



Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen

Stockholm 2020-12-09

Till Justitiedepartementet

Remiss: SOU 2020:44 Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. Diarienummer: Ju2020/02922

Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen (Juristkommissionen) har anmodats yttra sig över ovan angivna betänkande från kommittén om grundlagsskadestånd, och får därför anföra följande.

Sammanfattningsvis tillstyrker Juristkommissionen kommitténs förslag till lagändringar om grundlagsskadestånd, dock med nedan angivna krav på tillägg om utbildning och ekonomiska förutsättningar. Syftet är att göra föreslagna regler effektiva.

Ett av kommitténs uppdrag har varit att analysera möjligheten att införa rätten till skadestånd från det allmänna för skada som orsakats vid överträdelse av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen (RF).

Även om det kan konstateras att rättighetsskyddet på senare år har stärkts i Sverige på grund av en mer rättighetsbaserad juridik på grundval av Europakonventionen och andra internationella instrument, utgör domstolarnas handläggning och den enskildes begränsade ekonomi problem.

Juristkommissionen instämmer i att skyddet för fri- och rättigheter enligt RF inte ska vara sämre och otydligare än skyddet enligt Europakonventionen eftersom RF utgör fundamentet för vår demokrati och vårt statsskick. De grundläggande fri- och rättigheterna måste ha en mer central plats och hanteras fullt ut inom ramen för den nationella rättsordningen.

Skadeståndslagen

Juristkommissionen delar inte kommitténs uppfattning att en regel i skadeståndslagen ska utgöra den enda rättsliga grunden för grundlagsskadestånd. Rätten till grundlagsskadestånd bör, på samma sätt som

reglerna om skyddet för den mänskliga rättigheten till egendom enligt 2 kap 15 §¹ infogas i RF. Det finns inte skäl att behandla andra grundläggande rättigheter på annat sätt än egendomsrätten. Detta motiveras även av att grundlagsskadestånd inte ska kunna röstas bort av 51% av riksdagen. En tillfällig politisk majoritet i riksdagen ska inte kunna upphäva rätten till grundlagsskadestånd, exempelvis i syfte att undvika kritik från domstolarna för sina överträdelser av grundläggande rättigheter.

Överträdelser av fri- och rättigheter

Juristkommissionen stöder förslaget att grundlagsskadestånd ska omfatta överträdelser av fri- och rättigheter genom beslut, annan åtgärd eller om en viss lagstiftning utgör en överträdelse. Juristkommissionen anser att förordningar och myndighets anvisningar ska omfattas av möjligheten till grundlagsskadestånd.

Tolkning av rättigheterna

Juristkommissionen anser att kopplingen mellan RF:s grundläggande rättigheter och hur motsvarande fri- och rättighet behandlas och tolkas inom ramen för Europakonventionen och EU-rätten ska vara tydligt angiven och därmed vägledande för domstolarna.

Kompensation

Den av kommittén föreslagna ordningen för när och hur kompensation ska utgå för kränkningar av grundlagsrättigheter är i sin helhet inte acceptabel. Juristkommissionen har inget att invända mot att skadelidande inom ramen för brottmål exempelvis kan få strafftiden reducerad som kompensation vid en kränkning av en grundlagsrättighet.

Om möjligheten föreligger för en domstol att på andra rättsområden göra endast ett uttalande om att en kränkning förekommit som den enda kompensationen kommer detta få till följd att reglerna om grundlagsskadestånd inte kommer att ”utgöra en levande och användbar rättighetskatalog”. Juristkommissionen hävdar att kompensation för överträdelser på andra rättsområden skall leda till att skadeståndsskyldighet föreligger och att skadestånd ska utgå.

Domstolarnas hantering av mål om fri- och rättigheterna

Domstolarnas hantering av fri- och rättigheterna är relevant för de föreslagna reglernas tillämpning. Juristkommissionen anser därför att frågan måste tas upp i detta sammanhang.

Juristkommissionen har noterat att det förekommer kritik mot hur domstolarna tillämpar Europakonventionens regler som är svensk lag då dessa ofta helt förbises vid domsskrivning.² Advokater och ombud som åberopar grundläggande fri- och rättigheter i

¹ Regeringsformen - Egendomsskydd och allemansrätt

15 § Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan. *Lag (2010:1408)*.

² Se bl.a. Cameron i Högsta domstolens beslut om dubbelbestraffning ur ett konstitutionellt perspektiv, JT 2010-11 s. 123 där Cameron kommenterar att p.g.a. av arbetsbelastning har de lägre domstolarna (tingsrätterna) ett ”visst inbyggt motstånd mot att utföra de ibland komplicerade tankeövningar som Europadomstolens praxis kräver”.

Europakonventionen, andra konventioner eller i RF möts inte sällan i domskälen av ”vad kåranden i övrigt har anfört föranleder ingen annan bedömning”. Detta förekommer generellt i förvaltningsdomstolarna.³

Juristkommissionen hävdar att denna brist i tillämpningen av de grundläggande fri- och rättigheterna drabbar de svagaste, de som har störst behov av skydd för sina rättigheter. Särskilt förekommande är detta på funktionsrättsområdet där diskriminering inte är ovanligt. Juristkommissionen anser att domstolarnas hantering av dessa ärenden beror på bristande intresse, insikt och kunskap.

Juristkommissionen drar slutsatsen att ett genomförande av de förslag som kommittén föreslår förutsätter bättre resurser och kunskapshöjning bland domarna och annan personal i domstolarna såväl avseende RF:s regler som om motsvarande regelsystem i Europakonventionen, Barnkonventionen, EU-rätten och andra viktiga internationella konventioner. Annars finns risk för att regeländringen endast blir ett slag i luften.

Rättegångskostnader

När det gäller rättegångskostnader har juristkommissionen identifierat två problem för rättstillämpningen.

- Motpartskostnader

Kommittén har i betänkandet berört regeln i EU:s rättighetsstadga om att

”Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.”

Kommittén anger att i rättegångsbalken är utgångspunkten att den som förlorar ett mål betalar sina egna och motpartens rättegångskostnader.

”Det innebär bl.a. att den som väcker en talan tvingas fundera igenom sitt krav noggrant och att den som blir föremål för en talan som inte leder till framgång inte själv behöver betala för de kostnader som en process för med sig.”

Kommittén anger vidare att i ett mål om grundlagsskadestånd ska en domstol kunna bestämma att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad om en enskild som har förlorat målet hade skälig anledning att få saken prövad.

Kommittén förbigår de ekonomiska förutsättningarna för en enskild att driva en process mot staten. De är få som, med tanke på kostnaden, inte avskräcks för att stämma stat eller kommun för en överträdelse av 2 kap. regeringsformen.⁴

En grundläggande norm i internationella konventioner är att staten svarar för att en rättighet är effektiv. Detta följer av Europakonventionens och FN:s konventioner. Begreppet effektiv innefattar att den som uppfattar sig som kränkt rättsligt kan få detta prövat inför nationella myndigheter/domstolar och få rättelse eller gottgörelse om kränkning konstateras.

Juristkommissionen anser att den som startar en process dessförinnan måste kunna bedöma om det finns skälig anledning att få saken prövad och därmed vilka de ekonomiska riskerna är. Om den möjligheten inte finns, kommer få att våga väcka talan mot staten. Detta innebär att det kan ifrågasättas

³ <https://svjt.se/svjt/2019/942>

⁴ Se jur. dr/lektor i processrätt Sebastian Wejedal, ”Rätten till biträde – Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar”.

om det finns ett effektivt skydd för fri och rättigheterna även med de föreslagna reglerna om grundlagsskadestånd.⁵

Juristkommissionen föreslår därför att det införs en möjlighet att i mål om grundlagsskadestånd för kåranden att inledningsvis få beslut från domstolen om att det finns skäl原因 för kåranden att få saken prövad med avseende på rättegångskostnadernas fördelning.

- Rättshjälp och egna rättegångskostnader

För att kommitténs förslag ska leda till ett rättighetsskydd med tänkt funktion och att RF:s innehåll ”ska utgöra en levande och användbar rättighetskatalog” är det Juristkommissionens uppfattning att förutsättningarna att erhålla rättshjälp måste förbättras avsevärt.

De flesta människor har inte, med nuvarande regler om rättshjälp, tillgång till en effektiv rättvisa. Enbart regleringen av en rätt att erhålla grundlagsskadestånd räcker inte för att skyddet för de grundläggande rättigheterna ska vara effektivt.

”Rättigheterna på papperet kan inte omsättas i praktiken, trots att Europakonventionen, som är svensk lag, innehåller en rätt till en rättvis rättegång gällande misstänkta överträdelser av civila rättigheter”.⁶

Såvida inte ändringar av reglerna om rättshjälp kan bli en följd av ~~inrymmas~~ i betänkandet bör beslut fattas om en översyn av reglerna om rättshjälp vid överträdelser av regeringsformens regler om grundläggande fri och rättigheter.

Juristkommissionen anser att möjligheten till grundlagsskadestånd bör lagregleras. Dock med ovan angivna tillägg.

På Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionens vägnar

Stellan Gärde
Ordförande

Annette von Sydow
Ordförande

⁵ Se Centrum för rättvisas chef Fredrik Bergman 2018-11-05 Veckans juridik/Dagens juridik

⁶ Se Program för Rättsstaten Sverige s. 35 ff. – www.icj-sweden.org