

2020-12-11

Juridiska fakultetskansliet

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Remiss: Grundlagsskadestånd – ett rättighetskydd för enskilda, SOU 2020:44

Juridiska fakultetsnämnden som anmodats att yttra sig med anledning av rubricerade utredning ber att få anföra följande.

Bakgrund

De grundläggande reglerna om det allmännas ansvar finns i skadeståndslagen (1972:207; skadeståndslagen). Det allmännas ansvar vilar i dessa delar på culparegeln: det krävs fel eller försummelse vid myndighetsutövning eller fel eller försummelse, samt särskilda skäl, vid viss informationsgivning.

Skadeståndslagens regler kompletteras av speciella regler för vissa situationer. Det gäller framför allt i situationer där skadeståndslagen av olika anledningar anses ge alltför begränsade möjligheter att erhålla ersättning. Specialskadeståndsrättens reglering syftar alltså ofta till att utöka ansvaret, t.ex. på så sätt att det inte krävs fel eller försummelse. Ett sådant rent strikt ansvar gäller t.ex. enligt den s.k. frihetsberövandelagen (1998:714).

Genom Högsta domstolens rättsbildande verksamhet fick staten även ett ansvar vid överträdelse av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (1994:1219; Europakonventionen).¹ Det samma gäller för kommuner, enligt ett avgörande från 2009.² HD har genom ett flertal rättsfall klargjort att Europakonventionen i sin helhet kan användas som en självständig ansvarsgrund i svensk skadeståndsrätt.³ Möjligheten att erhålla skadestånd med Europakonvention som ansvarsgrund har nyligen kodifierats och återfinns i skadeståndslagens 3 kap. 4 §.

¹ Den materiella rättsutvecklingen inleddes med NJA 2005 s. 462. Högsta domstolen förkortas nedan "HD". När uttrycket "konventionsgrundade skadestånd" eller liknande används nedan så är det Europakonventionen som avses.

² NJA 2009 s. 464.

³ Det bör vidare framhållas att HD framhållit att Europakonventionen därtill kan användas vid tolkningen av nationella normer. Se NJA 2007 s. 295, där domstolen tydligt beskriver en trestegsmodell enligt vilken ett anspråk i första hand ska prövas enligt "vanliga" nationella regler – i första hand skadeståndslagens regler, i andra hand genom en fördragskonform tolkning av de nationella reglerna och i tredje hand utan särskilt lagstöd i den mån Europakonventionen så fordrar.

Vidare har HD i tre avgöranden konstaterat att även Regeringsformens (RF:s) rättigheter kan användas för att ålägga staten ett skadeståndsansvar.⁴ Det är denna rättsutveckling som ligger bakom det nu föreliggande lagförslaget.

Bör möjligheten att erhålla skadestånd grundad på rättigheter i RF regleras i lag?

En utgångspunkt för den s.k. Grundlagsutredningen har varit att säkerställa att rättighetsskyddet i regeringsformen får samma skydd som rättighetsskyddet i Europakonventionen. Detta utgör ett av huvudargumenten för den reglering som utredningen föreslår. Det har tidigare förekommit viss diskussion om huruvida RF:s rättighetskapitel är mindre väl lämpat för att användas som en grund för det allmännas skadeståndsansvar än Europakonventionens rättighetskatalog.⁵ Europakonventionen har direkt lagts till grund för skadeståndsansvar i olika rättsordningar, inte bara i Sverige.⁶ RF:s regelverk är delvis annorlunda konstruerat och har, eller har haft, lagstiftaren snarare än domstolarna som adressat.⁷

Mot denna inställning ska vägas att regeringsformens rättighetsregler, precis som Europakonventionens, primärt måste anses syfta till att skydda enskildas intresse mot övermakten – det allmänna. Dessutom är flertalet av dessa regler ganska likartade reglerna i Europakonventionen. Detta talar för att 2 kap. i Regeringsformen ur skadeståndssynvinkel bör hanteras på ett liknande sätt som rättigheterna i Europakonventionen.

Vid en sammantagen bedömning framstår argumenten för att inordna möjligheten att erhålla skadestånd för överträdelse av rättigheterna i Regeringsformen i samma reglering som skadestånd vid överträdelse av Europakonventionen väga tydligt tyngre än argumenten som talar däremot.

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker förslaget om att en regel om skadestånd för överträdelse av 2 kap. RF bör tydliggöras och inordnas i skadeståndslagen. Denna regel bör utgå från att syftet är att tydliggöra och stärka skadeståndsrättens skydd för rättigheterna i RF.

Utformningen av regeln

Ersättning utgår enligt lagförslaget endast i den utsträckning det med hänsyn till omständigheterna behövs för att kompensera den skadelidande för överträdelsen, nödvändighetskravet.

Ett av syftena med den föreslagna lagändringen är att stärka det skadeståndsrättsliga skyddet för rättigheterna i regeringsformen. Den som läser regeln efter att ha tagit del av HD:s tre avgöranden rörande skadestånd med RF som grund får emellertid inte intrycket av att rätten till skadestånd vid rättighetsöverträdelse stärks. Snarare tvärtom.

Formuleringen är hämtad från den nuvarande regeln om ersättningar på Europakonventionsgrund. När den nuvarande regeln tillkom väckte dess nödvändighetskrav frågan om lagregeln skulle innebära att den rätt till skadestånd på konventionsgrund som

⁴ NJA 2014 s. 323 och NJA 2014 s. 332. Se även NJA 2018 s. 103. Nedan används termen "grundlagsskadestånd" för skadestånd som direkt grundar sig på 2 kap RF.

⁵ Jfr. Bertil Bengtsson, Skadestånd vid brott mot regeringsformen?, SvJT 2011, s. 607 in fine.

⁶ T.ex. i Storbritannien genom The Human Rights Act. Ämnet behandlas utförligt i Jane Wright, Tort Law and Human Rights, 2 uppl., Oxford 2017.

⁷ Se Bengtsson, a.a.

utvecklats i praxis snävades in. Så tycks inte ha skett, även om det är svårt att bedöma. Regeln har inte varit i kraft så länge.

Situationen är emellertid annorlunda när det gäller grundlagsskadestånden. Det finns bara ett fåtal avgöranden från HD och det går inte att säga att praxis har "satt sig" på det sätt som de konventionsgrundade skadestånden hade gjort när denna grund kodifierades. I detta mer osäkra läge finns det, möjligen, en risk att det uttryckta nödvändighetskravet medför att utvecklingen i praxis hämmas, på ett sätt som svårligen låter sig förenas med avsikten att stärka det skadeståndsrättsliga skyddet för rättigheterna i RF.

En annan aspekt av detta är att det kan framstå som inkonsekvent att ställa upp ett nödvändighetskrav för de konventionsgrundade skadestånden om inte något sådant krav finns för grundlagsskadestånden. Å andra sidan finns det inget som fordrar att ersättningar på grundlags- respektive konventionsgrund är helt synkroniserade. Det finns likheter i rättsutvecklingen för dessa två skadeståndsgrunder, men det är ju i grund och botten två helt olika former av lagstiftningar.

Juridiska fakultetsnämnden rekommenderar i denna del regeringen att överväga om det s.k. nödvändighetskravet i lagförslaget bör tas bort för det fall en regel av detta slag införs.

Preskription

Utredningen innehåller reflektioner kring om det behövs någon särskild regel om preskription för grundlagsskadestånd. Härvid uttalas följande:

"Enligt kommitténs bedömning saknas det även när det gäller grundlagsskadestånd sådana tungt vägande skäl som bör krävas för att frångå den allmänna preskriptionstid som gäller bl.a. för anspråk till följd av felaktig myndighetsutövning, och numera också för konventionsskadestånd. Det finns knappast något som särskiljer överträdelser av regeringsformen som kan tänkas ha bäring på preskriptionstiden för skadestånd för rättighetsöverträdelser."

Det finns dock en sak som skiljer skadeståndstyperna åt och det är att HD i fallet Medborgarskapet II, NJA 2018 s. 103, uttalat sig om preskription när det gäller just RF-grundade anspråk. Det som gjorde att preskriptionsfrågan aktualiserades var att rättighetskränkningen – ett felaktigt indraget medborgarskap – pågick från slutet av 1980-talet till 2013. När ska en fordran på skadestånd för en sådan utdragen kränkning anses preskriberad?

HD:s domskäl inleddes med att domstolen utan att argumentera för det konstaterade att "det framstår som klart att preskriptionstiden i detta fall inte kan beräknas med utgångspunkt uteslutande i det felaktiga beslutet att avregistrera medborgarskapet år 1989." Staten, som företräddes av JK, hade heller inte påstått det utan menade att preskription skulle ha inträtt successivt. Enligt JK:s synsätt hade den del av fordran som rörde perioden november 1989 till augusti 2014 preskriberats. HD konstaterade att JK:s synsätt medförde att rätten till ersättning kunde bli illusorisk: "En sådan tillämpning kan bl.a. innebära att den enskilde, för att undvika att preskription inträder, måste vidta åtgärder som i ljuset av rådande praxis och myndigheternas agerande med fog kan bedömas vara utsiktslösa." (A. dom, st. 14.) Det var först genom Medborgarskapet I som det uppkom en reell möjlighet att begära ersättning. Ett ersättningsanspråk som hade framställts i början av den aktuella perioden hade helt enkelt ogillats. Det är en sidoeffekt av preskriptionsinstitutet som vanligtvis måste accepteras, skriver HD (st. 15), eftersom det finns borgenärsintressen och andra intressen som sammantaget talar i olika riktningar.

Vidare: "När det gäller en fordran som riktar sig mot staten och som grundar sig på en överträdelse av en för den enskilde så central och grundläggande rättighet som medborgarskapet utgör, gör sig emellertid de skäl som ligger bakom preskriptionsinstitutet inte gällande med någon egentlig styrka. Vid sådana skadeståndsfordringar måste gäldenärsintressena ses som underordnade den enskildes intresse av att ha en reell möjlighet att göra fordran gällande innan den går förlorad. Inte heller kan de allmänna intressena bakom preskriptionsinstitutet (t.ex. intresset av bevisbegränsning och avveckling av skuldförhållanden) anses tala för preskription med någon särskild styrka." (A. dom, st. 16.)

Därför, fann HD, skulle preskriptionsfristen i den i målet aktuella situationen inte börja löpa förrän det funnits en verklig möjlighet för käranden att göra sin fordran gällande. Men, skriver HD vidare: "Det finns inget givet svar på frågan om när det kan anses ha funnits en reell möjlighet att göra en fordran av denna typ gällande. Därmed finns heller inget givet svar på frågan om när preskriptionsfristen bör börja löpa." (St. 18).

Utredningen ger inte några tydliga indikationer på vilka de "tungt vägande skäl" som preskriptionsinstitutet i dessa fall vilar på är. Det finns i och för sig många och kända argument som brukar anföras för preskription, men – som HD är inne på i Medborgarskapet II – dessa argument väger inte lika tungt när det allmänna har kränkt människors fri- och rättigheter. Medborgarskapet II illustrerar även att det kan finnas omständigheter som gör att människor vill utkräva ansvar för rättighetskränkningar först efter en längre tid. En anledning kan vara att kränkningarna drabbar ett barn, som först i vuxen års ålder får rättsliga eller praktiska möjligheter att göra sin röst hörd. En annan anledning kan vara att rättighetskränkningarna är av systematiskt slag. De senaste decenniernas ad hoc-ersättningssystem för personer som tvångssteriliserats och "vanvårdade barn" kan utgöra illustrationer av detta. En tredje anledning kan vara att rättighetskränkningen i sig inneburit begränsningar i de praktiska möjligheterna att framföra anspråk, t.ex. om någon under längre tid felaktigt varit föremål för sluten psykiatrisk vård eller förvaltarskap.

Enligt Juridiska fakultetsnämnden bör det övervägas om skadeståndsanspråk p.g.a. rättighetsöverträdelser över huvud taget bör preskriberas. De argument som talar för preskription i allmänhet väger lätt i dessa sammanhang. I vart fall bör det övervägas att införa en särskild undantagsregel för de situationer där preskriptionsregleringen ger oskäliga resultat. Som utredningen framför kan regleringen av konventionsskadestånden tala för att inte särreglera grundlagsskadestånden i preskriptionshänseende. Enligt Juridiska fakultetsnämnden bör slutsatsen av detta koherensargument dock snarare vara att överväga om inte preskriptionsinstitutet bör särregleras även för konventionsgrundade skadestånd.

Yttrandet har på delegation beslutats av Juridiska fakultetens dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Mårten Schultz. Föredragande har varit kanslichef Catharina Sitte Durling.

Jessika van der Sluijs

Catharina Sitte Durling