsansvar för stat och kommun icke bör genom fristående lagstiftning utbrytas ur ett större sammanhang. Andra remissinstanser, som i denna del tillkännagivit större eller mindre tvekan, har funnit fördelarna med att nu få till stånd en särslagstiftning överväga. För-

slagets ståndpunkt, att det allmännas skadeståndsansvar i princip skall bygga på att uppkommen skada vållats genom fel eller försummelse, har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Ej heller har remissorganen i allmänhet haft någon erinran mot att objektivt ansvar föreskrives inom vissa därför lämpade särskilda verksamhetsområden.

I fråga om den föreslagna lagstiftningens förhållande till allmän skadeståndsrätt har under remissbehandlingen framförts viss kritik mot de särskilda avvikelser från den vanliga skadeståndsrätten som förslaget företer med avseende å principalansvarets omfattning, standardkravet — för att skadestånd på grund av fel eller försummelse skall utgå förutsättes att de krav som i förhållande till den skadelidande skäligen kunna ställas på verksamhetens utövning blivit åsidosatta — samt skadeståndsberäkningen. Vissa remissorgan har såsom otillfredsställande framhållit, att det allmännas ansvar i vissa fall kan bli mindre omfattande än den enskilde befattningshavarens.

Frågans behandling i Nordiska rådet

I ett till Nordiska rådets 8:e session 1960 väckt förslag hemställde herrar Olof Rylander och Knud Thestrup, att rådet ville rekommendera regeringarna att genomföra en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar i överensstämmelse med vissa i förslaget närmare angivna grundsatser. Förslagsställarna önskade, att man vid blivande lagstiftning på detta område skulle bygga på objektivt ansvar för stat och kommun i större utsträckning än som var fallet enligt de föreliggande, av sakkunniga i nordiskt samarbete utformade förslagen. På förslag av juridiska utskottet beslöt rådet att uppskjuta vidare behandling av förslaget till nästa ordinarie session. Även vid 9:e sessionen 1961 beslöt rådet, att saken skulle uppskjutas till nästa ordinarie session.

Nordiska rådets juridiska niomannakommitté anförde i utlåtande till 10:e sessionen 1962 angående förevarande uppskjutna ärende bl. a. följande.

Enligt kommitténs mening måste det betecknas som önskvärt att en i möjligaste mån likartad lagstiftning snarast kommer till stånd i de nordiska länderna rörande det viktiga ämne, som behandlas i medlemsförslaget. Självfallet vore att föredraga, om en sådan lagstiftning rörande det allmännas skadeståndsansvar kunde genomföras i samtliga nordiska länder på en gång. Även om en blivande lagstiftning för några länders vidkommande kan väntas främst bli en kodifiering av en av domstolarna redan tillämpad praxis, skulle ett lagfästade av de sålunda tillämpade principerna dock innebära ett icke oväsentligt framsteg. Med hänsyn till den alltmer ökade omfattning, som det allmännas verksamhet efter hand tagit, är det angeläget att medborgarna i skriven rätt kan hämta besked om i vilken utsträckning de kan påräkna gottgörelse från det allmänna i anledning av skada, som föranletts av det allmännas egna åtgöranden. Om något land ännu icke är berett att antaga en dylik generell lagstiftning, synes denna omständighet icke längre böra hindra övriga länder att för sin del slutföra lagstiftningsarbetet på detta fält.

Kommittén anmärkte därefter, att det av de nordiska justitieministrarna vid

möte i början av år 1962 fattade beslutet att låta förevarande lagstiftningsfråga vila i avvaktan på resultatet av en allmän undersökning av principalansvaret, syntes innebära ett relativt långt uppskov med saken. Kommittén fann, att arbetet med frågan icke borde avstanna på grund av nämnda uppskavsbeslut. Enligt kommittén borde, så snart förutsättningar därför förelåg, förslag utarbetas och föreläggas parlamenten.

Sedan kommittén berört frågan i vad mån icke på vissa områden av offentlig verksamhet en samnordisk speciallagstiftning om det allmännas ansvar skulle kunna genomföras, föreslog kommittén under hänvisning till vad den anfört i saken, att rådet måtte besluta en rekommendation till de nordiska ländernas regeringar med uppmaning, att — så snart det lät sig göra — en i möjligaste mån likartad lagstiftning om det allmännas ansvar för skada i offentlig verksamhet skulle antagas i de nordiska länderna.

Juridiska utskottet vid rådets tionde session konstaterade, att det dåmera visat sig, att svensk medverkan till lagstiftning på grundval av de sakkunnigförslag, som efter gemensamt utredningsarbete avgavs åren 1958 och 1959, i det förhandenvarande läget icke kunde påräknas. Utskottet ifrågasatte dock om icke de övriga nordiska länderna borde rekommenderas att antaga en lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med de ursprungliga förslagen. Utskottet förmodade emellertid, att kontakt mellan de närmast berörda länderna skulle tagas i saken inom ramen för det ordinarie nordiska lagstiftningssamarbetet. Utskottet ville därför icke förorda en till vissa länder ställd rekommendation i ämnet och föreslog, att rådet icke skulle företaga sig något i anledning av ifrågavarande medlemsförslag. *Rådet* biföll utskottets förslag.

Remissyttranden över motionerna

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden över nu ifrågavarande motioner från *utredningen angående vissa skadeståndsrättsliga frågor* (i det följande benämnd skadeståndskommittén), *riksrevisionsverket* och *försvarets civilförvaltning*. Därjämte har utskottet berett *Svenska landskommunernas förbund*, *Svenska stadsförbundet*, *Landsorganisationen*, *Tjänstemännens centralorganisation*, *Sveriges akademikers centralorganisation* och *Statstjänstemännens riksförbund* tillfälle att yttra sig över motionerna. Vid av Landsorganisationen avgivet utlåtande har fogats yttranden av *Svenska kommunalarbetsförbundet* och *Statstjänarkartellen*.

Skadeståndskommittén erinrar inledningsvis om att den enligt sina direktiv har att upptaga bl. a. frågan om principalansvaret. Härefter anför utredningen:

I och för sig finnes icke någon begränsning av uppdraget, som skulle hindra utredningen att behandla frågan om principalansvar för staten och kommunerna; i viss utsträckning torde det vara nödvändigt att så sker. Självfallet måste emellertid det redan tidigare bedrivna utredningsarbetet rörande det allmännas skadeståndsansvar uppmärksammas i detta sammanhang. Det betänkande som 1958 avgavs av kommittén angående det allmännas skadestånd-

ansvar (SOU 1958: 43) har numera remissbehandlats. Såsom i motionerna framhålls har sedermera frågan om det allmännas skadeståndsansvar flera gånger diskuterats vid internordiska överläggningar, bl. a. vid nordiska departementala förhandlingar i maj 1961 och vid 1962 års justitieministermöte. Vid 1961 års överläggningar beslöt man anmoda den svenska utredningen angående vissa skadeståndsrättsliga frågor att taga initiativ till ett möte med de övriga ländernas motsvarande kommittéer om de spörsmål som man önskade diskutera i samband med en eventuell samordning av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar och de nya regler om principalansvar som kunde komma att föreslås. Frågan dryftades därefter inom de nordiska utredningskommittéerna. Man kom därvid fram till att man borde slutföra utredningsarbetet beträffande det allmänna principalansvaret och först därefter upptaga frågan om en samordning med spörsmålet om det allmännas skadeståndsansvar. Redogörelser för kommittéernas ståndpunktstagande avlämnades före 1962 års justitieministermöte till justitiedepartementen i respektive länder. Vid justitieministermötet den 18 januari 1962 beslöts, att kommittéerna efter att ha slutligt behandlat frågan om det allmänna principalansvaret skulle taga upp samordningsproblemet.

Utredningen delar motionärernas uppfattning, att en lösning av frågan om det allmännas skadeståndsansvar är en angelägen uppgift. Vid ett möte mellan de nordiska utredningskommittéerna i september 1962 i Helsingfors, då bl. a. föreliggande utkast till lagstiftning om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar diskuterades, upptogs preliminära överläggningar om spörsmålet rörande stats och kommuns skadeståndsansvar. Frågan kommer ånyo att diskuteras vid ett nordiskt möte i april i år.

På vilket sätt det förslag utredningen kan komma att framlägga beträffande principalansvaret skall samordnas med förslaget till lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet är sålunda ännu en öppen fråga. Oavsett vilken lösning utredningen härutinnan kan komma att förordas, är det icke från utredningens sida avsett att den skall göra någon överarbetning av 1958 års förslag. Utredningen förutsätter, att den omarbetning i sakligt hänseende av detta förslag vartill remisskritiken eller förhållandena i övrigt må föranleda sker i samband med förslagets behandling i justitiedepartementet.

I sakligt hänseende vill utredningen framhålla följande. I fråga om sådan av det allmänna bedriven verksamhet som är att jämställa med enskild verksamhet gäller redan nu, att stat och kommun svarar enligt samma regler som gäller inom enskild verksamhet. Vare sig det utsäges i lagtext eller ej lär man få utgå från att denna princip kommer att bli gällande även framdeles (jfr 20 § i 1958 års ovan omnämnda förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet). De regler om principalansvar som utredningen kan komma att föreslå skulle således bli tillämpliga även på sådan av det allmänna bedriven verksamhet som nyss sagts. Utredningen överväger i fråga om person- och sakskador en utvidgning av principalansvaret — som f. n. blott gäller beträffande skador vållade av den som är att räkna till arbetsledningen eller eljest anförtrötts särskilt ansvarsfulla uppgifter — till att i princip omfatta alla skador som i tjänsten vållas av arbetstagare även i de lägsta graderna. Det nu sagda gäller i första rummet skador som åsamkas utomstående. Beträffande skador som vållas arbetskamrat är läget mera ovisst. Om lagstiftning genomförs i enlighet med nämnda riktlinjer, skulle åtminstone beträffande sådan statlig och kommunal verksamhet som är att jämställa med enskild verksamhet

en motsvarande utvidgning inträda även av det allmännas skadeståndsansvar. Resultatet av det pågående utredningsarbetet kommer alltså under alla förhållanden att bli av betydelse för frågan om det allmännas skadeståndsansvar.

Utredningen upplyser, att den i samband med framläggande av förslag till lagstiftning om principalansvar kommer att avgiva förslag till en principlösning av det tidigare berörda samordningsproblemet. Enligt utredningens mening bör dessa förslag avvaktas, innan ståndpunkt tages till frågan om skadeståndsansvar i offentlig verksamhet.

Riksrevisionsverket framhåller i sitt yttrande att det förhållandet, att den anställde kan komma att åläggas orimligt tunga ekonomiska bördor i fall då en även obetydlig försummelse vållat betydande skador, beaktats i det 1958 framlagda betänkandet om skadestånd i offentlig verksamhet, i vilket föreslås regler rörande jämkning av skadestånd. Verket erinrar vidare om att frågan rörande jämkning även är föremål för överväganden av skadeståndskommittén. Verket delar motionärernas uppfattning, att det nuvarande läget på förevarande rättsområde är otillfredsställande, men finner det för sin del naturligt, att det pågående utredningsarbetet bedrivs i den ordningen, att frågan om principalansvaret i allmänhet först utredes och dess tillämpning på det allmännas verksamhet därefter klarlägges. Därvid bör enligt verket även beaktas de specialregleringar som kan vara erforderliga inom särskilda förvaltningsområden.

Försvarets civilförvaltning, som påpekar att förvaltningen tidigare avgivit utlåtande över betänkandet om skadestånd i offentlig verksamhet, uttalar i sitt nu avgivna yttrande, att förvaltningen anser det i och för sig angeläget att frågan om en lagstiftning angående skadestånd i statlig verksamhet bringas till en snar lösning. Huruvida det kan vara möjligt eller lämpligt att i det läge, vari frågan nu befinner sig, bryta ut densamma till särskild behandling är emellertid, framhålles det, ett spørsmål som undandraget sig förvaltningens bedömande.

Svenska stadsförbundet, som tidigare utlåtits sig över förenämnda betänkande av år 1958, påpekar att förbundets styrelse i sistnämnda utlåtande till en början ifrågasatte, huruvida det fanns anledning att specialreglera skadeståndsrätten i vad avsåg det allmännas ansvar, innan en allmän översyn av skadeståndsrätten i dess helhet ägt rum, men att styrelsen dock bl. a. med hänsyn till de enskilda medborgarnas rättssäkerhet och den omständigheten att det framlagda förslaget utarbetats i samarbete med övriga nordiska länder, fann att en sådan reglering borde genomföras. Förbundet framhåller i sitt yttrande, att det vidhåller den tidigare intagna ståndpunkten och att det ej har något att erinra mot att frågan om lagstiftning rörande det allmännas skadeståndsansvar nu åter aktualiseras.

Jämväl *Svenska landskommunernas förbund* har tidigare avgivit yttrande över 1958 års betänkande. Förbundet har icke nu anfört något ytterligare i frågan.

Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation och Statstjänstemännens riksförbund ävensom *Svenska kommunalarbetsareförbundet* och *Statstjänarkartellen*, vilka samtliga organisationer tidigare avgivit yttranden över 1958 års betänkande rörande skadestånd i offentlig verksamhet och därvid tillstyrkt i allt fall huvudprinciperna i förslaget, biträder motionärernas yrkanden. *Sveriges akademikers centralorganisation* och *Statstjänstemännens riksförbund* framhåller särskilt, att vid en kommande lagstiftning inom förevarande område den ståndpunkten bör intagas, att den anställdes personliga ansvar gentemot tredje man skall bortfalla.

Utskottet

Svensk rätt erkänner icke någon allmän skadeståndsskyldighet för staten eller kommun i anledning av felaktigt förfarande hos något dess organ. Emellertid har, såsom framgår av ovan lämnad redogörelse, frågan om det allmännas skadeståndsansvar under senare tid varit föremål för utredning. Denna har bedrivits i samarbete med motsvarande utredningar i Danmark, Finland och Norge samt utmynnat i ett år 1958 avgivet betänkande med förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet. Enligt detta förslag skall staten eller kommun vara pliktig att under de i förslaget närmare angivna förutsättningarna utgiva ersättning för skada som i statlig eller kommunal verksamhet vållas genom fel eller försummelse eller eljest. Förslaget upptager jämväl vissa regler om statens och kommuns skadeståndsansvar i förhållande till sina anställda samt om dessas skadeståndsansvar mot tredje man och det allmänna. Det sålunda framlagda förslaget har varit föremål för remissbehandling, varvid flertalet instanser lämnat huvudprinciperna i förslaget utan erinran.

Vid internordiska överläggningar har emellertid sedermera fråga uppkommit om samordning av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar och de nya principer för det allmänna principalansvaret, som kan bliva resultatet av därom pågående utredning. Därvid har vid justitieministerrådets beslutats, att man först skall slutföra utredningen angående principalansvaret och därefter upptaga nyssnämnda samordningsspörsmål. Skadeståndskommittén, som har att utreda såväl frågan om det allmänna principalansvaret som nämnda samordningsproblem, kommer enligt vad som för utskottet är bekant att i början av nästa år avgiva betänkande och förslag i berörda frågor.

I förevarande motioner framhålles, att det rådande läget på ifrågavarande rättsområde är otillfredsställande med hänsyn till såväl den skadelidande som den enskilde befattningshavaren. Vidare påpekas, att den vändning arbetet med lagstiftningen om det allmännas skadeståndsansvar nu tagit måste leda till betydande dröjsmål med sagda lagstiftnings genomförande. Enligt motionärerna bör emellertid frågan om det allmännas skadeståndsansvar kunna lösas separat och de förordar därför en hänvändelse till Kungl. Maj:t med hemställan att förslag till lagstiftning angående det allmännas skadeståndsansvar

snarast möjligt måtte föreläggas riksdagen. I motionerna I:164 och II:193 framhålles därjämte, att riksdagen redan i nuvarande läge bör kunna uttala sig för en lagstiftning på grundval av principerna i 1958 års förslag.

Flertalet remissinstanser instämmer i motionärernas yrkanden om snar lagstiftning i frågan. Emellertid har vissa remissorgan, nämligen skadeståndskommittén, riksrevisionsverket och försvarets civilförvaltning uttalat betänkligheter mot eller ifrågasatt lämpligheten av att i nuvarande läge, innan utformningen av det allmänna principalansvaret är klar, taga slutlig ståndpunkt till frågan om det allmännas skadeståndsansvar.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det nuvarande rättsläget är otillfredsställande och anser att lagstiftning på berörda område bör komma till stånd så snart sig göra låter. Emellertid är, såsom skadeståndskommittén framhållit, utformningen av det allmänna principalansvaret av betydelse för omfattningen av det allmännas skadeståndsansvar. Väl kan det, såsom motionärerna menar, icke anses nödvändigt att frågan om det allmänna principalansvaret utredes innan slutlig ställning togs till det allmännas skadeståndsansvar. Emellertid anser utskottet att, eftersom skadeståndskommitténs betänkande rörande ovan angivna frågor är att vänta inom en nära framtid, det icke bör väcka betänkligheter att avvakta resultatet av denna utredning, innan frågan om det allmännas skadeståndsansvar upptages till slutligt avgörande. Vid nu angivna förhållande finnes ej heller anledning att f. n. närmare diskutera det framlagda förslaget till lag om skadestånd i offentlig verksamhet.

På grund av vad sålunda förekommit får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, nämligen

1. I:164 och II:193 samt

2. I:268 och II:312,

icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 31 oktober 1963

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Arvidson, Ferdinand Nilsson, Hilding*, Wikner, Lundin, Nyman och Palm*;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herr Landgren, fru Johanson*, fru Boman, herrar Östrand, Ekström i Björkvik, Gustafsson i Borås och Johansson i Dockered*.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.