



REMISSYTTRANDE

Datum
2020-12-11

Dnr
5504-20-8.1

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
[ju.remissvar@regeringskansliet.se]
[manne.heimer@regeringskansliet.se]

Betänkandet Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda (SOU 2020:44)

(Departementets diarienummer Ju2020/02922)

Allmänna synpunkter

Jag delar kommitténs bedömning att det finns ett behov av att tydliggöra rättsläget i fråga om det allmännas skadeståndsrättsliga ansvar för överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Jag delar även kommitténs bedömning att den föreslagna regleringen kommer att öka regeringsformens genomslag i rättsbildningen. Den kommer också att underlätta förfarandet för enskilda personer som vill begära ersättning vid sådana överträdelser. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv framstår därför den föreslagna grundlagsändringen som en klar förbättring i förhållande till den nuvarande ordningen som bygger på principer som har vuxit fram genom rättspraxis. Jag ställer mig alltså i princip positiv till kommitténs förslag.

Jag har emellertid vissa anmärkningar vad gäller den föreslagna lagregelns närmare utformning. Därutöver anser jag det vara befogat att redogöra för några erfarenheter i fråga om rätten till ersättning vid överträdelser av 2 kap. regeringsformen samt lämna vissa mer konkreta synpunkter på betänkandet.

Justitiekanslerns erfarenheter

Justitiekanslern har – framförallt sedan Högsta domstolens dom i Medborgarskapet I – handlagt ett antal ärenden inom ramen för statens frivilliga skadereglering som har avsett skadestånd för olika överträdelser av grundlag. På samma sätt som vid påstådda konventionsöverträdelser utgör påståenden om överträdelser av grundlag ofta en av flera alternativa grunder för begäran om skadestånd. Det är därför svårt att närmare ange hur vanligt förekommande påståenden om grundlagsöverträdelser är i samband med att enskilda begär skadestånd av staten.

I den frivilliga skaderegleringen har Justitiekanslern beträffande ett flertal fri- och rättigheter i regeringsformen konstaterat att dessa inte kan anses vara direkt skadeståndssanktionerade enligt gällande rätt. Domen i Medborgarskapet I har av Justitiekanslern inte ansetts innebära att det finns någon allmän princip om rätt till ideell ersättning för överträdelser av grundlag

eller specifikt för överträdelse av fri- och rättigheterna i regeringsformen. Ärendena har i de flesta fall avsett påstådda överträdelser av 2 kap. 6, 15 och 17 §§ regeringsformen. Denna hållning har vunnit stöd i de domar som meddelats av tingsrätter och hovrätter efter Medborgarskapet I.

Sedan domen i Medborgarskapet I finns ett flertal fall där skadeståndsprocesser inletts i domstol med åberopande av överträdelser av regeringsformen i första hand och Europakonventionen först i andra hand. Det finns således en tydlig vilja hos en del kärande att få prövat frågan om överträdelse av regeringsformen. Som konstateras i betänkandet leder detta ofta till att samma situation måste bedömas utifrån två metoder. Hittills har bedömningen av överträdelser av regeringsformen i flera fall stannat vid ett konstaterande att sådan överträdelse inte medför någon självständig rätt till skadestånd. Inte i något fall har domstol funnit att skadestånd ska betalas ut enbart grundat på en grundlagsöverträdelse.

Oaktat Justitiekanslerns och underrätternas syn på gällande rätt i den här frågan kan påstådda grundlagsöverträdelser föranleda komplicerade bedömningar både inom ramen för statens frivilliga skadereglering och i processer. Nämnas kan Justitiekanslerns beslut om identitetskontroller vid resor mellan Danmark och Sverige (5943-16-40 m.fl.) och Stockholms tingsrätts dom den 3 december 2019 om en påstått felaktig utmätning (FT 4398-19).

Förslagets närmare innebörd

Den föreslagna regleringen ger skadelidande en uttrycklig rätt till skadestånd vid överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Enligt min mening är det tydligt att detta innebär att det allmännas ansvar utvidgas i förhållande till gällande rätt. En del skrivningar i betänkandet kan ge intrycket att den föreslagna lagstiftningen utgör ett förtydligande av gällande rätt eller ett försök till kodifiering av den sparsamma praxis som finns på området. Jag anser det angeläget att påtala att det enligt min uppfattning inte förhåller sig på det sättet. Fastmer skulle den föreslagna regleringen tillskapa ett nytt rättsläge.

Vidare kan noteras att den föreslagna regleringen är allmänt hållen samtidigt som de aktuella grundlagsbestämmelserna och deras räckvidd kan vara svåra att tolka. Det får till följd att ansvarsgrunderna blir förhållandevis otydliga och att skadeståndskraven kan bli svårbedömda. Möjligen skulle förhållandena klarna med en tydligare genomgång av de närmare förutsättningarna för skadestånd beträffande respektive fri- eller rättighet (jfr Bengtsson, SvJT 2011 s. 605).

Skadestånd vid överträdelser av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)

Enligt kommittén framstår det som motiverat att i lämpligt sammanhang utreda frågan om det finns skäl att införa en motsvarighet till grundlagsskadestånd och konventionsskadestånd vid det allmännas överträdelser av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Som

kommittén framhåller utskiljer sig dock TF och YGL på det sättet att det är fråga om en detaljerad reglering på grundlagsnivå av process- och ansvarsregler som också innefattar en stor mängd föreskrifter av mer teknisk natur. Till detta kommer att överträdelser av vissa av bestämmelserna som riktar sig mot det allmänna är straffsanktionerade. Mot den bakgrunden framstår en utredning av frågan enligt min uppfattning inte som angelägen.

Nödvändighetskravet m.m.

Jag delar slutsatsen i betänkandet att det finns många fördelar med att en lagreglering av grundlagsskadeståndet utformas på ett sådant sätt att bedömningarna motsvarar de som görs vid konventionsskadestånd. Jag delar också ställningstagandet att det är lämpligt att låta det nödvändighetskrav som gäller vid konventionsöverträdelser utgöra förebild för avgränsningen av skadeståndsansvaret.

Jag anser i likhet med kommittén att det på många sätt skulle vara tilltalande att låta det nu gällande nödvändighetskravet omfatta även grundlagsskadestånd. De argument som i betänkandet förs fram mot en sådan lösning är inte helt övertygande. I betänkandet eftersträvas genomgående en enhetlighet mellan grundlagsskadestånd och konventionsskadestånd samt en enkelhet i tillämpningen. Frågan är om inte dessa förhållanden bör ges företräde framför de systematiska och lagtekniska invändningar som lyfts fram i betänkandet (se s. 259). Det framstår som otillfredsställande att i lagtexten ge olika benämning och beskrivning av en prövning som i förarbetena förutsatts vara densamma.

Rent språkligt kan det inte heller anses felaktigt att även i fråga om överträdelser av regeringsformen tala om att skadestånd med stöd av bestämmelsen endast ska utges ”i den utsträckning det är nödvändigt för att gottgöra överträdelser”. Att ordet ”nödvändigt” beträffande konventionsskadestånd syftar på Sveriges uppfyllande av folkrättsliga förpliktelser bör inte hindra att samma ord beträffande grundlagsskadestånd syftar på något annat, nämligen att det behövs/är nödvändigt för den enskildes gottgörelse. Det framstår som mer ändamålsenligt att ge nödvändighetskravet två betydelser men en gemensam tillämpning snarare än att ha ett nödvändighetskrav och ett behovskrav som ska tillämpas i princip identiskt. Risken med den i betänkandet förordade ordningen är att det krav som ställs upp inte beskriver den prövning som egentligen ska göras, vilket leder till en mindre konkret och tillämpbar lagstiftning.

Även det skälet att ledning för nödvändighetskravet/behovskravet för grundlagsöverträdelser föreslås ska hämtas i kommande praxis från Europadomstolen medför att det är mer ändamålsenligt att låta det vara ett och samma rekvisit i lagtexten.

Jag förordar att närmare överväganden görs beträffande lagtextens utformning i detta avseende. Möjligen finns det skäl att i lagtexten närmare ange vilka omständigheter som framförallt ska beaktas vid en

nödvändighetsprövning om den terminologin väljs även för grundlagsskadestånd, på motsvarande sätt som nu föreslås för behovsprövningen.

En fråga som inte berörs närmare i betänkandet är den inbördes relationen mellan konventionsskadestånd och grundlagsskadestånd. Ska nödvändighetskravet beträffande konventionsskadestånd uppfattas så att det utesluter rätt till skadestånd om den drabbade inte sökt skadestånd för överträdelse av motsvarande fri- eller rättighet i regeringsformen (jfr beträffande förhållandena mellan konventionsskadestånd och skadestånd enligt 3 kap. 2 § SOU 2010:87 s. 348).

Övergångsbestämmelser

Enligt förslaget ska bestämmelserna om grundlagsskadestånd i 3 kap. 4 §, enligt allmänna skadeståndsrettsliga principer, tillämpas på skadefall som inträffar efter ikraftträdandet (se s. 285 med hänvisning till prop. 1972:5 s. 293). Jag delar den bedömningen och anser i likhet med kommittén att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Det framhålls i betänkandet att det kan finnas ett utrymme för domstolarna att i en del fall döma ut skadestånd trots att rättighetsöverträdelsen i fråga helt eller delvis ägt rum före ikraftträdandet. Enligt kommittén får det nämligen antas att det även då, under vissa förutsättningar, har funnits en rätt till skadestånd och annan ersättning också vid det allmännas överträdelser av regeringsformen. På det sättet ska det faktum att det saknas en övergångsbestämmelse i stället ge domstolarna utrymme att göra en bedömning i det enskilda fallet som ska vara förhållandevis generös gentemot den enskilde. Någon ledning för tillämpningen i övrigt lämnas inte i den allmänna motiveringen (avsnitt 7) eller i författningskommentaren. Det finns anledning att här återigen framhålla att den praxis som finns på området inte ger någon klar bild av vilka rättigheter som kan komma ifråga för att med framgång åberopas i ett skadeståndsfall. Tvärtom är den sparsamma praxis som finns tydligt in casu-betonad. Därmed är det inte möjligt att, såsom kommittén föreslår, bedöma frågan på motsvarande sätt som om den påstådda överträdelsen hade gällt Europakonventionen.

Preskription

En annan fråga som överlämnas till rättstillämpningen är tidpunkten för när preskriptionsfristen börjar löpa. Frågan har legat utanför kommitténs uppdrag. Inte desto mindre framstår det som angeläget, särskilt med hänsyn till bedömningen i Medborgarskapet II, att frågan blir föremål för en närmare analys. Det kan förutskickas att liknande överväganden kommer att aktualiseras vid prövning av det allmännas ansvar för överträdelser av regeringsformen.

Ökat antal skaderegleringsärenden och processer

I betänkandet görs antagandet att en eventuell ökning av antalet mål och antalet skaderegleringsärenden bedöms vara marginell (se s. 288). Slutsatsen

baseras bl.a. på en redogörelse för antalet mål och ärenden som grundas på den nya bestämmelsen i 3 kap. 4 § skadeståndslagen. Jämförelsen med ökningen av antalet ärenden och processer efter införandet av konventionsskadestånd i skadeståndslagen framstår emellertid inte som helt adekvat. För konventionsskadeståndet utgjorde införandet i skadeståndslagen endast en kodifiering av en sedan många år fast rättspraxis. Att antalet ärenden hos Justitiekanslern och antalet mål i domstol inte ökat kraftigt efter införandet av en bestämmelse om konventionsskadestånd i skadeståndslagen framstår mot den bakgrunden inte som särskilt förvånande.

När det gäller det föreslagna grundlagsskadeståndet är situationen emellertid en helt annan. Som redan anförts utgör den föreslagna lagstiftningen inte någon kodifiering av praxis utan en klar utökning av möjligheten till ideellt skadestånd vid överträdelser av grundlag. Den framskjutna roll som regeringsformen får med den föreslagna lagstiftningen, i fråga om ersättning för ideella skador, kan mycket väl bidra till att ytterligare driva utvecklingen mot ett ökat fokus på skadestånd i relation till fri- och rättigheter. Detta kan, i vart fall på sikt, komma att leda till en ökning av antalet ärenden hos Justitiekanslern och även av antalet domstolsprocesser mot staten.

Därtill kommer att den närmare tillämpningen i de frågor som ovan har lyfts inte klargörs, utan överlämnas till rättstillämpningen. Detta kan i sin tur innebära dels att ett ökat antal ”äldre” ärenden får hanteras inom ramen för Justitiekanslerns frivilliga skadereglering och vid domstolsprocesser, dels att det inleds ärenden som syftar till att få ett klarläggande av rättsläget samt att dessa ärenden ofta kan behöva drivas till högsta instans.

Ärendet har föredragits av Linda Åkerblom och Markus Tengblad.

Mari Heidenborg