

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 5 mars 2018

Mål nr

T 2480-17

PARTER

Klagande

Justitiekanslern
Box 2308
103 17 Stockholm

Ombud: föredraganden JJ
Samma adress

Motpart

AE

Ombud: jur.kand. FB och jur.kand. JF

SAKEN

Skadestånd på grund av överträdelse av 2 kap. 7 § andra stycket
regeringsformen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Hovrätten för Västra Sveriges dom 2017-04-20 i mål T 3717-16

DOMSLUT

Högsta domstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Justitiekanslern har yrkat att Högsta domstolen ska ogilla AE:s talan. Justitiekanslern har vidare begärt ersättning för statens rättegångskostnad i hovrätten och befrielse från skyldigheten att ersätta AE för hans rättegångskostnad där.

AE har motsatt sig att hovrättens dom ändras. Han har också motsatt sig Justitiekanslerns yrkande om ersättning för rättegångskostnad i hovrätten, men vitsordat beloppet som skäligt i och för sig.

DOMSKÄL

Vad målet gäller

1. Målet gäller skadestånd för felaktigt avregistrerat medborgarskap (jfr 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen). De frågor som aktualiseras i målet är dels hur ett sådant skadestånd preskriberas, dels hur skadeståndets storlek ska bestämmas.

Bakgrund

2. AE föddes år 1981. Han registrerades då som svensk medborgare i enlighet med medborgarskapet för den man som ansågs vara hans far. Sedan faderskapet upphävts av domstol avregistrerades det svenska medborgarskapet den 27 november 1989. AE registrerades i stället felaktigt som polsk medborgare. Beslutet om avregistrering gällde retroaktivt från födseln. Avregistreringen blev känd för AE och hans familj i samband med en passansökan ungefär två år senare.

3. AE ansökte år 2004 om att återfå sitt svenska medborgarskap och år 2008 om att bli svensk medborgare genom naturalisation (jfr 9 och 11 §§ lagen, 2001:82, om svenskt medborgarskap). Båda dessa ansökningar avslogs av Migrationsverket, den förra med motiveringen att AE aldrig hade varit svensk medborgare och den senare med hänvisning till hans dåvarande skuldsättning.

4. Under år 2012 ansökte AE åter om att bli svensk medborgare. Med anledning av ansökan informerade Migrationsverket honom, med hänvisning till ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, om att avregistreringsbeslutet från år 1989 kunde vara felaktigt (jfr RÅ 2006 ref. 73). AE tog då

kontakt med Skatteverket som den 30 januari 2013 åter registrerade honom som svensk medborgare.

5. Efter att Högsta domstolen i rättsfallet ”Medborgarskapet I” NJA 2014 s. 323 klargjort att skadestånd kan utgå vid felaktig avregistrering av medborgarskap, begärde AE den 19 augusti 2014 drygt fyra miljoner kr i ersättning hos Justitiekanslern (JK). JK tillerkände honom, inom ramen för statens frivilliga skadereglering, ersättning med 100 000 kr, vilket var samma belopp som utgick i ”Medborgarskapet I”.

6. AE väckte då talan mot staten genom JK och yrkade ytterligare ersättning med drygt tre miljoner kr jämte ränta. Tingsrätten kom fram till att AE:s fordran inte till någon del var preskriberad och förpliktade staten att utge ytterligare 50 000 kr i ideell ersättning.

7. Hovrätten har bedömt att AE:s fordran på staten är preskriberad till den del som avser tiden före den 19 augusti 2004, dvs. den del som ligger tio år före den tidpunkt då AE begärde ersättning hos JK. Också med denna utgångspunkt har hovrätten emellertid kommit till samma slut som tingsrätten beträffande storleken på det ideella skadeståndet.

8. JK har överklagat hovrättens dom och gjort gällande att en högre ersättning än den som redan betalats vid den frivilliga skaderegleringen inte bör utdömas. Det belopp som utdömdes i ”Medborgarskapet I”, dvs. 100 000 kr, bör enligt JK ses som ett normalbelopp vid långvariga överträdelser (i det målet var det fråga om en avregistrering som varade i fyra och ett halvt år). Ett annat förhållningssätt skulle, enligt JK, kunna leda till obalans vid en jämförelse med annan ideell ersättning, t.ex. ersättning för kränkning vid allvarliga våldsbrott.

Ramarna för Högsta domstolens prövning

9. Hovrättens dom har överklagats bara av JK. Prövningen i Högsta domstolen avser därför endast de tillkommande 50 000 kr som har utdömts av hovrätten. JK har gjort gällande preskription bara beträffande den del av fordran som är hänförlig till tiden före den 19 augusti 2004.

Är fordran till viss del preskriberad?

10. Enligt 1 § preskriptionslagen (1981:130) är lagen tillämplig i fråga om preskription av fordringar, i den mån inte annat följer av vad som är särskilt föreskrivet. Att skadestånd kan utgå när medborgarskap har avregistrerats i strid med 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen framgår av ”Medborgarskapet I”. Eftersom inget särskilt är föreskrivet beträffande skadeståndsfordringar av detta slag är preskriptionslagen tillämplig.

11. Enligt 2 § första stycket preskriptionslagen preskriberas en fordran tio år efter dess tillkomst. En fordran som uppkommer på grund av en skadegörande handling anses som huvudregel tillkommen vid tidpunkten för denna handling. Det gäller även om skadan visar sig vid ett senare tillfälle. När en skadegörande handling är att anse som pågående kan emellertid preskription ske successivt, dag för dag.

12. Det framstår som klart att preskriptionstiden i detta fall inte kan beräknas med utgångspunkt uteslutande i det felaktiga beslutet att avregistrera medborgarskapet år 1989. JK har för sin del inte heller gjort gällande annat än att preskription bör anses inträda successivt (se p. 9).

13. Om preskription ska anses inträda successivt leder det till att den del av fordran som är hänförlig till tiden mellan den 27 november 1989 och den 19 augusti 2004 är preskriberad.

14. Ifall preskription inträder successivt i en situation där staten, genom utövning av myndighet, upprätthåller ett visst synsätt under en längre tid kan emellertid rätten till ersättning bli illusorisk. En sådan tillämpning kan bl.a. innebära att den enskilde, för att undvika att preskription inträder, måste vidta åtgärder som i ljuset av rådande praxis och myndigheternas agerande med fog kan bedömas vara utsiktslösa. Jämför t.ex. det förhållandet att AE år 2004 – dvs. samma år som han hade behövt göra gällande sin fordran för att undvika preskription från och med år 1994 – fick avslag på en ansökan om att återfå sitt medborgarskap. Problemen med att preskription inträder successivt förstärks av att det var först genom ”Medborgarskapet I” som det klargjordes att det över huvud taget finns en möjlighet att få skadestånd för en överträdelse av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

15. I de allra flesta situationer måste det godtas att preskriptionsinstitutet leder till denna typ av konsekvenser. Det beror ytterst på att borgenären, gäldenären och det allmänna har olika intressen som gör sig gällande samtidigt och talar i olika riktningar (jfr t.ex. Stefan Lindskog, Preskription, 4 uppl. 2017, s. 54 ff.).

16. När det gäller en fordran som riktar sig mot staten och som grundar sig på en överträdelse av en för den enskilde så central och grundläggande rättighet som medborgarskapet utgör (se ”Medborgarskapet I” p. 7 och 8), gör sig emellertid de skäl som ligger bakom preskriptionsinstitutet inte gällande med någon egentlig styrka. Vid sådana skadeståndsfordringar måste gäldenärs-

intressena ses som underordnade den enskildes intresse av att ha en reell möjlighet att göra fordran gällande innan den går förlorad. Inte heller kan de allmänna intressena bakom preskriptionsinstitutet (t.ex. intresset av bevisbe- gränsning och avveckling av skuldförhållanden) anses tala för preskription med någon särskild styrka.

17. Mot denna bakgrund bör preskriptionsfristen i den i målet aktuella situationen inte för någon del av anspråket börja löpa förrän det funnits en reell möjlighet för den enskilde att göra sin fordran gällande.

18. Det finns inget givet svar på frågan om när det kan anses ha funnits en reell möjlighet att göra en fordran av denna typ gällande. Därmed finns heller inget givet svar på frågan om när preskriptionsfristen bör börja löpa.

19. En möjlighet är att beräkna preskriptionstiden utifrån den tidpunkt då den enskilde haft rimligt goda skäl att utgå ifrån att skadan är ersättningsgill. Med denna utgångspunkt skulle det kunna anses vara näraliggande att knyta preskriptionstidens start till dagen för Högsta domstolens avgörande i ”Medborgarskapet I”. Det måste emellertid anses principiellt olämpligt att på detta sätt knyta preskriptionstidens början till utvecklingen av rätten i domstols- praxis.

20. En annan möjlighet är att utgå från den tidpunkt vid vilken den felaktiga uppgiften korrigerades. Vid denna tidpunkt kommer den enskilde inte längre att behöva begära, eller föra talan om, ersättning i strid med ett beslut som inom ramen för rättsordningen upprätthålls av myndigheterna (jfr p. 14). Den enskilde måste då – oaktat att det kan vara mer eller mindre osäkert om veder- börande har rätt till skadestånd – anses ha en reell möjlighet att göra sin ford- ran gällande (jfr p. 17). Mot denna bakgrund finns skäl att låta preskriptions-

tiden, när det gäller fordringar av det slag det nu är fråga om, börja löpa vid den tidpunkt då den felaktiga uppgiften korrigeras. Detta är i sak detsamma som att preskriptionstiden suspenderas under den tid överträdelsen pågår.

21. AE registrerades åter som svensk medborgare den 30 januari 2013. Han framställde sitt krav på ersättning i augusti 2014. Hans fordran är alltså inte till någon del preskriberad.

Hur ska skadeståndets storlek bestämmas?

22. Av ”Medborgarskapet I” punkten 11 följer att ersättningens storlek, liksom vid ersättning för annan ideell skada, ska bestämmas med utgångspunkt i en på etiska och sociala värderingar baserad skönsmässig bedömning av den skada som typiskt sett kan anses ha uppkommit. Vid bedömningen bör enligt rättsfallet beaktas de syften som motiverar att ersättning utgår samt överträdelsens varaktighet.

23. När det gäller ersättningens bestämmande kan i viss utsträckning vägledning hämtas från de principer som gäller vid bestämmande av annan ideell ersättning. Det betyder att bedömningen ska ske objektivt och att hänsyn endast undantagsvis bör tas till särskilda omständigheter i det enskilda fallet. En annan sak är att de ersättningsnivåer som tillämpas på andra områden inte är direkt överförbara (jfr ”Medborgarskapet I” p. 10).

24. De syften som motiverar att ersättning utgår – dvs. medborgarskapets grundläggande betydelse för den enskilde och dennes relation till staten – gör sig alltid gällande vid överträdelser av nu aktuellt slag. De har därför betydelse framför allt när det gäller att bestämma på vilken relativ nivå ersättningen vid överträdelser av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen bör ligga vid en jämförelse med annan ideell ersättning. Genom ”Medborgarskapet I”, där

ersättningen bestämdes till 100 000 kr för en överträdelse som hade pågått i fyra och ett halvt år, har i princip angetts var denna relativa nivå ligger.

25. Att överträdelsens varaktighet ska beaktas kan inte förstås så att ersättningen ska bestämmas i direkt proportion till hur länge överträdelsen pågått, t.ex. genom att det bestäms ett årsbelopp. Däremot bör mer påtagliga skillnader när det gäller överträdelsens längd ha betydelse för ersättnings storlek, varvid det finns anledning att räkna med en successivt avtagande kränkningseffekt (jfr NJA 2012 s. 211 I p. 28). Därigenom uppstår naturligt en viss begränsning av vilken betydelse som överträdelsens längd har och det kommer, vad gäller mer långvariga överträdelser, att krävas större skillnader för att motivera högre ersättning.

26. Den typiska betydelsen av att någons medborgarskap avregistreras kan påverkas också av andra faktorer än överträdelsens varaktighet, bl.a. av om vederbörande är medborgare även i en annan stat än Sverige. Om så inte är fallet blir personen i realiteten statslös genom avregistreringen. Även i fall där den enskilde är medborgare i en annan stat kan den typiska betydelsen av att det svenska medborgarskapet avregistreras påverkas av vilken stat det är fråga om, liksom av den enskildes relation till Sverige och till den andra staten. Faktorer av detta slag bör kunna tillmätas viss betydelse vid bedömningen av ersättnings storlek.

27. I AE:s fall har kränkningen av hans rättigheter pågått under betydligt längre tid än vad som var fallet i ”Medborgarskapet I” och den har också lett till att han i praktiken varit statslös. Redan med hänsyn till den tid överträdelsen har pågått är en sammantagen ersättning om åtminstone 150 000 kr motiverad. Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Ann-Christine Lindeblad, Kristina Ståhl, Ingemar Persson, Mari Heidenborg och Petter Asp (referent)
Föredragande justitiesekreterare: Elisabeth Ståhl