



**Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda (SOU 2020:44)
(Ju2020/02922/L6)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

1. Sammanfattande utvärdering av betänkandet och dess målsättning
Kommittén har haft i uppdrag att överväga om rätten till ersättning från det allmänna för skada som orsakats vid överträdelse av 2 kapitlet regeringsformen (RF) bör utvidgas. I uppdraget har även ingått att överväga om det är ändamålsenligt och önskvärt att ersättningsrätten regleras i lag.

Alltsedan Högsta domstolen i en serie av rättsfall etablerat att en överträdelse av de fri- och rättigheter som enskilda tillförsäkras i Europakonventionen (EKMR) kan utgöra självständig ansvarsgrund för ett skadeståndsanspråk – en ansvarsgrund som sedan den 1 april 2018 är lagreglerad (SkL 3:4 ”konventionsskadestånd”) – har diskussion förts om möjligheten att även åberopa de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF för en sådan talan. Genom rättsfallet NJA 2014 s. 323, där HD klargjorde att skadestånd kan utgå vid överträdelse av förbudet i RF 2:7 st. 2 (felaktig avregistrering av medborgarskap), accentuerades behovet av att klargöra vad enskilda har för möjligheter att gentemot det allmänna göra gällande rättighetsskyddet i RF 2 kap. (jfr det skiljaktiga yttrandet i avgörandet).

Som Kommittén framför så kan det på goda grunder ifrågasättas varför skyddet för fri- och rättigheter enligt den egna grundlagen är sämre och mer oklart än skyddet enligt Europakonventionen. Det anses därför finnas ett behov av att tydliggöra rättsläget. Därigenom anser Kommittén att rättighetsskyddet för enskilda också stärks, vilket är särskilt tydligt vad gäller ideella skador som är centrala i fråga om många rättighetsöverträdelser. Genom en lagreglering uppnås ett sådant tydliggörande samtidigt som RF också framstår som minst lika användbar för medborgarna som Europakonventionen.

Det är mot denna bakgrund inte särskilt förvånande att Kommittén når slutsatsen att det är både ändamålsenligt och önskvärt att ersättningsrätten regleras i lag, istället för att invänta att domstolarna ska slå fast i vilka



situationer som en enskild kan få grundlagsskadestånd. Juridiska fakultetsnämnden instämmer i denna bedömning. Förutom att en lagreglering, precis som Kommittén framhåller, bättre uppfyller kraven på effektivitet och förutsebarhet, så blir också domstolarnas kommande prövning av skadeståndsanspråk mer transparanta när de nödvändiga avvägningar som fortfarande blir föremål för domstolsprövning tar sin utgångspunkt i en skadeståndsrättslig ansvarsbestämmelse med underliggande förarbeten.

Juridiska fakultetsnämnden vill även erinra om vad som anfördes i det egna remissyttrandet över betänkandet om skadestånd och Europakonventionen. På samma sätt som med konventionsskadeståndet så återstår, efter en lagreglering om ansvar för grundlagsskadestånd, alla de detaljfrågor som tillhör skadeståndsrättens allmänna läror, t.ex. kraven på kausalitet, skada, bevisning, olika gränssättningsläror kring vilka skadeföljder och vilka drabbade som skadeståndsrätten gäller för i enskilda fall etc. Dessa frågor lämpar sig inte för lagreglering utan blir föremål för prövning i den kommande rättsutvecklingen i domstolarna. Juridiska fakultetsnämnden instämmer i Kommitténs uppfattning att den föreslagna regleringen i sin utformning tillåter att rättsläget även fortsättningsvis kan vara dynamiskt, och nämnden vill endast betona att denna dynamiska utveckling även fortsättningsvis måste vara förankrad i skadeståndsrättens allmänna läror. Juridiska fakultetsnämnden vill utöver dessa mer allmänna och sammanfattande synpunkter på betänkandet endast lämna ett fåtal detaljkommentarer.

2. Fler grunder för det allmännas ansvar?

Även om förslaget att lagreglera en rätt till skadestånd vid överträdelse av 2 kap. RF framstår som en närmast väntad följd av lagstiftarens tidigare beslut att reglera rätten till skadestånd vid konventionskränkningar, så är det beklagligt att inte Kommitténs uppdrag även inbegripit frågan om skadestånd vid överträdelse av andra grundlagar där det finns bestämmelser som tillförsäkrar enskilda ett rättighetsskydd. Precis som Kommittén anför så kan en bestämmelse om grundlagsskadestånd väcka förväntningar på att det allmänna ska ha ett liknande ansvar vid överträdelser av vissa bestämmelser i TF och YGL. Särskilt mot bakgrund av Kommitténs uttalande om att det på senare år har skett en övergång till en mer rättighetsbaserad juridik i Sverige och att den föreslagna regleringen kan "bidra till att rättighetsskyddet vitaliseras", så är det inte svårt att föreställa sig att det i kommande debatt eller processföring förs fram anspråk på skadestånd vid upplevda överträdelser av andra grundlagsbestämmelser. Juridiska fakultetsnämnden delar därför Kommitténs uppfattning att det är motiverat att i annat sammanhang utreda frågan om det finns skäl att se över grundlagsskadeståndets tillämpning vid det allmännas överträdelser av TF och YGL. Senast i det sammanhanget vore det även önskvärt att närmare utreda det allmännas ansvar vid överträdelser av Barnkonventionen, som sedan 1 januari 2020 gäller som svensk lag. Även om barnkonventionen inte



utgör grundlag så kan det sägas att inkorporeringen av densamma i svensk lag också är ett uttryck för den rättighetsbaserade juridik som Kommittén betonar i sitt betänkande. Med tanke på det oklara rättsläget vad gäller rätten till skadestånd vid det allmännas överträdelse av barnkonventionen skulle det vara önskvärt med ett klagörande av om några av rättigheterna kan eller bör kunna vara föremål för skadeståndstalan.

3. Konkurrerande eller överlappande lagstiftning?

Juridiska fakultetsnämnden saknar i betänkandet ett klagörande av hur den föreslagna regleringen ska förhålla sig till dels det allmännas ansvar enligt andra bestämmelser i skadeståndslagen, dels till annan lagstiftning. För det fall att det allmänna genom en tjänsteman blir skadeståndsskyldig för kränkning genom brott, skulle det kunna tänkas att brottet i sig samtidigt utgör en överträdelse av någon av fri- och rättigheterna i RF 2 kap. Det skulle då kunna hävdas att det inte finns något behov (den föreslagna regleringens behovskrav) av grundlagsskadestånd för att kompensera den enskilde då skadan ersätts genom kränkningsskadeståndet, men det skulle kunna ifrågasättas om inte en samtidig överträdelse av någon av fri- och rättigheterna i RF 2 kap. motiverar ett förhöjt kränkningsskadestånd (med hänsyn till att flera rättigheter har kränkts eller överträtts genom samma handlande) alternativt att det finns behov av grundlagsskadestånd om inte ersättningsnivåerna för kränkningsskadeståndet och grundlagsskadeståndet korrelerar. Liknande frågor kan tänkas uppkomma i fall där det allmänna agerar som arbetsgivare och tvister prövas av Arbetsdomstolen istället för allmän domstol. Kan då den enskilde vara berättigad till skadestånd både enligt arbetsrättslig lagstiftning och den föreslagna regleringen om grundlagsskadestånd. Juridiska fakultetsnämnden skulle gärna i den fortsatta lagstiftningsprocessen se att dessa frågor klagjordes.

4. Preskription

Nära sammanhängande med frågan under föregående rubrik är också frågan om preskription av ett anspråk om grundlagsskadestånd och hur samma överträdelse kan vara föremål för särskilda regler om preskription i annan lagstiftning, t.ex. arbetsrättslig lagstiftning. Även i denna del skulle Juridiska fakultetsnämnden gärna se klagörande uttalanden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I betänkandet anges att det i fråga om skadestånd gäller en tioårig preskriptionstid från fordrans uppkomst, vilket normalt utgörs av den skadegörande handlingen. Om ett handlande har pågått under längre tid så inleds tiden vid den tidpunkt då skadeförebyggande åtgärder senast hade kunnat vidtas. Kommittén refererar till den diskussion som fördes i betänkandet om konventionsskadestånd, där det anfördes att anspråk som dröjer längre än tio år lär sakna betydelse. Enligt Kommitténs bedömning saknas det även i denna utredning några tungt vägande skäl att frångå den allmänna preskriptionstiden vid överträdelser av 2 kap. RF. Juridiska fakultetsnämnden vill dock ta tillfället i akt att lyfta frågan om inte



preskriptionsfristen för barns anspråk på skadestånd för rättighetsöverträdelser (både grundlagsskadestånd och konventionsskadestånd) ska börja räknas från barnets 18-årsdag. Den 1 januari 2013 bildades den s.k. Ersättningsnämnden efter att staten beslutat att personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården mellan åren 1920-1980 skulle få ersättning från staten. För dessa barn var annars möjligheterna att få kompensation utsiktslösa eftersom preskription hade inträtt. Även i dagens samhälle har barn sämre förutsättningar än vuxna att dels veta om att deras rättigheter överträds, dels hur deras rättigheter kan tillvaratas. Mot bakgrund av att både grundlagsskadeståndet och konventionsskadeståndet avser att kompensera för överträdelser respektive kränkningar av grundläggande mänskliga fri- och rättigheter, så bör barn ha samma möjligheter som vuxna att utkräva ansvar från det allmänna. En förutsättning för detta är en ändring av tidpunkten från när preskriptionsfristen ska räknas.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Sandra Friberg. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer