

Ersättning för ideell skada med 25 000 kr på grund av överträdelse av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen

Beslutsdatum 2015-11-13

Diarienummer 3440-14-40

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern tillerkänner JR ersättning med 25 000 kr och ränta på beloppet enligt 6 § räntelagen från den 4 juni 2014 till dess betalning sker samt uppdrar åt Skatteverket att se till att ersättningen betalas ut till honom.

Ärendet

### *Bakgrund*

JR föddes år 1970 i Sverige inom äktenskapet mellan den svenske medborgaren SR och den polska medborgaren GK. JR fick svenskt medborgarskap vid födseln på grund av SR:s medborgarskap.

År 1973 utvandrade JR från Sverige. Han återinflyttade hit i februari 1987 och bodde här i landet under okänd tid. Efter det vistades han på okänd ort.

I ett mål om hävande av faderskap förklarade Solna tingsrätt att SR inte var far till JR (dom den 29 augusti 1989 i mål nr T 26/89). 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 juli 1991 övertog Skatteverket ansvaret för folkbokföringen från pastors-ämbetet. Uppgifterna i de gamla folkbokföringsregistren fördes över till de nya registren hos Skatteverket. JR har i vart fall från denna tidpunkt varit registrerad som polsk medborgare i folkbokföringen.

I januari 1993 överfördes JR till Skatteverkets s.k. obefintlig-register.

JR återvände på nytt till Sverige och folkbokfördes här i augusti 2004, som medborgare i Polen.

I januari 2012 begärde justitieministeriet i USA i en framställning till Sverige att en person vid namn JK skulle utlämnas till USA för lagföring på grund av misstanke om viss brottslighet. JK var i Sverige folkbokförd som JR.

JR greps och anhölls i Sverige den 21 augusti 2012. Han häktades av Södertörns tingsrätt den 24 augusti 2012 med anledning av att flyktfara ansågs föreligga.

Under häktningstiden genomfördes en utredning om JR:s medborgarskap. Det konstaterades bl.a. att dåvarande Regeringsrätten i RÅ 2006 ref. 73 hade slagit fast att ett barn som förvärvat svenskt medborgarskap genom fadern inte förlorade sitt svenska medborgarskap i händelse av att faderskapet hävdes. Mot bakgrund av detta prejudikat

kunde JR inte anses ha förlorat det svenska medborgarskap som han hade förvärvat genom fadern vid födseln. Skatteverket beslutade den 30 augusti 2012 att rätta uppgiften om JR:s medborgarskap från polskt till svenskt i folkbokföringsdatabasen.

Enligt 2 § i lagen (1957:668) om utlämning för brott får en svensk medborgare inte utlämnas för brott. Eftersom det således förelåg hinder för utlämning, försattes JR på fri fot den 30 augusti 2012.

Den 25 oktober 2012 avslog regeringen framställningen om utlämning till USA med hänvisning till att JR var svensk medborgare.

I ett tidigare ärende här tillerkände Justitiekanslern JR ersättning för lidande enligt 5 och 7 §§ lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen) med 12 000 kr för den tid som han på oriktig grund hade varit anhållen och häktad för utlämning till USA (beslut den 6 december 2013 i Justitiekanslerns ärende med dnr 1102-13-41). Som skäl för beslutet angavs i huvudsak att utredningen hade visat att Skatteverkets åtgärd att ändra uppgiften om JR:s medborgarskap från svenskt till polskt var felaktig och att det fick anses klart att han aldrig skulle ha anhållits och häktats om det redan från början hade varit känt att han var svensk medborgare. Frihetsberövandet av honom var därför oriktigt i den mening som avses i 5 § frihetsberövandelagen och han tillerkändes ersättning för lidande med ett belopp som motsvarar vad som brukar utges vid frihetsberövanden av jämförbar längd.

#### *Anspråket*

JR har, genom advokaten JF, i en ansökan hit begärt skadestånd av staten för ideell skada med 200 000 kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635).

Till stöd för sitt anspråk har JR åberopat vissa handlingar och har anfört i huvudsak följande. Han har varit ofrivilligt avregistrerad som svensk medborgare under ca 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. Vidare har han begärts utlämnad till USA, riskerat ett långt fängelsestraff och varit frihetsberövad för detta.

#### *Utredningen*

Skatteverket har i ett yttrande hit avstyrkt bifall till JR:s anspråk och har anfört sammanfattningsvis följande. Det saknas anledning att tillerkänna JR ytterligare ersättning för det lidande som han drabbats av med anledning av frihetsberövandet utöver det belopp som han har tillerkänts genom Justitiekanslerns beslut i ärendet med dnr 1102-13-41. Omständigheterna i JR:s fall skiljer sig i väsentliga avseenden från de som var aktuella i NJA 2014 s. 323 och det är svårt att anse att JR, som enligt egen uppgift inte känt till att han inte längre var registrerad som svensk medborgare, lidit någon ideell skada.

JR har beretts tillfälle att kommentera Skatteverkets yttrande.

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.

Det har inte gått att utreda exakt vid vilken tidpunkt under perioden september 1989 – juli 1991 som JR avregistrerades som svensk medborgare. Det kan emellertid konstateras att han i vart fall i juli 1991 var registrerad som polsk medborgare i folkbokföringen. Skatteverket beslutade den 30 augusti 2012 att rätta uppgiften om JR:s medborgarskap från polskt till svenskt i folkbokföringsdatabasen. Skadan skulle då anses ha fortgått tills den slutligt upphörde den 30 augusti 2012.

JR framställde sitt ersättningsanspråk mot staten hos Justitiekanslern den 5 maj 2014. Om den skada som JR 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 5 maj 2004.

JR:s ersättningsanspråk är således inte preskriberat såvitt avser tiden den 5 maj 2004 – 30 augusti 2012. 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 JR 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. Förhållandena i JR:s fall skiljer sig emellertid från de som var föremål för bedömning i NJA 2014 s. 323. JR har själv uppgett att han ”hela tiden” har trott att han har varit medborgare i Sverige. Det var först i samband med att han frihetsberövades år 2012 som han blev medveten om att han hade avregistrerats som svensk medborgare. Avregistreringen rättades i princip omedelbart när felet uppdagades. JR var alltså medveten om avregistreringen under endast tio dagar innan felet rättades till och den ideella skadan för honom kan därför inte anses vara lika påtaglig som i 2014 års rättsfall.

Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i detta fall och med beaktande av Högsta domstolens uttalanden i NJA 2014 s. 323 finner Justitiekanslern skäligt att tillerkänna JR ersättning av staten med 25 000 kr för den ideella skada som överträdelsen av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen har inneburit för honom. Att anspråket delvis är preskriberat saknar nämnvärd betydelse för denna bedömning. Det bör också framhållas att den ideella skada som följt av frihetsberövandet redan har kompenseras genom ersättningen enligt frihetsberövandelagen och att någon ytterligare ersättning för den skadan inte kan utgå med anledning av överträdelsen av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

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 4 juni 2014, till dess att betalning sker.