

Regeringens proposition

1997/98:105

Det allmännas skadeståndsansvar

Prop.
1997/98:105

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 mars 1998

Göran Persson

Laila Freivalds
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås dels att en ny lag – lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder – ersätter den nu gällande lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning, dels att det i skadeståndslagen införs en bestämmelse om det allmännas ansvar för felaktig myndighetsinformation.

Den nya lagen om ersättning för skada vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder innebär att möjligheterna att få ersättning från staten för den som har fått sin frihet inskränkt utökas för vissa fall. Det gäller i första hand när någon grips eller anhålls kortvarigt på grund av misstankar om brott. Ersättning skall betalas, om det står klart att beslutet vilade på felaktiga grunder och därför var oriktigt. Detsamma gäller när någon frihetsberövas i administrativ ordning.

Däremot behålls enligt propositionens förslag den s.k. 24-timmarsregeln för anhållande och liknande frihetsinskränkningar. Den innebär att det allmänna har ett *strikt* ansvar bara om frihetsinskränkningen varat minst 24 timmar.

Enligt förslaget införs det en bestämmelse som möjliggör att ersättning vägras eller sätts ned, om den skadelidande själv har betett sig på ett sådant sätt att han eller hon har föranlett frihetsinskränkningen. Den nya lagen innehåller vidare bestämmelser som innebär att en person som har fått ersättning enligt lagen under vissa förutsättningar kan bli skyldig att betala tillbaka pengarna.

Den nya lagen innehåller slutligen en bestämmelse om att den som har åsankats skada på grund av att polisen m.fl. har använt lagligt våld i vissa angivna situationer kan få ersättning om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det har varit påkallat att använda våld mot honom eller henne eller hans eller hennes egendom. I dag finns ingen sådan ersättningsrätt.

I propositionen föreslås också att det i skadeståndslagen införs en ny bestämmelse om det allmännas ansvar för felaktig myndighetsinformation. Det föreslås att staten eller en kommun skall ersätta skada som har orsakats en enskild medborgare genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl skall särskilt beaktas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när upplysningarna eller råden lämnades.

Den nya lagen om ersättning för skada vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder och den nya bestämmelsen i skadeståndslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	6
2.2	Förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Det allmännas ansvar vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	12
4.1	Gällande rätt	12
4.2	En ny lag om ersättning från staten för skada vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	14
4.3	Statens ersättningsansvar vid frihetsinskränkningar	15
4.4	Ersättningsgill skada	21
4.5	Ersättning vid laglig våldsanvändning	22
4.6	Jämkning av ersättning	25
4.7	Preskription	26
4.8	Återbetalning av ersättning	28
4.9	Utdrag ur kriminalregistret	29
4.10	Ikraftträdande	30
5	Det allmännas ansvar för felaktig myndighetsinformation	30
5.1	Gällande rätt	30
5.2	Ett utvidgat informationsansvar	32
5.3	Ikraftträdande	39
6	Vissa andra frågor som behandlats av kommittén	39
6.1	Ersättning för ideell skada	39
6.2	Ansvar för skador orsakade av datafel	41
6.3	Ersättning för rättegångskostnader	43
7	Kostnadsmässiga konsekvenser	44
8	Författningskommentar	46
8.1	Förslaget till lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	46
8.2	Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen	59
Bilaga 1	Sammanfattning (SOU 1993:55)	63
Bilaga 2	Kommitténs lagförslag	68
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	74
Bilaga 4	Förslag till 3 kap. 3 § skadeståndslagen presenterat vid hearing den 29 april 1997	75
Bilaga 5	Deltagare vid hearingen den 29 april 1997	76

Bilaga 6	Lagradsremissens lagförslag	77	Prop. 1997/98:105
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	80	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1998.....		84	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
antar regeringens förslag till

1. lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,
2. lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller ersättning från staten för skador som orsakas av frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

2 § Den som har varit häktad på grund av misstanke om brott har rätt till ersättning,

1. om det meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks,

2. om det för en viss del av brottsligheten meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks, och det är uppenbart att frihetsinskränkningen inte skulle ha beslutats endast för den övriga brottsligheten,

3. om något brott i domen hänförs till en mildare straffbestämmelse och det är uppenbart att frihetsinskränkningen vid en sådan bedömning inte skulle ha beslutats,

4. om beslutet om frihetsinskränkning efter överklagande eller överprövning upphävs eller ersätts av ett beslut om en mindre ingripande åtgärd, eller

5. om beslutet om frihetsinskränkning undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som på grund av misstanke om brott har varit anhållen under minst 24 timmar i sträck. Den som har utsatts för en sådan frihetsinskränkning har också rätt till ersättning, om beslutet om anhållande upphävs efter avslag på en häktningssamtal framställning.

Vad som sägs i första stycket 1, 2, 4 och 5 gäller också den som på grund av misstanke om brott under minst 24 timmar i sträck har varit underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet, intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar av befälhavare på fartyg eller luftfartyg.

3 § Bestämmelserna i 2 § tillämpas också då någon på grund av en svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande eller utlämning för brott har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande utomlands.

4 § Den som har avtjänat fängelsestraff eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den

som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

5 § Den som har varit berövad friheten till följd av beslut vid myndighetsutövning utan att ha rätt till ersättning enligt 2–4 §§ har rätt till ersättning, om det står klart att beslutet vilade på felaktiga grunder och därför var oriktigt.

6 § Den skadelidande har inte rätt till ersättning enligt 2–5 §§, om den skadelidande själv uppsåtligen har föranlett åtgärden.

Om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller om den skadelidande vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, lämnas ersättning endast när det finns synnerliga skäl.

Ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt.

7 § Ersättning enligt 2–5 §§ lämnas för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande.

8 § Den som åsamkas personskada eller sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 § eller 23 § första stycket första meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utsökningsbalken eller 57 § tullagen (1994:1550) har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

9 § Anspråk på ersättning enligt denna lag får inte överlåtas innan ersättningen blivit slutligt bestämd.

10 § Om ersättning betalas enligt denna lag och den ersättningsberättigade har rätt till skadestånd av någon annan, inträder staten i motsvarande mån i den ersättningsberättigades rätt.

11 § Den som har varit utsatt för en frihetsinskränkning på grund av misstanke om brott och fått ersättning enligt denna lag är skyldig att betala tillbaka det mottagna beloppet, om han eller hon senare döms för gärningen och till följd av domens innehåll inte skulle ha haft rätt till ersättning vid en prövning enligt 2 § 3. Återbetalningsskyldigheten får jämkas, om det finns särskilda skäl.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999, då lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning upphör att gälla.

2. Den nya lagen tillämpas även i fråga om åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet men inte har upphört före denna tidpunkt.

2.2 Förslag till lag om ändring i skadeståndslagen
(1972:207)

Prop. 1997/98:105

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §¹

Staten eller en kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

¹ Senaste lydelse 1989:926.

3 Ärendet och dess beredning

I riksdagen har frågan om det allmännas skadeståndsansvar behandlats återkommande (se bet. 1988/89:LU31, 1989/90:LU10 och LU 14, 1990/91:LU 27, 1991/92:LU29, 1992/93:LU41, 1995/96:LU20 och 1996/97:LU9).

Under hösten 1989 beslöt regeringen att en kommitté skulle tillkallas för översyn av det allmännas skadeståndsansvar. Kommitténs huvuduppgift var att göra en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör vara ersättningsskyldigt för skada som orsakas enskilda medborgare i samband med myndighetsutövning.

I samband med att kommittén tillkallades ändrades skadeståndslagens regler om det allmännas skadeståndsansvar. Ändringarna innebar att de skadelidandes möjligheter att få ersättning för skada som orsakats av det allmänna förbättrades genom att vissa regler som begränsade skadeståndsansvaret togs bort. Dels upphävdes den s.k. standardregeln som innebar att ersättningsskyldighet förelåg endast om de krav som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kunde ställas på dess utövning blivit åsidosatta, dels upphävdes den s.k. passivitetsregeln som innebar att en skadelidande som underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda ett särskilt rättsmedel inte kunde få ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas. Dessutom upphävdes vissa begränsningar i möjligheten att få ersättning för ren förmögenhetsskada på grund av intrång i näringsverksamhet (se prop. 1989/90:42, bet. 1989/90:LU1, rskr. 1989/90:50). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1990.

I maj 1993 presenterade kommittén sina överväganden i betänkandet *Det allmännas skadeståndsansvar* (SOU 1993:55). Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av kommitténs förslag finns i *bilaga 1*. De lagförslag som kommittén lade fram finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr Ju93/2430).

Justitiedepartementet anordnade den 29 april 1997 en hearing angående utformningen av ett förslag till en ny regel om det allmännas skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation. Det förslaget finns i *bilaga 4*. En förteckning över deltagarna vid hearingen finns i *bilaga 5*. Ett sammandrag av de synpunkter som lämnades vid hearingen finns tillgängligt i lagstiftningsärendet.

Utredningen om det allmännas skadeståndsansvar vid överträdelse av EG-rätten (Ju 1996:04) har den 16 februari 1998 överlämnat sitt betänkande (SOU 1997:194) till Justitiedepartementet. De förslag som lämnas där inte har direkt samband med de förslag som lämnas i denna proposition.

Riksdagen har som sin mening givit regeringen tillkänna att lagstiftningen bör ändras på sådant sätt att det blir möjligt att återkräva ersättning (bet. 1995/96:JuU15). Justitiekanslern har i en framställning till regeringen också tagit upp frågan om rätt för Justitiekanslern att föra talan om återkrav av ersättning som betalats enligt bestämmelserna i lagen om ersättning vid frihetsinskränkning (dnr Ju 96/889). I en annan framställning har Justitiekanslern väckt frågan om rätten för Justitiekanslern att infordra utdrag ur kriminalregistret (dnr Ju 96/1439). Dessa

framställningar behandlas i detta lagstiftningsärende. Framställningarna jämte ett utkast till lagförslag i anledning av dessa har remitterats till Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Malmö tingsrätt och Sveriges Advokatsamfund, som samtliga har inkommit med yttrande.

Riksdagen gav den 1 juni 1989 som sin mening regeringen tillkänna vad Justitieukskottet den 16 maj 1989 anfört i anledning av motion 1988/89:Ju34 och motion 1988/89:Ju35 (yrkande 1) beträffande behovet av ytterligare utredning av det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel m.m. (bet. 1988/89:JuU24 och rskr. 1988/89:312). Utskottet anförde (bet. s. 15): ”I motionerna Ju34 och Ju35 begärs att frågor om ett utvidgat straffrättsligt tjänsteansvar för offentligt anställda, det straffrättsliga ansvaret för ledamöter i kommunala nämnder, enskildas rätt till ersättning för skada som vållas av felaktigt handlande från myndigheternas sida samt det disciplinära ansvarssystemet skall prövas i ett sammanhang.” Med hänvisning till pågående utredningar anförde utskottet i anledning av begäran i motionerna: ”Utskottet vill därför förorda en lösning som innebär att de olika delfrågorna tas upp till en särskild samlad belysning först efter det att resp. utredning avslutat sitt arbete i aktuell del.”

De utredningar utskottet hänvisade till har numera slutfört sina uppdrag och i vissa fall följts av lagstiftning. De förslag som Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar lämnar i betänkandet *Det allmännas skadeståndsansvar* (SOU 1993:55) och som behandlas i denna proposition faller också inom ramen för riksdagens begäran. Däremot har någon samlad översyn av det slag som riksdagen har begärt inte skett. Ett flertal reformer har dock genomförts eller – som fallet är med de frågor som behandlas i SOU 1993:55 – kan förväntas bli genomförda inom en snar framtid. Med hänsyn härtill har förhållandena ändrats sedan sommaren 1989 när riksdagens tillkännagivande gavs. Det behov riksdagen pekar på av en samlad översyn har enligt regeringens bedömning inte längre aktualitet. Regeringen avser därför inte att för närvarande vidta några åtgärder för en samlad översyn av det slag som riksdagen har begärt. Däremot avser regeringen att noggrant följa utvecklingen inom ifrågasvarande områden och fortlöpande bevaka om det visar sig finnas ett behov av en mer samlad översyn av det slag som riksdagen har efterfrågat.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 5 februari 1998 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådet har i huvudsak godtagit förslagen men också föreslagit vissa justeringar och lämnat andra synpunkter. Regeringen har följt Lagrådets förslag. Vi återkommer till dessa i avsnitt 4.2, 4.3, 4.6 och 5.2 samt i författningskommentaren.

4 Det allmännas ansvar vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

4.1 Gällande rätt

Enligt den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen har den som vållas skada genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning rätt till ersättning. Denna regel gäller vid all slags myndighetsutövning. Denna generella reglering kompletteras på vissa områden med särskilda regler.

Sådana särskilda regler gäller när den enskilde medborgaren åsamkas skada till följd av vissa frihetsinskränkningar. Redan före skadeståndslagens tillkomst gällde här särskilda regler om strikt skadeståndsansvar för det allmänna. De första reglerna om ersättning vid frihetsberövande tillkom genom lagen (1886:8 s. 1) angående ersättning av allmänna medel åt oskyldigt häktade eller dömda. 1886 års lag ersattes av lagen (1945:118) om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m.fl., vilken i sin tur 1974 ersattes av lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF). När skadeståndslagen kom till ansåg man, med hänsyn till att den utformats med culpaprincipen som grund, att det var lämpligast att hålla de särskilda reglerna om ersättning vid frihetsinskränkning utanför. Man valde därför att behålla ordningen med en särskild lag om ersättning för dessa fall.

I förarbetena till LEF skiljer man mellan å ena sidan s.k. *judiciella frihetsinskränkningar*, som omfattar de straffrättsliga reglerna om frihetsberövande som påföljd för brott och de straffprocessuella bestämmelserna om häktning, anhållande m.m., och å andra sidan *administrativa frihetsinskränkningar*, dvs. frihetsinskränkningar som beslutas av en förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet.

I sammanhanget används också de två begreppen frihetsberövande och frihetsinskränkning. I förarbetena ges en beskrivning av de båda begreppen (se SOU 1972:73 s. 134 f. och jfr prop. 1974:97 s. 62 och 87 f.). Med *frihetsberövande* avses i korthet ingrepp som innebär att någon genom inspärning eller övervakning är faktiskt hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller ett annat relativt starkt begränsat område. En person som sitter i fängelse eller är anhållen eller gripen är alltså frihetsberövad. Med *frihetsinskränkning* – som är ett vidare begrepp – avses förutom frihetsberövanden även mindre ingrepp i den personliga rörelsefriheten, såsom reseförbud och anmälningsskyldighet. En person som är ålagd reseförbud har således sin frihet inskränkt men han är inte frihetsberövad.

1 § LEF omfattar såväl frihetsberövanden som andra frihetsinskränkningar. Enligt paragrafen har den som på grund av misstanke om ett eller flera brott varit häktad, eller som under mer än 24 timmar i sträck varit anhållen, underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet, intagen för rättspsykiatrisk undersökning, eller intagen i förvar genom beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg eller av beskickning eller konsulat rätt till ersättning av staten i vissa fall. Det gäller om

1. frikännande dom meddelas,
2. åtalet avvisas eller avskrivs,

3. förundersökning avslutas utan att åtal väcks, eller

4. beslutet om frihetsinskränkning genom avslag på en häktningsframställning eller efter överprövning, fullföljd av talan eller anlitande av ett särskilt rättsmedel upphävs eller ersätts av ett beslut om en mindre ingripande åtgärd eller undanröjs utan förordnande om ny handläggning.

Den som har utsatts för en sådan frihetsinskränkning som nämnts på grund av misstanke om flera brott har rätt till ersättning, om det inträffar en omständighet som anges ovan under punkterna 1–3 beträffande något av brotten och det är uppenbart att frihetsinskränkningen inte skulle ha beslutats endast för den övriga brottsligheten (1 § andra stycket). I tredje stycket finns en regel om rätt till ersättning när brott som frihetsberövandet avser vid den rättsliga prövningen hänförs till en mildare straffbestämmelse.

Enligt 1 a § skall 1 § tillämpas också då någon på grund av svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande eller utlämning för brott har utsatts för någon motsvarande frihetsinskränkning utomlands.

Enligt 2 § har den som avtjänat fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter eller utgångsförbud enligt lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. rätt till ersättning av staten, om efter fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel frikännande dom meddelas, mindre ingripande påföljd ådöms eller dom eller beslut som legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har genomgått rättspsykiatrisk vård.

Det allmännas skadeståndsansvar är i de fall som regleras i 1 och 2 §§ strikt och förutsätter alltså inte att det har förekommit fel eller försumelse. Beslutet behöver inte heller ha varit i sak oriktigt, utan det räcker att beslutet om frihetsinskränkning på visst sätt har upphävts eller ersatts av ett annat beslut. Ersättning skall således betalas t.ex. när en anhållen släpps och det därefter inte väcks något åtal, när den som är häktad frikänns av domstolen och när en fängelsedömd efter resning blir frikänd.

Den som i annat fall än som anges i de tidigare paragraferna till följd av beslut vid myndighetsutövning har varit berövad friheten har rätt till ersättning av staten, om frihetsberövandet uppenbart var utan grund. Det framgår av 3 §, som alltså omfattar enbart frihetsberövanden. I den praktiska tillämpningen är det administrativa frihetsberövanden som har fallit under paragrafens tillämpningsområde (se prop. 1974:97 s. 87). Exempel på denna typ av frihetsberövanden är olika former av omhändertaganden för vård. Även i fråga om administrativa frihetsberövanden kan ansvaret sägas vara strikt, dvs. det krävs inte att någon tjänsteman har begått ett fel eller varit oaktsam. Rätt till ersättning föreligger emellertid endast om ”det finnes uppenbart att frihetsberövandet var utan grund”, vilket i praktiken är ett betydligt strängare krav än oaktsamhet.

Enligt 4 § föreligger inte rätt till ersättning, om den som har varit utsatt för frihetsinskränkningen själv uppsåtligen har föranlett den. Den som har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning eller undandragit sig förundersökning eller lagföring kan få ersättning endast om det finns synnerliga skäl. Ersättningen kan vägras eller sättas ned, om det i andra situationer med hänsyn till omständigheterna är oskä-

ligt att ersättning betalas. En kvarstående misstanke om brott får dock inte föranleda att ersättning vägras eller sätts ned.

Enligt 5 § utgår ersättning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande. Ersättningen får sättas ned efter vad som är skäligt, om tiden för frihetsinskränkningen har avräknats eller eljest beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd.

Enligt 6 § får anspråk på ersättning inte överlåtas innan ersättningen har blivit slutligt bestämd.

Enligt 7 § har staten, om ersättning har betalats enligt lagen, rätt att träda in i den ersättningsberättigades rätt till skadestånd av annan.

LEF innehåller inte några bestämmelser om rätt till ersättning för den som drabbas av en skada på grund av ett lagligt myndighetsingrepp vars riktighet det saknas anledning att ifrågasätta. Ett exempel är att polisen i brottsbekämpande syfte tvingas förstöra egendom som tillhör en utomstående och oskyldig person. Inte heller någon annanstans i lag föreskrivs att ersättning skall betalas i sådana situationer. Ibland har regeringen beslutat om ersättning ex gratia (dvs. av ”nåd”, utan att staten varit ersättningskyldig), men många gånger blir den skadelidande utan kompensation.

4.2 En ny lag om ersättning från staten för skada vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Regeringens förslag: En ny lag ersätter den nu gällande lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Den nya lagen ges i vissa avseenden ett nytt innehåll och en annorlunda utformning.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker i huvudsak förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagsbehandlingen av frågan om det allmännas skadeståndsansvar och genomgången i kommitténs betänkande visar att det finns ett behov av att utveckla och komplettera regleringen av det allmännas ersättningskyldighet vid frihetsinskränkningar.

Regleringen bör i de flesta avseenden utformas i enlighet med kommitténs förslag (se avsnitt 4.3 och 4.5 – 7). Lagen bör också reglera frågan om skyldighet att i vissa fall betala tillbaka belopp som mottagits enligt lagen (se avsnitt 4.8). Däremot bör lagen inte reglera frågan om Justitiekanslerns rätt att begära utdrag ur kriminalregistret (se avsnitt 4.9). Som kommittén föreslår är det lämpligt att i lagen reglera den ersättningsfråga som nämndes sist i föregående avsnitt, nämligen ersättning till en enskild medborgare som utan egen skuld har drabbats av skada till följd av ett lagligt och fullt korrekt myndighetsingrepp som inte avser frihetsinskränkning (se avsnitt 4.5). Det innebär att – till skillnad mot vad som gäller enligt LEF – även andra frågor än ersättning för frihetsinskränkningar behandlas i den nya lagen.

Som kommittén föreslår – och remissinstanserna godtar – bör bl.a. därför den nu gällande LEF ersättas av en ny lag. Den nya lagen bör som Lagrådet har föreslagit benämnas lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

4.3 Statens ersättningsansvar vid frihetsinskränkningar

Regeringens förslag: Den som har varit berövad friheten till följd av ett beslut vid myndighetsutövning skall ha rätt till ersättning från staten i de fall då staten inte har ett strikt ansvar och det står klart att beslutet om frihetsberövande vilade på felaktiga grunder och därför var oriktigt. Den s.k. 24-timmarsregeln behålls vad gäller statens strikta ansvar.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att ersättningsskyldighet skall kunna uppkomma även vid oriktiga beslut om vissa självständiga straffprocessuella tvångsåtgärder som inte utgör frihetsinskränkningar, t.ex. kroppsvisitation, husrannsakan, undersökning av brev och hemlig avlyssning. Kommittén föreslår också ett utvidgat ansvar för flera slag av frihetsinskränkningar. Kommittén föreslår vidare att den s.k. 24-timmarsregeln slopas.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag avstyrks av Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen. Kriminalvårdsstyrelsen pekar på att det mycket stora antal kroppsbesiktningar och kroppsvisitationer som i narkotikabekämpande syfte genomförs i landets anstalter kommer att generera ett stort antal skadeärenden. Övriga remissinstanser tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Det är framför allt tre betydelsefulla förändringar som kommittén föreslår, nämligen *att* den s.k. 24-timmarsregeln slopas, *att* ersättningsskyldighet i vissa fall skall uppkomma så snart ett beslut varit oriktigt *samt att* ersättning skall kunna lämnas vid oriktiga beslut om kortvariga judiciella frihetsberövanden och straffprocessuella åtgärder och vid vissa andra frihetsinskränkningar. Förslagen har ett inbördes samband och gemensamt för de tre förslagen är att statens ersättningsansvar utvidgas.

Att slopa 24-timmarsregeln

24-timmarsregeln innebär att rätt till ersättning finns endast i de fall en frihetsinskränkning har varat 24 timmar eller längre. Regeln gäller för anhållande, reseförbud, intagning för rättspsykiatrisk undersökning och vissa straffprocessuella förvarstaganden (se 1 § första stycket LEF). Den gäller inte för häktning och den saknar betydelse för gripande som alltid är kortvarigt.

Kommittén föreslår att regeln upphävs och anför bl.a. (betänkandet s. 186): ”Även om ett anhållande är kortvarigt torde redan själva ingripandet inte sällan vara omtumlande och smärtsamt för den enskilde. En effektiv brottsbekämpning förutsätter att man kan tillgripa denna typ av

tvångsåtgärder. Det förefaller emellertid knappast acceptabelt att den enskilde som blivit utsatt för en sådan frihetsinskränkning, men därefter inte blir åtalad eller blir frikänd, måste bevisa att det förekommit fel eller försummelse från myndigheterna för att han skall vara berättigad till ersättning för uppkomna skador. Att låta anhålla någon är ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet och det finns därför särskild anledning att se allvarligt på dessa fall och att vara generös när någon därigenom åsamkas skada. Den nuvarande 24-timmarsregeln har också uppfattats som formalistisk och det är uppenbart att även ett kortvarigare frihetsberövande kan vålla beaktansvärd skada.”

De remissinstanser som avstyrker förslaget anför dels att frågan om förslagets inverkan på de brottsbekämpande myndigheternas arbete inte har analyserats tillräckligt, dels att förslaget kommer att medföra stora kostnader för staten för utredning och ersättning i enskilda ärenden. Justitiekanslern anför också att frågan om vilken myndighet som skall svara för skaderegleringen i det stora antal ersättningsärenden som kan förväntas inte har utretts tillräckligt.

Regeringen anser, liksom kommittén och remissinstanserna, att man utifrån de principiella skäl som kommittén anför kan finna goda argument för att utvidga ersättningsansvaret för staten på det sätt som kommittén föreslår. Dessutom bör naturligtvis staten vara beredd att på ett tillfredsställande sätt ekonomiskt kompensera enskilda som har orsakats skada genom myndighetsbeslut om användande av olika former av tvångsmedel. Vid bedömningen av i vilken utsträckning enskilda medborgare skall ha rätt till ersättning när myndigheter har beslutat om åtgärder som innebär tvång mot den enskilde måste emellertid en rimlig avvägning göras mellan den enskildes och samhällets intressen. Flera olika omständigheter bör därvid beaktas.

En utgångspunkt bör vara att reglerna skall överensstämma med vad som från allmänna utgångspunkter kan anses rimligt. Om en utvidgning av statens ersättningsansvar för skador som orsakas enskilda medborgare genom beslut om frihetsinskränkning skulle innebära att reglerna i större utsträckning än nu kom att motsvara vad som allmänt anses riktigt, skulle det sålunda vara ett skäl att utvidga skadeståndsansvaret. Regeringen tvivlar emellertid på att så skulle bli fallet. Om 24-timmarsregeln upphävs blir en konsekvens att ersättning i betydligt fler fall än nu skulle betalas även om ingripandet i sak är oantastligt. Det torde finnas ett brett stöd för att polis och åklagare måste ha en viss marginal när det gäller kortvariga frihetsberövanden. Det torde allmänt anses rimligt att – som utgångspunkt – skadeståndsansvar uppkommer bara när det visas att myndigheterna har gjort sig skyldiga till fel eller försummelse (se 3 kap. 2 § skadeståndslagen).

Till det anförda kommer de skäl emot en utvidgning som remissinstanserna anför. Det kan antas att ett utvidgat ersättningsansvar enligt kommitténs förslag skulle få besvärande konsekvenser för de brottsutredande myndigheternas arbete. Vidare kan man befara att den föreslagna utvidgningen av skadeståndsansvaret skulle innebära en betydande belastning på de ersättningsprövande myndigheterna. Man kan inte heller bortse från att prövningen tillsammans med det ökade antalet utgivna ersättningar skulle orsaka kostnader för staten (jfr avsnitt 7).

Sammantaget anser regeringen att det varken från principiella eller praktiska utgångspunkter finns tillräckliga skäl för att nu föreslå en utvidgning av statens strikta ersättningsansvar för anhänganden o.d. genom att slopa 24-timmarsregeln.

En utvidgning av ersättningsgrundande åtgärder m.m.

Kommittén föreslår vidare att ersättningsansvaret vid oriktiga beslut utvidgas till att omfatta fler slags frihetsinskränkningar och åtgärder som kan innefatta tvång gentemot en enskild (angående ansvarsgrunden ”oriktig”, se under följande rubrik). Det gäller t.ex. medtagande och hämtning till förhör, administrativa frihetsinskränkningar samt vissa processuella tvångsmedel, nämligen husrannsakan, kroppsvisitation, hemlig teleavlyssning och teleövervakning samt undersökning av brev. Kommittén föreslår också att frihetsberövanden i form av gripande skall omfattas av bestämmelsen. Kommittén redovisar utförligt skälen för sina ställningstaganden (se betänkandet s. 184 f.). Det råder en allmän enighet bland remissinstanserna om att kommitténs förslag utifrån de principiella skäl som kommittén anför och från den enskildes perspektiv är väl motiverade.

Regeringen instämmer i att kommitténs förslag är principiellt välgrundat. Förslaget är emellertid förenat med ett flertal nackdelar av främst praktiskt slag, vilket också framgår av kommitténs betänkande. Man kan också på goda grunder ifrågasätta hur stort det praktiska behovet är av den föreslagna utvidgningen.

Vid de avvägningar som måste göras konstaterar regeringen inledningsvis att statens ersättningsansvar i det aktuella hänseendet i dag är klart angivet och inte vållar några problem vid rättstillämpningen. En utvidgning av ansvaret på det sätt kommittén föreslår skulle däremot medföra betydande gränsdragningssvårigheter. Man bör inte utan starkt vägande skäl överge en fungerande ordning för en där ansvarets gränser är mer diffusa.

Till detta skall läggas två mycket påtagliga nackdelar med en utvidgning. En utvidgning skulle kunna verka hämmande på polisarbetet. Det skulle vara mycket olyckligt om effektiviteten i brottsbekämpningen skulle påverkas menligt av att polisen av rädsla för att ådra staten skadeståndsansvar inte skulle våga genomföra de åtgärder som är nödvändiga. En utvidgning enligt kommitténs förslag skulle också kunna medföra en hård arbetsbelastning på de ersättningsprövande myndigheterna och en svåröverblickbar kostnadsökning för det allmänna. Särskilt om behovet av en utvidgning är litet skulle detta vara ett omotiverat resursslöseri.

Det finns alltså flera omständigheter som talar mot att genomföra kommitténs förslag. Därtill kommer att det varken vid beredningen av detta lagstiftningsärende eller i något annat sammanhang har kunnat konstateras några missförhållanden som rent allmänt motiverar att ersättningsansvaret utvidgas på det sätt som kommittén föreslår. Därför väger de nackdelar med en utvidgning som redovisats tungt. Visserligen kan det förekomma att det kan finnas fall där ett beslut om frihetsinskränkning har fattats på ett sådant sätt att den enskilde bör ha rätt till ersättning. Men eftersom det alltid torde vara fråga om myndighetsutövning i

sådana fall är de skadelidandes intressen tillgodosedda genom huvudregeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Enligt den bestämmelsen har den enskilde alltid rätt till ersättning när skada orsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Regeringen anser därför att skälen mot den föreslagna utvidgningen överväger. På en punkt instämmer dock regeringen i kommitténs bedömning. Det gäller förslaget om att även kortvariga judiciella frihetsberövanden, t.ex. gripande, skall omfattas av ansvaret enligt bestämmelsen. Den som berövas sin frihet genom ett sådant beslut bör ha samma rättskydd som den som berövas sin frihet i administrativ ordning.

De krav som ett sådant ansvar ställer får beaktas vid utformningen av ansvarsgrunden. Regeringen anser att förutsättningarna för att ersättning skall betalas bör formuleras snävare än enligt kommitténs förslag (se nedan).

Beslutet är felaktigt grundat och därför oriktigt

Enligt 3 § LEF är den som i annat fall än som anges i 1 eller 2 § berättigad till ersättning, ”om det finnes uppenbart att frihetsberövandet var utan grund”. De frihetsberövanden som avses är enligt uttalanden i förarbetena olika former av administrativa frihetsberövanden. Däremot anses inte judiciella frihetsberövanden – t.ex. gripande på grund av brottsmisstanke och kortvariga anhållanden – vara omfattade av bestämmelsen (se prop. 1974:97 s. 87 f.).

Uppenbarhetsrekvisitet innebär att Justitiekanslern och domstolarna intar en mycket restriktiv hållning med att tillerkänna någon ersättning. Det är förenat med stora svårigheter för den enskilde att bevisa att frihetsberövandet uppenbart varit utan grund.

Enligt kommittén finns det i och för sig ingenting som tyder på att enskilda skadelidande i praktiken har gått miste om ersättning vid fall av oriktiga frihetsberövanden enbart på grund av den restriktiva regleringen. Kommittén föreslår ändå en utvidgning av ansvaret, dels genom att en mindre sträng ansvarsgrund införs, dels genom att bl.a. gripande förs in som åtgärd som kan föranleda ansvar. Enligt kommittén är regleringen alltför restriktiv och inte tillräckligt generös mot den som drabbats av skada till följd av ett oriktigt frihetsberövande.

Regeringen anser – i likhet med kommittén och de flesta remissinstanserna – att det finns skäl att sänka kravet för ersättning. Samtidigt är det av stor vikt att regleringen uttrycker viss restriktivitet. En sådan restriktivitet är påkallad framför allt av det skälet att det måste finnas ett visst utrymme för frihetsberövanden som senare av olika skäl kan ifrågasättas. Utan ett sådant utrymme försvåras de ifrågavarande myndigheternas arbete avsevärt. Men restriktivitet är också påkallad av det skälet att en prövning annars kan bli mycket resurskrävande. Det bör i det sammanhanget framhållas att den ifrågavarande lagen innebär att staten påtar sig ett längre gående ansvar för vissa beslut än det ansvar som följer av skadeståndslagen. Och enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen har den enskilde alltid rätt till ersättning för skada som orsakas av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Denna generella bestämmelse är

den huvudsakliga garanten för den enskilde mot övergrepp eller försummelser från beslutande myndigheter.

Frågan blir då hur rätten till ersättning för frihetsberövade enligt den särskilda bestämmelsen härom skall preciseras. Är kommitténs förslag – att ersättning skall betalas ”om åtgärden var oriktig” – tillräckligt tydligt och – med hänsyn till vad som just har sagts – tillräckligt restriktivt? Kommittén anför i denna del (se betänkandet s. 212 f.):

”Vi föreslår att den nya ersättningsregeln i 5 § LSM, som närmast motsvarar 3 § LEF men som med de utvidgningar vi ovan föreslagit kommer att omfatta även gripanden, administrativa frihetsinskränkningar och vissa särskilda tvångsmedel, ges den lydelsen att ersättning skall utgå; ’om åtgärden var oriktig’. Uttrycket *oriktig* motsvarar därvid i sak *utan grund* men är ett lämpligare uttryck att använda när vi nu för in ett antal andra åtgärder än frihetsberövanden under paragrafen.

På motsvarande sätt som enligt den nuvarande bestämmelsen i 3 § LEF kan oriktigheten bestå i såväl en felaktig lagtolkning som i ett misstag rörande faktiska förhållanden. Ett misstag rörande faktiska förhållanden innebär alltid att åtgärden anses oriktig. Som exempel kan nämnas att fel person tas om hand eller att husrannsakan sker i fel fastighet.

Bedömningen av om en åtgärd eller ett beslut var oriktigt skall ske på grundval av vad man efteråt vet, dvs. hänsyn skall tas till allt som är känt vid den tidpunkt då oriktighetsbedömningen görs. Den som vill göra gällande att ingripandet var oriktigt har således möjlighet att förebringa en mer fullständig utredning än vad som fanns när ingreppet skedde och därmed visa att åtgärden var oriktig. Står det klart att beslutet inte borde ha fattats eller åtgärden inte ha vidtagits med kännedom om allt man vet när prövningen sker, skall oriktighetsrekvisitet anses uppfyllt och eventuell skada ersättas.

Ett beslut kan därmed vara oriktigt i paragrafens mening även om det vid beslutstillfället, med hänsyn till vad man då visste, var helt oanstastligt. Denna form av strikt ansvar innebär att det allmänna åläggs ett ansvar också för fel som omöjligt kunnat upptäckas vid tidpunkten för beslutet.”

Många remissinstanser riktar invändningar mot kommitténs förslag och hävdar att ansvarsområdet inte är tillräckligt tydligt och inte heller innebär en tillräckligt balanserad avgränsning av ansvaret. Justitiekanslern, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen befarar också att kommitténs generösa förslag kommer att medföra att de ersättningsprövande myndigheterna kommer att få ett mycket stort antal tillkommande ersättningsärenden att handlägga. Rikspolisstyrelsen invänder vidare att en generös regel kan komma att hämma polisarbetet och få menliga kriminalpolitiska konsekvenser. Däremot presenterar remissinstanserna inte några invändningar mot de principiella bevekelsegrunderna bakom förslaget.

Regeringen kan konstatera att uttrycket ”oriktig” används i andra likartade sammanhang (se t.ex. 21 § kreditupplysningslagen [1973:1173]). Med att ett beslut är oriktigt menas där att det objektivt sett inte är korrekt. Anledningen till att beslutet inte är korrekt har härvidlag ingen betydelse. Oriktigheten kan t.ex. ha sin grund i felaktig rättstillämpning eller i ett misstag rörande faktiska förhållanden. I det förra fallet torde

inte sällan fel eller försummelse föreligga. Ersättning kan i så fall utgå enligt bestämmelsen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. I det senare fallet är det däremot inte säkert att det föreligger fel eller försummelse. Det torde tvärtom ofta vara så att beslutet vid beslutstillfället förefaller vara helt i sin ordning. Det kan dock senare på grund av tillkommande fakta visa sig att beslutet inte var riktigt. Beslutsfattaren har emellertid när beslutet fattades inte gjort något fel.

Avsikten med kommitténs förslag är att fånga in alla fall av oriktiga beslut oavsett anledningen till oriktigheten. Kommittén framhåller också att prövningen av om ett beslut är riktigt skall göras i efterhand med alla då tillgängliga fakta som beslutsunderlag. Ansvaret kan på så sätt sägas vara objektiviserat. Det saknar betydelse om det finns inslag av försummelse när beslutet om frihetsberövande fattades. Bestämmelsen syftar till att normalt tillämpas just i de fall när det inte föreligger något fel eller någon försummelse vid beslutstillfället. Det är i dessa fall som den skadelidande enligt kommittén i dag riskerar att gå miste om en ersättning som han i vissa fall rimligen bör ha rätt till.

På grund av vad som tidigare har anförts om behovet av tydlighet och restriktivitet krävs dock, enligt regeringens mening, en mer restriktivt hållen utformning av bestämmelsen än den som kommittén föreslår. Den i förhållande till skadeståndslagen utvidgade ersättningsskyldigheten för staten bör begränsas till sådana fall där det står alldeles klart att beslutet om frihetsberövande vilar på felaktiga grunder och därför är riktigt. På så sätt tar staten gentemot den som berövas friheten på sig risken för att denne drabbas av falsk angivelse, missuppfattning, felaktigt vittnesutpekande o.d.

Fall där det i efterhand kan konstateras att t.ex. ett avgörande utpekande inte var korrekt bör sålunda normalt berättiga till ersättning enligt den nu diskuterade bestämmelsen. Det är rimligt att den drabbade får ett särskilt rättsskydd genom en bestämmelse som berättigar honom till ersättning från det allmänna i dessa situationer. Detsamma kan gälla när ett avgörande dokument var förfalskat. I dessa fall är vanligen en åtgärd i form av gripande helt korrekt. I efterhand visar det sig emellertid att det fanns en grundläggande brist av mer påtagligt slag; vittnet ljög eller misstog sig eller dokumentet var förfalskat. I dessa fall har en avgörande omständighet för åtgärden inte förelegat. Och denna brist är i efterhand otvetydigt klarlagd.

En ersättningsrätt begränsad till sådana klara fall av bristande förutsättningar som nu sagts medför att det enbart är ett begränsat antal fall där ersättning aktualiseras. Och dessa ärenden bör inte vara särskilt utredningskrävande.

Av bestämmelsen bör framgå att det inte är tillräckligt för ersättning att beslutet om den frihetsberövande åtgärden i efterhand framstår som riktigt. Oriktigheten bör vara av kvalificerat slag på sätt som nu angetts. Det bör komma till uttryck i lagtexten genom att det där ställs upp ett krav på att det i efterhand skall stå klart att beslutet vilade på felaktiga grunder och därför var riktigt.

Det kan någon gång förekomma att någon frihetsberövas på felaktig grund, men att det samtidigt finns en annan – vid beslutstillfället okänd – giltig grund för att besluta om ett frihetsberövande. Frihetsberövandet

kan i ett sådant fall inte anses vara oriktigt i den betydelse begreppet bör ha i detta sammanhang. Beslutet kan i ett sådant fall sägas vara riktigt trots den felaktiga grunden och den drabbade kan inte sägas ha lidit någon skada. Om enbart skälen – eller grunderna – för beslutet är oriktiga bör det således inte medföra ersättningsskyldighet enligt den nu diskuterade bestämmelsen. En annan sak är att beslutet i vissa fall kan medföra ersättningsskyldighet enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Övrigt

Den bestämmelse i den nya lagen som gäller statens strikta ersättningsansvar vid interimistiska eller provisoriska frihetsinskränkningar bör i övrigt utformas med utgångspunkt i den nu gällande bestämmelsen. Bestämmelsen bör dock – bl.a. för att göras tydligare – redigeras på ett annorlunda sätt. Därvid bör också vissa smärre sakliga justeringar göras. Dessa kommenteras i författningskommentaren till 2 § i den nya lagen.

4.4 Ersättningsgill skada

Regeringens förslag: Ersättning enligt lagen lämnas – liksom enligt LEF – för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att ersättningsansvaret skall omfatta personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och lidande.

Remissinstanserna: Justitiekanslern avstyrker kommitténs förslag med hänvisning till att det skulle medföra en inte obetydlig belastning både statsfinansiellt och handläggningmässigt. Riksåklagaren lämnar förslaget utan invändning. Övriga instanser berör inte denna fråga särskilt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt LEF ersätts utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande. Av förarbetena framgår att ersättningen skall kompensera de följder som uppkommer till följd av frihetsberövandet som sådant. Det rör sig alltså om ersättning – förutom för lidande – för vad som med skadeståndsrättslig terminologi brukar benämnas ren förmögenhetsskada. Eventuella person- eller sakskador ersätts inte enligt LEF.

Kommittén föreslår att även person- och sakskada skall ersättas. Kommittén anför att det förefaller såväl orimligt som opraktiskt att den enskilde medborgaren inte skall vara berättigad till ersättning för sådana skador. Det finns dock – vilket kommittén också redovisar – flera skäl som talar mot en utvidgning av ansvaret till att omfatta även person- och sakskada. Först finns det anledning att erinra om att sådana skador kan vara ersättningsgilla enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Om fel eller försummelse har förekommit vid myndighetsutövning, kan sålunda den enskilde få skadestånd avseende såväl person- som sakskada. Det torde vidare vara ovanligt att frihetsinskränkningar orsakar person- eller sak-

skador. Enligt regeringens mening bör också de särskilda skadeståndsreglerna för frihetsinskränkning främst syfta till att kompensera den enskilde medborgaren för den ekonomiska förlust och det lidande som frihetsinskränkningen har inneburit för honom.

Regeringen anser sammanfattningsvis att de skäl som talar mot en utvidgning är av den art och den tyngd att den av kommittén föreslagna utvidgningen inte bör genomföras.

Kommittén föreslår vidare att rätten till ersättning skall utvidgas till att omfatta ”ren förmögenhetsskada” i stället för utgifter, förlorad arbetsförtjänst och intrång i näringsverksamhet. Med den nuvarande uppräkningsordningen torde enligt kommittén en ersättningsberättigad inte ha möjlighet att få ersättning för den förlust han gör om han på grund av ett frihetsberövande t.ex. tvingas sälja sin bostad vid olämplig tidpunkt (se bet. s. 219). Den uppräkningsordning som LEF i detta hänseende innehåller torde emellertid vara praktiskt betingad; det är sådana skador som typiskt sett kan bli följden av en frihetsinskränkning. Kommittén redovisar inte något skäl för att frångå den uppräkningsordningen och i stället välja den föreslagna utvidgningen. Enligt regeringens mening finns det inte anledning att på denna punkt ändra reglerna. Den gällande uppräkningsordningen bör därför bestå.

4.5 Ersättning vid laglig våldsanvändning

Regeringens förslag: En särskild bestämmelse införs i den nya lagen som innebär att det allmänna bär ett strikt skadeståndsansvar för person- och sakskador som har uppkommit vid sådan våldsanvändning som regleras i 10 § eller 23 § första stycket första meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utskökningsbalken eller 57 § tullagen (1994:1550), om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det har varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser välkomnar kommitténs förslag. Ett stort antal instanser lämnar förslaget utan invändning. Kronofogdemyndigheten i Malmöhus län tillstyrker i princip förslaget men varnar för att det kan uppstå vissa tillämpningssvårigheter vad gäller kronofogdemyndigheternas verksamhet med en bestämmelse som är anpassad främst för polisverksamhet. Rikspolisstyrelsen förordar att bestämmelsen utvidgas till att omfatta även skador på egendom i samband med kriminalteknisk undersökning.

Skälen för regeringens förslag: Enligt bestämmelser i polislagen får en polisman i vissa situationer använda våld mot person. Ibland kan våldet bestå i att skjutvapen används. Polisen får också i brottsförebyggande eller brottsutredande verksamhet förstöra eller skada egendom. Även i tullens och kronofogdemyndigheternas verksamhet kan det uppstå situationer när våld mot person eller egendom får användas (se vidare författningskommentaren till 8 §). Kommittén uppmärksammar ett behov av särskild reglering vad gäller person- och sakskador som kan upp-

komma när främst polisen använder sig av lagligt våld mot person eller egendom. Kommittén föreslår att det införs en bestämmelse om ett strikt ansvar för det allmänna gentemot den som utan egen skuld åsamkas person- eller sakskada vid användandet av lagligt våld mot person eller egendom. Ingen remissinstans motsätter sig den föreslagna regeln. Ett flertal instanser välkomnar tvärtom förslaget.

Åtgärder i form av våldsanvändning mot person eller egendom kan i vissa fall orsaka avsevärd person- eller sakskada. Vanligtvis förekommer i dessa fall inte något fel eller någon försummelse från polisens sida. Den som drabbats av skada kan därför stå utan möjlighet att få ersättning. Visserligen kan – som kommittén anför – en princip om strikt ansvar för farlig verksamhet gälla utan stöd av lag. I enlighet med denna princip skulle t.ex. den som helt oskyldigt drabbas av att polisen använder skjutvapen kunna ha rätt till ersättning. Det är dock ovisst hur långt en sådan princip sträcker sig och under vilka förhållanden den kan tillämpas. I litteraturen har hävdats att om en polis som angrips av en våldsverkare skjuter ett skott mot denne och därvid träffar en oskyldig utomstående, den senare är utan rätt till skadestånd från polisen (Hellner, Skadeståndsrätt, 4 uppl. s. 83, jfr 5 uppl. s. 115). Det är klart att om våldsverkaren i exemplet skulle träffas av ett skott, så kan han inte erhålla ersättning av det allmänna (jfr SOU 1958:43 s. 78 och prop. 1991/92:111 s. 8 f.). Det är vidare mycket tveksamt om den angivna principen kan användas vid polisingripanden där vapen inte används. Något strikt ansvar vid försvarligt våld mot egendom torde inte finnas. Det innebär t.ex. att när polisen skadar en stulen bil i samband med att man griper biltjuven, bilens ägare inte är berättigad till ersättning från det allmänna.

I vissa särskilda fall kan emellertid det allmänna bli ersättningsskyldigt på grund av nödrättsliga principer. De innebär att det allmänna kan bli ersättningsskyldigt när enskild egendom offrats i en nödsituation i enbart det allmännas intresse. När det gäller detta ansvar är omfattningen dock osäker (se Håstad, Tjänster utan uppdrag s. 157 f. och Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2 s. 65 och 150 f.)

Rättsläget är som framgått på flera sätt oklart. Enligt regeringens mening är det redan av det skälet motiverat med en särskild reglering. Att en utomstående, oskyldig skadelidande skall stå utan ersättning i sådana fall som här beskrivits stämmer också illa överens med den generositet som staten bör visa. Sådan laglig våldsanvändning som här diskuteras är en form av allmännyttig åtgärd som kan drabba en enskild, utan att denne på något sätt bär skuld till att åtgärden har måst vidtas. Det är också klart att sådan laglig våldsanvändning kan orsaka allvarliga och omfattande skador. Även om det rör sig om ett mycket begränsat antal fall är behovet av ersättning i det enskilda fallet många gånger odiskutabelt.

Ofta är ingripanden som medför person- eller sakskada helt oantastliga och kanske till och med nödvändiga för att ingripandet – t.ex. gripandet av en farlig rymling – skall bli lyckosamt. Den enskilde som drabbas av skadan har visserligen ett allmänt intresse av att brott förhindras eller beivras, men det ter sig stötande att han eller hon ensam skall bära följderna av sådana åtgärder. Från polisens sida anser man också – enligt vad kommittén uttalar – den nuvarande ordningen olycklig.

Vid skadeståndslagens tillkomst valde man att inte särskilt reglera polisens användning av skjutvapen i skadeståndsrättslig hänseende. I förarbetena (prop. 1972:5 s. 112 f.) hänvisades till att skadefallen inte lär vara särskilt vanliga och att det typiskt sett inte rör sig om allvarliga skadefall. Det hänvisades i stället till möjligheten att bevilja en skadedrabbad ersättning ex gratia och till möjligheten för domstolarna att i tillämpningen statuera ett rent objektivet ansvar i speciella fall.

Enligt regeringens uppfattning har frågan nu kommit i ett något annorlunda läge. Polisen är i dag – tyvärr – tvungen att använda våld i sin tjänsteutövning i större utsträckning än tidigare. Denna våldsanvändning, såväl mot person som mot egendom, måste också många gånger ske på allmän plats där många människor kan uppehålla sig och enskildas egendom finns. Även om nu diskuterade skadefall alltså inte är särskilt vanliga finns det anledning att reglera dem särskilt. De allmänna, icke lagfästa, reglerna om strikt ansvar för farlig verksamhet och för vissa nödhandlingar är inte tillräckliga. Det kan inte anses tillfredsställande att den enskildes rätt till ersättning skall vara beroende av den möjlighet regeringen har att ex gratia i vissa fall tillerkänna en skadelidande ersättning.

Det kan dessutom läggas till att det enligt regeringens uppfattning av flera skäl är viktigt att polisens arbete har allmänhetens förtroende. Polisens verksamhet är allmänt uppmärksammas och inte sällan kritiserats polisens metoder. Denna uppmärksamhet är särskilt intensiv när våld kommer till användning. En ordning som innebär att oskyldigt drabbade får ersättning kan bidra till ett ökat förtroende för polisen. Frågan om ersättning i hithörande sammanhang har också behandlats av Europarådet, dock utan att någon resolution eller rekommendation har antagits. En särskild kommitté inom Europarådet har uttalat att det i dessa fall i princip bör finnas en möjlighet till ersättning (se Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons – A handbook, s. 38 f.)

Regeringen föreslår därför att det införs en bestämmelse om strikt skadeståndsansvar för det allmänna gentemot den som utan egen skuld åsamkas person- eller sakskada vid viss enligt polislagen laglig våldsanvändning. Motsvarande behov finns när lagligt våld i vissa fall används av kronofogdemyndigheterna eller tullen.

Rikspolisstyrelsen förordar att ersättning av allmänna medel också bör kunna tillerkännas den som drabbats av sakskada i samband med kriminalteknisk undersökning. Sådan skada skiljer sig från de skador som kan uppstå till följd av laglig våldsanvändning. Det är i de senare fallen som det har identifierats ett verkligt behov av reglering. Det skulle enligt regeringens mening medföra ytterligare gränsdragningsvårigheter om man skulle gå ifrån anknytningen till viss närmare bestämd laglig våldsanvändning. Regeringen avstår därför från att i detta sammanhang lämna något förslag om rätt till ersättning av allmänna medel i andra fall.

Regeringens förslag: Skadestånd på grund av frihetsinskränkning enligt den nya lagen skall kunna vägras eller sättas ned (jämkas), om den drabbades eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Svea hovrätt anser att det är värdefullt att regleringen genom den föreslagna regeln blir mer flexibel men varnar för tillämpningssvårigheter. Stockholms tingsrätt avstyrker förslaget och anför såväl principiella invändningar som invändningar om tillämpningssvårigheter. Justitiekanslern, som tillstyrker förslaget, menar att det dock redan enligt gällande rätt finns utrymme för en tillämpning enligt förslaget. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen tillstyrker förslaget. Regionåklagarmyndigheten i Västerås anser att det bör införas en mer långtgående jämningsregel. I övrigt lämnas förslaget utan invändning.

Skälen för regeringens förslag: Det har i den praktiska tillämpningen uppmärksammats att rätten att få ersättning i anledning av ett frihetsberövande ibland kan ge resultat som ter sig stötande. En del av bakgrunden till kommitténs förslag är det s.k. Lindomefallet. En äldre man mördades i samband med att två personer gjorde inbrott hos honom. Det kunde inte med tillräcklig grad av säkerhet utredas vem av dem som var skyldig till mordet. Justitiekanslern beviljade ersättning enligt LEF till den som var huvudmisstänkt och som varit berövad friheten på grund av brottsmisstanken. Beslutet väckte stor uppmärksamhet och kritiserades häftigt.

Det är sedan länge en allmänt erkänd grundsats att den som inte har kunnat överbevisas om brott också skall betraktas som oskyldig (se NJA II 1974 s. 369 f. och bet. 1974:LU25 s. 5 f.). Som ett utflöde av denna princip har den som efter ett frihetsberövande sedermera frikänts varit berättigad till ersättning enligt särskilda regler. Kommittén har ansett att de principiella skälen för denna ordning väger så tungt att en ändring inte bör ske. Regeringen instämmer i denna uppfattning. Principen om att den som frikänns i en rättegång skall betraktas som oskyldig är mycket viktig i en rättsstat. Som en konsekvens härav bör en frikänd som varit frihetsberövad normalt tillerkännas ersättning av det allmänna.

Kommittén föreslår emellertid att den nuvarande jämningsbestämelsen – som möjliggör att ersättning vägras eller sätts ned om det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår – skall preciseras. Enligt förslaget skall det särskilt anges i lagen att jämkning kan ske, om det med hänsyn till den skadelidandes eget förhållande är oskäligt att ersättning utges. Alltjämt bör jämkning inte få komma i fråga enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning.

Det är enligt regeringens mening uppenbart oskäligt att ersättning betalas av statliga medel till en misstänkt i ett fall som det nämnda. Regleringen måste vara så utformad att det framgår att ersättning skall vägras i situationer där den frihetsberövade till följd av sitt eget handlande har stått i ett sådant förhållande till brottet att ingripandet mot honom varit klart motiverat.

Justitiekanslern ifrågasätter om det inte redan med stöd av gällande bestämmelser går att åstadkomma en tillämpning i enlighet med kommitténs förslag. Justitiekanslern ger också exempel på att han har tillämpat bestämmelserna på det sättet. Enligt regeringens mening har Justitiekanslerns ståndpunkt fog för sig. Men det är i vart fall tveksamt om en sådan tillämpning var avsedd när regeln kom till. Som kommittén anför framgår det av motiven till den nuvarande bestämmelsen att den inte tar sikte på de situationer som nu diskuteras (se betänkandet s. 214 f.). Det finns därför även enligt regeringens mening ett behov av att tydligt markera den nu avsedda ändringen. Det bör – i enlighet med kommitténs förslag – ske genom att det uttryckligen hänvisas till den skadelidandes eget beteende.

I fråga om utformningen av bestämmelsen föredrar emellertid regeringen en något annorlunda lösning än kommittén. Kommittén väljer att knyta den utvidgade jämningsmöjligheten till den skadelidandes ”eget förhållande”. Med detta uttryck avser kommittén att den enskildes eget beteende eller handlande varit avgörande för beslutet att ingripa. I sak instämmer regeringen i detta. Avgörande för om jämkning skall kunna ske bör sålunda vara omständigheterna när ingreppet skedde. Om den skadelidandes eget beteende i den situationen föranledde ingripandet, bör jämkning kunna komma i fråga. Enligt regeringens mening kan uttrycket ”förhållande” i sammanhanget förstås så att hänsyn skall tas även till andra omständigheter relaterade till den skadelidande än sådana som har med själva ingripandet att göra. Regeringen anser därför att jämningsmöjligheten bör knytas direkt till den skadelidandes ”eget beteende” i samband med ingripandet (se vidare författningskommentaren till 6 § tredje stycket).

Möjligheterna i övrigt att vägra eller sätta ned ersättning bör behållas oförändrade.

4.7 Preskription

Regeringens bedömning: För anspråk enligt den nya lagen införs inte någon särskild preskriptionstid. Det innebär att normal tioårspreskription gäller för anspråk enligt lagen.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att det införs en förkortad preskriptionstid om sex månader.

Remissinstanserna: Stockholms tingsrätt anser att sex månader är en alltför kort preskriptionstid. Justitiekanslern och Regionåklagarmyndigheten i Göteborg tillstyrker kommitténs förslag. Riksåklagaren och

Regionåklagarmyndigheterna i Kalmar och Västerås anser att en preskriptionstid om tre månader är tillräcklig. Övriga remissinstanser lämnar förslaget utan invändning.

Skälen för regeringens förslag: I LEF föreskrivs inte någon särskild preskriptionstid. Det innebär att den allmänna tioåriga preskriptionstiden enligt preskriptionslagen (1981:130) gäller. Kommittén anför ett flertal skäl för att det bör införas en särskild, förkortad, preskriptionsfrist. Sålunda anföras att det utvidgade ersättningsansvar som kommittén föreslår kommer att leda till en ökning av antalet ersättningskrav och att det för att dessa skall kunna utredas på ett tillfredsställande sätt krävs att skadetillfället inte ligger för långt tillbaka i tiden. Kommittén anser att det inte är rimligt att samhällets resurser används till att ta fram uppgifter om vad som kan ha hänt flera år tillbaka i tiden. De skador som kan bli följden av t.ex. en frihetsinskränkning torde också uppkomma i mer eller mindre omedelbar anslutning till den åtgärd som berättigar den skadelidande till ersättning. Kommittén menar slutligen att det inte kan anföras några principiella betänkligheter mot en särskild, förkortad, preskriptionsfrist och nämner att sådana korta frister gäller i motsvarande fall i våra nordiska grannländer.

De utvidgningar som nu föreslås är inte lika långtgående som kommitténs förslag, vilket minskar behovet av en särskild preskriptionsregel. Enligt regeringens mening bör man också vara återhållsam med att föreskriva avsteg från vad som gäller angående skadeståndsanspråk i allmänhet, dvs. tio års preskriptionstid. Endast när det finns starkt vägande skäl för en särskild preskriptionsregel bör en sådan införas. Den enskilde medborgarens intresse av att inte behöva gå miste om ersättning enbart på grund av en särskilt förkortad preskriptionstid måste vid den nödvändiga avvägningen anses väga tungt. De skäl kommittén anför är därför inte av den art eller styrka att det är motiverat att införa en särskild preskriptionstid.

Regeringens förslag: En person som har fått ersättning enligt lagen och som senare döms för den gärning som frihetsinskränkningen gällt skall vara skyldig att betala tillbaka ersättningen. Återbetalningsskyldigheten skall kunna jämkas, om det finns särskilda skäl.

Remissinstanserna: Samtliga instanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Malmö tingsrätt fäster regeringens uppmärksamhet på vissa tillämpningsfrågor.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen begärt att det i lagen öppnas en uttrycklig möjlighet att återkräva utbetald ersättning (bet. 1995/96:JuU15). I en framställning hemställer Justitiekanslern detsamma.

Enligt Justitiekanslern lär det ha hänt att personer som har varit misstänkta för brott har fått ersättning enligt LEF när förundersökningen lagts ned, varefter förundersökningen åter tagits upp och den misstänkte dömts för de brott misstankarna avsett. Justitiekanslern framför att rättsläget vad gäller möjligheten att i ett sådant fall med framgång kräva den utgivna ersättningen åter är osäkert. Justitiekanslern anser för sin del att en sådan rätt kräver uttryckligt lagstöd.

Enligt regeringens mening bör den som har tagit emot ersättning för skada orsakad av en frihetsinskränkning vara skyldig att återbetala ersättningen, om han sedermera döms för brottet (jfr bet. 1995/96:JuU15 s. 9 f.). Det bör dock enbart gälla i de fall där den dömda ådöms en sådan påföljd att han inte hade varit berättigad till ersättning enligt 2 §. I dessa situationer faller grunden för statens ersättningsskyldighet bort. För att den osäkerhet som kan råda beträffande återbetalningsskyldigheten skall undanröjas bör det i den nya lagen införas särskilda bestämmelser om saken.

Det bör ankomma på Justitiekanslern att föra talan vid allmän domstol om återbetalning. Någon särskild lagbestämmelse behövs inte om detta.

För att undvika att bestämmelsen blir alltför stel och leder till oönskade resultat i vissa enskilda fall bör det finnas möjlighet att vid särskilda skäl jämka återbetalningsskyldigheten. Skäl att jämka återbetalningsskyldighet kan finnas t.ex. när det rör sig om ett mindre ersättningsbelopp som har betalats lång tid innan återbetalningsskyldighet aktualiseras. Hänsyn kan också tas till att den som har fått ersättningen har en betydande försörjningsbörd och att ersättningen har använts till försörjningen av andra än den skadelidande själv. Jämkning till noll bör ske endast undantagsvis. När stora belopp har betalats i ersättning bör jämkning till noll knappast komma i fråga.

Regeringens bedömning: Justitiekanslern skall i skaderegleringsärenden kunna begära utdrag ur det allmänna kriminalregistret om den som ansöker om ersättning enligt lagen. En bestämmelse härom kan dock med hänsyn till bestämmelsen i 7 kap. 17 § sekretesslagen inte införas i den nya lagen. Saken får i stället regleras i särskild ordning.

Remissinstanserna: Sveriges Advokatsamfund avstyrker förslaget. Övriga instanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Enligt Justitiekanslern har det många gånger betydelse för ersättningsfrågan vilken bakgrund den som ansöker om ersättning har. Därför skulle Justitiekanslern vilja ha en rätt enligt lagen att infordra utdrag ur det allmänna kriminalregistret beträffande personer som begär ersättning enligt LEF.

I ett normalt ärende om ersättning enligt LEF utgör, jämte sökandens inlagor, åklagarens yttrande beslutsunderlag för Justitiekanslern. I vissa ärenden inforrdar Justitiekanslern domar och förundersökningar för att få ett fylligare beslutsunderlag. Enligt Justitiekanslern har många åklagare insett vikten av att i sina yttranden redogöra för tidigare frihetsberövanden, men inte sällan är lämnad information alltför kortfattad och ofullständig för att vara till nytta för Justitiekanslerns prövning.

Enligt 8 § lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister ges Justitiekanslern rätt att utan inskränkningar infordra utdrag ur kriminalregistret. I förarbetena till den lagen utalas dock att ”självfallet bör rekvisitioner icke göras i andra ärenden än dem, där rekvireringsskyldighet är föreskriven i författning eller där utdrag eljest erfordras för utredning om brott” (prop. 1963:39 s. 52). Med hänsyn till detta uttalande anser sig Justitiekanslern förhindrad att infordra kriminalregisterutdrag i ersättningsärenden.

Sveriges Advokatsamfund anför att den omständigheten att en person tidigare har varit frihetsberövad inte bör påverka ersättningsfrågan samt att det är principiellt betänkligt att den som skall objektivt pröva vilken ersättning som skall betalas utrustas med möjligheter att självmant införskaffa underlag avsett att användas mot den ersättningssökande.

Justitiekanslern har i sin ersättningspraxis i vissa fall beaktat sökandens bakgrund. Justitiekanslern kan också i ett ersättningsärende ha behov av information om eventuellt ådömda straff har avtjänats. Regeringen anser att en sådan praxis är rimlig. Den information kriminalregistret innehåller har sålunda betydelse för utredningen och bestämmandet av ersättning. Regeringen kan inte finna några principiella betänkligheter mot att Justitiekanslern har tillgång till den informationen. Det rör sig dessutom om information som ofta är tillgänglig hos Justitiekanslern på annat sätt, t.ex. genom den ersättningssökandes egna uppgifter. Det kan också ha ett värde att Justitiekanslern har ett likartat underlag vid sina bedömningar i skilda ärenden.

Regeringen anser med hänvisning till det anförda att Justitiekanslern bör ges tillgång till kriminalregistret i skaderegleringsärenden. Bestämmelsen i 7 kap. 17 § sekretesslagen innebär dock att en föreskrift om

detta måste ges i lag om register. Denna bestämmelse hindrar alltså en reglering i den nya lagen. Det bör i sammanhanget anmärkas att Registerutredningen har föreslagit genomgripande förändringar i författningsregleringen av Polisens register (se slutbetänkandet Polisens register, SOU 1997:65). Förslagen bereds för närvarande i Justitiedepartementet med sikte på proposition i mars 1998. Frågan om Justitiekanslerns rätt att erhålla utrag ur kriminalregistret bör lämpligen regleras i det sammanhanget.

4.10 Ikraftträdande

Den nya lagen om ersättning för skada vid vissa myndighetsåtgärder bör träda i kraft den 1 januari 1999. För åtgärder vidtagna före ikraftträdandet bör – i enlighet med vad som gäller i allmänhet inom skadeståndsrätten (jfr prop. 1972:5 s. 593) – äldre föreskrifter gälla. I de fall en före ikraftträdandet vidtagen åtgärd inte har upphört vid ikraftträdandet bör dock den nya lagen gälla. Detta bör anges i övergångsbestämmelser till lagen.

I övrigt behövs inte några övergångsbestämmelser.

5 Det allmännas ansvar för felaktig myndighetsinformation

5.1 Gällande rätt

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen gäller ett särskilt ansvar för staten och kommunerna för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada, om skadan har vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Vad som föreskrivs om ”kommun” gäller också landsting, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet (3 kap. 2 § andra stycket).

Begreppet ”myndighetsutövning” avser beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna. Begreppet ”vid myndighetsutövning” omfattar enligt förarbetena till skadeståndslagen (prop. 1972:5 s. 502) alla sådana beslut och åtgärder som antingen självständigt utgör myndighetsutövning eller står i ett nära samband med myndighetsutövningen. Därmed innefattas åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentlighetsrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde medborgaren. Som exempel kan nämnas olika förberedande åtgärder inför ett beslut. Uttrycket innefattar också vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen. Däremot utesluts sådana skador som visserligen har uppkommit vid offentlig verksamhet men där denna verksamhet inte uppvisar några karaktäristiska offentlighetsrättsliga drag. Begreppets innebörd har prövats i flera rättsfall och finns också belyst i Justitiekanslerns skaderegleringspraxis (se betänkandet s. 101 f.).

Högsta domstolen har i några avgöranden prövat huruvida information från en myndighet har lämnats ”vid myndighetsutövning”. Ett fall, NJA 1985 s. 696 I, gällde frågan om skadeståndsansvar för staten på grund av ett felaktigt besked per telefon angående en försäkrads rätt till föräldrapenning. I det målet uttalade Högsta domstolen i sina domskäl, efter att ha beskrivit innebörden av begreppet myndighetsutövning, bl.a. följande. ”Övervägande skäl talar för att det felaktiga beskedet inte har utgjort endast en sådan allmän upplysning som faller utanför 3 kap. 2 § skadeståndslagen utan att beskedet har haft så nära anknytning till ett ärende om föräldrapenning att det måste anses ha lämnats vid myndighetsutövning.” Staten ålades därför att betala skadestånd till den skadelidande. I andra fall har utgången blivit den motsatta. I rättsfallen NJA 1985 s. 696 II, som gällde en felaktig upplysning om en fastighet som lämnats av ett gatukontor, och NJA 1987 s. 535, som gällde ett pressmeddelande från Konsumentverket som innehöll missvisande uppgifter rörande värdet av vissa lackskyddsmedel för bilar, ansåg Högsta domstolen att gjorda uttalanden saknade det erforderliga sambandet med myndighetsutövning. Det medförde att det allmänna i dessa fall gick fritt från skadeståndsskyldighet.

Även Justitiekanslern har i ett antal ersättningsärenden tagit ställning till om upplysningar från en myndighet har ett tillräckligt starkt samband med myndighetsutövning. Bland annat har prövats frågan om statens ersättningsskyldighet för felaktiga upplysningar från Riksförsäkringsverket och från försäkringskassor. Enskildas anspråk har i många sådana ärenden bifallits med hänvisning till att beskedet med hänsyn till omständigheterna måste anses ha lämnats vid myndighetsutövning. Justitiekanslern har därvid ofta åberopat rättsfallet NJA 1985 s. 696 I. I andra fall har utgången blivit den motsatta, bl.a. i ersättningsärenden som har föranletts av ofullständiga uppgifter om reglerna för föräldraförsäkringen i en av Riksförsäkringsverket utgiven broschyr. Under hänvisning till att uppgifterna inte har lämnats vid myndighetsutövning har enskilda i dessa fall vägrats ersättning.

Högsta domstolen och Justitiekanslern har i sin praxis fäst avgörande vikt vid om upplysningen i fråga har rört en konkret fråga som omedelbart kunde bli aktuell i ett ärende hos myndigheten. Om så har varit fallet har upplysningen ansetts vara lämnad vid myndighetsutövning. Däremot har information som lämnats i t.ex. broschyrer och pressmeddelanden inte ansetts vara lämnad vid myndighetsutövning.

Regeringens förslag: Staten eller en kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen av om det i det enskilda fallet finns särskilda skäl skall särskilt beaktas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnats.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att stat eller kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar upplysningar, råd eller andra meddelanden, om det inte sker som ett led i affärsverksamhet, egendomsförvaltning, undervisning, vård eller omsorg.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser anser att det allmännas skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation bör utvidgas i linje med kommitténs förslag. Många instanser avstyrker emellertid förslaget. Från såväl de instanser som tillstyrker förslaget som andra lämnas ett stort antal synpunkter på utformningen av bestämmelsen. Framför allt kritiserar att den föreslagna bestämmelsen i vissa avseenden ges ett vidsträckt tillämpningsområde i det att *all* information omfattas utan begränsningar till informationens art eller till omständigheterna när informationen lämnas m.m. Å andra sidan hävdas också att bestämmelsen i andra avseenden är för snäv, t.ex. för att den enbart avser ren förmögenhetsskada. Det påtalas också från ett flertal instanser att den undantagskrets kommittén föreslår skapar ett flertal svårbemästrade gränsdragningsproblem.

Remissutfallet innebär närmare bestämt att de flesta remissinstanserna ställer sig väsentligen bakom förslaget. Hit hör Svea Hovrätt, Rikspolisstyrelsen, Kronofogdemyndigheterna i Stockholms och Göteborgs och Bohus län, Generaltullstyrelsen, Försäkringsförbundet, Industriförbundet, Skattebetalarnas förening och Företagarnas Riksorganisation.

Ett antal remissinstanser är emellertid kritiska eller tveksamma till förslaget. Hit hör bl.a. Justitiekanslern, Patent- och registreringsverket och Riksskatteverket. Dessa myndigheter ifrågasätter *behovet* av en regel om skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation och menar att 3 kap. 2 § skadeståndslagen tillsammans med möjligheten för regeringen att bevilja ersättning *ex gratia* tillgodoser de skadelidandes intressen tillräckligt väl. Även Försäkringskassaförbundet, Regionåklagarmyndigheten i Göteborg och Datainspektionen anser att regeln är onödig.

Några remissinstanser, bl.a. Kommunförbundet och Landstingsförbundet, ifrågasätter om det är *skadeståndsrättsligt motiverat* att utvidga ansvaret för myndigheter i förhållande till vad som följer av allmänna regler om skadestånd.

En stor majoritet av remissinstanserna, också vissa av dem som ställer sig bakom förslaget, anser att *tillämpningsområdet* för en bestämmelse om skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation borde begränsas. Några av dem anser att flera slag av verksamheter borde undantas

från skadeståndsansvaret. Andra menar att skadeståndsansvaret borde begränsas till att avse t.ex. skriftlig information, information som en myndighet lämnar inom sitt eget verksamhetsområde eller information som en myndighet lämnar på eget initiativ.

Många anför att avsevärda *gränsdragningsvårigheter* kan uppkomma om skadeståndsansvaret inte längre skall vara kopplat till myndighetsutövning. I stort sett alla kritiska remissinstanser pekar på *bevisvårigheter* och anför att myndigheterna kan behöva dokumentera vilka uppgifter som lämnas.

Ett stort antal remissinstanser understryker att förslaget kan medföra en betydande *ekonomisk belastning* för myndigheterna. Flera anser att regeln kommer att leda till *minskad servicevilja* hos myndigheterna. Andra pekar på att regeln medför en *risk för privatisering* av verksamhet som bedrivs i offentlig regi.

Ett antal instanser påpekar att den skadereglering som kan följa av regeln blir en svår och *resurskrävande* uppgift.

Stockholms tingsrätt anser att det närmare bör anges vad som menas med begreppen råd, upplysningar m.m. och anger som exempel på gränsfall uttalanden om gällande rätt i en dom. Även Kammarkollegiet anser att begreppen bör preciseras och anför att ansvaret bör begränsas till att gälla upplysningar om sakförhållanden. Några instanser anser att konsekvenserna av förslaget i förhållande till patientskadelagen (1996:799) behöver belysas.

Flera efterfrågar en konsekvensanalys av förslaget.

Vid en hearing som hölls den 29 april 1997 i frågan om utformningen av en bestämmelse om det allmännas skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation förordade de flesta att det införs en särskild sådan bestämmelse. En rad synpunkter framfördes på det utsända lagförslaget, vilket återfinns i bilaga 4. Det rådde dock enighet om att förslaget var att föredra framför kommitténs.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter

Kommittén ställer frågan om det finns anledning att utvidga det allmännas ansvar generellt genom en regel i skadeståndslagen som föreskriver antingen ett rent strikt ansvar eller ett ansvar som inte förutsätter ett lika starkt samband med myndighetsutövning som den nuvarande regeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Kommittén finner efter bl.a. en inventering av olika skadefall att det inte finns något behov av att på något av dessa sätt generellt utvidga det allmännas skadeståndsansvar. Enligt kommittén bör därför det allmännas skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen även framdeles förutsätta att fel eller försummelse har begåtts och begreppet "vid myndighetsutövning" användas för att avgränsa de skadefall som omfattas av det allmännas skadeståndsansvar.

Däremot kan det enligt kommittén vara både önskvärt och befogat att inom vissa områden utvidga det allmännas skadeståndsansvar. Det gäller vissa situationer där skada orsakas av en myndighet som uppträder med den auktoritet och det ansvar som följer av myndigheters offentliga

funktion men där skadeståndsansvar enligt nuvarande regler är uteslutet på grund av att skadan inte har vållats vid myndighetsutövning.

Kommittén föreslår en ny bestämmelse i skadeståndslagen om ansvar för felaktig myndighetsinformation. Bestämmelsen ålägger staten eller en kommun att ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar upplysningar, råd eller andra meddelanden. Undantag görs dock för information som lämnas i vissa typer av verksamhet som lika gärna kan drivas i enskild regi och som saknar de kännetecken som annars karakteriserar myndighetsverksamhet.

Inte heller regeringen kan finna några skäl för att generellt utvidga det allmännas skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen. Frågan är nu om det allmännas skadeståndsansvar för fel som har begåtts av myndigheterna när av upplysningar, råd eller andra meddelanden lämnas bör utvidgas. Närmare bestämt är frågan om skadeståndsansvaret för ren förmögenhetsskada bör omfatta även sådana fall då information lämnas utan att det sker ”vid myndighetsutövning” (se föregående avsnitt). I fråga om sak- och personskada föreligger som nämnt ändå skadeståndsskyldighet vid vållande från det allmännas sida.

Tidigare överväganden

Frågan om ett utvidgat ansvar för felaktig information övervägdes i ett större sammanhang när skadeståndslagens regler om det allmännas skadeståndsansvar senast ändrades. Då angavs att det kunde vara både önskvärt och befogat att inom vissa områden utvidga det allmännas skadeståndsansvar. Det gäller t.ex., enligt vad som angavs, när skada orsakas av en myndighet som uppträder med den auktoritet och det ansvar som följer av myndigheters offentliga funktion men där skadeståndsansvar enligt nuvarande regler är uteslutet på grund av att skadan inte har vållats vid myndighetsutövning. Bland annat mot bakgrund av den debatt som hade uppstått kring skadeståndsansvaret vid felaktig myndighetsinformation övervägdes en allmän utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen. Det förslag som då övervägdes var att lagens krav på att skada skall ha vållats ”vid myndighetsutövning” skulle mildras och ersättas med uttrycket ”i samband med myndighetsutövning” (se Ds 1989:12).

I den följande propositionen (prop. 1989/90:42) framhölls bl.a. att i många fall råd, upplysningar och anvisningar inom myndigheternas verksamhetsområde har en sådan betydelse för den enskilde att det är naturligt att tala om en beroendeställning av liknande slag som den enskilde intar i förhållande till myndigheter i samband med myndighetsutövning. Vidare anfördes att skadestånd i framtiden borde kunna utgå även i vissa situationer där anknytningen till myndighetsutövning är svagare än som krävs enligt gällande rätt och att det avgörande i princip borde vara om det föreligger en sådan beroendeställning som nyss nämnts. Regeringen ansåg att en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar på det sätt som då diskuterades skulle innebära en viktig reform som torde få relativt stor betydelse i praktiken men att frågan mot bakgrund av remisskritiken, och eftersom en parlamentarisk utredning skulle komma till stånd, borde belysas närmare av kommittén (se a. prop. s. 11 f.).

Det är framför allt *den enskildes beroendeställning* i förhållande till myndigheterna som har ansetts motivera att det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning i vissa fall går längre än vad som gäller enligt allmänna regler. Samma skäl kan anföras för att låta det allmänna bära ett särskilt strängt ansvar för skador som orsakas av felaktig myndighetsinformation. Den enskilde medborgaren litar på att information från just en myndighet i regel är korrekt. Detta bottnar i att myndigheter i allmänhet anses ha en särskild auktoritet men också i att myndigheterna ofta är ensamma om att kunna ge vissa besked inom sitt verksamhetsområde.

Även i övrigt kan hänvisas till vad som brukar anföras till stöd för en särreglering av det allmännas ansvar i allmänhet (se Ds 1989:12 s. 13 f. och prop. 1989/90:42 s. 6 f.). Den enskildes *ersättningsbehov* kan sålunda vara stort, om han inrättar sig efter ett felaktigt besked från en myndighet. Vidare kan man genom att ålägga det allmänna ett skadeståndsansvar *fördela risken* för uppkomna skador och samtidigt åstadkomma *en förebyggande effekt* genom att ett något utvidgat ansvar kan uppmuntra till förbättrade rutiner hos myndigheterna och även i övrigt höja kvaliteten i verksamheten.

En vanlig invändning mot att ålägga det allmänna ett större ansvar för felaktig information är att allehanda skadeståndskrav från enskilda kan komma att riktas mot det allmänna och att det ofta är osäkert vad som har förekommit. Det kan emellertid häremot framhållas att det allmänna redan nu bär ett skadeståndsansvar för felaktig information i vissa fall och att eventuella problem inte torde ändra karaktär om ansvaret utvidgas något. Det lagstiftningsbehov som har identifierats rör dessutom ett begränsat antal fall. En utvidgning torde alltså inte medföra något större antal tillkommande skadeståndsanspråk mot det allmänna.

Av motsvarande skäl kan man inte heller med fog invända att ett utvidgat ansvar för felaktig information skapar nya problem med att avgränsa den krets av skadelidande som kan kräva ersättning. Det står visserligen klart att felaktiga upplysningar kan medföra förluster också för personer eller företag som inte direkt berörs av upplysningarna, och att det kan vara svårt att avgöra hur långt ett ansvar bör sträcka sig. Dessa svårigheter finns emellertid redan med nuvarande regler om skadestånd vid myndighetsutövning. En utvidgning av ansvaret för felaktig information skulle knappast på något mer märkbart sätt öka dessa svårigheter.

I flera remissvar har framförts att ett utvidgat skadeståndsansvar för stat och kommun skulle kunna innebära att myndigheterna blir mindre benägna att hjälpa enskilda till rätta. Regeringen delar dock inte dessa farhågor utan ser snarare, såsom sagts tidigare, att ett något utvidgat ansvar för felaktig myndighetsinformation kan få positiv inverkan genom förbättrade rutiner och höjd kvalitet. Myndigheterna kan vidare få anledning att iaktta en något större varsamhet med konkreta upplysningar till enskilda och vid osäkerhet förse upplysningarna med reservationer. Utvidgningen av ansvaret för felaktig information får då en förebyggande effekt, vilket snarast är av godo.

För ett särskilt skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation talar sålunda att man därmed inskräper vikten av att myndigheter lämnar

korrekta besked. Ett utvidgat skadeståndsansvar torde därmed samtidigt kunna medverka till att upprätthålla myndigheternas auktoritet och goda anseende. Det kan tilläggas att myndigheterna gentemot den enskilde ofta intar en ställning som kan liknas vid den som intas av någon som yrkesmässigt bistår privatpersoner och företag med rådgivning, t.ex. en advokat, en revisor eller en mäklare. Sådana rådgivare bär under vissa förutsättningar ett skadeståndsansvar för sin rådgivning (se NJA 1994 s. 532, 1997 s. 65 och Kleineman i JT 1994-95 s. 702 och 1996-97 s. 997).

På grund av det anförda delar regeringen kommitténs uppfattning att det allmännas ansvar för felaktig myndighetsinformation bör skärpas. Något generellt krav på att informationen lämnas ”vid myndighetsutövning” bör fortsättningsvis inte gälla.

Utformningen av en bestämmelse

Frågan är då hur ansvaret närmare bestämt bör avgränsas. En första fråga är därvid om det allmänna bör ansvara också när felaktig information lämnas av enskilda företag till vilka en myndighet har delegerat viss förvaltnings- eller myndighetsverksamhet. Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen gäller ett sådant utvidgat ansvar; det allmänna är skadeståndsskyldigt för fel eller försummelse ”vid myndighetsutövning i verksamhet för vilken staten eller kommunen svarar”. Därmed inbegrips sådan offentlig maktutövning som har anförtrotts enskilda, t.ex. när den obligatoriska bilkontrollen sköts av AB Svensk Bilprovning. Tanken är att det allmänna inte skall komma undan sitt ansvar för felaktig myndighetsutövning genom att verksamheten delegeras till någon annan.

Som framgått är den huvudsakliga grunden för ett utvidgat ansvar vid felaktig myndighetsinformation den auktoritet som myndigheterna har i allmänhetens ögon och den särskilda ställning som myndigheterna därmed intar. Det gör att det finns anledning att särbehandla information från *myndigheter* och sålunda behandla enskilda företag lika, oavsett på vems uppdrag de handlar.

En annan fråga är om ansvaret skall omfatta de särskilt stora skador som kan uppkomma när information från en myndighet ges stor spridning via radio, TV eller tidningar. Det kan hävdas att det för alltför långt om det allmänna får bära sådana kostnader, som ibland kan bli mycket omfattande. Skall emellertid en skadeståndsbestämmelse för felaktig myndighetsinformation fylla sin funktion, måste ansvaret gälla även i dessa fall.

Om däremot korrekt myndighetsinformation förvanskas vid spridning i massmedia, bör givetvis det allmänna inte ansvara.

Ansvaret bör vidare – vilket kommittén också föreslår – gälla oavsett om oaksamheten har förekommit hos den enskilde tjänsteman som lämnat meddelandet eller hos någon annan på det allmännas sida, t.ex. hos den som har utformat anvisningar från en centralmyndighet till lokala myndigheter.

Remissinstanserna har på flera punkter kritiserat den av kommittén föreslagna regeln. Det har särskilt framhållits att ansvaret måste begränsas och avgränsas på ett klarare sätt. Alla upplysningar – även till

synes obetydliga sådana – bör enligt kritikerna inte kunna grunda ett skadeståndsansvar. Det gäller särskilt information som inte alls berör myndighetens verksamhetsområde. Konsekvenserna av ett sådant vidsträckt ansvar är enligt kritikerna mycket svårt att överblicka.

Å andra sidan har det framförts att den av kommittén föreslagna regeln också är för snäv. Genom att vissa verksamheter (affärsverksamhet, egendomsförvaltning, undervisning, vård och omsorg) undantas anses nya, svåröverblickbara gränsdragningsproblem skapas. Det sägs vara omotiverat med en sådan begränsning med hänsyn till det grundläggande skälet för regeln, nämligen att information som härrör från just myndigheter bör vara förenad med ett särskilt skadeståndsansvar.

Regeringen har tagit fasta på kritiken. En bestämmelse bör utformas efter delvis andra riktlinjer.

I en bestämmelse om skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation bör särskilt markeras att skadeståndsansvar inte kommer i fråga i samtliga fall då en myndighet lämnar felaktig information som orsakar skada. För att det särskilda skadeståndsansvaret skall utlösas bör det krävas att det finns *särskilda skäl* för det. Sådana särskilda skäl kan vara att den enskilde har förlitat sig på ett auktoritativt besked från en myndighet och till följd därav utan egen skuld fått sin ekonomi märkbart försämrad.

Myndigheterna lämnar dagligen en stor mängd information till enskilda medborgare. Denna information är av olika slag och lämnas under mycket skiftande omständigheter. Alla felaktigheter som kan förekomma i detta enorma informationsflöde kan inte rimligen vara skadeståndsgrundande. Det finns sålunda större anledning att det allmänna skall bära ett skadeståndsansvar när en myndighet lämnar konkret och preciserad information om innehållet i föreskrifter eller andra bestämmelser än om informationen som lämnas utgörs av allmänt hållna upplysningar. Likaså finns det särskild anledning till skadeståndsansvar om uppgifterna har stor genomslagskraft och om de är ett uttryck för makt eller auktoritetsutövning. Oftast har information som lämnas av en behörig myndighet denna senare karaktär.

Normalt bör det krävas att det finns någon konkret omständighet som gör att det finns särskild anledning att i det enskilda fallet lita på att informationen är korrekt. I annat fall bör kravet på särskilda skäl för skadeståndsskyldighet sällan kunna anses uppfyllt.

För att det skall anses att det finns särskilda skäl för skadeståndsansvar bör det vidare i regel krävas att informationen inte kan fås varifrån som helst. Om t.ex. uppgiften utan problem kan kontrolleras någon annanstans av den som tagit emot den, är det en omständighet som talar mot ett skadeståndsansvar. Det har också betydelse *vem* hos en myndighet som lämnar informationen. Visserligen svarar det allmänna för information som ges oberoende av informationslämnarens tjänsteställning eller befattning vid myndigheten. Men det finns självfallet större anledning att förlita sig på information som lämnas av t.ex. en ansvarig handläggare än av en sekreterare utan ansvar för något särskilt sakområde vid myndigheten.

Av betydelse för frågan om det finns särskilda skäl för skadeståndsskyldighet är också sambandet mellan informationen och myndighetens

verksamhetsområde. Ju starkare kopplingen är, desto större skäl finns det normalt att förlita sig på uppgifterna

Av stor betydelse är också omständigheterna varunder informationen har lämnats. Har en tjänsteman t.ex. uttalat sig med stor bestämdhet om någon konkret omständighet, bör det kunna vara skadestandsgrundande om uttalandet är felaktigt. Detsamma gäller om en tjänsteman på något särskilt sätt har uttalat att de uppgifter han lämnar är korrekta eller på annat sätt ger sken av att de är kontrollerade. Är däremot informationen mer vag eller lämnas den med reservationer, bör den knappast kunna grunda skadeståndsskyldighet för det allmänna (jfr Ds 1989:12 s. 59 f. och prop. 1989/90:42 s. 15).

En annan omständighet av betydelse är hur informationslämnandet aktualiseras. Är det en myndighet som på eget initiativ lämnar konkret information, finns det större anledning att lita på uppgifternas riktighet än t.ex. om information lämnas utan tillfälle till förberedelser som svar på en fråga eller i förbigående under ett vanligt samtal. Hänsyn måste tas till om den informationslämnande tjänstemannen fått klart för sig vikten av att den information han lämnar är korrekt.

Vidare kan det t.ex. finnas större anledning att fästa sig vid substantiell information som lämnas av en myndighet med en uttalad ”expertstatus” än vid information från en myndighet med mycket vida och övergripande ramar för sin verksamhet. Det kan också vara av betydelse vilket förtroende en myndighet rent allmänt åtnjuter i samhället. Det torde t.ex. finnas särskild anledning att lita till information som en domstol lämnar i en fråga som rör domstolens verksamhetsområde.

De särskilda skäl som alltså bör krävas för ersättningsskyldighet kan vara av skilda slag. Vid bedömningen av ett enskilt fall måste man ta hänsyn till samtliga relevanta omständigheter. Det finns dock anledning att i lagtexten markera att vissa omständigheter särskilt skall beaktas. Därvid bör nämnas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnas.

Det bör framhållas att det allmänt sett finns vissa begränsningar vad gäller möjligheterna att i praktiken erhålla ersättning enligt den regel som nu föreslås. Först och främst krävs att den skadelidande kan visa att den felaktiga informationen har lämnats på grund av fel eller försummelse. Det krävs vidare i enlighet med allmänna skadeståndsrättsliga principer att den skadelidande kan föra i bevis att viss felaktig information har orsakat den påstådda skadan. Det orsakssambandet måste också vara adekvat. Det åligger också en enskild skadelidande – även det enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer – att i görligaste mån begränsa sin skada. Det kan innebära att den enskilde kan vara tvungen att kontrollera en mottagen uppgift innan han rättar sig efter den. Den skadelidande måste också styrka skadans belopp. Slutligen måste – i sista hand – domstolen övertygas om att det i det enskilda fallet finns särskilda skäl som motiverar ersättningsskyldighet. Sammantaget innebär dessa begränsningar att det ställs inte obetydliga krav på den enskilde vad gäller utredningen i ett påstått fall av skada på grund av felaktig myndighetsinformation.

Slutligen är det naturligt, som kommittén föreslår och remissinstanserna godtar, att begränsa de ersättningsskyldiga skadorna till rena förmögen-

hetsskador. Felaktig myndighetsinformation torde ytterst sällan orsaka person- eller sakskador. Att utsträcka skadeståndsansvaret till person- och sakskada skulle dessutom fordra överväganden av mer komplicerat slag.

Övrigt

Lagrådet har inte haft något att invända mot innehållet i den bestämmelse som föreslås reglera det allmännas informationsansvar. Lagrådet har emellertid haft en synpunkt på den språkliga utformningen av bestämmelsen. Regeringen har godtagit denna synpunkt (se bilaga 7 och författningskommentaren till 3 kap. 3 § skadeståndslagen).

5.3 Ikraftträdande

Den nya bestämmelsen i 3 kap. 3 § skadeståndslagen bör träda i kraft den 1 januari 1999. I enlighet med allmänna skadeståndsrättsliga principer bör den tillämpas i fråga om skadefall som inträffar efter ikraftträdandet. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta behövs inte (jfr prop. 1972:5 s. 593).

6 Vissa andra frågor som behandlats av kommittén

6.1 Ersättning för ideell skada

Regeringens bedömning: Någon ändring av gällande ordning för ersättning för ideell skada som vållats vid myndighetsutövning bör inte göras nu.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig i frågan delar flertalet kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Inom skadeståndsrätten skiljer man mellan ekonomisk och ideell skada. Vid ekonomisk skada ersätts den skadelidandes ekonomiska förlust medan avsikten vid ideell skada är att skadeståndet i stället skall kompensera det lidande eller den kränkning den drabbade har fått utstå. Lidandet eller kränkningen kan inte på samma sätt som vid ekonomisk skada direkt mätas i pengar.

Enligt skadeståndslagen kan ersättning för ideell skada utgå enligt två olika regler.

Enligt 5 kap. 1 § omfattar skadeståndsansvaret vid personskada, förutom ersättning för sjukvårdskostnader och andra utgifter samt inkomstförlust även ersättning för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan.

Enligt 1 kap. 3 § ersätts lidande som tillfogas någon genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller olaga diskriminering eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning. Ersättning enligt 1 kap. 3 § – som helt och hållet handlar om ideellt skadestånd – utges oavsett om det har uppkommit någon personskada. Däremot krävs för ersättning att ett brott av visst slag har begåtts.

Kommittén hade enligt direktiven i uppdrag att undersöka om ersättning som det allmänna skall betala till enskilda på grund av skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning bör bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse. Anledningen till uppdraget i denna del var främst att det hade förekommit kritik för att den gällande ordningen ansetts innebära att den enskilde inte fått full kompensation för sin skada vid fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Kommittén konstaterar att kritiken i den mån den handlat om otillräcklig kompensation inte enbart gällt frågan om ersättning för ideell skada utan i minst lika hög grad avsett svårigheterna att få full ersättning för ekonomisk skada. Kommittén noterar att det egentliga syftet med att på vissa områden införa lagregler om ersättning för ideell skada varit att åstadkomma en önskad nivå på ersättningen för ekonomisk skada. Kommittén vill inte förorda en sådan metod när det gäller det allmännas skadeståndsansvar. Regeringen delar uppfattningen att utgångspunkten för regleringen bör vara att ersättning för ideell skada skall avse skador som inte är av ekonomiskt slag och som inte i egentlig mening kan värderas i ekonomiska termer.

Vidare diskuterar kommittén om rätten till ersättning för ideell skada på grund av myndighetsåtgärder bör utvidgas jämfört med bestämmelserna i 1 kap. 3 § skadeståndslagen. Kommittén konstaterar att det inte finns något hinder mot att enligt dessa bestämmelser bevilja ersättning för ideell skada till den som blir kränkt av ett tjänstefelsbrott. Vidare gör kommittén bedömningen (se s. 265) att de fall där ett ansvar för ideell skada bör kunna utkrävas vid myndighetsutövning i allt väsentligt ryms under 1 kap. 3 § skadeståndslagen. Det gäller särskilt om bestämmelsen utvidgas på det sätt som Kommittén för ideell skada föreslår i betänkandet SOU 1992:84.

Slutligen avvisar kommittén möjligheten att föra in en rätt till ersättning för ideell skada i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. En sådan reglering skulle enligt kommittén kunna uppmuntra till processer om bagateller.

Regeringen gör även i nu angivna delar samma bedömningar som kommittén. Slutsatsen är att sådan ideell skada som kan uppkomma vid myndighetsutövning inte bör särregleras utan även fortsättningsvis bedömas enligt de allmänna bestämmelserna om ideell skada. På särskilda områden kan dock särregler vara motiverade (jfr förslaget att lidande skall ersättas enligt reglerna om strikt ansvar för staten vid frihetsberövande, se avsnitt 4.4).

Slutligen bör påpekas att frågan om en allmän reform av bestämmelserna om ideell skada för närvarande bereds i Justitiedepartementet

6.2 Ansvar för skador orsakade av datafel

Regeringens bedömning: Nuvarande ordning behöver inte ändras.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Datainspektionen anser att rådande förhållanden inte är tillfredsställande i det att skadestånd enligt datalagen kan utgå på grund av att ett statsmaktsregister innehåller oriktiga uppgifter men inte till följd av att en uppgift lämnas ut i strid mot föreskrifter som statsmakterna meddelat för detta register. I övrigt instämmer remissinstanserna i huvudsak i kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: I datalagen (1973:289) och vissa andra lagar finns särregler som omfattar skador som vållas en enskild person genom att ett ADB-baserat personregister innehåller oriktiga eller vilseledande uppgifter om honom. Om den skadelidande är någon annan än en enskild person eller om datafelet inte beror på en oriktig uppgift i ett personregister, är det inte datalagen som reglerar den enskildes rätt till ersättning på grund av datafelet. I stället får i regel skadeståndslagen tillämpas.

Enligt direktiven hade kommittén att överväga på vilket sätt den ökade datoriseringen och datorberoendet hos myndigheter bör inverka på det allmännas ansvar för skador som vållas enskilda i samband med myndighetsutövning. Vidare hade kommittén att undersöka om bestämmelsen om det allmännas ansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen ger enskilda tillfredsställande skydd också vid datafel och om det finns anledning att göra några ändringar i den särreglering som i dag finns på området.

Vad som sålunda diskuterades av kommittén och som skall övervägas här är 1) om datalagens (23 §) skadeståndsregel bör ändras, 2) om det behövs en utvidgning av det specialreglerade ansvaret och 3) om den aktuella bestämmelsen i skadeståndslagen som reglerar ersättning för datafel (3 kap. 2 §) bör ändras för att vara bättre anpassad till datafel. När det gäller datalagen bör nämnas att Datalagskommittén i sitt betänkande Integritet Offentlighet Informationsteknik (SOU 1997:39) föreslår en ny persondatalag innehållande en skadeståndsbestämmelse (43 §) som, bl.a. på grund av EG:s dataskyddsdirektiv, i viss mån avviker från den nuvarande bestämmelsen i datalagen (se SOU 1997:39 s. 25 och 432 f.) På grundval av kommitténs förslag har regeringen till riksdagen överlämnat ett förslag till en personuppgiftslag (prop. 1997/98:44). Där finns en skadeståndsbestämmelse i 48 § (se a. prop. s. 105 f. och 143 f.). Lagen föreslås träda i kraft den 24 oktober 1998.

Erfarenheterna av tillämpningen av 23 § datalagen är begränsade eftersom antalet skadeståndsärenden varit litet. De flesta ersättningskrav har riktats mot staten och slutligen reglerats av Justitiekanslern. Justitiekanslern har tillämpat datalagens bestämmelse när förutsättningar för det har varit för handen. Jämfört med skadeståndslagens reglering har det

varit till fördel för den enskilde eftersom Justitiekanslern inte har behövt utreda vållande frågan.

En annan omständighet som har bidragit till att framställda ersättningskrav i regel har beviljats är den vida tolkning som getts begreppet personregister i datalagen.

När det gäller kravet att skadan skall ha tillfogats genom att ett personregister innehåller oriktig eller missvisande uppgift kan konstateras att tolkningen också här varit generös mot den enskilde.

Datalagens särskilda skadeståndsregler är tillkomna i syfte att skydda enskilda som drabbats av integritetskränkningar genom fel i databaserade personregister. Enligt regeringens mening fungerar reglerna väl i dag. Regeringen kommer därför till samma slutsats som kommittén, nämligen att någon utvidgning eller annan förändring av ansvaret i detta sammanhang inte är motiverad. Regeringen förslår dock i prop. 1997/98:44 vissa förändringar jämfört med vad som gäller i dag beträffande skadestånd vid datafel.

Nästa fråga att ta ställning till är om det behövs en utvidgning av det specialreglerade ansvaret. Ett sådant finns bl.a. i lagen (1973:98) om inskrivningsregister, i fastighetsbildningslagen (1970:988) och i lagen (1984:649) om företagshypotek.

Medan datalagen kommit till för att värna den enskildes integritet och dess skadeståndsregler för att ge den enskilde möjlighet att få kompensation för lidande, har de nämnda specialreglerna i huvudsak en annan inriktning. De har tillkommit för att stärka tilltron till sådana registeruppgifter som utgör grunden för viktiga ekonomiska beslut och som lätt kan orsaka stora ekonomiska skador, om de visar sig vara felaktiga. Även i tiden före ADB-teknikens införande har det inom dessa områden funnits särskilda skadeståndsregler för att i omsättningens intresse garantera registrens riktighet.

De specialregler som finns dag har inte utsatts för någon särskild kritik utan synes fungera tillfredsställande. Det har inte framkommit något behov av ändring av dessa regler. Regeringen gör här samma bedömning som kommittén. Någon ändring av det specialreglerade ansvar som finns i olika fall är sålunda inte påkallad.

Utanför datalagens och övriga specialreglers tillämpningsområde betalas ersättning för skada på grund av datafel, om skadan vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning (3 kap. 2 § skadeståndslagen). En tillämpning av skadeståndslagen kräver vid datafel liksom annars att det har förekommit fel eller försummelse. I första hand har man därvid i åtanke att någon myndighetsanställd person gör sig skyldig till något fel. Datafel torde i de allra flesta fall, som kommittén påpekar, kunna återföras på någon enskild person. Det kan t.ex. röra sig om ett felkonstruerat program eller felaktig inmatning av uppgifter. Men det kan också förekomma datafel som inte omedelbart kan skyllas på någon person hos myndigheten. Det kan t.ex. ha uppkommit något tekniskt fel på datorn. I dessa fall är det mindre närliggande än vid "mänskliga" fel att tala om fel eller försummelse. Med den stränga vållandebedömning som kan antas förekomma i dessa sammanhang kan ett ansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen i regel åläggas i dessa fall. Det allmännas

generella ansvar för datafel enligt gällande rätt är sålunda tämligen strängt.

Det sagda talar med betydande styrka mot en generell särreglering av det allmännas ansvar för datafel. Även rättssystematiska överväganden talar mot en sådan särreglering. Det framstår inte som rimligt att ha olika skadeståndsregler beroende på om en skada orsakas av datateknik eller exempelvis teleteknik eller annan avancerad teknik. Det finns inte heller några tecken på att risken för fel vid användande av datateknik skulle vara större än i andra fall.

Sammantaget anser regeringen – liksom kommittén och de flesta remissinstanser – att det inte finns skäl att införa några särskilda bestämmelser om det allmännas ansvar för datafel utöver de som redan finns.

6.3 Ersättning för rättegångskostnader

Regeringens bedömning: Några ändringar vad gäller ersättningsansvaret för rättegångskostnader bör inte genomföras.

Kommittens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i huvudsak i kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Bestämmelser om ersättning för rättegångskostnader i allmän domstol finns i rättegångsbalken. I tvistemål är huvudregeln att den förlorande parten åläggs att svara för den vinnande partens kostnader. Detsamma kan sägas gälla även i brottmål, även om kostnadsansvaret för en tilltalad är begränsat med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden. Från huvudregeln görs undantag i familjemål och andra s.k. indispositiva mål, dvs. mål där parterna inte kan träffa förlikning utan måste få frågan prövad i domstol. I dessa mål är det vanligt att vardera parten får stå för sina egna kostnader. I domstolsärenden där två eller flera enskilda är motparter till varandra kan domstolen enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden (32 §) tillämpa rättegångsbalkens tvistemålsregler när ansvaret för rättegångskostnader skall bestämmas. Frågan om kostnadsansvaret i domstolsärenden i vilka en enskild part står mot en allmän är inte reglerad i lagen.

I förvaltningsprocessen gäller inte som i allmän domstol någon huvudregel om ersättningsskyldighet för förlorande part och rätt till ersättning för vinnande part. Förvaltningsprocesslagen (1971:291) innehåller över huvud taget inte några bestämmelser i frågan. På vissa områden finns det dock särbestämmelser. Ett viktigt exempel är regleringen i lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt m.m. (1989 års ersättningslag) En enskild part kan i ett skattemål under vissa förutsättningar, bl.a. om han vinner målet, tillerkännas ersättning för sina rättegångskostnader (se 3 §).

I diskussionen om det allmännas skyldighet att ersätta enskilda motparter för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen har två alternativ utkristalliserats. Det ena, det s.k. processuella alternativet, innebär att frågan regleras just som en fråga om rättegångskostnader. Det andra alternativet, det s.k. skadeståndsrättsliga alternativet, innebär att man låter ansvaret inträda huvudsakligen inom ramen för ett skadestånds-

system. Kommittén anser att det i första hand är det processuella alternativet som bör tillämpas. Det alternativet har också använts i flera sammanhang, senast när 1989 års ersättningslag reformerades per den 1 juli 1994 (se prop. 1993/94:151 s. 129 f.).

Frågan om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen bör enligt regeringens uppfattning främst ses som just en rättegångskostnadsfråga och inte som en skadeståndsfråga. Det s.k. processuella alternativet bör alltså ha ett företräde. Det är då naturligt att frågan får behandlas i ett annat sammanhang. Regeringen avser att ta upp saken i samband med en genomgång av vissa förvaltningsprocessuella frågor. Det överensstämmer med regeringens ställningstagande vid tillkomsten av ärendelagen (se prop. 1995/96:115 s. 118).

I betänkandet (s. 296 f.) tas också frågan upp om möjligheterna att få ersättning i ett skaderegleringsärende som handläggs av Justitiekanslern. Kommittén föreslår därvid vissa ändringar i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. Den av kommittén behandlade frågan har emellertid redan fått sin lösning i och med att nämnda kungörelse den 1 januari 1996 ersattes av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten (14 §).

7 Kostnadmässiga konsekvenser

Kommittén betonar svårigheterna att göra några säkra beräkningar om kostnadseffekterna av dess förslag men bedömer att förslagen kommer att medföra ökade kostnader för det allmänna. Kostnadsökningen uppskattas till 10-12 mkr årligen. Den kommer till största delen att få bäras av staten. Vissa remissinstanser yppar farhågor för att ett utvidgat skadeståndsansvar kan komma att medföra större kostnader för det allmänna än kommittén antar. I anledning härav bör det framhållas – som redovisas i betänkandet – att farhågor om stora kostnadsökningar i samband med utvidgningar av det allmännas skadeståndsansvar i tidigare sammanhang inte har besannats. Det gäller bl.a. när skadeståndslagen infördes år 1972 och när standard- och passivitetsreglerna slopades år 1989.

De utvidgningar som föreslås i propositionen är inte lika långtgående som de som kommittén föreslår. Beträffande den nya lagen om ersättning för skador som orsakas vid vissa myndighetsåtgärder är det främst den nya bestämmelsen om ersättning när laglig våldsansvändning orsakar skador som kan medföra ökade kostnader av någon betydelse. Dessa beräknas av kommittén till högst 1 mkr, varav övervägande delen kommer att belasta polisen.

Den ändrade bestämmelsen om ersättning för frihetsinskränkningar som i efterhand visar sig oriktiga, kan komma att medföra vissa kostnader, dels för betalning av ersättningsbelopp, dels för att utreda de ärenden där krav om ersättning framställs. Eftersom vårt förslag avviker från kommitténs saknas beräkningar av vad det kan komma att röra sig om för tillkommande kostnader. Det finns dock anledning att tro att antalet tillkommande ärenden inte blir särskilt stort. Dessutom kan man med tanke på bestämmelsens restriktiva utformning anta att ersättning inte

kommer att behöva betalas i mer än ett fåtal ärenden. Kostnaderna kan därför inte antas bli särskilt märkbara i anledning av den nu diskuterade utvidgningen. Det går emellertid inte att helt bortse från de farhågor som har framförts om att bestämmelsen kommer att innebära ett inte obetydligt merarbete för berörda myndigheter. Regeringen avser därför att särskilt noga följa utvecklingen efter det att bestämmelsen har trätt i kraft. I detta sammanhang skall nämnas att regeringen avser att återkomma till frågan vilken myndighet som skall handlägga ersättningsärendena enligt den nya lagen. Mycket talar för att Rikspolisstyrelsen (RPS) bör åläggas ansvaret för handläggningen i de fall någon har frihetsberövats av polisen.

Den nya bestämmelsen i skadeståndslagen om ett skadeståndsansvar för det allmänna för felaktig myndighetsinformation kan också komma att medföra ökade kostnader. Kommittén antar emellertid att dess förslag i den delen inte kommer att få några märkbara negativa samhälls-ekonomiska konsekvenser.

Ökade kostnader kan i detta sammanhang vara av två slag, dels ökade utgifter för skadestånd, dels kostnader för att reglera skadeärenden och i vissa fall föra talan vid domstol.

Det finns flera skäl bakom svårigheten att ange om de förslag som nu lämnas kommer att medföra några ökade kostnader och i så fall att beräkna ökningen. Först kan konstateras att det inte finns någon samlad statistik över hur mycket resurser hos staten och kommunerna som går åt till att hantera skadeståndsärenden och betala skadestånd. Ett undantag är de kostnader som staten har för att betala ersättningar enligt LEF. Dessa uppgick till ungefär 12,5 mkr för år 1996. Hur mycket staten betalar i ersättning i form av skadestånd i övrigt finns det inte några samlade uppgifter om. Enskilda kommuner tycks, enligt kommittén, inte skilja ut ersättningskrav varför det är svårt att finna uppgifter om kommunernas kostnader i deras räkenskaper. Det är också svårt att ange hur många nya skadefall som kan bli följderna av nu aktuella utvidgningar. Det är osäkert dels hur många fall som rent faktiskt kan komma till, dels i vilken utsträckning krav kommer att framställas.

Förslaget om ett skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation berör också kommunerna. Hur stor kostnadsökning som kan drabba kommunerna är inte möjligt att ange, än mindre konsekvenserna för varje enskild kommun.

I sammanhanget finns det anledning att framhålla att de förslag som nu lämnas bör medföra att myndigheterna och kommunerna ser över sina rutiner vad gäller lämnandet av information. En sådan översyn och ett ökat kostnadsmedvetande ligger – vad gäller de statliga myndigheterna – väl i linje med den riskanalys varje myndighet enligt 3 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering skall göra. Om effekterna i efterhand kan konstateras medföra mer än mycket begränsade kostnadsökningar för kommunerna kommer regeringen att ta upp detta för reglering enligt finansieringsprincipen.

Slutligen bör framhållas att de eventuella kostnader som kan följa med förslagen är starkt motiverade ur ett skadeståndsrättsligt perspektiv. Om man konstaterar att någon – ett privat eller allmänt subjekt – bör bära ett skadeståndsansvar för viss verksamhet eller vissa åtgärder, är det inte

rimligt att hänvisa till bristande resurser för ansvarsbefrielse. Enskilda medborgare eller företag kan inte undgå ansvar med hänvisning till att de saknar resurser. Det vore närmast stötande om det allmänna skulle kunna undgå att bära ett väl motiverat skadeståndsansvar med en hänvisning till kostnaderna.

Ett utslag av detta synsätt är att regeringen i bland har beslutat om ersättning ex gratia för skador på grund av lagenliga myndighetsingripanden. Regeringens förslag minskar behovet av sådana ersättningsbeslut.

Sammanfattningsvis går det inte att komma ifrån att det finns en risk för ökade kostnader. Risken för ökade kostnader vad avser ersättning vid lagenliga och korrekta myndighetsingripanden har, som nämnts, av kommittén beräknats till 1 mkr. Den ökningen berör huvudsakligen polisen och inte alls kommunerna. Kostnaderna för den utvidgade ersättningsmöjligheten vid kortvariga frihetsberövanden kan förväntas bli blygsam, allra högst en halv miljon kronor. Kostnadsökningen för det utvidgade informationsansvaret är svår att bedöma. Kommittén antar att dess förslag i den delen inte kommer att få några märkbara negativa samhälls-ekonomiska konsekvenser. Regeringens förslag kan genom kravet på särskilda skäl för ansvar sägas vara snävare än kommitténs och därför inte innebära en lika stor risk för kostnadsökningar.

Det finns därför anledning att anta att de samlade förslagen medför endast begränsade kostnadsökningar. Det gäller såväl för staten som för kommunerna. Det rör sig om belopp som för statens del skall finansieras inom berörda departements utgiftsområdes ramar.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Lagen är ny. Den ersätter lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF). I sak motsvarar den nya lagen till största delen LEF. För att det inte i någon större utsträckning skall vara nödvändigt att studera förarbeten till LEF vid tillämpningen av den nya lagen har författningskommentaren här utformats så att den väsentligen står på egna ben. Det betyder att stora delar av specialmotiveringen till LEF när den lagen kom till och till senare ändringar i den har förts över till denna författningskommentar i huvudsak oändrade. Ibland förekommer emellertid hänvisningar till tidigare förarbeten, som alltjämt äger giltighet.

1 §

Denna lag gäller ersättning från staten för skador som orsakas av frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i LEF, anges lagens tillämpningsområde. Paragrafen motsvarar 1 § i kommitténs lagförslag.

Överväganden i denna del finns i avsnitt 4.2. Paragrafen har formulerats i enlighet med Lagrådets förslag.

I paragrafen sägs att lagen gäller skador som orsakas av frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Vilka tvångsåtgärder som avses preciseras i 2–5 och 8 §§. Det gäller dels beslut om vissa frihetsinskränkningar, dels användandet av visst lagligt myndighetsvåld. Det framgår vidare att ersättning i förekommande fall skall betalas av staten. Det gäller även om skadan skulle vara orsakad av en myndighetsåtgärd beslutad av en kommun. Om någon t.ex. tvångsomhändertas för psykiatrisk vård efter beslut av en läkare vid ett landstingssjukhus, kan 5 § bli tillämplig. Eventuell ersättning skall alltså i så fall betalas av staten. Det överensstämmer med gällande rätt.

Det bör anmärkas att lagens ersättningssystem är ett system för sig. Det suppleras inte av skadeståndslagens allmänna bestämmelser om exempelvis skadeståndets bestämmande och jämkning i den meningen att bestämmelserna skall tillämpas för att fylla ut lagen. Däremot kan det ibland finnas anledning att tillämpa skadeståndslagen analogt när den förevarande lagen saknar reglering. Även allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser kan på motsvarande sätt komma till användning.

Däremot gäller skadeståndslagen *vid sidan om* denna lag (jfr prop. 1974:97 s. 141 och 148). Det har i första hand betydelse i fråga om den grundläggande regeln i 3 kap. 2 § SkL om det allmännas skadeståndsansvar för skador orsakade vid myndighetsutövning. I ett enskilt fall kan det förekomma att såväl 3 kap. 2 § SkL som bestämmelserna i denna lag är tillämpliga. Den enskilde kan då åberopa den lag som är mest gynnsam för honom. Skulle någon annan än staten vara skadeståndsskyldig, t.ex. en kommun, kan alltså den skadelidande vända sig antingen mot staten enligt denna lag eller mot kommunen enligt skadeståndslagen.

Att staten, i den mån ersättning betalas enligt denna lag, övertar den skadelidandes eventuella rätt till skadestånd mot exempelvis en kommun framgår av 10 §.

2 §

Den som har varit häktad på grund av misstanke om brott har rätt till ersättning,

1. om det meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks,

2. om det för en viss del av brottsligheten meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks, och det är uppenbart att frihetsinskränkningen inte skulle ha beslutats endast för den övriga brottsligheten,

3. om något brott i domen hänförs till en mildare straffbestämmelse och det är uppenbart att frihetsinskränkningen vid en sådan bedömning inte skulle ha beslutats,

4. om beslutet om frihetsinskränkning efter överklagande eller överprövning upphävs eller ersätts av ett beslut om en mindre ingripande åtgärd, eller

5. om beslutet om frihetsinskränkning undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som på grund av misstanke om brott har varit anhållen under minst 24 timmar i sträck. Den som har utsatts för en sådan frihetsinskränkning har också rätt till ersättning, om beslutet om anhållande upphävs efter avslag på en häktningsframställning.

Vad som sägs i första stycket 1, 2, 4 och 5 gäller också den som på grund av misstanke om brott under minst 24 timmar i sträck har varit underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet, intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar av befälhavare på fartyg eller luftfartyg.

Paragrafen motsvarar närmast 1 § LEF och 2 § kommitténs lagförslag. Ändringarna i förhållande till LEF är mestadels av lagteknisk art. Överväganden i denna del finns i avsnitt 4.3.

I paragrafen regleras ersättningsansvaret i de fall någons frihet har inskränkts på grund av att någon straffprocessuell åtgärd har använts mot honom. Sålunda omfattas beslut om frihetsinskränkning i form av häktning, anhållande, reseförbud, anmälningsskyldighet, intagning för rättspsykiatrisk undersökning samt förvarstagande av befälhavare på fartyg eller luftfartyg. Uppräkningen är uttömmande (jfr dock 3 §).

I paragrafens *första stycke* regleras rätten till ersättning för den som har varit häktad på grund av misstanke om brott. Hur lång tid vederbörande har varit häktad har ingen betydelse för rätten till ersättning. Däremot har häktningstiden betydelse när storleken på ersättningen skall bestämmas.

I *första punkten* anges att en person som har varit häktad är ersättningsberättigad, om han sedermera frikänns från ansvar för de brott som legat till grund för häktningen. Detsamma gäller om åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks. Rätten till ersättning finns även om häktningsbeslutet i sig är helt oantastligt. Anledningen till den frikännande domen, avvisnings- eller avskrivningsbeslutet eller beslutat att lägga ned förundersökningen saknar betydelse. Det innebär att den frikände är berättigad till ersättning även om brottsmisstankar mot honom alltså skulle bestå (jfr dock 13 §).

Andra punkten motsvarar i sak helt 1 § andra stycket LEF (jfr prop. 1979/80:121 s. 13). Här anges att ersättningsskyldighet uppkommer i vissa fall om den häktade fälls till ansvar endast för viss brottslighet. Om det för viss del av brottsligheten meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks, uppkommer ersättningsskyldighet om det är uppenbart att frihetsinskränkningen inte skulle ha beslutats endast för den övriga brottsligheten. Om t.ex. den misstänkte är häktad såsom på sannolika skäl misstänkt för grov misshandel och snatteri men fälls till ansvar för enbart det senare brottet, kan regeln i denna punkt bli tillämplig. I det fallet kan det nämligen – vilket krävs – vara uppenbart att enbart snatterimisstankarna inte skulle ha medfört häktning.

Bestämmelsen innebär alltså att det i efterhand måste göras en bedömning av om den återstående brottslighet som den skadelidande misstänks för är av sådan art och sådant allvar att den ensam skulle ha medfört frihetsinskränkningen. Det gäller med andra ord att sätta sig in i hur den myndighet som beslutade frihetsinskränkningen skulle ha ställt

sig, om den brottslighet som senare har fallit bort över huvud taget inte hade varit med i bilden när beslutet fattades. Ersättning skall lämnas endast om det är uppenbart att frihetsinskränkningen då inte skulle ha beslutats.

Efterhandsprövningen avser inte bara beskaffenheten av den återstående brottsligheten, utan hänsyn måste också tas till andra omständigheter. Rätten till ersättning kan sålunda vara utesluten, om det kan antas att den misstänkte – trots att ett eller flera häktningsgrundande brott har fallit bort – ändå skulle ha häktats med stöd av de särskilda häktningsgrunderna i 24 kap. 1 § andra stycket eller 2 § rättegångsbalken. Det kan också inträffa att den återstående brottsligheten visserligen inte skulle ha medfört t.ex. häktning men däremot någon annan form av frihetsinskränkning, t.ex. reseförbud. I ett sådant fall har den misstänkte rätt till ersättning, men jämkning av ersättningen med stöd av 6 § tredje stycket kan komma i fråga.

I *tredje punkten*, som i sak överensstämmer med 1 § tredje stycket LEF, anges att ersättningsskyldighet uppkommer om någon häktad fälls till ansvar men brottet hänförs till en mildare straffbestämmelse och det är uppenbart att frihetsinskränkningen vid en sådan mildare bedömning inte skulle ha beslutats. Antag att en person häktas som på sannolika skäl misstänkt för mord och sedermera fälls till ansvar för vållande till annans död. I ett sådant fall kan det vara uppenbart att häktningen inte skulle ha beslutats, om man från början bedömt gärningen som vållande till annans död.

I fråga om den efterhandsprövning som skall göras enligt denna punkt hänvisas till vad som anförts ovan angående andra punkten (jfr prop. 1979/80:121 s. 14).

I vissa fall kan det bli aktuellt att tillämpa andra och tredje punkten i kombination. Ett exempel är att frihetsinskränkningen har avsett flera brott och att frikännande dom meddelas för något av dem, medan brottsligheten i övrigt bedöms enligt en mildare straffbestämmelse.

I *fjärde punkten* föreskrivs att en häktad person är ersättningsberättigad, om häktningsbeslutet upphävs efter överklagande eller överprövning eller ersätts av en mindre ingripande åtgärd. Den vanligaste situationen är att tingsrätten har beslutat att häkta en person men hovrätten försätter honom på fri fot. Bestämmelsen är också tillämplig om tingsrättens häktningsbeslut inte överklagas särskilt, utan beslutet överklagas enbart i samband med att tingsrättens fällande dom överklagas. Om hovrätten i ett sådant fall försätter den tilltalade på fri fot, är denne alltså ersättningsberättigad enligt denna bestämmelse. Detsamma gäller om hovrätten upphäver häktningsbeslutet men ersätter det med ett beslut om t.ex. reseförbud. Bestämmelsen i denna punkt är tillämplig även om hovrätten i de anförda exemplen skulle fälla vederbörande till ansvar för det brott som föranlett häktningen. Då kan dock ersättningen sättas ned enligt 6 § fjärde stycket (se författningskommentaren till det lagrummet).

Bestämmelsen i denna punkt är däremot inte tillämplig om tingsrätten har beslutat att häkta en person men efter någon tid upphäver beslutet och försätter den misstänkte på fri fot. En sådan person kan emellertid vara berättigad till ersättning enligt någon av de övriga punkterna i detta stycke. Till skillnad mot vad som gäller enligt 1 § första stycket 4 LEF

omfattar denna punkt inte det fallet att ett beslut om häktning skulle upphävas efter anlitan­de av ett särskilt rättsmedel. Särskilda rättsmedel har inte någon praktisk betydelse i detta sammanhang.

I *femte punkten* föreskrivs att en häktad person är ersättningsberättigad, om frihetsberövandet undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning. Bestämmelsen i denna punkt är tillämplig när det har förekommit ett rättegångsfel vid beslut om någons häktande.

I *andra stycket* regleras anhållandefallen. Här föreskrivs att vad som sägs i första stycket också gäller den som har varit anhållen under minst 24 timmar i sträck. Dessutom föreskrivs att den som har varit anhållen under minst 24 timmar i sträck är berättigad till ersättning om beslutet om anhållande upphävs genom avslag på en häkt­ningsframställning.

I *tredje stycket* föreskrivs att vad som gäller vid häktning enligt första stycket 1, 2, 4 och 5 gäller även vid vissa andra beslut om frihetsinskränkningar. Det som omfattas är reseförbud, anmälningsskyldighet, intagning för rättspsykiatrisk undersökning och förvarstagande av någon efter beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg (jfr prop. 1974:97 s. 58 f. och 81 f. samt prop. 1980/81:201 s. 47).

Som en generell förutsättning enligt andra stycket krävs att frihetsinskränkningen varat minst 24 timmar.

Ersättningsrätten enligt denna paragraf är inte beroende av att det senare beslutet är grundat på samma omständigheter som förelåg vid tiden för det ursprungliga beslutet. En person som har varit häktad är således berättigad till ersättning enligt bestämmelserna i paragrafen, även om det senare beslutet skulle grundas på nytillkomna omständigheter.

Ersättning som någon är berättigad till enligt denna paragraf kan jämkas med stöd av bestämmelserna i 6 §.

3 §

Bestämmelserna i 2 § tillämpas också då någon på grund av en svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande eller utlämning för brott har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande utomlands.

I 2 § ges en uttömmande uppräknin­g av vilka beslut om frihetsinskränkning som kan grunda rätt till ersättning enligt lagen. Vad som avses är häktning m.m. beslutad av svenska myndigheter enligt svensk lag. Bestämmelserna i 2 § möjliggör således inte att någon tillerkänns ersättning på grund av att vederbörande utomlands har varit berövad friheten genom beslut där.

I denna paragraf – som kompletterar 2 § – föreskrivs att även en person som har varit berövad friheten utomlands kan vara ersättningsberättigad enligt denna lag. Paragrafen motsvarar helt 1 a § LEF och 3 § kommitténs lagförslag.

Det krävs att frihetsberövandet på närmare beskrivet sätt har initierats av en svensk myndighet. Har således någon varit frihetsberövad på grund av en svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande eller utlämning för brott, är vederbörande berättigad till ersättning enligt lagen i enlighet med vad som föreskrivs i 2 § (jfr prop. 1979/80:121 s. 9 f. och 14).

Även ersättning enligt denna paragraf kan jämkas med stöd av 6 §.

4 §

Den som har avtjänat fängelsestraff eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

I paragrafen regleras ersättningsrätten för den som har avtjänat viss straffrättslig påföljd. De frihetsinskränkningar som omfattas av paragrafen är fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och intagning för rättspsykiatrisk vård. Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 § LEF (se prop. 1974:97 s. 56 f. och 85 f.) och 4 § kommitténs förslag. Utegångsförbud enligt lagen (1986:644) om disciplinförseelser för krigsmän m.m., som enligt gällande rätt regleras i 2 § LEF, regleras numera i 5 §.

Rätt till ersättning kräver ett avgörande av en högre instans. Det framgår av orden ”efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel”. Att ett fängelsestraff i ett senare mål undanröjs med tillämpning av 34 kap. 1 § första stycket 3 brottsbalken berättigar inte till ersättning.

Om högre rätt undanröjer en lägre rätts dom och återförvisar målet till den lägre rätten eller hänvisar det till en annan underrätt, kan den högre rättens beslut inte utlösa ersättningsrätt. Frågan om ersättning blir då i stället beroende av innehållet i det avgörande som meddelas efter det att det återförvisade eller hänvisade målet har tagits upp och avdömts. I de fall en dom har undanröjts utan att målet samtidigt har återförvisats eller hänvisats, får däremot undanröjandet anses ha medfört ett avgörande i sak. Förutsättningar för ersättningsrätt finns då.

Rätt till ersättning finns vidare om någon avtjänat ett fängelsestraff och den dom vari fängelsestraffet ådömts efter t.ex. resning ersätts av en dom på villkorlig dom. Den nya domen innebär då att en mindre ingripande påföljd har ådömts.

Inte sällan kan det inträffa att en ny dom innebär ett frihetsberövande av samma art som verkställdes enligt en tidigare dom men att tiden för frihetsinskränkningen förkortas. Den nya domen innebär även då att en mindre ingripande påföljd ådöms. Ersättning skall då betalas enligt denna paragraf i den mån det verkställda frihetsstraffet har pågått längre tid än som skulle blivit följden enligt den nya domen.

Ibland kan svårigheter uppstå när två domar som avser flera brott skall jämföras. Det kan t.ex. inträffa att en person döms för två brott till gemensamt fängelsestraff och att han avtjänar straffet. Efter resning blir han frikänd för det ena brottet, medan ett nytt fängelsestraff fastställs för det andra. I en sådan situation finns rätt till ersättning för den överskjutande tiden, om verkställigheten på grund av den första domen har varat längre än den tid som bestämts för det nya straffet.

Det kan bli aktuellt att tillerkänna en person ersättning såväl enligt denna paragraf som enligt 2 §. Om t.ex. någon som varit häktad och avtjänat fängelsestraff sedermera blir frikänd, kan ersättning för häknings-

tiden betalas enligt 2 § och ersättning för straffverkställigheten enligt denna paragraf.

Ersättning enligt paragrafen kan jämkas med stöd av 6 §.

5 §

Den som har varit berövad friheten till följd av beslut vid myndighetsutövning utan att ha rätt till ersättning enligt 2–4 §§ har rätt till ersättning, om det står klart att beslutet vilade på felaktiga grunder och därför var oriktigt.

Skälen för paragrafen, som närmast motsvarar 3 § LEF, har behandlats i avsnitt 4.3. Jfr 5 § kommitténs förslag.

Paragrafen innehåller regler om skadeståndsansvar för staten vid frihetsberövanden som inte ersätts enligt 2–4 §§. Den gäller såväl judiciella som administrativa frihetsberövanden. Att judiciella frihetsberövanden omfattas är en nyhet jämfört med vad som gäller enligt LEF. Det innebär t.ex. att den som har blivit gripen (se 24 kap. 7 § RB) kan få ersättning enligt paragrafen (jfr betänkandet s. 188 och prop. 1974:97 s. 87 f.). Detsamma gäller den som har varit anhållen i mindre än 24 timmar. Exempel på administrativa frihetsberövanden är olika former av tvångsvård, t.ex. enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Alla ingrepp till följd av ett beslut vid myndighetsutövning som berövar den enskilde friheten omfattas. Paragrafen är inte tillämplig på sådana frihetsinskränkningar som inte utgör frihetsberövande. Begreppen frihetsberövande resp. frihetsinskränkning beskrivs i avsnitt 4.1 (se också SOU 1972:73 s. 134 f., jfr prop. 1974:97 s. 62 och 87 f.).

Ersättningsskyldighet enligt paragrafen inträder om det står klart att frihetsberövandet vilade på felaktiga grunder och därför var oriktigt. Med det avses här att en efterhandskontroll klart visar att beslutet med hänsyn till de omständigheter som då har blivit kända inte borde ha fattats om omständigheterna varit kända vid beslutstillfället. Det behöver inte ha begåtts något fel när beslutet fattades. I detta hänseende går alltså statens ansvar längre än ansvaret för fel eller försummelse vid myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Kravet att beslutet skall ha vilat på felaktiga grunder innebär däremot en skärpning av ansvarsförutsättningarna.

Kravet att det skall stå klart att åtgärden skall ha vilat på felaktiga grunder innebär att rätten till ersättning enligt bestämmelsen skall bedömas restriktivt. Bestämmelsen är avsedd enbart för helt klara fall där grunden för åtgärden på ett iögonenfallande sätt framstår som felaktig. Om en gripen person släpps efter förhör eftersom brott inte kan styrkas, innebär detta inte att åtgärden – gripandet – skall anses oriktig. Ofta är åtgärden att gripa personen helt i sin ordning även om det inte leder till fortsatt lagföring.

Om en person själv skulle föranleda att han grips, genom att t.ex. vägra uppge sin identitet (jfr 24 kap. 2 § RB), kan ersättning enligt ifrågakavande bestämmelse inte komma i fråga.

För att beslutet skall kunna anses ha ”vilat på felaktiga grunder” bör krävas att det fel som föreligger gäller någon omständighet som var av avgörande betydelse för frihetsberövandet.

Som utgångspunkt får den skadelidande anses ha bevisbördan för de omständigheter som gör att åtgärden skall anses vara oriktig. På bl.a. detta sätt skiljer sig denna ersättningsregel från bestämmelserna i 2–4 §§. Där uppkommer inga bevissvårigheter eftersom det inte krävs mer för kompensation än att det efter frihetsinskränkningen har inträffat vissa angivna omständigheter, som inte behöver innebära att beslutet var oriktigt.

Vilka krav som bör ställas på bevisningen beror ofta på hur förutsättningarna för myndighetsåtgärden är utformade. Den som råkar ut för en straffprocessuell åtgärd såsom misstänkt för brott behöver inte bevisa att han är oskyldig. Men han måste visa att åtgärden vilade på felaktiga grunder och därför var oriktig. Kan den frihetsberövade exempelvis visa att ett avgörande vittne ljög eller att ett dokument som låg till grund för frihetsberövandet var förfalskat, har han rätt till ersättning om vittnet resp. dokumentet var av avgörande betydelse för ingripandet. Det räcker inte med enbart ett påstående att det brast i fråga om en avgörande förutsättning. Om exempelvis ett beslut om anhållande på grund av misstänkt brott mot borgenärer baserats bl.a. på att företagets bokföring inte kunnat återfinnas är det inte tillräckligt att den frihetsberövade hävdar att bokföringen påträffats eller att han uppvisar en enstaka handling. Han måste visa att bokföringen återfunnits och bokförings-skyldigheten har fullgjorts och att ingripandet mot honom därför var oriktigt. Ett annat exempel är att polisen ingriper vid en sammankomst där det förekommer olaglig verksamhet med flera inblandade. Om polisen därvid skulle gripa ett större antal personer, varav vissa inte fortsättningsvis lagförs innebär bestämmelsen inte att dessa kan få ersättning. Gripandet var i ett sådant fall helt korrekt. Och det kan inte heller i efterhand sägas att det står klart att gripandet vilade på felaktig grund enbart av det skälet att det inte ledde till fortsatt lagföring.

För ersättning krävs alltså att beslutet objektivt sett inte är korrekt. Det räcker sålunda inte att beslutet vilade på felaktiga grunder. Någon ersättning skall inte betalas om beslutet trots det visade sig riktigt.

6 §

Den skadelidande har inte rätt till ersättning enligt 2–5 §§, om den skadelidande själv uppsåtligen har föranlett åtgärden.

Om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller om den skadelidande vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, lämnas ersättning endast när det finns synnerliga skäl.

Ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt.

I paragrafen föreskrivs att statens ersättningskyldighet kan falla bort eller sättas ned i vissa fall. Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 § och 5 § andra stycket LEF med den skillnaden att en utvidgad jämningsmöjlighet införts i tredje stycket. I kommitténs lagförslag finns motsvarande bestämmelser i 6 §. Överväganden i denna del finns i avsnitt 4.6.

I *första stycket* anges att en person som själv uppsåtligen har föranlett att han har utsatts för en frihetsinskränkning inte har rätt till ersättning enligt denna lag. Det är alltså fråga om jämkning till noll. Bestämmelsen medger inte någon mindre ingripande jämkning. Den kan bli tillämplig t.ex. om någon felaktigt anger sig själv som skyldig till ett brott.

I *andra stycket* föreskrivs som huvudregel att ersättning inte skall betalas, om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra en utredning, eller om han har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring. Det är – liksom i första stycket – fråga om att den skadelidande själv genom någon form av obstruktion föranleder att frihetsinskränkande åtgärder vidtas mot honom. Det kan visserligen inte krävas av en misstänkt att han skall vara positivt verksam för att underlätta en utredning. Men i vissa fall kan passivitet framstå som likvärdig med en sanningslös bekännelse eller undanröjande av bevis. Som huvudregel skall alltså ersättning i sådana fall inte utgå. Det krävs synnerliga skäl för att den skadelidande skall vara berättigad till ersättning. Ett exempel när synnerliga skäl kan anses vara för handen är att en person som är oskyldig till brott väljer att hålla sig undan för att han med skäl bedömer att han löper stor risk att frihetsberövas som misstänkt för brottet. Det kan då inträffa att han påträffas och häktas just på den grunden att han har hållit sig undan. Sedermera visar utredningen att han är oskyldig och han frikänns från ansvar. I ett sådant fall skulle det kunna vara stötande om han skulle sakna varje möjlighet till ersättning (jfr prop. 1974:97 s. 64).

I *tredje stycket* finns en bestämmelse som innebär att ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett åtgärden mot honom eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning utges. Ersättning får dock inte jämkas enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan har blivit klarlagd. Hänvisningen till den skadelidandes eget beteende är en nyhet i lagen.

Anledning till jämkning på grund av *den skadelidandes eget beteende* kan finnas om den skadelidande handlat på ett sådant sätt att han har dragit misstankarna till sig. Ett exempel kan vara att ett skyltfönster krossats av någon i ett större stökigt gäng och polisen griper flera misstänkta på platsen. Även den som till sist inte kan bindas vid skadegörelsebrott bör då kunna vägras ersättning eller få sin ersättning jämkad, om han genom aktivt deltagande i gängets förehavanden har gett anledning till misstankar. Ett annat exempel är den situation som förelåg i det s.k. Lindomefallet (se betänkandet s. 102 och 214, jfr RH 1991:51),

där ersättning betalades till en misstänkt som hade varit på platsen och där gjort sig skyldig till brott, men där det inte ansågs styrkt att han begått det grävsta brottet (mord) som misstankarna avsåg. I ett sådant fall kan jämkning ske enligt denna bestämmelse. Ytterligare ett exempel när jämkning kan ske är att en företagare berövas friheten misstänkt för skattebedrägeri, om misstanken har sin grund i att företagaren uppenbart misskött sin bokföringsplikt.

Paragrafen omfattar också den som är berättigad till ersättning enligt 4 § på grund av att han har avtjänat frihetsstraff. Det torde visserligen vara ovanligt att det finns anledning till jämkning i dessa fall, men det är inte uteslutet. Ett exempel kan vara att en person som har avtjänat straff för rån var närvarande vid rånet men efter en resningsprövning bedöms inte ha varit delaktig på ett sådant sätt att han skall dömas.

Den som ofrivilligt har betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande har skett mot honom skall inte behöva drabbas av jämkningsregeln. Om en person av en tillfällighet råkar befinna sig på en brottsplats, skall jämkning sålunda normalt inte ske på grund av hans närvaro.

Anledning till jämkning på grund av *omständigheterna i övrigt* kan finnas när det är klarlagt att en frihetsberövad person begått ett visst brott men åtal inte väcks på grund av att preskription har inträtt eller att åtalsunderlåtelse meddelas. Detsamma kan gälla om ett visst frihetsberövande förlängs beroende på att den frihetsberövade personen är så påverkad av alkohol, narkotika eller liknande att han inte kan svara för sig.

I tredje stycket sägs vidare (andra meningen) att ersättning inte får jämkas enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd. Stycket har formulerats i enlighet med Lagrådets förslag. Ersättning kan alltså aldrig vägras på den grunden att det finns kvarstående brottsmisstankar mot den som varit frihetsberövad. Ofta kan emellertid dennes beteende då ha varit sådant att jämkning kan och bör ske på den grunden. Men eventuell kvarstående misstanke får därvid inte vägas in som ett skäl för jämkning.

Nedsättningen skall ske efter en skälighetsbedömning. Ofta torde en sådan bedömning leda till att nedsättning sker ända till noll.

I de fall när jämkning aktualiseras ankommer det på staten att åberopa och bevisa de omständigheter som gör att det är oskäligt att utge full ersättning. Jämkning bör ske endast i klara fall av oskälighet. Med hänsyn till att det rör sig om ett undantag från en grundläggande rättsstatsprincip (se avsnitt 4.6) är det sålunda påkallat med en restriktiv tillämpning av bestämmelsen

I *ffjärde stycket* föreskrivs att ersättning kan sättas ned (eventuellt till noll), om den skadelidande har fått tiden för en frihetsinskränkning beaktad vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd.

7 §

Ersättning enligt 2–5 §§ lämnas för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande.

I paragrafen anges vilka skador som är ersättningsgilla när lagens ansvarsbestämmelser i 2–5 §§ är tillämpliga. Paragrafen motsvarar 5 §

första stycket LEF och närmast 7 § kommitténs lagförslag. Övervägandena kring denna paragraf finns i avsnitt 4.4.

För det första utgår liksom enligt LEF ersättning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst och intrång i näringsverksamhet. Dessa ersättningsposter kräver inte några närmare kommentarer. Avsikten är att bestämmelserna skall tillämpas på samma sätt som i LEF (se prop. 1974:97 s. 69 f. och 90 f.).

För det andra ersätts – även det som i LEF – *lidande*. Det är samma uttryck som används 1 kap. 3 § SkL. Med lidande avses icke-ekonomisk skada. Åtskilliga omständigheter inverkar därvid på frågan om skadeståndets storlek. Det finns inte några generellt giltiga normer att lägga till grund för prövningen.

Det blir i huvudsak fråga om att göra en skönsmässig uppskattning av graden av lidande i varje enskilt fall. Därvid måste hänsyn tas till intensiteten i den skadelidandes subjektiva upplevelse av lidandet, men i första hand bör förhärskande etiska och sociala värderingar läggas till grund (jfr prop. 1972:5 s. 572). Det är emellertid uppenbart att den enskildes upplevelse av en frihetsinskränkning kan variera mycket från fall till fall (jfr NJA 1979 s. 297 och 1990 s. 808). Undantagsvis kan omständigheterna vara sådana att frihetsinskränkningen inte alls eller i mycket ringa grad medför lidande. Det kan exempelvis vara fallet då frihetsinskränkningen avser en person som under lång tid har missbrukat sprit eller narkotika och som saknar bostad och anställning (jfr prop. 1974:97 s. 72).

Bland de omständigheter som är av särskild betydelse i sammanhanget märks ett frihetsberövandes varaktighet. Ju längre tid ett frihetsberövande varat desto större är typiskt sett lidandet. Även grunden för frihetsberövandet är av betydelse. Det kan sålunda ha betydelse för lidandet om grunden för ett frihetsberövande är ett påstått brott eller ett påstått vårdbehov (jfr NJA 1979 s. 297).

Ytterligare en omständighet som kan vägas in är vilken uppmärksamhet ett frihetsberövande har väckt i ett enskilt fall. Har den frihetsberövades identitet avslöjats och det har väckt stor uppmärksamhet i massmedia kan detta ha bidragit till ett ökat lidande.

För att åstadkomma en enhetlig praxis har Justitiekanslern vid sin prövning av skaderegleringsärenden enligt LEF utvecklat vissa riktlinjer för sin bedömning. JK utgår därvid från frihetsberövandets längd och väger därefter in faktorer som frihetsberövandets art och det påstådda brottets karaktär. Det ter sig naturligt att motsvarande riktlinjer tillämpas även enligt den nya lagen.

Personskada och sakskada ersätts inte enligt de särskilda bestämmelserna i denna lag. Skälet för denna begränsning har utvecklats i avsnitt 4.4. Vid fel eller försummelse finns en rätt till ersättning för personskada och sakskada enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

8 §

Den som åsamkas personskada eller sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 § eller 23 § första stycket första meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utsökningbalken eller 57 § tullagen (1994:1550) har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett

sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i LEF, reglerar rätten till ersättning då någon åsamkats skada på grund av att polisen eller viss annan myndighet har använt lagligt våld mot person eller egendom (jfr 8 § i kommitténs förslag). Övervägandena i denna del finns i avsnitt 4.5.

Den våldsanvändning som omfattas är den som anges i 10 § och 23 § polislagen, 2 kap. 17 § utsökningsbalken och 57 § tullagen. Den uppräkningsningen är uttömmande.

I 10 § polislagen föreskrivs att en polisman i vissa särskilt angivna situationer får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd (se prop. 1983/84:111 s. 80 f.). I 23 § polislagen anges att vissa av föreskrifterna i 10 § gäller även vissa andra kategorier, t.ex. vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning m.m. (se prop. 1983/84:111 s. 136 f.) I 2 kap. 17 § utsökningsbalken föreskrivs att förrättningsmannen vid utmätning eller annan verkställighetsåtgärd får genomsöka hus, rum eller förvaringsställe. Förrättningsmannen får därvid under vissa förutsättningar använda våld mot egendom eller person (se prop. 1980/81:8, del 1, s. 246 f.). I 57 § tullagen föreskrivs att tullmyndigheten får undersöka gods av olika slag. I sådana fall kan våld mot egendom behöva förekomma (se prop. 1986/87:166 s. 92 f.).

Bestämmelsen innebär att det allmänna åläggs ett strikt ersättningsansvar för skador orsakade av våld i de angivna fallen. Paragrafen tar alltså sikte på skador orsakade av laglig våldsanvändning och ersättningskyldighet uppkommer även om inget fel har förekommit. Ett exempel på en situation då ersättning skall betalas enligt bestämmelsen är att polisen tvingas skada tredje mans egendom i samband med gripande av en brottsling. Ett annat exempel är att tullen skadar egendom som genomsöks vid en rutinbesiktning. Ytterligare ett exempel är att polisen avlossar ett varningsskott efter en flyende brottsling som råkar träffa någon annan.

Ansvaret enligt denna paragraf omfattar person- och sakskada. Däremot ersätts inte ren förmögenhetsskada enligt denna paragraf. Om t.ex. polisens våldsanvändning orsakar sådan skada, kan ersättning för denna emellertid utgå enligt 3 kap. 2 § SkL om det har förekommit fel eller försummelse från polisens sida.

Det strikta ansvaret enligt paragrafen gäller enbart när den skadelidande utan egen skuld har drabbats av skadan. Undantag görs således enligt paragrafen för fall då den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot honom eller hans egendom. En liknande bestämmelse finns i 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Den som t.ex. vägrar att öppna en dörr där polisen har rätt att ta sig in har inte rätt till ersättning enligt denna paragraf, om polisen tvingas att förstöra dörren. Och den som ingår i ett gäng som ställer till bråk på allmän plats kan normalt inte med framgång åberopa det strikta ansvaret enligt paragrafen, om han t.ex. skadas av ett batongslag vid polisens ingripande. Det gäller även om han själv har

spelat en underordnad roll i bråket. Däremot skall ersättning betalas till den som skadas enbart för att han råkar vara på platsen eller vars egendom bara av en händelse kommer i vägen för ett polisingripande.

Det kan inträffa att myndigheternas våldsanvändning går längre än som är nödvändigt. Den som har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot honom får inte heller i ett sådant fall ersättning enligt denna bestämmelse. Om våldet innefattar fel eller försummelse, kan han däremot vara berättigad till ersättning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Begreppen våld mot person och våld mot egendom avses här ha samma innebörd som i polislagen (1984:387), se prop. 1983/84:111 s. 81 och s. 93.

9 §

Anspråk på ersättning enligt denna lag får inte överlåtas innan ersättningen blivit slutligt bestämd.

Denna paragraf överensstämmer i sak helt och hållet med 6 § LEF (se prop. 1974:97 s. 92) och 9 § i kommitténs förslag.

10 §

Om ersättning betalas enligt denna lag och den ersättningsberättigade har rätt till skadestånd av någon annan, inträder staten i motsvarande mån i den ersättningsberättigades rätt.

Denna paragraf överensstämmer i sak med 7 § LEF (se prop. 1974:97 s. 92 f.) och 10 § i kommitténs lagförslag.

11 §

Den som har varit utsatt för en frihetsinskränkning på grund av misstanke om brott och fått ersättning enligt denna lag är skyldig att betala tillbaka det mottagna beloppet, om han eller hon senare döms för gärningen och till följd av domens innehåll inte skulle ha haft rätt till ersättning vid en prövning enligt 2 § 3. Återbetalningsskyldigheten får jämkas, om det finns särskilda skäl.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i LEF och i kommitténs lagförslag, föreskriver att den som har fått ersättning enligt denna lag på grund av brottsmisstankar kan bli återbetalningsskyldig. Skälen för bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.8.

Återbetalningsskyldighet gäller enligt paragrafen om ersättningen avser en frihetsinskränkning på grund av misstanke om brott och ersättning har betalats enligt denna lag samt vederbörande sedermera döms för gärningen. Det är alltså fråga om att frihetsinskränkningen först har upphört utan att vederbörande fällts till ansvar. Ersättning enligt lagen har utbetalats. Återbetalningsskyldighet kan då uppkomma om vederbörande vid ett senare tillfälle efter resning åtalas och fälls för samma gärning. En ytterligare förutsättning för återbetalningsskyldighet är därvid att gärningen bedöms på sådant sätt att den dömde inte hade varit berättigad till ersättning vid en prövning enligt 2 § tredje punkten. Man kan tänka sig att någon t.ex. häktas såsom på sannolika skäl

misstänkt för mord och släpps i samband med att åtalet ogillas. Den frikände personen tillerkänns skadestånd enligt denna lag. Om vederbörande senare efter resning åtalas och fälls för vållande till annans död och påföljden bestäms till böter, inträder inte återbetalningsskyldighet enligt bestämmelsen. Det sker däremot om personen efter en ny prövning döms för dråp till fängelse.

Återbetalningsskyldigheten inträder när det finns ett lagakraftvunnet fällande avgörande.

Normalt skall återbetalningsskyldigheten omfatta hela den utgivna ersättningen. Om det finns särskilda skäl får dock återbetalningsskyldigheten jämkas. Även jämkning till noll kan förekomma. Särskilda skäl kan finnas exempelvis om det gått lång tid sedan ersättningen utbetalades och en återbetalningsskyldighet skulle drabba den återbetalningsskyldige mycket hårt.

Justitiekanslern får väcka talan om återbetalning. Det framgår av förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999, då lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning upphör att gälla.

2. Den nya lagen tillämpas även i fråga om åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet men inte har upphört före denna tidpunkt.

Den nya lagen tillämpas på frihetsinskränkningar som har beslutats före ikraftträdandet och som alltjämt pågår vid ikraftträdandet (punkten 2). Har däremot en frihetsinskränkning beslutats och också upphört före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

8.2 Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen

3 kap. 3 §

Staten eller en kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades.

Genom bestämmelsen åläggs staten och kommunerna – utöver vad som föreskrivs i 2 § – ett särskilt skadeståndsansvar för felaktiga upplysningar och råd som en myndighet lämnar. Ansvaret gäller vid fel och försummelse och omfattar ren förmögenhetsskada. Övervägandena finns i avsnitt 5.2. Paragrafens första mening har formulerats i enlighet med Lagrådets förslag.

Det särskilda informationsansvaret gäller alltså för ”upplysningar” och ”råd”. Med upplysningar avses alla meddelanden oavsett form. Det kan gälla innehållet i och innebörden av författningar, sakförhållanden m.m. Råd avses inrymna rekommendationer, tips och vägledning. Uttrycket

upplysningar eller råd är inte avsett att ha någon begränsande verkan. Det är avsett att omfatta allt slags information som myndigheten lämnar.

Den information som har lämnats skall vara *felaktig* för att kunna föranleda skadeståndsansvar enligt denna paragraf. Därmed avses att informationen objektivt sett inte är korrekt. Det innebär att skadeståndsansvar inte kommer i fråga enligt paragrafen på grund av information som är enbart missvisande – trots att den är korrekt – och därför kan föranleda mottagaren att dra felaktiga slutsatser. Denna begränsning hänger främst samman med att ansvaret annars skulle bli alltför vidsträckt och bestämmelsen alltför svårtillämpad.

Det är inte heller tillräckligt för ersättningsskyldighet att det varit opåkallat eller onödigt att lämna informationen. I sådana fall kan informationen inte sägas vara felaktig. Inte heller att korrekt information lämnas mot någons vilja är skadeståndsgrundande enligt paragrafen. I dessa fall kan dock skadeståndsansvar ibland komma i fråga enligt bestämmelserna i 1 eller 2 §. Det kan förekomma exempelvis om informationen innebär att en företagshemlighet lämnas ut eller att den som lämnar informationen bryter mot sin tystnadsplikt.

Liksom i 1 och 2 §§ krävs för skadeståndsansvar att det har förekommit fel eller försummelse. Detta uttryck är avsett att ha samma innebörd här som vid tillämpning av 1 och 2 §§ (se prop. 1972:5 s. 325 f. och 496 f.). Det skall alltså göras en objektiv culpabedömning och det allmänna svarar även för s.k. anonyma och kumulerade fel.

Det krävs inte som i 2 § att informationen har lämnats ”vid myndighetsutövning”. Däremot krävs att informationen har lämnats av *en myndighet*. Det innebär att skadeståndsansvar enligt 3 § inte blir aktuellt när den felaktiga informationen har lämnats exempelvis av en organisation eller ett företag som har fått myndighetsuppgifter delegerade till sig. När ett sådant privaträttsligt subjekt vidarebefordrar information från en myndighet är bestämmelsen inte heller tillämplig, om inte utlämnandet får anses innebära att myndigheten själv lämnat felaktig information och därigenom orsakat skada. Ansvar inträder inte heller om information som härrör från en myndighet har förvanskats och spritts av massmedia.

Skadeståndsansvariga enligt paragrafen är, liksom enligt 2 §, *staten eller en kommun*. Frågan om det i ett visst fall är staten eller en kommun som skall betala skadestånd får bedömas med hänsyn till vilken myndighet som har lämnat den information som orsakat skada. Är flera ansvariga för den felaktiga informationen kan solidariskt skadeståndsansvar komma i fråga enligt allmänna principer (se 6 kap. 3 §).

Den avgörande förutsättningen för skadeståndsansvar är att det i det enskilda fallet med hänsyn till omständigheterna finns *särskilda skäl*. Felaktig myndighetsinformation är alltså inte regelmässigt skadeståndsgrundande. Omständigheterna måste vara av speciellt slag. När det gäller det stora flertalet upplysningar som lämnas vid enkla telefonförfrågningar och annars mer eller mindre i förbigående bör skadestånd så gott som aldrig komma i fråga. Detsamma gäller när omständigheterna i övrigt har varit sådana att den enskilde inte har getts särskild anledning att fästa vikt vid uppgifterna.

Vid bedömningen av om särskilda skäl är för handen skall hänsyn tas till samtliga omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet. Det av-

görande kan därvid många gånger vara i vilken mån den enskilde haft skäl att förlita sig på informationen.

I lagtexten anges vissa omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för skadeståndsskyldighet. En sådan omständighet är upplysningarnas eller rådets *art*. Det är en markant skillnad mellan å ena sidan upplysningar av helt allmän karaktär och å andra sidan preciserad information om exempelvis innehållet i föreskrifter eller andra bestämmelser. I det senare fallet bör felaktiga upplysningar oftare vara skadeståndsgrundande. Av betydelse är främst om upplysningarna eller råden varit sådana att det rent objektivt funnits anledning att förlita sig på att informationen varit korrekt.

Även om det inte görs någon formell skillnad mellan skriftliga och muntliga meddelanden, kan det inte sällan finnas större anledning att lita på ett skriftligt besked än ett muntligt. Det tar normalt längre tid att utforma ett skriftligt besked, vilket ger informationslämnaren tid till viss eftertanke. Man kan också utgå ifrån att en enskild tjänsteman själv normalt fäster större vikt vid hur han uttrycker sig i skrift. Det skriftliga meddelandet har också en mer bestående karaktär än det muntliga. Allt detta gör att det oftare torde finnas särskilda skäl att anse en skriftlig upplysning skadeståndsgrundande än en muntlig.

Men självfallet kan inte alla skriftliga upplysningar behandlas lika. Hastigt nedtecknade meddelanden bör i mindre utsträckning föranleda skadeståndsansvar än genomarbetade skriftliga förklaringar.

Även muntliga upplysningar kan grunda ansvar, särskilt om den informationslämnande tjänstemannen bestämt försäkrar att hans upplysningar är korrekta.

Bestämda uppmaningar till den enskilde att handla på ett visst sätt bör oftare grunda skadeståndsansvar än enkla tips. Om tjänstemannen reserverar sig för riktigheten av en upplysning, talar det givetvis emot skadeståndsansvar.

En annan omständighet som särskilt skall beaktas är *sambandet med myndighetens verksamhetsområde*. Den enskilde har särskild anledning att förlita sig på information som myndigheten lämnar inom sitt specialområde. Det är särskilt då som informationslämnandet är förenat med den auktoritetsutövning som är grunden för det ansvar som föreskrivs i paragrafen. Upplysningar och råd som helt saknar samband med myndighetens verksamhetsområde bör så gott som aldrig medföra skadeståndsansvar.

Hänsyn skall alltså tas till det *samband* som uppgifterna har med myndighetens verksamhetsområde. Det betyder att den myndighet som lämnat uppgifterna inte nödvändigtvis behöver ha ett förstahandsansvar för det område som uppgifterna avser. Sålunda torde skadeståndsansvar kunna uppkomma exempelvis om en domstol lämnat felaktig information om möjligheterna att verkställa en dom, fastän bestämmelserna härom primärt hör till kronofogdemyndigheternas verksamhetsområde. Detsamma gäller om någon till Lantmäteriverket riktar en fråga rörande förutsättningarna för att erhålla lagfart i tron att verket handlägger lagfartsärenden. Sådana ärenden har ett så nära samband med Lantmäteriverkets verksamhet att felaktig information ofta bör kunna föranleda skadeståndsansvar.

Omständigheterna när upplysningarna eller råden lämnades skall också beaktas särskilt. Det kan bl.a. ha betydelse hur kretsen av mottagare ser ut i ett enskilt fall. Sålunda ställs normalt större krav på information som lämnas direkt till den som efterfrågar den för sina privata behov än på information som ges exempelvis i bildningssyfte eller som ett led i en diskussion. Det kan finnas skäl att lämna skadestånd till den som förlorar ekonomiskt på grund av felaktiga upplysningar i ett av Boverket sammanställt informationsmaterial om bostadsbidrag, medan det ytterst sällan bör bli aktuellt att ge skadestånd till den som handlar på basis av uppgifter som han inhämtat under exempelvis en akademisk föreläsning.

Om en tjänsteman lämnar upplysningar vid ett personligt besök av en enskild person, kan denne normalt i större grad räkna med att informationen är korrekt än om motsvarande upplysningar lämnas vid en hastig telefonförfrågan. Även sådana omständigheter kan därför påverka frågan om skadestånd.

En annan omständighet av betydelse är vilket underlag den enskilde tillhandahåller när han begär upplysningar eller råd i en viss fråga. Om ett felaktigt råd beror på ofullständigheter eller felaktigheter i underlaget, bör skadestånd inte utgå. Det kan normalt inte åvila den enskilde tjänstemannen att efterforska om ett givet underlag är korrekt och komplett.

En annan omständighet som kan ha betydelse är vad mottagaren skall använda informationen till och vad informationslämnaren inser om detta. Antag t.ex. att en enskild person kontaktar en tjänsteman vid en kommuns byggnadsnämnd och uppger att han står i omedelbart begrepp att köpa en fastighet och att han därför vill ha reda på eventuella planbestämmelser av betydelse för fastigheten. Samtidigt uppger han att de upplysningar han får om planbestämmelserna är direkt avgörande för om han skall köpa fastigheten. I ett sådant fall har tjänstemannen fått klart för sig vikten av de besked han ger. Ett felaktigt besked bör i så fall grunda skadestånd. Bedömningen blir en annan om tjänstemannen inte har haft någon kunskap om vilken betydelse upplysningarna har för mottagaren.

I skadeståndssammanhang vedertagna bevisbörderegler bör tillämpas vid bedömningar enligt förevarande paragraf. Det innebär i huvudsak att den som påstår sig ha lidit skada på grund av felaktig myndighetsinformation vid tvist har att styrka de omständigheter som konstituerar skadeståndsskyldighet.

Det bör för tydlighetens skull anmärkas att bestämmelsen i 3 § inte inskränker det ansvar som gäller enligt 1 och 2 §§. Om i ett enskilt fall informationen inte bedöms vara sådan att det finns särskilda skäl för ansvar enligt 3 §, kan skadeståndsansvar ändå föreligga om den lämnats av en arbetstagare i tjänsten och i samband med brott (1 §) eller ”vid myndighetsutövning” (2 §).

Bakgrund

Bestämmelser om statens och kommunernas skadeståndsansvar finns dels i skadeståndslagen (1972:207), dels i ett antal lagar som innehåller bestämmelser om skadestånd på speciella områden. Reglerna har under de senaste åren utsatts för kritik som gått ut på att enskilda många gånger har ett alltför dåligt skydd när skador drabbar dem i samband med myndighetsutövning.

Frågan om utformningen av det allmännas skadeståndsansvar har i den allmänna debatten tagits upp främst i anslutning till ett antal uppmärksammade domstolsavgöranden. I riksdagen har frågan varit aktuell under en följd av år, alltsedan år 1984, med anledning av ett stort antal avlämnade motioner (m, c, fp, mp, v).

I januari 1989 tillsatte den dåvarande regeringen en särskild utredare som i februari samma år lade fram en promemoria med vissa förslag till ändringar av bestämmelserna i 3 kap. SkL. Förslaget ledde till lagstiftning och ändringar i skadeståndslagen trädde i kraft den 1 januari 1990. De viktigaste ändringarna var att den s.k. standardregeln i 3 kap. 3 § SkL och passivitetsregeln i 3 kap. 4 § SkL upphävdes.

Under remissbehandlingen av promemorian togs frågan om det allmännas ansvar ånyo upp i riksdagen som därvid uttalade sig för en mera allmän översyn av det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Vår utredning tillsattes i november 1989.

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att göra en allmän översyn av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning. Vår huvuduppgift har därvid varit att förutsättningslöst och allsidigt analysera i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som drabbar enskilda i samband med myndighetsutövning.

Vårt uppdrag omfattar enbart det allmännas skadeståndsansvar utanför kontraktsförhållanden. Vi har således haft att överväga utformningen av det allmännas ansvar för sådana skador som drabbar enskilda utan att det finns något avtalsförhållande mellan staten/kommunen och den skadelidande.

Vårt uppdrag omfattar inte frågan om ansvar för skador som uppkommer i statlig eller kommunal näringsverksamhet, eller för skador som vållas i sådan praktisk verksamhet som bedrivs inom bl.a. skolväsendet och sjukvården.

Vid sidan om vårt uppdrag ligger även de särskilda bestämmelser som finns om ersättning från staten vid vissa former av offentliga ingrepp, t.ex. expropriation.

Den grundläggande bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § SkL kvarstår oförändrad.

Vi har haft att överväga utformningen av den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § SkL. I uppgiften har ingått bl.a. att undersöka om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen för fel eller försummelse vid myndighetsutövning bör utvidgas så att det inte krävs ett lika nära samband med myndighetsutövningen som för närvarande.

Vi har funnit att det ansvar som åvilar det allmänna enligt 3 kap. 2 § SkL, dvs. ett ansvar för vållande som omfattar anonyma och kumulerade fel och som även kännetecknas av att man gör en objektiv bedömning av det handlande som orsakat skadan, i de flesta fall ger en rimlig avvägning mellan den enskildes och det allmännas intresse. Kravet på "fel eller försummelse" bör således alltså gälla som det grundläggande i fråga om det allmännas ansvar.

Vi har övervägt om man kan finna något annat kriterium än myndighetsutövning som skulle vara bättre lämpat att avgränsa tillämpningsområdet för det allmännas skadeståndsansvar. Vi har emellertid funnit att begreppet myndighetsutövning alltså bör användas för att avgränsa de skadefall som omfattas av det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § SkL.

Den kritik som riktats mot de nuvarande bestämmelserna har bl.a. avsett att enskilda skadelidande ibland inte har kunnat få ersättning därför att myndigheternas åtgärder inte ansetts ha erforderligt samband med myndighetsutövning. Vi anser dock inte att detta problem bör lösas genom en allmän utvidgning av bestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL, så att man t.ex. byter ut det nuvarande uttrycket vid myndighetsutövning mot i samband med myndighetsutövning.

Vi föreslår att det i 3 kap. 3 § SkL införs en ny regel om ansvar för felaktig myndighetsinformation.⁷

Vi anser att man bör förbättra möjligheterna till ersättning för enskilda som drabbas när en myndighet vållar skada genom att lämna felaktig eller missvisande information. I dessa fall finns i regel ett beroendeförhållande som liknar det som förekommer vid myndighetsutövning, men ersättning kan ofta inte medges enligt nuvarande regler.

Vi föreslår att det i 3 kap. 3 § SkL införs en ny regel som ålägger staten eller kommun att ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar upplysningar, råd eller andra meddelanden. Undantag görs dock för information som lämnas i vissa typer av verksamhet som lika gärna kan drivas i enskild regi och som saknar de kännetecken som annars karaktäriserar myndighetsverksamhet.

Vi föreslår en ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM).

Vi har haft att utreda om det på vissa rättsområden bör införas ett strikt skadeståndsansvar för det allmänna i samband med myndighetsutövning. Redan i dag finns det, vid sidan av de allmänna reglerna i skadeståndslagen, på särskilda rättsområden specialregler som ålägger det allmänna ett längre gående skadeståndsansvar. Vår uppgift har varit att inventera de områden som i dag är specialreglerade samt att undersöka om det finns behov av ändringar i den specialregleringen och om det finns ytterligare rättsområden som bör bli föremål för särskild reglering.

Vi har funnit skäl att närmare överväga utformningen av den särskilda lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning (LEF). Enligt den lagen gäller ett strikt ansvar för staten bl.a. när den som varit häktad eller avtjänat fängelsestraff därefter blir frikänd. Ett strikt ansvar gäller också när någon uppenbart utan grund t.ex. blir tvångsintagen för vård eller behandling enligt någon administrativ författning.

Vi anser att det finns skäl att förbättra möjligheterna till ersättning för enskilda som utsätts för frihetsinskränkningar och vissa andra allvarliga ingrepp. Det gäller här myndighetsåtgärder som kränker den enskildes personliga integritet och som innebär en inskränkning av de rättigheter som han är tillförsäkrad enligt grundlagen.

Vi föreslår att det allmänna i flera fall än i dag åläggs ett strikt ansvar för skador orsakade av sådana ingrepp. Den nuvarande lagen om ersättning vid frihetsinskränkning bör därvid upphävas och ersättas med en ny lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM).

Jämfört med nu gällande regler innebär vårt förslag i korthet följande.

* Den som på grund av misstanke om brott har varit anhållen bör alltid kunna få ersättning även om frihetsberövandet bara pågått under kort tid. Detta är i dag uteslutet på grund av den s.k. 24timmarsregeln.

* Ersättning bör kunna medges vid alla former av frihetsinskränkningar, oavsett om de grundas på misstanke om brott eller beslutas enligt någon administrativ författning. Det kan gälla den som gripits eller ålagts reseförbud, den som omhändertagits eller den som fått en föreskrift om viss vistelseort.

* Även den som skadas när han utsätts för vissa allvarliga tvångsmedel som inte innebär någon frihetsinskränkning bör kunna få ersättning enligt LSM. De åtgärder utöver frihetsinskränkningar som bör kunna föranleda skadestånd är sådana som den enskilde skyddas mot enligt RF, nämligen påtvingade kroppsliga ingrepp och kroppsvisitation, husrannsakan, undersökning av brev och hemlig avlyssning.

* Liksom i dag skall det finnas två olika ersättningsregler. Vid anhållande, häktning och frihetsstraff, samt vissa därmed jämställda frihetsberövanden, skall den enskilde vara berättigad till ersättning när det ursprungliga beslutet på visst sätt upphävs eller ersätts av ett annat. Vid alla andra ingrepp skall den enskilde kunna få ersättning när den vidtagna åtgärden vid en bedömning i efterhand visar sig ha varit oriktig. Kravet på oriktighet, som är en nyhet, innebär en skärpning av ansvaret

för det allmänna jämfört med det nuvarande kravet vid administrativa frihetsberövanden att åtgärden skall ha varit uppenbart utan grund.

Prop. 1997/98:105
Bilaga 1

* Skadeståndet till den som drabbas av en frihetsinskränkning eller något sådant annat ingripande tvångsmedel som ovan angetts skall omfatta ersättning för personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och lidande. Detta innebär en utvidgning jämfört med nuvarande regler.

* Vi föreslår en helt ny ansvarsregel som innebär att staten skall ersätta person och sakskada som uppkommer vid polisens m.fl. myndigheters användning av lagligt våld. Den som skadas av sådant våld, t.ex. en förbipasserande som träffas av en kula när polisen tvingas använda vapen för att gripa en rymling, skall ha rätt till ersättning om han inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot honom eller mot hans egendom.

* För att inte lagens ersättningsregler skall leda till oskäligen resultat (jfr det s.k. Lindomefallet) föreslår vi en regel som tydligare än i dag anger när ersättning kan vägras eller sättas ned. Avsikten är att den som själv orsakar att en viss åtgärd vidtas mot honom, t.ex. när han genom sitt handlande riktar misstankarna mot sig, inte skall ha rätt till ersättning för eventuella skador. Utvidgningen sker genom att det i lagtexten särskilt anges att ersättning skall kunna vägras eller sättas ned om det med hänsyn till den skadelidandes eget förhållande är oskäligt att ersättning utges.

* Vi föreslår att det i den nya lagen införs en särskild regel om förkortad preskriptionstid sex månader när det gäller krav på ersättning enligt LSM.

Vi föreslår att det allmänna åläggs ett utvidgat ansvar för ideell skada i vissa fall.

Det allmänns ansvar enligt 3 kap. 2 § SkL omfattar i dag personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada men däremot inte ideell skada, dvs. ersättning för lidande. Viss icke ekonomisk skada ersätts dock inom ramen för ersättningen för personskada och ersättning för ideell skada lämnas också till den som drabbas av lidande vid vissa typer av brott. Vi har mot den bakgrunden haft att överväga om ersättning som det allmänna skall betala till enskilda på grund av skador som uppkommit i samband med myndighetsutövning bör bestämmas under hänsynstagande till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse.

Vi har funnit att det inte bör införas någon regel om det allmänns ansvar för ideell skada som omfattar alla de situationer där skada vållas av staten eller av en kommun.

Vi föreslår emellertid som framgått ovan att ideellt skadestånd alltid skall kunna beviljas vid frihetsinskränkningar och andra sådana tvångs-åtgärder som omfattas av den nya lagen om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder (LSM). Därmed kommer ersättning för ideell skada att kunna utges till fler skadelidande än i dag. Det gäller bl.a. enskilda som skadas vid kortvariga frihetsberövanden, vid alla former av

frihetsinskränkningar och vid vissa andra allvarliga tvångsåtgärder som kränker den enskildes grundlagsskyddade rättigheter.

Vi föreslår inte några nya eller ändrade regler om det allmännas ansvar för skador orsakade av datafel.

En uppgift har varit att på ett mera generellt plan överväga på vilket sätt den ökade datoriseringen och datorberoendet hos myndigheter bör inverka på utformningen av det allmännas skadeståndsansvar. Om vi inte finner att frågan om ersättning för skador på grund av datafel bör få en mera generell lösning har vi haft att undersöka om det finns anledning att göra några ändringar i den särreglering som i dag finns på det området och om det bör införas ytterligare särregleringar beträffande skador orsakade av datafel.

Vår slutsats är att det inte finns skäl att införa några särskilda bestämmelser om det allmännas ansvar för skador på grund av datafel. Såvitt vi kan bedöma finns det inte heller behov av att utvidga det nuvarande specialreglerade ansvaret för vissa typer av datafel som kan uppkomma i samband med myndighetsutövning. Vi lägger därför inte fram några förslag i denna del.

Vi beräknar att ett genomförande av våra förslag kommer att medföra ökade kostnader för staten och kommunerna med omkring 10–12 milj. kronor om året.

I våra direktiv betonas att vi ingående måste analysera de ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna av de ändringar vi föreslår.

Ett genomförande av våra förslag kommer att medföra vissa ökade kostnader för staten och kommunerna. Det är dock av olika skäl svårt att med någon säkerhet beräkna hur stor denna ökning blir. Vi bedömer att de föreslagna reformerna kan förväntas medföra kostnadsökningar med omkring 10–12 milj. kronor per år, vilka till största delen kommer att få bäras av staten.

1 Förslag till lag om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller ersättning från staten för skador som orsakas av vissa myndighetsåtgärder.

2 § Den som har varit anhållen eller häktad på grund av misstanke om brott har rätt till ersättning

1. om han inte döms för den eller de gärningar som föranlett frihetsberövandet,

2. om han döms för endast viss brottslighet som uppenbarligen inte skulle ha medfört beslut om frihetsberövande,

3. om han döms men något brott i domen hänförs till en mildare straffbestämmelse och det är uppenbart att frihetsberövandet vid en sådan bedömning inte skulle ha beslutats,

4. om beslutet om frihetsberövande upphävs eller ersätts av beslut om mindre ingripande åtgärd, genom avslag på häktningsframställning, efter överprövning eller efter fullföljd av talan, eller

5. om beslutet om frihetsberövande undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som på grund av misstanke om brott har varit intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar av befälhavare på fartyg eller luftfartyg.

3 § Bestämmelserna i 2 § tillämpas också då någon på grund av svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande eller utlämning för brott har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande utomlands.

4 § Den som har avtjänat fängelsestraff eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om efter fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel frikännande dom meddelas, icke frihetsberövande påföljd ådöms eller dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan förordnande om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter förordnande av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

5 § Den som har varit gripen, omhändertagen eller ålagd reseförbud eller som har varit utsatt för någon annan frihetsinskränkning i fall som inte omfattas av 24 §§ har rätt till ersättning, om åtgärden var oriktig.

Bestämmelserna i första stycket gäller också vid

1. påtvingat kroppsligt ingrepp,

2. kroppsvisitation,

3. husrannsakan och liknande intrång,
4. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och
5. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

6 § Den skadelidande har inte rätt till ersättning enligt 25 §§ om han själv uppsåtligen har föranlett åtgärden.

Om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller om han vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, utges ersättning endast när det finns synnerliga skäl.

Ersättning kan vägras eller sättas ned, om det i annat fall med hänsyn till den skadelidandes eget förhållande eller till omständigheterna i övrigt är oskäligt att ersättning utges. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt.

7 § Ersättning enligt 2–5 §§ omfattar personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och lidande.

8 § Den som drabbas av personskada eller sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 § eller 23 § första stycket första meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utsökningsbalken eller 63 § tullagen (1987:1063) har rätt till ersättning, om han inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot honom eller mot hans egendom.

9 § Anspråk på ersättning enligt denna lag får ej överlåtas till annan innan ersättningen blivit slutligt bestämd.

10 § Om ersättning utbetalas enligt denna lag och den ersättningsberättigade har rätt till skadestånd av annan, inträder staten i motsvarande mån i hans rätt.

11 § Anspråk på ersättning enligt denna lag skall framställas inom sex månader från det att rätten till ersättning har inträtt. Grundas anspråket på 5 §, skall det dock framställas inom sex månader från det att den åtgärd som grundar rätt till ersättning har avslutats.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den _____, då lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning skall upphöra att gälla.

2. Äldre föreskrifter gäller, med det undantag som anges under 3, beträffande åtgärder som har ägt rum före ikraftträdandet.

3. Den nya lagen tillämpas även i fråga om åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet men inte har upphört före denna tidpunkt.

Prop. 1997/98:105
Bilaga 2

2 Förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)

Prop. 1997/98:105

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om skadeståndslagen (1972:207)

dels att 3 kap. 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf 3 kap. 3 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

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.*

I fråga om skadeståndsansvar för staten eller kommun *gäller även vad som föreskrivs nedan i detta kapitel. Vad som där sägs om kommun gäller också landsting, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet.*

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 §

Staten eller kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar upplysningar, råd eller andra meddelanden, om det inte sker som ett led i affärsverksamhet, egendomsförvaltning, undervisning, vård eller omsorg.

3 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall

Prop. 1997/98:105
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 1–3 §§ kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna kungörelse gäller i fråga om ersättningsanspråk som riktas mot staten med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207), 23 § datalagen (1973:289), lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning eller 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

Denna kungörelse gäller i fråga om ersättningsanspråk som riktas mot staten med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207), 23 § datalagen (1973:289), lagen () om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder eller 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

2 §

Anspråk på ersättning med stöd av skadeståndslagen (1972: 207) framställs hos Justitiekanslern, om anspråket grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Anspråk enligt skadeståndslagen på annan grund eller enligt lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter framställs hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om det inte finns någon sådan myndighet för en viss verksamhet, hos Justitiekanslern

Anspråk på ersättning med stöd av skadeståndslagen (1972: 207) framställs hos Justitiekanslern, om anspråket grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Anspråk enligt skadeståndslagen på annan grund, eller enligt lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter eller enligt 8 § lagen () om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder framställs hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om det inte finns någon sådan myndighet för en viss verksamhet, hos Justitiekanslern.

Anspråk på ersättning med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, datalagen (1973:289), lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning eller lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter framställs hos Justitiekanslern.

Anspråk på ersättning med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, datalagen (1973:289), 2-5 §§ lagen () om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder eller lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter framställs hos Justitie-

3 §

Myndighet hos vilken ersättningsanspråk framställs förhandlar för statens räkning med den som kräver skadestånd och för statens talan i saken inför domstol.

I den mån ej annat följer av 4 § får myndigheten på statens vägnar besluta i fråga om skadestånd.

I ärende enligt lagen (1974: 515) om ersättning vid frihetsinskränkning kan gottgörelse av allmänna medel tillerkännas sökanden för ersättning till biträde och utredning i ärendet i den mån kostnaderna ej skall betalas av staten enligt rättshjälpslagen. I ärende enligt lagen () om skadestånd på grund av vissa myndighetsåtgärder kan gottgörelse av allmänna medel tillerkännas sökanden för ersättning till biträde och utredning i ärendet i den mån kostnaderna ej skall betalas av staten enligt rättshjälpslagen.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Svea hovrätt, Kammarrätten i Jönköping, Handens tingsrätt, Justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmän), Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Centralnämnden för fastighetsdata, Datainspektionen, Brottskadenämnden, Försvarets civilförvaltning, Riksförsäkringsverket, Vägverket, Kammarkollegiet, Riksskatteverket, Generaltullstyrelsen, Patent- och Registreringsverket, Konsumentverket, Statens invandrarverk, Statens löne- och pensionsverk, Statens räddningsverk, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Stockholms universitet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Malmö kommun, Karlstads kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges domareförbund, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges försäkringsförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Företagarnas riksorganisation, Skattebetalarnas förening och Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige.

Vidare har Sveriges provnings- och forskningsinstitut, Lantbrukarnas riksförbund och Försäkringskasseförbundet avgett yttranden.

Riksåklagaren har bifogat yttranden av regionåklagarmyndigheterna i Göteborg, Kalmar, Västerås och Umeå. Rikspolisstyrelsen har bifogat yttranden av länspolismästaren i Göteborg, Kalmar, Karlstad, Luleå och Malmö samt Polismyndigheten i Karlshamn. Riksskatteverket har bifogat yttranden av skattemyndigheten i Stockholms län och Gävleborgs län samt kronofogdemyndigheterna i Stockholms län, Göteborgs- och Bohus län samt Malmöhus län.

Statens provningsanstalt, Folksam och Skogsägarnas riksförbund har beretts tillfälle att avge yttrande men avstått från att yttra sig.

Förslag till 3 kap. 3 § skadeståndslagen presenterat
vid hearing den 29 april 1997

Prop. 1997/98:105
Bilaga 4

Staten eller kommun skall ersätta skador som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar felaktiga upplysningar, råd eller andra meddelanden, om det på grund av uppgifternas art och deras samband med myndighetens verksamhetsområde samt omständigheterna i övrigt finns särskild anledning att förlita sig på uppgifterna.

Deltagare vid hearingen den 29 april 1997

Prop. 1997/98:105

Bilaga 5

Vid hearingen den 29 april 1997 medverkade företrädare för Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket, Konsumentverket, Lantmäteriverket, Riksförsäkringsverket, Domstolsverket, Patent- och Registeringsverket, Sveriges Advokatsamfund, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och SPV.

Dessutom medverkade f.d. justitierådet Bertil Bengtsson samt professorerna Bill Dufwa och Jan Kleineman.

Förslag till lag om ersättning för skada vid vissa myndighetsåtgärder

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller ersättning från staten för skador som orsakas av vissa myndighetsåtgärder.

2 § Den som har varit häktad på grund av misstanke om brott har rätt till ersättning,

1. om det meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks,

2. om det för en viss del av brottsligheten meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks, och det är uppenbart att frihetsinskränkningen inte skulle ha beslutats endast för den övriga brottsligheten,

3. om något brott i domen hänförs till en mildare straffbestämmelse och det är uppenbart att frihetsinskränkningen vid en sådan bedömning inte skulle ha beslutats,

4. om beslutet om frihetsinskränkning efter överklagande upphävs eller ersätts av ett beslut om en mindre ingripande åtgärd, eller

5. om beslutet om frihetsinskränkning undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning.

Vad som sägs i första stycket 1 och 2 gäller också den som på grund av misstanke om brott under minst 24 timmar i sträck har varit anhållen, underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet, intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar av befälhavare på fartyg eller luftfartyg.

3 § Bestämmelserna i 2 § tillämpas också då någon på grund av en svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande eller utlämning för brott har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande utomlands.

4 § Den som har avtjänat fängelsestraff eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

5 § Den som har varit berövad friheten till följd av beslut vid myndighetsutövning utan att ha rätt till ersättning enligt 2 – 4 §§ har rätt till ersättning, om det står klart att beslutet vilade på felaktiga grunder och därför var oriktigt.

6 § Den skadelidande har inte rätt till ersättning enligt 2 – 5 §§, om den skadelidande själv uppsåtligt har föranlett åtgärden.

Om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller om den skadelidande vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, lämnas ersättning endast när det finns synnerliga skäl.

Ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt.

7 § Ersättning enligt 2–5 §§ lämnas för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande.

8 § Den som åsamkas personskada eller sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 § eller 23 § första stycket första meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utsökningsbalken eller 57 § tullagen (1994:1550) har rätt till ersättning, om han inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit pakallat att använda våld mot honom eller mot hans egendom.

9 § Anspråk på ersättning enligt denna lag får inte överlåtas innan ersättningen blivit slutligt bestämd.

10 § Om ersättning betalas enligt denna lag och den ersättningsberättigade har rätt till skadestånd av någon annan, inträder staten i motsvarande mån i den ersättningsberättigades rätt.

11 § Den som har varit utsatt för en frihetsinskränkning på grund av misstanke om brott och fått ersättning enligt denna lag är skyldig att betala tillbaka det mottagna beloppet, om han senare döms för gärningen och till följd av domens innehåll inte skulle ha haft rätt till ersättning vid en prövning enligt 2 § 3. Återbetalningsskyldigheten får jämkas, om det finns särskilda skäl.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999, då lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning upphör att gälla.

2. Den nya lagen tillämpas även i fråga om åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet men inte har upphört före denna tidpunkt.

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §²

Staten eller en kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse när en myndighet lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

² Senaste lydelse 1989:926.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1998-03-09

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Enligt en lagrådsremiss den 5 februari 1998 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ersättning för skada vid vissa myndighetsåtgärder samt
2. lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Mikael Mellqvist.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om ersättning för skada vid vissa myndighetsåtgärder

Den föreslagna rubriken på lagen är inte bara lång utan också intetsägande. Den leder snarare tanken till 3 kap. 2 § skadeståndslagen än till ersättning i sådana specifika situationer som här avses. Detta förhållande kommer att leda till svårigheter främst för lekmän men kanske också jurister att finna lagen vid sökning i lageditionernas register. Om rubriken ändå skall vara så lång är det motiverat att ge den ett mer pregnant innehåll. Lagrådet förordar att lagen benämns "Lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder".

Frågan om förhållandet mellan den nu gällande lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning och skadeståndslagen diskuterades av Lagrådet vid den först nämnda lagens tillkomst. Lagrådet konstaterade därvid – med efterföljande instämmande av föredragande statsrådet – att i avsaknad av en bestämmelse om motsatsen måste den föreslagna lagen och skadeståndslagen anses vara alternativt tillämpliga (prop. 1974:97 s. 141 och 148). Detsamma får, som framgår av författningskommentaren till 1 §, anses gälla den nu föreslagna lagen.

1 §

Godtas vad Lagrådet inledningsvis anfört bör paragrafen lyda: "Denna lag gäller ersättning från staten för skador som orsakas av frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder."

2 §

Denna paragraf har formulerats om i förhållande till sin motsvarighet i 1 § nu gällande lag. Bestämmelserna om anhållande och andra frihetsinskränkningar än häktning, som hittills sammanförts i första stycket med de regler som gäller om häktning, föreslås bli utbrutna till ett andra stycke, med hänvisningar till första stycket, medan regler som hittills upptagits i särskilda stycken i paragrafen nu har arbetats in i första stycket. Omdisponeringen är till fördel för läsbarheten. En nackdel är dock att i första stycket beteckningen frihetsinskränkning används på

häktning, som är ett frihetsberövande. En risk är vidare att hänvisningarna i andra stycket inte blir tillräckligt omfattande, för såvitt inte avsikten varit att åstadkomma en ändring i förhållande till gällande rätt.

Till en början må anmärkas att bestämmelserna i 1 § första stycket 4 nu gällande lag om överprövning och anlitan av särskilt rättsmedel – som är tillämpliga i fråga om både häktning och anhållande – saknar motsvarighet i förslaget. Överprövning bör måhända numera ses som en variant av det fallet att åklagaren själv häver anhållnings- eller häktningsbeslut, och särskilda rättsmedel har inte någon större betydelse vid interimistiska tvångsåtgärder. Ett praktiskt fall, som också saknar motsvarighet i förslaget, är däremot att beslutet om frihetsinskränkning upphävs genom avslag på häktningsframställning (1 § första stycket 4 i gällande lag). Denna del av bestämmelsen tillkom på föranledande av Lagrådet (a. prop. s. 144 och 149). Det förutsätts inte att rätten till ersättning ytterligare är beroende av att frikännande dom meddelas eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks, varför hänvisningen i det nu föreslagna andra stycket till första stycket 1 och 2 inte är tillräcklig. Även om den tilltalade slutligen döms för brottet men häktningsframställningen har avslagits har han rätt till ersättning för den tid han har varit anhållen (jfr a. prop. s. 82). Motiveringen är uppenbarligen att själva frihetsberövandet varit oriktigt. Den nu föreslagna lydelsen innebär sålunda en försämring som måhända inte är avsedd. Det sagda skulle föranleda att situationen särskilt beskrivs genom ett tillägg till andra stycket. Å andra sidan kan enligt förslaget den skadelidande under vissa förhållanden ha rätt till ersättning enligt 5 §, vilket inte är fallet enligt gällande rätt. Lagrådet vill för sin del inte göra gällande annat än att denna möjlighet är tillräcklig.

5 §

Enligt paragrafen har den som varit berövad friheten till följd av beslut vid myndighetsutövning utan att ha rätt till ersättning enligt 2-4 §§ ändå rätt till ersättning, om det står klart att beslutet vilade på felaktiga grunder och därför varit oriktigt. Frånsett att ersättning inte utgår om beslutet i sak varit riktigt, trots att det vilade på felaktig grund, ger lagtexten inte någon säker anvisning på den restriktiva bedömning som enligt motiveringen är avsedd. Bevisbördan för att förutsättningarna för ersättning föreligger åvilar självfallet den skadelidande, men uppfyller han den bördan borde väl därmed också stå klart att beslutet var oriktigt. Avsikten är enligt författningskommentaren att grunden för åtgärden skall på ett iögonfallande sätt framstå som felaktig, något som knappast framgår av lagtexten. I övrigt ger motiveringen en svag ledning i fråga om skillnaden mellan situationer när ersättning avses skola utgå och när så inte är fallet. Om vittnen ljuger uppsåtligt eller dokument är förfalskade synes saken vara klar, men vad som skiljer fall av "ett felaktigt utpekande av ett vittne" från fall när vittnet "misstog sig" är svårt att förstå.

Domstolarna, som har stor erfarenhet av skadeståndsbedömningar, torde dock kunna tillämpa den föreslagna lagtexten, även om förarbetsuttalandena kommer att bli föga styrande. Att tillämpningen

därvid kan komma att bli något mer generös än vad som måhända är avsett torde få accepteras.

6 §

I tredje stycket upptas ett förslag till en ny bestämmelse om att ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning. Motiven till bestämmelsen föranleder också de vissa tolkningsproblem. Liksom i fråga om 5 § kommer dock domstolarna att kunna lägga lagtexten till grund för en egen praxis.

Lagrådet vill dock ifrågasätta, om inte i tredje meningen av stycket, som säger att ersättning inte får vägras eller sättas ned på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd, trots bestämmelsens odiskutabla principiella riktighet, borde sättas in ordet ”enbart” framför ”på den grunden”, så som saken också beskrivs i den allmänna motiveringen. Kriteriet på om någon, enligt författningskommentaren, ”ofrivilligt har betett sig på ett sådant sätt att ingripande skett mot honom” och därför skall ha ojämkad ersättning, torde ofta bli att det blivit klarlagt att den skadelidande är oskyldig. Motsättningsvis följer att ett misstänkt beteende av viss beskaffenhet, som inte klaras ut, kan föranleda att skadestånd jämkas eller inte utgår.

Lagrådet har i olika lagstiftningsärenden noterat att inom regeringskansliet för närvarande råder en betydande osäkerhet om hur lagtext skall ges en könsneutral utformning. Om man som sker i 8 och 11 §§ i förevarande lagförslag använder enbart ”han” blir lagtexten smidigare och kan ändå inte föranleda några missförstånd. I annat fall är det enligt Lagrådets mening bättre att använda ”han eller hon” (eller tvärtom) framför allehanda osköna omskrivningar, om inte uttrycket behöver upprepas alltför ofta. I både första och andra styckena av förevarande paragraf skulle det alltså vara bättre att i stället för det andra ”den skadelidande” använda ”han eller hon”. Motsvarande gäller ”den ersättningsberättigade(s)” i 10 §.

Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)

I lagrådsremissen föreslås att det i 3 kap. 3 § införs en ny bestämmelse om stats och kommuns ansvar för felaktig myndighetsinformation. Myndigheternas informations- och servicefunktioner har utvecklats i avsevärd mån sedan skadeståndslagen tillkom, inte minst till följd av den serviceskyldighet som numera föreskrivs i förvaltningslagen (1986:223). Den föreslagna bestämmelsen, som skall komplettera ansvarsregeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen, är framför allt tänkt som en pendang till det privaträttsliga rådgivar- och informationsansvar som vuxit fram under senare år.

Bestämmelsen har visat sig vara problematisk att utforma och olika förslag har framlagts under lagstiftningsärendets gång. Den avgörande svårigheten rör frågan, vilket krav som skall uppställas på sambandet mellan informationen och myndighetsutövning; att skadan vållats vid myndighetsutövning utgör som bekant i normala fall en grundläggande förutsättning för stats och kommuns offentligt rättsliga ansvar.

I den föreslagna bestämmelsen har ansvaret, i motsats till vad som gäller enligt 3 kap. 2 §, frikopplats från ett uttryckligt samband med myndighetsutövning; den grundläggande ansvarsförutsättningen är i stället att det är en myndighet som har vållat skadan genom felaktig information. En sådan frikoppling kan leda till att ansvaret i och för sig kan komma att sträckas längre än vad som kan anses rimligt, t.ex. gentemot någon som handlar på basis av uppgifter som han inhämtat under en akademisk föreläsning eller på basis av uppgifter i ett betänkande vilka felaktigt återger innehållet i gällande rätt. I dessa fall saknas helt den beroendeställning i förhållande till myndigheten som brukat motivera ett längre gående ansvar för det allmänna gentemot den enskilde än vad som skulle följa av allmänna regler.

Avgränsningen har i stället gjorts genom andra rekvisit. Ansvaret förutsätter att det föreligger särskilda skäl. Vid bedömningen av dessa skäl skall särskilt beaktas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades. Av lagrådsremissen (avsnitt 5.2) framgår också, att det endast är tänkt att ansvaret skall kunna göras gällande i ett begränsat antal fall och det understryks, att den enskilde själv har att visa att de rekvisit som uppställs i bestämmelsen är uppfyllda, liksom att det föreligger ett adekvat orsakssamband mellan informationen och skadan samt skadans storlek m.m.

Bestämmelsens utformning leder till att det överlämnas till rättspraxis att närmare dra upp gränserna för ansvaret. Härvid ställs naturligtvis stora krav på domstolarna. Skadeståndsrätten har emellertid, historiskt sett, visat sig vara ett sådant område där en utveckling genom rättspraxis fungerat väl. Lagrådet har därför inga erinringar mot innehållet i den föreslagna bestämmelsen.

Formuleringen av den första meningen i bestämmelsen synes dock något otymplig. Om meningen är, att skadestånd skall utgå för skada som orsakas av att en myndighet på grund av fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar och råd, föreslår Lagrådet lydelsen:

”Staten eller en kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl.”

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar proposition 1997/98:105 Det allmännas skadeståndsansvar.