

Nr 27

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående dels viss ändring av bestämmelserna om ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl., dels o c k det allmännas skadeståndsansvar inom offentligrättslig verksamhet.

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 127 i andra kammaren av herr *Martinsson* samt nr 686 i andra kammaren av herrar *Gustafsson* i Borås och *Nilsson* i Lönsboda. I motionen II: 127 hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag beträffande lagen den 13 april 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl., så att en kvarstående misstanke hos domstolen ej längre skall få påverka prövningen av ersättningsfrågan. I motionen II: 686 hemställes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till lagstiftning angående det allmännas skadeståndsansvar inom den offentligrättsliga verksamheten, varvid särskilt bör beaktas önskvärdheten av en revidering av de nuvarande otillfredsställande reglerna angående ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda.

Beträffande motionernas närmare innehåll torde här få hänvisas till redogörelsen nedan.

Motionen II: 127 har varit föremål för remissbehandling.

Gällande rätt

Lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar har kommit till stånd blott i ett par fall, där behov av lagstiftning varit uppenbart. Någon allmän skadeståndsskyldighet för stat eller kommun i anledning av felaktigt förfarande erkännes icke hos oss. De svenska domstolarna har sålunda i regel ej ansett sig kunna, utan stöd av lag, ålägga stat eller kommun skadeståndsskyldighet i vidare mån än den statliga eller kommunala verksamheten är att jämföras med enskild verksamhet. Rättspraxis har erkänt ansvar för skador vållade av vägväsendet, av lotsväsendet i fråga om sjömärken, i hamnrörelse och i sjukhusvård, av militär verksamhet o. s. v. Ansvarigheten bygger i princip på culpa hos något organ; endast när det gäller skador i militära förhållanden har domstolarna ansett sig kunna ålägga ansvar

Bihang till riksdagens protokoll 1966. 9 saml. 1 avd. Nr 27

på objektiv grund (skador genom artilleribeskjutning av skog, skador orsakade av skenande hästar under vissa förutsättningar, bullerskador).

Enligt lagen den 13 april 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. utgår ersättning för skada som vållats av vissa beslut inom straffrättskipningen, vilka sedermera ändrats. De beslut, som avses, är 1) beslut om häktning, beslut om anhållande och reseförbud därest frihetsinskränkningen upprätthållits under längre tid än ett dygn ävensom icke lagakraftvunna men (helt eller delvis) verkställda domar å ungdomsfängelse, arrest eller anstaltsbehandling i samband med skyddstillsyn; samt 2) lagakraftvunna och (helt eller delvis) verkställda domar (beslut) å straffarbete, fängelse, förvandlingsstraff för böter, ungdomsfängelse, förvaring, internering, arrest och anstaltsbehandling i samband med skyddstillsyn. För att ersättning vid den förra gruppen av frihetsberövanden skall utgå förutsättes, att den misstänkte eller dömda blir frikänd eller att åtalet mot honom nedlägges eller att polisundersökningen avslutas utan åtal. För ersättning i den senare gruppen av frihetsberövanden kräves att domen (arrestbeslutet) upphäves efter resning eller besvär över domvilla. För de båda grupperna gäller olika inskränkningar i rätten till ersättning. För frihetsinskränkningar som avses under 1) skall ersättning inte utgå om den misstänkte försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, om han försökt försvåra utredningen, om han själv genom t. ex. sanningslös bekännelse uppsåtligen föranlett frihetsinskränkningen eller (1 § andra stycket sista punkten) om i annat fall än nu sagts med hänsyn till omständigheterna ej är skäligt att ersättning gives. För de fall som avses under 2) ovan skall ersättning inte utgå till den som själv genom t. ex. sanningslös bekännelse föranlett att han ådömts påföljden.

Ersättning utgår enligt 1945 års lag för mistad arbetsförtjänst och annat intrång i näring samt för nödiga kostnader. Om synnerliga skäl föreligger, må ersättning utgå jämväl för det lidande som intrånget i friheten medfört. Anspråk på ersättning i häktningsfallen och därmed likställda fall må framställas i det mål vari ansvarsfrågan handlägges, men anspråket kan också inom viss i lagen angiven tid göras gällande genom särskild ansökan hos domstolen; denna väg är den enda som står till buds i de fall då åtal icke väckes. Anspråk på ersättning med anledning av verkställandet av straff enligt dom som vunnit laga kraft (se ovan) må framställas i det mål, vari frågan om frikännande eller straffnedsättning handlägges, eller genom särskild ansökan hos domstolen inom viss tid efter det domen i det målet vunnit laga kraft.

Motionerna

Till stöd för yrkandet i *motionen II: 127* anföres att vad som i 1945 års lag framstår som betänkligt är den bestämmelse, som talar om att ersättning ej må utgå, om det med hänsyn till omständigheterna ej är skäligt att ersättning gives. Vidare anföres:

Av förarbetena för lagstiftningen framgår, att man med denna passus bland annat avsett, att ersättning icke kan komma i fråga, om anledning till misstanke kvarstår.

I Kungl. Maj:ts förslag till riksdagen hade bestämmelsen följande utformning: »Ej heller må ersättning utgå, om anledning till misstanke kvarstår eller om det eljest med hänsyn till omständigheterna ej är skäligt att ersättning gives.»

Genom första lagutskottets ingripande ändrades emellertid lagtexten, så att den fick sin nuvarande utformning.

I utskottets utlåtande (nr 19 år 1945 s. 27) uttalades det tydligt, att utskottet med detta ändringsförslag icke velat borttaga möjligheten för domstol att avslå en ersättningsansökan, där omständigheterna är sådana att anledning till misstanke måste anses kvarstå. Gällande rätt torde därför uppenbarligen innebära, att en domstol kan avslå en i övrigt motiverad ansökan om ersättning, om hos domstolen fortfarande finnes en misstanke, att vederbörande varit skyldig till brott.

Det stötande momentet i gällande rätt på detta område framträder kanske klarast när — som i många fall sker — samma domstol, som dömt i huvudfrågan, även skall pröva ansökan om ersättning.

Om rätten i ett fall frikänt vederbörande, kan den följaktligen i samma dom eller eventuellt något senare avslå hans framställning om ersättning med stöd av nu gällande regler, därför att rättens ledamöter fortfarande lyser misstanke om vederbörandes skuld. En dylik rättstillämpning påminner starkt om det ur vårt rättssystem utdömda institutet att ställa någon på framtiden.

En förändring bör därför komma till stånd, så att eventuell kvarstående misstanke ej kommer att påverka frågan om ersättning enligt ovannämnda lag.

I *motionen II: 686* uttalas liknande synpunkter samt anföres dessutom följande.

Det är att märka att bestämmelserna om ersättning till oskyldigt häktade eller dömda hänger samman med det större problemkomplexet om statens skadeståndsansvar för sina tjänstemän. Grundprincipen beträffande detta större problemkomplex har i Sverige — till motsats från många andra länder — varit den att staten inte ansvarar för fel och försummelser begångna av tjänstemän inom den offentlighetsrättsliga verksamheten. Den omnämnda lagstiftningen om ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda utgör ett av de få undantagen från grundprincipen.

Frågan om statens ansvar har diskuterats bl. a. i olika offentliga utredningar. Det är att förmoda att utvecklingen kommer att leda till att det allmänna i långt större utsträckning än vad för närvarande är fallet påtar sig ansvar för sina tjänstemän. I samband med en sådan önskvärd reform bör frågan om revidering av reglerna om ersättning åt oskyldigt häktade

eller dömda tas upp, så att det nuvarande otillfredsställande förhållandet att en frikänd inte erhåller ersättning rättas till. Det är anledning att i detta sammanhang erinra om att kommittén om det allmännas skadeståndsansvar 1958 lade fram förslag till lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958: 43). Detta förslag har ej föranlett lagstiftning. Skadeståndskommittén lade i betänkandet Skadestånd II (SOU 1964: 31) fram förslag till Lag med vissa bestämmelser om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar m. m. Inte heller detta förslag har föranlett lagstiftning. I betänkandet anförde kommittén ang. frågan om det allmännas skadeståndsansvar bl. a. följande:

»Av det sagda framgår, att kommitténs förslag täcker långt ifrån hela området för 1958 års förslag liksom att åtskillig oklarhet kvarstår, om icke någon lagstiftning genomförs beträffande det allmännas skadeståndsansvar inom den offentligrättsliga verksamheten. Kommittén anser därför i hög grad önskvärt, att sådan lagstiftning kommer till stånd.»

Vi delar kommitténs uppfattning att en lagstiftning är önskvärd. Överarbetning bör ske av föreliggande utredningsmaterial, varefter förslag bör föreläggas riksdagen.

1953 års riksdagsbehandling rörande 1945 års lag

I motionen II: 21 vid 1953 års riksdag framställdes önskemål om att det i årets motioner påtalade stadgandet i 1945 års lag skulle upphävas.

Första lagutskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända utlåtande med anledning av motionen (utlåtande nr 26 år 1953) att stadgandet tillkommit efter ingående överväganden samt att i yttranden över motionen allmänt uttalats att ersättningsrätten bör vara underkastad begränsningar, som sammanhänger med omständigheterna i det särskilda fallet. Utan sådana begränsningar kunde enligt utskottet stötande resultat uppkomma. Utskottet ansåg därför lagens ståndpunkt vara riktig och hemställde att motionen ej måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Remissyttranden

Beträffande *motionen II: 127* har utskottet i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från *justitiekanslersämbetet*, *riksåklagarämbetet* och *Svea hovrätt*. Tillfälle att avgiva yttrande har därjämte beretts *Sveriges advokatsamfund*.

Bifall till motionen tillstyrkes endast av Sveriges advokatsamfund.

Justitiekanslern uttalar, att det torde kunna förväntas att den i motionen II: 127 väckta frågan kommer att i lämpligt sammanhang uppmärksammas av Kungl. Maj:t även utan särskild begäran från riksdagens sida om utredning. *Justitiekanslern* anför vidare:

En översyn av 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. är enligt min mening motiverad. Översynen bör emellertid

avse icke endast det av motionären aktualiserade spörsmålet huruvida kvarstående misstanke skall få påverka frågan om ersättning. Även i vissa andra hänseenden förtjänar rättsreglerna på hithörande område att ses över. Sålunda bör övervägas om icke ersättning av allmänna medel skall kunna utgå även vid andra fall av felaktiga frihetsberövanden än dem som avses i 1945 års lag. En dylik reform — innebärande bl. a. att talan om ersättning kan föras direkt mot det allmänna och inte som nu endast mot den tjänsteman som närmast är ansvarig för ett oriktigt frihetsberövande — skulle också medföra att svensk rätt bättre motsvarade de rättssäkerhetskrav som uppställts i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (art. 5 punkt 5).

Frågan om en översyn av 1945 års lag bör vidare ses i samband med det allmänna reformarbete på skadeståndsrättens område som pågår. Efter utredningar, som skett i nordiskt samarbete, föreligger för närvarande särskilda betänkanden om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958: 43) samt om föräldrars och barns och om arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar (SOU 1963: 33 och 1964: 31). — — — reformarbetet (bör) nu inriktas på att, på grundval av de föreliggande betänkningarna och remissyttrandena över dessa, snarast åstadkomma en lag med allmänna bestämmelser om skadestånd. Den speciallagstiftning som kan erfordras på vissa områden, t. ex. beträffande ersättning vid felaktiga frihetsberövanden, bör därefter övervägas mot bakgrund av en sådan allmän skadeståndslag; även översynen av speciallagstiftningen bör ske i nordisk samverkan. — — —

Enligt vad jag erfarit pågår för närvarande inom justitiedepartementet arbete med att åstadkomma ett förslag till lag med allmänna bestämmelser om skadestånd.

Riksåklagaren avstyrker bifall till motionen II: 127 under anförande att gällande bestämmelser ej medfört stötande resultat samt att lagen ej heller eljest tillämpats på sätt som skulle motivera ett annat ställningstagande till frågan än som tidigare skett. Enligt ett av riksåklagaren till utskottet insänt yttrande av *överåklagaren i Stockholm* äger första lagutskottets uttalande år 1953 i ämnet fortfarande giltighet.

Något behov av den i motionen II: 127 ifrågasatta utredningen torde enligt *Svea hovrätt* ej för närvarande föreligga, varför hovrätten ej finner sig kunna tillstyrka den i motionen gjorda hemställan. Hovrätten uttalar vidare:

Enligt 1 § andra stycket sista punkten lagen den 13 april 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. stadgas att ersättning ej må utgå om det med hänsyn till omständigheterna ej är skäligt att ersättning gives. Under förarbetena till detta stadgande uttalades att ersättning må vägras om anledning till misstanke alltjämt kvarstår mot den häktade eller dömda. En dylik misstanke måste emellertid, såsom ock av förarbetena framgår, vara av betydande styrka för att kunna påverka ersättningsfrågan. Enligt hovrättens mening bör därför ifrågavarande stadgande tolkas så att ersättning i princip skall utgå, även om misstanke skulle kvarstå; det bör endast undantagsvis förekomma att ersättning förvägras på denna grund.

Såvitt hovrätten har sig bekant, har vad sålunda anförts — oaktat det av

motionären åsyftade motivuttalandet — vunnit tillämpning vid prövning av de ersättningsanspråk varom här är fråga. Det måste därför antagas vara väl sörjt för att berättigade ersättningskrav skall tillgodoses. Ifrågavarande bestämmelse, tolkad på sätt här ovan angivits, synes ej heller stå i strid mot den av Sverige ratificerade Europarådets konvention av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Sveriges advokatsamfund, genom dess styrelse, tillstyrker motionen II: 127 under förklaring att styrelsen alltjämt har den uppfattning som redovisades i styrelsens yttrande över 1953 års motion i ämnet. Ur sistnämnda yttrande, till vilket styrelsen hänvisar, må här återges följande.

Det kan visserligen rent känslomässigt sett stundom framstå såsom stötande, om ersättning lämnas även till en person, mot vilken i själva verket ganska stark misstanke kvarstår, ehuru bevisningen icke ansetts tillräcklig för fällande dom. Enligt styrelsens mening bör emellertid den som icke kunnat överbevisas om att ha begått det brott, för vilket han anhållits eller häktats, rättsligt sett betraktas och behandlas som oskyldig. I enlighet härmed bör han också vara berättigad till ersättning, i den mån icke sådana förhållanden föreligga som omförmälas i 1 § andra stycket första punkten lagen den 13 april 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. Regeln i andra punkten i samma stycke bör sålunda enligt styrelsens mening icke bibehållas, såvitt därigenom möjlighet beretts den prövande myndigheten att vägra ersättning med den — låt vara icke öppet uttalade — motiveringen att anledning till misstanke kvarstår. Så länge sistnämnda regel bibehålles i lagen föreligger alltid viss risk för att ersättning stundom vägras, trots att de kvarstående misstankarna i verkligheten sakna fog. Detta förhållande innebär en större olägenhet än den omständigheten att en eller annan frikänd person erhåller ersättning, ehuru han i verkligheten är skyldig.

Utskottet

I förevarande utlåtande behandlar utskottet två olika motioner, varigenom aktualiseras frågan om det allmännas skadeståndsskyldighet, särskilt på grund av straffprocessuella frihetsinskränkningar. Såsom framgår av den tidigare redogörelsen finns icke någon allmän reglering beträffande skadeståndsskyldighet för stat och kommun inom den offentlighetsrättsliga verksamheten. Lagstiftning föreligger emellertid på några områden, där behovet varit uppenbart. Av särskilt intresse i detta sammanhang är 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. Enligt denna lag utgår efter prövning av domstol under vissa betingelser skadestånd av allmänna medel för förlust och lidande som vållats av frihetsinskränkningar på grund av beslut eller domar som sedermera ändrats eller upphävts. I fråga om bl. a. den som häktats eller anhållits är det en förut-

sättning för skadestånd att frikännande dom meddelats, åtalet nedlagts eller förundersökningen avslutats utan åtal. Vidare krävs att han icke försvårat utredningen eller själv orsakat åtgärden. Då det i annat fall med hänsyn till omständigheterna icke är skäligt skall enligt särskilt stadgande ersättning ej utgå. Av lagens förarbeten framgår att på grund av sistnämnda bestämmelse skadestånd avsetts böra vägras i vissa fall om anledning till misstanke alltjämt kvarstår mot den som blivit föremål för tvångsåtgärden.

I motionen II: 686 hemställes att lagstiftning genomföres beträffande det allmännas skadeståndsansvar inom den offentlighetsrättsliga verksamheten, varvid särskilt bör övervägas ändring av 1945 års lag. Även i motionen II: 127 begäres översyn av nämnda lag. I båda motionerna betecknas det nämligen såsom stötande att en person, som häktats eller utsatts för annan frihetsinskränkning och därefter frikänts av domstol eller befriats från tvångsåtgärden utan att ha åtalats, skall kunna vägras ersättning på grund av en kvarstående misstanke att han trots allt begått brottet.

Vad beträffar ifrågakommande frågor rörande 1945 års lag har inom utskottet gjorts följande överväganden. Enligt utskottets mening kan ej ifrågakomma att den som utsatts för frihetsinskränkning men därefter frikänts eller ej åtalats alltid skall vara berättigad till ersättning. Detta skulle nämligen i en del fall kunna medföra mindre tillfredsställande resultat. Som exempel må nämnas att ingen tvekan råder om den misstänktes skuld, men åtal underlåts för att denne är sinnessjuk, eller åtalet ogillats på grund av preskription. Ej heller bör ersättning utgå då vederbörande försvårat utredningen eller själv, t. ex. genom sanningslös bekännelse, föranlett tvångsåtgärden. I vissa fall synes emellertid regeln att kvarstående misstanke utgör hinder för ersättning, vilken regel icke är uttryckligen angiven i lagtexten, kunna medföra risk för att gottgörelse vägras, trots att den kvarstående misstanken i verkligheten saknar fog. Enligt utskottets mening bör den som varit utsatt för tvångsåtgärd av ifrågakommande art utan att själv ha orsakat den eller försvårat utredningen i princip vara berättigad till skadestånd om åtgärden hävts på grund av bristande bevisning eller om på grund därav frikännande dom meddelats. Lagen bör därför göras till föremål för översyn så att icke enbart kvarstående misstanke skall betaga någon rätten till skadestånd. Spörsmålet måste emellertid ses i samband med en allmän reform inom skadeståndsrätten. I ärendet har det upplysts att inom justitiedepartementet pågår arbete för att i samverkan med övriga nordiska länder och på grundval av tidigare utredningar åstadkomma förslag till ny lagstiftning på skadeståndsrättens område. Det är därför enligt utskottet för närvarande icke påkallat att något initiativ tages av riksdagen i de genom motionerna väckta frågorna. Vad utskottet anfört i utlåtandet torde emellertid böra övervägas vid lagstiftningsarbetet och därför bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,
att riksdagen i anledning av förevarande motioner,
a) II: 127 och
b) II: 686,
i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte giva till känna vad utskottet i det föregående anført.

Stockholm den 28 april 1966

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Erik Svedberg, fröken Mattson, herrar Ernulf, Arvidson, Helge Karlsson och fru Lilly Ohlsson;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, fru Kristensson, fru Löfqvist, herr Gustafsson i Borås, fröken Bergegren, herrar Johansson i Dockered, Martinsson och Jönsson i Malmö.