

Kommittédirektiv



Statens skadeståndsansvar vid överträdelser
av Europakonventionen

Dir.
2009:40

Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera i vilka fall staten till följd av artikel 13 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är skyldig att ekonomiskt ersätta den som drabbats av en överträdelse av konventionen. Mot bakgrund av analysen ska utredaren föreslå en lagreglering av de fall där det enligt konventionen krävs att skadestånd ska kunna lämnas. Lagstiftningen ska vara tydlig och överskådlig för att främja en rättssäker tillämpning. Förutsättningarna för och begränsningarna av statens skadeståndsansvar bör i så stor utsträckning som möjligt anges i lagen. Utredaren ska överväga om det är nödvändigt eller lämpligt att vid införandet av regler om statens skadeståndsansvar vid överträdelser av konventionen ändra eller upphäva den bestämmelse i 3 kap. 7 § skadeståndslagen som innebär att en skadeståndstalan inte kan föras med anledning av ett beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten som inte upphävts. Utredaren ska även i övrigt överväga om det finns behov av lagändringar eller nya regler.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

Bakgrund

Statens skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ska staten ersätta personskada, sakskada och förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Staten ska också enligt samma paragraf ersätta den skada som det innebär att någon allvarligt kränks av ett brott som innehåller ett angrepp på hans eller hennes person, frihet, frid eller ära genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

En viss inskränkning av möjligheten till ersättning följer av 3 kap. 7 § skadeståndslagen där det föreskrivs att en talan om ersättning inte får föras med anledning av beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten, om inte beslutet upphävts eller ändrats. Om en sådan talan väcks, ska den avvisas.

Europakonventionen

Europakonventionen innehåller bl.a. bestämmelser om fri- och rättigheter som konventionsstaterna åtar sig att garantera för var och en som befinner sig under deras jurisdiktion. Genom konventionen har det inrättats ett institutionellt kontrollsystem där den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) har en central funktion. Domstolen tar emot klagomål från enskilda som påstår sig ha blivit utsatta för en kränkning av någon av de rättigheter som anges i konventionen. Domstolen kan vid sin prövning bestämma att en stat ska betala skälig gottgörelse till den som utsatts för en konventionskränkning (artikel 41).

Tillgång till ett effektivt rättsmedel

Artikel 13 i Europakonventionen anger att var och en vars rättigheter enligt konventionen kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Enligt Europadomstolens praxis räcker det att en klagande kan visa att han eller hon har en rimlig grund för sitt påstående om konventionsbrott för att det ska finnas en rätt till ett effektivt

rättsmedel. Vad som är ett effektivt rättsmedel har preciserats i domstolens praxis. Uttrycket anses ha en vidare innebörd än att enskilda ska ha rätt till en förnyad prövning av beslut eller domar. I princip måste ett rättsmedel för att anses effektivt medge en prövning av om konventionen blivit överträd som sträcker sig lika långt som den prövning Europadomstolen gör. Rättsmedlet ska dessutom antingen förebygga den påstådda kränkningen eller dess fortsättning eller gottgöra en kränkning som redan har inträffat. I vissa fall har ett konstaterande av att en kränkning förekommit ansetts i sig utgöra tillräcklig gottgörelse för uppkommen skada.

Konventionens ställning i svensk rätt

Europakonventionen ratificerades av Sverige den 4 februari 1952. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inkorporerades konventionen den 1 januari 1995 i den svenska rätten. I lagen föreskrivs att konventionen ska gälla som lag i Sverige. Samtidigt infördes i 2 kap. 23 § regeringsformen en bestämmelse som innebär att det inte får meddelas lag eller annan föreskrift som står i strid med konventionen. I förarbetena (prop. 1993/94:117) anfördes att det även efter inkorporeringen i första hand ankommer på lagstiftaren att löpande se till så att den svenska rätten stämmer överens med konventionens bestämmelser. Det anges att det är en uppgift för lagstiftaren att bedöma vilka förändringar av den inhemska rätten som kan vara påkallade.

Högsta domstolens avgöranden i mål om tillgång till effektivt rättsmedel

Högsta domstolen har i en serie avgöranden (NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 295 och NJA 2007 s. 584) haft anledning att ta ställning till hur konstaterade överträdelser av Europakonventionen kan gottgöras på nationell nivå.

Avgörandena har tagit sin utgångspunkt i att konventionens artikel 13 innefattar en förpliktelse för staten att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel. Enligt domstolen innebär förpliktelsen

inte att det måste finnas rätt till ekonomisk ersättning vid varje konventionskränkning. I några fall kräver dock ett iakttagande av konventionen att det finns en möjlighet till ersättning för både ekonomisk och icke-ekonomisk skada till följd av överträdelse av konventionens rättigheter.

Av domstolens avgöranden följer principen att, i den mån Sverige har en förpliktelse att gottgöra överträdelser av konventionen genom en rätt till skadestånd och den förpliktelsen inte kan uppfyllas genom en tillämpning av nationella föreskrifter ens efter en fördragskonform tolkning, så får förpliktelsen uppfyllas genom att skadestånd döms ut utan särskilt lagstöd.

Utredningsuppdraget

Det finns behov av en lagreglering

Enligt artikel 13 i Europakonventionen måste Sverige tillhandahålla den som anser sig ha fått sina fri- och rättigheter kränkta ett effektivt rättsmedel. Av Europadomstolens praxis framgår att ett sådant rättsmedel i vissa fall ska kunna leda till en rätt för den drabbade till skadestånd från staten. I Högsta domstolens avgöranden har det konstaterats att Sverige inte genom skadeståndslagens regler om statens skadeståndsansvar fullt ut uppfyller sina åtaganden enligt konventionen.

Den rättsutveckling som skett, både i Europadomstolen och i nationell praxis, har lett till att skadeståndslagens reglering inte längre återspeglar rättsläget beträffande statens skadeståndsansvar fullt ut. Det finns också frågor kring ansvarets omfattning som inte prövats. Det bör vara lagstiftarens uppgift att i den utsträckning det är möjligt anpassa lagstiftningen så att den stämmer överens med Europakonventionen som denna uttolkats av Europadomstolen.

Förslag till en lagreglering har lämnats i departementspromemorian Skadeståndsfrågor vid kränkning (Ds 2007:10) som har remissbehandlats. Det framhålls i promemorian att ingen av de där presenterade lösningarna framstår som problemfri. Det föreslås därför att frågan görs till föremål för ytterligare

utredning. En stor del av remissinstanserna delar bedömningen att frågan bör utredas vidare.

Analys av rättsläget

Som ett underlag för sina överväganden ska utredaren genom en analys av Europadomstolens praxis ta ställning till i vilka fall staten till följd av åtagandet enligt artikel 13 i Europakonventionen är skyldig att ekonomiskt ersätta den som drabbats av en överträdelse av konventionen. Vid analysen ska utredaren ta upp hur domstolen beaktar administrativa, processuella och straffrättsliga åtgärder i sin bedömning av vad som kan anses utgöra ett effektivt rättsmedel i artikelns mening. Eventuella skillnader i förutsättningarna för ersättning när det gäller olika typer av skador, såväl ekonomiska som icke-ekonomiska, ska uppmärksammas.

Utformning av lagregleringen

Utredaren ska lämna förslag till en lagreglering av skadestånd på grund av överträdelser av Europakonventionen. Utgångspunkten ska vara att skadeståndsansvaret inte ska omfatta fall där staten uppfyller kravet på effektivt rättsmedel på annat sätt. Det ska övervägas om lagstiftningen ska avse alla de fall där det enligt konventionen ska finnas en rätt till skadestånd, eller om den endast ska inriktas på de fall där det inte är möjligt att få ersättning med tillämpning av nuvarande lagregler. Utredaren ska beakta de särskilda frågor om statens ansvar som kan uppkomma när rättigheter enligt konventionen åsidosatts av en kommun.

Lagstiftningen ska vara utformad så att den kan tillämpas även i förhållande till en framtida utveckling av Europadomstolens praxis.

Vid utformningen av reglerna ska utredaren eftersträva en tydlig och överskådlig ordning som ger förutsättningar för en rättssäker tillämpning. Förutsättningarna för och begränsningarna av statens skadeståndsansvar bör i så stor utsträckning som möjligt anges i lagen. Det ska också övervägas hur regleringen

lämpligast systematiskt bör infogas i nuvarande system för statens skadeståndsansvar.

Ersättningsnivåer

Utredaren ska efter en analys av Europadomstolens praxis överväga vilka faktorer som enligt svensk rätt bör beaktas vid bestämmandet av storleken på ersättning till den vars rättigheter enligt konventionen överträtts. Lagstiftningen ska utformas så att ersättningen inte i större utsträckning än vad som är nödvändigt avviker från de ersättningsnivåer som i allmänhet tillämpas i svensk rätt. Jämförelser bör göras med den ersättning som lämnas vid olika typer av integritets- och rättighetskränkningar.

Skadeståndsgrundande fel av lagstiftare och de högsta domstolarna

Enligt 3 kap. 7 § skadeståndslagen får en talan om ersättning enligt 2 § samma kapitel (dvs. en talan grundad på ett påstående om fel eller försummelse vid myndighetsutövning) inte föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av Högsta domstolen eller Regeringsrätten, om inte beslutet upphävs eller ändrats. Om en sådan talan väcks, ska den avvisas. Någon motsvarande generell begränsning finns inte i förutsättningarna för statens skadeståndsansvar enligt Europakonventionen.

Utredaren ska överväga om det är nödvändigt eller lämpligt att ändra eller upphäva denna begränsning i samband med införandet av lagstiftning om statens skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen. Konsekvenserna av de olika handlingsalternativen ska analyseras och redovisas.

Behov av ytterligare författningsändringar

Utredaren ska uppmärksamma om det finns behov av ytterligare författningsändringar eller av nya regler i samband med införandet av lagstiftning om statens skadeståndsansvar för överträdelser av Europakonventionen. Övervägandena ska omfatta såväl materiella som processuella regler. Det kan finnas särskild

anledning för utredaren att uppmärksamma preskription av skadeståndsanspråk, behörig domstol vid anspråk grundade på påståenden om fel vid domstolars myndighetsutövning samt statens skadereglerande verksamhet. Om utredaren gör bedömningen att det behövs, ska vid övervägandena frågor om statens skadeståndsansvar grundat på EG-rätten beaktas.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som anses befogade. Regleringen i andra nordiska länder bör beaktas i arbetet.

Utredaren ska i den utsträckning som det är nödvändigt inhämta synpunkter från berörda myndigheter. I den utsträckning utredaren finner det behövt ska samråd ske med Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04).

Om utredarens förslag påverkar kostnaderna för staten, ska en beräkning av kostnaderna redovisas. Finansiering för kostnadsökningar ska föreslås.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

(Justitiedepartementet)