

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda (SOU 2020:44)**

(Ju2020/02922/L6)

Riksdagens ombudsmän har inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. Jag får därför föra fram följande.

Allmänna synpunkter

Det är angeläget att regeringsformens rättighetsskydd ges en minst lika stark rättslig status som rättighetsskyddet enligt Europakonventionen. Jag tillstyrker därför att det införs en lagregel om rätt till skadestånd vid överträdelser av de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 2 kap. regeringsformen. Jag ansluter mig till huvuddelen av utredningens överväganden om den närmare utformningen och avgränsningen av en sådan bestämmelse, men tar i det följande upp några enskilda frågor som enligt min mening kräver mer ingående överväganden under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

6.3.6 Skadestånd för att kompensera den skadelidande**JO-kritik som kompensation för en grundlagsöverträdelse**

Utredningen föreslår att rätten till skadestånd för grundlagsöverträdelser ska begränsas till de situationer där det behövs för att kompensera den skadelidande för överträdelsen, med beaktande av bl.a. vilka andra möjligheter till gottgörelse han eller hon har haft. I denna del framhåller utredningen att det i vissa fall kan utgöra en tillräcklig gottgörelse att en domstol eller en annan myndighet konstaterar att det allmänna har överträtt den enskildes fri- och rättigheter (t.ex. s. 256 och 261).

Frågan om betydelsen av JO:s beslut i detta sammanhang berörs inte alls i betänkandet men bör enligt min mening uppmärksammas.

Riksdagens ombudsmän (JO) utövar enligt 13 kap. 6 § regeringsformen tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter och är en del av den s.k. kontrollmakten. En av JO:s särskilda uppgifter är att se till att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga

verksamheten, se 3 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. JO avgör ärenden genom beslut och gör därvid rättsliga uttalanden, vilka även kan omfatta ett ställningstagande med innebörd att en enskilds fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen kränkts. Jag anser mot denna bakgrund att det är följdriktigt att tydlig JO-kritik i vissa fall bör kunna ses som ett auktoritativt erkännande av staten att en överträdelse av en grundlagsfäst rättighet har ägt rum och vidare som en kompensation eller gottgörelse för det. JO:s vedertagna ställning som rättighetsvårn i det svenska konstitutionella ramverket och det förhållandet att JO:s uttalanden tillmäts stor vikt i det praktiska rättslivet talar i samma riktning.

Samtidigt kan noteras att JO:s uttalanden inte är bindande för den kritiserade myndigheten och ytterst är ett uttryck för den enskilda justitieombudsmannens bedömning (jfr bl.a. SOU 1975:23 s. 132 f. och SOU 1985:26 s. 179, s. 223 f. och s. 233 f.) JO har inte någon utredningsskyldighet och det är uppenbarligen inte heller frågan om en sådan prövning som äger rum i domstolarna. Jag kan i detta sammanhang konstatera att JO gör en viss eller fullständig utredning i endast en knapp tredjedel av klagomålsärendena. De flesta ärenden skrivs alltså av direkt.¹ Jag vill därför understryka att det förhållandet att ett ärende skrivits av inte kan tas till intäkt för att en överträdelse av den enskildes fri- och rättigheter inte har ägt rum. Slutligen kan det noteras att JO inte har i uppdrag att pröva skadeståndsfrågor, med den betydelse det kan ha för synen på JO-beslut i dessa sammanhang.

Avslutningsvis vill jag peka på att det pågår en översyn av Riksdagens ombudsmän och ämbetets konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation.² Kommittén har bl.a. i uppgift att överväga frågor om besluts överklagbarhet i JO:s tillsynsverksamhet.

Ett behovskrav i stället för ett nödvändighetskrav

Utredningen föreslår att regleringen av rätten till skadestånd ska utformas på ett något annorlunda sätt än motsvarande rätt till s.k. konventionsskadestånd i 3 kap. 4 § skadeståndslagen. I stället för att skadestånd ska utges om det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen ska skadestånd utges om det, med hänsyn till vissa i bestämmelsen uppräknade omständigheter, behövs för att kompensera den skadelidande för överträdelsen.

Skälet till utformningen av grundlagsskadeståndet är att ”nödvändigt” annars skulle komma att ha två olika betydelser i bestämmelsen, eftersom ”nödvändigt” i bestämmelsen om konventionsskadestånd tar sikte på Sveriges folkrättsliga förpliktelser som part till Europakonventionen (s. 256 f.).

¹ Se Redogörelse 2020/2021:JO1, Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, s. 611.

² Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU4.

Jag anser att utredningens resonemang i denna del inte är helt övertygande. Resonemanget kan tyckas präglad av en förarbetesorienterad, eller ”subjektiv”, lagtolkningsmetod. För egen del anser jag att utformningen av den föreslagna bestämmelsen bör präglas av en mer objektiv syn på lagtolkning. Lagtextens ordalydelse bör vara utgångspunkten för tolkningen. Detta gäller i synnerhet en bestämmelse som den föreslagna, som visserligen inte i sig avser regleringen av grundläggande fri- och rättigheter men som har ett systematiskt samband med skyddet för dessa. Det är enligt min mening tveksamt om det finns någon egentlig eller relevant lexikal skillnad mellan att något ”behövs” och att något är ”nödvändigt”.

Det framstår vidare inte som onaturligt eller särskilt opraktiskt att ett visst rekvisit (t.ex. ”nödvändigt”) ges en något annan innebörd beroende på sammanhanget, även inom ramen för en och samma lagbestämmelse. Det kan för övrigt anmärkas att skälet till att det ibland är nödvändigt med hänsyn till Sveriges folkrättsliga förpliktelser enligt Europakonventionen att utge skadestånd i sin tur är för att det är nödvändigt att kompensera den ideella skada som en enskild har lidit genom överträdelse av grundläggande fri- och rättigheter. Ytterst skulle alltså bedömningen enligt det befintliga nödvändighetskravet och det föreslagna behovskravet som jag ser det ta sikte på samma förhållanden. Enligt utredningens förslag ska en domstol också göra ”i praktiken motsvarande överväganden” vid en tillämpning av behovskravet som vid nödvändighetskravet.

Enligt min mening kan skillnaden i uttryckssätt också riskera att ge intryck av att det skadeståndsrättsliga skyddet för rättigheter enligt regeringsformen respektive Europakonventionen har olika styrka. Uppräkningen av omständigheter som ska beaktas vid behovsbedömningen enligt den föreslagna bestämmelsen om grundlagsskadestånd är enligt mig ägnad att ge intrycket att rätten till detta skadestånd är snävare än rätten till konventionsskadestånd. Även andra komplikationer kan tänkas uppstå på grund av skillnaden i uttryckssätt.

Jag anser mot denna bakgrund att den närmare utformningen av bestämmelsen bör övervägas ytterligare.

6.4.7 Fördelningen av rättegångskostnader m.m.

Utredningen föreslår att rättegångskostnader i mål om grundlagsskadestånd ska kunna kvittas även om den enskilde förlorar målet, om han eller hon haft skälig anledning att få saken prövad. Detta motsvarar vad som redan gäller beträffande konventionsskadestånd (6 kap. 7 § skadeståndslagen).

Samtidigt framhåller utredningen vid upprepade tillfällen att det i vissa fall kan vara tillräckligt för att kompensera en grundlagsöverträdelse att domstolen endast konstaterar att en överträdelse har skett, och att något skadestånd då inte behöver utges. Jag förmodar att en fullgörelsetalan om skadestånd för grundlagsöverträdelse i en sådan situation ska ogillas, men att domstolen domskälsvis ska konstatera att en överträdelse har ägt rum.

Det kan framstå som mindre tillfredsställande om den enskilde i en sådan situation, då han eller hon för att kompenseras för en grundlagsöverträdelse eventuellt varit utelämnad till att driva en fullgörelsetalan utan utsikt till framgång, inte kan få full ersättning för sina rättegångskostnader. Vidare finns det skäl att anta att en i vart fall inte obetydlig del av alla mål om grundlagsskadestånd kommer att handläggas som s.k. förenklade tvistemål (FT-mål) enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken. Detta innebär, med tillämpning av gällande regler om ersättning för rättegångskostnader, en mycket begränsad rätt till ersättning för rättegångskostnader vid bifall till käromålet (18 kap. 8 a § rättegångsbalken). Även detta kan uppfattas som mindre tillfredsställande, när det handlar om att som enskild i någon mening tillvarata sina grundlagsfästa rättigheter gentemot det allmänna. Dåvarande JO Hans-Gunnar Axberger framförde liknande synpunkter i sitt remissvar den 27 juni 2011 (JO:s dnr 1614-2011) över det betänkande som låg till grund för införandet av den nu gällande bestämmelsen i 3 kap. 4 § skadeståndslagen (Skadestånd och Europakonventionen, SOU 2010:87).

Övrigt

Konkurrens mellan konventionsskadestånd och grundlagsskadestånd

Utredningen berör inte närmare hur den situationen ska hanteras, att ett och samma handlande från det allmänns sida innefattar en överträdelse av såväl Europakonventionen som av fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen och inte heller vilka överväganden som i så fall kan göras i fråga om själva skadeståndsbeloppet. Även om frågan om konkurrens mellan de båda ansvarsgrunderna kommer att lösas i rättstillämpningen finns det enligt min uppfattning skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet beröra frågan och ge några vägledande uttalanden.