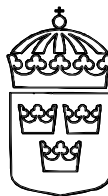


Kommittédirektiv



Skadestånd vid överträdelser av grundlagsskyddade fri- och rättigheter

Dir.
2018:92

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2018

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté får i uppdrag att utreda frågan om skadestånd från det allmänna för skada som orsakats vid överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen (RF).

Kommittén ska bl.a.

- analysera vilken rätt till ersättning som finns enligt gällande rätt vid överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF,
- överväga om rätten till ersättning från det allmänna för skada som orsakats vid överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF bör utvidgas,
- oavsett om den bedömer att rätten till ersättning bör utvidgas eller inte, överväga om det är ändamålsenligt och önskvärt att rätten till ersättning från det allmänna för skada som orsakats vid överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF regleras i lag, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer vara motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

Bakgrund

Grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen

I 2 kap. RF regleras skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Skyddet gäller i förhållande till det allmänna. Regleringen innebär att de grundläggande fri- och rättigheterna ges en varierande grad och form av skydd. För vissa rättigheter ges endast ett skydd vid normgivningen. Detta gäller t.ex. diskrimineringskyddet i 2 kap. 12 § där det föreskrivs att lagar eller andra föreskrifter inte får innebära att någon missgynnas på grund av att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till bl.a. etniskt ursprung eller sexuell läggning. Ett annat exempel är 2 kap. 16 § där det föreskrivs att författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. Andra bestämmelser i 2 kap. RF skyddar den enskilde inte bara vid normgivningen utan också vid rättstillämpningen i enskilda fall, t.ex. 11 § andra stycket som föreskriver att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.

Vissa av fri- och rättigheterna i 2 kap. RF är absoluta och kan inskränkas endast genom en grundlagsändring. Det gäller t.ex. religionsfriheten (1 § första stycket 6) samt förbuden mot åsiktsregistrering (3 §) och dödsstraff (4 §). Andra fri- och rättigheter kan begränsas genom andra föreskrifter än grundlag. Vissa av dessa fri- och rättigheter kan enligt 20 § begränsas endast genom lag och under de förutsättningar som anges i 21–24 §§. Exempel på sådana fri- och rättigheter är yttrandefriheten (1 § första stycket 1), skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten (6 §) och rörelsefriheten (8 §). Andra fri- och rättigheter kan begränsas utan tillämpning av 20–24 §§. Det gäller exempelvis egendomsskyddet (15 §) och näringsfriheten (17 §).

Det finns inte någon särskild lagreglering om rätten till ersättning vid överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Utgångspunkten i svensk rätt anses vara att det krävs särskilt lagstöd för att en rätt till ersättning för ideell skada ska anses föreligga.

Europakonventionen och EU:s stadga

Det finns också ett skydd för grundläggande fri- och rättigheter genom den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Europakonventionen gäller sedan 1995 som svensk lag. Enligt 2 kap. 19 § RF får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Av artikel 13 i Europakonventionen följer att konventionsstaterna har en skyldighet att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel vid kränkningar av enskildas rättigheter enligt konventionen. Detta innebär en rätt att få ett påstående om en konventionsöverträdelse prövat av en nationell domstol eller myndighet och få rättelse, avhjälpande eller gottgörelse vid en konstaterad överträdelse. För att Sverige fullt ut ska uppfylla detta krav har det i rättspraxis utvecklats en rätt till skadestånd vid överträdelser av Europakonventionen. Enligt denna praxis kan det finnas en rätt till skadestånd utan särskilt lagstöd även vid krav på ersättning för ideell skada, om gottgörelse för skadan inte kan ske på annat sätt. För att tydliggöra rättsläget, och därigenom stärka rättighetsskyddet i Sverige, har det nyligen införts en bestämmelse i 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207) om rätten till skadestånd vid överträdelser av Europakonventionen (se propositionen Skadestånd och Europakonventionen, prop. 2017/18:7, bet. 2017/18:KU12, rskr. 2017/18:140). Bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 april 2018, ger rätt till ersättning för personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada, kränkning och annan ideell skada.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ger ett skydd för grundläggande fri- och rättigheter inom unionsrättens tillämpningsområde. Vid överträdelser av enskildas rättigheter enligt unionsrätten kan en rätt för enskilda att få ersättning från det allmänna grundas på praxis från EU-domstolen enligt den så kallade Francovich-doktrinen (se dom Francovich, C 6/90 och C 9/90, EU:C:1991:428).

Ersättning vid överträdelser av 2 kap. regeringsformen

Som nämns ovan finns det inte någon särskild lagreglering om rätten till ersättning vid överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. I vissa fall kan det dock finnas en rätt till ersättning vid sådana överträdelser genom tillämpning av regleringen i skadeståndslagen. Exempelvis finns det, enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen, en rätt till ersättning för personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. I de fall som avses med den bestämmelsen kan ersättning även betalas för skada på grund av att någon allvarligt kränks genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära.

Av 3 kap. 7 § skadeståndslagen följer dock att talan om ersättning enligt 3 kap. 2 § inte får föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, om inte beslutet upphävts eller ändrats. Detsamma gäller vid sådana beslut av lägre myndighet som efter överklagande prövats av regeringen, Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, utan att beslutet upphävts eller ändrats.

Det finns också reglering i andra författningar än skadeståndslagen som kan ge rätt till ersättning vid överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Ett exempel är lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, som kan bli tillämplig vid överträdelser av skyddet mot frihetsberövanden i 2 kap. 8 §.

Det har inte utvecklats någon rättspraxis som ger en generell rätt till ersättning vid överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Högsta domstolen kom dock i rättsfallet NJA 2014 s. 323 (Medborgarskapet I) fram till att staten var ersättningsskyldig, trots avsaknaden av uttryckligt lagstöd, för ideell skada på grund av avregistrering av svenskt medborgarskap i strid med 2 kap. 7 § andra stycket RF. Högsta domstolen anförde i domen bl.a. följande:

En överträdelse i ett enskilt fall av förbudet i 2 kap. 7 § andra stycket RF betar den drabbade de rättigheter som följer av medborgarskapet. Den innebär att staten bryter mot den

grundläggande skyldigheten i det rättsliga förhållande som medborgarskapet utgör. En sådan överträdelse har skadeverkningar som inte låter sig värderas efter en allmän måttstock. Även om bestämmelsen i första hand riktar sig till lagstiftaren och myndigheter, utgör en överträdelse av den ett sådant avsteg från statskicketts grunder att överträdelsen även bör kunna åberopas av den enskilde som grund för skadeståndsskyldighet för staten.

Högsta domstolen har därefter i rättsfallet NJA 2018 s. 103 (Medborgarskapet II) avgjort frågor om beräkningen av ersättningen och om preskription vid överträdelser av 2 kap. 7 § andra stycket RF.

Det kan konstateras att de skäl som medförde att staten bedömdes vara ersättningsskyldig vid överträdelser av 2 kap. 7 § andra stycket delvis är andra än de som legat bakom praxisutvecklingen kring skadestånd vid överträdelser av Europa-konventionen, där uppfyllandet av Sveriges folkrättsliga förpliktelser varit av stor betydelse.

Det finns inte något vägledande avgörande där det prövats om ersättning för ideell skada kan utgå vid överträdelser av andra fri- och rättigheter i 2 kap. RF än skyddet för medborgarskapet. Högsta domstolen har dock gjort bedömningen att det i vissa fall är möjligt att få annan typ av ersättning genom tillämpning av bestämmelser i 2 kap. RF. I NJA 2014 s. 332 kom Högsta domstolen fram till att regeringsformens bestämmelse om egendomsskyddet (numera 2 kap. 15 § RF), ger uttryck för en allmän rättsgrundsats om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar i vissa fall. I NJA 2015 s. 374 fann Högsta domstolen att det av bestämmelsen i 2 kap. 11 § andra stycket RF om rätten till rättvis rättegång måste anses följa att en enskild som vinner ett överklagat utmätningsmål har rätt att under vissa förutsättningar få ersättning av staten för rättegångskostnader.

Behovet av en utredning

Den 7 april 2016 beslutade riksdagen två tillkännagivanden om ersättning vid överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter (bet. 2015/16:KU15 punkterna 14 och 15, rskr. 2015/16:192).

Det första tillkännagivandet avsåg fysiska och juridiska personers möjlighet att få skadestånd av staten eller en kommun vid överträdelse av Europakonventionen. Regeringen slutbehandlade det tillkännagivandet genom den nämnda ändringen i skadeståndslagen. I det andra tillkännagivandet uttalar riksdagen att regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att analysera frågan om skadestånd vid överträdelser av grundlagskyddade fri- och rättigheter i regeringsformen och att föreslå de lagändringar som bedöms erforderliga. Bakgrunden till detta tillkännagivande är Högsta domstolens dom i rättsfallet Medborgarskapet I. Enligt regeringens bedömning har praxisutvecklingen på området medfört ett behov av att utreda frågan om ersättning vid överträdelser av 2 kap. RF. En parlamentariskt sammansatt kommitté bör därför ges i uppdrag att utreda frågan. Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté får i uppdrag att utreda frågan om skadestånd från det allmänna för skada som orsakats vid överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF. Som ett första steg ska kommittén analysera i vilken utsträckning det enligt gällande rätt är möjligt att få ersättning vid överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF, både enligt befintlig författningsreglering om ersättning i exempelvis skadeståndslagen och enligt rättspraxis. Med utgångspunkt i denna analys ska kommittén bedöma om rätten till ersättning från det allmänna för skada som orsakats vid överträdelser av 2 kap. RF bör utvidgas. Vid denna bedömning bör kommittén beakta att de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF är utformade på olika sätt och ger en varierande grad av skydd, och att det därför kan finnas skäl att behandla dessa olika när det gäller rätten till ersättning. Oavsett om kommittén bedömer att rätten till ersättning bör utvidgas eller inte, ska kommittén överväga om det är ändamålsenligt och önskvärt att ersättningsrätten för skada som orsakats vid överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF regleras i lag.

I det sammanhanget bör beaktas att utgångspunkten i svensk rätt anses vara att det krävs särskilt lagstöd för att en rätt till ersättning för ideell skada ska anses föreligga.

Om kommittén bedömer att det finns ett behov av lagreglering om rätten till skadestånd, ska den lämna förslag till sådan reglering. Det ska i så fall övervägas hur regleringen lämpligast bör infogas i nuvarande system för det allmännas skadeståndsansvar. En fråga i det sammanhanget är om rätten att föra talan om ersättning från det allmänna bör vara begränsad på det sätt som följer av 3 kap. 7 § skadeståndslagen.

Det kan konstateras att det, jämfört med systemet för ersättning vid överträdelse av Europakonventionen, finns fler frågor som behöver övervägas vid utformningen av ett system för ersättning för överträdelse av 2 kap. RF. Detta beror bl.a. på att det finns en omfattande praxis från Europadomstolen som ger svar på många frågor när det gäller prövning av påståenden om överträdelse av konventionen och gottgörelse för konstaterade överträdelse. Det är dessutom Sveriges folkrättsliga åtaganden som i stor utsträckning definierar gränserna för rätten till skadestånd vid överträdelse av Europakonventionens rättigheter.

I arbetet ska kommittén bl.a. mot den bakgrunden överväga om en eventuell ersättningsrätt vid överträdelse av grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen bör vara beroende av att den skadelidande uttömt andra möjligheter att ta tillvara sina rättigheter, t.ex. genom att överklaga myndighetsbeslut eller domar. Kommittén ska också bedöma om det finns skäl att göra skillnad mellan överträdelse som sker vid normgivning och andra överträdelse, t.ex. överträdelse som sker i rättstillämpningen. Kommittén ska vidare överväga vilka typer av skador som en lagreglerad rätt till ersättning bör omfatta. Därutöver finns andra frågor som det kan finnas anledning för kommittén att överväga, bl.a. om andra företrädare för det allmänna än staten, exempelvis kommuner, ska vara ersättningskyldiga, kretsen av personer eller organ vars åtgärder bör kunna leda till ansvar för det allmänna, om en förutsättning för skadeståndsskyldighet ska vara att skadan orsakats vid myndighetsutövning, hur kretsen av ersättningsberättigade personer kan

bestämmas, hur storleken på ideella skador ska beräknas och om ersättningsansvar kan uppkomma bara vid aktiva handlingar eller även vid passivitet.

Vid utförandet av uppdraget ska kommittén göra en internationell jämförelse av möjligheterna att få ersättning vid överträdelse av grundläggande fri- och rättigheter i vissa utvalda länder, däribland minst två nordiska länder.

I kommitténs uppdrag ingår inte att överväga eller lämna förslag till grundlagsändringar.

Konsekvensbeskrivningar, samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt.

Om kommittén lämnar författningsförslag, ska förslagets konsekvenser redovisas enligt 14–15 a § kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

(Justitiedepartementet)