

Det allmännas informationsansvar och privaträttslig verksamhet

av Mårten Schultz



Mårten Schultz
martens.schultz@juridicum.su.se

För några år sedan infördes i skadeståndslagen en särskild informationsansvarsregel för rena förmögenhetsskador orsakade av det allmänna. Regeln motiverades av att ansvaret tidigare ansågs alltför snävt i vissa fall. Men regeln har ännu inte givit upphov till vägledande praxis. I föreliggande artikel reflekteras över anledningarna till detta och kring vilka situationer regeln kan tillämpas.

I. Inledning

Genom en ändring av skadeståndslagen (SkL) infördes för några år sedan en ny tredje paragraf i det tredje kapitlet. Den nya regeln syftade till att ge ett utvidgat ansvar för felaktig information från det allmänna till den enskilda.¹ En bakgrund står att finna i fallet NJA 1987 s. 535, där Högsta domstolen (med 3 mot 2) ogillade en skadeståndstalan mot Konsumentverket efter att verket hade orsakat skada genom felaktiga uppgifter i ett pressmeddelande. Fallet uppfattades som otillfredsställande och ses som en orsak till den ”nya” regeln.²

Regeln stadgar att ”[s]taten 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.”

Regeln handlar bara om ersättning för ren förmögenhetsskada. En skillnad mellan denna regel och den ”stora regeln” om ansvar för det allmänna i skadeståndslagen 3 kap. 2 § är alltså att informationsansvarsregeln inte innehåller något krav på *myndighetsutövning*. Kan därmed regeln anses tillämpliga även på rent privaträttsliga relationer?³

Kan regeln till exempel appliceras på situa-

Mårten Schultz är docent, jur. dr. Forskare vid Stockholm Centre for Commercial Law, finansierad av Torsten och Ragnar Söderbergs stiftelser.

tioner där en kommun eller staten ingått avtal med en privaträttslig aktör, i tillägg till de specialregler som ges i upphandlingsrätten eller andra specialregler? Det är den fråga som denna korta reflektion behandlar.

2. Regelns innebörd

Regeln i SkL 3:3 omfattar ”upplysningar och råd”, med vilket avses information i alla former.⁴ Informationen måste vara objektivt sett felaktig – i och för sig vilseledande information som är korrekt kan inte medföra ansvar.⁵ Det måste därtill ha varit vårdslöst – ”fel eller försummelse” – att lämna den felaktiga informationen.

Informationen måste vidare ha lämnats av en myndighet.⁶ Utanför myndighetsbegreppet faller t.ex. statliga och kommunala bolag, även om de delvis sysslar med myndighetsutövning.⁷ Dock omfattas förmodligen även information lämnad av andra än anställda vid myndigheten. Bertil Bengtsson har således tolkat regeln som innebärandes att ”alla som handlar inom ramen för myndighetens egen verksamhet [är] en del av myndigheten i detta sammanhang.”⁸

3. Förhållandet till 3 kap 2 §

Både regeln i 3 § och i 2 § kan ge rätt till skadestånd för ren förmögenhetsskada. Men det finns flera skillnader mellan regeln i 3 § och regeln om ansvar vid myndighetsutövning. Den stora skillnaden är förstås att informationsansvaret enligt § 3 inte förutsätter myndighetsutövning. Det var just frikopplingen från myndighetsutövningsinskränkningen som motiverade införandet av regeln.⁹

I det förslag som lämnades från den kommitté som fått i uppdrag att se över det allmänna ansvar gjordes ett undantag från ansvaret för sådana upplysningar eller råd som lämnas i vissa typer av verksamhet som lika gärna kan drivas i enskild regi och som saknar de känne-

tecken som karakteriserar myndighetsverksamhet.¹⁰

Regeringen tog avstånd från denna inskränkning och framhöll bl.a. kritiken mot en sådan inskränkning bestående i att svåra gränsdragningsproblem kunde uppstå.¹¹ Istället sökte regeringen en avgränsning genom ett särskilt kriterium. Informationsansvaret enligt 3 § förutsätter således *särskilda skäl*.

Regeln i 3:3 har aldrig tillämpats av Högsta domstolen.¹² De farhågor som vissa remissinstanser gav uttryck för, att ett informationsansvar för det allmänna skulle kunna leda till alltför stora kostnader, har hitintills kommit på skam.

Varför har då regeln inte använts? Det är svårt att säga. Kanske har inte några lämpliga fall anhängiggjorts vid domstolarna sedan regeln infördes. Inskränkningen till särskilda skäl kan ha avskräckt mer än vad lagstiftaren tycks ha haft för avsikt.¹³ Vidare så har myndighetsutövningsbegreppet tolkats ibland vidsträckt, en extensiv tolkning som därtill anses ha stöd i att regeln i SkL 3:2 talar om skada ”vid” myndighetsutövning, och informationsansvarsregeln med sitt hinder i formen av kriteriet särskilda skäl har kanske inte ”behövts”.¹⁴

4. När kan man använda 3:3?

I vilken typ av situation kan då SkL 3:3 användas? I hög grad så blir svaret på denna fråga en bedö mning av vad som skall anses innebära ”särskilda skäl” i enlighet med regelns ordalydelse. Det är härvid något förvånande att ingen praxis ännu finns eftersom propositionen lämnar ett antal exempel på hur bedömningen av särskilda skäl bör kunna utföras som talar för ansvar i situationer som rimligen måste förekomma någorlunda frekvent.

Ett exempel som ges i propositionen är när den enskilde förlitat sig på ”ett auktoritativt besked” från en myndighet ”och till följd därav utan egen skuld fått sin ekonomi märk-

bart försämrade.”¹⁵ Men det sägs vidare att inte all typ av felaktig information skall medföra ansvar. Större möjlighet till ansvar ansågs kunna föreligga i myndighetsutövningsliknande situationer – ”när en myndighet lämnar konkret och preciserad information om innehållet i föreskrifter eller andra bestämmelser” – än vid ”allmänt hållna upplysningar”.¹⁶ Högre krav ställs på skriftlig information än på muntlig.¹⁷

I propositionen fokuseras vidare på faktorer som påminner om den tillitsprincip som HD ställde upp i NJA 1987 s. 692 som ett kriterium för ansvar för ren förmögenhetsskada. Det sägs således att det bör finnas någon konkret omständighet som gör att det finns anledning för den enskilda att förlita sig på informationen.¹⁸ I samma riktning talar även följande uttalande: ”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 skadeståndsgrundande 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.”¹⁹ Dessa faktorer kan ses som nycklar till förståelse av informationsansvaret eftersom likheterna mellan det allmänna informationsansvar och det privata utomobligatoriska rådgivaransvaret tydligt betonas.

Ytterligare en faktor som talar för ansvar är om informationen inte kunde fås ”varifrån som helst”. Om informationen kan kontrolleras någon annanstans kan det tala emot ansvar.²⁰ Härvid spelar det även in vem det är som lämnat informationen: Den enskilda skall således kunna förlita sig i högre grad på information som lämnats av en tjänsteman med särskilt ansvar än sådan som lämnats av en sekreterare utan särskilt ansvar. En annan

faktor som skall beaktas är sambandet mellan myndighetens verksamhetsområde och den lämnade informationen.

Det framstår av propositionen som att regeringen trots allt delade vissa av de farhågor mot ett alltför vidsträckt ansvar som remissinstanserna givit uttryck för. På så sätt kan man kanske förstå den påminnelse om det närmast självklara att allmänna skadeståndsrättsliga rekvisit skall gälla även i dessa situationer som avslutar redogörelsen för innebörden av ”särskilda skäl” enligt 3:3.²¹

Propositionen erinrar också om att det är den skadelidande som måste bevisa att dessa rekvisit är uppfyllda. Till att börja med så krävs det fel eller försummelse för att ansvar skall kunna föreligga. Vidare så krävs det att samband föreligger mellan den felaktiga informationen och skadan, samt att sambandet är adekvat. Skadans ”belopp” skall också styrkas, framhåller propositionen. Intressant är också att propositionen framhåller en möjlig inskränkning i ansvaret som inte så ofta betonas, nämligen den skadelidandes allmänna skyldighet att begränsa sin skada. Generellt sett kan noteras att dessa allmänna kriterier är väl kända och att det är något förvånande att regeringen ansåg det nödvändigt att över huvud taget framhålla dess betydelse. Måhända är detta en återspeglning av en allmän återhållsamhet i propositionens inställning²² – en inställning som kritiserats av ledande auktoriteter på rättsområdet.²³

5. Särskilda skäl och privaträttslig verksamhet

Kan då skadeståndslagen 3:3 användas för att t.ex. hålla en kommun ansvarig för information lämnad i samband med en avtalsförhandling? Det beror på hur man avgör vad som utgör ”särskilda skäl” i ett enskilt fall. En ingång i bedömningen kan vara att beakta de skäl som anfördes för att införa regeln. Regeringen anförde således med anledning av de

farhågor som vissa remissinstanser givit uttryck för, rörande att ett utvidgat informationsansvar skulle riskera att inverka negativt på myndigheternas och deras företrädares benägenhet 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.”²⁴ Vidare sägs det att ett särskilt ansvar för felaktig information kan inskräpa vikten av att myndigheterna lämnar korrekta besked.²⁵ Här finns således en uttrycklig hänvisning till *preventiva hänsyn*.

Regeringen noterade vidare att det allmänna gentemot den enskilda ofta intar en ställning som påminner om den som privata rådgivare har, såsom advokater, revisorer och mäklare. Härvid hänvisades till NJA 1994 s. 532 och NJA 1997 s. 65 – båda fall av kontraktuell ansvar. Att sådana privata rådgivare i ökad utsträckning kan ådra sig ansvar sågs som ett argument för ett införande av regeln i SkL 3:3. Det är härvid intressant att notera att regeringen anförde två fall av kontraktuell ansvar som stöd för införandet av regeln i 3:3, som tar sikte på utomkontraktuella situationer.

Det här kan nog bara förstås som att regeringen inte avsåg ta avstånd från att det allmänna i kvalificerade fall kan bli skadeståndsskyldigt för felaktig information även i relationer av mer kontraktliknande karaktär. I kontraktliknande relationer uppstår lojalitetsförpliktelser. Sådana lojalitetsförpliktelser tar sig till exempel uttryck i att en plikt att upplysa motparten om förändrade förhållanden kan aktualiseras. Det kan t.ex. rent allmänt ställas krav på en avtalsförhandlande part att upplysa en potentiell medkontrahent så snart det står

klart att en vilja att ingå avtal inte längre föreligger, vilket ju är förändrade förhållanden av helt fundamentalt slag.²⁶

Enbart positiva felaktiga uppgifter faller under regeln i SkL 3:3 men vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger borde det kunna finnas skäl att se till situationen i sin helhet. Konkreta felaktiga uppgifter borde rimligen kunna anses falla under regelns ansvar i högre grad om de kommunicerats i kombination med ett mer eller mindre svikligt förtigande: Underlåtenhet att upplysa om ändrade förhållanden kan tala för skadeståndsansvar. (Jmf. härom argumentationen i NJA 1990 s. 745.) Det samma gäller även för det fall att parten företräder det allmänna och i dessa situationer är argumentet ofta än mer betydelsefullt: En avtalsförhandlande part torde ofta sätta större tillit till information från det allmännas företrädare. Också i privaträttsliga relationer uppträder myndigheternas företrädare med det offentliga särskilda makt i ryggen. Det gäller även när myndighetsföreträdare agerar i t.ex. kommersiella sammanhang, om än det får ställas högre krav på informationen när den lämnas inom ramen för eller i anslutning till myndighetsutövning.

I vart fall står följande klart: När det gäller 3:3 så avstod regeringen från att undanta från regelns tillämpning sådana upplysningar eller råd som lämnats verksamhet som kan drivas i enskild regi och ”som saknar de kännetecken som karakteriserar myndighetsverksamhet”. Jämförelserna med det privata rådgivaransvaret talar också för att regeringen avsåg att även att 3:3 skulle kunna användas även vid civilrättsliga relationer. Därmed kan det nog antas att 3:3 i skadeståndslagen kan appliceras även på privaträttsliga situationer, som t.ex. om en kommunal eller statlig tjänsteman lämnar information vid en avtalsförhandling. Ansvaret torde dock i praktiken vara begränsat. Härvid får man ta fasta på de faktorer som räknades upp i propositionen för att bedöma varje enskilt fall.

Noter

- ¹ Prop. 1997/98:105, s. 32 ff.
- ² Se härom Göran Lambertz, Det allmännas skadeståndsansvar i framtiden – trender och utvecklingsmöjligheter, JT 2004-05, s. 3 ff., på s. 15 f.
- ³ Jmf. om dessa frågor Jan Hellner och Marcus Radetzki, Skadeståndsrätt, 7 uppl., Stockholm 2007, s. 444 f.
- ⁴ Prop. 1997/98:105, s. 60.
- ⁵ Prop. 1997/98:105, s. 60..
- ⁶ Jmf. Bertil Bengtsson, Skadestånd för oriktig myndighetsinformation, Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala 1999, s. 44.
- ⁷ Se Bertil Bengtsson, Skadestånd för oriktig myndighetsinformation, Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala 1999, s. 44.
- ⁸ Bertil Bengtsson, Skadestånd för oriktig myndighetsinformation, Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala 1999, s. 45.
- ⁹ Prop. 1997/98:105, s. 33 ff.
- ¹⁰ Jmf. sammanfattningen av SOU 1995:55 i prop. 1997/98:105, bilaga 1, s. 63 ff., på s. 64.
- ¹¹ Prop. 1997/98:105, s. 37.
- ¹² När justitiekanslern för några år sedan i en artikel behandlade det allmännas ansvar framhöll han att regeln enligt hans information aldrig använts i domstol och heller inte i JK:s egen praxis. Göran Lambertz, Det allmännas skadeståndsansvar i framtiden – trender och utvecklingsmöjligheter, JT 2004-05, s. 3 ff., på s. 16 f.
- ¹³ I och för sig anteciperades redan i propositionen att ”En utvidgning [...] inte [torde] medföra något större antal tillkommande skadeståndsanspråk mot det allmänna”, prop. 1997/98:105, s. 35.
- ¹⁴ Nu är det kanske inte helt klart att myndighetsutövningsrekvisitet *har* tolkats extensivt. HD framhåller i NJA 1999 s. 291 tvärtom att kriteriet tolkats restriktivt, med hänvisning till NJA 1985 s 696 I och II, 1987 s 535, samt 1990 s 705. Men fullt så entydig är inte bilden. Av NJA 2001 s. 210 (jmf. härvid Bengtssons kommentar om detta i Bertil Bengtsson, Om skyddade intressen vid felaktiga myndighetsbeslut, JT 2002-03, s. 127), NJA 2001 s. 755 och NJA 2005 s. 568 får man en annan bild. Faktum är att även NJA 1985 s. 696 uppvisar en för den skadelidande tämligen generös tolkning av begreppet.
- ¹⁵ Prop. 1997/98:105, s. 37.
- ¹⁶ Prop. 1997/98:105, s. 37.
- ¹⁷ Prop. 1997/98:105, s. 62. Se Bertil Bengtsson, Skadestånd för oriktig myndighetsinformation, Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala 1999, s. 47.
- ¹⁸ Prop. 1997/98:105, s. 37. Denna formulering påminner om den bedömning av befogad tillit som HD gjorde i det s.k. Kone Invest-fallet från 1987 och som därefter blivit ett återkommande tema när det gäller ansvar för ren förmögenhets-skada.
- ¹⁹ Prop. 1997/98:105, s. 38.
- ²⁰ Prop. 1997/98:105, s. 37.
- ²¹ Prop. 1997/98:105, s. 38 f.
- ²² Jmf. Bertil Bengtsson och Erland Strömbäck, Skadeståndslagen, 2 uppl., Stockholm 2006, kommentar till 3 kap. 3 §.
- ²³ Bertil Bengtsson, Skadestånd för oriktig myndighetsinformation, Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala 1999, s. 52 ff.
- ²⁴ Prop. 1997/98:105, s.35.
- ²⁵ Prop. 1997/98:105, s.35 f.
- ²⁶ Om man vill kan man betrakta plikten att lämna sådan helt avgörande information i ljuset av *den allmänna upplysningsplikten*. Att en sådan allmän upplysningsplikt kan uppstå även när det gäller överlåtelse av fast egendom aktualiserades senast i det omtalade HD-avgörandet NJA 2007 s. 86, där underlåtenhet att meddela en köpare av en fastighet att en närliggande motorcrossbana medförde betydande buller ansågs ge köparen rätt till felpåföljder trots att han borde ha uppmärksammat felet vid sin undersökning.