

INSTITUTET
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING
[CXXXIX]

BERTIL BENGTSSON
DET ALLMÄNNAS
ANSVAR

ENLIGT SKADESTÅNDSLAGEN

HÖGSTA DOMSTOLENS BIBLIOTEKET

Andra upplagan

Ex2
NORSTEDTS JURIDIK

Skadeståndsrätt

Högsta domstolens bibliotek



2 6120 009 038

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

NORSTEDTS
JURIDIK

INSTITUTET FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING [CXXXIX]

Bertil Bengtsson

Det allmännas ansvar
enligt skadeståndslagen

ANDRA UPPLAGAN

HÖGSTA DOMSTOLENS KANSLI
BIBLIOTEKET

NORSTEDTS JURIDIK

Adress till förlaget:

Norstedts Juridik AB, Box 6472, 113 82 Stockholm

Fax 08-690 90 70, telefon 08-690 91 00

Beställningar:

Norstedts Juridik AB, Kundtjänst

Box 6454, 113 82 Stockholm

Fax 08-690 90 30, telefon 08-690 96 96

Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen

Bertil Bengtsson

Upplaga 2:1

ISBN 91-39-00014-1

© 1996 författaren och Norstedts Juridik AB

Sättning: KK Grafiska AB (960070), Stockholm

Tryck: Gotab, Stockholm, 1996

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av Norstedts Juridik AB, är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande: genom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

Förord till första upplagan

Det är nu snart 18 år sedan ett skadeståndsansvar infördes för staten och kommun vid myndighetsutövning i och med skadeståndslagen. Särskilt under 1980-talet har åtskillig rättspraxis tillkommit som klargör rättsläget på många punkter. År 1989 har vidare vissa ändringar skett i skadeståndslagens regler om statens och kommunernas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Det är visserligen inte fråga om någon radikal utvidgning av ansvaret – på sina håll har lagstiftningen kallats en skenreform – men den ändrar ändå rättsläget på ett sätt som kan ställa till problem i rättstillämpningen. Det är ovisst hur länge detta rättstillstånd kan vara: en parlamentarisk utredning har tillsatts på området med sikte på ytterligare skärpning av ansvaret i vissa situationer. Reformarbetet kan emellertid ta sin tid, och man kan vänta att den regel om skadestånd för fel och försumelse som nu gäller kommer att förbli huvudregeln också i fortsättningen.

Dessa omständigheter tillsammans kan motivera en kort framställning av de aktuella reglerna på området. Den är delvis upplagd som ett sorts supplement till mina tidigare böcker på området – Skadestånd vid myndighetsutövning I (1976) och II (1978) – men på åtskilliga punkter har det nya rättsläget krävt en mera ingående behandling. Tyngdpunkten ligger i alla händelser på de förändringar 1989 års lagstiftning har medfört.

Det bör nämnas att den promemoria (Ds 1989:12) som ligger till grund för den nya lagstiftningen har författats av mig själv. De långa citaten därifrån beror alltså på praktiska skäl, inte på någon särskild vördnad för lagstiftarens tankegångar.

Uppsala i januari 1990

Bertil Bengtsson

Förord till andra upplagan

Sedan första upplagan kom ut, har åtskillig ny rättspraxis och en del kortare rättsvetenskapliga uppsatser tillkommit på området. I ett utredningsförslag (SOU 1993:55) föreslås en viss utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar, men hur det går med det förslaget är än så länge oklart. Eftersom boken är utsåld, finns det ändå anledning att redan nu ge ut en ny upplaga, där nytt material beaktats. Möjligen kunde bl.a. inträdet i EU ha motiverat en mera genomgripande omarbetning, trots att skadeståndslagens regler på området är oförändrade. Än så länge är dock verkningarna svåra att överblicka, och jag har bara berört problemet i korthet på några ställen i boken.

Uppsala i maj 1996

Bertil Bengtsson

Innehåll

Förord 5

Förkortningar 9

1. Inledning 11

- 1.1 Allmänna anmärkningar 11
- 1.2 Ansvarssystemet i stort 14
- 1.3 Förarbetena till 1989 års reform 18
- 1.4 Allmänna synpunkter bakom de nuvarande ansvarsreglerna 21
- 1.5 Ansvar och den förvaltningsrättsliga utvecklingen 31

2. Samband med myndighetsutövning 38

- 2.1 Allmänt 38
- 2.2 Allmänna utgångspunkter för avgränsningen 41
- 2.3 Allmänt om verksamhet som utgör myndighetsutövning 43
- 2.4 Utvecklingen efter 1972 45
- 2.5 Fel eller försummelse vid myndighetsutövning 47
- 2.6 Delegerad myndighetsutövning 53

3. Vållandebedömningen; allmänna frågor 57

- 3.1 Bakgrund 57
- 3.2 Lagändringen år 1989; allmän innebörd 61
- 3.3 Närmare om ansvarsregeln 64

4. Vållandebedömningen i särskilda situationer 71

- 4.1 Inledande anmärkningar 71
- 4.2 Felskrivning, felräkning och liknande fel 72
- 4.3 Åsidosättande av författningsföreskrift 73
- 4.4 Felaktig rättstillämpning i övrigt 75
- 4.5 Felaktig bevisvärdering m.m. 81
- 4.6 Skönsmässig bedömning 85
- 4.7 Gynnande beslut 86

8 *Innehåll*

4.8	Dröjsmål	87
4.9	Underlåtenhet att hindra skada	91
4.10	Försummad service	92
4.11	Fel vid kontrollverksamhet	93
4.12	Felaktiga upplysningar och råd	98
4.13	Andra skadegörande uttalanden	102
4.14	Annat skadegörande handlande	103
5.	Passivitet och annan medverkan av den skadelidande	108
5.1	Allmänt	108
5.2	Passivitetsregelns tillämpning	109
5.3	Passivitetsregelns avskaffande	110
5.4	Rättsläget vid underlåtet överklagande m.m.	114
5.5	Andra medvållandefall	116
6.	Beslut av de högsta statsmakterna och dömande instanserna	119
6.1	Beslut av de högsta statsmakterna	119
6.2	Beslut av de högsta dömande instanserna	123
7.	Några andra frågor	125
7.1	Skadeståndet	125
7.2	Kretsen av ersättningsberättigade	126
	Lagtext till 3 kap. SkL efter 1989 års ändringar	133
	Citerade rättsfall	135
	Sakregister	137

Förkortningar

Bengtsson I	B. Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I (1976)
Bengtsson II	B. Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II (1978)
DepCh	Departementschefen
Ds	Departementsserie
FFR	Försäkringsjuridiska föreningens rättsfallssamling
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
Hellner	J. Hellner, Skadeståndsrätt (5 uppl. 1995)
JK	Justitiekanslern(s beslut)
JR	Justitieråd
JT	Juridisk tidskrift
LU	Lagutskottet(s betänkande)
Marcusson	Lena Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (1989)
NAT	Nordisk administrativt tidsskrift
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd. I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avd. II
PBL	Plan- och bygglagen
PM 1989	Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, Ds 1989:12
Prop.	Proposition
Prop. 1972	Prop. 1972:5 (skadeståndslagen m.m.)
Prop. 1989	Prop. 1989/90:42 (det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen)
RB	Rättegångsbalken
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen
RFS	Rättsfall – Försäkring och skadestånd
RH	Rättsfall från hovrätterna
SFS	Svensk författningssamling
SkL	Skadeståndslagen (1972:207)

SkU	Skatteutskottet(s betänkande)
SOU	Statens offentliga utredningar
Strömberg	Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (17 uppl. 1995)
SvJT	Svensk juristtidning
UB	Utsökningsbalken

1. Inledning

1.1 Allmänna anmärkningar

Den reform som år 1972 genomfördes angående det allmännas ansvar, samtidigt med SkL:s tillkomst, blev inte mycket uppmärksammas. Ändå var det ett betydelsefullt steg som lagstiftaren tog. Tidigare hade den som lidit skada vid myndighetsutövning på grund av fel och försummelse av en offentlig funktionär endast möjlighet att kräva skadestånd av funktionären själv; denne hade då i allmänhet gjort sig skyldig till tjänstefel och var skadeståndsskyldig på grund av detta brott.¹ Nu infördes ett skadeståndsansvar för hans offentliga arbetsgivare, samtidigt som skadeståndsskyldigheten markant lindrades för den skadevällande funktionären själv (se 4:1 SkL, där »synnerliga skäl» krävs för ansvar). I princip var det fråga om ett statligt eller kommunalt ansvar för anställdas vållande – ett principalansvar – av samma typ som enskilda arbetsgivares skadeståndsskyldighet enligt 3:1. Ansvaret omfattade också ren förmögenhetsskada (alltså ekonomisk förlust utan samband med fysisk skada; se 1:2 SkL) och gick på detta sätt längre än det allmänna principalansvaret (jfr 3:1 1 st.). Utanför myndighetsutövningens område svarade däremot staten och kommunerna som arbetsgivare enligt regeln i 3:1.

Från huvudregeln om statens och kommuns ansvar i 3:2 SkL för fel och försummelse vid myndighetsutövning gjordes visserligen en rad undantag i de följande paragraferna, vilka motiverades främst av statsmakternas farhågor för de ekonomiska konsekvenserna av ett utvidgat ansvar. Den s.k. standardregeln (3:3 SkL) medförde att det allmänna ibland undgick att svara för sina funktionärers vållande, nämligen om trots vållandet inte skäliga krav på verksamheten kunde anses åsidosatta (jfr nedan 3.1). »Passivitetsregeln» i 3:4 SkL kunde leda till att skadeståndet bortföll eller kraftigt nedsattes, om den skadelidande varit oförsiktig nog att inte överklaga ett ofördelaktigt myndighetsbeslut (se 5.1 nedan). En särskild bestämmelse i 3:5 kunde leda till att ersättningen till en företagare för ren förmögenhets-

1 Se om rättsläget före 1972 Bengtsson I s. 8 ff. med hänvisningar.

skada nedsattes efter en skälighetsbedömning. Och möjligheten att föra talan på grund av fel av de högsta statsmakterna och de högsta dömande instanserna var i hög grad inskränkta (3:7 SkL; se närmare 6 nedan). Till detta kom den allmänna begränsningen, att om ett fel i offentlig verksamhet inte kunde anses ha inträffat »vid myndighetsutövning» – t ex fel vid statlig affärsverksamhet eller kommunal serviceverksamhet – något ansvar inte inträdde för ren förmögenhetsskada. – Men det allmännas skadeståndsskyldighet var ändå erkänd i princip, och den enskildes möjlighet till ersättning var, i motsats till vad som ofta påståtts, ganska goda när verkligen ett vållande kunde konstateras.

Trots detta gjorde man inte mycket väsen av reformen vare sig från statsmakternas sida eller på annat håll. Ofta förbisågs den – också av advokater – och allt tydde på att den skulle bli långt billigare för det allmänna än man hade befarat. Under större delen av 1970-talet var skadeståndskraven fåtliga och vanligen av ringa omfattning. Så småningom har emellertid reglerna uppmärksamrats av enskilda skadelidande, och både ersättningskrav och processer har blivit allt vanligare. I motsats till många andra skadetyper är förmögenhetsförluster på grund av felaktiga myndighetsbeslut vanligtvis omöjliga att försäkra på den skadelidandes sida; hans enda möjlighet att få kompensation är att göra det allmänna ansvarigt. Här är tydligen ett område, där den vanliga tendensen att försöka ersätta skadeståndsreglerna med ett försäkringssystem knappast kan få betydelse. Samtidigt som jurister och allmänhet så småningom fått upp ögonen för att det faktiskt finns utsikter att få skadestånd från det allmänna, har man kritiserat att denna nyupptäckta möjlighet inte går längre än den gör. Några uppmärksammade fall där domstolarna vägrat den enskilde ersättning gjorde ersättningsmöjligheten till en politisk stridsfråga.

Efter åtskillig riksdagsdiskussion (se 1.3 nedan) tog justitieministern i slutet av 1988 initiativ till en snabbutredning med syfte att utvidga det allmännas ansvar vid myndighetsutövning. På grundval av denna utredning skedde hösten 1989 vissa lagändringar, som trätt i kraft den 1 januari 1990. Ändringarna gick ut på att de nämnda bestämmelserna i 3:3, 3:4 och 3:5 SkL upphävdes och att en mindre jämkning gjordes i 3:7 SkL (se lag om ändring i SkL, 1989:926).² – Den nya lagtexten har tagits in i denna framställning efter avsnitt 7.

Reglerna om stats och kommuns skadeståndsskyldighet *utanför* området

2 Förarbeten: Ds 1989:12 (cit PM 1989); prop. 1989/90:42 (cit prop. 1989); 1989/90 LU 10.

för myndighetsutövning är däremot oförändrade sedan 1972. De motsvarar alltså vad som gäller i enskild verksamhet. Någon rättspraxis av särskilt intresse för det allmännas ansvar har inte förekommit om dessa frågor. I fortsättningen skall jag inte närmare beröra skadeståndsskyldigheten i sådana förhållanden.

I de böcker jag nämnt i förordet – Skadestånd vid myndighetsutövning I och II – har jag utförligt kommenterat de ursprungliga reglerna om det allmännas ansvar på det aktuella området (och dessutom reglerna om arbetstagares ansvar vid myndighetsutövning). Genom den nya lagstiftningen har emellertid ansvaret delvis fått andra förutsättningar och i någon mån annan räckvidd. Sedan de båda arbetena gavs ut har vidare tillkommit åtskilliga prejudikat främst från HD; några av dem har mindre betydelse efter 1989 års lagändringar, men rättsläget har ändå klarnat på en del omstridda punkter. Beslut av den skadereglerande instansen på statens sida – JK – publiceras sedan 1981; också detta material innehåller mycket av intresse. Dessutom har naturligtvis förekommit åtskillig lagstiftning på den offentliga rättens område, dock utan att gränsdragningen för begreppet myndighetsutövning ändrats på något väsentligt sätt. – Framställningen koncentreras på de förändringar som skett i rättsläget; på punkter där min äldre framställning alltså har full aktualitet har jag ofta nöjt mig med att hänvisa till dessa avsnitt.

Den juridiska litteraturen om dessa frågor är i övrigt ganska sparsam. Det allmännas ansvar behandlas dock från vissa synpunkter i Jan Kleinemans doktorsavhandling *Ren förmögenhetsskada* (1987) och i ett par senare artiklar av honom.³ Vidare kan hänvisas till Jan Hellners framställning i *Skadeståndsrätt*, utvidgad i den senaste upplagan (1995) och en ganska tidig uppsats av Ole Westerberg.⁴ Bl.a. ett par artiklar av Bill Dufwa berör också frågor som behandlas i fortsättningen.⁵

Utländsk rätt skall endast beröras på enskilda punkter, där den har större intresse för Sveriges del. Nordisk rätt på området visar många likartade drag; den särskilda norska och finländska lagstiftningen om dessa frågor har tillkommit ungefär samtidigt med den svenska efter nordiskt samarbete på området, medan dansk lag saknar särskilda regler om skadestånd vid myndighetsutövning. –

3 Se särskilt JT 1991–92 s. 63 ff., där han bl.a. förordar att särregleringen i 3:2 SkL avskaffas (s. 92 ff.).

4 Se festskriften *Svensk rätt i omvandling* (1976) s. 629 ff.

5 Se SvJT 1986 s. 588 ff. och Festskrift till Sveriges Advokatsamfund (1987) s. 173 ff. (delvis också om andra skadeståndsfrågor). – Debattinlägg förekommer också av Bengtsson i SvJT 1988 s. 610 ff. och av Annika Gustafsson och Curt Riberdahl i SvJT 1989 s. 336 ff.

Här bör särskilt nämnas två värdefulla nordiska doktorsavhandlingar om dessa frågor: dansken Henning Skovgaards Offentlige myndigheders erstatningsansvar (1983) och norrmannen Viggo Hagströms Offentligrettslig erstatningsansvar (1987).

1.2 Ansvarssystemet i stort

En kort översikt bör till en början ges av ansvarssystemet enligt SkL efter 1989 års lagändringar.

Alltjämt gäller särskilda regler för det allmännas ansvar vid myndighetsutövning. Vad detta begrepp närmare innebär skall behandlas senare (i avsnitt 2); tills vidare skall framhållas det karakteristiska draget att den enskilde står i beroendeförhållande till myndigheten, som bestämmer över hans rättigheter och skyldigheter på ett sätt som inte förekommer i privaträttsliga sammanhang. Ansvaret för staten och kommun är skärpt i dessa situationer.⁶ Ren förmögenhetsskada – den viktigaste typen av skada vid myndighetsbeslut – likställs numera helt med person- och sakskada i lagtexten. Samma regel om ansvar för vållande gäller vid alla typer av skada (frånsett vid sådan ideell skada som omtalas i 1:3 SkL). Dessutom är ansvaret enligt 3:2 utvidgat till att gälla också skada som vållas vid myndighetsutövning bedriven av annan än staten eller kommun, om det är fråga om »verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar»; ett exempel som vanligen anförs är den kontrollverksamhet som anförts AB Svensk bilprovning. Staten och kommunen ansvarar alltså för självständiga medhjälparens vållande i dessa situationer – något som bara undantagsvis är fallet vid privat verksamhet, såvitt gäller ansvar utom kontraktsförhållanden.

Resultatet blir att ansvarsregeln i 3:2 på flera sätt är strängare än enligt 3:1, samtidigt som de särskilda inskränkningar i ansvaret som föreskrevs i 3:3–3:5 numera är avskaffade. För den skadelidande är det därför praktiskt taget alltid en fördel, om skadan kan anses vållad vid myndighetsutövning. I andra sammanhang har staten och kommunen samma ansvar som enskilda företag.

6 Begreppet myndighetsutövning behandlas för skadeståndsrättens del med stor utförlighet i Bengtsson I, §§ 3 och 4. Om begreppet i allmänhet se H. Strömberg i FT 1972 s. 233 ff. och Lena Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (1989) kap. 5 med ytterligare hänvisningar (om skadestånd särskilt s. 202 ff.).

Det bör emellertid framhållas, att i fråga om ansvar i *kontraktsförhållanden* det inte är samma fördel att påstå myndighetsutövning, bl.a. eftersom detta ansvar omfattar alla sorters ekonomisk skada. (Detsamma gäller ansvaret i vissa kontraktsliknande förhållanden, jfr särskilt NJA 1987 s. 692.) I kontraktsförhållanden svarar man också i princip mot medkontrahenten för alla medhjälpares fel.⁷

Övriga regler i 3 kap. SkL står däremot kvar i stort sett oförändrade. I 3:6 föreskrivs en särskild möjlighet att jämka ansvar för det allmänna, liksom för andra arbetsgivare, när en arbetstagare eller annan funktionär vållat sakskada; förutsättningen är att det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar och försäkringsmöjligheter. Det är alltså inte fråga om någon särregel för skada vid myndighetsutövning. Framför allt skall bestämmelsen tillämpas på återkrav från försäkringsbolag som ersatt skadan. Jämkningsen blir enligt motiven aktuell bara vid större krav, som överstiger försäkringsbeloppet vid vanlig ansvarsförsäkring, och regeln har hittills i praktiken fått ringa betydelse.⁸

Regeln i 3:7 SkL innebär en viktig inskränkning i den skadelidandes möjlighet att föra talan om ersättning enligt 3:2. Talan tillåts i princip inte med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller vissa domstolar – HD, regeringsrätten, den numera avskaffade försäkringsöverdomstolen; inte heller med anledning av beslut av lägre myndighet som efter överklagande prövats av regeringen eller de nämnda domstolarna utan att den skadelidande haft framgång. Undantag gäller bara när beslutet upphävs eller ändrats. Om inte den skadelidande kan visa detta tas alltså inte en skadeståndstalan upp till prövning.

En regel av rent rättstekniskt intresse förekommer i 3:8; den avser avgränsningen mellan bestämmelserna i 3 kap. SkL och trafikskadelagen. Paragrafen skall inte beröras närmare i fortsättningen. (Jfr härom Skadestånd vid myndighetsutövning II, 11.3.) – I 3:9 föreskrivs att staten eller kommun inte ansvarar enligt 3 kap. på grund av fel eller försummelse vid lotsning. Bestämmelsen ger uttryck för en traditionell sjörättslig princip: fast lotsen är anställd av det allmänna är det redaren för det lotsade fartyget som svarar för hans fel. (Se Skadestånd vid myndighetsutövning II, 11.4.)

Bestämmelsen i 3:10 SkL innehåller en särskild regel om var talan mot staten om skadestånd enligt 3:2 skall väckas, när den grundas på dom eller

⁷ Jfr om dessa frågor Bengtsson I, 3.6.

⁸ Se dock HD:s dom DT 34, 29.2.1996.

beslut av allmänna domstolar eller regeringsrätten, beslut i anledning av regeringen eller riksdagen eller beslut eller åtgärd av vissa befattningshavare – utom domare bl.a. justitiekanslern, justitieombudsman och riksåklagaren. Innebörden är i stora drag att talan i anledning av fel, som påstås vara begånget av allmän underrätt eller av en domare där, väcks i hovrätt och att talan i övriga fall som paragrafen omfattar väcks i Högsta domstolen.

Vid sidan av SkL förekommer viss speciell lagstiftning om ersättning vid särskilda typer av myndighetsutövning. Ett ansvar beroende av vållande föreskrivs i 19 kap. 19 § 1 st. jordabalken, som gäller skadeståndsskyldighet för staten när skada inträffar till följd av fel eller försummelse i inskrivningsväsendet. Bestämmelsen innehåller en regel om jämkning vid medvållande; däremot saknas motsvarighet till de tidigare reglerna i 3:3–3:5 och till 3:7 SkL. – I 9 § lagen (1973:98) om inskrivningsregister stadgas ett strikt ansvar för staten, vilket grundas på tekniskt fel i inskrivningsregister eller viss anordning som är ansluten till registret; i övrigt motsvarar ansvaret den nämnda skadeståndsskyldigheten enligt jordabalken. (Jfr även de speciella ersättningsreglerna i 18 kap. 4 § och 19 kap. 19 § 2 st. jordabalken, som syftar att skydda godtroende skadelidande i vissa andra fall.) – Lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning föreskriver i 1 och 2 §§ ett strikt ansvar för frihetsberövanden, reseförbud m.m. som varat längre än 24 timmar i sträck och på vissa sätt visat sig oberättigade. Enligt 3 § svarar staten strikt också vid andra frihetsberövanden, om det finnes uppenbart att frihetsberövandet var utan grund. Vissa sällan tillämpade begränsningar finns i ersättningsskyldigheten om den skadelidande medverkat till frihetsinskränkningen eller i annat fall det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår, dock ej på grund av kvarstående misstanke om brott (4 §). Ersättning ges inte bara för ekonomisk skada utan också för lidande (5 §).⁹ År 1992 har vidare tillkommit en lag om offentlig upphandling som minskat SkL:s betydelse på detta område.¹⁰

I detta sammanhang kan nämnas, att i Danmark, Finland och Norge det gäller en delvis liknande ordning som enligt SkL. Den rättslikhet som förekommer är som nämnt väsentligen resultatet av ett nordiskt lagstiftningssamarbete från

⁹ Den nämnda speciallagstiftningen behandlas närmare i Bengtsson II § 12.

¹⁰ Se härom Hellner s. 466 ff.

1950-talet och framåt; skillnaderna var dessförinnan betydligt mera markerade. I samtliga övriga länder går dock ansvaret på vissa punkter längre än i Sverige.

I *Danmark* saknas speciella regler om det allmännas ansvar vid myndighetsutövning; erstatningsansvarsloven (av 1984) innehåller inga särbestämmelser härom. Det allmänna ansvaret för arbetsgivare enligt Danske Lov 3–19–2, som föreskriver att arbetsgivaren svarar för sina anställdas oförsvarliga skadegörande handlingar i tjänsten, gäller också i offentligrättsliga förhållanden. Både tillämpningen av detta ansvar för vållande och möjligheten till ett ansvar oberoende av vållande är i viss mån oklar och omstridd. – Enligt den *norska* lov om skadeserstatning (1969) gäller för det allmänna i princip samma regler som för andra arbetsgivare. Arbetsgivaren svarar enligt § 2–1 för sina arbetstagares vållande i tjänsten, varvid hänsyn skall tas till »om de krav skadelidte med rimlighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tillsidesatt»; denna formulering, som kan sägas motsvara den tidigare svenska standardregeln, tar alltså sikte på all offentlig och privat verksamhet, inte bara på myndighetsutövning. I övrigt gäller bara den särregeln för offentlig verksamhet att arbetsgivarens ansvar kan jämkas om skadan beror på beslut av offentlig myndighet och den skadelidande utan rimlig grund har underlåtit att försöka få beslutet ändrat (§ 2–2, 2 st.). – Största likheten med den ursprungliga svenska regleringen uppvisar den *finländska* SkL av 1974, vilken bl.a. i denna del har påtagligt påverkats av 1972 års svenska lagstiftning. Offentligt samfund är skyldigt att ersätta skada, som förorsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, och det samma gäller annat samfund som på grund av författning handhar offentlig uppgift (3:2 1 st.); motsvarigheter till standardregeln och passivitetsregeln förekommer (3:2 2 st. resp 3:4), däremot inte till den tidigare regeln i 3:5 svenska SkL om ren förmögenhetsskada i näringsverksamhet. Ersättningstalan för skada orsakad genom beslut av statsrådet, ministerium, statsrådets kansli, domstol eller domare får bara väckas om beslutet ändrats eller upphävs eller den felande funnits skyldig till brott i tjänsten eller ålagts att ersätta skadan, och om förvaltningsbeslut överklagats till vissa högsta instanser gäller motsvarande (3:5 finländska SkL).

Här förbigår jag den speciallagstiftning om strängare ansvar som förekommer i de olika länderna, likaså de tendenser till sådant ansvar som framträtt i rättstillämpningen, särskilt i Norge.¹¹

I detta sammanhang kan också erinras om att det *personliga* skadeståndsansvaret för skador som en funktionär vållar genom fel eller försummelse i tjänsten enligt svensk rätt är lindrat i förhållande till allmänna regler. Enligt 4:1 SkL ansvarar han, liksom andra arbetstagare, »endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning,

11 Jfr särskilt Hagström, Offentligrättslig erstatningsansvar, Del II, med hänvisningar.

den skadelidandes intresse och övriga omständigheter». Vid offentlig verksamhet svarar han huvudsakligen vid uppsåt eller grov oaktsamhet.

Som framgår av fortsättningen har 1989 års ändringar i SkL sammanställts med en ungefär samtidig reform av det *straffrättsliga* tjänsteansvaret för anställda. Enligt 20:1 BrB i dess nya lydelse skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel; om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, döms dock inte till ansvar. – Lagstiftningen innebär att man på en väsentlig punkt återgått till den ordning som gällde före år 1976: varje oaktsamhet kan medföra straffansvar. En annan sak är att vid obetydlig oaktsamhet det kan vara särskild anledning att anse gärningen som ringa och fria från straff. Eftersom området för straff och skadestånd såtillvida sammanfaller som samma samband krävs med myndighetsutövning, saknar den skadelidande vanligen anledning att åberopa den straffrättsliga regleringen.

1.3 Förarbetena till 1989 års reform

Lagmotiven till reglerna om skadestånd vid myndighetsutövning i 1972 års SkL var ovanligt utförliga, om också inte i kommittébetänkandet (SOU 1958:43) så dock i propositionen (1972:5). En mängd konkreta tillämpningsfrågor behandlades ingående. Detsamma gäller inte de senaste lagändringarna, som tillkom tämligen hastigt – delvis som resultatet av ett politiskt tryck inom riksdagen. Bakgrunden var en rad riksdagsmotioner om dessa frågor, mestadels föranledda av konkreta skadefall som bedömts av domstol eller av JK som ett led i den statliga skaderegleringen. Från senare år kan nämnas följande.

I anledning av en motion om det allmännas ansvar uttalade lagutskottet (LU 1986/87:2) att det inte förelåg några sådana omständigheter som talar för en skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. Utskottet ville här hänvisa till vad JK anfört i sitt remissyttrande över den aktuella motionen. Enligt JK kunde de begränsningar eller inskränkningar i det allmännas ansvar som gavs i

3:3–3:7 §§ SkL inte anses innebära att det allmänna i praktiken går fritt från skyldighet att ersätta skador uppkomna genom vårdslöshet vid myndighetsutövning i många situationer, där enskilda, t.ex. företag, i jämförbara fall skulle vara skadeståndsskyldiga. De angivna begränsningarna i ansvaret tillämpades för övrigt, framhöll JK, i förhållandevis liten utsträckning. JK ansåg att de nuvarande bestämmelserna i 3 kap. 2 § SkL om det allmännas ansvar vid myndighetsutövning gav enskilda och företag som led skada genom slarv och okunnighet från myndigheternas sida ett fullgott skydd. – Till vad JK sålunda anförde ville utskottet lägga att en skadelidande som inte delar JK:s bedömning i ett skadeståndsärende alltid har möjlighet att väcka talan vid allmän domstol. I sammanhanget ville utskottet också framhålla att den kritik som i den allmänna debatten förts fram mot möjligheterna för enskilda att få skadestånd av staten delvis kunde bero på att olika åtgärder från offentliga tjänstemäns sida i allmänhetens ögon kunde uppfattas som myndighetsutövning men i själva verket föll utanför det skadeståndsrättsliga begreppet myndighetsutövning. Utskottet påpekade särskilt de gränsdragningsproblem som kunde uppkomma när tjänstemän inom ramen för myndigheternas serviceansvar lämnade uppgifter om sakförhållanden till enskild, något som fått större betydelse genom den nya förvaltningslagen (1986:223).¹² Reservation förekom i utskottet. Betänkandet godtog av riksdagen.

Hösten 1988 tog lagutskottet ånyo upp frågan med anledning av sex motioner i ämnet (1988/89:LU2). Utskottet erinrade om att riksdagen under senare år vid flera tillfällen, senast våren 1987 (LU 1986/87:16) avslagit motionsyrkanden med samma syfte som de nu redovisade. I sina av riksdagen godkända betänkanden i ärendena hade utskottet funnit att några omständigheter inte förelegat som talat för en skärpning av skadeståndsansvaret för det allmänna. På lagutskottets begäran hade justitiekanslern (JK) yttrat sig över de nu aktuella motionerna. Yttrandet gav inte belägg för att det tillkommit nya omständigheter som borde föranleda ett ändrat ställningstagande från riksdagens sida i frågan om behovet av en utredning om det allmännas skadeståndsansvar. En annan sak var som JK påpekat att det kunde finnas rättsområden som företer sådana särdrag att en utvidgning av skadeståndsansvaret kan vara motiverad. Sådana spörsmål fick emellertid enligt utskottets mening övervägas i samband med en översyn av bestämmelserna på det speciella rättsområdet. Utskottet ville här peka på att så också skett i samband med den översyn av bestämmelserna i betalningssäkringslagen som betalningssäkringsutredningen genomfört: i betänkandet (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkringslagen hade utredningen föreslagit att en gäldenär som lidit betydande skada till följd av beslut om betalningssäkring skall i princip ha rätt till ersättning av staten. Utskottet underströk att motionärernas önskemål i viss utsträckning blev tillgodosett om

förslaget genomfördes. Med det anförda avstyrkte utskottet bifall till motionerna i fråga.¹³ Också i detta ärende förekom reservation i utskottet. Riksdagen godtog dess betänkande.

Härefter gav justitieministern i januari 1989 en särskild utredningsman i uppdrag att se över reglerna i 3 kap. skadeståndslagen i syfte att vidga möjligheterna till skadestånd vid fel och försummelse i samband med myndighetsutövning. En promemoria (Ds 1989:12) med vissa reformförslag avlämnades i februari samma år och remissbehandlades. Den väckte åtskilliga invändningar – från kommunernas sida för att förslagen gick för långt, bl.a. från riksdagsoppositionens sida för att de var otillräckliga.¹⁴ På grundval av promemorian remitterades emellertid ett lagförslag till lagrådet i september 1989, och efter dess granskning lades en proposition (1989/90:42) med samma lagtext fram för riksdagen i oktober samma år. Propositionen tog fasta på de förslag som promemorian innehöll, med undantag av en tilltänkt ändring i 3:2 SkL (ansvaret skulle utvidgas till att gälla skada »i samband med» i stället för »vid» myndighetsutövning). Riksdagen antog förslaget, alltså utan entusiasm från den borgerliga oppositionens sida. Där föreslogs bl.a. en längre gående möjlighet att av billighetsskäl tillerkänna skadelidande enskilda personer ersättning, oberoende av fel och försummelse hos myndigheterna.

Ungefär samtidigt tillsattes en parlamentarisk utredning för ytterligare översyn av de aktuella reglerna. Enligt direktiven skulle undersökas bl.a. utvidgning av det allmännas ansvar så att det inte krävde så nära samband med myndighetsutövning som för närvarande, vidare frågorna om ett strikt ansvar bör införas på vissa särskilda rättsområden och möjligheten till ersättning för annan än ekonomisk skada som uppkommit i samband med myndighetsutövning.

Utredningen resulterade i betänkandet (SOU 1993:55) *Det allmänna skadeståndsansvar*. Såvitt angår SkL:s bestämmelser, innebar förslaget inga sakliga ändringar i huvudregeln i 3:2, däremot en ny bestämmelse i 3:3 som utvidgade det allmännas ansvar för felaktig myndighetsinformation. Även om informationen inte ges vid myndighetsutövning, skall staten eller kommun ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar upplysningar, råd eller andra meddelanden. Undantag sker dock om informationen sker som ett led i affärsverksamhet, egendomsförvaltning, undervisning, vård eller omsorg. Tanken har varit, att den särskilda trovärdighet som en myndighet har även utanför den egentliga myndighetsutövningens område skulle motivera detta ansvar. Förslaget skall beröras i olika sammanhang i det följande.

Vidare föreslogs en ny lag om skadestånd vid vissa myndighetsåtgärder, som

13 1988/89:LU2 s. 19.

14 Som nämnt har jag författat utredningen; i varje fall såvitt gäller de nu aktuella lagändringarna håller jag väsentligen fast vid min ståndpunkt.

innebar en utbyggnad av lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Härigenom skulle det strikta ansvaret enligt den lagen utvidgas till att gälla även vid kortvariga frihetsberövanden och alla möjliga frihetsinskränkningar. Vidare skulle ett strikt ansvar införas vid vissa andra oriktiga ingrepp i den enskildes personliga integritet vilka inskränker hans grundlagsenliga rättigheter: vid påtvingade kroppsliga ingrepp och kroppsvsitation, husrannsakan, undersökning av brev och hemlig avlyssning. Möjligheterna att få ideellt skadestånd skulle bli större vid sådana myndighetsåtgärder som faller under denna lagstiftning (däremot inte om skadeståndet bara grundas på SkL).

Utredningsförslagen övervägs för närvarande i justitiedepartementet. Deras fortsatta öden får anses ovissa. Även den måttliga utvidgning av det allmännas ansvar som föreslås kan ses som betänkelig i nuvarande ekonomiska situation. Kanske man med tiden kan vänta att en och annan mindre kostsam delreform genomförs på grundval av betänkandet.

Av det sagda framgår, att 1989 års lagändringar utgör ett steg i riktning mot en ansvarsskärpning, varom de flesta – utom vissa företrädare för det allmännas ekonomiska intressen – tycks vara överens. Det kan vara ett förhållande att beakta vid tolkningen av lagens regler om skadestånd vid myndighetsutövning. Att ett regeringen överväger ett utredningsförslag i en fråga brukar å andra sidan vara ett skäl för en viss återhållsamhet i rättspraxis: man vill inte föregripa en lagstiftning genom alltför radikala grepp.

1.4 Allmänna synpunkter bakom de nuvarande ansvarsreglerna

Man kan anlägga synpunkter av två skilda slag på skadeståndsskyldigheten för det allmänna, särskilt vid myndighetsutövning. Bakom SkL:s reglering av dessa frågor kan sägas ligga ett *skadeståndsrättsligt* resonemang. Reformen tillkom i samband med införandet av ett arbetsgivaransvar för alla anställdas vållande, och till stor del liknande synpunkter låg bakom utvidgningen av ansvaret för staten och kommun. De begränsningar som samtidigt infördes grundade sig främst på farhågor för att reformen skulle bli för dyr. Också 1989 års lagändringar har tillkommit främst på grundval av skadeståndsrättsliga överväganden.

Man kan emellertid också anlägga *förvaltningsrättsliga* synpunkter på ansvaret; frågan blir hur reglerna går in i det förvaltningsrättsliga systemet och hur de kan väntas inverka på dess funktion. Från sådana synpunkter har man inte sällan haft invändningar mot reformplaner på området; inte

minst framträder de vid remissbehandlingen av promemorian. De skall något utförligare beröras i ett senare sammanhang (1.5).

De allmänna synpunkter som ligger bakom ansvaret, sådant det framträder efter 1989 års lagstiftning, har utförligast utvecklats i den nämnda promemorian. De har i allt väsentligt godtagits i propositionen och inte motsagts vid riksdagsbehandlingen av förslaget. I huvudsak anför följande.¹⁵

Idag lär det knappast råda delade meningar om att offentliga arbetsgivare, lika väl som privata, i princip bör svara för fel och försummelser av sina anställda. De allmänna skäl som finns för ett sådant ansvar gäller också här: arbetsgivaren har lättare än sina anställda att betala skadestånd i sådana fall och slå ut risken på ett kollektiv, eventuellt genom försäkring, och han kan på ett annat sätt än dessa organisera arbetet så att skaderisken blir så liten som möjligt. Diskussionen rör i stället närmast frågan, om det just vid myndighetsutövning framträder några speciella synpunkter som kan motivera, att reglerna avviker från vad som annars gäller.

Reglerna om skadestånd vid myndighetsutövning, som till en början stod i skymundan för andra frågor under 1970-talets reformarbete inom skadeståndsrätten, har så småningom kommit att framstå som en viktig del av SkL. Den sociala, ekonomiska och tekniska utvecklingen, liksom allt större krav som ställs på den offentliga sektorn i olika sammanhang, har lett till att myndigheternas möjlighet att ingripa i enskildas förhållanden och bestämma över deras rättigheter och skyldigheter på många områden vidgats utöver vad som gällde vid lagens tillkomst. Därmed ökar också riskerna för att de enskilda medborgarna tillfogas ekonomiska förluster som en följd av felaktiga myndighetsåtgärder. Skadeståndskrav av sådan anledning är numera betydligt vanligare än förr.

Att ett väsentligt behov av ersättning finns i dessa situationer kan inte bestridas. När personskada inträffar, täcks idag den enskildes förluster i de allra flesta fall av försäkringar av skilda slag – socialförsäkringar, kollektivavtalsgrundade försäkringar mot personskada, ansvarsförsäkringar, privata personförsäkringar. Något liknande gäller viktigare typer av sakskador, som brukar omfattas av företags- och hemförsäkring. Vid sådana skadetyper kan hans skydd på det hela taget anses tillfredsställande, om också det alltså har vissa luckor. När det gäller ren förmögenhetsskada kan däremot den enskilde normalt inte trygga sig genom försäkring, och de vanligaste fall där sådana skador inträffar utanför kontraktsförhållanden är utan tvivel mellanhavanden med myndigheter.

15 PM 1989 s. 13 ff. (Synpunkterna har delvis tagits med även i andra upplagan av detta arbete, eftersom de ganska väl belyser den allmänna inställningen bakom lagstiftningen.)

Det är naturligt att uppmärksamheten i ökad grad riktats mot denna del av skadeståndsrätten och att reglerna satts under diskussion, ofta i anslutning till konkreta avgöranden som gått den enskilde emot. I den juridiska litteraturen har visserligen reglerna fått en ganska sparsam behandling, men i den allmänna debatten har intresset varit stort. Som nämnt har frågan om en översyn av bestämmelserna vid flera tillfällen behandlats i riksdagen. — — — Också i andra sammanhang har reglerna kritiserats för att ge den enskilde otillräckliga ersättningsmöjligheter och även för att vara komplicerade och svårförståeliga. Ibland har man framhållit att de illa motsvarar vad den enskilde väntar sig från det allmännas sida, när dess myndigheter begått ett fel. Här har paralleller dragits med enskilda medborgares skyldigheter i vissa liknande fall.

I vissa avseenden kan denna kritik sägas skjuta över målet. Inte sällan bortser den från de ofrånkomliga olikheterna mellan myndighetsutövning och enskild verksamhet, och man tar inte heller hänsyn till att det allmännas ansvar för myndighetsutövning i praktiska fall tvärtom går längre än vad som skulle gälla för enskilda arbetsgivare (jfr 1.2 ovan om 3:2 SkL). Svårigheterna för den enskilde att få ut ersättning av det allmänna har inte sällan överdrivits. — — — Det står å andra sidan klart, att på en del punkter de nuvarande reglerna i SkL kan te sig föga generösa och leda till resultat som kan te sig stötande — i varje fall om man inte gör någon jämförelse med vad som gällde före SkL:s tillkomst. Att det allmännas skadeståndsansvar omfattar också ren förmögenhetsskada är inte så anmärkningsvärt, eftersom det främst är denna skadetypp som blir aktuell vid myndighetsutövning; ett ansvar bara för person- och sakskada skulle här ha begränsad betydelse. På allmänhetens sida torde man sakna förståelse för lagstiftarens resonemang, att den enskilde inte med fog kan göra anspråk på ersättning för alla fel som begås i den offentliga verksamheten (jfr ovan om 3:3 SkL). Tvärtom torde man anse det naturligt att staten eller kommunen ställer till rätta de ekonomiska skador som deras verksamhet medfört för enskilda. Att rättsreglerna på området avviker från vad stora grupper medborgare finner naturligt och rimligt måste ge anledning till betänkligheter, oavsett vilka sakliga skäl som kan anföras för deras utformning. Också på myndigheternas sida lär man inte sällan anse det otillfredsställande med de nuvarande begränsningarna i ersättningsrätten.

(Promemorian framhöll sedan vissa svårigheter med tillämpningen av reglerna i 3:3–3:5 SkL och fortsatte:)

Ett särskilt skäl för att överväga en viss utvidgning av den enskildes ersättningsmöjligheter är att 1972 års reform delvis präglats av osäkerhet vad det nyinförda ansvaret för det allmänna kunde ha för ekonomiska och praktiska konsekvenser. Det var fråga om en radikal omsvängning i rättsordningens inställning till dessa ansvarsfrågor: staten och kommunerna ålades ett ansvar av ett slag som de aldrig burit tidigare, och domstolarna fick en helt ny möjlighet att pröva förvaltningsbesluten i sak. Av naturliga skäl gick lagstiftaren i detta läge

fram med en viss försiktighet. Det kan emellertid knappast bestridas, att farhågor om allvarliga följder för statens och kommunernas ekonomi visat sig sakna fog. Man kan inte heller säga att reformen lett till några särskilda komplikationer för förvaltningens del. Även om lagstiftaren haft en del välmotiverade betänkligheter vid det första steget in på reformernas väg, behöver därför ett andra steg inte innebära samma bekymmer.

Att lita till en utveckling i domstolspraxis för att man skall komma fram till ett tillfredsställande rättsläge verkar knappast möjligt. Med nuvarande lagregler och motiv är det svårt för domstolarna att gå längre till den enskildes fördel än som redan skett. Lagstiftning framstår som den enda utvägen, om man vill utvidga hans möjligheter till ersättning.

Samtidigt bör understrykas, att det inte i detta sammanhang finns skäl att överge grunddragen i SkL:s ansvarssystem på området. Lagens regler om det allmännas ansvar var resultatet av ett långvarigt utredningsarbete i nordisk samverkan, varvid man bl.a. lyckades uppnå en nordisk rättslikhet på viktiga punkter, och en ovanligt ingående detaljbehandling av bestämmelserna på departementsplanet. Inte minst det nära sambandet med offentligrättsliga och processrättsliga regler gör skadestandsfrågorna speciellt komplicerade. Den följande översynen av reglerna på området, som enligt uppdraget endast avser SkL:s bestämmelser, kan inte sikta till någon mera genomgripande omdaning av den nuvarande ordningen utan måste bygga på det gällande systemets grund.

Den principiella utgångspunkten för en sådan översyn blir, att en utvidgning av ansvaret för fel inom den offentliga verksamheten ter sig påkallad av vissa allmänt accepterade rättspolitiska hänsyn på skadestandsområdet. I dessa förhållanden har som sagt ren förmögenhetsskada en särskild betydelse, och problemen gäller framför allt dessa skadefall. Som nyss påpekats ger de nuvarande reglerna inte den enskilde ett helt tillfredsställande skydd. I vissa fall kan ett misstag från myndigheternas sida få en förödande effekt på hans ekonomi, utan att han idag kan kräva gottgörelse vare sig av det allmänna eller någon annan. Den traditionella skadestandsrättsliga synpunkten, att en verksamhet som i och för sig är samhällsnyttig men dock är förenad med betydande skaderisker bör bära ett skärpt ansvar, kan vara träffande vid åtskillig offentlig verksamhet; det står klart att även många berättigade ingrepp i den enskildes förhållanden medför att denne lätt kan drabbas av ekonomiska skador. Än mera blir detta aktuellt, när ingreppet beror på förbiseenden och misstag av någon funktionär på det allmännas sida, även om felet är en ganska naturlig följd av de förhållanden varunder myndigheten arbetar. Att skärpa funktionärens *straffansvar* vid sådana fel – något som ofta anses önskvärt från andra synpunkter – saknar uppenbarligen värde som ekonomiskt skydd för den skadelidande.

Om man vidare betraktar möjligheten att fördela risken för uppkommande skador som en viktig ändamålssynpunkt i sammanhanget, är också detta uppenbarligen ett starkt skäl för ett strängt ansvar just för staten och kommunerna,

som har alldeles speciella möjligheter i den vägen. Skadorna kan ju i dessa fall slås ut på kollektivet av skattebetalare (eller för kommunernas del fördelas på ett försäkringskollektiv genom den vanliga kommunansvarsförsäkringen). – Anlägger man åter preventionssynpunkter, står det klart att ett skadeståndsansvar för felaktig myndighetsutövning kan vara ett mycket verksamt medel att komma till rätta med eventuella brister i den offentliga verksamheten. Det bör framhållas att ett skadestånd för det allmänna ofta tillgodoser även denna synpunkt väl så bra som ett straffansvar för den försumlige tjänstemannen, och detta även om det straffbara området skulle utvidgas för tjänstemännens del. Det är väsentligen med skadeståndets hjälp man kan komma till rätta med en rad otillfredsställande förhållanden där straff inte ter sig möjligt eller rimligt – exempelvis anonyma fel inom en myndighet, allmänt bristande organisation, småfel av olika befattningshavare vilka tillsammans kan få ödesdigra konsekvenser för den enskilde men var för sig är för obetydliga för att förtjäna straff. Även från denna synpunkt fyller skadeståndsansvaret en viktig funktion.

Ett annat argument som emellanåt framförs i sådana sammanhang är, att den enskilde blir mera benägen att acceptera ingrepp i sina förhållanden som han annars skulle reagera mot, just genom att det allmänna visar sig villigt att betala uppkomna skador.¹⁶ En stor makt för myndigheterna bör helt naturligt kombineras med stränga krav på att makten utövas på korrekt sätt. Det är angeläget att allmänheten har förtroende för myndigheternas verksamhet också när den består i en i och för sig besvärande myndighetsutövning mot den enskilde, och att man anser de rättsregler som tillämpas i sammanhanget vara någorlunda rimliga och godtagbara.

Sådana synpunkter ger ett gott stöd för relativt generösa ersättningsregler i dessa förhållanden. Det kan visserligen inte väntas att reglerna så ofta får praktisk betydelse. När allt kommer omkring synes skador vållade av myndigheternas misstag inte vara särskilt vanliga, och många gånger lägger allmänna skadeståndsrättsliga principer hinder i vägen för ett ansvar – t ex kraven på att skada skall bevisas, på att vederbörligt orsakssamband skall föreligga, på att den skadelidande skall tillhöra den skyddade personkretsen (jfr 7.2 nedan). Också jämkning av skadeståndet på grund av den skadelidandes medvållande kan ofta bli aktuell. Men när reglerna blir tillämpliga, bör de ge den enskilde ett behövt skydd och samtidigt visa myndigheternas goda vilja att utöva den offentliga makten med förståelse för de enskildas problem. Man kan säga att en sådan utveckling utgör en naturlig konsekvens av den mera serviceinriktade inställning som framträder i 1986 års förvaltningslag.

Naturligtvis kan man tänka sig invändningar av olika slag mot en reform i denna riktning. Det ligger nära till hands att hänvisa till att den blir en belastning för statens och kommunernas finanser. Sådana uttalanden bör emellertid

16 Se bl.a. Skovgaard, Offentlige myndigheders erstatningsansvar s. 46 f.

bedömas med försiktighet. Farhågor för de ekonomiska verkningarna av en reform framförs ofta när man i andra sammanhang diskuterar en lagstiftning om skärpt skadeståndsskyldighet för en viss kategori, t.ex. vissa grupper av företag, eller ett utvidgat ansvar för försäkringsbolag. Erfarenheten visar att uttalanden av detta slag från de berörda ersättningsskyldiga ofta är alltför pessimistiska, t.o.m. när de grundas på närmare kalkyler om verkningarna. Det är lätt att överskatta betydelsen av ansvarsregler, som man sedan länge inrättat sig efter och kommit att betrakta som de enda rimliga. I varje fall den här aktuella reformen av det allmännas ansvar framstår som föga långtgående, särskilt när man jämför med sådana radikala ändringar i rättsläget som skett genom tidigare skadeståndsrättslig lagstiftning, t.ex. SkL:s bestämmelser om enskilda och offentliga arbetsgivares ansvar. När dessa ansvarsskärpningar kunnat genomföras utan några allvarliga konsekvenser för de berörda, vore det överraskande om mindre ändringar i SkL:s regelsystem skulle möta betänkligheter från ekonomisk synpunkt. Här gäller det ju skadeståndsskyldiga med alldeles speciella möjligheter att slå ut skadorna på ett stort kollektiv.

Vad som har största intresset i detta sammanhang är de uttalanden som gjorts av justitiekanslern i anledning av olika riksdagsmotioner – alltså av den skadereglerande statliga myndigheten, som har den bästa överblicken över problematiken och de största erfarenheterna av dessa skadestandsfrågor. Man kan inte så lätt avfärda invändningar från detta håll. Särskilt tidigare har justitiekanslern intagit en klart negativ hållning till skärpningar i det allmänna skadeståndsskyldighet.¹⁷ I stora drag har synpunkterna gått ut på att vissa begränsningar i ansvaret är nödvändiga, särskilt de som följer av inskränkningen till skada »vid myndighetsutövning» i 3:2 och av standardregeln i 3:3 SkL, och att samtidigt andra särbestämmelser om det allmännas ansvar visserligen inte haft större praktisk betydelse men i alla händelser är rimliga och lämpliga.

— — —

Allmänt kan emellertid sägas, att något stöd för att begränsningarna i ansvaret skulle ha betydelse för statens eller kommunernas ekonomi i stort inte har framförts heller från detta håll. Vad som betonats är framför allt att i åtskilliga skaderegleringsfall bedömningen skulle ha utfallit annorlunda om inte begränsningsreglerna gällt. Detta skall inte bestridas, men frågan är om fallen kan väntas bli så många att utgiftsökningen alls kommer att märkas. Av naturliga skäl går det inte att ange några siffror för de ersättningskrav som skulle framställas efter en lagändring, men allt talar för att ökningen skulle utgöra en försvinnande liten post i statens och kommunernas budget. En jämförelse med det strängare ansvaret för myndighetsutövning enligt dansk och norsk rätt kan här vara belysande; såvitt känt har det inte påståtts medföra några som helst ekonomiska problem för det allmänna. – Och skulle mot all rimlig förmodan ansvars-

17 Se LU 1986/87:2 s. 3 ff. Jfr även 1988/89:LU2 s. 8 ff.

skärpnigen i någon mån kunna märkas för skattebetalarna, är frågan om inte dessa anser det värt pengarna att få ett bättre skydd mot dessa skaderisker. Som nämnt är ett försäkringsskydd svårt att åstadkomma i dessa fall.

En annan känd invändning, som inte är omedelbart övertygande, går ut på att det skulle vara naturligt eller rimligt att den enskilde själv bär vissa risker på grund av myndigheternas misstag och förbiseenden. I den mån detta är myndigheternas synsätt torde det helt skilja sig från allmänhetens, och det finns ingen anledning att på förhand anse den ena partens värderingar av vad som är rimligt vara riktigare än den andres – någon som särskilt får beaktas när man bedömer problemet ur statsmakernas perspektiv. Det är en sak för sig att den enskilde utan ersättning kan få finna sig i vissa ekonomiska olägenheter på grund av lagliga ingrepp i allmänt intresse; läget är ett annat, när olägenheterna uppkommer på grund av fel från det allmännas sida.

Bakom invändningar av detta slag torde ofta ligga tanken att det allmännas värdefulla verksamhet inte bör hämmas av ett långtgående skadeståndsansvar. Men att en verksamhet är samhällsnyttig och i och för sig inte bör motarbetas har som nämnts inte varit något hinder mot att den bär ett sådant ansvar, om detta ter sig lämpligt från andra synpunkter. Här kan bl.a. erinras om det strikta ansvaret enligt miljöskadelagen, som väsentligen blir aktuellt för verksamheter – delvis statliga eller kommunala – som har sådant värde från allmän synpunkt att de bör få drivas trots de skaderisker de innebär. Att en nyttig verksamhet svarar för personalens fel och försummelser är än mindre anmärkningsvärt.

Mera substans har kanske argumentet, att en ansvarsskärpning kan leda till en överdriven försiktighet hos statliga eller kommunala tjänstemän som fruktar att ådra sin arbetsgivare skadeståndsskyldighet genom sin myndighetsutövning. Det kan bli aktuellt också när det gäller sådana i och för sig nyttiga åtgärder som ingrepp i miljö- eller hälsoskyddets intresse eller serviceverksamhet till allmänhetens fromma.¹⁸ Beträknigheter av detta slag kunde möjligen ha någon tyngd, om det nu gällde att införa ett strikt ansvar för objektivt sett oriktiga beslut och åtgärder vid myndighetsutövningen. Men som framgått är det inte fråga om något sådant i detta sammanhang. Det verkar omotiverat att anta, att en statlig eller kommunal tjänsteman skulle dra sig för att företa olika angelägen åtgärder bara därför att de möjligen kan bedömas som oaktsamma och därför medföra ansvar för det allmänna med åtföljande obehag för tjänstemannen. Det finns all anledning att lita på hans ansvarskänsla i situationer av detta slag: vad som bör göras kommer också att bli gjort. I detta sammanhang kan erinras om det straffansvar för tjänstefel som gällde ända fram till 1976 och kunde inträda också vid ringa oaktsamhet hos tjänstemannen; rimligen måste detta ha haft en minst lika hämmande effekt som ett utvidgat ansvar för arbetsgivaren kan få.

18 Jfr JK:s synpunkter i 1988/89:LU2 s. 9 och Bengtsson i SvJT 1988 s. 615 f., 618.

Man bör alltså inte överdriva betydelsen av dessa invändningar mot en reform av SkL:s regler på området. Att döma av erfarenheterna sedan lagens tillkomst väger de ganska lätt i förhållande till argumenten för ett skärpt ansvar. Men som förut framhölls kan det ändå finnas skäl att gå fram med en viss försiktighet med tanke på de komplikationer ett mera vittgående ingrepp i det gällande regelsystemet kan innebära. Från denna synpunkt kan det vara välmotiverat att översynen av skadeståndsreglerna i detta sammanhang inskränker sig till SkL:s bestämmelser – med andra ord till ansvar grundat på vållande. I de mest angelägna fallen gäller ju redan ett strikt ansvar enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkningar, och en reform i denna riktning har som nämnt också föreslagits när det gäller ingrepp enligt betalningssäkringslagen.¹⁹ Som nämnts har justitiekanslern och lagutskottet nyligen framhållit att det kan finnas anledning att överväga skärpta ansvarsregler också vid annan speciell lagstiftning om ingrepp i de enskildas förhållanden; den frågan skall dock inte tas upp här. – I alla händelser kan det inte gärna te sig principiellt betänkligt, vare sig från statsfinansiell synpunkt eller av andra skäl, att sådana regler kompletteras med vissa punktreformer på SkL:s område.

Promemorians förslag byggde sålunda på ståndpunkten, att det allmännas ansvar för fel och försummelse i samband med myndighetsutövning som huvudregel inte bör vara lindrigare än ansvaret för de skadetyper som är de vanligaste vid enskild verksamhet – person- och sakskada. Endast när de speciella förhållandena i den offentliga verksamheten gör det alldeles nödvändigt, skulle man införa särskilda begränsningar i detta ansvar som saknar motsvarighet inom skadeståndsrätten i övrigt.²⁰

Vid remissbehandlingen av promemorian riktades särskilt från kommunalt håll åtskilliga invändningar mot de föreslagna lagändringarna. Bl.a. uttryckte man farhågor för de ekonomiska följderna särskilt för de mindre kommunerna. Vidare befarades att vid en utvidgning av det allmännas ansvar kommunerna skulle bli mera återhållsamma med service till allmänheten i form av råd och upplysningar och att reformen skulle medföra längre handläggningstider och en minskad vilja att ta initiativ i angelägna frågor.

Departementschefen anslöt emellertid i stora drag till betraktelsesättet i promemorian.²¹ Enligt henne var det kanske viktigaste argumentet för en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar att det allmännas verksam-

19 SOU 1987:75. En sådan ändring har numera beslutats av riksdagen (se 21 § lagen om betalningssäkring och härom prop. 1989/90:3 s. 39 ff.).

20 PM 1989 s. 23.

21 Se om det följande prop. 1989 s. 6 ff.

het borde omfattas med förtroende av medborgarna; för detta förtroende hade det säkerligen mycket stor betydelse om staten och kommunerna var beredda att kompensera skador uppkomna genom begångna fel av myndigheterna. Vidare togs promemorians synpunkt upp att utvecklingen på många håll gått mot ökade befogenheter för det allmänna och att det var naturligt att följden blev ett strängare skadeståndsansvar för myndigheterna. Det traditionella skadeståndsrättsliga resonemanget att ett strängt ansvar var motiverat vid skaderisker, som den skadelidande inte själv godtagit eller kunnat gardera sig mot, var tillämpligt på många myndighetsåtgärder. Också riskfördelningssynpunkter talade för ett utvidgat ansvar på sätt som utvecklats i promemorian. Ett sådant ansvar kunde inte antas komma att nämnvärt påverka det allmännas kostnader.

Samtidigt ansåg dock departementschefen att resonemanget om begränsade ekonomiska konsekvenser kanske inte i samma grad gällde kommunerna. Riskerna för allvarliga ekonomiska följder för vissa kommuner kunde inte ignoreras, något som motiverade en närmare analys av konsekvenserna av förslaget i viss del – när det gällde utvidgningen av ansvaret till att gälla all skada vållad »i samband med» myndighetsutövning. Som framgått lades inte något förslag i denna del fram för riksdagen. – Övriga ändringsförslag ansågs få ganska begränsad effekt för kommunernas ansvar, vartill kom möjligheten för dem att skydda sig genom kommunansvarsförsäkring; från försäkringsbranschens sida hade uttalats att utvidgningen knappast kom att föranleda andra ändringar i försäkringsskyddet än viss uppjustering av premierna.

Farhågorna för att en måttlig skärpning av skadeståndsansvaret skulle medföra en överdriven försiktighet hos myndigheterna och därmed en försämrad service var enligt departementschefens mening överdrivna; här hänvisades till promemorians synpunkter. Det ansågs också svårt att från principiella utgångspunkter motivera en begränsning i skadeståndsansvaret på detta vis. I propositionen angavs som en utgångspunkt för myndigheternas verksamhet att den skulle bedrivas på ett sådant sätt att det inte i någon större utsträckning förekommer felaktigheter som leder till att enskilda lider skada; en tjänsteman borde i regel inte uttala sig mera tvärsäkert än som är befogat med hänsyn till de kunskaper han har, normalt inte heller vidta åtgärder om vars riktighet han var tveksam. »Sådan försiktighet som medför en högre kvalitet är i princip av godo.» – Efter vissa utläggningar angående ansvaret i särskilda fall, vartill jag återkommer, framhöll departementschefen att det var ofrånkomligt med felaktigheter i arbetet hos myndigheterna och att alla kunde göra misstag; att en tjänsteman

någon gång råkar ådra myndigheten skadeståndsansvar borde normalt inte innebära ett allmänt underkännande av tjänstemannens arbetsinsatser. Det var viktigt att detta klargjordes och att arbetsförhållandena på myndigheterna inte var sådana att tjänstemännen hämmades av en rädsla att göra fel. Här kunde utbildning och instruktion samt vissa organisatoriska förändringar bidra positivt till tjänstemännens anpassning till de ändrade reglerna.

Slutligen betonade departementschefen att efter skärpningen av det straffrättsliga tjänsteansvaret från hösten 1989 det fanns anledning att även gå ett steg vidare i fråga om statens och kommunernas eget ansvar; detta var också en naturlig konsekvens av den markering av myndigheternas serviceansvar som skett genom 1986 års förvaltningslag. Alla tre reformerna utgjorde led i arbetet på att stärka rättssäkerheten i myndigheternas verksamhet.

Man kan märka att inte bara promemorian utan också lagrådsremissen, trots dess principiellt generösa inställning, har tonat ned möjligheterna att de aktuella lagändringarna kunde medföra ett skärpt ansvar för det allmänna. Resonemangen får emellertid läsas mot bakgrund av det kraftiga motstånd en mera kostnadskrävande reform kunde väntas möta både på statligt och kommunalt håll. Lagrådet hade av naturliga skäl inte samma bekymmer, och som framgår av fortsättningen innebar dess uttalanden på flera punkter att skadeståndsskyldigheten skulle utvidgas utöver vad som antogs i remissen; det gällde både verkan av standardregelns avskaffande och resultatet av att passivitetsregeln ersattes med en allmän medvällandebedömning. (Se nedan 4.11 och 5.3.) Lagrådet sade sig emellertid utgå ifrån att möjligheten av en något längre gående skadeståndsskyldighet för stat och kommun än vad departementschefen räknat med inte rubbade önskemålet att upphäva de särskilda begränsningsreglerna i 3 kap. SkL.²² Departementschefen framhöll i anledning härav, att hennes uttalanden utgjorde en bedömning av konsekvenserna för rättstillämpningen, men motsade egentligen inte lagrådet.²³

Lagutskottet får anses ha anslutit sig till propositionens uppfattning om huvudtankarna bakom lagändringen; dess kortfattade uttalanden ger knappast någon ytterligare belysning av rättsläget.²⁴

Sammanfattningsvis kan sägas om motivens inställning, att den ger ett

22 Prop. 1989 s. 25 f.

23 Prop. 1989 s. 27.

24 Se 1989/90:LU 10 s. 5 ff.

gott stöd för en generös tolkning av lagreglerna, sådana dessa ter sig efter 1989 års reform. Den enskildes rättssäkerhet anses synbarligen som den tyngst vägande ändamålssynpunkten i detta sammanhang. I varje fall om inte kravet på samband med myndighetsutövning mjukades upp, skulle hänvisningen till det allmännas finanser inte vara något starkare skäl för återhållsamhet – åtminstone inte för statens vidkommande. I detta avseende är det svårt att finna någon skillnad mellan promemorians och propositionens ståndpunkt.

I och med försämringen i statens och kommunernas ekonomi kan naturligtvis invändningarna från dessa håll få större betydelse; läget är ju idag (1996) ett helt annat än 1989. Liksom tidigare får man dock räkna med att sådana farhågor är överdrivna. Trots alla pessimistiska uttalanden lär i varje fall en ansvarsskärpning i praxis beträffande vissa särskilda situationer knappast få några märkbara ekonomiska effekter.²⁵

Som nämnt kan emellertid också lagstiftningens innebörd ses ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Några ord bör sägas om detta.

1.5 Ansvar och den förvaltningsrättsliga utvecklingen

Det framgår av det föregående, att de betänkligheter som framförts särskilt från kommunalt håll visserligen medfört att en del av den tänkta reformen sköts på framtiden men knappast hade någon effekt för förslaget i övrigt. Det hindrar dock inte att sådana synpunkter kan få viss inverkan på reglernas tolkning. Invändningarna mot ett strängt ansvar för det allmänna grundar sig ju inte bara på kostnadsskäl utan också på farhågor beträffande reformens konsekvenser för det förvaltningsrättsliga regelsystemet och utvecklingen i allmänhet inom förvaltningen. Sådana hänsyn kan vara svåra att förena med traditionella skadeståndsrättsliga ändamålssynpunkter: reparation, prevention, riskfördelning. – Detta får intresse också i den del bestämmelserna om det allmännas ansvar kvarstår oförändrade sedan 1972; även om problemet uppmärksammades vid SkL:s tillkomst, kan man inte komma ifrån att åtskilligt hänt inom den offentliga rätten sedan dess. Några sådana tendenser skall här i korthet antydast; jag återkommer

25 Jfr diskussionen om dessa frågor i SOU 1993:55 s. 299 ff.

till vissa av dem på tal om enskilda frågor.²⁶ Eftersom förvaltningsrätten kan anses vara i en brytningstid inte minst med tanke på den ökade internationaliseringen, har jag försiktigtvis inte velat dra mera långtgående slutsatser av utvecklingen på området.

I detta sammanhang kan framhållas, att förarbetena till SkL:s ursprungliga regler om ansvar vid myndighetsutövning tydligt präglats av ett skadeståndsrättsligt betraktelsesätt; det gäller i särskild grad propositionen, där den väsentliga utvidgningen av det allmännas ansvar sågs snarare som en del av den allmänna reformen av reglerna om arbetsgivares ansvar än som ett led i det ökade förvaltningsrättsliga rättsskyddet för den enskilde. Det är naturligt att en liknande inställning framträder också i de allmänna domstolarnas rättstillämpning på området, som i vissa avseenden preciserat och skärpt skadeståndsskyldigheten (medan däremot justitiekanslerns beslutspraxis tar större hänsyn till de speciella förvaltningsrättsliga problemen). Och är man kritisk, kan även 1989 års reform sägas ha en slagsida åt samma håll.²⁷ Å andra sidan stämmer detta väl med en allmän tendens i dagens rättspolitiska debatt att i högre grad än tidigare betona den enskildes rättssäkerhet i förhållande till det allmänna. Det är ju också på detta sätt som reformen presenterats i propositionen (se 1.4 ovan).

Ofta framhålls att myndighetsutövningen inte på samma sätt som tidigare dominerar förvaltningen, vilken alltmer inriktas på *samhällsservice* i vid mening – vård, utbildning, barnomsorg etc.²⁸ I den mån resultatet blir en privatisering av den offentliga verksamheten, närmast en delegation av uppgifter till rättssubjekt utanför det allmännas organisation, får detta naturligtvis väsentlig betydelse för det allmännas ansvar. Privatiseringen har som bekant ökat betydligt under 1990-talet, men endast i ganska begränsad mån har denna ändring i verksamhetsformen sträckt sig till myndighetsutövningens område – något som kräver särskilt lagstöd (se 11 kap. 6 § 3 st. RF).²⁹ (Jfr 2.5 nedan.) – En viktig nyhet i detta sammanhang är den

26 Vissa nyare tendenser inom förvaltningsrätten behandlas av olika nordiska författare i arbetet *Regulering og styring – en juridisk teori- og metodebog*, red av Ellen Margrethe Basse (1989). Se också allmänt om dessa frågor Bent Christensen, *Forvaltningsret – forvaltningens opgaver og organisation* (1987), Eckhoff, *Forvaltningsrett* (3 utg 1989) bl.a. kap. 3 och 4.

27 Kritiken bör i så fall drabba inte minst promemorianas författare.

28 Jfr SOU 1981:46 s. 44.

29 Se om senare utveckling på det kommunala området Lena Marcusson i *Kommunerna på 90-talet* (1993) s. 115 ff. Jfr även Sterzel i NAT 1988 s. 433 ff. och Marcusson, särskilt kap. 6 och 7.

serviceskyldighet som föreskrivits i 1986 års förvaltningslag. Varje myndighet skall i lämplig utsträckning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde (3 § 1 st.), och frågor skall besvaras så snart som möjligt (2 st.). Något liknande gällde visserligen också enligt äldre rätt, men skyldigheterna har påtagligt skärpts genom tillkomsten av denna lagregel. Samtidigt som underlåten service i större utsträckning än tidigare kan grunda skadeståndsskyldighet, står det klart att regeln ställer krav på offentliga tjänstemän som inte alltid går att uppfylla på bästa sätt. En viss tolerans kan synas motiverad; tjänstvillighet i vissa andra sammanhang anses vara ett skäl för att lindra culpabedömningen,³⁰ och även om situationen är speciell när tjänstvilligheten är en skyldighet för den anställde, bör man nog se annorlunda på dessa fall än vid vanliga ingrepp från det allmännas sida. – Förarbetena motsäger inte en sådan uppfattning, fast departementschefen understrukit värdet av viss försiktighet vid informationen till allmänheten (1.4 ovan).

I samband härmed står en annan modern tendens som ofta framhållits: de *nya metoder för styrning* som används i dagens förvaltning. Myndighetsutövning i traditionell mening har ofta ersatts av styrning genom subventioner, förhandlingar och avtal – mer eller mindre frivilliga. Också skatter och avgifter används på olika områden för att påverka enskildas handlings-sätt. Det är tydligt att även sådana förhållanden kan påverka tillämpningen av de särskilda reglerna i 3 kap. om det allmännas ansvar. Att myndigheterna använder mera subtila medel för att styra medborgarna bör dock inte medföra ett lindrigare skadeståndsansvar för begångna fel, om situationen uppvisar det karakteristiska beroendeförhållandet för den enskilde parten.

Ett problem är här att felet kan vara av annat slag än vad SkL tog sikte på; ofta består det just i att man från det allmännas sida använt sätt att påverka den enskildes handlande som inte erbjuder samma rättstrygghet för honom som de traditionella medlen. Det har talats om en »maskerad» myndighetsutövning, närmast med sikte på fall när myndigheten exempelvis vid förhandlingar uttryckligen eller underförstått hotar med tvång av något slag för att genomföra sina önskemål. I detta fall torde det vara goda möjligheter att tillämpa 3:2 SkL mot det allmänna, om förfarandet inte kan anses godtagbart. (Se härom Skadestånd vid myndighetsutövning I,

30 Jfr Bengtsson, Särskilda avtalstyper I s. 176 ff. m. hänvisn., Hellner, Speciell avtalsrätt II:1 (1993) s. 242 f., Kleinman, Ren förmögenhetsskada s. 514 ff. samt från rättspraxis NJA 1964 s. 80 och NJA 1986 s. 402 (vilka fall dock rör benefika åtaganden av helt annat slag).

3.5.) – Men i många situationer är det inte fråga om hot av detta slag, utan den enskilde ser sig ändå tvungen att gå med på ofördelaktiga villkor för att sluta avtal eller på annat sätt få ekonomiska förmåner från det allmänna. Då är det värre att föra in situationen under de speciella skadestandsreglerna om myndighetsutövning. I stället blir avtalsrättsliga principer tillämpliga, och de ger inte alltid det skydd som kan anses önskvärt. Det bör framhållas att konsumenträttsliga regler bara i begränsad utsträckning är tillämpliga på dessa förhållanden.³¹

De höga kostnaderna för den offentliga sektorn i förening med andra finansieringsproblem har naturligtvis kommit att te sig allt angelägnare med effektivisering också på myndighetsutövningens område: förfarandet skall *förenklas* och *rationaliseras*. Tendensen framträder inte bara på förvaltningsmyndigheternas utan också på domstolarnas område. Den har ytterligare förstärkts efter 1989 års lagstiftning, då det försämrade ekonomiska läget framtingat en kännbar nedskärning av förvaltningens organisation och resurser. Härigenom kan risken öka för misstag som går ut över den enskilde.

Man kunde tänka sig att hänsyn till den offentliga verksamhetens arbetsvillkor här skulle i större grad än tidigare vara en ursäkt för sådana misstag: den enskilde skulle få finna sig i vissa skador till följd av en utveckling, som måste sägas vara i samhällets intresse. Tanken torde inte vara främmande för 1972 års lagstiftare, där liknande synpunkter åberopades bl.a. som skäl för standardregeln.³² Som framgått förekommer emellertid ingen antydning till sådana resonemang i motiven till 1989 års lagstiftning; tvärtom ses ju denna, tillsammans med skärpningen av tjänsteansvaret och den tidigare förvaltningsrättsreformen, som led i strävandena att ytterligare stärka medborgarnas rättssäkerhet. (Se 1.4 ovan.) Det framstår som särskilt angeläget att enskildas intressen skyddas skadeståndsvägen, när faran ökar för rättsförluster genom att man gör förfarandet billigare.

I detta sammanhang bör också nämnas strävan att *avreglera* stora delar av förvaltningsrätten. Här har naturligtvis EG:s inställning haft väsentlig betydelse; samtidigt som man genom harmoniseringsdirektiv inför nya regleringar bl.a. i syfte att främja etableringsfrihet och fri rörlighet för personer, tjänster och kapital tar man ju bort allehanda restriktioner t.ex. för import och export. Även där inte reglerna inom EG (eller tidigare EES) framtingar en sådan utveckling har man som bekant, delvis av principiella

31 Jfr dock NJA 1988 s. 503 I och II (preskription av fordran på konsument).

32 Prop. 1972 bl.a. s. 325 ff.

skäl³³, under 1990-talet slopat allehanda regleringar i fråga om näringsverksamhet av olika slag, byggnadskontroll etc. – Detta kan dock knappast motivera en mildare tillämpning av SkL:s bestämmelser; meningen är ju inte att minska medborgarnas skydd vid regelöverträdelser från myndigheternas sida. Snarare kan utvecklingen tänkas leda till en något skärpt bedömning, såtillvida som de kvarstående reglerna bör ha ansetts särskilt viktiga från både det allmännas och medborgarnas synpunkt.

Den *decentralisering* som varit ett ledmotiv i åtskilliga förvaltningsreformer på senare år kan naturligtvis såtillvida få betydelse i sammanhanget, som ansvaret i högre grad läggs på kommunala myndigheter, vilka många gånger har mindre kompetens och resurser än de statliga.³⁴ De små kommunernas problem har ju särskilt framhållits som argument mot en ansvarsskärpning.³⁵ Man kan möjligen säga att detta är ett skäl att visa större överseende mot begångna fel än när de förekommer hos en central myndighet, där det finns stor erfarenhet och hög teoretisk utbildning; också här kunde man hänvisa till att decentraliseringen åtminstone typiskt sett uppfattats som en fördel för den enskilde medborgaren.³⁶ – Men även i detta fall kan invändas att en ökad risk för skador också kan utgöra ett skäl att visa mindre tolerans med begångna fel. Att hänvisa till kommunens otillräckliga resurser torde inte vara befogat med tanke på dess försäkringsmöjligheter; även om sådana synpunkter kom departementschefen att skjuta på *en* föreslagen delreform (angående sambandet med myndighetsutövning), har invändningen inte ansetts bärande i övrigt. Över huvud taget kan man sätta i fråga om inte bevisbördan snarare måste ligga på kommunerna, när de påstår att en ansvarsskärpning får finansiella konsekvenser; det är ju här fråga om en riskfördelning i två omgångar, först genom kommunansvarsförsäkringen och sedan genom att den möjligen höjda premien slås ut på alla kommunmedlemmar. Endast radikala skadeståndsrättsliga reformer kan tänkas få någon effekt för skattebetalarna. Lösa påståenden om annat kan inte gärna få någon tyngd i diskussionen, när man väger dem mot intresset av rättssäkerhet för den enskilde.³⁷

33 Naturligtvis främst under den borgerliga regeringsperioden 1991–94.

34 Se om decentralisering uppsatser i NAT 1991 s. 456 (Modéen), 365 (Wennergren), 371 (Westerhäll), 386 (Bengtsson).

35 Jfr Annika Gustafsson och Curt Riberdahl i SvJT 1989 s. 337 ff. – Redan Westerberg (a.a. s. 639) tog avstånd från ett sådant resonemang.

36 Jfr Bengtsson i NAT 1991 s. 390 f., där synpunkten inte generellt godtas.

37 Jfr allmänt om decentraliseringens inverkan på ansvaret Bengtsson i NAT 1991 s. 386 ff.

I nära samband härmed står den förut berörda frågan, om det skärpta ansvaret kan *påverka den enskilde tjänstemannens uppträdande* på ett ofördelaktigt vis: han skulle bli alltför räddhågad och initiativlös, av fruktan för att ädra sig arbetsgivarens misshag om han ger upphov till besvärande skadegifter. Särskilt för den kommunanställda kan detta tänkas bli aktuellt. Invändningen kanske inte helt saknar fog när det gäller införandet av ett strikt ansvar,³⁸ men som framgått har den ansetts som obefogad inte bara i promemorian utan också i propositionen, när det gäller de nu aktuella lagändringarna.

Vissa särskilda problem kommer upp med den moderna lagstiftningsteknik som brukar kallas *ramlagstiftning*: lagstiftaren ger vaga normer, som sedan får fyllas ut av myndigheterna med ledning av den allmänna målsättning som framgår av lagens förarbeten. När lagstiftningen skall preciseras på detta vis kommer ofta politiska synpunkter att påverka myndigheternas åtgärder. Både de flytande gränserna för deras handlande och betydelsen av politiska bedömningar måste ställa till svårigheter vid prövningen, om skadeståndsgrundande fel har förekommit: att tala om vållande är svårt i många situationer av detta slag. Här kan också framhållas den idag vanliga tendensen att tona ned förarbetenas betydelse vid lagtolkningen, något som får särskild betydelse i fråga om lagstiftning som härrör från EG. En avvikelse från eventuella motivuttalanden får ofta anses mera försvarlig än tidigare.

Ännu ett bekymmer, som får betydelse särskilt när det gäller bestämmande av den ersättningsberättigade kretsen, är att de rättigheter modern förvaltningsrättslig och särskilt socialrättslig lagstiftning medför inte alltid är *relaterade till individen*; de är ofta av mera allmänt slag, och det ter sig då föga naturligt att garantera rättigheten genom ett skadeståndsansvar. I varje fall är det svårt att dra gränsen för de intressen som skyddas.

Båda dessa närmast rättstekniska problem förelåg emellertid redan vid SkL:s tillkomst, om också de inte hade samma omfattning. Man får acceptera att lagstiftningen inte ger några helt klara och tillfredsställande lösningar i dessa avseenden. De tekniska svårigheterna kan knappast övervinas inom ramen för SkL:s system.

Att *datateknikens* utveckling i viss mån förändrat bilden också på det förvaltningsrättsliga området är självklart. För skadeståndsansvarets del kan särskilt framhållas den ökade möjlighet till information av både rättsligt och faktiskt slag, vilket gör det lättare att undvika misstag och förbiseen-

38 Jfr ovan s. 27 och Bengtsson i SvJT 1988 s. 615 f., 618.

den från myndighetens sida och därför medför att sådana fel ter sig mindre ursäktliga än tidigare. (Jfr 4.3, 4.4 nedan.) För att behärska det komplicerade regelsystem som inträdet i EU fört med sig lär det vara nära nog nödvändigt att använda datateknik. – Samtidigt uppkommer naturligtvis nya felmöjligheter, när en uppgift som tidigare legat på en tjänsteman nu anförtros datorer. Frågan om strikt ansvar i sådana sammanhang, utöver vad som följer av datalagens regler, kan väntas bli aktuell i en framtid; vissa skäl kan tala för en sådan utveckling.³⁹ Den frågan ligger dock utanför denna framställning.

Som nyss framhölls har genom inträdet i EU rättsläget givetvis förändrats väsentligt inte minst på myndighetsutövningens område. Än så länge förefaller dock våra principer om det allmännas ansvar inte ha påverkats i något mera betydelsefullt hänseende.⁴⁰ Sådana centrala frågor som innebörden av myndighetsutövning och culpa i sammanhanget lär bedömas enligt samma riktlinjer som tidigare, även när de materiella regler som gällt för olika myndighetsbeslut och myndighetsåtgärder har ändrats. Betydelsen av den s.k. proportionalitetsgrundsatsen inskräps genom EG-domstolens praxis, men den har redan tidigare iakttagits i svensk rätt. Inte heller annars lär EG:s förvaltningsrätt innebära något principiellt nytt för tillämpningen av SkL. En annan sak är att det för statens vidkommande kan bli aktuellt med skadestånd till enskilda grundat på EG:s regler, t.ex. när ett direktiv inte har genomförts; SkL:s ansvarsregler saknar då betydelse. Reglerna om sådant ansvar skall inte behandlas här; en svensk utredning pågår för övrigt i frågan. – De nya rättskällor som inträdet fört med sig kan vidare komplicera vållandebedömningen vid juridiska misstag; liknande verkningar kan för övrigt uppkomma genom att Europakonventionen år 1994 införlivats med svensk lagstiftning. (Se härom nedan 4.3 och 4.4.)⁴¹

39 Jfr Bengtsson i Lakimies 1984 s. 495 ff. och även prop. 1988/89:152 s. 79 ff. Frågan om ansvar för datafel diskuteras i SOU 1993:55 s. 278 ff., utan att kommittén lägger fram några förslag i denna del. – I den västtyska Staatshaftungsgesetz av 1981 infördes ett ansvar av detta slag. (Lagen har förklarats ogiltig såsom författningsstridig, dock inte på denna grund.)

40 Jag bortser då från att genom speciella skadestandsregler SkL:s bestämmelser kan mista sin betydelse (se särskilt lagen 1992:1528 om offentlig upphandling).

41 Jfr om de berörda problemen t.ex. prop. 1994/95:19 s. 523 ff., Bernitz, EG-rättens grunder (1992) s. 49 ff., Europagemenskap och rättsvetenskap (1992) s. 157 ff., Ruth Nielsen i JT 1994–95 s. 298 ff., Norberg i JT 1994–95 s. 369 ff., Vogel i FT 1995 s. 249 ff.

2. Samband med myndighetsutövning

2.1 Allmänt

Regeln i 3:2 SkL innebär som redan framhållits en viktig fördel för den skadelidande, jämförd med den allmänna bestämmelsen om principalansvar i 3:1. Skadestånd enligt 3:2 omfattar också ren förmögenhetsskada utanför kontraktsförhållanden, även om skadan inte vållats genom brottslig gärning. Det är en väsentlig utvidgning av ansvaret vid den typiska offentliga verksamhet som går ut på beslutsfattande eller andra omedelbara kontakter med allmänheten; utan den skulle skadeståndsansvaret för det allmänna inte fylla sin funktion att ge de enskilda ett verksamt skydd mot felaktiga beslut. I jämförelse med den fördelen för de skadelidande väger idag nackdelarna lätt. Närmast består de i de inskränkningar som föreskrivits i 3:7 beträffande beslut av de högsta statsmakterna och de högsta dömande instanserna – men sådana beslut medför sällan ansvar enligt 2 kap. eller 3:1 SkL.

Av avgörande betydelse är alltså att felet eller försummelsen, som sägs i 3:2, skall ha förelegat »vid myndighetsutövning» – inte *i* myndighetsutövning, som enligt den tidigare straffrättsliga gränsdragningen. Promemorians förslag att utvidga ansvaret till skada vållad »i samband med myndighetsutövning» – onekligen en subtil skillnad, vars innebörd inte är lätt att fastslå – togs inte upp i 1989 års proposition, om också departementschefen i princip anslöt sig till tanken att skadeståndsskyldigheten borde omfatta ett större område. Åtminstone under några år framåt kommer alltså SkL:s ursprungliga gränsdragning att bli avgörande.

Det är möjligt att gränsen för det allmännas ansvar ganska snart utvidgas (jfr 1.3 ovan). Bl.a. därför finns det knappast anledning att ägna sig åt några mera ingående analyser av bestämmelsens räckvidd idag. Väsentligen kan här hänvisas till SkL:s motiv och till tidigare undersökningar av frågan. (Se här särskilt Skadestånd vid myndighetsutövning I, kap. 3 och 4.)¹ Främst skall uppmärksammas en del omständigheter som efter SkL:s

1 Se nyligen också Hellner s. 448 ff.

ikraftträdande påverkat den närmare innebörden av uttrycket »vid myndighetsutövning».

Myndighetsutövning har under de senaste 25 åren blivit ett välkänt begrepp inom flera rättsområden.² I RF anger det en förvaltningsuppgift som är så viktig att den kan delegeras till enskild bara med stöd av lag (11:6) och där förvaltningsmyndighet måste besluta självständigt utan inblandning av annan myndighet, riksdagen eller kommun (11:7). Också i andra sammanhang har begreppet betydelse på RF:s område (jfr bl.a. 8:3 om det s.k. primära lagområdet). Inom straffrätten avgränsade det tidigare brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning (efter 1989 tjänstefelsbrottet, se 20 kap. 1 § BrB). På förvaltningsrättens område har begreppet betydelse i en mängd situationer, närmast för att ange de förvaltningsärenden där rättssäkerhetshänsyn väger tyngst (jfr bl.a. 14–17, 20, 21 och 26 §§ förvaltningslagen).

Begreppet har i stora drag, fast kanske inte helt, samma innebörd i alla dessa sammanhang.³ Det avser beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna: att bestämma över deras rättigheter och skyldigheter på ett sätt som de inte kan motsätta sig, bevilja dem förmåner som endast myndighet kan ge, utöva offentlig kontroll över enskildas förhållanden. Karakteristiskt är i alla dessa fall den enskildes beroendeställning till myndigheten; det får en alldeles speciell betydelse för honom att han behandlas korrekt från det allmännas sida.

För att den särskilda skadestandsregeln i 3:2 SkL, inbegripet ansvaret för ren förmögenhetsskada, skall tillämpas krävs att skadan står i visst närmare sammanhang med myndighetsutövningen, t.ex. när ett fel begås under förberedelserna till en rättegång, eller när efter denna domstolen sänder ut ett oriktigt meddelande om domens innehåll eller registrerar ett beslut på felaktigt vis. Handlingar som står i alltför avlägset samband med den skadevällande funktionärens myndighetsutövning faller utanför 3:2. Särskilda svårigheter vållar upplysningar från en myndighet som ges utan anknytning till ett visst ärende. Här har det ansetts ha betydelse om upplysningen i varje fall rört en konkret fråga som omedelbart kunde bli aktuell för myndigheten – inte bara ett allmänt problem inom myndighetens område. (Jfr NJA 1985 s. 696 I, omtalat nedan, och å andra sidan NJA 1985 s. 696 II.)

2 Den följande sammanfattningen ansluter till PM 1989 s. 24 ff.

3 Jfr Marcusson s. 214 ff., s. 240 ff.

Den viktiga gränsen för tillämpningen av skadestandsregeln, med dess strängare ansvar för ren förmögenhetsskada, är alltså ganska svår att dra. Till detta kommer att en del moderna företeelser i myndigheternas verksamhet inte passar särskilt väl in i det mönster man tänkte sig vid SkL:s tillkomst, något som illustreras av det omskrivna rättsfallet NJA 1987 s. 535 (angående ansvar för pressmeddelande av konsumentverket; se här om nedan 2.5).

Frågorna om gränsdragningen i dessa och vissa andra tveksamma fall skall belysas närmare i fortsättningen.

Begränsningen av ansvaret till skada vållad vid myndighetsutövning får också betydelse genom att utesluta skadestånd för fel utan samband med skadevållarens arbetsuppgifter. På denna punkt kan väsentligen hänvisas till min föregående framställning (Skadestånd vid myndighetsutövning I, § 7).

Sålunda faller åtgärder på fritiden utanför ansvaret om de inte direkt anknyter till funktionärens tjänst, som när en polis under ledighet felaktigt omhändertar en person med stöd av sin legitimation. (Se däremot JK 1982 s. 270, där bedrägeri av tjänstebiträde hos domkapitel inte ansågs medföra ansvar för staten.) – Särskild tvekan vållar vilda strejker av personal som skulle syssla med myndighetsutövning: är detta fel eller försummelse enligt 3:2 SkL? Uppenbarligen skulle detta bli mycket bekymmersamt för staten och kommunerna. (Jfr om frågan Skadestånd vid myndighetsutövning I, 7.8.)

I sammanhanget kan framhållas, att det skärpta ansvar som framgår av 3:2 SkL stämmer väl med allmänna principer inom *kontraktsrätten*; här gäller ju både en skyldighet att ersätta ren förmögenhetsskada redan vid oaktsamhet och ett utvidgat ansvar för medhjälparens vållande. Inte sällan kan man tala om ett avtalsliknande förhållande mellan myndigheter och allmänhet, särskilt vid serviceverksamhet från det allmännas sida. Det förefaller emellertid ha varit främmande för både lagstiftare och domstolar att på den grunden skärpa det allmännas ansvar, när inte reglerna om myndighetsutövning blivit tillämpliga. Här finns visserligen anledning att påpeka möjligheten till en sådan rättsutveckling,⁴ men det finns knappast stöd för den i vare sig lagmotiv eller rättspraxis. (Jfr 2.5 nedan.)

4 Jan Kleineman har varit inne på frågan av detta slag, se JT 1991-92 s. 92 ff., JT 1994-95 s. 953; jfr Ren förmögenhetsskada s. 536 ff.

2.2 Allmänna utgångspunkter för avgränsningen

Det är inte så svårt att finna skäl för att, allmänt sett, ansvaret för stat och kommun skall skärpas när det är fråga om myndighetsutövning. (Jfr härom Skadestånd vid myndighetsutövning I, 3.3.) Den skadelidande är som sagt i särskild grad beroende av att myndigheten utövar sin makt på ett noggrant och omdömesgillt sätt. Det gäller inte bara vid förpliktande beslut, som föreläggande och förbud mot den enskilde, och direkta ingripanden mot hans person och egendom som han får finna sig i, utan också vid beslut som gynnar honom. Det allmänna intar i de aktuella fallen en sorts monopolställning: motsvarande rättighet eller förmån kan man normalt inte få på annat håll. På så vis är den enskilde också här i ett visst tvångsläge, där myndigheternas riktiga tillämpning av reglerna är av väsentlig betydelse för honom.

Särskilt tidigare har man emellertid också betonat vissa skäl som talar för att tvärtom *inskränka* ansvaret i dessa fall. Samhällsorganen är tvungna att handla, ofta under stark tidspress, enligt regler som i många fall är mycket detaljerade och kräver noggrann uppmärksamhet av funktionärerna; något liknande kan visserligen förekomma inom vissa sektorer av den enskilda verksamheten, men inte på samma vis som här. Man har också, med skärpa, betonat de starka finansiella hänsyn som motiverar att statens och kommunernas ansvar hålls inom en överskådlig ram. Särskilt från kommunalt håll har man som sagt framhållit, att risken för ett utvidgat ansvar för olika fel inom den offentliga verksamheten skulle leda till ökad omständlighet och initiativlöshet från funktionärernas sida.

Delvis är det här fråga om invändningar mot en sådan vållandebedömning som skulle bli avgörande, om standardregeln avskaffades. Sätillvida kan de sägas ha blivit underkända i samband med 1989 års lagstiftning. Det är klart att man får ta hänsyn till myndigheternas speciella situation när man prövar om skadeståndsgrundande fel eller försummelse har förekommit, men den motiverar inte på annat sätt någon avvikelse från allmänna skadeståndsprinciper. När det karakteristiska beroendeförhållandet föreligger för den enskilde, bör man inte dra sig för att tillämpa regeln i 3:2. Detta stämmer ganska väl med domstolarnas syn på paragrafen på senare år; bara när motiven direkt talat emot att tillämpa 3:2, har domstolarna underlåtit detta (jfr NJA 1985 s. 696 II, NJA 1987 s. 535). Att invändningarna om de finansiella konsekvenserna av en generös tolkning bör tas med en viss skepsis, har redan utvecklats (1.3).

I 1989 års proposition har departementschefen framhållit att det var

önskvärt att skadestånd utgick också i vissa situationer där anknytningen till myndighetsutövning är svagare än vad som krävdes enligt gällande rätt.

Enligt henne var det befogat att tala om en beroendeställning inte bara vid åtgärder som hade mycket nära samband med myndighetsutövning mot den enskilde; synpunkten framträdde också i många andra fall där råd, upplysningar och anvisningar rörande myndigheternas verksamhetsområde, som den enskilde i princip inte kunde skaffa sig någon annanstans, hade betydelse för honom. Som exempel nämndes en lantmätarens upplysningar om möjlighet att avstycka en fastighet, en högskoletjänstemans anvisningar till den som skall söka in på utbildning och besked som en försäkringskassa lämnar om rättsläget. I sådana fall borde den enskilde kunna förlita sig på uppgifter som han i princip inte kan skaffa sig någon annanstans; mycket talade för att han, om uppgifterna var felaktiga, borde kunna få ersättning för uppkommen skada. Liksom utredaren ansåg departementschefen att skadestånd »i framtiden bör kunna utgå även i vissa situationer där anknytningen till myndighetsutövning är svagare än som krävs idag», varvid det avgörande borde vara om det förelåg en sådan beroendeställning som nämnts. – Departementschefen redogjorde sedan för utredningsförslaget (»vid myndighetsutövning» skulle som sagt bytas ut mot »i samband med myndighetsutövning») och för den remisskritik som förekommit; trots de skäl som kunde tala för att reformen genomfördes ansåg hon frågan borde närmare belysas av den parlamentariska utredning som skulle tillsättas.⁵

Av det sagda framgår, att departementschefens uttalanden – vilka åberopats av JK som skäl för en generösare praxis⁶ – inte kan uppfattas som motiv till 1989 års reform, som inte heller medförde ändring i den aktuella lagtexten; närmast synes det vara fråga om en allmän deklaration om regeringens goda vilja att stärka den enskildes ställning. Som nämnt föreligger numera ett kommittébetänkande (SOU 1993:55) där en del skärpningar av ansvaret föreslås, bl.a. just vid felaktig information av en myndighet (se 1.3 ovan). Eftersom det är ovisst om och i så fall när förslaget förverkligas i denna del lär departementschefens uttalande inte utgöra något avgörande stöd för en utvidgning av ansvaret i rättspraxis.

Också från en annan synpunkt kan det verka motiverat med någon försiktighet, om man vill utsträcka ansvaret längre än vad som nu gäller. År 1989 har ju också genomförts den reformen, att straffansvar för tjänstefel inträder vid ej ringa oaktsamhet »vid myndighetsutövning». Även om andra ändamålssynpunkter framträder i den straffrättsliga bedömningen, är

⁵ Prop. 1989 s. 11.

⁶ Se JK 1994 s. 150 (felaktig uppgift från bilregistret om obetald kilometerskatt).

det tydligt att domstolarnas tolkning av de citerade orden i det ena fallet kan få betydelse också i det andra. Man får alltså nog överväga konsekvenserna av en ändrad gränsdragning i dessa sammanhang.

Trots de skäl som talar för en utvidgning av ansvaret på denna punkt är det alltså tveksamt hur domstolarna kommer att se på denna fråga; på flera punkter försvårar också vissa domar av HD en utveckling i denna riktning (se 2.5 nedan). Det kan ofta verka lämpligare att lagstiftaren och inte rättspraxis får ta ett sådant steg för skadeståndets del. Det är som sagt en traditionell inställning, som framträtt inte minst på skadeståndsrättens område, att när lagstiftningsarbete pågår man helst inte bör föregripa resultatet av detta.⁷ I fortsättningen kommer alltså inte att diskuteras några mera radikala ändringar i den inställning till dessa frågor som framträder i lagmotiven eller rättspraxis.

2.3 Allmänt om verksamhet som utgör myndighetsutövning

Som framgår av det föregående har de allmänna motivuttalandena vid SkL:s tillkomst i stort sett samma tyngd idag, såvitt gäller den nu behandlade frågan. Där har skett en utförlig uppräknings av olika verksamheter som räknas som myndighetsutövning.⁸ Det är onekligen enklare att redogöra för vad som *inte* hör dit. (Jfr om det följande Skadestånd vid myndighetsutövning I, avsnitt 3.4.) Till en början är det fråga om serviceverksamhet som inte allmänheten är tvungen att anlita. Typiska fall är konsumentupplysning utan dominerande inslag av maktutövning (jfr nedan om NJA 1987 s. 535), sexualupplysning, kurativ verksamhet och de allmänna advokatbyråernas verksamhet. Här kan man alltså inte räkna med att ren för-mögenhetsskada ersätts. – Viss service torde dock kunna betraktas som myndighetsutövning: bindande förhandsbesked, möjligen också en del fall där den enskilde faktiskt, om också inte juridiskt sett, är tvungen att använda sig av det allmänna tjänster – t.ex. beträffande viss sjukhusvård.⁹

7 Jfr t.ex. Bengtsson i Lakimies 1984 s. 982 ff., 993 ff. – Se emellertid NJA 1989 s. 389, där HD tycks ha övergett sin försiktighet (jfr Dufwa i Juridisk tidskrift 1989 s. 327 ff.).

8 Prop. 1972 s. 499 ff.

9 Jfr Bengtsson I, 4, 11. Se dock Sahlin i FT 1991 s. 318 ff. (där det betonas att myndighetsutövning inte bör anses föreligga vid normal vårdverksamhet).

Inte heller annars anses sådan faktisk verksamhet som inte innebär tvång mot den enskilde som myndighetsutövning. Hit hör t.ex. de flesta åtgärder inom sjukvården och undervisningen.¹⁰ *Vägran* att vårda eller undervisa eller beslut om *begränsningar* i en rätt till vård eller undervisning kan däremot betraktas som myndighetsutövning, om det är fråga om en monopolställning för det allmänna.¹¹

Vidare faller utanför myndighetsutövningens område beslut och åtgärder som rör det allmännas förvaltning av sin egendom eller sina ekonomiska angelägenheter i övrigt, t.ex. statlig affärsverksamhet eller kommunal fastighetsförvaltning. Det innebär att på kommunallagstiftningens område 3:2 SkL får relativt liten betydelse. (Jfr det straffrättsliga avgörandet NJA 1988 s. 26, där kommunfullmäktiges beslut att – trots kammarrättens förbud – lämna ett företag ekonomiskt stöd genom att fullfölja avtal om inköp av en maskin ansågs inte utgöra myndighetsutövning.)

I ordinära kontraktsförhållanden med det allmänna brukar det över huvud taget inte förekomma myndighetsutövning i SkL:s mening. Detta lär emellertid ha begränsad betydelse. I regel är nämligen kontraktsreglerna gynnsammare för den skadelidande, och de tar över SkL:s bestämmelser (jfr 1:1); han har därför inte anledning att åberopa 3:2 SkL.¹² – Ett undantag från det sagda utgör arbetsrättsliga förhållanden, där beslut av den ofientlige arbetsgivaren om t.ex. disciplinpåföljd eller avskedande kan ses som en sorts myndighetsutövning. Men inte heller i denna situation torde det vara någon större vinst för den enskilde att åberopa SkL:s regler.¹³ (Om beslut i tillsättningsärenden se NJA 1985 s. 360, refererat i 2.4 nedan.)

Så ter sig alltså gränsdragningen i stort. I praktiken uppkommer emellertid en mängd komplikationer genom att verksamhet av ena slaget innehåller också moment av det andra: statlig eller kommunal affärsdrift eller serviceverksamhet kan i speciella fall te sig som en sorts maktutövning, myndighetsutövande verksamhet kan innebära service med ringa samband med myndighetens typiska beslut och åtgärder. Dessutom är att märka att innebörden av begreppet myndighetsutövning i någon mån torde variera på olika områden. Det är t.ex. rimligt att tolka det mera restriktivt inom straffrätten, där det bestämmer området för straffansvaret vid bl.a. tjänstefel, än inom skadeståndsrätten; i det förra fallet går en sådan tolkning till

10 Jfr Strömberg s. 20 och om hälso- och sjukvård Sahlin i FT 1991 s. 319 ff.

11 Bengtsson I s. 160 ff., 166.

12 Jfr Bengtsson I, 3.6.

13 Jfr Bengtsson I, a st.

den enskildes fördel, i det senare till hans nackdel.¹⁴ Därtill kommer att de särskilda skadestandsreglerna (och numera också tjänstefelsansvaret) gäller »vid myndighetsutövning», medan bl.a. förvaltningslagens särbestämmelser tillämpas då ett ärende »avser myndighetsutövning» mot enskild. En helt överensstämmande gränsdragning är alltså inte möjlig; man kan inte vara säker på att ett prejudikat på ena området måste följas på det andra.

2.4 Utvecklingen efter 1972

På det hela taget får begreppet myndighetsutövning inom skadestandsrätten tolkas på samma sätt idag som vid SkL:s tillkomst, och motivuttalandena i frågan får alltså anses ha full giltighet; även om reglerna angående en viss offentlig verksamhet kan ha ändrats, dras gränserna efter samma principer. Här kan alltså i stort sett hänvisas till min tidigare framställning i frågan (Skadestånd vid myndighetsutövning I, kap. 3 och 4). Att märka är dock att en myndighets verksamhet kan ha förändrat sig på grund av ny lagstiftning. Vidare kan naturligtvis nya myndigheter ha tillkommit, där det kan vara besvärligt att avgöra hur verksamheten skall rubriceras.

Ett exempel på det förra är socialtjänstlagen, som nu tydligare än tidigare lagstiftning klargjort att socialnämndens beslut om bistånd till den enskilde (6 §) utgör myndighetsutövning och att fel i sådana fall kan medföra skadeståndsansvar (om också det kan vara svårt att konstatera skadeståndsgrundande fel eller försummelse).¹⁵ På vissa nya områden kan också myndighetsutövning anses infördd. Konkursförvaltaren utövar numera delvis myndighet – visserligen knappast enligt den nya konkurslagen av 1987, trots en del förändringar i hans ställning, men i varje fall enligt lönegarantilagen (1992:497; se 2.6 nedan). Husläkarlagen (1993:588) kan anses gälla viss myndighetsutövning av landstinget mot husläkaren (se särskilt 10 och 12 §§). Sekretesslagen har utvidgat den krets som utövar myndighet.¹⁶ – Åtskilliga regler i 1992 års kyrkolag får anses gälla myndighetsutövning, även om inte lagen medfört några principiella förändringar; exempel ger den tillsyn biskopar och domkapitel har enligt 2 kap. 5 §, i den mån man bestämmer över enskilda befattningshavare eller utövar nå-

14 Jfr Bengtsson I s. 59.

15 Jfr Bengtsson I, 4.12.

16 Jfr Bengtsson I s. 172.

gon form av tvång eller påtryckning¹⁷, kyrkorådets tillsyn enligt 17 kap. 2 § (varvid församlingen blir ansvarig) och upplåtelse av kyrka enligt 40 kap.¹⁸

Exempel på nytillkomna myndigheter som åtminstone delvis får anses syssla med myndighetsutövning är jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden (jfr 30–32 §§ i jämställdhetslagen, 1991:433) samt diskrimineringsombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering (se lagen 1994:134 om etnisk diskriminering), konkurrensverket, Radio och TV-verket, Granskningsnämnden för radio och TV (se radiolagen, 1966:755), lotteriinspektionen (se lotterilag, 1994:1000), buss- och taxivärderingsnämnden (se lag 1985:450), räddningsledare och räddningsnämnd enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), Svenska kraftverk enligt lagen om handel med el, samt jakttillsynsman enligt jaktlagen (däremot knappast länsviltnämnd enligt samma lag; dess funktioner synes helt rådgivande). Vissa handlingar av medborgarvittne enligt lagen härom (1991:324) torde också kunna anses begångna vid myndighetsutövning (se särskilt 6 §). – Det sameting som tillkommit genom samesättingslagen (1992:1433) utgör en speciell statlig myndighet som anförtratts viss myndighetsutövning, bl.a. fördelning av vissa bidrag (se 2 kap. 1 §).¹⁹ Vad gäller börsens verksamhet enligt lagen (1991:980) om börs- och clearingverksamhet kan möjligen diskuteras, om inte åtminstone vägran att anta medlem eller inregistrera fondpapper utgör myndighetsutövning som staten svarar för; övervägande skäl talar dock för att anse sådana beslut, som inte kan överklagas till någon myndighet²⁰, ha rent privaträttslig karaktär.

De rättsfall som förekommit om dessa frågor förändrar knappast den tidigare bilden av myndighetsutövningsbegreppet.

NJA 1985 s. 360 visar att myndighetsutövning förekommer också i s.k. konkurrensfall. Två personer hade sökt en tjänst som hemspråklärare, båda obehöriga; den ena förordnades av länskolnämnden, den andra krävde skadestånd av kommunen sedan förordnandet konstaterats vara felaktigt. HD anförde angående tillämpningen av 3:2, att tillsättningsförfarandet följde de statliga principerna om att avseende endast skulle fästas vid sakliga grunder, som förtjänst och skicklighet; förvaltningslagen gällde också i sammanhanget. Det medförde att förfarandet utgjorde en sådan tillämpning av offentligrättsliga regler som kännetecknade myndighetsutövning; liksom vid statliga tjänstetillsättningar var det alltså fråga härom. – Man kan diskutera om ett liknande synsätt är berättigat vid tillsättning av sådana kommunala tjänster där kommunen har större

17 Om arbetsrättsliga förhållanden i sådana sammanhang, jfr 2.3 ovan.

18 Jfr Bengtsson I s. 75 f.

19 Likaså vissa tillsättningsärenden (jfr prop. 1992/93:32 s. 44).

20 Jfr däremot 12 kap. 2 § (talan vid domstol i vissa fall).

frihet i bedömningen.²¹ Vid en kommunalisering av olika befattningar får det emellertid anses angeläget att man inte helt mister den kontroll av tillsättningsarna som skadeståndsrätten ger.

I det s.k. Tsesismålet, NJA 1983 s. 3, ansågs sjöfartsverkets verksamhet för sjömätning och sjökortsframställning i övrigt inte innebära myndighetsutövning – något som f.ö. här skulle ha varit till förmån för staten, som återopade den numera upphävda standardregeln i 3:3 SkL. (Se även JK 1983 s. 299 och JK 1994 s. 182 angående lantmäteriverkets kartframställning.)

Att ett pressmeddelande angående viss myndighets verksamhet i och för sig inte utgör myndighetsutövning, trots den betydelse meddelandet kan få för den enskilde, är väl ganska klart men framgår i alla händelser även av NJA 1987 s. 535 (jfr härom nedan). – Ett straffrättsligt fall, NJA 1984 s. 90, visar att viss naturlig service av domstol inte heller i och för sig utgör myndighetsutövning; eftersom fel i dessa sammanhang i allmänhet torde anses ha förekommit »vid» myndighetsutövning, har dock detta begränsad betydelse för skadeståndsmöjligheterna.

Några andra JK-beslut kan också nämnas. I JK 1981 s. 159 ansågs ett vilseledande uttalande av ett statsråd till TT inte ha gjorts vid myndighetsutövning, och på samma sätt bedömdes ett uttalande i tv av representant för sjöfartsverket i JK 1982 s. 209. – Enligt JK 1984 s. 339 var fel vid trafikskyldighetsverkets upphandling av trafikskyltar i och för sig begånget vid myndighetsutövning, fast förutsättningar för ansvar i övrigt saknades.

2.5 Fel eller försummelse vid myndighetsutövning

De största bekymren vällar avgränsningen av de skador som kan anses vållade »vid myndighetsutövning». Om inte detta är fallet, blir ju i stället 3:1 SkL tillämplig; det innebär väl inte någon nämnvärd skillnad för person- och sakskador, men när det gäller ren förmögenhetsskada blir som sagt följderna i regel att ansvar utom avtalsförhållanden kräver brottslig gärning. Enligt motiven till SkL räckte det för ansvar enligt 3:2 att ett handlande hade visst samband med beslut eller åtgärder som innebar utövning av offentlig myndighet; de kunde vara ett led i myndighetsutövningen och regleras av offentlighetsrättsliga föreskrifter, och de kunde också annars stå i ett mycket nära tidmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen». Gränsdragningen exemplifierades sedan utförligt i motiven.²² Bl.a. hörde hit olika handläggningsåtgärder som föregick myndighetsut-

21 Jfr Bengtsson I s. 99 f.

22 Prop. 1972 s. 502 ff.

övningen, och även fel på senare stadium som avsåg denna – t.ex. registrering och expediering av beslut.²³

Som framgått uppkommer speciella problem vid upplysningar som avser myndighetsutövning. Det står klart att 3:2 skall tillämpas när upplysningen avser innehållet i ett beslut och lämnas i författningsenlig ordning.²⁴ Mera tveksamt är hur man bör se på upplysningar i andra sammanhang, som inte har omedelbart samband med ett konkret ärende om myndighetsutövning.²⁵ Ett par HD-fall ger här viss ledning.

I NJA 1985 s. 696 I hade en yrkesarbetande mor på frågan, om hon kunde få föräldrapenning ifall hon stannade hemma för tillfällig vård av sitt sjuka barn, fått en felaktig bekräftelse på detta av en tjänsteman på försäkringskassan; hon blev sedan utan ersättning. HD fann att beskedet hade så nära anknytning till ärende om föräldrapenning att det måste anses ha lämnats vid myndighetsutövning; det framhölls att den skadelidande hade ett akut behov att få besked om sina rättigheter, vilket hon också upplyst tjänstemannen om. – Fallet kan sammanställas med NJA 1985 s. 696 II, där man på kommunens gatukontor lämnat felaktig uppgift om att en fastighet var ansluten till det kommunala avloppsnätet, vilket påverkat köpeskillingen vid ett fastighetsköp. Köparen krävde nu skadestånd av kommunen. HD framhöll att beskedet inte avsett innehållet i något beslut och inte heller rört något aktuellt ärende hos kommunen; det var inte fråga om förhandsbesked eller liknande. Regeln i 3:2 var alltså inte tillämplig. – Det avgörande tycks alltså ha varit om det förekom någon anknytning till ett visst ärende om myndighetsutövning; saknades detta, kunde inte bestämmelsen i 3:2 tillämpas. Det stämmer i stort sett med vad som tidigare antagits.

En annan typ av meddelande förekom i NJA 1990 s. 705. Hälsovårdsinspektionen i en kommun påstod felaktigt i en skrivelse till en villaägare att dennes hus med hänsyn till förekomsten av radon utgjorde en sanitär olägenhet, och rekommenderade att installera ett återvinningssystem; villaägaren krävde sedan ersättning för den felaktiga installationskostnaden. Skrивelsen innebar bara ett råd, men anmaningen ansågs ändå lämnad vid myndighetsutövning och medförde ansvar för kommunen. Det var här närmast fråga om en form av »maskerad» myndighetsutövning: en tjänstman förmår den enskilde att handla på visst sätt redan genom att – eventuellt underförstått – hota med tvångsät-

23 Ang. olika åtgärder av myndighet i samband med (senare upphävda) generella föreskrifter se JK 1994 s. 198.

24 Jfr prop. 1972 s. 502 f.

25 Jfr härom Bengtsson I s. 107 f. och Marcusson s. 214 ff. med hänvisningar.

gärder. I sådana fall lär man inte kräva samma nära samband med ett ärende rörande myndighetsutövning.²⁶

Ett hovrättsfall, RH 1989:3, kan också nämnas i sammanhanget. En änka fick från Riksförsäkringsverket felaktig uppgift om sin rätt till livränta för den händelse hon gifte sig med sin sambo och gick därför miste om livränta; upplysningarna ansågs ha sådan betydelse för henne och sådant nära samband med verkets kommande beslut om livräntan att de lämnats vid myndighetsutövning. Bedömningen stämmer väl med resonemanget i NJA 1985 s. 696 I, fast det där gällde ett omedelbart aktuellt ärende.

Denna rättspraxis är inte så lätt att förena med ett antal JK-beslut, flertalet från tiden före 1990, där ersättning vägrats trots att en felaktig upplysning haft ganska nära samband med ett beslut innebärande myndighetsutövning. I JK 1982 s. 213 hade länsstyrelsen inte beaktat den skattskyldiges begäran att återbetalning av preliminär skatt skulle ske på viss adress; länsstyrelsens förfrågan om vart återbetalning skulle ske innebar emellertid en service mot den skattskyldige, som skedde utan att någon skyldighet förelåg och i första hand för att bespara länsstyrelsen merarbete med returer, och därför skulle enligt JK skadeståndsskyldighet inte föreligga. Frågan är dock om inte i vart fall sambandet med myndighetsutövning var sådant att 3:2 borde ha tillämpats. – I JK 1983 s. 332 ansågs en felaktig upplysning av kronofogde om innebörden av jordförvärvslagen i samband med exekutiv auktion på fastighet inte ha lämnats vid myndighetsutövning; bedömningen synes i hög grad diskutabel, när upplysningen som här har lämnats vid en förrättning och haft så nära samband med kronofogdens åtgärder. Också här är det tvivelaktigt om bedömningen idag skulle stå sig vid domstol, särskilt efter tillkomsten av rättsfallet NJA 1985 s. 696 I. På liknande sätt kan man tveka beträffande det negativa beslutet i JK 1983 s. 353, där information gavs av en tjänsteman vid länsarbetsnämnd till en bostadsrättsförening angående rätt att sälja och hyra ut en lägenhet vilken skulle inlösas enligt 56 a § arbetsmarknadskungörelsen: nämnden hade att granska ansökan om inlösen men inte besluta i frågan. – Även uttalandena i JK 1984 s. 335 (angående felaktiga uppgifter av tingsrätt om rätt forum när viss ansökan ingavs), torde numera vara överspelade (annan bedömning förekom f.ö. i det liknande ärendet JK 1985 s. 264, som dock rörde småmålslagen). I ett par fall av upplysning från försäkringskassa om föräldrapenning har JK följt 1985 års HD-avgörande (JK 1985 s. 341, 347) och detsamma skedde i ett ärende om delpension (JK 1992 s. 109). Men i JK 1988 s. 222 tycks bedömningen något strängare: en upplysning från försäkringskassa om sjukförsäkringsförhållandena i Västtyskland, lämnad samtidigt som ett ärende angående kvarstående i svensk sjukförsäkring, har inte ansetts given vid myndighetsutövning. Också detta uttalande kan diskuteras. – Därmed är inte sagt att den felaktiga upplys-

26 Jfr härom Bengtsson I s. 79 ff.

ningen i någon av dessa fall borde ha medfört ansvar enligt 3:3 SkL (eller ens enligt 3:2).

Lättare att förena med HD:s inställning är att en ofullständig uppgift i en broschyr om föräldraförsäkring, utgiven av riksförsäkringsverket, inte ansetts lämnad vid myndighetsutövning, fastän resultatet framstår som otillfredsställande (JK 1986 s. 278).²⁷ I JK 1985 s. 279 har däremot ansetts, att en upplysning som taxeringsnämnd gett som motivering för vägrat avdrag lämnats vid myndighetsutövning, fast ansvar ej förelåg i brist på ersättningsgill skada.

Slutligen kan nämnas ett ärende där JK inte ansåg förhållandena motsvara dem i NJA 1985 s. 696 I och vägrade utge ersättning. Det gällde upplysningar från riksförsäkringsverket om reglerna för yrkesskadelivränta, vilka enligt JK:s mening inte hade samband med något pågående ärende och hade mera karaktären av allmänna upplysningar om innehållet i gällande rätt; först efter längre tid (tydligt minst några månader) vidtog den skadelidande åtgärder med anledning av upplysningarna. (JK 1985 s. 343). I detta fall godtog emellertid domstolarna inte JK:s bedömning; Svea hovrätt fann sådant samband med verkets kommande beslut angående livräntan föreligga att upplysningarna skulle anses lämnade vid myndighetsutövning.²⁸ Rättsfallet är ännu ett belägg för en tendens hos domstolarna att tänja ut rätten till skadestånd för den enskilde till den yttersta gräns som lagmotiv och tidigare rättspraxis kan medge.²⁹

Lena Marcusson har (1989) formulerat ansvarsregeln vid felaktiga upplysningar så, att skadestånd bör utgå om den som informerat måste ha varit medveten om upplysningarnas betydelse för den enskildes konkreta situation och förväntade handlande, om upplysningarna påverkat den enskildes handlande så att skada uppstått och slutligen om upplysningarna haft samband med pågående eller kommande ärende innefattande myndighetsutövning hos myndigheten.³⁰ De två första rekvisiten torde närmast gälla vållande- respektive kausalitetsbedömningen. Vad angår kravet på samband med ett ärende är det onekligen svårt att bestämma vad som för närvarande krävs. När en felaktig upplysning vållar skada, beror det väl för det mesta på att så småningom det blivit ett myndighetsärende som avgjorts till den skadelidandes nackdel. Men hur lång tid skall gå innan saken aktualiserats vid myndigheten? Det är inte säkert att varje allmän upplysning som i framtiden påverkar den enskildes mellanhanden med myndigheten kan anses lämnad vid myndighetsutövning. Det nysst omtalade hovrättsfallet RH 1989:3 visar dock en generös bedömning i detta läge.

27 Riksförsäkringsverket har självt framhållit detta, jfr PM 1989 s. 64 (not 5).

28 Svea hovrätts dom 1988-01-28; se Marcusson s. 217 f. (med kritik mot JK).

29 Jfr Jan Kleinman har varit inne på frågor av detta slag, se JT 1991-92 s. 92 ff., JT 1994-95 s. 953; jfr Ren förmögenhetsskada s. 536ff.

30 Marcusson s. 218.

I en närliggande situation har vidare förekommit en viss uppmjukning i JK:s praxis. I JK 1994 s. 150 åberopades departementschefens förut återgivna uttalanden om den enskildes beroendeställning när denne var hänvisad till uppgifter från en viss myndighet (se 2.2 ovan); JK fann dem ge stöd för ersättning, när en bilköpare fått felaktig uppgift från bilregistret om att kilometerskatt var betald för bilen. Trots att departementschefens synpunkter knappast kan betraktas som motiv för 1989 års reform har alltså ansvar ansetts föreligga för en oriktig upplysning som inte skilde sig alltför mycket från den i NJA 1985 s. 696 II (uppgiften från gatukontoret). Rättsläget framstår i så fall som betydligt förmånligare för den enskilde än vad man utgick från i 1993 års betänkande.³¹ Om JK fortsätter på den vägen, kommer behovet av en lagändring att minska. Man kan emellertid tveka hur en domstol skulle bedöma saken t.ex. om en mindre generös kommun vägrar skadestånd i motsvarande läge.

Sammanfattningsvis kan sägas om praxis vid felaktiga upplysningar att utvecklingen kan vara på väg mot en utvidgning av ansvaret; var gränsen egentligen går för det allmännas ansvar i denna situation är dock osäkert.

En uppmärksam HD-dom, som t.o.m. kom att motivera krav på ändrad lagstiftning om det allmännas ansvar, gällde en annan typ av information: i ett pressmeddelande om konsumentverkets verksamhet ansågs sakna erforderligt samband med myndighetsutövning.

I NJA 1987 s. 535 hade en undersökning av lackskyddsmedel för bilar presenterats i meddelandet på ett sätt som gav intrycket att undersökta s.k. polymermedel var oanvändbara eller i vart fall klart underlägsna traditionella bilvaxmedel. Meddelandet ansågs missvisande och klart felaktigt. Frågan var emellertid om ett företag, som tillverkade polymermedel, var berättigat till skadestånd för att dess försäljning minskat efter meddelandet. HD:s majoritet uttalade bl.a. att provningen av medlen hade samband såväl med verkets serviceskyldighet mot konsumenterna (alltså en icke myndighetsutövande verksamhet) som med dess skyldighet och befogenhet att ingripa mot näringsidkare på området vilkas marknadsföring inte uppfyllde de krav som borde ställas. Pressmeddelandet var främst avsett som en information till konsumenterna och saknade rättsverkningar för näringsidkare på området; konsumentverkets handlande hade inte heller grundats på någon monopolställning. Meddelandet hade därför inte innefattat myndighetsutövning och hade inte heller så nära samband med verkets maktbefogenheter att de felaktiga påståendena kunde anses lämnade vid myndighetsutövning. Minoriteten (2 JR) kom till motsatt resultat, varvid framhölls att den enskilde här faktiskt befann sig i ett markerat underläge gentemot myndigheterna och att risken var mycket påtaglig att konsumentverkets åtgärder

31 Jfr JK 1990 s. 89.

medförde ekonomiska förluster för enskilda företag, varför det fanns särskild anledning att här ge 3:2 SkL en ganska vidsträckt tillämpning; reglerna i 3:3–3:5 SkL kunde hindra ett alltför betungande ansvar för det allmänna.

Majoritetens bedömning stämmer onekligen väl med resonemangen bakom SkL:s specialmotivering. Konsumentupplysning utgör inte myndighetsutövning, och några sådana särskilda förhållanden som kunde medföra en utsträckning av ansvaret – t ex en monopolställning för myndigheten – var det inte fråga om. Däremot kan minoritetens ståndpunkt sägas vinna stöd av de allmänna tankegångarna bakom det allmännas ansvar enligt lagen, vilka man dock inte vågade genomföra konsekvent vid lagens tillkomst; en viss faktisk beroendeställning har utan tvivel förelegat. – Det kan framhållas att sedan 3:3–3:5 SkL upphävts man saknar den möjlighet att modifiera det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada, som minoriteten åberopar till stöd för en generös tolkning av 3:2. Å andra sidan torde risken för ett »betungande» ansvar för det allmänna vara obetydlig; som nämnt kan man ifrågasätta om alls en ansvarsskärpning skulle vara märkbar för skattebetalarna. Till detta kommer att det är tveksamt, om en företagare som inte berörts av undersökningen hör till den skyddade kretsen av enskilda; det är möjligt att ett skadeståndskrav kunnat ogillas på denna grund i det aktuella målet (däremot inte om det framställts av något av de företag undersökningen avsett). Just denna fråga har emellertid inte berörts i SkL:s motiv. (Jfr härom nedan 7.2.³²) Hur som helst lär rättsfallet ha behållit sitt prejudikatsvärde också sedan standardregeln avskaffats; den spelade ingen avgörande roll för utgången.³³

Som nämnt (1.3 ovan) har i betänkandet SOU 1993:55 föreslagits en ny regel om ansvar för fel och försummelse vid felaktiga myndighetsuppgifter också utan samband med myndighetsutövning. Undantag har dock gjorts för vissa områden, som inte uppvisar några karakteristiska offentlighetsrättsliga drag: utom när informationen ges i offentlig affärsverksamhet och egendomsförvaltning också när den är ett led i undervisning, i hälso- och sjukvård och i omsorgsverksamhet. Genom förslaget har man velat bemöta den kritik mot gällande lag som särskilt avgörandet NJA 1987 s. 535 gav upphov till i den allmänna debatten. Tanken har varit att den enskilde i många fall har en särskild tilltro till att få konkreta och välavvägda upplysningar och råd när han tar kontakt med en myndighet; dessutom har man velat inskräpa vikten av att myndigheter lämnar korrekta besked. Ansvaret gäller däremot inte felaktig information lämnad av enskilda företag till vilka det allmänna delegerat viss förvaltnings- eller myn-

32 Jfr också pressmeddelandet i »Alvgårdmålet» (4.5 nedan), vilket synes ha skett vid myndighetsutövning (men ej medfört ansvar enligt hovrättens dom).

33 Jfr dock Hellner s. 450. – Se vidare om rättsfallet Nordenson a.a. s. 392 och Kleinemans kritiska synpunkter i JT 1994–95 s. 953.

dighetsverksamhet: de antas inte ha samma auktoritet som en myndighet.³⁴
 –Men det är som sagt oklart om utredningsförslaget resulterar i någon lagstiftning.

I det aktuella avseendet framstår rättsläget som väsentligen oförändrat sedan SkL:s tillkomst. Även om JK som nämnt tycks benägen att visa större generositet än tidigare vid oriktiga upplysningar, i enlighet med vissa allmänna uttalanden vid 1989 års reform, lär de nämnda avgörandena hindra att ett allmänt ansvar för oaktsam myndighetsinformation slår igenom i domstolspraxis. Man kan knappast heller vänta en sådan omsvängning i synsättet som att domstolarna skulle anlägga *kontraktsrättsliga* synpunkter på myndigheternas råd- och upplysningsverksamhet, hur tilltalande resultat det än kan leda till.³⁵ (Jfr 2.2 ovan.)

2.6 Delegerad myndighetsutövning

En allt viktigare fråga i dessa sammanhang är det ansvar som staten eller kommunen har för fel av enskilda, åt vilka det allmänna anförtrott viss myndighetsutövande verksamhet. Det gäller alltså vållande vid myndighetsutövning »i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar». Är det fråga om myndighetsutövning är det med SkL:s inställning likgiltigt vem som faktiskt står för utövningen; det allmänna skall inte komma ifrån sitt ansvar genom delegation. Förutsättningen är enligt motiven att beslutet eller åtgärden i fråga skulle ha utgjort ett naturligt led i en motsvarande, av staten eller en kommun driven verksamhet och att det i så fall skulle ha varit fråga om myndighetsutövning.³⁶

Den ökande betydelsen av sådan delegation framgår av en doktorsavhandling från 1989, Lena Marcussons Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, där det bl.a. görs en kartläggning av denna förvaltning. Också den s.k. kommunalföretagskommittén har behandlat dessa frågor (se SOU 1983:61). Någon detaljgenomgång av de situationer som numera är aktuella är inte möjlig i detta sammanhang; här får hänvisas framför allt till de nämnda undersökningarna. (Se också från senare år NJA 1991 s. 138, omtalat i 7.2.)

Nya områden där myndighetsutövning delegerats efter RF:s (och därmed även SkL:s) tillkomst rör bl.a. följande förhållanden: Officiell provning – utom

34 Jfr om det sagda SOU 1993:50 s. 165 ff.

35 Jfr Kleineman i JT 1994–95 s. 953.

36 Prop. 1972 s. 321 ff., 506 ff.

bilprovning även viss kontroll på s.k. riksprövplatser genom AB Statens Anläggningsprovning,³⁷ Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB (SEMKO) och Apoteksbolaget AB – vidare fördelning av statliga medel som stipendier (av en rad enskilda rättssubjekt, t.ex. Handelshögskolan i Stockholm, Musikaliska Akademien, Sveriges Författarförbund), stöd till näringslivet (t.ex. genom Sveriges Turistråd, Sveriges Exportråd, de regionala utvecklingsfonderna, AB Svensk Exportkredit och Industrifonden), arbetsmarknadsstöd (bl.a. genom Stiftelsen Samhall), utseende av offentliga funktionärer genom föreningar m.fl. (något som dock torde ha begränsad praktisk betydelse i skadeståndssammanhang), beslut om statligt reglerade tjänster vid vissa stiftelser (t.ex. Nordiska museet), beslut om medlemskap och disciplinåtgärder i offentlighetsrättsliga korporationer (utom Sveriges Advokatsamfund även bl.a. Stockholms Fondbörs), beslut om betyg och disciplinåtgärder av allehanda fristående skolor, tillstånd till utförelse enligt 1988 års lag om kulturminnen m.m. (se 5:9).³⁸ (Ett par andra fall – bl.a. åtgärder av konkursförvaltare och trafiktjänstemän i vissa sammanhang – nämns i det följande.)

I alla dessa situationer lär ett ansvar för det allmänna föreligga, såvida felet begåtts vid myndighetsutövning. Ansvaret torde böra fördelas mellan staten och kommun enligt de principer som gällt tidigare. Också beträffande bedömningen i övrigt kan i stort sett hänvisas till min utförligare framställning av dessa frågor (Skadestånd vid myndighetsutövning I, 3.13).³⁹ Det kan tilläggas att en skadeståndsskyldighet för det allmänna ter sig särskilt närliggande i dessa situationer med tanke på utvecklingen utanför myndighetsutövningens område; här har man i olika sammanhang skärpt ansvaret för självständiga medhjälparens vållande.⁴⁰

I fråga om ansvarets räckvidd förekommer i SkL:s motiv vissa uttalanden som går ut på att ansvaret skulle sträcka sig även till åtgärder som inte i sig innebär en myndighetsutövning men utgör ett naturligt led i denna verksamhet.⁴¹ Senare har det emellertid, särskilt i JK:s praxis, ifrågasatts om detta är regelns innebörd.

Upphovet till den tvekan som uppkommit på denna punkt är ett uttalande av

37 Jfr JK 1990 s. 89.

38 Jfr om det sagda SOU 1983:61 s. 137 ff., Marcusson bl.a. s. 248 ff.

39 Se även Bengtsson i NAT 1991 s. 393 ff. (allmänna synpunkter) och JT 1990–91 s. 337 ff. (kanske väl negativa formuleringar om ansvaret? Jfr Kleineman i 1991–92 s. 68).

40 Jfr Hellner s. 163 ff., Kleineman, a.a. s. 68 ff. (där denna synpunkt betonas) och från senare års rättspraxis särskilt NJA 1986 s. 712.

41 Se särskilt prop. 1972 s. 506 ff.; jfr Bengtsson I s. 117 ff.

lagrådet i motiven till utsökningsbalken beträffande egendom som transporteras bort och förvaras i samband med avhysning; det gick ut på att det allmänna »uppenbarligen» inte ansvarade för skada vållad av företag som myndigheten anförtrött egendomen för transport eller förvaring.⁴² Detta uttalande tog JK fasta på, inte bara när det gällde skada på omhändertagen egendom (jfr härom 4.14 nedan) utan också i andra sammanhang. I JK 1984 s. 270 ansåg JK sålunda staten inte vara ansvarig för felaktig värdering av fastighet som enskilt företag utfört på länsstyrelsens uppdrag; det var fråga om viss åtgärd som ingick som led i en myndighetsutövande verksamhet, inte om själva myndighetsutövningen. Gentemot den skadelidande, som åberopat vissa uttalanden i Skadestånd vid myndighetsutövning I,⁴³ hänvisade JK till det senare tillkomna, nyss återgivna uttalandet i UB:s motiv. På samma sätt bedömdes ett liknande krav i JK 1985 s. 238, där ett privatföretag av kronofogdemyndigheten fått i uppdrag att sälja utmäta livdjur och sålt för många.⁴⁴

Såvitt gäller vårdad egendom har emellertid frågan numera prövats av HD i NJA 1989 s. 191. Staten ansågs där ansvarig för en uppdragstagare – ett varv – som försummat vården av en kvarstadsbelagd båt med utrustning; att vården lämnats till varvet fritog inte staten, eftersom vården utövats för statens räkning och ingått som led i dess myndighetsutövning. Det hjälpte inte att staten hänvisade till det nyss återgivna lagrådsuttalandet.

Efter detta avgörande är det tvivelaktigt, om JK:s ståndpunkt står sig ens i övriga fall där den enskilde uppdragstagaren vållar skada som ett led i den myndighetsutövande verksamheten. (Jfr om omhändertagen egendom 4.14 nedan.) Även JK synes ha ansett rättsläget förändrat.⁴⁵ Syftet med SkL:s regel – att inte frita den myndighet från ansvar som föredrar att delegera sådana uppgifter till utomstående – kan tala för en ganska långtgående skadeståndsskyldighet i detta läge. Det kan visserligen sägas att vissa uppgifter, bl.a. just förvaring och transport av skrymmande egendom, ibland kan vara svåra att praktiskt genomföra i det allmännas regi. Men det avgörande bör bli, om man vill trygga den enskilde mot ekonomiska förluster i samband med tvångsingripanden av olika slag och annan myndig-

42 Prop. 1980/81:8 s. 1127 f., 1163.

43 Bengtsson I s. 55, 124 f.

44 Motsatt bedömning i JK 1984 s. 353 (veterinärs verksamhet vid svinhälsokontroll). – Jfr även Marcusson s. 220 ff.

45 Se JK 1990 s. 97, där dock felet – ett oäktsamt intyg – begåtts av fastighetsbildningsmyndigheten (alltså annan statlig myndighet), och JK 1990 s. 132 (fastighetsmäklare). Se vidare SOU 1993:55 s. 159 ff.

hetsutövning. Möjligheten att få skadestånd av uppdragstagaren är ofta osäker.

Att inte den anlitate uppdragstagaren i och för sig kan anses syssla med myndighetsutövning bör inte hindra att staten svarar enligt 3:2.⁴⁶ Det bör dock krävas att det är fråga om ett uppdrag; t.ex. brister i en sådan miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt olika lagar⁴⁷ lär inte medföra skadeståndsansvar för det allmänna, om oaksamhet enbart föreligger hos den exploatör som upprättat den.⁴⁸

Beträffande vissa uppdragstagare kan man sätta i fråga, om inte rättsläget har ändrats. Det gäller bl.a. skiftesman, där ett par avgöranden av HD (NJA 1980 s. 320 och NJA 1982 s. 124) kunde tyda på att han numera snarare fick ses som det allmänns förtroendeman än de enskildas. Frågan om de skadeståndsrättsliga konsekvenserna – vilka skulle få ganska stor praktisk betydelse – berördes dock inte i dessa ärenden. Troligen är uttalandena i SkL:s motiv fortfarande giltiga; staten svarar inte för skiftesmannens fel. – Detsamma torde som huvudregel gälla konkursförvaltare (se 2.4 ovan).⁴⁹ När han beslutar om lönegaranti enligt 16 eller 18 § i 1992 års lönegarantilag är det dock fråga om myndighetsutövning för vilken staten svarar.⁵⁰

Ordningslagen (1993:1617) innebär att trafiktjänsteman, t.ex. bussförare och konduktör, tillagts befogenhet att ge anvisningar och tillsägelser bl.a. för att upprätthålla ordning eller säkerhet i trafiken samt vägra tillträde till eller avvisa från trafikföretagets område eller färdmedel (se 4 kap.) Sannolikt bör i vart fall åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet anses som myndighetsutövning (om också polis måste tillkallas vid tredska).⁵¹ I så fall lär staten bli ansvarig, i regel väl jämte trafikföretaget.⁵²

46 Jfr JK 1981 s. 75 (sakkunniguppdrag vid professorstillsättning).

47 Jfr 5 kap. naturresurslagen.

48 Om exploatören är en statlig eller kommunal myndighet, t.ex. vägverket (jfr 15 § väglagen), verkar det dock rimligt att låta det allmänna svara enligt 3:2 SkL för felet.

49 Jfr även JK 1985 s. 281 (syssloman enligt UB), JK 1993 s. 155 (likvidator).

50 Se NJA II 1992 s. 229 f.

51 Enligt motiven framstår det som »oklart» om myndighetsutövning föreligger (prop. 1992/93:110 s. 211, jfr NJA 1980 s. 421 I–III).

52 Ett annat fall av delegerad myndighetsutövning – till tullager m.fl. – framgår av 54 § tullagen (1987:1065).

3. Vållandebedömningen; allmänna frågor

3.1 Bakgrund

Förutsättning för att det allmänna skall bli ansvarigt är numera, utom att skadan vållats vid myndighetsutövning, att det förekommit »fel eller försummelse» från det allmänns sida. Till en början skall allmänt diskuteras innebörden av »fel eller försummelse» i detta sammanhang.¹

Orden uttrycker på samma sätt som i den allmänna regeln i 3:1 om arbetsgivarens ansvar ett krav på *vållande*. Att döma av motiven skall – också liksom enligt 3:1 – väsentligen vara *objektiv*, utan att man tar hänsyn till de individuella ursäakter som en skadevållande funktionär kan åberopa. Hans sjukdom, oerfarenhet eller höga arbetsbörda skulle inte frita det allmänna från ansvar, även om sådana förhållanden skulle kunna frita honom själv från ansvar för tjänstefel. Resonemang har ifrågasatts i litteraturen, såvitt gäller både 3:1 och 3:2;² det stämmer emellertid bäst med den allmänna inställningen bakom reglerna om myndighetsutövning, där den enskildes rättssäkerhet ansetts som den väsentliga ändamålssynpunkten, och har bekräftats såväl i motiven till 1989 års lagändringar (se 3.3 ovan) som i NJA 1990 s. 137. I varje fall beträffande 3:2 SkL saknas det skäl att gå ifrån förarbetenas ståndpunkt.

Det allmänna svarar vidare för *anonyma* fel, dvs även om det inte klarlagts vilken tjänsteman inom en myndighet som bär skulden till ett slarv eller ett förbiseende. Och skadeståndsskyldighet kan inträda också vid s.k. *kumulerade* fel: när flera befattningshavare har medverkat till en skada genom så obetydliga avvikelser från det riktiga handlandet, att ingen av dem kunnat betecknas som oaksamhet i vanlig mening, kan det räcka för skadestånd, förutsatt att det sammanlagda resultatet av handlandet framstår som ett oaksamt åsidosättande av vad som kan krävas av myndigheten.

1 Jfr om det följande prop. 1972 s. 325, 496 f.; Bengtsson I s. 180 f. Se vidare 3.3 nedan om DepCh:s inställning.

2 Se Hellner s. 123 f., 158, Kleinman i JT 1991–92 s. 79 ff.; se däremot Nordensson i Festskrift till Bengtsson (1993) s. 388 f.

I alla dessa avseenden torde läget vara oförändrat efter 1989 års lagstiftning; i det väsentliga kan hänvisas till min tidigare framställning. (Skadestånd vid myndighetsutövning I, 5.1.)

Det står numera klart att man kan kumulera fel också av olika offentliga myndigheter – t.o.m. i olika offentliga rättssubjekt. En statlig myndighet kan tillräknas oaktsamhet av en kommunal myndighet och omvänt. Bedömningen vad som får fordras från det allmännas sida bör ske ur den enskildes perspektiv, och han har ingen anledning att skilja på fel från den ene eller andre befattningshavaren. Blir resultatet oacceptabelt, har han rätt till skadestånd.

Principen framgår särskilt tydligt av NJA 1987 s. 954, där en kronofogde lämnat felaktiga uppgifter om en fastighet som sålts exekutivt; huset visade sig delvis ligga på gatumark, vilket medförde skada för köparen. En bidragande orsak var att kommunens byggnadsnämnd lämnat kronofogden ofullständiga upplysningar och till synes oriktigt meddelat byggnadslov för fastigheten. Sådana fel från en annan offentlig myndighets sida ansågs inte frita staten från skadeståndsansvar på grund av felet.

På denna punkt får det väsentlig betydelse att genom 1989 års lagstiftning standardregeln i 3:3 SkL avskaffats. Regeln innebar som sagt att ersättningsskyldighet enligt 3:3 förelåg »endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning». Följden var att det inte alltid räckte för den skadelidande att styrka vållande på det allmännas sida; det var tänkbart att skadeståndskravet ändå kunde ogillas, eftersom man inte kunde begära bättre av en myndighet med hänsyn till de förhållanden varunder den arbetade.³ Som ursäktande omständigheter av detta slag nämnde motiven mindre dröjsmål på grund av bristfällig planering eller otillräckliga resurser, smärre förbiseenden och misstag på grund av brådskanie förhållanden, samt stor arbetsbörda. I särskild grad tog regeln sikte på ansvar för bristande kontroll och för felaktiga upplysningar från myndigheternas sida. Allmänt kan den sägas ha inskräpvt vikten av en realistisk bedömning av myndigheternas handlande. (Se Skadestånd vid myndighetsutövning I, 5.2.)

Det finns anledning att se närmare på motiven till att regeln avskaffats.

3 Jfr om detta resonemang Nordenson i Festskrift till Bengtsson (1993) s. 390.

När 1989 års promemoria tog upp denna fråga angavs standardregelns faktiska betydelse på följande sätt.⁴

Regeln återopades ganska ofta mot skadeståndsansvar i JK:s skadereglerande verksamhet. I domstolarnas praxis torde den inte sällan ha utgjort ett skäl för att ogilla skadeståndstalan mot det allmänna, också i fall där den inte uttryckligen återopats: så t.ex. när en byggnadsnämnd i medveten strid med lagmotiv och rättspraxis vägrat rivningslov för att åstadkomma en praxisändring (NJA 1979 s. 180), när en kommun gjort en mera skönsmässig meritvärdering vid tillsättning av en lärartjänst (NJA 1985 s. 360), och när polismyndighet vid tillämpning av hittegodslagen lämnat ut en omhändertagen segelbåt till annan uppgiven ägare än rätte ägaren (NJA 1987 s. 867, där domstolen hänvisat till regeln). I en rad avgöranden rörande kommuns ansvar för påstådda fel vid byggnadskontroll hade regeln spelat en viktig roll för utformningen av ansvaret; skadeståndsfrågan har emellertid bedömts på växlande sätt (NJA 1984 s. 340 I-III; NJA 1985 s. 324). Å andra sidan fanns det flera exempel på fall där HD trots invändning om att verksamheten hållit skälig standard ålagt det allmänna skadeståndsskyldighet. (Se NJA 1985 s. 696 I, NJA 1987 s. 954; jfr även NJA 1984 s. 340 I och III, där skadestånd utdömts oaktat att kommunen ansetts ha ett lindrat ansvar enligt regeln.⁵)

Promemorian erinrade om att regeln innebar att vissa mindre förbiseenden och felbedömningar från myndigheternas sida inte skulle medföra skadeståndsskyldighet. Det stod klart att man här fick fästa väsentlig vikt vid vilken myndighet det är fråga om; av en del myndigheter kan man kräva särskilt mycket – t.ex. domstolar, kronofogdar, länsstyrelser – medan samma perfektion inte kan krävas av t.ex. olika kommunala organ, särskilt inte i mindre kommuner utan tillgång till juridisk sakkunskap. Regeln hade ansetts ha särskild betydelse i vissa situationer, bl.a. vid obligatorisk kontrollverksamhet och vid upplysningar, särskilt muntliga, från en myndighet. Enligt motiven kunde inte varje underlåtenhet av en kontrollmyndighet att upptäcka och ingripa mot ett missförhållande medföra skadeståndsskyldighet; det var nödvändigt att ta närmare hänsyn till de förhållanden varunder kontrollen utövats.⁶ Det hade också utvecklats att den enskilde inte utan vidare kan lägga varje upplysning från en offentlig myndighet till grund för sitt handlande, utan man måste också här beakta de närmare omständigheterna.⁷ – Också vid mera skönsmässig prövning i olika sammanhang (jfr NJA 1985 s. 360) eller bevisvärdering kunde det finnas så stort utrymme för skilda bedömningar, att man svårigen kan konstatera att

4 PM 1989 s. 32 ff. (Vissa smärre formella jämkningar har gjorts i texten.)

5 Se även RH 1983:10.

6 Se särskilt prop. 1972 s. 519 ff. Jfr t.ex. JK 1981 s. 163, 198 (ej skadestånd).

7 Prop. 1972 s. 33 f., 522. Jfr även t.ex. JK 1985 s. 213.

myndighetens handlande inte hållit den standard man kan begära.⁸ Detsamma gällde rättsliga tolkningsfrågor (jfr NJA 1979 s. 180).⁹ JK hade framhållit att bestämmelsen i hans skadereglerande verksamhet oftast aktualiserats i samband med masshantering av ärenden – t.ex. utfärdande av körkort, där det är oundvikligt att fel ibland uppstår i handläggningen – och vidare vid mindre misstag eller dröjsmål med handläggningen av ärenden från myndigheters sida.¹⁰ Ett särskilt skäl att avslå skadeståndsanspråk torde vara att felet berott på myndighetens bristande resurser.¹¹

Samtidigt framhölls i promemorian, att i åtskilliga av dessa fall en vanlig bedömning av frågan om vållande förekommit från det allmännas sida torde ha lett till samma resultat. Vid denna bedömning spelade det självfallet en väsentlig roll vilka anspråk man rimligen kan ställa från allmänhetens sida på myndighetens handlande i en viss situation, och härvid måste bl.a. verksamhetens art och ändamål beaktas. Sådana överväganden hade medfört att man i motsvarande norska lagregel fört in hänvisningen till en skälig standard i själva regeln om ansvar för fel eller försummelse, vilken gäller arbetsgivare över huvud taget (§ 2–1 lov om skadeserstatning); i Danmark, där särskild lagstiftning saknades om det allmännas ansvar, hade man också tillämpat en vanlig vållandebedömning i fall av denna typ.¹²

Vad som nu sagts kunde tyda på att regeln i 3:3 SkL skulle sakna större praktisk vikt. Som framgått hade dock JK haft annan mening. I varje fall när det konstaterats att fel eller försummelse förekommit från det allmännas sida men att något skadeståndsansvar ändå inte förelåg, måste regeln ha inverkat på bedömningen. Ett resonemang efter dessa linjer, vilket saknade motsvarighet när det gäller skadestånd i enskild verksamhet, kunde inte gärna bygga på någon annan bestämmelse. – Vidare kunde regeln antas ha den betydelsen, att i vissa situationer den hindrar domstolarna från att skärpa kravet på en myndighet utöver vad som man dittills i allmänhet brukat fordra av myndigheten. Från den allmänna skadeståndsrätten var det välkänt att domstolarna har möjlighet att på detta sätt – med ett vanligt men inte alldeles träffande uttryck – »fingera» vållande hos t.ex. ett företag eller en kommun. Genom att man vid myndighetsutövning måste så att säga passera två trösklar – dels kravet på vållande i 3:2, dels kravet att skälig standard underskridits i 3:3 – blev ett sådant resonemang betydligt svårare. I själva verket torde detta också ha varit ett syfte med regeln, när den tillkom under SkL:s förarbeten. Den utgjorde en av de bestäm-

8 Jfr prop. 1972 s. 518.

9 Se även t.ex. JK 1981 s. 130, 172; JK 1983 s. 360; JK 1985 s. 330, 358.

10 LU 1986/87:2 s. 4.

11 Se t.ex. JK 1986 s. 234. Jfr prop. 1972 s. 518.

12 Bedömningen lär dock variera avsevärt i olika situationer. Jfr Anders Vinding Kruse, Erstatningsretten (5 uppl 1989) s. 198 f., Skovgaard, a.a. bl.a. s. 51 ff., 263 ff.

meler vilka skulle garantera att inte det nyinförda ansvaret för det allmänna skulle få alltför oväntade och besvärande konsekvenser.

3.2 Lagändringen år 1989; allmän innebörd

Mot denna bakgrund tog promemorian upp frågan, om standardregeln skulle avskaffas. Detta motiverades på följande sätt.¹³

Av det anförda framgår, att standardregeln i vissa fall kan leda till en utgång av en skadeståndstvist som från de allmänna synpunkter som tidigare anförts ter sig mindre rimlig. Det kan naturligtvis sägas, att exempelvis vid masshantering av ärenden vissa fel kanske är oundvikliga, och att på liknande sätt man kanske måste räkna med vissa dröjsmål i myndigheternas handläggning på grund av bristande resurser och liknande, vissa ofullkomligheter i offentlig kontroll och vissa oriktiga upplysningar. Det är inte säkert att felen beror på något vållande i vanlig mening från myndigheternas sida, och i så fall kan det väl försvaras att man tillämpar allmänna skadeståndsprinciper och låter skadan stanna på den enskilde. Men när verkligheten en oaksamhet kan konstateras, finns det inga rationella argument för att låta skadan stanna på den enskilde i stället för att slå ut den på ett kollektiv på det allmännas sida. Som tidigare framhållits saknar den enskilde vanligen möjlighet att trygga sig mot sådana händelser genom försäkring. Att tala om ett slags risktagande från hans sida är träffande bara i speciella situationer,¹⁴ och det är tvivelaktigt om det ens då finns någon hållbar motive-ring för ansvarsfrihet.

Detta är inte den enda nackdelen med regeln. En extra vållandebedömning vid sidan av den allmänna prövningen enligt 3:2 är som nämnt en säregen före-teelse inom skadeståndsrätten, vilken komplicerar regelsystemet och gör ersättningsfrågan svår att hantera. Allvarigare synes emellertid vara att även när regeln från myndigheternas synpunkt kan förefalla naturlig och kanske rentav lämplig, den för allmänheten torde te sig nära nog oförståelig. Att motivera skadeståndstälans ogillande med att visserligen det förekommit en oaksamhet från det allmännas sida men att ändå inte skäliga krav på verksamheten kan an-ses åsidosatta måste te sig som en säregen motsägelser, och i varje fall ur den skadelidandes perspektiv kan resonemanget lätt framstå som direkt utmanan-de. Man kan fråga, om en regel av denna innebörd är ägnad att öka allmän-hetens förtroende för myndigheternas verksamhet och för deras goda vilja att ställa till rätta följderna av begångna fel. Det är tänkbart att bestämmelsen på

13 Se om det följande PM 1989 s. 35 ff. – Standardregeln hade i litteraturen kritiserats av Westerberg i Svensk rätt i omvandling s. 637 ff.

14 Jfr nedan 5.4.

detta vis utgör en belastning för det allmänna som knappast uppvägs av de möjliga ekonomiska vinsterna med att den åberopas.

Vad som nu sagts talar för att man liksom i Danmark och Norge kan reda sig utan en särskild standardregel. Härigenom blir lagtexten lättare att begripa, och den kommer att närmare ansluta till allmänna skadeståndsprinciper. Från skaderegleringssynpunkt borde därför förenklingen närmast vara en vinst. De ekonomiska konsekvenserna av att regeln slopas kan inte väntas bli kännbara; här liksom i fråga om andra specialregler om ansvar vid myndighetsutövning torde utvecklingen ha visat, att i ett större perspektiv det inte har stor betydelse om ett vållandeansvar utformas på ena eller andra sättet.

Som redan antytts är det vid en vållandebedömning naturligt att ta hänsyn till just sådana omständigheter som enligt standardregeln skall påverka ersättningsskyldigheten. Man kan utgå från att domstolarna också i fortsättningen skall resonera efter dessa linjer, även om inte någon hänvisning till verksamhetens art och ändamål införs i lagtexten i 3:2 SkL. Många gånger lär resultatet bli att något vållande inte kan konstateras. Men om man väl vid ett sådant resonemang finner att ett fel eller en försummelse förekommit, bör det som sagt inte vara möjligt att ändå lämna skadeståndstalan utan bifall.

Som nämnt har standardregeln ansetts särskilt motiverad bl.a. vid offentlig kontrollverksamhet, där man befarat att det allmänna skulle utsättas för stora skadeståndsanspråk om en vanlig regel om ansvar för vållande gällde. En särskild regel om ett lindrat ansvar i sådana fall fanns också intagen i det betänkande (SOU 1958:43) varpå SkL:s regler bygger (se 5 § i förslaget till lag om skadestånd i offentlig verksamhet); den befanns överflödigt vid tillkomsten av SkL. – Det är naturligtvis tänkbart att brister i den offentliga kontrollen exempelvis av vissa produkter någon gång kan leda till omfattande skador för åtskilliga skadelidande. Också här gäller emellertid att sådana fel långtifrån alltid behöver innebära att ett skadeståndsgrundande vållande förekommit (jfr 4.11 nedan). Och skulle sådant vållande konstateras, talar samma sakliga skäl som i andra fall för att skadorna snarare bärs av det allmänna än av en enskild skadelidande. Det kan tilläggas, att i fall av detta slag också det företag vars verksamhet kontrolleras kan väntas bli ansvarigt på grund av vårdslöshet i denna verksamhet, t.ex. vid tillverkningen av de skadebringande varorna. Det allmänna har då möjlighet att återkräva åtminstone en del av utgivet skadestånd från företaget eller dess ansvarsförsäkring. Allt som allt synes det inte finnas anledning att föreslå någon särregel för kontrollverksamhet i SkL, som standardregeln slopas.

Av liknande skäl torde det vara omotiverat att ge något speciellt stadgande om ansvaret för felaktiga upplysningar, vilket också förekom i det nämnda lagförslaget i 1958 års betänkande¹⁵ men togs bort i SkL:s lagtext. I detta fall är

15 Jfr SOU 1958:43, 6 § i lagförslaget.

risken för stora skador mindre framträdande, och ansvaret för vanligt vållande torde inte vara särskilt strängt.¹⁶

Remissinstanserna, utom på kommunalt håll, tillstyrkte i allmänhet förslaget att standardregeln skulle avskaffas.¹⁷ Departementschefen anslöt sig i stora drag till promemorianas synpunkter. Hon ansåg visserligen att man alltid måste räkna med vissa ofullkomligheter i den offentliga verksamheten och att det skulle vara orimligt om varje liten försummelse skulle ådra samhället skadeståndsansvar, men hänvisade här till allmänna skadeståndsrättsliga principer – den allmänna vållandebedömningen, regler om adekvat kausalitet o.d. – som skydd mot ett alltför långtgående ansvar. I fråga om standardregeln höll hon med om att den var komplicerad, svårtillämpad och ibland utmanande från den skadelidandes synpunkt. Farhågorna för att ändringen skulle ha besvärande ekonomiska konsekvenser och medföra en överdriven försiktighet hos tjänstemannen ansåg hon som sagt inte väga tungt (jfr 1.4 ovan). Genom en ändring skulle regleringen bli lättare att förstå och närmas till allmänna skadeståndsrättsliga principer; ändringen borde dessutom vara ägnad att öka allmänhetens förtroende för myndigheterna och deras vilja att ställa till rätta följderna av begångna fel. Mot att följden skulle bli någon nämnvärd ökning av antalet ansvarsfall framhölls den i promemorian utvecklade synpunkten att standardregelns innehåll väsentligen ingick som ett moment redan i den allmänna vållandebedömningen enligt 3:2 SkL: det var en viktig faktor vilka anspråk som rimligen kunde ställas på myndighetens handlande med hänsyn bl.a. till verksamhetens art och ändamål. Att som JK föreslagit ta in en erinran här om i lagtexten i 3:2 – närmast efter norskt mönster – ansåg departementschefen överflödigt.¹⁸ – Vissa uttalanden av lagrådet om tolkningen av 3:2 bl.a. vid kontrollfel skall behandlas i det följande (4.11).

Vid riksdagsbehandlingen förekom inte något som ytterligare belyser rättsläget efter regelns avskaffande.

Sammanfattningsvis kan sägas, att man i fråga om verkan av standardregelns upphävande bör kunna utgå från de allmänna resonemang som förts i promemorian. De ger dock inte så mycket besked i enskilda frågor.

16 Jfr nedan 4.12.

17 Prop. 1989 s. 61 ff.

18 Prop. 1989 s. 13 ff.

3.3 Närmare om ansvarsregeln

Mot denna bakgrund utvecklade departementschefen innebörden av vållandebedömningen på följande sätt, i direkt anslutning till promemorian:

Också i fortsättningen skall man alltså ta hänsyn till sådana förhållanden som att ett beslut har varit brådskande och rört en juridiskt invecklad fråga, att det har varit praktiskt omöjligt att utöva en perfekt kontroll i det aktuella avseendet eller att en upplysning har getts under sådana omständigheter att den enskilde inte gärna kunde fästa avgörande vikt vid den. Över huvud taget bör de riktlinjer för bedömningen av olika situationer som framgår av skadeståndslagens motiv och av rättspraxis alltjämt vara vägledande. Men kommer man fram till ett vållande på myndighetens sida, kan ett skadeståndskrav inte längre ogillas med hänvisning till att myndighetens verksamhet trots allt har hållit en skälig standard.¹⁹

Samtidigt som vållandefrågan blir avgörande skall man alltså enligt motivens ståndpunkt hålla fast vid vissa särdrag hos vållandebedömningen enligt 3:2. Det bör understrykas att denna prövning inte kan göras på samma sätt vid skadegörande beslut som när skadan orsakats genom faktisk handling i enskild verksamhet; både den handlandes situation och aktuella ändamålssynpunkter får en annan prägel. Skillnaden blir ännu mera markerad genom att det normalt är fråga om ren förmögenhetsskada i förra fallet, person- och sakskada i det senare. Skaderisken får en annan karaktär. – På detta sätt blir resonemangen enligt 3:2 ofta av speciellt slag.

Det bör emellertid från början framhållas att 1989 års lagstiftning i denna del endast tar sikte på bedömningen, om ett visst felaktigt handlande kan medföra skadeståndsskyldighet eller ej. Begreppen fel och försummelse har inte ändrats. Det finns inget stöd för att man nu skulle lägga *nya* skyldigheter på en myndighet (vilket däremot skett t.ex. genom den utvidgade serviceskyldigheten enligt 1986 års förvaltningslag). Det är ju fråga om en rent skadeståndsrättslig reform, där lagstiftaren inte haft ambitionen att ändra några förvaltningsrättsliga principer – något som rimligen skulle ha krävt betydligt mera ingående överväganden. Har en myndighet inte tidigare haft någon skyldighet att handla i ett visst avseende för att förebygga skada, t.ex. därför att någon annan är närmare till detta, får han det inte heller på grund av standardregelns avskaffande. En annan sak är att en domstol här som annars kan skärpa en parts skyldigheter att vidta

19 Prop. 1989 s. 15.

åtgärder på grund av risken för skada, men det beror i så fall inte på 1989 års lagstiftning utan på allmänna rättspolitiska överväganden. – Lagändringen får däremot betydelse i vissa fall där man inte funnit myndighetens handlande helt godtagbart; detta kan numera räcka för skadeståndsskyldighet, medan tidigare kanske handlandet trots allt ansetts uppnå den nivå allmänheten rimligen kunnat begära.

Det resonemang som före 1989 års lagstiftning var möjligt åtminstone från teoretisk synpunkt, att skadevållaren visserligen varit oaktsam men ändå den offentliga verksamheten hållit skälig standard, saknar alltså betydelse idag. Som framhållits i motiven är detta ingen förlust. Men i övrigt skall prövningen ske väsentligen efter motsvarande riktlinjer som tidigare. Departementschefen underströk här, också i anslutning till promemorian, att myndighetens ansvar alltså fick värderas inte ur dess eget perspektiv utan ur allmänhetens synvinkel (jfr NJA 1987 s. 954) och att det allmänna inte kunde åberopa särskilda ursäktande förhållanden för den enskilde tjänstemannen, om myndigheten objektivt brustit i vad som kunde krävas av den; man höll alltså fast vid den ståndpunkt som från början intagits i SkL:s motiv (jfr 3.1 ovan). Alltjämt skulle vidare det allmänna svara för anonyma och kumulerade fel inom en myndighet.²⁰

Det avgörande blir sålunda *vad den enskilde har rätt att vänta sig* vid en verksamhet av det aktuella slaget. Och härvid skall man inte ta hänsyn till vare sig hur en skadegörande åtgärd ter sig från den felande tjänstemannens egen synpunkt eller hur myndigheten har anledning se på åtgärden. Det är det felaktiga *resultatet* av tjänstemannens handlande, inte orsakerna till detta som blir väsentligt i sammanhanget. (Jfr NJA 1990 s. 137.) Om felet berott på otillräckliga rättsliga kunskaper, bristfälliga instruktioner av en överordnad, dålig organisation eller ett oriktigt råd av någon inom eller utom myndigheten spelar i princip ingen roll (möjligen med undantag för fel som enbart beror på föreskrifter av regeringen, då regeln i 3:7 SkL kan tänkas bli aktuell).²¹ Har en myndighet anlitat någon sakkunnig person, som gett ett felaktigt besked eller annars visat försumlighet i sitt uppdrag, torde man inte heller kunna skylla på denne; i och med att han på detta vis varit medhjälpare vid myndighetsutövningen, kan det allmänna i varje fall numera antas bli ansvarigt för hans vållande. (Jfr 2.6 ovan.) – Liksom tidigare lär en skärpt culpabedömning gälla i vissa situationer, där särskilda

20 Se om det sagda prop. 1989 s. 15, jfr PM 1989 s. 58.

21 Jfr om dessa frågor Bengtsson I s. 204, 229 f. Undantaget för föreskrifter av regeringen är otillfredsställande och bör nog ges så liten räckvidd som möjligt; jfr nedan.

värden stått på spel vid ett oriktigt handlande: när det medförde risk för personskada eller kränkningar av den personliga integriteten, eller vid långtgående ingrepp i enskildas egendomsförhållanden.²²

Det framgår av det föregående, att *verksamhetens art och ändamål* alltså måste få betydelse – något som för övrigt ter sig ganska självklart vid en vanlig culpabedömning. Vad som kan fordras av myndighetsutövningen måste bero på de omständigheter varunder den sker. Särskilt stränga krav när det gäller noggrannhet och omdöme får ställas på exempelvis domstolar, åklagare, länsstyrelser och kronofogdar, liksom på centrala ämbetsverk av olika slag – detta till skillnad från kommunala myndigheter i mindre kommuner.²³ Även om man som sagt inte bör fästa någon väsentlig vikt vid deras påstådda finansiella problem (jfr 1.4, 1.5 ovan), går det inte att helt frigöra sig från kostnadshänsyn vid en vanlig culpaprövning; och här bör rimligen de särskilda arbetsförhållandena i dessa kommuner spela en roll.

Samtidigt växlar bedömningen med hänsyn till *felets art*. Av varje myndighet får fordras att den är specialist på de ärenden som typiskt sett ligger inom dess verksamhetsområde, medan man får se mildare på misstag begångna i frågor som för myndigheten är av mera ovanligt slag. Av en miljö- och hälsoskyddsnämnd kan man begära att den inte missförstår expertuttalanden om vad som är hälsofarligt; däremot får man visa en viss tolerans mot dess felaktiga juridiska bedömningar, om nämnden saknar tillgång till juridisk expertis (såvida inte ärendet har sådan vikt att sakkunnig hjälp borde anlitas på annat håll, t.ex. kommunförbundet). Ett fel på grund av bristande noggrannhet kan däremot bedömas strängt i de allra flesta myndigheter – i vart fall när slarv erfarenhetsmässigt medför skaderisker vid verksamhet av det aktuella slaget. Vidare får man ta hänsyn till vad just det skadevållande förfarandet gick ut på: om meningen var att hjälpa den enskilde på något sätt, fast handlandet ändå hade tillräckligt samband med myndighetsutövning för att medföra ansvar enligt 3:2, eller om det var fråga om ren maktutövning mot den enskildes vilja eller ett förfarande som skulle medföra ekonomisk vinning för det allmänna. Att verksamheten i stort sett varit till nytta för allmänheten bör nog inte få någon väsentlig betydelse, ifall just den skadevållande åtgärden hade en annan karaktär.²⁴

I litteraturen har betonats att de offentliga myndigheternas handlande över he-

22 Jfr Bengtsson I s. 206.

23 Synpunkten framhålls för domstolarnas del bl.a. i NJA 1994 s. 194.

24 Jfr Bengtsson I s. 210 ff.

la linjen har karaktären av *professionalism*, något som skulle motivera paralleller med det privaträttsliga ansvaret för bl.a. advokater och revisorer.²⁵ Ofta kan det vara befogat att göra jämförelser med den grad av sakkunskap man kräver från privata yrkesutövare som sysslar med liknande angelägenheter. Men aktsamhetsbedömningen kan ändå inte bli helt densamma. I ena fallet förekommer ett uppdragsavtal, som har viss – om också begränsad – betydelse för vad som kan krävas av yrkesutövaren; i det andra är det fråga om en verksamhet i allmännyttigt syfte, där det vanligen inte utgår vederlag för myndighetens tjänster. Den speciella situationen vid myndighetsbeslut saknar också motsvarighet vid privata uppdrag. Uttalandena i NJA 1994 s. 194 och 654 tyder också på en mildare bedömning i vart fall vid fel i domstolsverksamhet.

Som framgått har standardregeln ansetts spela en särskild roll vid *offentlig kontrollverksamhet* och *felaktiga upplysningar*. Av motiven framgår emellertid att vällandebedömningen fortfarande skall vara mild i sådana fall. Detsamma gäller vid smärre dröjsmål från myndigheternas sida och vid fel i samband med skönsrättsliga bedömningar och bevisvärdering – också dessa situationer där det redan tidigare kunde vara svårt att få skadestånd på grund av fel eller försummelser från myndigheternas sida. Vällande av dessa speciella slag skall diskuteras närmare i senare avsnitt (4.5, 4.6, 4.11, 4.12).

Det sagda kan ge anledning att fråga om det egentligen betytt så mycket för ansvarets förutsättningar att standardregeln slopats. Man skall ju resonera ungefär som tidigare vid prövningen. Är det kanske, som lagstiftningens kritiker påstått, bara fråga om en skenreform? – JK har för sin del menat att regeln inte utgjort någon påtaglig inskränkning i det allmännas skadeståndsansvar (något som dock inte stämmer så väl med tidigare praxis från hans sida).²⁶ I så fall skulle tidigare rättspraxis väsentligen ha behållit sin betydelse.

Det är emellertid tydligt att situationen ändrats i vissa hänseenden. Allmänt bör man se något strängare än tidigare på felaktiga åtgärder eller oriktig underlåtenhet från statens eller kommunens sida. Departementschefen ansåg som sagt att det var nödvändigt att räkna med vissa ofullkomligheter i den offentliga verksamheten och att ansvar rimligen inte kunde

25 Se Skovgaard, Offentlige myndigheters erstatningsansvar s. 15 och härom Bengtsson i SvJT 1984 s. 469. Jfr även Kleinemans parallell med advokaters ansvar i JT 1994–95 s. 147 f.; resultatet lär inte helt stämma med uttalandena i det senare fallet NJA 1994 s. 654.

26 Prop. 1989 s. 62. – En förklaring till skillnaden kan möjligen vara att praxis inte tycks ha varit helt densamma efter ombyte på JK-posten. Varje JK tycks ha satt sin särskilda prägel på skaderegleringen, även om man velat upprätthålla kontinuiteten i bedömningarna.

föreligga för »varje liten försummelse» (se 3.2 ovan). Men meningen kan inte gärna ha varit att man skulle avvika från huvudtanken bakom reformen, att varje handlande som enligt vanlig skadeståndsrättslig bedömning kan anses oaksamt leder till ansvar. Vad som avsetts är sannolikt sådana smärre felaktigheter som inte betraktas som vållande i sedvanlig mening (jfr departementschefens fortsatta hänvisning till bl.a. »den allmänna vållandebedömningen»). Kanske det inte ens förelegat någon egentlig handlingsplikt för myndigheten, även om det varit önskvärt att den gjort sitt för att förebygga skada.

Att skadeståndstalan ogillats med stöd av standardregeln trots att viss oaksamhet konstaterats lär visserligen inte ha varit så vanligt; en så utmanande motivering torde varken JK eller en domstol ha velat använda, om inte frågan ställts på sin spets. I promemorian har emellertid nämnts vissa avgöranden där i realiteten HD kan ha resonerat på detta vis: i NJA 1979 s. 180 (där myndighetens önskan att tillvarata ett angeläget miljöintresse torde ha spelat en väsentlig roll), i NJA 1985 s. 360 (där det var fråga om en skönsässig bedömning) och i NJA 1987 s. 867 (som gällde ett mindre misstag av en polismyndighet). Till detta kommer en rad avgöranden om bristande byggnadskontroll, som senare skall närmare diskuteras (NJA 1984 s. 340 I-III och NJA 1985 s. 324; jfr härom nedan 4.11). Som framgår av fortsättningen (avsnitt 4), har dessutom ett sådant resonemang varit mycket vanligt från JK:s sida. Allmänt sett torde det ha varit naturligt för en domstol eller ett skadereglerande organ, som funnit allmänheten ha överdrivna krav på en myndighet eller annars ansett ett beslut behjärtansvärt fast oriktigt (jfr just NJA 1979 s. 180), att åberopa som skäl för talans ogillande att myndighetens handlande trots allt uppfyllt skäliga krav. Detta är betydligt svårare nu, ifall handlandet utan tvivel är oriktigt och medfört inte obetydliga skaderisker; i varje fall 1987 års fall kan antas idag ha lett till ett annat resultat. (Jfr nedan 4.14.)

Vidare har lagändringen gett domstolarna större möjlighet än tidigare att konstatera vållande i fall där man velat skärpa kraven på myndighetens aktsamhet utöver vad som är praxis. Promemorian framhöll ju standardregelns hämmande verkan i detta avseende, och inte heller här motsades uttalandena i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Just detta torde vara en viktig anledning till kommunernas skepsis mot 1989 års reform och senare reformförslag: man befارar, troligen inte utan fog, att domstolarna med glädje skall utnyttja nya utvägar att kompensera den enskilde som råkat illa

ut på grund av myndigheternas misstag.²⁷ Standardregelns avskaffande har dock inte inneburit att fältet är fritt att »fingera» fel eller försummelse från en myndighets sida i alla möjliga situationer. Några nya plikter läggs som sagt inte på en myndighet. Och en helt försvarlig juridisk eller faktisk felbedömning kan alltså inte läggas till grund för skadeståndsansvar för det allmänna; hur gärna en domstol ibland skulle vilja döma ut ersättning i vissa ömmande fall av detta slag, går det knappast att förena med motiven ens efter 1989 års lagändringar. Det är fortfarande nödvändigt att göra en realistisk bedömning av myndighetens möjligheter att handla riktigt: man måste kunna säga sig, att en kunnig, omdömesgill och normalt ordentlig funktionär inte skulle ha handlat på samma vis som skadevällaren (jfr 4.1 nedan). Något strikt ansvar för oriktiga åtgärder eller skadlig passivitet har lagstiftaren inte velat föreskriva.

Ett särskilt problem med den nya lagstiftningen är vilken verkan det numera kan ha, att ett fel berott på *otillräckliga resurser* hos en myndighet som går tillbaka på de högsta statsmakternas beslut. Med de pågående nedskärningarna i den offentliga verksamheten bör detta bli allt vanligare. Enligt ett motivuttalande till SkL, vilket återopats också i propositionen på tal om dröjsmål från myndigheternas sida, skulle bestämmelsen i 3:7 om taleförbud i anledning av sådana beslut – eller kanske snarare bestämmelsens grunder – utesluta att fel av detta slag återopas som grund för skadestånd.²⁸ En sådan ståndpunkt måste få betydelse också utanför dröjsmålsfallen. Uttalandena har väckt invändningar vid remissbehandlingen.²⁹ Man kan dock undra, om statsmakterna skulle ha accepterat ett utvidgat ansvar, ifall detta inneburit att domstolarna kunde pröva rimligheten i anslagspolitiken – något som också torde ha tett sig i viss mån tveksamt från konstitutionell synpunkt (jfr om andra föreskrifter 11:14 RF). Det är inte överraskande att man ansett angeläget att skydda staten från ansvar på sådana grunder, särskilt när standardregeln tagits bort. Invändningen lär alltså ha full aktualitet.

Samtidigt kan sägas att principen om statens inskränkta ansvar inte sällan kan leda till oskäligen resultat från den enskildes synpunkt. Det kan finnas skäl att låta sådana ursäkter få effekt bara vid ren underlåtenhet att handla – sålunda inte vid felaktiga beslut och andra åtgärder – och att lägga

27 Jfr Gustafsson och Riberdahl, a.a. s. 341 f. Liknande synpunkter i SOU 1993:55 s. 353.

28 Prop. 1972 s. 518; PM 1989 s. 60; prop. 1989 s. 16.

29 Prop. 1989 s. 59 (Sveriges advokatsamfund).

ett strängt beviskrav på det allmänna i dessa fall. Beror resursbristen åtminstone delvis på något annat – lägre myndigheters beslut, kommunala organs anslagstilldelning, feldisponering av myndighetens anslag etc. – bör det inte finnas något hinder att ålägga skadeståndsskyldighet. Och härvid har man numera knappast anledning att visa särskild mildhet mot det allmänna; är felet sådant att det inte kan tolereras från allmänhetens sida, bör i princip skadeståndsansvar föreligga. Om man från det allmännas sida vill skylla på de högsta statsmakterna, bör det rimligen vara statens eller kommunens sak att visa att den väsentliga orsaken till felet utgör regeringens eller riksdagens beslut.

Också annars kan det vara skäl att överväga en princip, att det endast åligger den skadelidande att visa att objektivet sett ett fel som orsakat skadan har förekommit inom myndigheten. Vill man från detta håll freda sig genom att anföra särskilda ansvarsbefriande omständigheter – t.ex. förklara en underlåtenhet med ett oförmodat hinder för myndighetens verksamhet – verkar det naturligt att låta det allmänna ha bevisbördan även för denna invändning.³⁰ Det är emellertid inte alltid en sådan regel passar – bl.a. inte när det är fråga om felaktig bevisprövning, diskutabel skönsmåsig bedömning eller bristfällig kontroll. (Se nedan 4.5, 4.6, 4.11.) Frågan skall tas upp vid den följande genomgången av särskilda typer av fel.

30 Jfr Bengtsson I s. 217 f.

4. Vållandebedömningen i särskilda situationer

4.1 Inledande anmärkningar

Som framgått får man bedöma frågan om oaktsamhet förekommit på varierande sätt, beroende på den verksamhet där skadan vållats och det handlande som framstår som närmaste orsak till skadan. SkL:s motiv ger här viss ledning; vidare har sedan lagens tillkomst förekommit en del rättspraxis och JK-beslut om bedömningen av myndigheternas handlande, dock långtifrån om alla praktiska typer av skadefall. Efter standardregelns avskaffande har detta äldre material den betydelsen, att det dels belyser vilka allmänna synpunkter som kan anläggas vid vållandebedömningen i en viss situation, dels kan sägas dra en gräns för vad den enskilde kan tolerera från myndighetens sida: har ett visst förfarande tidigare ansetts medföra skadeståndsansvar för det allmänna, finns det så mycket större skäl att anta att resultatet blir detsamma efter den nya lagstiftningen.

Rättspraxis i fråga om det tjänstefelsbrott som återinförts år 1989 torde få begränsat intresse i sammanhanget. Straffansvar förutsätter ju att gärningen inte är ringa. Om någon fällt till ansvar kan man visserligen utgå från att skadeståndstalan mot det allmänna kommer att bifallas; men i dessa fall lär det i regel ändå vara ganska klart att skadeståndsgrundande vållande förekommit. Om åtalet ogillas mot tjänstemannen behöver det däremot inte innebära att skadeståndstalan lämnas utan bifall. Han kan ha gjort sig skyldig till viss oaktsamhet men ändå gått fri,¹ eller det kan ha förekommit misstag på flera olika håll på det allmännas sida – alltså ett fall av kumulerade fel.

Vid prövningen av konkreta skadeståndstvister av detta slag bör man i första hand pröva, hur myndigheten borde ha handlat. För den händelse avvikelse skett från det riktiga handlingssättet får man med ansvarsregelns nuvarande utformning sedan ställa frågan: kan man anta att en lojal tjänsteman, med de kunskaper, den noggrannhet och det omdöme som man

¹ Jfr prop. 1988/89:113 s. 19, 24 f. och t.ex. NJA 1992 s. 812, NJA 1993 s. 216, NJA 1993 s. 360 I.

från allmänhetens synpunkt får kräva vid myndighetsutövning av det aktuella slaget, med hänsyn till det material som varit tillgängligt för myndigheten skulle ha handlat på annat sätt i denna situation? Om detta är fallet, har vållande förekommit, och den ytterligare frågan om allmänheten ändå rimligen får finna sig i sådana fel från myndighetens sida saknar idag betydelse.

Den följande framställningen utgår från systematiken i Skadestånd vid myndighetsutövning I, där en rad olika typer av skadefall behandlats. Indelningen sker med hänsyn till arten av det begångna felet. Man får emellertid hela tiden hålla i minnet, att bedömningen varierar också med hänsyn till den typ av verksamhet där felet begåtts (jfr 3.3 ovan).

4.2 Felskrivning, felräkning och liknande fel

Om en myndighetshandling får felaktigt innehåll i ett väsentligt hänseende på grund av felskrivning eller av liknande orsak, torde redan tidigare det allmänna som huvudregel ha svarat.² Detsamma har säkerligen gällt felräkning av myndigheten själv eller någon annan på det allmännas sida (jfr JK 1981 s. 190, där ersättning utgått).³ Annorlunda torde man ha bedömt fallet när myndigheten godtagit en uträkning av enskild person, särskilt när denna gjorts av den skadelidande själv.

Idag torde undantagen vara ännu färre. Så snart en felskrivning typiskt sett kan vara av betydelse för den enskilde, måste det betraktas som vållande att man försummat att kontrollera handlingens innehåll. Datorisering-
en motiverar ju inte att man kan slå av på aktsamhetskraven utan kan tvärtom innebära en särskild risk för sådana missöden som att viktiga ord eller meningar faller bort. – Ofta är det här fråga om kumulerade eller anonyma fel.

Det innebär att ett sådant beslut som JK 1984 s. 359, där en felskrivning på utbetalningsbesked från rättshjälpsnämnd ansetts ej medföra skadeståndsansvar, idag torde ha fått motsatt utgång. (Jfr däremot JK 1987 s. 147, där flera samverkande fel förekommit och ersättning utgick; se även uttalanden i JK 1992 s. 156.)

I enlighet med allmänna principer för vållandebedömningen torde emel-

2 Jfr Bengtsson I s. 224 f.

3 Jfr Bengtsson I s. 262.

lertid inte sådana felaktigheter som medför endast obetydlig skaderisk grunda skadeståndsskyldighet för det allmänna, även om genom oturliga omständigheter skada skulle inträffa. Alla uppgifter i en myndighetshandling bör naturligtvis vara korrekta, men många gånger är detta en ordningssak snarare än något som allmänheten har obetingad rätt att fordra.

Att t.ex. en parts namn i en handling är felstavat eller att en oriktighet förekommer i en adressuppgift, kan under alldeles speciella omständigheter vilseleda någon och vålla skada, men det är knappast troligt att något sådant händer, och frågan är om något vållande kan anses ha förekommit. Det är också tveksamt om en felskrivning beträffande personnummer kan vara ett så allvarligt fel att det grundar skadeståndsskyldighet, om förväxlingsfaran är ringa. Men strängare krav får naturligtvis ställas på korrekta upplysningar i register som syftar till att ge allmänheten eller andra exakta uppgifter.⁴ – I vissa sådana fall torde dock skadeståndstalan ogillas redan därför att den som blir lidande på felet inte hör till den ersättningsberättigade kretsen (jfr nedan 7.2).

Vid felräkning blir frågan hur långt ansvaret idag sträcker sig, när myndigheten godtar siffror framlagda av part. Ansvaret kan naturligtvis alltjämt bara omfatta fall där myndigheten alls kan anses skyldig att kontrollera riktigheten av ett belopp. Om exempelvis en advokat i en kostnadsräkning till domstol eller annan myndighet yrkar ett visst belopp men en granskning av delposterna kan ge anledning att misstänka att beloppet är för lågt, kan det visserligen finnas skäl att få bekräftat att det sammanlagda belopp som yrkats är det riktiga – för den händelse saken verkligen observeras. Men något ansvar lär myndigheten i regel inte dra på sig för att bara det yrkade beloppet tillerkänns advokaten. Undantag torde bara förekomma när felet är så uppenbart att en läsare måste reagera. – Motsvarande lär gälla när den enskilde räknar fel i en deklaration till sin egen nackdel.⁵

4.3 Åsidosättande av författningsföreskrift

Även när en författningsföreskrift åsidosatts har redan tidigare ansvaret antagits vara strängt, om också det allmänna skulle gå fritt i speciella situationer.⁶

Ett exempel ger RFS 1983:26, där en kommun ansetts ansvarig sedan dess byggnadsnämnd i strid med tydlig författningstext avslagit en ansökan. – Er-

4 Jfr Bengtsson I s. 226.

5 Jfr Bengtsson I s. 262.

6 Bengtsson I s. 229 ff.

sättning utgick vidare i JK 1984 s. 361 och JK 1986 s. 231 (kronofogdemyndighet försummade att iaktta vissa stadganden i UB) och i JK 1985 s. 287 (länsstyrelse meddelade bl.a. utan lagstöd interimistiskt beslut om inskränkning i rätt att servera alkoholhaltiga drycker).

Idag kan man sätta i fråga om något sådant avsteg från en författningsregel alls kan anses försvarligt, ifall den otvivelaktigt är tillämplig i det aktuella fallet. Att en sådan regel medvetet åsidosätts till nackdel för någon enskild lär väl opraktiskt men måste i varje fall grunda skadeståndsansvar, vad än orsaken är.⁷ Står det klart att orsaken till en felaktig åtgärd eller ett oriktigt beslut är att myndigheten förbisett en bestämmelse, torde inte heller några förklaringar hjälpa det allmänna.⁸ Sådana misstag är som bekant vanliga och ofta ganska ursäktliga från tjänstemannens synpunkt, särskilt när det gäller färska författningar som kanske inte ens kommit in i lagboken. Men det hindrar inte att sett ur allmänhetens synvinkel det är ett slags fel som inte kan tolereras, när de medför skada för den enskilde; denne måste kunna räkna med att myndigheten behärskar författningsmaterialet och följer bestämmelserna, och det allmänna får bära risken för fel på denna punkt.⁹ Detta måste numera anses gälla också myndigheter utan juridisk expertis. Delvis kan man minska faran för sådana förbiseenden genom bättre information om nya författningar. I den mån användning av datoriserad information är möjlig vid myndigheten, är det ännu svårare att ursäkta förbiseenden ens om det gällt en författning som typiskt sett saknar betydelse i de aktuella ärendena.

Denna stränga bedömning bör förutsätta att man kan konstatera att felet beror just på att en författningsregel inte tillämpats. Om regeln har fel-tolkats, eller om på grund av en diskutabel bevisbedömning myndigheten har antagit att den inte blivit aktuell, blir det fråga om en mildare bedömning (nedan 4.4, 4.5). Gränsdragningen kan naturligtvis vara besvärlig, när motiveringen till ett beslut är intetsägende eller kanske helt saknas och fe-

7 Ett möjligt undantag är att myndigheten med visst fog kan ha ansett regeln obsolet: ett part åberopar t.ex. en bestämmelse i byggningsbalken.

8 Annan bedömning vid *felaktig* information i JK 1992 s. 134 (där dock JK ansåg billighets-sättnings komma i fråga).

9 Jfr JK 1992 s. 154, där JK resonerat på detta sätt när domstol förbisett en tvingande forumregel, och uttalanden i JK 1990 s. 104. Se vidare JK 1990 s. 130 (retentionsrätt förbisedd vid utmätning) och JK 1993 s. 176 (färsk lagändring tydligen förbisedd vid delgivning).

let *kan* bero på att en lagregel inte observerats. I varje fall om det gällt ett avgörande som enligt lag eller praxis skall motiveras kan man sätta i fråga om inte det allmänna bör bära risken för oklarheten: tyder inte omständigheterna på annat, antar man att en författning förbisett. – Däremot måste naturligtvis adekvat orsakssamband fordras mellan t.ex. en försummelse att sända författningsenligt meddelande om ett beslut och skadan.¹⁰

Ett särskilt problem är bedömningen när en direkt verkande EG-föreskrift har förbisett. Även om skadeståndsansvar kan inträda på EG-rättslig grund, är det tänkbart att SkL åberopas. Man kan sätta fråga om samma stränga culparegel bör tillämpas också i dessa fall, där misstaget emellanåt kan framstå som ganska ursäktligt. Det lär dock stämma bäst med den stränga inställning som framträder bl.a. i EG-domstolens praxis att likställa en föreskrift av detta slag med en nationell bestämmelse.¹¹ Ett undantag bör möjligen göras för situationen där EG-regelns tillämplighet är oklar och omstridd; i detta läge blir det snarare fråga om felaktig rättstillämpning än en egentlig avvikelse från EG-regeln (se härom 4.4 nedan).

4.4 Felaktig rättstillämpning i övrigt

Besvärligare är det att avgöra rättsläget i övriga fall där myndighetens rättstillämpning framstår som felaktig. Det är alltså inte fråga om underlåtenhet att tillämpa författningsbestämmelser, som – med myndighetens uppfattning om fakta – utan vidare skulle ha varit tillämpliga. I stället tolkas lagen felaktigt, eller allmänna rättsgrundsatser tillämpas oriktigt, eller myndigheten förbiser eller misstolkar lagmotiv eller rättsfall som ger klart besked om rättsläget. Redan tidigare var det tveksamt hur långt det allmännas ansvar gick i sådana fall, och frågan har inte blivit så mycket lättare att avgöra efter standardregelns avskaffande.

Vid SkL:s tillkomst gjordes ett motivuttalande som fortfarande har betydelse för det allmännas ansvar. Departementschefen anförde att en felaktig rättstillämpning endast i undantagsfall torde vara så uppenbart oriktig att man över huvud taget kunde tala om fel eller försummelse från myndighetens sida; men då skulle det mera sällan bli utrymme för att ogilla skadeståndstalan med stöd av standardregeln. Man kunde visserligen inte

¹⁰ Jfr JK 1990 s. 106 (ej ansvar, då beslutet avar rätt i sak).

¹¹ Se härom t.ex. Bernitz, EG-rättens grunder (1992) s. 51 ff. med hänvisningar, Norberg i SvJT 1995 s. 409 ff.

kräva absolut ofelbarhet vid myndigheternas lagtolkning men dock göra anspråk på en grad av omsorg som inte understiger culparegelns nivå.¹² Uttalandet har inte sällan återopats från det allmännas sida mot ersättningskrav på grund av fel av det aktuella slaget. På grundval av detta kunde man anta, att standardregelns avskaffande inte skulle spela någon större roll i detta sammanhang. Frågan skulle nu som tidigare bli, vilka rättstillämpningsfel som kan anses culpösa och grunda skadestånd.

Riktigt så enkel är dock knappast saken. När det gäller ersättning på den aktuella grunden, torde domstolen få ta ställning till två olika problem. Först blir frågan, *vilka avvikelser från de gängse rättskällorna allmänheten skall få finna sig i utan skadestånd*. Om man kommer till resultatet, att det avsteg som skett är mer än som kan accepteras från allmänhetens sida, blir nästa problem *om avvikelserna kan betraktas som vållande*. Med den objektiva bedömning som här förordats kan man visserligen anta, att i många fall redan en klar avvikelse från gällande rätt skulle anses culpös, och då är saken numera klar. Men det kan finnas särskilda förhållanden, som gör ett sådant avsteg motiverat eller åtminstone försvarligt.

Redan när det gäller den första frågan – vad allmänheten rimligen får tolerera – måste det få betydelse att standardregeln avskaffats. Resonemang, att allmänheten skäligen får finna sig i vissa fel och försummelse från myndighetens sida, saknar nu aktualitet. En väsentlig synpunkt måste vara, att den enskilde med fog kan vänta sig att en myndighet följer även vissa väsentliga principer som inte framgår direkt av lagen.¹³ Liknande ståndpunkt intar motiven till 1989 års skärpning av det straffrättsliga tjänsteansvaret.¹⁴ Det är visserligen tveksamt om en avvikelse från förarbeten i och för sig kan medföra skadeståndsskyldighet i på senare år har många som bekant ställt sig kritiska till deras värde som rättskälla. Den enskilde kan inte lita på att domstolar eller myndighet följer ens klara motivuttalanden. Läget är emellertid ett annat i fråga om sådana oskrivna rättsgrundsatser som bygger på prejudikat.

Vid avsteg från rättsgrundsatser av denna typ torde en skadelidande redan tidigare åtminstone som huvudregel ha varit berättigad till ersättning. Samtidigt har ansetts, att en myndighet bör ha vissa möjligheter att *medvetet* avvika från tidigare rättspraxis och äldre motiv; rättsutvecklingen kan inte läsas genom att varje avsteg från tidigare rättstillämpning grundar ska-

12 Prop. 1972 s. 518.

13 »Rättssäkerhetssynpunkten», se härom Bengtsson I s. 242 f.

14 Prop. 1988/89:113 s. 16.

deståndsskyldighet.¹⁵ Ståndpunkten fick senare visst stöd av rättsfallet NJA 1979 s. 180 (se nedan). I fråga om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel anses hänsyn till icke lagreglerade principer behöva tas bara när ett visst handlingsmönster ter sig självklart och naturligt och det framstår som uppenbart oriktigt att det inte iakttagits.¹⁶ – För skadeståndsrättens del är emellertid utrymmet numera mindre för sådana resonemang. Tanken bakom 1989 års lagstiftning är ju bl.a. att öka allmänhetens rättsskydd, och den gör sig gällande inte minst i dessa frågor.

I sammanhanget bör man skilja mellan å ena sidan domstolar och övriga myndigheter som typiskt sett sysslar med rättstillämpning (åklagare, krockfogdar, centrala ämbetsverk, länsstyrelser), å andra sidan myndigheter av annan typ, där man inte har skäl att vänta samma juridiskt sakkunniga bedömning. I det förra fallet har allmänheten betydligt större fog att utgå från att beslutet får ett visst innehåll; det bör gälla i vart fall när detta stämmer med klar och stabil rättspraxis – kanske också när man kan återropa färskas, otvetydiga motivuttalanden, ifall dessa samtidigt har visst stöd i lagtexten.¹⁷ Om inte det finns särskilda skäl för en ändrad praxis, exempelvis att de faktiska förhållandena i samhället eller närliggande rättsregler är helt andra än när rättsläget fastslogs, kan man sätta i fråga om inte den enskilde med fog kan vänta att i varje fall lägre instanser håller sig till vad som dittills ansetts vara gällande rätt. En ändring får ankomma på högsta instans (och kanske hovrätter och kammarrätter, med tanke på att inte alla mål kan väntas gå upp till HD resp. RegR). Särskilt angeläget kan detta verka när ett beslut som strider mot tidigare praxis kan omedelbart medföra skada för förlorande part. – När det gäller beslut exempelvis av kommunala nämnder, får man möjligen vara mera tolerant i fråga om avvikelser; även här kan det dock finnas så klara principer i praxis att den enskilde rimligen måste utgå från dem i sin ekonomiska eller personliga planering.

Denna situation illustreras av det omdiskuterade fallet NJA 1979 s. 180 – det första prejudikat där problemet kom upp. Byggnadsnämnden i Kalmar vägrade med orätt en fastighetsägare byggnadslov för att riva en kulturhistoriskt värdefull byggnad; beslutet stred visserligen inte mot ordalagen i den aktuella författningen (byggnadsstadgan) men däremot mot uttalanden i dess förarbeten och i den allmänt använda lagkommentaren samt mot ett 35 år gammalt rätts-

15 Jfr Bengtsson I s. 252 f., Westerberg, a.a. s 639. Det är dock svårt att finna klart stöd för denna ståndpunkt i motiven.

16 Prop. 1988/89:113 s. 24.

17 Jfr Bengtsson I s. 224 ff. och HD:s uttalanden i NJA 1994 s. 194 (se nedan).

fall från RegR. Att vägra lov för rivning var då för tiden enda möjligheten att hindra rivning, och kommunen hoppades tydligen få till stånd en ändring i praxis som gav bättre skydd för byggnadsmiljön. Fastighetsägaren förde skadeståndstalan mot kommunen, men den ogillades av HD med 3 röster mot 2; majoriteten återopade att rättsläget inte var helt entydigt och att nämnden ville tillgodose ett tungt vägande samhällsintresse, minoriteten däremot vikten av den enskildes rättsskydd. Av betydelse för majoriteten var bl.a. att om rivningslov getts enligt äldre praxis det skulle lett till en definitiv förstörelse av värdefulla miljövärden. Sedan standardregeln avskaffats, kan det verka tveksamt om en sådan bedömning går att förena med de rättsskyddssynpunkter som ligger bakom SkL.

Å andra sidan har HD t.o.m. när det gällt ett avgörande av domstol velat ge utrymme för en vidareutveckling av rättspraxis. I NJA 1994 s. 194 hade tingsrätten, med avsteg från ett äldre prejudikat (NJA 1950 s. 359), förklarat en jurist för viss tid vara obehörig att vara ombud vid tingsrätten; hovrätten fastställde beslutet med utförlig motivering, varvid bl.a. hänvisades till den kritik som förekommit mot prejudikatet i doktrinen. HD ändrade emellertid beslutet under hänvisning till 1950 års prejudikat (se NJA 1987 s. 879). Juristen förde sedan skadeståndstalan mot staten i anledning av bl.a. beslutet i fråga. HD framhöll i 1994 års mål, att en rättstillämpning endast i undantagsfall kunde anses så oriktig att man kunde tala om fel eller försummelse från myndighetens sida. När ett avgörande hade stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet borde särskild omsorg krävas, i synnerhet av domstolarna. Även om underdomstolar inte var bundna av HD:s prejudikat var dessa av stor betydelse vid culpabedömningen. Samtidigt måste utrymme lämnas för domstolarnas rättsskapande verksamhet; en domstol borde ha vissa möjligheter att avvika från tidigare prejudikat, och om den anförde rimliga skäl för avvikelser kunde en sådan rättstillämpning i vart fall inte föranleda skadeståndsskyldighet för staten. Av sådana skäl ogillade HD skadeståndstalan.

Onekligen rörde hovrättsbeslutet en väsentlig rättssäkerhetsfråga för juristen; det gällde alltså ett intresse som, att döma av HD:s motivering, domstolarna borde ägna särskild omsorg. När HD ändå fann staten gå fri från ansvar, kan det tyda på att ett sådant beslut skulle bedöms på samma sätt om det fattats av en förvaltningsmyndighet. Avgörandet i NJA 1989 s. 180 skulle alltså stå sig idag, trots 1989 års lagändring. – Man kan dock känna någon tvekan inför en sådan slutsats; kan inte snarare 1994 års avgörande ses som ett uttryck för en privilegierad ställning som just domstolar har i sådana sammanhang? Resonemang är känt från utländsk rätt, där det ofta krävs kvalificerade fel för att ansvar skall inträda på grund av domstolsavgöranden (så t.ex. i Tyskland) eller det allmänna går helt fritt i sådana sammanhang (t.ex. i England).¹⁸ Skulle HD ha

18 Se SOU 1993:85 s. 120 ff.

visat samma förståelse för en kommunaltjänstemans rättsskapande verksamhet? Eller är det väsentliga att avvikelse *motiveras* på ett tillräckligt kvalificerat sätt? Avgörandet skapar knappast någon riktig klarhet om rättsläget.¹⁹

Avsiktliga avvikelser från gällande rätt behöver alltså inte nödvändigtvis innebära ett skadeståndsgrundande vållande. Är de omsorgsfullt motiverade, kan de åtminstone i vissa fall anses godtagbara. Å andra sidan räcker det knappast som försvar för sådana avsteg att lösningen är praktisk eller ter sig tilltalande från rättvisesynpunkt, om den går ut över enskild part. Sannolikt är det bara tungt vägande samhällshänsyn som kan frita det allmänna i sådana fall; vad som här kan krävas är svårt att närmare ange.²⁰

Något annorlunda får man bedöma de betydligt vanliga *oavsiktliga* avvikelserna. Avgörande blir frågan om oaktsamhet kan anses ha förekommit. För detta är det självfallet inte nog att konstatera att högre instans kommit till annat resultat.

Här har NJA 1994 s. 654 särskilt intresse. Hovrätten hade genom två beslut ogillat yrkanden om kvarstad, med motiveringen att oavsett om sannolika skäl kunde anses föreligga för talan (som rörde skadestånd) sådana omständigheter inte visats att det skäligen kunde befaras att svaranden förfogade över denne tillhörig egendom till skada för kärandena; i det senare fallet hade svaranden ändå avyttrat en bostadsrättslägenhet som det första kvarstadsyrkandet omfattade. Kärandena förde skadeståndstalan. HD framhöll att det saknades anledning anta annat än att hovrätten fullgjort sin prövning med noggrannhet och omsorg; ett bifall till det andra kvarstadsyrkandet kunde visserligen haft fog för sig, men för skadeståndsansvar räckte inte när det gällde rätts- och bevisfrågor som den aktuella, att en domstol gjort en bedömning som kunde ifrågasättas. Enligt HD kunde uppfattningen i sådana frågor växla i sådan grad att man mera sällan kunde tala om fel och försummelse i SkL:s mening; bara uppenbart oriktiga bedömningar kunde betraktas som culpösa, och något sådant var inte fråga om här. Skadeståndstalan ogillades alltså. – Domskalen lämnar alltså en bred marginal för misstag när det gäller både oriktig bevisvärdering och oriktig rättstillämpning. Man kan sätta i fråga, om standardregelns avskaffande alls haft någon effekt på bedömningen i sådana fall; avgörandet stämmer väl med inställningen i 1972 års motiv. Om man är ännu mildare när det gäller förvaltningsmyndigheter, blir onekligen skadeståndsmöjligheterna ganska begränsade vid fel av de aktuella slagen.

19 Jfr om rättsfallet Kleineman i JT 1994–95 s. 142 ff.

20 Jfr Bengtsson I s. 252 f., Westerberg i Svensk rätt i omvandling s. 639, Kleineman i JT 1994–95 s. 142 ff.

Inte heller detta avgörande gäller emellertid fallet, när myndighet förbisett ett prejudikat eller någon rättsprincip som annars får anses klart fastslagen. Då kan man tänka sig större utrymme för skadestånd, både när en domstol och när en förvaltningsmyndighet begått felet. Här blir i framtiden en viktig fråga om myndigheten haft tillgång till datoriserad information om sådana rättskällor. Till en början är det dock tänkbart, att ovana att begagna detta hjälpmedel i vissa fall kan åberopas som ursäkt; för många myndigheter torde det dröja innan man helt kan utnyttja denna informationskälla.

JK har i åtskilliga beslut vägrat ersättning vid oriktig rättstillämpning under åberopande av standardregeln. Det har ofta varit oklart om han ansett rättsläget så pass tveksamt att den skadelidande inte kunde vänta sig ett annat beslut, eller om han – trots att beslutet varit klart felaktigt – funnit den beslutande ha iakttagit rimlig aktsamhet. Vissa fall gäller frågor där meningarna kunde vara delade åtminstone bland jurister, och det är tvivelaktigt om skadestånd ens skulle ha utgått idag. Sådana beslut är JK 1981 s. 130 (registrering av firma som var förväxlingsbar med annan; se dock bl.a. JK 1990 s. 123, omtalat nedan); JK 1981 s. 151 (oriktig besvärshänvisning; rättsläget var inte helt klart); JK 1981 s. 172 (i någon mån diskutabel delgivningsfråga); JK 1983 s. 360 (beslut av invandrarverket saknade författningsstöd men var annars förstäligt och praktiskt). – I andra fall torde det ha stått klart att vållande förelegat och att det idag inte skulle ha funnits några skäl att vägra ersättning. Ett exempel på detta kan vara JK 1982 s. 238 (felaktig hantering av självdeklaration; sannolikt ansvar i princip, men referatet är kortfattat).

Vidare kan nämnas situationen när ett avgörande undanröjts på grund av domvilla. När inte det är fråga om domvillobesvär av tredje man, är rättegångsfelet med RB:s synsätt av allvarligt slag (jfr 59:1 4 p. RB: annat grovt rättegångsfel). Tidigare har JK ansett ersättning inte böra utgå redan på den grund att överinstansen kommit till annat resultat än underinstansen i denna processuella fråga (se JK 1981 s. 133, JK 1987 s. 154²¹). Troligen får man idag se annorlunda på skadeståndet i sådana fall. JK har dock också efter 1989 vägrat ersättning i detta läge (JK 1990 s. 94; se dock JK 1993 s. 157, 165), och besluten torde långtifrån alltid vara uppenbart oriktiga i HD:s mening. Det finns en tendens åtminstone i HD att tillämpa domvillobestämmelsen extensivt, och i varje fall när underinstansen varit medveten om problemet men bedömt det annorlunda än överinstansen kan det vara tveksamt om vållande i skadeståndsrättslig mening föreligger. Än mer gäller detta vid sådana lindrigare fel som omtalas i 50:28 och 51:28 RB.

I en rad beslut från tiden fram till 1989 har JK funnit anledning att utbetala ersättning vid rättstillämpningsfel. Då torde det i allmänhet vara klart att ersättningsskyldighet också nu skulle ha förelegat. Här kan nämnas JK 1981

21 Märk att enligt rubriken JK tydligen ansåg grovt rättegångsfel ha förekommit.

s. 147 (debiteringslängd felaktigt godtagen som exekutionstitel); JK 1982 s. 227 (felbedömning ang ersättning till sakkunnig, som part fick återgälda); JK 1982 s. 261 (vårdnadsyrkande felaktigt ogillat); JK 1983 s. 296 (felaktigt avgiftsuttag vid kontrollbesiktning); JK 1983 s. 327 (fel lag tillämpad vid införsel för underhållsbidrag); JK 1983 s. 364 (köpebrev vid exekutiv auktion utfärdat till annan än inroparen). Vissa av dessa fall torde emellertid också kunna ses som exempel på överträdelse av författningsföreskrift. Efter 1989 har ansvar ansetts föreligga i JK 1990 s. 123 och JK 1993 s. 188 (felaktig registrering av förväxlingsbar firma) men inte i JK 1994 s. 143 (olika uppfattningar om verkställighet av bidragsbeslut).

Allt som allt synes det något tveksamt, vad 1989 års lagstiftning egentligen betyder vid oavsiktliga avsteg från gällande rättsregler.²² Fortfarande får man kräva för ansvar att gällande rätt har ett så pass klart innehåll, att den enskilde måste utgå ifrån att myndigheten skall komma till ett visst resultat som den nu avvikit ifrån. Och fortfarande fordras något som liknar objektivt vållande vid rättstillämpningen, varvid dock bedömningen är påfallande mild i varje fall för domstolarnas del och sannolikt även när det gäller andra myndigheter. Är dessa rekvisit uppfyllda, utgår emellertid idag skadestånd utan vidare. I enskilda situationer torde resonemangen i stort sett erinra om de tidigare, om också toleransen för misstag blivit något mindre. (Se närmare Skadestånd vid myndighetsutövning I, avsnitt 6.3.)

På samma sätt torde man böra bedöma avsteg från ett klart prejudikat från EG-domstolen²³ eller Europadomstolen. Här kan man dock knappast acceptera några medvetna avvikelser, hur väl de än motiveras. Möjligheten att få till stånd en ändrad praxis får anses utesluten för en ordinär svensk domstol eller myndighet. Den enskilde som kan hänvisa till ett sådant prejudikat har fog för att lita på dess genomslagskraft.

4.5 Felaktig bevisvärdering m.m.

Också i fråga om felaktig bevisvärdering skall man enligt SkL:s motiv inte ställa för stränga krav på myndigheternas bedömning; blev beslutet oriktigt t.ex. genom att en bristfällig utredning om faktiska förhållanden god-

²² Jfr härom Kleinman i JT 1994–95 s. 146 f.

²³ Här bortses från fallet att skadeståndskravet grundas direkt på EG:s regler, inte på SkL.

tas, skulle i allmänhet inte det allmänna vara skadeståndsskyldigt.²⁴ Med all sannolikhet grundas detta resonemang snarare på vad som enligt vanlig bedömning kunde betraktas som vållande än på standardregeln. I många situationer, särskilt när det gäller långtgående ingrepp mot den enskildes person eller egendom, får man ställa stränga krav på myndigheternas noggrannhet och omdöme; men när det gäller bevisvärdering, kan meningarna växla i sådan grad att man sällan kan tala om culpa hos den beslutande myndigheten. Några befogade förväntningar på en viss bedömning kan sällan den enskilde ha i sådana fall; även om han vet att han har rätt, kan han rimligen inte begära mer än att myndigheten gör sitt bästa för att bedöma utredningen.

Att standardregeln numera avskaffats torde ha begränsad verkan i detta läge. Både i promemorian och i propositionen har uttalats, att nu liksom tidigare mycket påtagliga felbedömningar torde böra krävas för att vållande skall anses ha förekommit från myndighetens sida; just i dessa fall måste en domstol eller en annan myndighet ha en betydande felmarginal, och en strängare hållning skulle vara svår att förena med normal vållandebedömning.²⁵ I det nyss refererade avgörandet NJA 1994 s. 654 (4.4 ovan), som ju bl.a. rörde bevisvärdering, sades ju endast uppenbart oriktiga bedömningar kunna anses culpösa. – Det sagda torde gälla inte bara dömande verksamhet utan också annan myndighetsutövning,²⁶ t.ex. ingrepp av kontrollmyndighet på grund av oberättigade farhågor. Ofta blir det fråga om en närmast skönsmässig prövning, om utredningen motiverar ett ingrepp (jfr härom 4.6 nedan).

När en bevisbedömning i efterhand visat sig felaktig, kan det naturligtvis verka stötande om den enskilde inte får ersättning – inte minst när han drabbats hårt av beslutet. Men detta är inte mycket att göra åt, så länge man håller fast vid SkL:s ordning. För att den enskilde skall ha ersättning i sådana situationer, torde det vara nödvändigt att lagstifta om strikt ansvar (något som för övrigt skett genom 1989 års ändringar i betalningssäkringslagen²⁷).

Situationen vållade en upprörd debatt med anledning av det s.k. Alvgårdmålet. En företagare hade bl.a. anhållits som misstänkt för grovt skattebedrägeri (vil-

²⁴ Prop. 1972 s. 518.

²⁵ PM 1989 s. 60 f., Prop. 1989 s. 16.

²⁶ Se även NJA 1995 s. 112 (refererat nedan i 4.12) och JK 1992 s. 11.

²⁷ Se 21 § lagen om betalningssäkring; jfr prop. 1989/90:3 s. 39 ff., 1989/90 SkU 1 s. 18 f.

ket kommenterades vid en uppmärksammas presskonferens), utsatts för husrannsakan och senare ånyo anhållits; därefter nedlades förundersökningen. Han yrkade skadestånd enligt 3:2 SkL för betydande ekonomiska skador. Hovrätten ogillade liksom tingsrätten skadeståndstalan, eftersom det inte förekommit så grava felbedömningar från myndigheternas sida att enligt standardregeln skadeståndsansvar förelåg.²⁸ Utgången skulle troligen ha blivit densamma också idag; företagaren hade i så hög grad skenet emot sig att åtgärderna framstår som försvarliga. – En mera generös bedömning förekom i RH 1992:13, där som en följd av felbedömningar av olika läkare en femårig omhändertogs med anledning av grundlösa misstankar att fadern misshandlat honom; fadern fick skadestånd för chockskada.

Att hjälpa den skadelidande genom att lägga bevisbördan på det allmänna, så att myndigheten måste exculpera sig när den bedömt bevisningen felaktigt, är knappast lämpligt i detta läge. Regeln skulle bli av betydelse främst i fråga om muntlig bevisning, och den skulle då bl.a. innebära att all fonetisk upptagning borde bevaras. Vid skriftlig utredning är det normalt klart vad myndigheten haft för material vid bedömningen, och en omkastad bevisbörda ter sig då närmast överflödig. – Det bör framhållas, att varken motiv eller rättspraxis ger något stöd för en exculpationsregel i dessa fall.

Tidigare skadeståndspraxis torde alltså ha stort intresse i denna situation. Inte sällan har JK fått ta ställning till skadeståndskrav på grund av felaktig bevisvärdering eller liknande. Oftast, men inte alltid, har kraven avslagits. Standardregeln har ibland åberopats i äldre ärenden, men det kan vara tveksamt om detta varit nödvändigt eller om JK velat ge ytterligare stöd för sin negativa ståndpunkt.

Bland avslagsfallen kan nämnas JK 1981 s. 163 (bl.a. felbedömning av analys av veteprover vid obligatorisk kontroll; 3:3 åberopad), JK 1981 s. 198 (felaktig anmärkning vid bilbesiktning på grund av svårigheter att fastställa en misstänkt skadas omfattning; 3:3 åberopad), JK 1983 s. 304 (värdering vid återtagningsförrättning), JK 1985 s. 213 (fastighetsvärdering), JK 1986 s. 222 (äganderättsfråga vid utmätning), JK 1986 s. 240 (konkursbeslut), JK 1988 s. 202 (felaktig bedömning av utredningen vid utmätning), JK 1991 s. 114 (interimistisk körkortsåterkallelse).²⁹ – Ersättning har däremot utgetts i JK 1985 s. 215 (kronofogde felbedömer utredning angående äganderätten till utmätt bil), JK 1986 s. 266 (underlåtenhet av åklagare att förordna om beslag, närmast på grund av

28 Se Göta hovrätts dom DT 136/1988. Även 3:4 SkL blev aktuell; se 5.2 nedan. – Enligt 1974 års lag om ersättning vid frihetsinskränkning hade viss ersättning utgått till företagaren.

29 Jfr även JK 1983 s. 290.

felaktig bedömning av utredningen), JK 1987 s. 172 (arbetsmarknadsstyrelsen underlåter att, vid överprövning av arbetslöshetskassas beslut, självständigt granska samtliga omständigheter av betydelse för avgörandet) JK 1990 s. 110 (felaktig utmätning m.m.) och JK 1992 s. 137 (förbiseende vid exekutiv försäljning). I JK 1984 s. 318 har ersättning utgetts för skada genom ett regeringsbeslut, sedan regeringen avslagit besvär oaktat att ny utredning åberopades i denna instans till stöd för klagandens talan; regeringsrätten hade efter resning undanröjt avslagsbeslutet.

Nära fallet av felaktig bedömning av föreliggande utredning ligger den situationen, att myndigheten inte tillräckligt energiskt försökt skaffa sig upplysningar eller annat material för att kunna bedöma den fråga man tagit ställning till. Flera av de omtalade JK-fallen har för övrigt också sådana inslag. I stort sett torde detsamma gälla om skadeståndsmöjligheten som vid oriktig bevisvärdering. Om myndighetens handläggning ter sig alltför lättvindig med hänsyn till sakens art kan skadestånd utgå också i detta fall.

Ersättning har vägrats i JK 1981 s. 136 (bl.a. underlåtenhet vid exekutiv försäljning av fastighet att skaffa tillgång till hyresavtal), JK 1981 s. 149 (underlåtenhet vid utmätning av bil undersöka om den var köpt med ägarförbehåll), JK 1983 s. 340 (underlåtenhet av länsstyrelse att uttömmande utreda sakägarförhållandena inför exekutiv auktion; otillräckliga uppgifter av konkursförvaltare åberopades), JK 1984 s. 329 (underlåtenhet utreda viss ombudskostnad i äktenskapsmål) och JK 1986 s. 234 (underlåtenhet av patentverket att företa firmagranskning vid registrering av ändrad verksamhet för aktiebolag; 3:3 åberopad). I en del av de omtalade fallen torde JK knappast ha funnit någon försummelse alls ha förekommit. – Också i denna grupp finns dock exempel på att ersättning utgått. I JK 1982 s. 256 har detta skett när patentverket felaktigt inregistrerat firma på grund av underlåtenhet att undersöka om förväxlingsbart varumärke förekom i varumärkesregistret, i JK 1985 s. 223 vid en liknande underlåtenhet, i JK 1986 s. 256 vid underlåtenhet av domstol att i tid kontrollera om part delgivits kallelse till sammanträde och i JK 1986 s. 274 när utmätningsman trots anvisning om viss tillgång för gäldenären försummade att undersöka tillgodohavande i tänkbara banker. Från tiden efter 1989 kan nämnas JK 1993 s. 197 (körkort omhändertaget utan tillräcklig kontroll vad hastighetsbegränsningen innebar) och JK 1994 s. 156 (tingsrätt underlät att kontrollera att delgivning skett med rätt part).

Sammanfattningsvis kan sägas, att möjligheten till skadestånd i detta läge inte varit så opraktisk ens före 1989 års lagändringar. I detta fall har JK:s praxis inte varit särskilt sträng. Bl.a. torde det nyss omtalade ersättnings-

ärendet efter resning av regeringsbeslut klargöra, att en alltför summarisk bevisprövning mycket väl kan leda till skadeståndsskyldighet för det allmänna. Men förutsättningen är som sagt att vållande verkligen kan anses utrett. Här kan uttalandena i NJA 1994 s. 654, med dess krav på »uppenbart oriktiga bedömningar», tänkas leda till en mindre generös praxis. Kanske kan dock en strängare vållandebedömning bli aktuell vid sådana allvarliga ingrepp i den enskildes integritet som i RH 1992:13 (det felaktiga omhändertagandet av femåringen) eller när annars myndigheternas handläggning visat allvarliga brister.

4.6 Skönsmässig bedömning

På liknande sätt får man se den praktiska situationen, då ett oriktigt beslut grundas på mer eller mindre diskretionär bedömning. Då skulle enligt motiven över huvud taget bara grava felbedömningar medföra skadeståndsskyldighet, men om culpa förekom i detta läge skulle å andra sidan skadeståndsskyldighet föreligga; standardregeln var i allmänhet inte tillämplig i sådana fall.³⁰ Här skulle alltså 1989 års lagändringar inte spela någon roll. Enligt 1989 års proposition skulle bara mycket påtagliga felbedömningar medföra skadeståndsskyldighet; även i detta läge har myndigheten en betydande felmarginal.³¹ – Man kan visserligen säga att ändringarna särskilt inskräpper att det inte finns någon anledning att slå av på de krav på om-döme hos myndigheterna som från allmänhetens synpunkt ter sig rimliga. En något strängare bedömning av misstag kan te sig naturlig i vissa fall. Men liksom tidigare är det svårt att anse, att den enskilde med fog kan vänta sig en bestämd tillämpning av en skönsregel; det lär huvudsakligen vara maktmissbruk och klart inkonsekventa bedömningar som han har rätt att anse osannolika på förhand.³²

På det hela taget måste därför 1972 års motiv och den praxis som utgår från dem alltjämt anses vägledande. Rättspraxis om fel vid skönsmässig bedömning är emellertid sparsam (frånsett sådan bevisbedömning som berörts i 4.5).

Ett förut berört avgörande där sådana frågor kom upp är NJA 1985 s. 360 (ovan 2.4). Det gällde där skadestånd av en hemspråklärare, som förbigåtts vid en

30 Prop. 1972 s. 518. Uttalandet har spelat en roll i Alvgårdmålet, se 4.5 ovan.

31 Prop. 1989 s. 16.

32 Jfr Bengtsson I s. 264 f.

tjänstetillsättning; båda sökandena var obehöriga. HD ansåg att eftersom meritvärderingen skett efter allmänna bedömningar – inte efter viss meritpoäng – det krävdes för skadeståndsansvar att bedömningen utgjorde ett markant avsteg från allmänt vedertagna principer eller grundats på ovidkommande omständigheter. Kommunens bedömning ansågs ligga inom ramen för en godtagbar meritvärdering efter mera allmänna grunder, varför något skadeståndsgrundande förhållande inte förelåg. Standardregeln nämns inte; även om resonemanget i stort kan synas ansluta till denna, kan man inte dra den slutsatsen av rättsfallet att efter dess upphävande utgången skulle bli den motsatta. – Vid felaktig poängberäkning torde däremot skadestånd ha utdömts; då är det ju inte heller fråga om en diskretionär prövning.

Några JK-beslut där ersättning vägrats kan nämnas i sammanhanget. JK 1983 s. 308 rörde utformningen av tjänstgöringsbetyg, JK 1984 s. 348 tilldelning av licens för avskjutning av älg, JK 1987 s. 185 förordnande av offentlig försvarare (där JK framhöll att beslutet var av diskretionär art) och JK 1992 s. 119 felaktig firmaregistrering (bedömning av förväxlingsbarhet har, något diskutabelt, ansetts skönsmässig).

Som antyds i 1985 års avgörande torde ansvar föreligga i dessa fall bara om ett beslut framstått som klart omdömeslöst eller tydligen påverkats av obehöriga hänsyn. Vid omdömesfelen bör beaktas bl.a. om beslutet gällt ingrepp i annans integritet till person eller egendom – då en strängare bedömning är befogad – och å andra sidan om myndigheten inte haft mycket tid på sig. – Obehöriga hänsyn kan i vissa fall presumeras redan på grund av beslutets innehåll. (Jfr närmare om dessa frågor Skadestånd vid myndighetsutövning I, avsnitt 6.6.)

4.7 Gynnande beslut

När en myndighet fattar ett felaktigt beslut som gynnar den enskilde, kan det ibland visa sig skadebringande om beslutet sedan upphävs eller ändrats: han kan ha förletts att vidta olika åtgärder, som nu blir till ingen nytta och t.o.m. medför kostnader för att rätta till. Ett exempel är när felaktig firmaregistrering sedan upphävs, med utgifter för firmainnehavaren som följd. (Jfr NJA 1982 s. 307, där dock skadeståndsgrundande fel medgavs av staten.) I detta läge framstår det liksom före 1989 som naturligt att bedöma vållande frågan ganska mildt. Det är ju inte fråga om ett felaktigt ingrepp i den enskildes rätt utan ett beslut som i allmänhet stämt med hans yrkande i ärendet och i varje fall till en början tett sig fördelaktigt för honom. Vis-

serligen kan den skadelidande tänkas åberopa en tillitssynpunkt som skäl för ersättning: det allmännas handlande framstår som en sorts utfästelse, som han har rätt att lita på. Liknande resonemang förekommer vid återkallelse av fullt korrekta beslut på grund av starka allmänna intressen.³³ Men många gånger torde han i civilrättslig mening ha åtminstone bort inse att beslutet var tveksamt. Och i alla händelser skulle en skärpt bedömning i detta läge inte gå särskilt bra in i SkL:s system.

Lagstridiga och andra klart felaktiga beslut bör dock kunna medföra ansvar, om den skadelidande trots allt haft viss anledning att lita på dem men beslutet sedan ändras.³⁴ I vissa fall av detta slag är det tänkbart med jämkning på grund av medvållande.³⁵

I JK 1981 s. 192 gav arbetsmarknadsstyrelsen lokaliseringsstöd åt en företagare, som visade sig ha kriminellt förflutet; stödet återkallades då. Något skadeståndsgrundande brott mot en undersöknings- eller informationsplikt för myndigheten ansågs inte föreligga. Utgången torde ha blivit densamma idag; sökanden måste rimligen bära risken för sådana förhållanden, om han inte har särskilt fog för att anse dem betydelselösa.

4.8 Dröjsmål

Också vid försenad handläggning får bedömningen av skadestandsfrågan ske i två steg: först får man pröva vad allmänheten kan kräva av myndigheten – alltså vad som alls utgör ett dröjsmål med skadestandsrättsliga verkningar – och sedan om dröjsmålet uppkommit genom vållande på det allmännas sida. I båda fallen torde standardregelns upphävande ha haft viss betydelse.

Enligt 1972 års motiv måste allmänheten räkna med vissa dröjsmål i handläggningen av ärenden.³⁶ En marginal måste dessutom lämnas för mera ursäktliga felbedömningar.³⁷ Uttalandena tar sikte på verkan av standardregeln, och man kan vänta sig att ansvaret nu har skärpts på denna punkt. Som nämnt förekommer också ett uttalande om dröjsmål som beror

33 Se t.ex. Westerberg, Rättskraft i förvaltningsrätten s. 462 ff., prop. 1974:146 s. 143 (lagrådet) och Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp II (1991) kap. 5.

34 Se om tidigare rättsläge Bengtsson I s. 280 f.

35 Jfr SvJT 1985 s. 664; se dock JK 1982 s. 256.

36 Prop. 1972 s. 326.

37 Prop. 1972 s. 526.

av otillräckliga resurser till följd av de högsta statsmakternas beslut i anslagsfrågor. Här skulle staten inte kunna göras ansvarig för felet på grund av regeln i 3:7 SkL – alltså förbudet att föra talan i anledning av beslut av regering och riksdag.³⁸

I 1989 års proposition uttalas i anslutning till promemorian, att när inte lagen anger en viss frist för avgörande av ett ärende, det i allmänhet krävs en betydande försening för att ett dröjsmål över huvud taget skall anses föreligga. För frågan om ett konstaterat dröjsmål innebar fel eller försummelse var det väsentligt vad allmänheten rimligen kunde fordra. Berodde förseningen på en oförsvarligt långsam arbetstakt, en påtagligt bristfällig organisation eller en klar felbedömning av frågan vilka ärenden som bör ha förtur, borde det allmänna svara för uppkommen skada. Däremot torde det enligt departementschefen lika litet som tidigare vara möjligt att grunda ansvaret enbart på att statsmakterna tilldelat myndigheten otillräckliga resurser; här hänvisades till det berörda motivuttalandet från 1972.³⁹

Även dessa motivuttalanden tyder alltså på en sådan prövning i två steg som nyss berördes. Man kan tänka sig att den nya lagstiftningen får den effekten, att allmänheten inte längre bör vara skyldig att räkna med lika långa dröjsmål i sådana fall där inga bestämda frister finns angivna i författning. Motiven talar dock om betydande försening, och skillnaden torde inte vara så stor mot det tidigare rättsläget. Det finns ju en viss gräns för myndigheternas möjlighet att fungera snabbt och effektivt vid hög arbetsbelastning, och inget tyder på att man nu skulle avstå från en realistisk bedömning på denna punkt.⁴⁰ Ansvar torde alltså framför allt inträda när frister överskrids som ovillkorligen måste hållas. I övrigt kan inte sägas mycket mer än att så snart ett ärende behandlats klart långsammare än normalt inom myndigheten, det finns anledning att pröva om inte detta berott på vällande av något slag.⁴¹ En stark anhopning av ärenden eller andra besvärliga arbetsförhållanden talar visserligen emot ansvar; men i varje fall ovanligt långa dröjsmål i ett särskilt fall ger ett gott stöd för att vällande under alla förhållanden förekommit, och då bör det allmänna bara under alldeles speciella omständigheter kunna undgå skadeståndsskyldighet. Detta torde för övrigt stämma med vad som tidigare ansetts gälla.⁴²

38 Prop. 1972 s. 518; Bengtsson I s. 286 f.

39 PM 1989 s. 60, prop. 1989 s. 16.

40 Jfr prop. 1989 s. 13 om nödvändiga ofullkomligheter i den offentliga verksamheten.

41 Jfr Bengtsson I s. 282 f.

42 Jfr Bengtsson I s. 283.

I JK 1985 s. 229 åberopas »osedvanligt lång handläggningstid» beträffande återbetalning av stämpelskatt som skäl för skadeståndsansvar; jfr också JK 1987 s. 165 (också här återbetalning av skatt; skadestånd utgick).

Skadestånd vid dröjsmål kan utgå också i andra situationer. Är det tydligt att orsaken är en dålig organisation eller en långsammare arbetstakt än vad som brukar förekomma inom myndigheter av samma slag, kan det allmänna knappast undgå skadeståndsansvar efter 1989 års lagstiftning. Det gäller även om det finns risk för skadeståndskrav från en mängd enskilda – något ganska praktiskt i sådana fall. Upprepade påstötningar kan skärpa kravet på myndigheten.⁴³ – Man kan inte gärna i det återgivna motivuttalandet lägga in att det skulle krävas ett kvalificerat vållande av något slag; det skulle stämma mindre väl med den allmänna innebörden av 1989 års reform. Visserligen har ett dröjsmål inte så ingripande effekt för den enskilde som ett oberättigat ingrepp i hans personliga integritet eller hans egendom, men många gånger kan det medföra allvarliga ekonomiska förluster för honom, och inte minst av preventiva skäl kan det vara anledning att inte bedöma sådana fel för mildt. – När det i propositionen talas om »påtagligt» bristfällig organisation lär det däremot innebära att det inte skulle räcka med lösa antaganden om dröjsmålets orsaker, och kravet på klar felbedömning lär utesluta ansvar bl.a. i många fall där det beror på en skönsmässig prövning, vilka ärenden som skall prioriteras.

Vad angår dröjsmål som beror av otillräckliga resurser, svarar i motsats till tidigare det allmänna numera för oaktsamma felbedömningar av en vanlig statlig eller kommunal myndighet. Förr ansågs standardregeln ofta frita från ansvar i detta läge,⁴⁴ men nu går staten eller kommunen fri bara vid ursäktliga misstag om hur resurserna lämpligen bör utnyttjas. – Rimligen får man ställa något lägre krav på mindre kommuners resurser, om en ovanligt hög arbetsbelastning skulle leda till förseningar för de enskilda; man kan inte begära att kommunen skall ha en reservkapacitet för sådana fall.

Som framgått utgör det däremot enligt uttalanden i både 1972 och 1989 års motiv en giltig ursäkt för det allmänna, att dröjsmålet beror på otillräckliga anslag till myndigheten av de högsta statsmakterna – en tanke som helt naturligt kan vara svår att acceptera ur den enskildes perspektiv.⁴⁵

43 Se JK 1993 s. 160.

44 Prop. 1972 s. 518.

45 Jfr prop. 1989 s. 59 (Sveriges advokatsamfund).

Även om lagstiftarens inställning kan vara förklarlig och invändningens tyngd snarast ökat med den ekonomiska utvecklingen, bör man som förut framhållits (3.3) ge principen så litet utrymme som möjligt och bl.a. lägga bevisbördan på det allmänna.⁴⁶ Det bör vidare understrykas att enligt en precisering av regeln som tillagts i 1989 års motiv ansvarsbefrielsen torde inträda bara då felet *enbart* beror på de högsta statsmakternas anslagsbeslut; det är då som hänvisningen till 3:7 har något intresse.⁴⁷ Det innebär att om inte andra myndigheter helt kan fritas från vållande till bristerna, det allmänna blir ansvarigt.

Från den enskildes sida har man rätt att vänta en snabbare handläggning när en försening typiskt sett kan bli allvarlig för honom. Bristande hänsyn till hans intresse kan då medföra skadeståndsskyldighet, i varje fall om risken kunnat inses från myndighetens sida. Det går inte att bara åberopa traditionell praxis som skäl för ett långsamt förfarande; här är en situation där domstolarna kan beakta inte hur ärenden *brukar* handläggas utan hur handläggningen rätteligen *bort* ske med hänsyn till ärendets vikt och myndighetens möjligheter, och i varje fall numera kan de döma ut skadestånd om myndigheten klart avvikit från denna norm.

I JK:s praxis från tiden före 1989 har det ibland förekommit att skadestånd vid förseningar vägrats med stöd av standardregeln. Det gäller JK 1982 s. 229 (långsam handläggning av låneärende hos länsbostadsnämnden), JK 1982 s. 249 (dröjsmål med handläggning av lokala skattemyndigheten), JK 1985 s. 255 (kronofogdes dröjsmål med utmätning; arbetssituationen och bristfälliga uppgifter av sökanden åberopade); jfr också JK 1985 s. 226 (»väl långt» dröjsmål berodde på arbetsbelastning och ansågs ej som fel eller försummelse). – Däremot har ersättning utgått i JK 1984 s. 357 (kumulerade fel inom länsstyrelsens mervärdeskatteenhet), JK 1985 s. 229 och JK 1987 s. 165 (båda omtalade ovan), JK 1987 s. 176 (kronofogde dröjer med utmätning i enskilt mål; arbetsbelastning ansågs inte vara skäl för att ett enkelt ärende försenades) och efter 1989 i JK 1993 s. 170 (dröjsmål med exekutiv försäljning; se däremot JK 1992 s. 109, där ersättning vägrats vid dröjsmål med utmätning). – Man bör nog inte heller i dessa fall utan vidare utgå från att ersättning skulle utgått idag i de fall där 3:3 åberopats; detta har kanske inte varit nödvändigt för utgången.

I övrigt torde i stora drag bedömningen av ursäkter och försvärande omständigheter ske ungefär som tidigare,⁴⁸ fast man hela tiden får beakta att

46 Jfr Bengtsson I s. 287.

47 Se PM 1989 s. 60, prop. 1989 s. 16.

48 Bengtsson I s. 281 ff.

det nu gäller en culpabedömning. Också i fråga om skadeståndsberäkningen, som vid dröjsmål kan vara särskilt besvärlig, kan hänvisas till min tidigare framställning.⁴⁹

4.9 Underlåtenhet att hindra skada

Viss likhet med dröjsmålsfallen visar situationen att en myndighet, som är skyldig att vidta åtgärder för att hindra skada, underlåter detta. (Här bortses tills vidare från försummelser vid offentlig kontroll, se härom 4.11 nedan.) Typiska fall är när polis eller personal inom kriminal- eller mentalsjukvården inte ingriper till skydd för allmänheten i stort eller för hotade personer – ibland just den vårdade, som kan ha vållat sig själv skada. I detta läge torde standardregeln ha haft särskild betydelse, ungefär som vid dröjsmål.⁵⁰ Resonemanget om att allmänheten hade fog att utgå från visst förfarande av myndigheten passar däremot inte när skademöjligheten är så svår att förutse.

Också i dessa fall kan myndigheten ofta åberopa stor arbetsbörda eller otillräckliga resurser. Man kan anta att det allmänna nu kan bli ansvarigt så snart det förekommit en klar felbedömning av en risk och särskilda ursaker saknas. Men man får akta sig för att vara efterklok. Just i dessa situationer kan myndigheterna ofta ha otillräcklig betänketid eller ställas inför besvärliga avvägningsfrågor. Så länge styrkt vållande är förutsättning för skadestånd kan man inte presumera att grund för ansvar föreligger redan därför att en skada inträffat som kunde ha förhindrats; det skulle vara att sträcka ansvaret längre än lagstiftaren torde ha avsett. Å andra sidan bör varje nonchalans hos en funktionär medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna, liksom också annat medvetet risktagande som inte kan ursäktas av speciella motstående hänsyn. Försökspermissioner för personer, som tidigare visat en klar benägenhet att begå brott i sådana sammanhang, bör sålunda numera godtas endast om det funnits starka humanitära skäl eller de annars varit väsentliga för återanpassningen. – Att märka är emellertid att skador i denna situation ofta kompenseras genom brottsskadeersättning (jfr 2–4 §§ brottsskadelagen).

49 Bengtsson II s. 110 f., JK 1987 s. 165.

50 Jfr Bengtsson I s. 293.

Frånsett verkan av standardregelns upphävande torde man kunna resonera ungefär på samma sätt som tidigare i dessa situationer.⁵¹

4.10 Försummad service

Ett delvis liknande resonemang kan föras också när skada uppkommit genom otillräcklig service mot den enskilde. Här har läget förändrats redan genom den nya förvaltningslagen av 1986, vilken som bekant skärpt myndigheternas skyldigheter i detta avseende: varje myndighet skall enligt 4 § lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Det tilläggs emellertid att hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Man har framhållit att hjälpens omfattning på detta vis blir i hög grad beroende av myndighetens egen bedömning.⁵² – Det kan erinras om att också det tidigare gällande servicecirkuläret begränsade myndighetens allmänna upplysningsplikt till vad som var lämpligt.⁵³

I alla händelser måste inställningen bakom nuvarande förvaltningslag rimligen medföra en strängare bedömning än tidigare av myndigheternas underlåtenhet att hjälpa enskilda. Till detta kommer standardregelns upphävande; att denna regel haft väsentlig betydelse i den aktuella situationen torde vara klart.⁵⁴ Just det ökade ansvar som serviceskyldigheten kan medföra har varit ett huvudargument hos remissinstanser – främst på kommunalt håll – som motsatt sig promemorians förslag (varvid dock yttrandena utgick från att samtidigt ansvaret skulle utvidgas genom att även ett mindre nära samband med myndighetsutövningen skulle medföra ansvar för det allmänna).⁵⁵ Departementschefen har ansett dessa invändningar sakna tillräcklig tyngd, något som kan sammanhänga med propositionens ståndpunkt att samma krav på nära samband som tidigare skulle gälla.⁵⁶

51 Jfr Bengtsson I, 6.9.

52 Jfr Strömberg s. 84. Enligt tidigare förvaltningslag avsåg serviceplikten bara komplettering av handlingar.

53 SFS 1972:406.

54 Jfr prop. 1972 s. 503, 519; Bengtsson I s. 299.

55 Prop. 1989 bl.a. s. 55 ff. Liknande invändningar förekom mot förslaget till ansvars-skärpning i SOU 1993:55, se s. 349 f., 353. Se däremot s. 170 ff.

56 Jfr prop. 1989 s. 7 f.

Tidigare fall där JK inte velat utge skadestånd på grund av underlåten service bör ses mot denna bakgrund. Ett sådant beslut är JK 1981 s. 167, där AB Svensk bilprovning underlåtit att påpeka att beställd tid för kontrollbesiktning låg före ordinarie besiktningstermin; att JK ansett någon upplysningsskyldighet härom inte ha ålegat personalen behöver inte betyda att utgången skulle bli densamma nu. I JK 1984 s. 297 hade kronofogdemyndigheten, som vid avhysning underrättat påstådd ägare till omhändertaget gods (ett finansbolag) enligt 16:7 UB, sedan sålt godset utan att vidare meddela denne; ansvarsgrundande fel eller försummelse ansågs ej ha förekommit. Det är tveksamt om man skulle ha sett på samma sätt på saken idag. – I JK 1988 s. 222 hade en försäkringskassa i strid med vissa anvisningar underlåtit att på begäran utfärda intyg om rätt till sjukvårdsförmåner i Sverige för användning i Västtyskland; följderna blev att en student blev tvungen att betala sjukförsäkring också där. JK ansåg ansvarsgrundande fel ha förekommit.

Både den nya förvaltningslagen och 1989 års lagändringar får alltså som konsekvens att möjligheterna blir större att ålägga ansvar för försummad service, förutsatt att vederbörligt samband finns med myndighetsutövningen. Man får dock även i detta sammanhang beakta myndighetens arbetssituation och i vilken utsträckning serviceåtgärden kan ha framstått som angelägen och utgjort ett naturligt inslag i verksamheten. Det går naturligtvis inte att döma ut skadestånd i alla lägen där större aktivitet av myndigheten skulle ha hindrat skada; också här får det betydelse att en myndighets resurser är begränsade, och inte minst i allmänhetens intresse behöver vissa göromål prioriteras.

Vad som nu sagts får intresse också för invändningen från kommunalt håll, att ett skärpt ansvar medför återhållsamhet i fråga om service till allmänheten t.ex. med råd och upplysningar. Underlåter en myndighet av sådana skäl att ge vederbörlig hjälp, kan detta medföra skadeståndsskyldighet: fruktan för skadestånd utgör naturligtvis ingen giltig ursäkt för underlåtenheten, vare sig myndigheten inskränker sin serviceorganisation eller tjänstemännen blir återhållsamma med sin information till allmänheten i enskilda fall.

4.11 Fel vid kontrollverksamhet

Ett särskilt bekymmer för staten och (främför allt) kommunerna har varit de konsekvenser den nya lagstiftningen skulle medföra när fel begås vid myndigheternas obligatoriska kontroll. (Frivillig kontroll faller närmast under serviceverksamhet och skall inte beröras i detta avsnitt; jfr 4.10 ovan.) Bekymret rör inte så mycket oriktiga ingrepp; här gäller vad som i det föregående sagts om andra felaktiga beslut och åtgärder. Vad man be-

farat har däremot varit att standardregelns upphävande skulle leda till att otillräcklig kontroll, som medför att en skada inte förebyggts, i större grad skulle grunda skadeståndsskyldighet för det allmänna. Som nämnt skall man alltså beakta att det varit praktiskt omöjligt att utöva en perfekt kontroll i det aktuella avseendet,⁵⁷ men därmed har man ju bara uteslutit ett strikt ansvar. Den väsentliga frågan i dessa sammanhang är hur man skall se på fall där det varit *möjligt* att konstatera den aktuella skaderisken och göra något åt den, men detta inte skett: föreligger då försummelse i SkL:s mening?

Just problemen med kontrollverksamhet var ett väsentligt skäl för att standardregeln alls togs upp i SkL, och en mild bedömning har ansetts vara motiverad (se Skadestånd vid myndighetsutövning I, 6.11). I rättspraxis har regeln också återopats i fall av denna typ.

Framför allt är att nämna en rad avgöranden av HD om försummad kommunal byggnadskontroll (varvid får beaktas att denna då var utformad på annat sätt än i dag).⁵⁸ NJA 1984 s. 340 I-III är tre fall av denna typ, som fick olika utgång. Alla rörde sakskador på byggnader till följd av byggnadsnämndens underlåtenhet att ingripa mot skaderisker. HD utgick här från en allmän regel, att byggnadskontrollen inte gick ut på att flytta över på kommunen en byggandes ansvar för att arbetet utförs med omdöme och sakkunskap; det var han som i första hand svarade för skador som uppkom genom ett inte fackmässigt utförande. Enligt HD kom ett ansvar för kommunen i fråga främst när dess myndigheter av ena eller andra orsaken har klart bättre möjligheter än den byggande att inse skaderisken och bedöma vilka åtgärder som lämpligen borde vidtas mot denna, och därvid fick man också ta hänsyn till den byggandes kvalifikationer; vid påtagliga skaderisker var dock byggnadsnämnden under alla förhållanden skyldig att se till att skadeförebyggande åtgärder blir vidtagna.

I enlighet härmed ålades kommunen ansvar för sättningsskador i ett fall där skaderisken var påtaglig och kommunen känt till att den byggande saknade behövlig erfarenhet och sakkunskap (fall I; Trosa); likaså, under dissens, i ett fall där översvämningsskador uppkommit genom att grundvattenförhållanden inte tillräckligt kontrollerats trots en påtaglig skaderisk, som kommunen hade särskilda möjligheter att överblicka (fall III; Skövde); däremot inte när skaderisken var mindre framträdande och den ansvarige bygglidaren mera förtroendeingivande (fall II; Österåker). Talan ogillades också i NJA 1985 s. 324 (Hedemora), där bristande dränering av en fastighet påstods bero på försummad tillsyn av byggnadsnämndens kontrollant. Även här ansågs kommunen ha rätt att

⁵⁷ Se prop. 1989 s. 15.

⁵⁸ Se nu 9 kap. PBL (efter ändringar 1994).

lita på den ansvarige arbetsledaren. I samtliga fall angavs, att 3:2 och 3:3 SkL tillämpades. – Synpunkten, att ansvaret primärt ligger på en företagare som framstår som fullt sakkunnig på området, lär gälla också vid annan kontroll av näringsverksamhet.⁵⁹

Skadeståndskrav på grund av försummad kontroll i samband med att byggnadslov meddelas har också ogillats i det tidigare hovrättsfallet SvJT 1980 rf. s. 8 (FFR 1979 s. 174). I RH 1992: 45 ansågs däremot en kommun i princip ansvarig för underlåtenhet av byggnadsnämnd att i ett bygglövsärende granska byggnadens placering i förhållande till gällande detaljplan; i brist på styrkt skada utdömdes dock inget skadestånd. – Jfr också RFS 1985:41, där talan ogillats på grund av myndigheternas underlåtenhet att ingripa mot användning av amalgam vid tandbehandling. – JK har antagit att standardregeln fritog från ansvar vid fel i utsädeskontroll (se JK 1981 s. 163), medan däremot fel i hisskontroll – underlåtenhet kontrollera att regeln till en hisskorgsgrind fungerade – ansågs vara ett sådant avsteg från den trygghet som åsyftats genom hisskontrollen att standardregeln inte antagits fria från ansvar (JK 1988 s. 226). En strängare bedömning av just dessa fall, där kontrollmyndigheten är avgjort mera sakkunnig än innehavaren av den kontrollerade anordningen, stämmer med SkL:s motiv.⁶⁰ – I JK 1981 s. 183 ansågs det i och för sig skadeståndsgrundande att inte upptäcka rostskador vid bilbesiktning.

Frågan vilken inverkan standardregelns upphävande kunde medföra i situationer av dessa slag togs upp i promemorian.⁶¹ Där anfördes bl.a.:

Vid offentlig kontrollverksamhet har i rättspraxis brister bedömts med en viss tolerans, något som särskilt framträder i vissa domar om byggnadskontroll (NJA 1984 s. 340 I–III). De föreslagna ändringarna i SkL bör inte medföra att man går ifrån huvudprincipen, att det normalt är det kontrollerade enskilda företaget som i första hand svarar för att åtgärder vidtas mot eventuella skaderisker. Över huvud taget torde resonemangen vid vållandebedömningen kunna nära ansluta till vad som anges i de nämnda principavgörandena, trots att domstolen där hänvisat också till en bedömning enligt 3:3 SkL. Att en kontrollmyndighet i viss utsträckning litar på den enskilde företagarens omdöme och ansvarskänsla behöver sålunda inte betraktas som fel eller försummelse i paragrafens mening. Det ligger annorlunda till om myndigheten haft någon konkret anledning att befara, att skador kunde inträffa i verksamheten som inte företagaren skulle förebygga. Och kan man väl konstatera ett vållande på myndighetens sida, är också i detta läge frågan avgjord om skadeståndsskyldighet

59 Jfr SvJT 1985 s. 663.

60 SOU 1958:43 s. 60; jfr Bengtsson I s. 306.

61 PM 1989 s. 59.

föreligger. Här bortses då från möjligheten att särskilda principer, t.ex. om skyddade intressen, kan vara ett hinder för ansvar – något som bl.a. kan få viss aktualitet i kontrollverksamhet.⁶²

Dessa uttalanden visade sig emellertid inte lugna de kommunala remissinstanserna; bl.a. framhölls att ett utvidgat ansvar för det allmänna enligt förslaget medförde ett minskat ansvar för övriga parter, vilket inte låg i linje med den ansvarsfördelning som PBL byggde på, och att en tendens förekom i tingsrättspraxis att övervältra ansvaret för byggfel på samhället, vilket bl.a. lett till skattehöjningar i vissa små kommuner. I stället borde tillses att byggfusket minskades. Utvidgades kommunernas ansvar fick man räkna med höjda bygglovtaxor till följd av att bygglovgranskningen måste öka i omfattning.⁶³

I lagrådsremissen upprepades promemorians uttalanden i denna del nästan ordagrant.⁶⁴ Den effekt detta kunde ha torde emellertid i viss mån ha neutraliserats genom ett yttrande av lagrådet, vilket visserligen har en vidare syftning men närmast tar sikte på det nu berörda problemet. Sålunda anfördes:

I lagrådsremissen läggs fram förslag om ändringar i 3 kap. skadeståndslagen som bl.a. innebär att vissa särskilda bestämmelser om begränsningar i det allmännas skadeståndsansvar vid fel och försummelse vid myndighetsutövning skall upphävas. Några nya bestämmelser eller tillägg till äldre bestämmelser för att ersätta dem som skall upphävas föreslås inte. Däremot görs uttalanden om vad vissa nu och fortsättningsvis gällande, mer generella föreskrifter i skadeståndslagen kan tänkas eller rent av bör innebära beträffande frågor som behandlas i ett par av de bestämmelser vilka föreslås upphäva. I anledning härav vill lagrådet erinra om att det självfallet är naturligt att återopa tolkningar av föreskrifter i gällande rätt som skäl för antaganden om att några allvarliga konsekvenser inte kan väntas inträda, om vissa andra regler upphävs. Däremot torde det inte vara möjligt att styra rättstillämpningen genom att skriva nya motiv till tidigare antagna föreskrifter utan att göra ändringar i deras lydelse. Om vissa specialregler upphävs måste självfallet de situationer som behandlas i dem bedömas med ledning av de allmänna föreskrifter som finns kvar på området. Dessa torde emellertid komma att av domstolar och andra myndigheter tolkas och tillämpas med ledning av i första hand sin ordalydelse, de förarbeten som

62 Jfr härom nedan 7.2.

63 Prop. 1989 s. 42 (kommunförbundet).

64 Prop. 1989 s. 15.

ligger till grund för deras antagande och tidigare rättspraxis i anslutning till föreskrifterna.

I lagrådsremissen antas sålunda (se avsnitt 2.3) att resonemangen vid en vållandebedömning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen torde nära kunna ansluta till vad som anges i Högsta domstolens principavgöranden i rättsfallen NJA 1984 s. 340 I-III. Domstolens – i remissen redovisade – hänvisning i de angivna fallen till en bedömning också enligt standardregeln medför dock att någon säker slutsats inte kan dras rörande den framtida rättstillämpningen i situationer motsvarande det fall där skadeståndstalan ogillades. Mest sannolikt är att i sådana och liknande situationer domstolarnas vållandebedömning enligt 3 kap. 2 § kommer att leda till ett vidgat skadeståndsansvar för stat och kommun.⁶⁵

Med anledning härav yttrade departementschefen:

Lagrådet har anmärkt att det inte torde vara möjligt att styra rättstillämpningen genom att skriva nya motiv till tidigare gällande bestämmelser som inte ändras. När som i detta fall lagregler upphävs och tillämpningen av vissa kvarvarande bestämmelser påverkas härav, är det dock enligt min uppfattning naturligt att det i lagstiftningsärendet redovisas en bedömning av konsekvenserna för tillämpningen. Uttalanden av detta slag får av domstolar och andra rättstillämpande myndigheter tillmätas den betydelse som motiveras av den sakliga tyngd de anses ha.⁶⁶

Till detta kan den kommentaren göras, att situationen när domstolarna nu hänvisades till en bedömning enligt 3:2 inte var alldeles densamma som när motivuttalanden annars görs om tillämpning av en lagregel som inte ändrats genom lagförslaget. Bestämmelserna i 3:2 och 3:3 hängde så nära samman att det fanns goda skäl att se standardregeln som en precisering av vållandebedömningen i särskilda fall; situationen att domstolarna hänvisas till att tillämpa enbart 3:2 har inte förekommit före 1989 års lagändringar. Det är självklart att inte motivuttalanden av denna typ kan styra domstolarna, men de förtjänar knappast mindre beaktande än andra kommentarer som i specialmotiveringen görs om innebörden av olika föreslagna lagregler. Man kan inte gärna bortse från vad lagstiftningen syftat till i kontrollfallen. – Av liknande skäl kan man inte fästa så stor vikt vid att HD i de omtalade rättsfallen åberopade inte bara 3:2 utan också 3:3; det är svårt att se varför man i dåvarande rättsläge skulle ha underlåtit detta, när paragrafen gav ett särskilt stöd för att ogilla talan.

65 Prop. 1989 s. 25.

66 Prop. 1989 s. 27.

Därmed är inte sagt att 1989 års lagändringar skulle sakna effekt för det allmännas ansvar i dessa situationer. Det finns visserligen skäl att föra samma resonemang som i de berörda rättsfallen – domstolen bör inte, som man befarat på kommunhåll, lägga ett ansvar på byggnadsnämnden som enligt PBL rätteligen skulle åvila den byggande. Det bör understrykas att i PBL:s motiv man utgick från den ansvarsfördelning som framgår av 1984 års avgöranden.⁶⁷ Som förut framhållits (3.3) innebär inte 1989 års lagstiftning att en myndighet får andra skyldigheter än den tidigare haft; senare ändringar i PBL har däremot begränsat myndigheternas skyldigheter i fråga om byggnadskontrollen.⁶⁸ – Men kan man mot bakgrund av dessa regler konstatera slarv eller förbiseenden från den kontrollerande myndighetens sida bör de nu behandlas med mindre överseende än tidigare. (I varje fall i NJA 1984 s. 340 II kunde något sådant slarv inte konstateras.)

Det sagda innebär att, med den angivna reservationen, ett ganska likartat resonemang som tidigare bör kunna föras i olika kontrollfall. I princip bör en särskilt sträng bedömning göras i samma situationer som förut.⁶⁹ På vissa områden, bl.a. miljöskyddet, ställer man dock högre krav på kontrollen än vad som skedde vid SkL:s tillkomst, och det bör få betydelse för vållandebedömningen. Det står också klart att med den serviceskyldighet som fastslagits i 1986 års förvaltningslag man får räkna med en större utvidgad förpliktelse för tjänstemännen att i samband med kontrollen göra påpekanden om olika skaderisker (jfr ovan 4.10).⁷⁰

4.12 Felaktiga upplysningar och råd

Ett annat stort bekymmer för det allmänna – alldeles särskilt för kommunerna – har varit de verkningar som standardregelns upphävande kunde medföra i fråga om ansvaret för felaktiga upplysningar och råd. När standardregeln tillkom tänkte man särskilt också på denna situation, och bedömningen har även i detta läge ansetts böra vara mild; bl.a. skulle felaktiga muntliga råd och andra muntliga upplysningar bara medföra ansvar vid allvarliga förbiseenden och misstag. (Se närmare Skadestånd vid myndighetsutövning I, avsnitt 6.12.) Nu har emellertid som sagt myndigheternas

67 Prop. 1985/86:1 s. 315 ff., Didon m fl, Plan- och bygglagen (1987) s. 503 ff.

68 Se 9 kap. PBL.

69 Se Bengtsson I, 6.11.

70 Jfr även Bengtsson I s. 310 f.

serviceskyldighet ökats, och dessutom har standardregeln avskaffats. Visserligen sker en begränsning genom kravet att upplysningen alltså skall ha getts vid myndighetsutövning, men som framgått har detta uttryck tolkats ganska vidsträckt i rättspraxis (ovan 2.5).

HD har tagit ställning till förutsättningarna för ansvar i sådana fall i det tidigare berörda fallet NJA 1985 s. 696 I. En yrkesarbetande mor frågade hos försäkringskassan, om hon kunde få föräldrapenning ifall hon stannade hemma för vård av sitt sjuka barn, vilket kassan bekräftade; det visade sig felaktigt, varför hon gick miste om ersättning. HD framhöll att den lämnade upplysningen hade karaktären av ett klart besked om myndighetens blivande bedömning; i en sådan situation var det enligt HD rimligt att se ganska strängt på ett begånget fel. Den skadelidande hade lämnat korrekta och fullständiga uppgifter om sakförhållandena och klargjort att det begärda beskedet var väsentligt för henne. HD ansåg därför förutsättningar för skadeståndsansvar föreligga trots standardregeln.

I NJA 1987 s. 954 var fråga om upplysningar av en annan typ, som skulle lämnas skriftligen som led i en offentlig förrättning; kronofogdemyndigheten hade, delvis på grund av oaktsamhet från byggnadsnämndens sida, lämnat felaktiga uppgifter om en fastighet som såldes exekutivt. Staten ansågs ansvarig, varvid HD slog fast den allmänna principen att kravet på myndigheterna får bedömas med utgångspunkt i vad man från den enskildes sida kan kräva av deras verksamhet och att staten härvid svarar för fel även av en kommunal myndighet (jfr 3.1 ovan).

Om en liknande felaktig upplysning var nyligen fråga i NJA 1995 s. 112. Kronofogdemyndigheten hade vid en exekutiv auktion utan några reservationer angett Markus Larsson som upphovsman till en osignerad tavla, vilket visade sig oriktigt. HD fann med hänsyn till omständigheterna – bl.a. äkthetsintyg och värdering av sakkunnig – att fel eller försummelse inte förekommit. Särskilt med tanke på att fallet främst rört bedömningen av viss utredning verkar utgången naturlig.

JK har i några fall haft uppe liknande frågor. I JK 1981 s. 169 har kronofogdemyndigheten i samma situation som i 1987 års rättsfall inte ansetts ha gjort sig skyldig till skadeståndsgrundande vållande, när han vid beskrivning och värdering av fastigheten inte uppmärksammat fel i fråga om de elektriska installationerna; det är tveksamt om detta ens idag skulle anses culpöst. I JK 1981 s. 125 blev däremot staten ansvarig när personal vid kronofogdemyndigheten vid auktion felaktigt uppgett att ingen kilometerskatteskuld skulle medfölja ett sålt fordon. JK 1981 s. 128 gällde felaktig upplysning om föräldrapenning från försäkringskassan på grund av oriktig inmatning i dataregister; den skadelidan-

de ansågs inte ha haft rätt att utan vidare lita på upplysningen, varför förlusten varit självförvållad.⁷¹

Också på denna punkt förekom några uttalanden i promemorian av intresse för vållandebedömningen. Där anfördes följande:⁷²

Vad angår felaktiga upplysningar och råd bör det understrykas, att enligt allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser ansvaret här är lindrat i viss utsträckning.⁷³ Även vid myndighetsutövning torde gälla, att en oriktig uppgift eller ett dåligt råd långtifrån alltid innebär att skadeståndsgrundande oaksamhet kan anses ha förekommit. Mycket beror på de omständigheter varunder ett uttalande gjorts, inte minst hur pass bestämt tjänstemannen yttrat sig vid tillfället. Också här blir emellertid skadeståndsansvar följden, om man kan konstatera ett fel eller en försummelse som från den enskildes synpunkt inte rimligen kan tolereras. – Inte sällan torde jämkning på grund av medvållande bli aktuell, ifall den skadelidande okritiskt litat på en upplysning, som efter vad han bort förstå getts utan närmare eftertanke eller som tjänstemannen tydligen inte varit kompetent att lämna. Man bör dock inte ställa upp några strängare krav på privatpersonens omdöme i sådana fall.

Från remissinstansernas sida uppmärksammades också dessa problem; de invändningar som gjordes tog emellertid framför allt sikte på det mera kontroversiella förslaget att rekvisitet »vid myndighetsutövning» byttes ut mot »i samband med myndighetsutövning», vilket kunde få betydelse särskilt vid oriktiga upplysningar och dåliga råd. Man betonade bl.a. svårigheten att ge råd och upplysningar i konkreta ärenden, t.ex. inom byggområdet, och över huvud taget när det fanns flera handlingsmöjligheter i ett ärende.⁷⁴ Vidare påpekades risken att upplysningarna kan bli ofullständiga genom att tjänstemannen inte känner till alla förhållanden i det enskilda fallet; ett problem var att det ofta helt saknas dokumentation av vad som förekommit i ärendet.⁷⁵

I lagrådsremissen framhölls bl.a. att man skulle beakta att en upplysning getts under sådana förhållanden att den enskilde inte gärna kunde fästa av-

71 Jfr även JK 1992 s. 134 (felaktig information pga okänd författningsändring; culpa ansågs ej ha förekommit, men JK lämnade ärendet till regeringen för prövning av frågan om billighetsersättning).

72 PM 1989 s. 59 f.

73 Jfr Kleineman, Ren förmögenhetsskada, kap. 10 med hänvisningar.

74 Prop. 1989 s. 55 (kommunförbundet).

75 Prop. 1989 s. 53 (riksförsäkringsverket).

görande vikt vid den. Vidare återgavs också det nu återgivna uttalandet ur promemorian oförändrat.⁷⁶ I detta fall gjorde lagrådet inte några uttalanden om vilken rättstillämpning som kan väntas i fortsättningen, men propositionens allmänna diskussion av frågan torde ha visst intresse också här (se härom ovan 4.11).

Som förut framhållits är det svårt att bortse från lagstiftningens allmänna syfte, såvitt angår ansvarets räckvidd.⁷⁷ Man kan anta att frågan vad som är vållande i dessa sammanhang får bedömas efter liknande linjer som tidigare, fast nu med större stränghet i vissa fall. Om myndigheten faktiskt försökt att lämna en begärd upplysning, torde den utökade serviceskyldigheten inte skärpa bedömningen; tvärtom kan den vara en ursäkt för att en tjänsteman försökt lämna ett svar, om också detta inte varit korrekt. Det är emellertid väsentligt att bestämda besked bara ges när tjänstemannen är säker på sin sak – något som också propositionen varit inne på (1.4 ovan). Inte minst när hans arbetsbörda är sådan att han inte hinner kontrollera sina uttalanden bör han reservera sig för detta.

Av betydelse är naturligtvis också om den skadelidande gett riktiga uppgifter om sakförhållandena; har han inte gjort detta, torde skadan många gånger framstå som självförvållad, i varje fall om avvikelserna påverkat tjänstemannens besked på någon väsentlig punkt. Om tjänstemannen direkt påpekar att han utgår från att den enskildes uppgifter är riktiga när han lämnar sitt råd eller sin upplysning, går det allmänna naturligtvis fritt i dessa fall, men också annars bör detta många gånger gälla – i vart fall när den enskilde förbigått förhållanden av väsentlig betydelse i ärendet. (En annan sak är att i sådana fall uppgift ofta kan väntas stå mot uppgift i en skadeståndstvist; bevisbördan för att upplysningarna var felaktiga måste under alla förhållanden ligga på den skadelidande.)

Vidare får man ta hänsyn till om tjänstemannen fått klart för sig vikten av den upplysning han ger. (Jfr HD:s domskäl i NJA 1985 s. 696 I.) Att det liksom tidigare får krävas mera av skriftliga uppgifter är också klart, och detta gäller alldeles speciellt när de skall lämnas enligt lag (jfr NJA 1987 s. 954). Kommer man vid en samlad bedömning fram till att myndigheten inte har visat den omsorg som man från allmänhetens sida kan begära i den aktuella situationen, är därmed givet att skadeståndsansvar föreligger i princip. (Då bortses från möjligheten att medvållande föreligger, vilket inte torde bli ovanligt; jfr nedan 5.5.)

76 Prop. 1989 s. 15.

77 Jfr ovan 4.11.

Det sagda gäller i första hand konkreta uppgifter om sakförhållanden. I fråga om egentlig *rådgivning* blir bedömningen något mildare. Som framhållits i förarbetena är ansvaret i andra civilrättsliga sammanhang ofta lindrat vid gratisrådgivning.⁷⁸ Även om den enskilde fäster stor vikt vid uttalanden av en tjänsteman, som han ofta betraktar som sakkunnig, kan han inte rimligen vänta sig att tjänstemannen ofelbart skall ange rätta vägen att komma till ett önskat resultat. – Det förutsätts då att uttalandet verkligen framstår bara som ett råd, inte som en bestämd upplysning hur han skall handla, och att över huvud taget tjänstemannen inte på ett markant sätt betonar sin auktoritet och sakkunskap på området; gör han det, måste man ställa särskilda krav på omdöme och noggrannhet i uttalandena. (Jfr NJA 1990 s. 705, refererat ovan i 2.5, där rekommendationen hade denna karaktär.)

Vad åter angår fall då den enskilde *bort* upplysas om ett förhållande men inte detta skett kan hänvisas till avsnittet om försummad service (4.10 ovan). Som där framhållits kan myndigheten inte gärna komma ifrån sitt ansvar för oaktsam information genom att dra in på informationsverksamheten.

4.13 Andra skadegörande uttalanden

En myndighet kan vålla skada genom andra uttalanden som antingen är negativa för en enskild och därigenom vållar honom skada eller också framstår som missvisande eller vilseledande i sitt sammanhang. Varken SkL:s förarbeten eller motiven till 1989 års lagstiftning tar särskilt upp dessa fall. Om standardregeln här haft någon större betydelse är tveksamt. Man torde ha ställt ganska höga krav på myndigheternas omdöme och noggrannhet i åtskilliga situationer av denna typ, bl.a. vid beslutsmotiveringar och vid »maskerad myndighetsutövning» (dvs. när en tjänsteman informellt, genom att hota med vissa myndighetsåtgärder, förmår den enskilde att handla på visst sätt).⁷⁹ Den nya lagstiftningen medför naturligtvis här liksom annars ansvar för allt handlande som med ordinära skadeståndsrättsliga resonemang kan betecknas som fel eller försummelse, men ansvarsskärpningen torde inte vara så påtaglig i detta läge.

En situation som fått aktualitet bl.a. genom det förut berörda rättsfallet NJA 1987 s. 535 (se 2.5) är när myndigheten genom uttalanden till mass-

⁷⁸ Jfr Kleineman, a.a. s. 514 ff.

⁷⁹ Bengtsson I, 6.13 och 6.14.

media vållar enskilda skada. Även om skadeståndsskyldighet inte ansågs föreligga i detta fall, var som framgått det avgörande att erforderligt samband med myndighetsutövningen saknades; i och för sig hade ett klart fel förekommit från myndighetens sida, vilket trots standardregeln torde ha medfört ansvar om det förekommit vid myndighetsutövning. I promemorian betonades vikten av att den enskilde skyddades vid felaktiga uttalanden i denna situation,⁸⁰ och att inte promemorieförslaget följdes i denna del berodde knappast på att departementschefen hade en annan principiell inställning till *denna* fråga (se 2.2 ovan). När ett övervägt pressmeddelande kan anses ha sådant nära samband med myndighetens maktbefogenheter att det skett vid myndighetsutövning (jfr HD:s resonemang i det nämnda målet), är det anledning kräva att uttalandet är korrekt och att tjänstemannen tar hänsyn till eventuella skadeverkningar för enskilda. Vid mera improviserade uttalanden i samband med intervjuer eller liknande finns där emot, i enlighet med allmänna principer för vållandebedömningen, större utrymme för ursäktande omständigheter: en fråga kom kanske oväntat, och det var inte lätt att förutse hur svaret skulle uppfattas av massmedia och allmänheten.

4.14 Annat skadegörande handlande

Också andra handlingar som vållar skada kan förekomma vid myndighetsutövning. När det är fråga om person- eller sakskada torde ofta samma resonemang bli aktuella som när fysisk skada vållas i andra sammanhang;⁸¹ standardregeln lär här ha spelat en underordnad roll.⁸² Det torde inte bli aktuellt med några större avvikelser från tidigare bedömning av frågan om skadeståndsgrundande handlande förekommit.⁸³ Inte heller har den nya lagstiftningen ändrat kravet på samband med skadevållarens arbetsuppgifter, vilket särskilt i dessa situationer kan få betydelse.⁸⁴

Praktisk betydelse har bl.a. ansvaret för skada på egendom som på ena eller andra sättet kommit i myndigheternas *vård*. I privata rättsförhållan-

80 PM 1989 s. 26 f.

81 I SOU 1993:55 har föreslagits ett strikt ansvar i ett sådant fall, nämligen vid våldsanvändning av polis (se närmare s. 225 f.).

82 Prop. 1972 s. 519.

83 Se härom Bengtsson I, 6.15. – I JK 1992 s. 132 hade polis skadat ett hus vid skjutning med tårgaspatroner för att gripa efterspanad; JK fann ej culpa föreligga men lämnade ärendet åt regeringen för att pröva ev. billighetsersättning.

84 Se Bengtsson I, 7.1–7.3.

den förekommer vanligen ett presumtionsansvar – den som har egendomen i sin besittning skall visa, att den skadats utan vållande på hans sida – och detsamma skulle enligt SkL:s motiv vara huvudregeln för myndighetens del.⁸⁵ I motiven till utskökningsbalken ansåg lagrådet det inte vara uteslutet att domstolarna skulle anlägga ett motsvarande betraktelsesätt i fråga om statens ansvarighet för skada på utmätt egendom som omhändertagits av kronofogdemyndighet. Rörande egendom som transporteras bort och förvaras i samband med avhysning uttalade däremot lagrådet som nämnt, att det allmänna »uppenbarligen» inte ansvarar för skada vållad av företag som myndigheten anförtrött egendomen för transport eller förvaring.⁸⁶ Varför lagrådet i detta sammanhang varit så ovilligt att anse ansvar föreligga är oklart.

JK har ibland haft att pröva ersättningskrav vid skada på omhändertagen egendom och förefaller då ha tillämpat en presumtionsregel av det angivna innehållet, fastän han i de flesta fall tydligen ansett klarlagt att vederbörlig aktsamhet iakttagits av myndigheten. (JK 1981 s. 177, JK 1981 s. 188, JK 1982 s. 217, JK 1984 s. 333, JK 1985 s. 302, JK 1986 s. 245, JK 1987 s. 157; se däremot JK 1985 s. 245 och JK 1994 s. 193, där presumtionsansvar befunnits föreligga.)

Frågan har prövats av HD i NJA 1989 s. 191, som gällde en segelbåt med utrustning som över vintern förvarats på ett varv, dit den överlämnats av myndigheten. Staten ansågs ansvarig för skador som uppkommit under förvaring på båtens segel m.m., eftersom inte visats att skadorna ej uppkommit till följd av försummelse av värden om båten. Att värden lämnats till varvet fritog inte staten, eftersom den utövats för statens räkning och ingått som led i dess myndighetsutövning. – Möjligen har en skillnad ansetts föreligga mellan avhysningsfallet, där myndighetsåtgärden inte omedelbart tar sikte på egendom som råkar finnas i lokalen, och fallet när just den egendom kvarstaden avser blir skadad; men det är svårt att komma ifrån att ansvaret skärpts utöver vad lagrådet ville uttala.

I 1989 års proposition har – i nära anslutning till promemorian – anförts följande i frågan.⁸⁷

85 Se prop. 1972 s. 358 f.; jfr Bengtsson I s. 326 f.

86 Prop. 1980/81:8 s. 1127 f., 1163; jfr 2.6 ovan. – Se om frågan även Marcusson s. 219 ff.

87 Prop. 1989 s. 16; jfr PM 1989 s. 61.

En speciell situation med kontraktsrättsligt inslag är när myndigheten tvångsvis tagit hand om egendom och denna skadas eller förkommer hos myndigheten. Enligt förarbetena till skadeståndslagen skulle det allmänna här som huvudregel bära samma stränga ansvar som en enskild förvarare har i detta läge; om det inte visas att skadan uppkommit utan myndighetens vållande, är det allmänna ersättningsskyldigt. Högsta domstolen har också nyligen slagit fast att staten bär ett sådant presumtionsansvar. – Sedan standardregeln upphävts torde det vara klart att man också vid vållandebedömningen får föra ett liknande resonemang som i privaträttsliga förhållanden. Om någon ansvars lindring i förhållande till enskild verksamhet lär det inte bli fråga. Snarare är det tänkbart att i vissa fall det skulle föreligga ett rent strikt ansvar för det allmänna. Skadeståndslagens motiv ger ett visst stöd för en sådan ansvarsskärpning.

I propositionen har utelämnats det exempel promemorian gav på ett tänkbart strikt ansvar: när själva omhändertagandet varit oriktigt men skadan inträffat utan oaktsamhet från myndighetens sida. Möjligen beror det på att ansvaret inte betraktats som rent strikt, när i vart fall ett oriktigt omhändertagande förekommit; snarast är det fråga om s.k. *casus mixtus*.⁸⁸ Uttalandet i promemorian tar sikte främst på detta fall. – Men motiven till SkL lämnar utrymme för strikt ansvar också i andra situationer.⁸⁹

Hur som helst måste det återgivna uttalandet i propositionen, i förening med HD:s avgörande, anses ge stöd för en ansvarsskärpning också när egendom överlämnats till privat företagare i samband med avhysning eller liknande. Det allmänna bör svara för bevisat vållande hos företagaren också i detta läge, och kanske rentav om företagaren inte exculperats; detta kan ses som ett sådant fall av skärpt ansvar som departementschefen är inne på.⁹⁰

Vad som nu har sagts torde endast gälla om egendomen verkligen omhändertagits av myndigheten. Den situationen förelåg inte i NJA 1989 s. 607. Vid en husrannsakan i en villa greps ägaren och fördes till en polisstation för förhör; under hans frånvaro stals pengar i den olåsta villan, dels ur en garderob och dels ur en plånbok som han på polisens uppmaning lagt ifrån sig. Hans skadeståndstalan mot staten ogillades, eftersom polisen hade haft fog för att anförtro värden av villan till en bekant till ägaren som var närvarande och utredningen inte visade att polisen tagit hand om plånboken; skadeståndsgrundande vållande var inte styrkt. Bevisbördan i detta läge har alltså lagts på den skadelidande, trots

⁸⁸ Jfr härom Agell i Festskrift till Jan Hellner s. 46 ff. m. hänvisn.

⁸⁹ Prop. 1972 s. 359.

⁹⁰ Jfr om frågan Kleineman i JT 1991–92 s. 67 ff., Hellner s. 455 f.

att förlusten hade samband med tvångsingreppet. Säkert skulle bedömningen ha blivit en annan, om villan eller åtminstone plånboken ansetts ha varit i polisens vård.⁹¹ – Ett något liknande fall är RH 1993:30, där polisen efter att ha gripit en misstänkt person i en bil kvarlämnat bilen oläst; polisen ansågs inte ha förfarit oaktsamt, och skadeståndstalan ogillades.

En speciell situation av viss praktisk betydelse är när en berusad eller annars omtöcknad person, som tvångsmässigt omhändertagits t.ex. av polis, visar sig ha skadats under tiden för omhändertagandet. Det ligger nära till hands att här dra en viss parallell med skada på omhändertagen egendom: det allmänna bör åtminstone göra sannolikt, kanske rentav styrka, att den enskilde skadats på annat sätt än genom vållande från myndighetens sida. I varje fall är en sådan regel motiverad av den skadelidandes bevissvårigheter, när ingen utanför den omhändertagande myndigheten kan kontrollera vad som förekommit. Också här kan det återgivna motivuttalandet ge stöd för ett skärpt ansvar.

Även i andra sammanhang kan naturligtvis myndigheternas faktiska handlande orsaka skada för enskild. När det gäller ren förmögenhetsskada är det inte lika naturligt att dra paralleller med vållandebedömningen i privaträttsliga förhållanden.

Ett fall av detta slag är NJA 1987 s. 867. En polismyndighet lämnade vid tillämpning av hittegodslagen ut en omhändertagen segelbåt till annan än rätte ägaren, varvid man försummade att ta vissa kontakter för att få klarlagt vem båten var stulen från. Skadeståndstalan ogillades under hänvisning till standardregeln. Idag skulle förmodligen utgången blivit den motsatta; i 1989 års proposition har rättsfallet anförts som exempel på den bedömning man vill avskaffa.⁹² – I FFR 1981 s. 197 (RH 1982:27) hade en felparkerad bil flyttats till annan plats trots att ägaren begärde att själv få flytta den, vilket medförde vissa kostnader för denne. Hovrättens majoritet ansåg inte något fel ha förekommit, varför skadeståndstalan ogillades. En sådan bedömning synes diskutabel särskilt efter tillkomsten av den nya förvaltningslagen, med dess mera förstående inställning till den enskilde. (Jfr även FFR 1977 s. 249, där statens provningsanstalt felaktigt satt på silverstämplar på en ishink; ansvar ansågs föreligga.)

JK har haft att pröva skiftande typer av faktiskt handlande. I JK 1981 s. 200 har staten ansetts ansvarig sedan kilometerskatt felaktigt återbetalats inte till den skattskyldiges konkursbo utan i strid med förvaltarens begäran till den skattskyldige personligen. (Jfr JK 1984 s. 337, där däremot ingen försummelse

91 Jfr om fallet Kleineman i JT 1991–92 s. 70 f., Hellner s. 456.

92 Prop. 1989 s. 13. Jfr dock Kleineman i JT 1991–92 s. 71 not 27.

ansetts ha förekommit vid skatteåterbetalning till fel person.) – I JK 1984 s. 300 hade skett en felaktig inmatning av uppgift i körkortsregistret; under hänvisning till standardregeln vägrade JK ersättning, varvid framhölls svårigheten att nå en helt felfri handläggning av körkortsärenden och att den skadelidande oaktsamt bekräftat att uppgifterna i körkortsunderlaget var korrekta. Idag skulle förmodligen skadestånd ha utgått, fast jämkat på grund av medvållande. – Staten ansågs ansvarig i JK 1986 s. 238 när kronofogde försummat att föreskriva bevakningspris vid försäljning på exekutiv auktion, och i JK 1986 s. 260 när allmänt ombud oaktsamt anfört besvär efter besvärstidens utgång, vilket orsakat den enskilde ombudskostnader. – I JK 1987 s. 189 hade vid utmätning i bostad ett säkerhetsskåp brutits upp, trots att gäldenären visat sig inte ha fått underrättelse om förrättningen; ersättning utgick. – Så skedde också i JK 1988 s. 200, sedan åklagare vid hävande av beslag i brottmål felaktigt återställt egendom till målsäganden i stället för till den misstänkte. – I JK 1985 s. 232 hade kronofogdemyndigheten gett ett privat företag uppdrag att på livdjursauktion sälja utmäta nötkreatur, varvid för många djur såldes; staten ansågs inte svara för uppdragstagarens vållande (en bedömning som idag kan ifrågasättas, enligt det nyss sagda).⁹³

Ett mera speciellt fall är NJA 1990 s. 137, där en kronofogde lät växla ett kvarstadsbelagt belopp i dollar till svenska kronor, vilket medförde betydande förlust vid kronans devalvering. HD tillämpade SkL, som den skadelidande åberopat bara i sista hand, och ålade staten skadeståndsskyldighet på grund av vållande efter en bedömning som ter sig ganska sträng (särskilt som standardregeln i 3:3 var tillämplig på kravet). HD uteslöt emellertid inte paralleller med kontraktsrättsligt redovisningsansvar för omhändertagna medel; ett sådant synsätt borde ha varit närliggande och skulle väl ha lett till samma resultat.⁹⁴

Allmänt kan sägas, att vid skador av detta slag det ligger närmare till hands än annars att dra paralleller med den vållandebedömning som sker utanför myndighetsutövningens område. Någon särskild ansvars lindring för det allmänna torde sällan bli aktuell efter standardregelns upphävande. Omständigheterna kan dock variera, och det är tänkbart att i vissa fall man kan överse med ett felaktigt förfarande, t.ex. när en myndighet varit skyldig att handla snabbt i ett komplicerat läge.

⁹³ Jfr även 2.6 ovan.

⁹⁴ Jfr om rättsfallet Hellner s. 456 f. och (utförligt) Kleineman i JT 1991–92 s. 72 ff.

5. Passivitet och annan medverkan av den skadelidande

5.1 Allmänt

En situation som i praktiken har stor betydelse är när den enskildes skada åtminstone delvis beror på hans eget förhållande. Ibland blir myndighetens handlande ursäktligt av sådan anledning: den skadelidande har kanske gett oriktiga eller ofullständiga uppgifter om sina egna förhållanden, och detta förklarar myndigheternas handlande – ett fall som redan berörts på tal om oriktiga upplysningar och råd från det allmännas sida (4.12 ovan). Ibland har den skadelidande på annat sätt medverkat till själva skadefallet, och då blir det aktuellt att jämka skadeståndet enligt 6:1 SkL. Och ibland försummar han att begränsa sin skada, framför allt genom att han inte överklagar ett oriktigt beslut.

Denna sistnämnda situation reglerades tidigare i den s.k. passivitetsregeln i 3:4 SkL. Om den som lidit skada genom felaktigt beslut vid myndighetsutövning »utan giltig anledning» underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, utgick inte ersättning för skada som kunnat undvikas genom detta. De citerade orden innebar att man kunde sätta ned ersättningen även i vissa fall då den skadelidande inte gjort sig skyldig till någon oaktsamhet i vanlig mening. Att märka är vidare att skadeståndet inte jämkades efter skälighet, som vid vanligt medvållande till skadan (6:1 3 st. SkL). Hade skadan kunnat undvikas genom att högre instans rättat till det felaktiga beslutet, fick den skadelidande ingen ersättning alls. Det var alltså en orsaksbedömning som blev avgörande. Resonemang är känt bl.a. från kontraktsrätten.¹

På denna punkt har läget ändrats genom 1989 års lagstiftning. Passivitetsregeln har nu avskaffats; situationen bedöms enligt allmänna medvållanderegler. Frågan vad dessa innebär i fall av detta slag skall närmare diskuteras i det följande. Rättsläget vid övriga medvållandefall skall sedan tas upp i korthet (5.5 nedan).

¹ Jfr Bengtsson, Om jämkning av skadestånd s. 214 f. (jfr även s. 57 f., 180 ff.) och 70 § 1 st. köplagen.

5.2 Passivitetsregelns tillämpning

Passivitetsregeln tillmättes stor vikt vid SkL:s tillkomst. Man betonade att den som drabbats av ett felaktigt beslut i första hand skulle utnyttja sina fullföljdmöjligheter och att de nya skadestandsreglerna inte mera allvarligt skulle rubba principerna om kompetensfördelningen mellan administrativ myndighet och domstol. Skadeståndet skulle utgöra sista utvägen för en skadelidande, som uttömt alla andra möjligheter att komma till sin rätt.² På grund av passivitetsregeln, i förening med bestämmelsen i 3:7 att talan inte får föras mot beslut som inte ändrats efter överklagande till högsta instans, ansågs risken för att domstolarna överprövar och ändrar förvaltningsbeslut begränsad; endast undantagsvis skulle detta ske.³ Man kan säga att regeln på detta vis hade inte bara den riskbegränsande funktion som tidigare berörts utan också innebar att SkL:s regler på denna punkt anpassades till förvaltningsrätten i övrigt.

Regelns innebörd diskuterades ganska utförligt i motiven och litteraturen, varvid den ibland kritiserades som väl sträng mot den enskilde.⁴ Den kom emellertid inte att få någon praktisk betydelse som stod i proportion till det intresse man visat den. I några fall har den blivit aktuell för justitiekanslerns del, medan rättspraxis i stort sett saknas om dess tillämpning.

I Alvgårdmålet (4.5 ovan) ansågs staten gå fri från ansvar för ett beslut om betalningssäkring redan på den grund att den skadelidande utan giltig anledning underlåtit att överklaga detta; domstolen tog inte ställning till om fel eller försummelse förekommit vid beslutet.

JK:s praxis på området har alltjämt visst intresse. Nedsättning av skadeståndet på grund av regeln har skett i JK 1982 s. 225, där en advokat försummat att överklaga ett felaktigt beslut om rättshjälpskostnad för sin klients räkning. I JK 1983 s. 348 har regeln åberopats i fråga om ett länsstyrelsebeslut om licens för älgjakt som den skadelidande inte fört talan mot. I JK 1985 s. 349 ansågs ett finansbolag ha varit skyldigt att överklaga ett felaktigt beslut vid exekutiv försäljning av andel i bostadsrättsförening, varför inget skadestånd utgick. – Exempel finns dock också på en mildare bedömning. Giltig anledning att underlåta överklagande har sålunda ansetts föreligga i JK 1982 s. 214, där en sökande till viss utbildning upprepade gånger fått det felaktiga beskedet av antagningsmyndigheten (universitets- och högskoleämbetet), att hon behövde ytterligare

2 Se närmare prop. 1972 s. 343 ff.

3 Jfr Strömberg (13 uppl. 1986) s. 247.

4 Se Bengtsson II, avsnitt 9.4–9.13 med hänvisningar.

kompletteringar, och litat på detta. I JK 1984 s. 347 hade en enskild part utan advokat på grund av resa inte hunnit överklaga ett beslut om återbetalning av rättshjälpsavgift; hon ansågs ha haft giltig anledning till detta men däremot vara skyldig att söka ändring i beslutet genom extraordinärt rättsmedel. I JK 1985 s. 249 har JK funnit det ursäktligt att en enskild part, som enligt tingsrätts felaktiga beslut inte skulle återfå del av rättshjälpsavgift, underlät överklaga detta. Och i JK 1985 s. 354 har rentav en part, som biträts av en advokat, ansetts ha giltig anledning underlåta att överklaga en utmätning för norsk skattefordran, som preskriberats enligt ny svensk lag.

5.3 Passivitetsregelns avskaffande

Man kan inte säga att regeln framstått som någon mera betydelsefull inskränkning i den enskildes skydd, något som också framhölls från JK:s sida när fråga väcktes i riksdagen om utvidgning av det allmännas ansvar.⁵ Promemorian innehöll emellertid förslaget att regeln skulle slopas, därför att den i vissa fall kunde medföra otillfredsställande resultat och inte hade större värde heller från det allmännas synpunkt. Motiveringen kan ha sitt intresse; närmare anfördes följande:⁶

En regel av det aktuella slaget är naturlig när det gäller skadestånd på grund av felaktiga beslut. Meningen är inte att skadeståndsmöjligheten skall ersätta det normala förfarandet, att den som ett beslut gått emot överklagar till högre instans. Att en skadelidande som funnit sig i ett oriktigt beslut skall kräva ett omfattande skadestånd, när han enkelt kunnat undvika skadan genom att reagera mot beslutet, skulle knappast vara en rimlig ordning. Som justitiekanslern understrukit behövs en regel av detta slag för att upprätthålla respekten för vår rättegångsordning och för förvaltningsrättsliga grundsatser.⁷

Vad man kan sätta i fråga är emellertid om inte den vanliga medvållanderegeln i 6:1 SkL kan fylla denna funktion lika väl som specialbestämmelsen i 3:4. Detta är den norska skadeserstatningslovens ståndpunkt (§ 2–2, st. 2), och i Danmark saknas helt motsvarigheter till den särskilda passivitetsregeln. Genom en tillämpning av 6:1 kan man undvika vissa mindre tillfredsställande konsekvenser av den nuvarande ordningen. Att sätta ned skadeståndet i sådana fall, där man med hänsyn till omständigheterna inte kan lasta den skadelidande för hans oföretagsamhet, kan många gånger te sig alltför strängt. Vad angår själva jämkningen av skadeståndet, kan visserligen även en tillämpning av all-

5 LU 1986/87:2 s. 4; jfr prop. 1989 s. 68.

6 PM 1989 s. 40 ff.

7 LU 1986/87:2 s. 4.

männa principer om medvållande gå ut på att den skadelidande saknar rätt till ersättning för skada som han bort förhindra.⁸ Men genom den smidigare bedömningen enligt 6:1 3 st., där man också kan beakta sådana synpunkter som att en nedsättning av skadeståndet skulle drabba den skadelidande oskäligt hårt,⁹ finns större möjlighet att komma till ett rimligt resultat i enskilda fall än genom den strikta prövning av orsaksförhållandena som 3:4 föreskriver. – För det allmännas ekonomi torde denna skillnad mellan reglerna vara helt betydelselös.

En vållandebedömning av detta slag lär inte hindra att liksom nu den skadelidande får tillräknas försummelse av sitt ombud att överklaga beslutet. Det blir här fråga om vad som i andra sammanhang kallas »passiv identifikation» – en allmän princip, som ofta kan tillämpas vid medvållande till annan skada än personskada.¹⁰ Vid jämkning av skadeståndet efter skälighet torde det emellertid finnas vissa möjligheter att beakta även sådana förhållanden som att den skadelidande personligen saknar skuld till passiviteten och om han har några möjligheter att få ut ersättning av ombudet.¹¹ Också detta måste ses som en fördel jämförd med nuvarande rättsläge.

Resultatet blir att också denna specialregel i 3 kap. SkL bör kunna utgå.

Ändringen innebär som framgått att en underlåtenhet att fullfölja talan bara får rättsverkningar om den kan anses oaktsam. Prövningen blir alltså en annan än när man idag frågar, om den skadelidande haft giltig anledning till sin passivitet. Sålunda bör en juridiskt okunnig person kunna få full ersättning för sin skada, ifall det varit svårt för honom att inse att beslutet kunde överklagas och ärendet inte var sådant att det varit naturligt att söka juridisk hjälp. Också hög ålder, ungdomlig oerfarenhet eller sjuklighet som inte utgjort laga förfall kan vara en ursäkt för att den skadelidande missat fullföljdstiden.

Enligt 3:4 utgör även underlåtenhet att använda särskilt rättsmedel en passivitet som kan leda till att den skadelidande går miste om ersättning. Ett sådant resonemang bör också vara möjligt enligt 6:1. Med tanke på att utsikterna att få resning, vinna bifall till domvillobesvär eller få återställande av försutten tid många gånger kan vara svåra att överblicka, är dock en mild bedömning av medvållandefrågan på sin plats i fall av denna typ. Allmänt sett bör den skadelidande ha haft någon speciell anledning att tillgripa särskilt rättsmedel för att man på sådan grund skall nedsätta skadeståndet. Har han haft juridiskt ombud, bör det dock i vanliga fall kunna krävas av denne att han anlitar denna utväg. – Ungefär detsamma kan sägas om underlåtenhet av den skadelidande att söka

8 Jfr Bengtsson, Om jämkning av skadestånd s. 180 ff.

9 Jfr prop. 1975:12 s. 174.

10 Jfr Bengtsson, a.a. s 157 f.

11 Jfr Bengtsson, a.a. s 143.

inhibition av det felaktiga beslutet, också detta en ganska långsökt åtgärd för en lekman.

Vid remissbehandlingen riktade vissa instanser invändningar mot att passivitetsregeln upphävdes – inte endast kommunala remissinstanser utan också bl.a. riksåklagaren, Göteborgs tingsrätt och JK.¹² Det ansågs vara av vikt att principen om skyldigheten att överklaga framgick direkt av lagen. Av särskilt intresse är JK:s yttrande. Han framhöll att regeln rättstekniskt sett inte var någon medvållanderegeln och att rättsföljden inte var densamma som vid medvållande men delade promemorians uppfattning att man inte skulle ställa några strängare krav på den skadelidande för att hans passivitet skall anses ursäktlig; det skulle således inte vara fråga om att han i det närmaste måste ha haft laga förfall. Emellertid borde regeln behållas åtminstone tills vidare, varvid dock ordet »giltig» lämpligen kunde bytas ut mot »godtagbar» för att betona att regeln inte skall tillämpas vid ursäktlig underlåtenhet att föra talan – något som enligt JK skulle göra att regeln bättre stämde överens med rättstillämpningen.

I propositionen godtogs promemorians förslag, med en del ytterligare kommentarer.

Departementschefen konstaterade att en bred enighet i och för sig syntes råda om vad som borde gälla vid underlåtenhet att överklaga. Den princip som passivitetsregeln uttryckte måste finnas kvar, men det borde göras en nyanserad bedömning i det enskilda fallet, när den skadelidande åberopade någon ursäkt. Eftersom passivitetsregeln anvisade en relativt sträng bedömning av eventuella ursäkter från den skadelidandes sida borde den inte behållas som tidigare. Det egenvärde som låg i att ha en särskild regel om detta fall var inte särskilt starkt. Därtill kom att »det i en del situationer kan vara befogat att låta den skadelidande få viss ersättning även om han saknar en godtagbar ursäkt för underlåtenheten att överklaga», något som den allmänna medvållanderegeln gav utrymme för. Slutligen hänvisades till att en passivitetsregel saknades i förslaget om skadeståndsansvar i samband med betalningssäkring.¹³ Resultatet blev alltså att regeln skulle upphävas.¹⁴

I fråga om regelns tillämpning framhöll departementschefen att vid en godtagbar ursäkt för underlåtenheten medvållande inte skulle anses föreligga – alltså den princip som även JK förordat. Bedömningen av vad som var en sådan ursäkt borde vara nyanserad. Att ett juridiskt biträde försummat att iakttä besvärstiden kunde i regel inte anses som godtagbar ursäkt, däremot i vissa fall att den skadelidande inte förstått att han fick överklaga. Liksom i promemorian

12 Prop. 1989 s. 66 ff.

13 Se härom prop. 1989/90:3 s. 41 f.

14 Prop. 1989 s. 18 f.

nämndes hög ålder, ungdomlig oerfarenhet och sådan psykisk insufficiens, som inte utgjorde laga förfall, som ursäkter vilka ibland fick accepteras; detsamma borde gälla när den skadelidande – exempelvis på grund av råd som han fått av en god vän som framstod som sakkunnig – antagit att det var meningslöst att överklaga. I fråga om skälighetsbedömningen enligt 6:1 3 st. och underlåtenhet att använda särskilt rättsmedel anslöt sig departementschefen till promemo-rians uttalanden.¹⁵

Lagrådet, som ju kritiserat vissa uttalanden om vållandebedömningen i lagrådsremissen (4.11 ovan), anförde om passivitetsfrågan:

När det gäller upphävandet av passivitetsregeln i 3 kap. 4 § framstår de hänvisningar som görs till tillämpning av medvållanderegeln i 6 kap. 1 § skadeståndslagen som än mer tveksamma. Otvivelaktigt kan medvållanderegeln slå till i vissa fall (jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II, s. 68–74). Men passivitetsregeln är, som justitiekanslern påpekar i sitt remissyttrande, inte någon medvållanderegeln och någon mer generell tillämpning av den allmänna medvållanderegeln i den angivna situationen är enligt lagrådets mening inte att räkna med. Det torde nämligen mera sällan kunna läggas den enskilde till last som oaktsamhet att han godtar en myndighets avgörande och avstår från att klaga. I vart fall är det inte möjligt att göra så nyanserade antaganden om eller snarare rekommendationer för den framtida tillämpningen av den oförändrade allmänna medvållanderegeln som återfinns i lagrådsremissen.¹⁶

Departementschefen invände som nämnt vid anmälan av lagrådsyttrandet, att uttalandena om konsekvenserna för rättstillämpningen fick tillmätas den betydelse som motiverades av den sakliga tyngd de ansågs ha. Enligt henne skilde sig lagrådets bedömning i fråga om 6:1 SkL inte på något mera betydelsefullt sätt från hennes egen, och av de antaganden om rättsläget som gjorts i lagrådsremissen torde framgå att även hon räknade med en ganska restriktiv inställning i fråga om vad som skulle bedömas som medvållande.¹⁷

15 Prop. 1989 s. 18 f.

16 Prop. 1989 s. 25 f. Lagrådet avsåg här de uttalanden som nyss återgavs.

17 Prop. 1989 s. 27.

5.4 Rättsläget vid underlåtet överklagande m.m.

Vad som sagts om förarbetena till 1989 års lagstiftning tyder på att jämkning på grund av medvållande inte alltför ofta kommer att ske på den grund att den skadelidande försummat att överklaga ett beslut, och ännu mera sällan när han underlåtit att använda ett särskilt rättsmedel – resning, besvär över domvilla. Bedömningen torde bli mildare än enligt JK:s praxis om 3:4 SkL (se 5.2 ovan). Även om inte passivitetsregeln på samma sätt som standardregeln sammanhänger med den vanliga vållandebedömningen, har den nära samband med den allmänna medvållanderegeln; någon tillämpning av denna har inte tidigare blivit aktuell i passivitetsfallen. Det är därför naturligt att beakta hur man från departementets sida tänkt sig effekterna av lagändringen; också här kan framhållas att det är fråga om en i viss mån omstridd reform, som torde ha kunnat genomföras bara om man från departementets sida kunde på ett övertygande sätt argumentera för dess begränsade verkningar.

Som framhållits (5.2) torde passivitetsregeln ha haft inte bara en allmänt riskbegränsande utan också en förvaltningsrättslig funktion: den upprätthöll principen om överklagande som den naturliga reaktionen mot felaktiga beslut. Numera kommer detta an på medvållanderegeln i 6:1 SkL. Detta får man hålla fast vid när bestämmelsen i fråga skall tillämpas vid myndighetsbeslut.

Framför allt blir naturligtvis jämkning aktuell när en skadelidande synes ha medvetet underlåtit fullföljd, eftersom ersättning i pengar av någon anledning tett sig mera tilltalande. Om en part med någorlunda erfarenhet av liknande ärenden eller av andra juridiska frågor låter bli att överklaga utan att kunna komma med någon rimlig förklaring till detta, ligger det nära till hands att misstänka något sådant; är underlåtenheten inte avsiktlig, måste den normalt i varje fall anses klart oaktsam. Detsamma gäller om parten har juridiskt biträde i ärendet; då kan man också begära att biträdet uppmärksammar uppenbara möjligheter till ändring genom särskilt rättsmedel.

I fall av denna typ bör ersättningen kunna nedsättas; om försummelsen beror på ett juridiskt ombud, får den skadelidande vända sig mot ombudet. Är rättsfrågan särskilt svår att överblicka bör dock t.o.m. advokaters underlåtenhet anses ursäktlig.¹⁸

Saknar den skadelidande tillgång till sakkunskap på det aktuella områ-

18 Jfr det i 5.2 berörda beslutet JK 1985 s. 249 (norsk skattefordran).

det, torde däremot jämkning böra underlåtas utom i speciella fall; den generösa hållning lagrådet tycks ha intagit måste få vissa verkningar på denna punkt. Man lär sålunda inte kunna begära att privatpersoner eller småföretagare skall föra talan mot ett beslut utom när både klagomöjligheten och beslutets felaktighet borde ha stått klar för den skadelidande. Hans ungdom eller oerfarenhet torde kunna åberopas i detta sammanhang; sådana omständigheter tycks spela en roll också enligt hittillsvarande JK-praxis (jfr 5.2 ovan). Och en uraktlåtenhet att söka resning eller anföra besvär över domvilla torde normalt inte medföra någon jämkning för skadelidande utan juristhjälp. En annan sak är att regeln i 3:7 kan göra det nödvändigt för en skadelidande att använda särskilt rättsmedel mot beslut av högsta instans (jfr 6 nedan).

Mildare än så torde knappast medvållanderegeln kunna tillämpas, trots lagrådets uttalanden. Annars förfelas tanken att den skadelidande i första hand skall tillgripa rättsmedel mot oriktiga beslut.

I rättegångsbalken (17 kap. 15 §, 30 kap. 13 §) och förvaltningsprocesslagen (32 §) finns regler om självrättelse av uppenbart oriktiga beslut och numera även om komplettering av ett avgörande med bortglömda beslut i bifrågor.¹⁹ Vidare kan bl.a. enligt 27 § förvaltningslagen omprövning ske av uppenbart oriktiga beslut självant eller på begäran, om inte ändringen går ut över enskild part.²⁰ När beslutet inte går att överklaga kan en part vara hänvisad att påpeka felet för att få detta rättat. Att han underlåter detta bör bedömas ännu mildare än ett försummat överklagande.²¹ – Det är vidare tänkbart att en part i stället för att överklaga gör ett formlost påpekande om en felaktighet men detta inte leder till något resultat – felet var kanske inte så uppenbart som lagen föreskriver. Han kan då missa tiden för överklagandet.²² Om han haft någorlunda rimliga skäl att anta att rättelse kunde ske på detta vis, bör hans underlåtenhet att formellt överklaga beslutet inte betraktas som medvållande.

För den händelse jämkning sker, skall en skälighetsbedömning vara avgörande (6:1 3 st. SkL). Det är emellertid svårt att jämföra så olika typer av vållande som å ena sidan det allmännas felaktiga beslutsfattande, å andra sidan den skadelidandes passivitet – inte minst med tanke på de vitt skilda

19 Särskilda möjligheter finns att besluta om rättegångskostnad i förvaltningsprocessen, se Wennergren, Förvaltningsprocess (3 uppl. 1995) s. 258 f.

20 Se även 20 kap. 10 och 10a §§ lagen om allmän försökning, där rättelsemöjligheterna är något större, och den allmänna omprövningsregeln i 6 kap. 6 § taxeringslagen.

21 Se närmare angående denna typ av passivitet Bengtsson II s. 71 f.

22 Jfr Wennergren, a.a. s. 258.

krav som får ställas på parterna i detta sammanhang. Det kunde verka närliggande att, på liknande sätt som annars sker när den skadelidande underlåter att begränsa sin skada, fästa vikt vid hur stor del av skadan som på detta vis framstår som självförvållad – alltså en anknytning till passivitetsregelns bedömning. Detta bör dock i regel inte leda till att skadeståndet jämkas så långt som till noll, när skadan i sin helhet uppkommit först genom att det oriktiga beslutet vunnit laga kraft; det skulle stå i strid med syftet bakom lagändringen. Det finns vidare skäl att erinra om den möjlighet medvållanderegeln ger att beakta om resultatet för den skadelidande framstår som oskäligt – något som blir aktuellt särskilt när det gäller skadeståndskrav mot det allmänna.²³

I ett speciellt fall – när en kommun underlät att överklaga ett felaktigt beslut av fastighetsbildningsmyndigheten – har JK på grund av de särskilda krav som fick ställas på kommunen i sådana situationer jämkat skadeståndet till noll (JK 1994 s. 195).

Man bör alltså göra en samlad bedömning vilket skadestånd som framstår som rimligt med beaktande av de angivna omständigheterna. Någon klar princip utgör inte detta, men en sådan är inte så lätt att finna vid medvållandejämkning.

5.5 Andra medvållandefall

Också på andra sätt kan den skadelidande medverka till felaktiga beslut eller myndighetsåtgärder. På denna punkt har inte rättsläget ändrats nämnvärt genom den nya lagstiftningens tilkomst. (Jfr härom Skadestånd vid myndighetsutövning II, 9.14–9.17.) Visserligen kan sägas att inställningen allmänt sett är påtagligt välvillig till den enskilde, men de ökade krav man ställer på det allmänna i olika lägen medför knappast att man utanför passivitetsregelns område bör overse med den skadelidandes misstag i större utsträckning än tidigare. Typiskt sett är läget knappast att myndigheten nu har övertagit en tidigare skyldighet för den enskilde att bedöma konsekvenserna av olika handlingar, utom möjligen inom området för den utvidgade serviceskyldigheten. Kan man väl konstatera en skadestands-

23 Jfr Bengtsson, Om jämkning av skadestånd s. 140 ff.

skyldighet för det allmänna enligt de nya strängare reglerna får man göra en normal medvällandebedömning, ifall den enskilde påstås ha medverkat. Härvid får man i vanlig ordning ställa högre krav på företag än på privatpersoner, när det gäller mellanhavanden med myndigheterna. Och vid tillämpning av medvällanderegeln får även i detta läge beaktas bl.a. om jämkning får obilliga ekonomiska konsekvenser för den skadelidande (6:1 3 st. SkL).

Rättspraxis ger inte exempel på något fall där medvällande konstaterats på den enskildes sida; i ett HD-fall, NJA 1982 s. 307 (nedan 7.2), hade det legat nära till hands att åberopa detta på grund av att han okritiskt accepterat ett myndighetsbeslut, men JK gick inte på den linjen.²⁴ I NJA 1987 s. 954 (omtalat ovan 4.12) har däremot invändning gjorts om att den som köpt fastighet på en exekutiv auktion bort undersöka kartmaterial före inropet och att hans underlåtenhet att göra detta innebar en sådan oaksamhet att skadestånd inte skulle utgå eller avsevärt jämkas; den invändningen underkändes emellertid, eftersom köparen haft anledning att förvänta sig att inte det aktuella felet förelåg. – Invändningen tycks över huvud taget inte så vanlig i dessa tvister som man kunde tro.

JK har några fall tagit ställning till sådana frågor. I JK 1981 s. 196 har vissa transport- och resekostnader, orsakade av ett i och för sig felaktigt beslut om flyttning av den skadelidandes bil, ansetts i så hög grad självförvållade att ingen ersättning borde utgå. På samma sätt har i JK 1982 s. 233 bedömts skadeståndskrav på grund av försenad återbetalning av överskjutande skatt, sedan den skadelidande (ett bolag) underlåtit anmälan enligt 37 § uppbördslagen. I JK 1982 s. 236 har en pensionär, som råkat ut för felaktigt skatteavdrag med kostnader om 190 kr som följd, ansetts i så hög grad ha medverkat härtil att ingen ersättning utgick; hennes försummelse bestod i underlåtenhet att anmäla att avdrag inte skulle ske. Och i JK 1992 s. 156 har vid felaktig firmaregistrering den skadelidandes underlåtenhet att kontakta myndigheten ansetts som medvällande, vilket medförde att staten gick fri från ansvar. – Skadeståndskraven har inte i något av fallen verkat särskilt ömmande, om också kravet på pensionärens aktivitet kunnat diskuteras.²⁵

I motiven har berörts ett par medvällandesituationer. Vid felaktiga upplysningar sägs jämkning inte sällan bli aktuell vid felaktiga upplysningar från en myndighets sida, när den skadelidande okritiskt har litat på en upplysning, som efter vad han bort förstå getts utan närmare eftertanke eller utan att tjänstemannen varit kompetent att lämna den; man borde dock inte ställa upp några

24 Jfr härom Bengtsson i SvJT 1985 s. 884. Samma inställning ang. medvällande i JK 1982 s. 256.

25 Se däremot JK 1992 s. 190 (missförstånd av deklarant ansågs ej som medvällande).

strängare krav på privatpersoners omdöme i sådana fall.²⁶ I stort sett torde detta motsvara vad som gällt tidigare.²⁷ – Vidare berörs situationen, när en näringsidkare tagit en risk genom att lita på att ett myndighetsbeslut får ett visst innehåll och sedan lider skada genom att beslutet blir felaktigt. Tidigare reglerades detta fall i 3:5 SkL, där en skälighetsbedömning gjordes rörande storleken av ersättningen för ren förmögenhetsskada i sådana situationer. Sedan denna paragraf upphävts, kan ersättningen numera nedsättas bara på grund av allmänna medvållanderegler; i propositionen sägs att jämkning på grund av företagarens risktagande inte bör ske i andra fall.²⁸ Tydligen skall regeln i 6:1 tillämpas i vissa situationer där 3:5 skulle ha åberopats; man kan dock knappast vänta någon strängare bedömning av risktagandet.

I motiven till jämningsregeln i betalningssäkringslagen (22 §) nämns som medvållandefall bl.a. underlåtenhet att lämna deklaration eller liknande eller sörja för deklarationsunderlag.²⁹ Också vid ansvar enligt SkL bör man kunna tänka sig jämkning vid sådan oaktsamhet (vilken f.ö. ibland torde medföra att något vållande inte föreligger på det allmännas sida).

På det hela taget får emellertid rättsläget anses rätt oklart då det gäller tillämpningen av 6:1 SkL i den aktuella situationen. Domstolarna har ganska stor frihet att bedöma frågan på sätt som man anser rimligt och lämpligt.³⁰

26 Prop. 1989 s. 15 f., som bygger på PM 1989 s. 59 f.

27 Jfr Bengtsson II, 9.15.

28 Prop. 1989 s. 20 f., jfr PM 1989 s. 43 f.

29 Se prop. 1989/90:3 s. 49.

30 Jfr närmare härom Bengtsson, Om jämkning av skadestånd, avsnitt 11.

6. Beslut av de högsta statsmakterna och dömande instanserna

6.1 Beslut av de högsta statsmakterna

En processuell bestämmelse, som samtidigt innebär en viktig materiell begränsning av det allmännas ansvar vid myndighetsutövning, är regeln i 3:7 SkL att talan om ersättning enligt 3:2 inte får föras i vissa fall. Till en början föreligger ett sådant taleförbud när skadestånd krävs med anledning av riksdags- eller regeringsbeslut. Undantag gäller bara när beslutet upphävts eller ändrats – självant eller, för regeringens del, genom resning eller beslut enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Bestämmelsen gäller inte heller skadeståndstalan på annan grund än 3:2, t.ex. när den skadelidande åberopar ett regeringsbeslut som inte utgör myndighetsutövning eller grundar sin talan på EG:s regelverk (jfr 1.5 ovan).

Såvitt angår de högsta statsmakterna spelar konstitutionella hänsyn en viktig roll för taleförbudet. I promemorian anfördes i denna del bl.a.:¹

I fråga om riksdagens beslut, där möjligheten att föra skadeståndstalan bara torde ha en teoretisk betydelse, är det naturligt att möjligheten för en domstol att pröva beslutets riktighet är i hög grad inskränkt (jfr 11:14 RF). Också när det gäller enskilda regeringsbeslut har man menat att det skulle strida mot en väsentlig princip i vårt statsskick, ifatt det – vid sidan av regeringens konstitutionella ansvar – skulle finnas en rätt för enskilda personer att få till stånd en domstolsprövning av frågan om regeringen handlat felaktigt. Regeringens prövning är också friare än andra myndigheters och påverkas ofta av politiska värderingar; i sådana fall är det svårt att göra en juridisk bedömning, om »fel eller försummelse» förekommit.²

— — —

I det väsentliga ter sig de skäl som åberopats för att begränsa talerätten alltså som bärande. De konstitutionella invändningarna mot att man skadeståndsvä-

1 PM 1989 s. 45 ff.

2 Prop. 1972 s. 336 ff. – Kritik av resonemanget av Westerberg i Svensk rätt i omvandling s. 648 f. Även Kleineman kritiserar regeln i 3:7 (JT 1991–92 s. 90 ff.).

gen skall kunna angripa ett riksdags- eller regeringsbeslut väger lika tungt enligt nuvarande regeringsform som de var vid SkL:s tillkomst. Av praktiska skäl är det vidare nära nog oundvikligt att sätta en viss spärr för rätten att föra talan i anledning av påstådda myndighetsfel; har beslutet prövats i flera instanser, är onekligen sannolikheten ringa för att det likväl skulle vara behäftat med ett skadeståndsgrundande fel. Det är naturligt att talan i anledning av beslut av så kvalificerade instanser som de aktuella väcks vid Högsta domstolen, men det skulle alltför mycket belasta denna domstol om en skadelidande utan inskränkning skulle vara berättigad att processa där; med ledning av erfarenheterna hittills kan man vänta sig att de allra flesta processerna skulle röra obefogade krav. Något exempel på att den skadelidande skulle ha berövats sin rätt genom regeln i 3:7 har veterligen inte förekommit. Regeln har inte heller kritiserats i debatten på samma sätt som de övriga särreglerna om myndighetsutövning. Den diskussion som på senare år förts om en utvidgad juridisk prövning av statsmakternas handlande har inte tagit sikte på möjligheten att driva en skadeståndsprocess. Det kan i alla händelser inte gärna komma i fråga att göra ett ingrepp i nuvarande konstitutionella principer vid en översyn av SkL:s regler.

Mot det sagda kunde invändas, att det i alla händelser ter sig otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt att den skadelidandes talan inte ens skulle tas upp till prövning i fall som det aktuella. Han saknar därigenom möjlighet att klargöra, om ett fel begåtts och hur pass allvarligt det är. Särskilt när felet har begåtts av en förvaltningsmyndighet och någon domstol över huvud taget inte prövat ärendet kunde man göra gällande, att den skadelidandes rättstrygghet inte har garanterats på traditionellt sätt med detta system. Att risken är ringa för en felbedömning av regeringen hindrar inte att ur principiell synvinkel ordningen kan förefalla bristfällig. När allt kommer omkring är ju det övervägande flertalet regeringsbeslut av opolitisk natur.

Sådana betänkligheter har emellertid numera mindre vikt än tidigare. Efter tillkomsten av lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut kan den enskilde numera få till stånd en domstolsprövning av avgöranden i förvaltningsärenden, även om de meddelats av regeringen. Prövningsrätten har visserligen en del begränsningar; sålunda omfattar den bara beslut som innebär myndighetsutövning mot den enskilde, och en del speciella undantag gäller också (se 2 §). Inte desto mindre innebär den en betydande utvidgning av den enskildes rättstrygghet. I den mån förbiseenden och misstag förekommer exempelvis vid ett departements beredning av ett regeringsärende, finns det nu möjlighet att få till stånd en rättelse av felet. Sedan står möjligheten öppen att föra skadeståndstalan.

Av sådana skäl föreslogs att regeln i 3:7 skulle behållas i denna del. Departementschefen delade uppfattningen att regeln, som bars upp av viktiga konstitutionella och praktiska hänsyn, borde bevaras; den ändring som skedde berörde bara taleförbudet beträffande domstolsbeslut.³

Läget är alltså i denna del, att den som anser sig ha lidit skada genom ett felaktigt beslut av regering eller riksdag eller genom ett förvaltningsbeslut som förgäves överklagats till regeringen, inte kan föra talan utan att han fått beslutet ändrat. För regeringens del får han söka resning eller påkalla rättsprövning, för riksdagens vidkommande får han på annat vis söka få till stånd en rättelse. En tänkbar möjlighet är att en författning underkänns av domstol såsom grundlagsstridig, med stöd av 11:14 RF – något som kan bli aktuellt vid alla typer av författningsföreskrifter. Skadeståndskrav i sådana fall torde dock knappast vara särskilt praktiska, såvitt gäller riksdagens och regeringens föreskrifter, och innebär dessutom speciella problem när det gäller den ersättningsberättigade kretsen (se 7.2 nedan).

Möjligheten att få till stånd en ändring av oaktsamma regeringsbeslut är emellertid inte helt teoretisk. Det har sålunda hänt att JK utgett ersättning sedan resning skett av ett sådant beslut (se JK 1984 s. 318, omtalat 4.5 ovan), och rättsprövning har också lett till ändring i vissa fall; utsikterna till skadestånd bör vara ganska goda, om beslutet på detta vis konstaterats strida mot en rättsregel (jfr 4.3 och 4.4 ovan).⁴ – JK har emellertid ansett att endast ändring på grund av det tidigare beslutets felaktighet kan betraktas som rättelse enligt paragrafen. I JK 1981 s. 186 grundades skadeståndsanspråk på ett regeringsbeslut om fartbegränsning av sjötrafik, vilket regeringen senare ändrat; eftersom ändringen skett efter avvägning av olika intressen och inte på grund av fel eller försummelse avvisade JK anspråken. En sådan utvidgning av taleförbudet får knappast stöd av lagtexten, och motiven är inte helt klara;⁵ det kunde ligga nära till hands att här tolka bestämmelsen till den enskildes förmån.⁶ Om inte ändringen skett på grund av beslutets felaktighet, har dock den skadelidande ett sämre utgångsläge vid en process om skadestånd.

Har inte rättelse skett, avvisas talan utan prövning; det är sålunda fråga om ett processhinder. Taleförbudet gäller också påstådd försummelse att fatta beslut (NJA 1978 s. 125), och det består oberoende av om det egentliga felet påstås ha begåtts t.ex. av någon underordnad departementstjänsteman

3 Prop. 1989 s. 21 f.

4 Se om rättsprövningslagen Wiveka Warnling-Nerep i FT 1991 s. 129 ff.

5 Jfr prop. 1972 s. 338, återopat av JK.

6 Jfr om riksdagsbeslut JK 1982 s. 223, där ej rättelse var aktuell.

eller något ämbetsverk som yttrat sig i ärendet. Det avgörande är att innehållet av regeringsbeslutet (eller det icke ändrade myndighetsbeslutet) åberopas som grund för skadeståndstalan enligt 3:2 SkL – alltså på grund av fel eller försummelse vid beslutet. Att märka är emellertid att bestämmelsen bara avser beslut vid myndighetsutövning, och att det inte finns något hinder att föra skadeståndstalan under åberopande av kontraktsrättsliga regler eller enligt regler om strikt ansvar.⁷

Ett avgörande av HD tyder på en benägenhet att tolka taleförbudet restriktivt för att tillgodose den enskildes behov av rättsskydd. I NJA 1984 s. 207 hade en universitetsstuderande på grund av vissa felaktigheter i ett lottningsförfarande inte antagits till psykologutbildning. Hon överklagade antagningsbeslutet upp till regeringen, som lämnade besvären utan bifall – tydligen inte därför att antagningsbeslutet var riktigt utan därför att det nu var för sent att riva upp beslutet. När hon sedan väckte skadeståndstalan mot staten på grund av felet, tillämpade HD inte 3:7, eftersom det inte kunnat vara avsikten med bestämmelsen att den som på detta vis fört besvärstalan mot ett felaktigt beslut skulle bli sämre ställd än den som låtit sig nöja med beslutet i fråga. Tanken lär ha varit, att i den mån stadgandet i 3:7 avsåg att värna om regeringens auktoritet denna inte sattes på spel i ett läge där regeringen i själva verket inte godtagit det oriktiga beslutet. HD tolkade alltså regeln till den skadelidandes förmån närmast i strid mot lagtext och motiv. – På motsvarande sätt såg HD i samma mål på en annan skadelidandes besvär, vilka avvisats på formell grund av regeringen; de hade kommit in för sent. Inte heller i detta fall ansågs 3:7 tillämplig. (Se även NJA 1985 s. 360, med liknande bedömning.)

För att skadeståndstalan skall tas upp i sådana fall fordras emellertid att talan mot ett administrativt beslut, som förts upp till regeringen, av ena eller andra anledningen inte prövats i sak i den aktuella delen.⁸ Har detta skett, torde det knappast finnas utrymme för en lika välvillig inställning mot den skadelidande. De återgivna uttalandena i 1989 års motiv ger inte stöd för någon mera generös tolkning av bestämmelsen än tidigare, trots den vikt man idag fäster vid rättssäkerhetsfrågor. Regeln i 3:7 lär därför alltså utgöra en viktig spärr mot skadeståndstalan.

7 Se närmare om regelns tolkning Bengtsson II, avsnitt 11.1. – Om talan på grund av 2:18 RF se Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp I s. 196 f.

8 Jfr prop. 1989 s. 23.

Taleförbudet i 3:7 borde inte hindra att JK betalar ut ersättning för skada orsakad t.ex. av ett felaktigt regeringsbeslut, även om inte rättelse skett.⁹ JK synes emellertid ha haft annan mening (JK 1982 s. 223).

6.2 Beslut av de högsta dömande instanserna

Ett motsvarande taleförbud föreligger enligt 3:7 SkL i fråga om beslut av de högsta dömande instanserna: HD, regeringsrätten, den nu avskaffade försäkringsöverdomstolen. Talan i anledning av beslut av dem får inte föras, om inte beslutet upphävts eller ändrats; detsamma gäller också beslut av lägre instans, som efter fullföljd prövats av högsta instans utan att beslutet upphävts eller ändrats. Men om högsta instans vägrat prövningstillstånd (dispens), finns nu inget hinder mot att talan grundas på påstått fel i den lägre instansens avgörande – detta enligt en ändring som år 1989 gjordes i paragrafen.

Skälen för taleförbudet är i detta fall andra än beträffande beslut av de högsta statsmakterna. Det avgörande har varit praktiska hänsyn – problemet att finna en lämplig instans som prövar skadeståndstalan, särskilt i anledning av HD:s avgöranden – i förening med den ringa risken att skadeståndsgrundande fel begås på dessa håll.¹⁰ Att standardregeln tagits bort torde inte medföra att skadeståndsansvaret skulle få så mycket större betydelse; redan tidigare har ju speciella krav ställts på domstolarnas rättstillämpning. Man kan anta, att det främst är enskilda personer som missförstått rättsläget eller är missnöjda med själva rättsregeln som är intresserade av att föra skadeståndstalan i detta läge. – Här finns emellertid större möjlighet att få rättelse i felaktiga avgöranden genom ansökan om resning och besvär över domvilla, vilket trots allt kan aktualisera en skadeståndsprocess.¹¹

Samma skäl har inte ansetts föreligga för ett taleförbud, när prövningstillstånd vägrats.¹² Risken är betydligt större att fel i underinstanserna förbises när de inte särskilt påtalats; för HD:s del gäller att domstolen inte är skyldig att leta efter dispensskäl i sådana fall (se 54:12 RB). I 1989 års mo-

9 Jfr Bengtsson II s. 157, Bramstäng, Legalitet och objektivitet inom förvaltningsrätten s. 92 ff. Se däremot Werner i SvJT 1980 s. 444.

10 Jfr prop. 1972 s. 348 f. Regeln kritiserats av Kleineman i JT 1991–92 s. 90 ff. – Att risken för fel inte är utesluten framgår av JK 1991 s. 143.

11 Ännu en möjlighet kan vara att begära rättelse enligt 17:15 RB.

12 Jfr härom PM 1989 s. 48 f., prop. 1989 s. 22.

tiv framhölls, att visserligen en del helt ogrundade anspråk kunde framställas efter lagändringen, men att RB gav möjlighet att genom ett förenklat förfarande ogilla talan i sådana hopplösa fall (se särskilt 42 kap. 5 § 1 st., RB, som enligt 57 kap. 1 §, jämfört med 53 kap. 1 §, är tillämpligt också i HD).¹³

Det bör framhållas att taleförbudet däremot gäller, om det åberopas fel i själva beslutet att vägra prövningstillstånd. När den skadelidande – som inte sällan kan väntas bli fallet – bara allmänt åberopar den felaktiga utgång målet fått, får man anse att grunden för talan är fel av näst högsta instans – hovrätten eller kammarrätten.¹⁴ – Om prövningstillstånd meddelas trots att talan rätteligen skulle ha avvisats men avvisning senare sker, får avvisningsbeslutet anses som rättelse.¹⁵

Också i detta fall saknar det betydelse för tillämpningen av 3:7, om det egentliga felet påstås vara begånget av en annan tjänsteman än dem som dömt i sista instans, t.ex. av en revisionssekreterare. Det viktiga är att grunden för talan är ett beslut av denna instans som påstås vara felaktigt.¹⁶

13 PM 1989 s. 49; prop. 1989 går inte in på frågan (s 22, 23).

14 Se PM 1989 s. 62, prop. 1989 s. 23.

15 Se JK 1991 s. 143.

16 Se närmare om tolkning av 3:7 SkL i dessa fall Bengtsson II, 11.2. – Också här borde JK kunna reglera skadan oavsett taleförbudet (jfr ovan 6.1 vid not 8).

7. Några andra frågor

7.1 Skadeståndet

I fråga om skadeståndets storlek är den enda ändringen av betydelse sedan SkL tillkom, att den särskilda regeln om nedsättning efter skälighet av ersättning för ren förmögenhetsskada vållad i näringsverksamhet (3:5 SkL) har avskaffats år 1989. Skälen var i huvudsak regelns ringa praktiska betydelse, det diskutabla i att hänvisa till skäligheten i sammanhanget, regelns oklarhet och de negativa effekter den kunde få till den allmänna inställningen till lagstiftningen.¹ – Resultatet blir att allmänna principer nu gäller i fråga om skadeståndets storlek också vid myndighetsutövning. Några särskilda kommentarer till lagändringarna i denna del verkar därför överflödiga.

I övrigt innebar 1989 års lagstiftning inte några förändringar i fråga om skadeståndets bestämmande (bortsett från att passivitetsregeln avskaffats, se 5 ovan).² Inte heller har det förekommit någon rättspraxis av intresse på detta område (frånsett att i NJA 1990 s. 705 den allmänna frågan diskuteras om avräkning av vinning mot skada – »compensatio lucri cum damno»). I allt väsentligt kan därför hänvisas till tidigare framställning om skadeståndets storlek i dessa förhållanden. (Se Skadestånd vid myndighetsutövning II, 10.1–10.7 och 10.11.)³

I JK:s praxis förekommer enstaka beslut om skadeståndets bestämmande, där särskilda problem om det allmännas ansvar kommer upp. I ett par fall har sålunda skadeståndskrav på grund av ekonomisk förlust, orsakad av att en utbetalning fördröjts till efter kronans devalvering, avböjts under hänvisning till grundsatsen om adekvat kausalitet; skadan skulle vara oförutsebar för myndigheten. (JK 1983 s. 302, JK 1986 s. 270.) Beslutet kan diskuteras; bl.a. beror ju

1 Se prop. 1989 s. 20 f., som ansluter till PM 1989 s. 42 ff.

2 I PM 1989 s. 43 diskuterades men avvisades tanken på särskild regel om jämkning av ersättning för utebliven vinst med hänsyn till ekonomiska risker som den skadelidandes verksamhet inneburit; jfr prop. 1989 s. 20 f.

3 Ang. skälig kostnad för överklagande, se JK 1990 s. 104.

skadan på ett beslut av regeringen, och frågan är om man då kan åberopa att staten inte svarar på grund av oförutsebarhet. HD har underkänt invändningen, fast på annan grund (se NJA 1990 s. 137, där en sorts casus mixtus-ansvar ålagts).⁴ (Jfr om adekvans även JK 1984 s. 303, där psykisk och fysisk ohälsa ansågs som inadekvat följd av felaktig taxering.)

7.2 Kretsen av ersättningsberättigade

En fråga som tilldrog sig åtskilligt intresse vid tillkomsten av SkL är vem som har rätt att kräva ersättning av det allmänna vid begånget fel. Här blir till en början frågan aktuell i vad mån s.k. *tredjemanssskada* ersätts – alltså ekonomisk skada som drabbar den enskilde omedelbart som en följd av att någon annan lider den direkta skadan. Vidare uppkommer problemet om hans *intresse är skyddat* av den norm som åsidosatts genom det skadegörande handlandet. Man talar om *normskyddsläran* eller läran om *skyddsändamålet*.⁵

Den förra frågan torde inte bedömas så mycket annorlunda här än utanför myndighetsutövningens område; tredjemanssskador ersätts som huvudregel inte i svensk rätt, när inte tredje man drabbas av person- eller sakskada (se särskilt NJA 1988 s. 62). Den senare frågan, som över huvud taget kan räknas till de oklaraste och besvärligaste problemen inom den allmänna skadeståndsrätten, har däremot en speciell karaktär just vid myndighetsutövning. Principen att ersättning bara skall utgå om skyddade intressen kränks kan betraktas som ett slags komplement till adekvansbedömningen: skada som faller utanför skyddsändamålet med en skadestandsregel skulle inte ersättas, även om den varit förutsebar. Också denna princip fungerar närmast som en begränsning av skadeståndet till någorlunda beräkneliga och typiska skador och ter sig därför värdefull från det allmännas synpunkt. I fortsättningen diskuteras bara denna begränsande funktion hos principen, vilket är det vanliga i litteraturen.

Här skall jag inte mera utförligt gå in på dessa frågor, som jag tidigare behandlat i detalj (Skadestånd vid myndighetsutövning I, kap. 8). I princip får de bedömas på samma sätt som när SkL tillkom. Sedan dess har det emellertid förekommit rättspraxis som ytterligare belyser problemet om

4 Se härom Kleineman i JT 1991–92 s. 72 ff.

5 Jfr om frågan Hellner s. 211 ff., 450 ff., med hänvisningar.

skyddade intressen för myndighetsutövningens del. Det har också behandlats ingående i doktrinen.⁶

Motiven till SkL uppmärksammade frågan främst vid myndighetsbeslut, vilka självfallet kan få konsekvenser inte bara för parten i ärendet utan också för andra. Det kan då vara svårt att avgöra, vilket intresse det är som kränks genom att beslutet blivit felaktigt. Som huvudregel skulle den som har rätt att föra talan mot beslutet också kunna kräva ersättning för detta, men vissa avsteg från principen kunde tänkas framför allt vid kommunalbesvär.⁷ Motiven skapar emellertid inte någon större klarhet om läget, särskilt inte i de många situationer där skadan vållats genom andra slag av myndighetsutövning än felaktiga beslut – t.ex. faktiska åtgärder, uttalanden och myndighetsuppgifter av olika slag. Att bygga på vad lagstiftaren kan ha betraktat som en rättighet för den skadelidande ger knappast någon ledning alls i dessa fall. Som förut framhållits (1.5) kompliceras läget dessutom av tendensen i viss modern lagstiftning att ange rättigheter utan att relatera dem till individuella personer (t.ex. i socialtjänstlagens regler om omsorg beträffande olika kategorier). – Man är alltså hänvisad till allmänna resonemang utan några fasta punkter att hålla sig till.⁸

Promemorian framhåller problemets betydelse men ger bara den ledningen för dess bedömning, att det borde spela en viss roll om lagstiftaren på sätt som föreslagits närmar principerna för skadestånd vid myndighetsutövning till allmänna skadeståndsgrundsatser; särregler till den skadelidandes nackdel fick antas gälla bara om situationens offentligrättsliga karaktär med nödvändighet påkallar detta.⁹ (Man kan här göra den kommentaren, att genom att ansvaret enligt 3:2 mestadels rör ren förmögenhetsskada invändningen om skyddsändamålet under alla förhållanden får särskild betydelse i detta fall; jfr nedan om NJA 1991 s. 138.) – Propositionen berör inte frågan.

Hellner har betonat problemets betydelse just vid myndighetsutövning.¹⁰ I anslutning till rättsfallet NJA 1982 s. 307 (se nedan) framhåller han att problemet ofta uppkommer vid gynnande beslut; härvid rekommenderar han att man skulle anta en tämligen vid krets av skyddade intressen, men att skadestånd bara skulle utgå vid allvarliga fel, i synnerhet vid överträdelse av uttryckliga före-

6 Se härom nedan. Problemet diskuteras vidare i SOU 1993:55 s. 234 ff.

7 Nu laglighetsprövning. Se prop. 1972 s. 513, jfr s. 329 ff., SÖU 1958:43 s. 56 ff.

8 Ett försök har gjorts i Bengtsson I, men resultaten är osäkra och kan säkert ofta ifrågasättas. – I NJA 1983 s. 3 (Tsesismålet) har HD diskuterat frågan om principens tillämpning vid interna myndighetsföreskrifter (s. 81).

9 PM 1989 s. 51 ff.

10 Se särskilt uppsats i 25 Jahre Karlsruher Forum, 1983, s. 38 ff.

skrifter i lagar och förordningar. Sådana bestämmelser skulle utgöra skyddsnormer, inte den allmänna aktsamhetsplikt som gäller i olika lägen.¹¹ – Dufwa ifrågasätter lämpligheten av principen om skyddade intressen både när det gäller det ansvar vid myndighetsutövning och annars; den sägs vara oklar och besvärlig att hantera, och lämpliga begränsningar i det allmännas ansvar kunde i stället ske inom ramen för vållande-, adekvans- och medvållandebedömningarna.¹² – Jan Kleineman har däremot i olika sammanhang utvecklat betydelsen av principen bl.a. vid tillämpning av 3:2 SkL¹³, och Håkan Andersson har betonat detsamma i sin avhandling *Skyddsändamål och adekvans*, där en ledande tanke är principens tillämplighet i en mängd skadeståndsrättsliga sammanhang.¹⁴

JK har i flera fall åberopat grundsatsen om skyddade intressen som stöd för att ersättning inte skulle utgå när köpare av bilar eller annan egendom som tidigare kontrollbesiktigats genom besiktningen fått uppfattningen att den var i bättre skick än den verkligen var.¹⁵ Några klara domstolsavgöranden kan däremot inte åberopas till stöd för att principen skulle inskränka ansvaret vid myndighetsutövning.

I SvJT 1980 rf. s 8, som Hellner omtalat i sammanhanget, skymtar visserligen tankegångar av denna typ: domstolen framhåller i ett mål om ansvar för bristfällig byggnadskontroll att byggnadsnämndens prövning främst skall tjäna allmänna intressen, och att bl.a. därför det inte utgjorde culpa att den inte gjorde vissa undersökningar som kunde ha hindrat skadan för den enskilde. Men väsentligen går motiveringen ut på att inte vållande förekommit; man har inte gått in på frågan, vad intressena bakom regleringen kan ha betytt för kretsen av ersättningsberättigade.¹⁶ – I NJA 1982 s. 307 har domstolarna inte godtagit invändningen om skyddade intressen. Patent- och registreringsverket hade, i strid med fimalagen och lagen om bankrörelse, på ansökan inregistrerat en firma för ett mäklarföretag som innehöll ordet »bank»; bolaget förbjöds sedan av marknadsdomstolen att använda firman. Det krävde sedan staten på ersättning för sina kostnader. Från JK:s sida invändes bara att det skadade intresset inte skyddades av den överträdde normen, vars syfte endast var att skydda allmänheten mot att bli vilseledd av firman. HD fann emellertid att verkets prövning

11 A.a. s 41. Se även Skadeståndsrätt s. 451 f., där Hellner synes mera tveksam särskilt beträffande ren förmögenhetsskada (efter rättsfallen NJA 1984 s. 340 I-III).

12 Festskrift till Sveriges advokatsamfund s. 174 ff., särskilt s. 192. Dufwa har här – före rättsfallet NJA 1991 s. 138 – framkastat tanken att svensk rätt skulle vara på väg bort från principen.

13 Se särskilt JT 1991–92 s. 82 ff.

14 Se *Skyddsändamål och adekvans* (1993) särskilt s. 375 ff.

15 Se JK 1981 s. 183 (bilbesiktning), JK 1982 s. 203 (galtbesiktning), JK 1990 s. 89 (kontroll av tryckkärl), JK 1991 s. 123 och 147 (bilbesiktning). Jfr även Hellner i *Karlsruher Forum* s. 40.

16 Jfr Dufwa, a.a. s. 191.

också måste gå ut på att sökanden genom registreringen skulle tillförsäkras en rätt som inte med fog kunde angripas, och fann alltså företaget höra till den skyddade kretsen; skadestånd utdömdes.¹⁷

I NJA 1984 s. 340 I (jfr ovan 4.11) gjorde den kommun som stämdes på skadestånd en invändning av ungefär samma slag. Man anförde, att ägaren av en fastighet, som tillfogats sättningsskador på grund av att byggnadslov felaktigt beviljats på olämplig mark, inte hörde till den skyddade kretsen. HD fann emellertid att i varje fall ansvaret för sakskada kunde göras gällande både av den som beviljats byggnadslov och av senare ägare av fastigheten; hur man får se på ren förmögenhetsskada, t.ex. när en köpare får ett hus som på grund av dåliga grundförhållanden är mindre värt än han betalat för det, tog inte domstolen ställning till. (Enligt motiven till SkL är köparen inte skyddad av regeln vid sådan kontrollverksamhet;¹⁸ men det är kanske inte alldeles säkert att en domstol idag skulle komma till samma resultat.)

NJA 1991 s. 138 gällde sakskada till följd av bristande bilkontroll; en sprickbildning i en dragbalk till en husvagn förbisågs, med påföljd att husvagnen skadades under färd. Staten gjorde invändning om att skadan inte drabbat ett sådant intresse som skyddas av den åsidosatta handlingsnormen. HD framhöll, att principen om skyddat intresse sällan får aktualitet vid person- eller sakskada och att syftet med kontrollbesiktningen får antas vara också att i det enskilda fallet tillgodose fordonsägarens eget intresse av trafiksäkerhet; staten var alltså skyldig ersätta skadan, som drabbat en för trafiksäkerheten vital del av husvagnen. – Utgången är knappast överraskande; utöver bekräftelsen, att den aktuella principen erkänns enligt svensk rätt, har HD:s uttalanden intresse främst genom att dess viktigaste tillämpningsområde antas vara vid ren förmögenhetsskada.¹⁹

Materialet ger på detta vis knappast stöd för uppfattningen om invändningens stora betydelse i dessa sammanhang. Möjligen anser domstolarna den vara så komplicerad att man föredrar att hålla sig på fastare mark. I varje fall stämmer uppfattningen, att skyddat intresse skulle föreligga främst eller endast vid brott mot författningsföreskrifter, mindre väl med gällande rätt. Den vinner knappast stöd vare sig av NJA 1984 s. 340 I eller av det följande rättsfallet NJA 1984 s. 340 III – låt vara att man kan tänka

17 Jfr även JK 1991 s. 126.

18 Prop. s. 521; jfr Bengtsson I s. 386, Håkan Andersson, a.a. s. 379.

19 Håkan Andersson, a.st., har diskuterat om ansvar skulle föreläggas ifall skadan drabbat en från trafiksäkerhetssynpunkt mindre viktig del (jfr HD:s uttalande härom). Det viktiga bör rimligen vara om skadan uppkommer vid en trafikolycka eller i annat sammanhang, inte vilken del skadan drabbar.

sig en annan gränsdragning vid ren förmögenhetsskada.²⁰ En strikt skillnad mellan författningsföreskrifter och t.ex. grundsatser som framgår av en klar rättspraxis kan synas något godtycklig och skulle ibland kunna leda till otillfredsställande resultat.²¹

Emellertid kan man inte komma ifrån, att särskilt efter 1989 års ändringar skadeståndet i vissa fall kan sträcka sig anmärkningsvärt långt, om man inte har någon begränsningsprincip. Nu kan inte standardregeln åberopas till stöd för att ogilla skadeståndskravet, inte heller den tidigare regeln om ren förmögenhetsskada i 3:5 SkL. I många fall kan en felaktig rättstillämpning, en oriktig upplysning eller en försummad kontroll medföra skador som är både oväntade och avlägsna, samtidigt som de knappast kan betraktas som inadekvata med gängse uppfattning. I de senare fallen kan man som sagt inte anknyta till den huvudregel SkL:s motiv anvisar, att rätten till ersättning anknyts till besvärshöjningen. I en del situationer är det kanske fråga om medelbara skador av tredjemansskadetyper, men i andra situationer blir inte heller principerna härom aktuella. Då kunde det ligga nära till hands att begränsa ersättningsskyldigheten till vissa intressen. Som framgått är detta överhuvudtaget en omtyckt tanke i doktrinen från senare år. I alla händelser kommer denna fråga upp, om man i en framtid vill utvidga ansvaret för rena förmögenhetsskador till skador med mindre samband med myndighetsutövning än man fordrar nu.

I betänkandet (1993:55) Det allmännas skadeståndsansvar tas frågan upp om en lagreglering av principen om skyddat intresse, i vart fall när det gäller ansvar vid myndighetsutövning.²² Frågan skulle få särskilt betydelse om kommittéförslaget om en utvidgning av ansvaret för felaktig information skulle genomföras (3:3 SkL enligt lagförslaget; se härom 1.3 och 2.5 ovan). Kommittén skisserade här en ny paragraf (3:4 SkL) med följande lydelse:

»Om skadeståndsansvar enligt 2 § för ren förmögenhetsskada grundas på felaktigt beslut, utgår ersättning till dem som beslutet angår. Grundas sådant skadeståndsansvar på fel eller försummelse i kontrollverksamhet, utgår ersättning till dem som kontrollen avser att skydda.

Om skadeståndsansvar enligt 2 eller 3 § för ren förmögenhetsskada grundas på fel eller försummelse vid upplysning, rådgivning eller annat meddelande utgår ersätt-

20 I NJA 1991 s. 138 har däremot hovrätten, till vars domskäl HD hänvisat i denna del, åberopat vissa allmänt hållna bestämmelser om kontrollens syfte.

21 Jfr NJA 1986 s. 712, där på ett annat område skillnaden avvisats.

22 Se om det följande SOU 1993:55 s. 236 ff.

ning till dem som meddelandet får anses riktat till eller annars kan anses direkt beröra.»

Att märka är alltså att bestämmelsen skulle inskränkas till fall av ren förmögenhetsskada; vid sak- och personskada skulle samma principer bli tillämpliga som vid enskild verksamhet. Regeln och de kommentarer som ges i motiven stämmer i stora drag med uttalanden i de ursprungliga motiven till 3:2 SkL. Vad särskilt rörde negativa uttalanden av myndigheter ansågs ersättning böra utgå till dem som kunde anses utpekade genom meddelandet;²³ ifall däremot meddelandet, t.ex. på grund av massmedias missförstånd, skulle få en räckvidd som går utöver dess naturliga tolkning, skulle däremot det allmänna i regel inte kunna göras ansvarigt för sådana konsekvenser.

När allt kom omkring ville kommittén dock inte föreslå en sådan lagregel. Den skisserade lagtexten var ganska intetsägande och måste preciseras i motiven; vidare hade ju principen om skyddat intresse en allmän räckvidd, och en särskild regel som avsåg ansvar för det allmänna kunde ge anledning till omotiverade motsatsslut. Att skapa en generell lagregel i frågan låg utanför kommitténs uppdrag. Övervägande skäl talade därför mot att lagfästa principen. Meningen var emellertid att kommitténs uttalanden skulle ge ledning för den händelse förslaget till utvidgat ansvar genomfördes.²⁴ I nuvarande läge kan de antas ha begränsad betydelse; som framgått innebär de inte någon större avvikelse från vad som anses gälla idag.

I 1989 års promemoria ställs frågan om möjligen principerna om skyddade intressen eller tredjemansskador skulle ha blivit aktuella i målet om lackskyddsmedel (NJA 1987 s. 535; jfr ovan 2.5), ifall skadan vållats vid myndighetsutövning. Den skadelidande berördes ju inte av konsumentverkets undersökning.²⁵ Propositionen tar inte ställning till denna fråga. Det är tveklaktigt om vårdslösa uttalanden om en större kategori företagare skulle ge enskilda företag i denna grupp rätt till skadestånd fast de inte utpekas särskilt.

Ett alldeles speciellt problem utgör ersättningen vid *felaktiga normbeslut*.²⁶ De kan bli aktuella inte bara vid beslut av ämbetsverk och kommuner utan också när sådana fel begås av regering eller riksdag. Om en författning åsidosätts enligt 11:14 RF eller, kanske mer praktiskt, författningen ändras (eventuellt efter regeringsskifte eller nyval), är det tänkbart att en rad skadeståndskrav framförs av medborgare som anser sig ha blivit lidande på lagstiftningen i fråga. Med all sannolikhet förutsätter skadestånd i denna situation i regel att skadan

23 Jfr NJA 1987 s. 535 (pressmeddelande).

24 Jfr SOU 1993:55 s. 337.

25 PM 1989 s. 52. – Jfr om sådana frågor även Kleineman, Ren förmögenhetsskada s. 519 ff.

26 Se härom Marcusson s. 68 ff. med hänvisningar. – Bramstång (a.a. s. 86 f.) ifrågasätter om normbeslut av de högsta statsorganen är myndighetsutövning. Se däremot JK 1982 s. 223.

har orsakats inte enbart genom lagstiftningens tillkomst utan genom konkreta myndighetsåtgärder eller beslut vilka föranletts av denna. I sådana fall talar emellertid goda skäl för ansvar. (Se närmare Skadestånd vid myndighetsutövning I, 8.14.) – Redan en så pass vittgående ersättningsskyldighet kan bli besvärande för staten och kommunen, om det gäller en författning av större praktisk betydelse. Situationen torde emellertid inte bli vanlig; en rättelse av en författning behöver ju inte betyda att vållande föreligger.

Sammanfattningsvis kan sägas, att det alltså är oklart vilken roll principen om skyddade intressen spelar i dessa sammanhang. Just vid myndighetsutövning kan emellertid principen tänkas få en särskild betydelse: dels är ren förmögenhetsskada speciellt vanlig i detta fall, dels siktar många författningsföreskrifter och oskrivna rättsregler till att tillgodose enbart det allmännas intresse, eller i vart fall intresset bara hos en snävt begränsad krets av enskilda – vanligen parter i det mål eller ärende som beslutet rör. Även om principen i andra sammanhang kanske tillämpas återhållsamt, kan den få aktualitet i åtskilliga situationer som behandlats i det föregående. Frågan hur den närmare bör utformas vid fel av myndigheter kräver en mera ingående undersökning än jag kan göra här.²⁷ Av intresse blir inte minst hur det går med 1993 års kommittéförslag, som kan särskilt aktualisera dessa problem.

27 I Håkan Anderssons nämnda avhandling Skyddsändamål och adekvans förekommer en utförlig diskussion av principens innebörd, som dock bara till begränsad del avser situationen vid myndighetsutövning. Jan Kleinman har däremot särskilt uppehållit sig vid principen i sådana sammanhang (se framför allt i JT 1991–92 s. 82 f.; jfr även Ren förmögenhetsskada, 1987, bl.a. s. 287 ff.).

Lagtext till 3 kap. skadeståndslagen efter 1989 års ändringar

3 kap. Skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna

1 § Den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Motsvarande gäller i fall då arbetstagare i tjänsten vållar ren förmögenhetsskada genom brott.

I fråga om skadeståndsansvar för staten eller kommun vid myndighetsutövning gäller vad nedan i detta kapitel sägs.

2 § Staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Vad som sägs i första stycket om kommun gäller också landstingskommun, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet.

(3–5 §§ har upphört att gälla enligt *lag 1989:276*, som trätt i kraft den 1 januari 1990.)

6 § Ersättning enligt 1 eller 2 § för sakskada kan jämkas, om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter. *Lag 1975:404*.

7 § Talan om ersättning enligt 2 § får ej föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsöverdomstolen, om icke beslutet upphävts eller ändrats. Sådan talan får ej heller föras med anledning av beslut av lägre myndighet, vilket efter överklagande prövats av regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsöverdomstolen utan att beslutet upphävts eller ändrats. *Lag 1989:276*, som trätt i kraft den 1 januari 1990.

8 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller ej i fråga om sådan skada i följd av trafik med motordrivet fordon som vållats av fordonets förare, i den mån trafikskadeersättning kan utgå för skadan enligt trafikskadelagen (1975:1410). *Lag 1975:1411*.

9 § Skadeståndsansvar enligt detta kapitel åvilar ej staten eller kommun med anledning av fel eller försummelse vid lotsning.

10 § Talan om ersättning enligt 2 § med anledning av dom eller beslut av högsta domstolen, regeringsrätten, hovrätt eller allmän underrätt väckes vid den domstol som enligt 2 kap. 2 § eller 3 kap. 3 § rättegångsbalken är behörig att upptaga där angivna mål på grund av brott av domare vid den domstol som meddelat domen eller beslutet. Motsvarande gäller i fråga om ersättningstalan enligt 2 § med anledning av beslut eller åtgärd av någon som anges i nämnda lagrum i rättegångsbalken. Sådan talan med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen väckes i högsta domstolen. *Lag 1986:650*, som trätt i kraft 1 juni 1987.

Citerade rättsfall

(Kursiv stil anger mera utförlig behandling.)

<i>Nytt juridiskt arkiv (NJA)</i>		1988 s. 26	44
1950 s. 389	78	1988 s. 62	126
1964 s. 80	33	1988 s. 503	34
1978 s. 125	121	1989 s. 389	43
1979 s. 180	59, 60, 68, 77	1989 s. 191	55, 104
1980 s. 320	56	1989 s. 607	105
1980 s. 421 I–III	56	1990 s. 137	57, 65, 107, 126
1982 s. 124	56	1990 s. 705	48, 102, 125
1982 s. 307	86, 117, 127, 128	1991 s. 138	53, 127, 128,
1983 s. 3	47, 127		129, 130
1984 s. 90	47	1992 s. 812	71
1984 s. 207	86, 122	1993 s. 216	71
1984 s. 340 I	59, 68, 94, 95,	1993 s. 360 I	71
	97, 128, 129	1994 s. 194	66, 67, 78
1984 s. 340 II	59, 68, 94, 95,	1994 s. 654	67, 79, 82, 85
	97, 98, 128	1995 s. 112	82, 95
1984 s. 340 III	59, 68, 94, 95,		
	97, 128, 129	<i>Svensk juristtidning</i>	
1985 s. 324	59, 68, 94, 95	1980 rf. s. 8	95, 128
1985 s. 360	44, 46, 59, 68, 85		
1985 s. 696 I	39, 48, 49, 50,	<i>Rättsfall från hovrätterna (RH)</i>	
	59, 99, 101	1982:27	106
1985 s. 696 II	39, 41, 48, 51	1983:10	59
1986 s. 402	33	1989:3	49, 50
1986 s. 712	54, 130	1992:13	83, 85
1987 s. 535	40, 41, 47, 51,	1992:45	85
	52, 103, 131	1993:30	106
1987 s. 692	15		
1987 s. 867	59, 68, 106	<i>Rättsfall – Försäkring och skade-</i>	
1987 s. 879	78	<i>stånd (RFS)</i>	
1987 s. 954	58, 59, 65, 99,	1983:26	73
	101, 117	1985:41	95

*Försäkringsjuridiska föreningens
rättsfallssamling (FFR)*

1977 s. 249 106

1979 s. 324 95

1981 s. 197 106

Opublicerade avgöranden

HD:s dom DT 34,

29.2.1996 15

Göta hovrätt, DT

36/1988 52, 83, 109

Svea hovrätt,

dom 1988-01-28 50

Sakregister

(Ämnen som direkt går att finna i innehållsförteckningen upptas i allmänhet inte här. – Kursiv stil anger mera utförlig behandling.)

adekvans 75, 125, 126
advokat 67, 73, 109, 110, 114
adressuppgift 73
affärsverksamhet 44
alkoholhaltiga drycker, servering 74
allmän advokatbyrå 43
allmänt ombud 107
»Alvgårdmålet» 52, 82, 109
amalgam 95
anonyma fel 57
anslagsfrågor 69, 89
ansvarig bygglidare 94
antagning, till utbildning 109, 122
Apoteksbolaget AB 54
arbetsbörda, ursäkt? 57, 58, 88, 90,
101
arbetslöshetskassa 84
arbetsmarknadsstöd 54
arbetstagare, ansvar 17
arbetsmarknadskungörelsen 49
arbetsmarknadsstyrelsen 84, 87
arbetsrättsliga förhållanden 44
ansvar utanför myndighetsutövning
14
avgiftsuttag 81
avhysning 55, 93, 104
avlyssning 21
avloppsnät 48
avreglering 34
avskedande 44
avvisning, av besvär 122
bankrörelse 128
banktillgodohavande 84

benefika åtaganden 33
berusad, omhändertagen 106
beslag 83, 107
beslutsmotivering, betydelse 74, 79
besvärshänvisning 80
betalningssäkringslagen 19, 28, 82,
118
betyg, i fristående skolor 54
bevakningspris 107
bevisbörda, allmänt 67, 83, 90
bevisvärdering 59, 67, 4.5
bidragsbeslut 81
bilbesiktning 54, 83, 93, 95, 128, 129
bilregister 51
billighetstersättning 20, 100, 103
biskop 45
bostadsrättsförening 49, 109
brev 21
broschyr 50
brottsskadeersättning 91
brådkande förhållanden, ursäkt?
41, 58, 64
bussförare 56
buss- och taxivärderingsnämnden 46
byggnadskontroll 59, 94, 129
byggnadsnämnd 58, 73, 77, 94, 129
byggnadslov 58, 94, 95, 96
börs 46

casus mixtus 105, 126
centrala ämbetsverk 66, 131

Danmark, ersättningsregler 17, 60, 62

- datalagen 37
- datainformation 74, 80, 99
- datateknik 36, 74
- debiteringslängd 81
- decentralisering 35
- deklaration 73, 80, 117, 118
- delgivning 74, 80, 84
- delegerad myndighetsutövning 39, 2.6
- delpension 49
- departement, fel av 120, 121
- departementstjänsteman 121
- devalvering 107, 125
- disciplinpåföljd 44
- disciplinåtgärd (fristående skolor m.m.) 54
- diskrimineringsombudsmannen 46
- dispens 123
- domkapitel 40, 45
- domstolsverksamhet, fel i 47, 49, 59, 66, 78, 84, 110
- domvilla 80, 111, 114, 115, 123
- dröjsmål 58, 60, 4.8
- EG-domstolen 37, 75, 81
- EG-föreskrift 75
- etnisk diskriminering, nämnden mot 46
- Europadomstolen 81
- Europakonventionen 37
- exculpation 83, 104
- exekutionstitel 81
- exekutiv auktion 49, 58, 81, 84, 90, 99, 107, 109, 117
- expediering 39, 48
- extraordinärt rättsmedel, se särskilt rättsmedel
- farth begränsning 121
- fastighetsbildningsmyndighet 55, 116
- fastighetsförvaltning 44
- fastighetsmäklare 55
- fastighetsvärdering 83
- fel eller försummelse, allmänt 48, 3.3, 71
- felparkering 106
- felstävning 73
- fingerat vållande 60, 69
- Finland, ersättningsregler 17
- firma 81, 84, 86, 117
- flyttning av bil 106, 117
- fonetisk upptagning 83
- forum, vid krav enligt 3:2 SkL 15
- forumregel 74
- frihetsberövande 16
- frihetsinskränkning, ersättning vid 16
- frist, överskridande 88
- fritid, åtgärd under 40
- fullföljdshänvisning 80
- funktionär, ansvar 17
- författningsföreskrift, brott mot 4.3, 130
- förhandsbesked 43
- försäkringskassa 48, 49, 93, 99
- försäkringsöverdomstolen 123
- försökspermission 91
- förtursärenden 88
- förvaltningslagen, myndighetsutövning 39, 45
- förvaring 55, 104
- förväxlingsbarhet 81, 84, 86
- föräldraförsäkring 48, 49, 50, 99
- föräldrapenning 48, 49, 99
- galtbesiktning 128
- gatukontor 48
- godtrosförvärv, ersättning vid 16
- granskningsnämnden för radio och TV 46
- gratisrådgivning 102
- grundlagsstridighet 121
- Handelshögskolan i Stockholm 54

- handläggningsåtgärder 47
- hemspråklärare 46, 85
- hisskontroll 95
- hittegodslagen 59, 106
- hovrätt 124
- husläkare 45
- husrannsakan 21, 83, 105
- husvagn 129
- hyresavtal 84
- hälso- och sjukvård 43, 52
- hälsovårdsinspektör 48
- högskoletjänsteman 42
- högsta domstolen 6.2
- identifikation 111, 114
- Industrifonden 54
- informationsplikt 87
- införsel 81
- inhibition 112
- inskrivningsregister 16
- inskrivningsväsendet, fel i 16
- instruktioner, ursäkt? 65
- intervju 103
- intyg 93
- invandrarverket 80
- jaktlagen 46
- jakttillsynsman 46
- jordförvärvslagen 49
- juridisk okunnighet, medvållande? 111
- juridiskt biträde 111, 114
- justitiekanslern 13, 15, 18, 26, 32, 67
- justitieombudsman 15
- jämkning, vid medvållande 5.4, 5.5
- , vid sakskada 15
- jämställdhetsnämnd 46
- jämställdhetsombudsmannen 46
- kammarrätt 124
- kilometerskatt 99, 107
- kommunala nämnder, allmänt 66, 77
- kommunala tjänster 46
- kommunalbesvär 127
- kommunansvarsförsäkring 25, 29, 35
- kommunfullmäktige 44
- kommunförbundet 66
- konduktör 56
- konkurrensfall 46
- konkurrensverket 46
- konkursbeslut 83
- konkursbo 107
- konkursförvaltare 54, 56
- konstitutionellt ansvar 119
- konsumentskydd 34
- konsumentupplysning 43, 52
- konsumentverket 51
- kontraktsförhållande, ansvar 15, 40, 44, 53, 122
- kontrollverksamhet, vållande 59, 62, 67, 82, 83, 4.11
- , myndighetsutövning 39
- korporationer 54
- kostnadsräkning 73
- kriminalvård 91
- kronofogde 49, 58, 59, 66, 74, 90, 99, 107
- Kroppsligt ingrepp 21
- Kroppsvsitation 21
- kulturminnen 54
- kumulerade fel 57
- kurativ verksamhet 43
- kvarstad 55, 79, 107
- kyrka 46
- kyrkogård 46
- körkort 60, 83, 84, 107
- körkortsåterkallelse 84
- körkortsregister 107
- lackskyddsmedel 51, 131
- laga förfall 111, 112
- laglighetsprövning 127
- lagprövning 121, 131

lantmätare 42
 lantmäteriverket 47
 licens, för jakt 86, 109
 lidande, ersättning för 16
 likvidator 56
 livdjursauktion 55, 107
 lokaliseringsstöd 87
 lokal skattemyndighet 90
 lotsning 15
 lotteriinspektionen 46
 lottningsförfarande 122
 låneärende 90
 länsarbetsnämnd 49
 länsbostadsnämnd 90
 länsstyrelse 59, 66, 74, 90
 länsviltnämnd 46
 lönegaranti 45, 56

 maktmissbruk 86
 maskerad myndighetsutövning 33, 102
 masshantering av ärenden 60
 massmedia, uttalande till 47, 51, 103
 medborgarvittne 46
 medelbar skada 126, 130
 medvållande 100, 101, 5.3, 5.4
 mentalsjukvård 91
 meritvärdering 86
 mervärdeskatt 90
 miljö- och hälsoskyddsnämnd 66
 miljökonsekvensbeskrivning 56
 miljöskydd 98
 miljövärden, hänsyn till 78, 98
 monopolställning 41, 44
 motiv, avvikelse från 75, 76, 77
 Musikaliska akademien 54
 myndighetsmissbruk 39
 myndighetspraxis, ursäkt? 90
 myndighetsutövning, begrepp 39, 2.3
 mäklarföretag 128

Nordiska museet 54

Norge, ersättningsregler 17, 62
 normbeslut 131
 norsk skattefordran 110
 näringsverksamhet, skada i 125

 obehöriga hänsyn 86
 objektiv vållandebedömning 57, 65
 oerfarenhet, ursäkt? 57, 113, 115
 offentlig försvarare 86
 ogrundat skadeståndsanspråk 124
 ombud 111, 112, 114
 ombudskostnad 84
 omdömesfel 86
 omhändertagande av barn 83
 omhändertagen egendom 55, 104
 omhändertagen person 186
 omprövning 115
 omsorgsverksamhet 20, 32, 52
 ordningslagen 56
 organisation, bristfällig 88, 89

 passiv identifikation 111, 114
 patent- och registreringsverket 84, 128
 pensionär 117
 permission 91
 personnummer 73
 polis 40, 91, 105, 106
 politiska beslut 119
 poängberäkning 86
 pressmeddelande 47, 51
 presumtionsansvar 104, 105, 106
 prevention 25
 primära lagområdet 39
 prioritering 89, 93
 privatisering 32
 processhinder 121, 123
 professionalism 67
 professorstillsättning 56
 provningsanstalt 54, 106
 provanalys 83
 provningsverksamhet 53, 106

- prövningstillstånd 123, 124
 psykisk ohälsa 126
 psykisk insufficiens, medvällande?
 113
 psykologutbildning 122

 radio- och TV-verket 46
 radonhus 48
 ramlagstiftning 36
 regeringen, föreskrifter 65
 regeringsbeslut 69, 84, 6.1, 131
 regeringsrätten 6.2
 regionala utvecklingsfonder 54
 register 51, 73, 84, 128
 regressrätt, försäkringsbolags 15
 ren förmögenhetsskada 11
 resekostnad 117
 resning 84, 111, 115, 123
 resursbrist, ursäkt? 35, 69, 89
 revisionssekreterare 124
 revisor 67
 riksdagsbeslut 6.1, 131
 riksförsäkringsverket 50
 riksprövplatser 54
 riksåklagaren 16
 riskfördelning 24, 35
 risktagande, företagares 118, 125
 rivningslov 77
 rostskador 95
 råd, ursäkt? 65, 113
 rådgivning 4.12
 räddningsledare 46
 räddningsnämnd 46
 räddningstjänst 46
 rättelse 115, 120, 132
 rättshjälpsavgift 110
 rättshjälpskostnad 109
 rättshjälpsnämnd 72
 rättspraxis, avvikelse från 76, 80
 rättsprövning 120, 121
 »rätts säkerhetssynpunkten» 31, 76
 sakkunnig 56, 65
 sameting 46
 Samhall 54
 samhällsservice 32
 segelbåt 104
 sekretesslagen 45
 SEMKO 54
 servicecirkuläret 92
 serviceskyldighet 19, 33, 64, 92, 99,
 116
 servicecerksamhet, ansvar? 4.10
 -, myndighetsutövning? 43, 44, 47
 sexualupplysning 43
 silverstämpel 106
 sjukdom, ursäkt? 57
 sjukförsäkring 49, 93
 sjukhusvård 43, 44
 sjuklighet, medvällande? 111
 sjukvård 43, 44
 självständiga medhjälpare, vållande
 av 14, 2.6, 104
 sjöfartsverket 47
 sjökort 47
 sjömätning 47
 sjötrafik 121
 skadereglering, vid taleförbud 123,
 124
 skadeståndsberäkning 91, 125
 skatteavdrag 117
 skattepreskription 110
 skatteåterbetalning 49, 89, 107, 117
 skiftesman 56
 skyddat intresse 36, 52, 7.2
 skyddsnorm 126, 129
 skyddsändamål 126
 skönsmässig bedömning 59, 67, 4.6
 småmålslagen 49
 socialhjälp 45
 socialnämnd 45
 socialtjänstlagen 45, 127
 Statens anläggningsprovning 54
 standardregeln 11, 58, 61
 statsråd 47

Stockholms Fondbörs 54
 straffansvar, vid myndighetsutövning
 18, 27, 42
 strejk 40
 strikt ansvar 16, 21, 37, 105, 122
 styrning 33
 stulen egendom, ansvar för 105, 106
 Svenska Kraftverk 46
 Svensk Bilprovning, AB 14, 93
 Svensk Exportkredit, AB 54
 Sveriges advokatsamfund 54
 Sveriges exportråd 54
 Sveriges författarförbund 54
 Sveriges turistråd 54
 svinhälsokontroll 55
 syssloman, enligt UB 56
 särskilt rättsmedel 108, 111, 115

taleförbud 119, 121, 123
 tandbehandling 95
 tavla 99
 taxering 126
 taxeringsnämnd 50
 television, uttalande i 43
 tillitssynpunkt 87
 tingsrätt 47, 49, 74, 84
 tjänstefel 18, 39, 44
 tjänstetillsättning 46, 86
 tjänstgöringsbetyg 86
 tjänstvillighet 33
 trafikskadelagen 15
 trafikskylt 47
 trafiksäkerhetsverket 47
 trafiktjänsteman 56
 transport 55
 tredjemansskada 126, 130
 tryckkärl 128
 Tsesismålet 47, 127
 tullager 56
 tårgas 103

undervisning 20, 44, 52

ungdom, medvällande? 113, 115
 universitet- och högskoleämbetet 109
 uppdragstagare, enskild 54, 67
 upphandling 16
 upplysningar, vållande 29, 39, 62,
 64, 67, 4.12
 -, myndighetsutövning? 39, 48
 ursäkt, individuell 57
 utbetalningsbesked 72
 utebliven vinst 125
 utförelsetillstånd 54
 utmätning 74, 89, 90, 104, 107
 utredning, felbedömd 59, 4.5
 utsädeskontroll 95

varumärke 84
 varv 55, 104
 veterinär 55
 våldsanvändning 103
 vård 20, 32, 43
 vårdad egendom, se omhändertagen
 egendom
 vårdslös myndighetsutövning 39
 vägverket 56
 värdering 55, 83

yrkesskadelivränta 50

åklagare 66, 83, 107
 ålder, medvällande? 113
 återbetalningsskyldighet 110
 återkallelse, av beslut 87
 återställande av försutten tid 111
 återtagningsförrättning 83

ägarförbehåll 83, 84
 älgjakt 86, 109
 ämbetsverk, yttrande 122

överskjutande skatt 117

Institutet för Rättsvetenskaplig forskning (IFRF)

SEMINARIUM

Lehrberg, Bert (red.) – Gorton, Lars – Helldén, Margareta – Lennander, Gertrud – Lindskog, Stefan – Ramberg, Jan. *Borgen*, 232 s. 1995

JURIDIKENS KLASSIKER

Gärde, Natanael – Engströmer, Thore – Strandberg, Tore – Söderlund, Erik. *Nya rättegångsbalken*. 946 s. Faksimiltryck av första upplagan utgiven år 1949. 1994.

Undén, Östen. *Svensk sakrätt i lös egendom*. 249 s. Faksimiltryck av tionde upplagan utgiven år 1976. 1995.

- I Karlgren, Hjalmar. *Skadeståndsrätt*. 252 s. 5:e uppl. 1972.
- II Nial, Håkan. *Internationell förmögenhetsrätt*. 159 s. 2:a uppl. 1953. Slut.
- III Welamson, Lars. *Om anslutningsvad och reformatio in pejus*. 201 s. 1953. Slut.
- IV Olivecrona, Karl. *Rättegången i brottmål enligt RB*. 379 s. 3:e uppl. 1968.
- V Lagergren, Gunnar. *Delivery of the goods and transfer of property and risk in the law on sale*. 151 s. 1954. Slut.
- VI Karlgren, Hjalmar. *Avtalsrättsliga spørsmål*. 214 s. 2:a uppl. 1954. Slut.
- VII Nial, Håkan. *Om handelsbolag och enkla bolag*. 437 s. 3:e uppl. 1993 i samverkan med Carl Hemström.
- VIII Ekelöf, Per Olof. *Processuella grundbegrepp och allmänna process-principer*. 292 s. 1956. Slut.
- IX Welamson, Lars. *Domvillobesvär av tredje man*. 252 s. 1956. Slut.
- X Thornstedt, Hans. *Om rättsvillfarelse*. 323 s. 1956. Slut.
- XI Rodhe, Knut. *Obligationsrätt*. 838 s. 1956. Oför. omtr. 1994.
- XII Strömberg, Tore. *Åtalspreskription*. 252 s. 1956. Slut.
- XIII Bolding, Per Olof. *Skiljeförfarande och rättegång*. 251 s. 1956. Slut.

- XIV Malmström, Åke. *Föräldrarätt*. 192 s. 3:e tr. 1969. Slut.
- XV Ekelöf, Per Olof – Boman, Robert. *Rättegång I*. 190 s. 7:e uppl. 1990.
- XVI Regner, Nils. *Svensk juridisk litteratur*. 642 s. 1957. Slut.
- XVII Herlitz, Nils. *Nordisk offentlig rätt I*. 111 s. 1958. Slut.
- XVIII Herlitz, Nils. *Nordisk offentlig rätt II*. 222 s. 1958. Slut.
- XIX Ekelöf, Per Olof. *Rättegång II*. 207 s. 8:e uppl. 1996.
- XX Karlgren, Hjalmar. *Säkerhetsöverlåtelse*. 238 s. 1959. Slut.
- XXI Schmidt, Folke. *Tjänsteavtalet*. Nyskriven uppl. 1968. 229 s. 2:a tr. 1970. Slut.
- XXII Agge, Ivar. *Straffrättens allmänna del I*. 176 s. 4:e uppl. 1970. Slut.
- XXIII Karlgren, Hjalmar. *Kutym och rättsregel*. 112 s. 1960. Slut.
- XXIV Olivecrona, Karl. *Rätt och dom*. 352 s. 2:a uppl. 1966.
- XXV Vahlén, Lennart. *Avtal och tolkning*. 329 s. 2:a tr. 1966. Slut.
- XXVI Westerberg, Ole. *Skatter, avgifter och pålagor*. 363 s. 1961. Slut.
- XXVII Ekelöf, Per Olof. *Rättegång III*. 228 s. 6:e uppl. 1994.
- XXVIII Ljungman, Seve – Stjernquist, Per. *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten I*. 202 s. 5:e uppl. 1970. Slut.
- XXIX Grönfors, Kurt. *Ställningsfullmakt och bulvanskap*. 397 s. 1961. Slut.
- XXX Agge, Ivar. *Straffrättens allmänna del II*. 186 s. 3:e tr. 1970. Slut.
- XXXI Dennemark, Sigurd. *Om svensk domstols behörighet i internationellt förmögenhetsrättsliga mål*. 376 s. 1961. Slut.
- XXXII Welamson, Lars. *Konkursrätt*. 846 s. 1961. Slut.
- XXXIII Eek, Hilding. *Internationell privaträtt*. 279 s. 2:a uppl. 1967. Slut.
- XXXIV Ljungman, Seve – Stjernquist, Per. *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II*. 152 s. 3:e uppl. 1970. Slut.
- XXXV Bolding, Per Olof. *Skiljedom*. 252 s. 1962. Slut.
- XXXVI Herlitz, Nils. *Nordisk offentlig rätt III*. 831 s. 1963. Slut.
- XXXVII Schmidt, Folke. *Åktenskapsrätt*. 208 s. 5:e uppl. 2:a tr. 1976. Slut.
- XXXVIII Ekelöf, Per Olof – Boman, Robert. *Rättegång IV*. 263 s. 6:e uppl. 1992.
- XXXIX Adlercreutz, Axel. *Arbetstagarbegreppet*. 491 s. 1964.
- XL Agge, Ivar. *Straffrättens allmänna del III*. 119 s. 3:e tr. 1970. Slut.
- XLI Welamson, Lars. *Konkurs*. 205 s. 8:e uppl. 1988.
- XLII Karlgren, Hjalmar. *Passivitet*. 247 s. 1965. Slut.
- XLIII Westerlind, Peter. *Studier över tomträttsinstitutet I*. 529 s. 1965.
- XLIV Vahlén, Lennart. *Fastighetsköp*. 250 s. 2:a uppl. 3:e tr. 1971. Slut.
- XLV Hassler, Åke – Cars, Thorsten. *Skiljeförfarande*. 257 s. 2:a uppl. 1989.
- XLVI Ekelöf, Per Olof. *Rättegång V*. 216 s. 6:e uppl. 1987.
- XLVII Rodhe, Knut. *Lärobok i obligationsrätt*. 315 s. 6:e uppl. 1986.

- XLVIII Bengtsson, Bertil. *Hävningsrätt*. 675 s. 1967. Slut.
- XLIX Lihné, Nils Börje. *Lagsökning*. 377 s. 1968. Slut.
- L Grönfors, Kurt. *Successiva transporter*. 332 s. 1968.
- LI Eek, Hilding – Bring, Ove – Hjerner, Lars. *Folkkrätten*. 492 s. 4:e uppl. 1987.
- LII Regner, Nils. *Rättspraxis i litteraturen*. 407 s. 1969. Slut.
- LIII Westerberg, Ole. *Förfarandet i förvaltningen*. 151 s. 1969. Slut.
- LIV Herlitz, Nils. *Elements of Nordic Public Law*. 287 s. 1969. Slut.
- LV Sundberg, Jacob W.F. *Familjerätt i omvandling*. 244 s. 1969.
- LVI Sterzel, Fredrik. *Riksdagens kontrollmakt*. 260 s. 1970. Slut.
- LVII Karlgren, Hjalmar. *Produktansvaret*. 197 s. 1971. Slut.
- LVIII Westman, E.G. *Kommunal förvaltning genom avtal*. 119 s. 1971. Slut.
- LIX Bengtsson, Bertil. *Särskilda avtalstyper I*. 188 s. 2:a uppl. 2:a tr. 1979. Slut.
- LX Agell, Anders. *Växel, check och materiell fordran*. 262 s. 1971. Slut.
- LXI Regner, Nils. *Svensk juridisk litteratur II*. 383 s. 1971.
- LXII Westerberg, Ole. *Allmän förvaltningsrätt*. 3:e uppl. 1978. (Utgiven på annat förlag.)
- LXIII Hassler, Åke. *Specialprocess*. 155 s. 1972.
- LXIV Schmidt, Folke. *Arbetsrätt I*. 284 s. 1972. Slut.
- LXV Eek, Hilding. *Lagkonflikter i tvistemål*. 305 s. 1972.
- LXVI Lögdberg, Åke. *Personlighetsrätt*. 175 s. 1972.
- LXVII Wiklund, Holger. *God advokatsed*. 641 s. 1973. Slut.
- LXVIII Lech, Halvar. *Skadeersättning för personskada*. 254 s. 1973. Slut.
- LXIX Hessler, Henrik. *Allmän sakrätt*. 590 s. 1973. Slut.
- LXX Schmidt, Folke. *Arbetsrätt II*. 270 s. 2:a uppl. 1975. Slut.
- LXXI Ragnemalm, Hans. *Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen*. 293 s. 1973. Slut.
- LXXII Lihné, Nils Börje. *Betalningsföreläggande*. 329 s. 1973.
- LXXIII Schmidt, Folke. *Allmänna och privata pensioner*. 239 s. 1974. Slut.
- LXXIV Bengtsson, Bertil. *Nyttjanderätt till fast egendom*. 226 s. 2:a uppl. 1976. Slut.
- LXXV Welamson, Lars. *Rättegång VI*. 282 s. 3:e uppl. 1994.
- LXXVI Lindblom, Per Henrik. *Processhinder*. 292 s. 1974.
- LXXVII Roos, Carl Martin. *Grupplivskyddet*. 277 s. 1974.
- LXXVIII Jareborg, Nils. *Begrepp och brottsbeskrivning*. 293 s. 1974.
- LXXIX Ekelöf, Per Olof. *Supplement till Rättegång I–V*. 59 s. 8:e uppl. 1991.
- LXXX Nial, Håkan – Johansson, Svante. *Svensk associationsrätt i huvuddrag*. 372 s. 6:e uppl. 1995.
- LXXXI Walin, Gösta. *Separationsrätt*. 222 s. 1975.

- LXXXII Jareborg, Nils. *Förmögenhetsbrotten*. 381 s. 1975.
- LXXXIII Bengtsson, Bertil. *Skadestånd vid myndighetsutövning I*. 425 s. 1976.
- LXXXIV Karlgren, Hjalmar. *Prestation och "fara" i köprätten*. 196 s. 1976.
- LXXXV Erenius, Gillis. *Criminal Negligence and Individuality*. 282 s. 1976.
- LXXXVI Strahl, Ivar. *Allmän straffrätt i vad angår brotten*. 442 s. 1976.
- LXXXVII Lejman, Fritjof. *De nya hyresrätten efter hyresregleringens avskaffande*. 450 s. 1976.
- LXXXVIII Sandström, Jan. *Hembud och lösningsrätt vid övergång av aktie*. 339 s. 1976.
- LXXXIX Schmidt, Folke. *Facklig arbetsrätt*. 276 s. 2:a uppl. 1979. Slut.
- XC Mattsson, Nils. *Aktiebolagens finansieringsformer*. 216 s. 1977.
- XCi Lindencrona, Gustaf. *Arbetsdagare och aktieägare i aktiebolagsstyrelser*. 159 s. 1978.
- XCII Jareborg, Nils. *Brotten II*. 305 s. 2:a uppl. 1986.
- XCIII Bengtsson, Bertil. *Skadestånd vid myndighetsutövning II*. 319 s. 1978.
- XCIV Schmidt, Folke. *Löntagarrätt*. 270 s. 1978. Slut.
- XCv Eek, Hilding. *Lagkonflikter i tvistemål II*. 117 s. 1978.
- XCVI Strömholm, Stig. *Idéer och tillämpningar*. 347 s. 1978.
- XCvII Lagerbielke, Gustaf. *Om mened*. 263 s. 1979.
- XCvIII Bengtsson, Bertil – Victorin, Anders. *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom*. 426 s. 4:e uppl. 1991.
- XCIX Jareborg, Nils. *Brotten I*. 367 s. 2:a uppl. 1984.
- c Regner, Nils. *Svensk juridisk litteratur III*. 264 s. 1980. Slut.
- cI Håstad, Torgny. *Studier i sakrätt*. 190 s. 1980. Slut.
- cII Gorton, Lars. *Rembursrätt*. 472 s. 1980.
- cIII Victorin, Anders. *Kollektiv hyresrätt*. 403 s. 1980.
- cIV Christensen, Anna. *Avstängning från arbetslöshetsersättning*. 464 s. 1980.
- cV Walin, Gösta. *Materiell konkursrätt*. 286 s. 2:a uppl. 1987.
- cVI Heuman, Lars. *Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder*. 884 s. 1980.
- cVII Hessler, Henrik. *Obehöriga förfaranden med värdepapper*. 296 s. 1981.
- cVIII Strömholm, Stig, (editor), *An Introduction to Swedish law*. 528 s. 2:a uppl. 1988.
- cIX Strömholm, Stig. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*. 476 s. 4:e uppl. 1992.
- cx Regner, Nils – Berggren, Nils-Olof – Lindh, Ove. *Rättspraxis i litteraturen, Nytt Juridiskt Arkiv 1930–1980*. 597 s. 1982.

- CXI Karlgren, Hjalmar. *Obehörig vinst och värdeersättning*. 123 s. 1982.
- CXII Bengtsson, Bertil. *Om jämkning av skadestånd*. 335 s. 1982.
- CXIII Håstad, Torgny. *Sakrätt avseende lös egendom*. 459 s. 5:e uppl. 1994.
- CXIV Jareborg, Nils. *Brotten III*. 270 s. 2:a uppl. 1986.
- CXV Ramberg, Jan. *Spedition och fraktavtal*. 322 s. 1983.
- CXVI Löfmarck, Madeleine. *Brotten mot borgenärer*. 380 s. 2:a uppl. 1986.
- CXVII Sterzel, Fredrik. *Parlamentarismen i författningen*. 216 s. 1983.
- CXVIII Gregow, Torkel. *Utsökningsrätt*. 509 s. 3:a uppl. 1996.
- CXIX Bogdan, Michael. *Internationell konkurs och ackordsrätt*. 437 s. 1984.
- CXX Regner, Nils – Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur IV*. 436 s. 1984. Slut.
- CXXI Walin, Gösta. *Borgen och tredjemanspant*. 398 s. 1984.
- CXXII Lennander, Gertrud. *Återvinning i konkurs*. 458 s. 2:a uppl. 1994.
- CXXIII Peyron, Ulf. *Det upphovsrättsliga anställningsförhållandet*. 257 s. 1985.
- CXXIV Rodhe, Knut. *Handbok i sakrätt*. 689 s. 1985.
- CXXV Wennberg, Suzanne. *Försök till brott*. 373 s. 1985.
- CXXVI Westerhäll, Lotta. *Sjukpenninggrundande inkomst*. 264 s. 1986.
- CXXVII Hemström, Carl. *Gemensambetsanläggningar*. 268 s. 1986.
- CXXVIII Bengtsson, Bertil. *Ersättning vid offentliga ingrepp I. Egendoms-skyddet enligt regeringsformen*. 227 s. 1986.
- CXXIX Westerhäll, Lotta. *Bosättningsbegreppet inom folkbokföringen och sjukförsäkringen*. 203 s. 1986.
- CXXX Gregow, Torkel. *Tredje mans rätt vid utmätning*. 498 s. 1987.
- CXXXI Lindblom, Per Henrik. *Grupptalan. Det angloamerikanska classactioninstitutet ur svenskt perspektiv*. 783 s. 1989.
- CXXXII Strömholm, Stig. *Historiskt och aktuellt. Studier i allmän rättslära*. 325 s. 1988.
- CXXXIII Regner, Nils – Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur 1971–1986*. 578 s. 1990.
- CXXXIV Westerhäll, Lotta. *Ersättning för vård av handikappade barn*. 139 s. 1988.
- CXXXV Regner, Nils – Berggren, Nils-Olof – Lindh, Ove. *Rättspraxis i litteraturen. Nytt juridiskt arkiv 1930–1987. Rättsfall från hovrätterna 1980–1987*. 802 s. 1990.
- CXXXVI Göranson, Ulf. *Återvinning utom konkurs*. 342 s. 1989.
- CXXXVII Pålsson, Lennart. *Svensk rättspraxis i internationell processrätt*. 241 s. 1989.

- CXXXVIII Lindskog, Stefan. *Preskription*. 675 s. 1990.
- CXXXIX Bengtsson, Bertil. *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*. 142 s. 2:a uppl. 1996.
- CXL Westerhäll, Lotta. *Den svenska socialrätten*. 398 s. 1990.
- CXLI Walin, Gösta. *Panträtt*. 385 s. 1991.
- CXLII Bogdan, Michael. *Utrikeshandelns civilrättsliga grundproblem*. 211 s. 2:a uppl. 1994.
- CXLIII Bengtsson, Bertil. *Ersättning vid offentliga ingrepp II*. 382 s. 1991.
- CXLIV Pålsson, Lennart. *Luganokonventionen*. 247 s. 1992.
- CXLV Westerhäll, Lotta. *An Introduction to Medical Malpractice Law in the United States and Sweden. The Rights of Patients*. 146 s. 1992.
- CXLVI Bogdan, Michael. *Svensk internationell privat- och processrätt*. 314 s. 1992.
- CXLVII Lindblom, Per Henrik. *Studier i processrätt*. 507 s. 1993.
- CXLVIII Lindskog, Stefan. *Kvittning. Om avräkning av privaträttsliga fordringar*. 778 s. 1993.
- CXLIX Lindell, Bengt. *Processuell preklusion. Avseende omständigheter eller bevis rörande saken*. 428 s. 1993.
- CL Bogdan, Michael. *Komparativ rättskunskap*. 256 s. 1993.
- CLI Bernitz, Ulf. *Otillbörlig konkurrens mellan näringsidkare*. 289 s. 1993.
- CLII Leijonhufvud, Madeleine. *HIV-smitta – straff- och skadeståndsansvar*. 188 s. 1993.
- CLIII Regner, Nils – Berggren, Nils-Olof – Lindh, Ove. *Rättspraxis i litteraturen. Nytt juridiskt arkiv 1930–1992. Rättsfall från hovrätterna 1980–1992*. 782 s. 1993.
- CLIV Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur 1976–1991*. 648 s. 1993.
- CLV Lehrberg, Bert. *Avtalstolkning*. 148 s. 1995.
- CLVI Peczenik, Aleksander. *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. 727 s. 1995.
- CLVII Walin, Gösta. *Om företagshypotek*. 197 s. 1995.
- CLVIII Pålsson, Lennart. *Bryssel- och Luganokonventionerna*. 331 s. 1995.

HÖGSTA DOMSTOLENS KANSLI
BIBLIOTEKET

8719

Bertil Bengtsson

DET ALLMÄNNAS ANSVAR

ENLIGT SKADESTÅNDSLAGEN

Skadestånd för staten och för kommunerna vid myndighetsutövning får allt större praktisk betydelse. Frågorna om det allmännas ansvar har på senare år livligt diskuterats både bland jurister och i den politiska debatten. Detta arbete, som först utkom 1990, kompletterar författarens tidigare framställning om samma frågor, Skadestånd vid myndighetsutövning I och II. I den nya upplagan behandlas det nuvarande rättsläget med hänsyn bl.a. till åtskillig rättspraxis från de senaste åren.

Bertil Bengtsson är professor i civilrätt och har varit justitieråd. De senaste lagändringarna från 1989 grundar sig på hans utredningsförslag.

ISBN 91-39-00014-1

**NORSTEDTS
JURIDIK**

BESTÄLLNINGAR: NORSTEDTS JURIDIK AB · KUNDTJÄNST · BOX 6454 · 113 82 STOCKHOLM
FAX 08-6909030 · TEL 08-6909696