

Ersättning av staten för ideell skada med 100 000 kr på grund av överträdelse av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen

Beslutsdatum 2015-11-13

Diarienummer 6971-14-40

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern tillerkänner AE ersättning för ideell skada med 100 000 kr och ränta på beloppet enligt 6 § räntelagen från den 16 september 2014 till dess betalning sker samt uppdrar åt Skatteverket att se till att ersättningen betalas ut till honom.

Ärendet

Bakgrund

AE föddes i augusti 1981 i Sverige inom äktenskapet mellan den svenske medborgaren DN och den polska medborgaren ME. AE fick svenskt medborgarskap vid födseln på grund av DN:s medborgarskap.

I ett mål om hävande av faderskap förklarade Göteborgs tingsrätt att DN inte var far till AE (dom den 27 november 1987 i mål nr T 301959/87). Domen vann laga kraft.

Enligt vid denna tidpunkt gällande rättspraxis innebar en dom om hävande av faderskap förlust av svenskt medborgarskap för barnet, om medborgarskapet förvärvats genom fadern.

I november 1989 avregistrerades AE som svensk medborgare och registrerades i stället som polsk medborgare i folkbokföringen, som vid denna tidpunkt fördes av pastorsämbetet.

I juli 1991 övertog Skatteverket ansvaret för folkbokföringen från pastors-ämbetet. Uppgifterna i de gamla folkbokföringsregistren fördes över till de nya registren hos Skatteverket.

År 1998 ansökte AE om, och beviljades senare, permanent uppehållstillstånd i Sverige. I ansökan angavs att han var polsk medborgare.

Den 28 december 2004 beslutade Migrationsverket att avslå en ansökan från AE att enligt 9 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap återfå svenskt medborgarskap (verkets ärende med beteckning 9-231832). Beslutet motiverades i huvudsak med att det inte var visat att AE tidigare varit svensk medborgare.

I september 2008 ansökte AE om svenskt medborgarskap hos Migrationsverket. I sin ansökan uppgav han att han var medborgare i Polen. I beslut den 24 februari 2009 avslog Migrationsverket AE:s ansökan (jfr 11 § p. 5 lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap).

År 2011 kontaktade AE Migrationsverket med en förfrågan om han på nytt kunde ansöka om svenskt medborgarskap. Myndigheten informerade honom om att det, när sökanden hade skulder, i regel krävdes att det förflöt en viss tid efter betalning av skulderna innan svenskt medborgarskap kunde beviljas.

Våren 2012 ansökte AE på nytt om svenskt medborgarskap hos Migrationsverket. I sin ansökan uppgav han att han var medborgare i Polen. I januari 2013 informerade Migrationsverket honom, genom ombudet DN, om dåvarande Regeringsrättens avgörande i RÅ 2006 ref. 73, enligt vilket ett barn som förvärvat svenskt medborgarskap genom fadern inte förlorade sitt svenska medborgarskap i händelse av att faderskapet hävdades.

På begäran av AE beslutade Skatteverket den 30 januari 2013 att med stöd av RÅ 2006 ref. 73 ompröva uppgiften om hans medborgarskap och ändra det från polskt till svenskt i folkbokföringsdatabasen.

Anspråket

AE har, genom DN, i en ansökan som kom in hit den 19 augusti 2014 begärt skadestånd av staten med sammanlagt 4 143 500 kr, varav (1 737 500 + 406 000 + 500 000 + 500 000 + 250 000 =) 3 393 500 kr avser ideell skada och 750 000 kr avser förlorad arbetsinkomst. Han har också begärt ersättning för ombudskostnader med 93 600 kr. Vidare har han begärt dröjsmålsränta enligt 6 § räntelagen (1975:635).

Till stöd för sitt anspråk har AE åberopat vissa handlingar och anför, som Justitiekanslern har uppfattat hans anspråk, i huvudsak följande. Han har varit ofrivilligt avregistrerad som svensk medborgare och felaktigt registrerad som polsk medborgare under drygt 23 års tid. Han är därför enligt 2 kap. 7 § regeringsformen och NJA 2014 s. 323 berättigad till ersättning av staten för den ideella skada som överträdelsen har inneburit för honom. Han har betagits de möjligheter och förmåner som ett svenskt medborgarskap medför. Han har aldrig varit medborgare i Polen. Han blev statslös i och med den felaktiga avregistreringen av hans svenska medborgarskap. Han förblev statslös till den 30 januari 2013, då Skatteverket ändrade uppgiften om hans medborgarskap från polskt till svenskt i folkbokföringsdatabasen. Han har inte kunnat resa utomlands eftersom han, som statslös, inte kunde få något pass, nationellt ID-kort eller främlingspass. Han har inte varit röstberättigad vid val till riksdagen. Han har inte kunnat ansöka om att få göra sin värnpliktstjänstgöring i Sverige och hans uppväxt blev problemfylld.

Utredningen

Skatteverket har i ett yttrande hit med bifogade handlingar, avstyrkt bifall till AE:s anspråk.

AE har kommenterat Skatteverkets yttrande.

Justitiekanslern har inhämtat handlingar ur Migrationsverket akt i myndighetens ärenden rörande AE.

Justitiekanslern har, vid en underhandskontakt med konsulära avdelningen för Republiken Polens ambassad i Stockholm, hämtat in i huvudsak följande. I oktober 1981 anmälde ME och DN till konsulatet att AE skulle vara medborgare i Sverige. När AE avregistrerades som svensk medborgare skulle han troligen, efter ansökan, ha kunnat återfå sitt polska medborgarskap på grund av anknytningen till modern, som var medborgare i Polen. AE blev dock inte automatiskt polsk medborgare i samband med den svenska avregistreringen. Frågan om han under aktuell tidpunkt hade rätt till polskt medborgarskap torde kunna besvaras med säkerhet endast efter en rättslig prövning i Polen. I Polen finns inte någon

databas som utvisar uppgift om medborgarskap motsvarande folkbokföringsdatabasen hos det svenska Skatteverket.

Justitiekanslerns bedömning

Ersättningsrättsliga utgångspunkter

Enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen (1972:207) ska staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Enligt 3 kap.

2 § 2 skadeståndslagen ska staten också ersätta skada på grund av att någon kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § samma lag genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. Ersättning för sådan ideell skada kan utgå med stöd av 2 kap.

3 § skadeståndslagen endast när den skadelidande har utsatts för en allvarlig kränkning genom vissa typiskt sett integritetskränkande brott.

I 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen föreskrivs att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Enligt Högsta domstolens dom i NJA 2014 s. 323 kan staten bli ersättningsskyldig för ideell skada utan särskilt lagstöd vid en överträdelse av denna bestämmelse. Det uppställs, i likhet med vad som är fallet beträffande en överträdelse av en rättighet enligt Europakonventionen, inget krav på fel eller försummelse i skadeståndslagens mening från statens sida för att rätt till ersättning ska föreligga vid en överträdelse av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen. I stället framgår av domen att det är överträdelserna i sig som utlöser skadeståndsskyldigheten och alltså grundar ersättningsskyldighet för staten.

Preskription

Genom rättsfallet NJA 2014 s. 323 har det klarlagts att överträdelser av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen kan medföra skadeståndsansvar för staten. Avgörandet ger dock upphov till flera frågor av principiell natur som måste lösas i den fortsatta rättstillämpningen. En sådan fråga som har betydelse för bedömningen av anspråket i detta ärende gäller preskription. En allmän förutsättning för att skadestånd ska kunna utgå är nämligen att en fordran inte är preskriberad.

Enligt den allmänna preskriptionsbestämmelsen i 2 § första stycket preskriptionslagen (1981:130) preskriberas en fordran som regel tio år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. Av förarbetena till preskriptionslagen framgår att de allmänna preskriptionsbestämmelserna bör vara tillämpliga även på skadeståndsfordringar i den mån inte särskilda regler meddelas på speciella områden (prop. 1979/80:119 s. 39 ff. och 89). För anspråk på skadestånd enligt skadeståndslagen gäller alltså reglerna om allmän preskriptionstid i 2 § första stycket preskriptionslagen. Preskriptionstiden för en skadeståndsfordran är således tio år räknat från fordringens tillkomst.

Av naturliga skäl saknas särskilda bestämmelser om fordringspreskription avseende anspråk på grund av överträdelse av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen. I avsaknad av uttryckliga bestämmelser eller vägledning i praxis, måste beträffande dessa anspråk anses gälla motsvarande preskriptionsfrist som i allmänhet gäller för anspråk på skadestånd.

Det får alltså förutsättas att en fordran avseende ersättning på grund av överträdelse av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen preskriberas, i enlighet med 2 § första stycket preskriptionslagen, tio år efter tillkomsten om inte preskriptionen avbryts dessförinnan.

Frågan om när en skadeståndsfordran tillkommer är avgörande för när preskriptionstiden ska börja löpa. En fordran som är grundad på en viss momentan (tillfällig) skadegörande handling tillkommer när handlingen vidtas. Frågan när fordran uppkommer kan dock behöva bedömas annorlunda om det är frågan om s.k. perdurerande delikt (rättsstridig handling), dvs. om den skadegörande handlingen inte är tillfällig utan utsträckt i tiden. Skadeståndsanspråk avseende en ”expanderande” skada, som alltså innebär att ”ny och mer” skada inträder fortlöpande, preskriberas löpande. (Se Stefan Lindskog, Preskription, tredje upplagan, 2011, s. 402 ff. med där gjorda hänvisningar.)

Utgångspunkten beträffande utomobligatoriska skadestånd är att preskriptionstiden börjar löpa vid ”skadetillfället”. Detta motsvarar i regel den tidpunkt när den skadegörande handlingen företogs, oavsett när skadan som sådan visar sig. I vissa fall kan dock denna princip modifieras av att det är fråga om en perdurerande skada som uppkommer successivt. Detta innebär bl.a. att ett fordringsanspråk kan vara preskriberat redan innan fordringen i fråga kan göras gällande mot gäldenären.

Högsta domstolens uttalanden i NJA 2014 s. 323 kan tolkas som att när det gäller anspråk på ersättning vid en överträdelse av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen får den tid som vederbörande varit fråntagen sitt svenska medborgarskap anses utgöra den skadegörande handling som ligger till grund för ersättningsanspråket. Skadan skulle därför anses uppkomma i och med den felaktiga avregistreringen och fortgå till dess att personen åter registreras som svensk medborgare. Som redan har framgått, preskriberas en sådan fordran löpande i samma takt som skadan har uppkommit.

AE avregistrerades som svensk medborgare och registrerades som polsk medborgare i folkbokföringen i november 1989. Skatteverket beslutade den 30 januari 2013 att rätta uppgiften om AEs medborgarskap från polskt till svenskt i folkbokföringsdatabasen. Skadan skulle då anses ha fortgått tills den slutligt upphörde den 30 januari 2013.

AE framställde sitt ersättningsanspråk mot staten hos Justitiekanslern den 19 augusti 2014. Om den skada som AE har drabbats av på grund av den felaktiga registreringen varit perdurerande, har preskription därför inträtt i den del hans ersättningsanspråk avser felaktig registrering av hans medborgarskap före den 19 augusti 2004.

AE:s ersättningsanspråk är alltså inte preskriberat såvitt avser tiden den 19 augusti 2004 – 30 januari 2013. I denna del gör Justitiekanslern följande överväganden.

Ersättning för ideell skada

I NJA 2014 s. 323 anges att en överträdelse av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen innebär att staten bryter mot den grundläggande skyldigheten i det rättsliga förhållande som medborgarskapet utgör och att en sådan överträdelse har skadeverkningar som inte låter sig värderas efter en allmän måttstock. Vidare slår Högsta domstolen fast att en utgångspunkt för bestämningen av skadan bör, liksom vid ersättning för annan ideell skada, vara en på etiska och sociala värderingar baserad skönsmässig bedömning av den skada som typiskt

sett kan anses ha uppkommit och att vid den bedömningen bör beaktas de syften som motiverar att ersättning ska utgå samt överträdelsens varaktighet.

Högsta domstolens uttalanden ger begränsad vägledning för bedömningen av vilken ersättning som ska utgå vid en konstaterad överträdelse i ett enskilt fall. Av rättsfallet framgår att en faktor av betydelse vid ersättningsbedömningen är avregistreringens varaktighet, alltså hur lång tid den enskilde har varit avregistrerad som svensk medborgare. Den enskilde hade varit avregistrerad i ca fyra och ett halvt år innan rättelse skedde. Under hela denna tid hade han varit medveten om att han hade förlorat sitt svenska medborgarskap och han hade också vidtagit rättsliga åtgärder i syfte att återfå detta. Ersättningen fastställdes mot angiven bakgrund till 100 000 kr.

Enligt Justitiekanslerns bedömning kan det inte anses självklart att den tid som en person har varit avregistrerad som svensk medborgare ska tillmätas samma betydelse i ett fall där han eller hon inte alls, eller endast under en begränsad tid, har varit medveten om avregistreringen. Tvärtom bör den ideella skadan typiskt sett vara mindre i fall där den enskilde saknat kännedom om att hans eller hennes rätt till medborgarskap har överträtts. Mot angiven bakgrund får en rimlig utgångspunkt för den fortsatta rättstillämpningen anses vara att – vid sidan om varaktigheten som sådan – tillmäta den enskildes vetskap om avregistreringen betydelse när ersättningen bestäms. Kränkningen bör typiskt sett anses allvarligare för den som har varit medveten om att han eller hon har avregistrerats och som har vidtagit aktiva åtgärder för att återfå sitt svenska medborgarskap än för den som har saknat sådan kännedom eller har förhållit sig helt passiv i frågan.

Det står klart att AE under lång tid varit felaktigt avregistrerad som svensk medborgare och att staten därför har överträtt förbudet i 2 kap. 7 § regeringsformen mot att frånta honom hans svenska medborgarskap. Av utredningen framgår också att han har varit medveten om avregistreringen under lång tid och att han har vidtagit olika åtgärder i syfte att återfå sitt svenska medborgarskap.

Vad beträffar påståendet att AE varit statslös under den tid som hans svenska medborgarskap varit avregistrerat konstaterar Justitiekanslern att utredningen inte ger något säkert svar på hur det har förhållit sig i den frågan. Mycket tyder dock på att han formellt sett saknade medborgarskap i Polen. Av tillgänglig utredning framgår det å andra sidan att AE och hans vårdnadshavare vid kontakter med svenska myndigheter från i vart fall slutet av 90-talet uppgav att AE var medborgare i Polen. Berörda myndigheter, Migrationsverket och dåvarande Statens invandrarverk, fattade också olika beslut i hans ärenden utifrån att han var polsk medborgare. Utredningen talar också för att AE, på grund av sin anknytning till modern, utan några betydande svårigheter kunnat få polskt medborgarskap om han hade ansökt om detta.

Sammanfattningsvis anser Justitiekanslern att förhållandena i detta fall inte avviker från dem i rättsfallet NJA 2014 s. 323 på något så avgörande sätt att det finns skäl att här besluta om högre ersättning än som gjordes i det fallet. AE bör alltså tillerkännas ersättning av staten med 100 000 kr för den ideella skada som överträdelsen av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen har inneburit för honom.

Av bestämmelserna i 4 § tredje stycket och 6 § räntelagen (1975:635) följer att dröjsmålsränta ska utgå på kapitalbeloppet från den dag som inföll 30 dagar från det att

ersättningsanspråket framställdes, alltså från den 16 september 2014, till dess att betalning sker.

Ersättning för förlorad arbetsinkomst och ombudskostnader

När det gäller begäran om ersättning för förlorad arbetsinkomst konstaterar Justitiekanslern att AE inte har åberopat någon utredning som ger stöd för slutsatsen att avregistreringen som svensk medborgare har gett upphov till någon sådan skada.

AE har slutligen begärt ersättning för ombudskostnader med 93 600 kr avseende arbete i sammanlagt 72 timmar som ombudet DE har utfört i ärendet här och hos Migrationsverket respektive Skatteverket. Utredningen ger emellertid inte stöd för bedömningen att AE har utgett någon ersättning till DN. Det är alltså inte visat att AE haft kostnader för det arbete som utförts av DN. AE kan därför inte anses ha lidit någon ekonomisk skada på detta sätt och anspråket ska alltså avslås redan av detta skäl.