



BESLUT

Datum

Dnr

2021/4046

SKADESTÅNDSANSPRÅK MOT STATEN

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern avslår sökandens anspråk.

Ärendet

Bakgrund

Sökanden ägde och drev ett byggföretag (bolaget). Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) inledde under våren 2006 förhandlingar med bolaget för att förmå det att teckna kollektivavtal genom att antingen inträda i Sveriges Bygginstrumenter (BI) eller teckna hängavtal. Det kollektivavtal som avsågs var det s.k. Byggnadsavtalet. I avtalet ingick ett system med granskningsavgifter innebärande att 1,5 procent av de anställdas löner skulle betalas till Byggnads för kontroll av löner.

Byggnads och bolaget kunde inte enas om avtalsinnehållet. Den 8 juni 2006 varslade Byggnads bolaget om stridsåtgärder och den 22 juni samma år försattes bolaget i blockad. Den 3 juli 2006 väckte bolaget talan mot Byggnads i Arbetsdomstolen och begärde att blockaden omedelbart skulle upphöra. Bolaget åberopade att Byggnads agerande var oförenligt med den negativa föreningsfriheten enligt artikel 11 Europakonventionen. Arbetsdomstolen avslög i augusti samma år bolagets begäran om interimistiskt beslut och angav att bolaget inte hade visat sannolika skäl för att stridsåtgärderna var otillåtna.

Frågan om Byggnadsavtalets granskningssystem var förenligt med egendomsskyddet enligt artikel 1 Europakonventionens tilläggsprotokoll 1 prövades av Europadomstolen i målet *Evaldsson m.fl. mot Sverige* (dom den 13 februari 2007, no. 75252/01). Europadomstolen uttalade att granskningsavgifter får tas ut endast för att täcka faktiska kostnader för utfört granskningsarbete samt att systemet brast i insyn och att det därför inte kunde uteslutas att avgifterna delvis gick till allmänfacklig verksamhet. Den bristande redovisningen av granskningsavgifterna konstaterades utgöra en kränkning av egendomsskyddet.

Byggnadsavtalet löpte ut den 31 mars 2007 och i april samma år tecknades ett nytt kollektivavtal mellan Byggnads och BI, i vilket reglerna om

granskningsavgifter uteslöts. Bolaget tecknade därefter ett hängavtal med Byggnads, varvid Byggnads hävde stridsåtgärderna och bolaget återkallade sin talan i Arbetsdomstolen.

Bolaget försattes i konkurs i juni samma år. I förvaltarberättelsen angavs att blockaden synes ha varit den huvudsakliga anledningen till obeståndet.

Sökanden, som hade övertagit konkursboets skadeståndsanspråk mot Byggnads, väckte talan i allmän domstol. Talan byggde på att blockaden som ledde till bolagets konkurs stred mot den negativa föreningsfriheten och egendomsskyddet enligt Europakonventionen och att den därför var skadeståndsgrundande.

I en mellandom (NJA 2015 s. 899) fick Högsta domstolen avgöra den principiella frågan om Byggnads som privat subjekt kunde åläggas skadestånd för den påstådda överträdelsen.¹ Högsta domstolen konstaterade att Europakonventionen inte har direkt horisontell effekt mellan enskilda, vilket låg i linje med domstolens ställningstagande i rättsfallet ”Trygg-Hansas filmning” NJA 2007 s. 747. Emellertid fann Högsta domstolen att det – i linje med rättspraxis – kunde föreligga ett ansvar för ren förmögenhetsskada i utomkontraktuella situationer om det rättighetskränkande handlandet med hänsyn till omständigheterna var att anse som kvalificerat otillbörligt.

Tingsrätten biföll talan delvis och förordnade att parterna skulle stå sina respektive rättegångskostnader. Domen överklagades till hovrätten, som i sin dom² konstaterade att Byggnads agerande stred mot den negativa föreningsfriheten och egendomsskyddet såsom dessa rättigheter kommer till uttryck i Europakonventionen och med hänvisning till Evaldsson-fallet. Hovrätten bedömde dock att agerandet inte var att anse som kvalificerat otillbörligt och ogillade därför sökandens talan samt förpliktade honom att ersätta Byggnads rättegångskostnader. Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd.

Anspråket

Sökanden har begärt skadestånd av staten med 2 716 200 kr, motsvarande beloppet han förpliktades att betala i rättegångskostnader, jämte ränta. Som grund för sitt anspråk har han gjort gällande att den omständigheten att han förpliktades att betala motpartens rättegångskostnader, trots att domstolen bedömt att Byggnads överträtt hans konventionsskyddade rättigheter, inneburit en överträdelse av rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 Europakonventionen. Han har haft fog för sin talan mot Byggnads och fördelningen av rättegångskostnaderna har inneburit att han har fått betala ett

¹ Mellandomstemat löd: Är Byggnads, om förbundets stridsåtgärder skulle vara oförenliga med artikel 11 i Europakonventionen respektive artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Konventionen, i och för sig skyldigt att betala ersättning till sökanden för de skador som bolaget kan ha orsakats till följd av stridsåtgärderna?

² Svea hovrätts dom den 13 mars 2019 i mål nr T 315-18.

betydande belopp för att få en rättighetsöverträdelse konstaterad. Han har därför fått bära en oskälig börda.

För det fall Justitiekanslern skulle bedöma att han inte har rätt till ett effektivt rättsmedel genom en direkt tillämpning av artikel 13 har han ändå haft rätt till ett sådant rättsmedel med hänsyn till statens positiva förpliktelser enligt artikel 11 Europakonventionen och artikel 1 tilläggsprotokoll 1. Fördelningen av rättegångskostnaderna har inneburit att han har fått betala nästan tre miljoner kronor för att få konstaterat i domstol att hans rättigheter har överträtts. Vid dessa förhållanden kan han inte anses ha haft tillgång till ett rättsmedel som har erbjudit honom ett effektivt skydd för sitt företags konventionsskyddade rättigheter.

Justitiekanslerns bedömning

Allmänna skadeståndsrättsliga utgångspunkter

Skadestånd ska enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen ges ut när Europakonventionen har överträtts, om det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen. Med det sistnämnda menas skyldigheten enligt artikel 13 Europakonventionen att på det nationella planet tillhandahålla rättsmedel för att komma till rätta med konventionsöverträdelser.

Rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13

I korthet innebär artikel 13 Europakonventionen att den som på rimliga grunder påstår sig ha blivit utsatt för en konventionsöverträdelse ska ha möjlighet att få sitt påstående prövat inför nationell myndighet och att få rättelse eller gottgörelse för konstaterade kränkningar. Rättsmedlet ska vara tillgängligt och praktiskt möjligt för den berörda personen att använda samt erbjuda reella möjligheter till prövning av den aktuella frågan. Vidare ska rättsmedlet ge rimliga utsikter till framgång, även om det inte måste leda till framgång för klaganden. Någon allmän rätt till skadestånd kan däremot inte härledas från artikel 13. Även om ett rättsmedel sett för sig inte uppfyller kraven i artikeln kan flera rättsmedel sammantagna göra det. (Se bl.a. SOU 2010:87, s. 155–158 samt prop. 2017/18:7 s. 11 och 17.)

Högsta domstolen har tagit ställning till frågan om betydelsen av rättegångskostnaderna i skadeståndsmål mot staten där krav har grundats på överträdelser av Europakonventionen (se rättsfallen NJA 2012 s. 211 I och II). Med hänvisning till Europadomstolens praxis uttalade Högsta domstolen att bestämmelsen i 18 kap. rättegångsbalken kan modifieras om det krävs för att tillgodose kravet enligt artikel 13 Europakonventionen på att Sverige ska tillhandahålla ett effektivt rättsmedel.

Genom införandet av 6 kap. 7 § i skadeståndslagen finns numera också en särskild bestämmelse om fördelning av rättegångskostnader i mål där det allmänna påstås vara skadeståndsskyldig till följd av överträdelser av

Europakonventionen. Enligt bestämmelsen får rätten i ett mål om ersättning enligt 3 kap. 4 § besluta att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om en enskild som har förlorat målet hade skälig anledning att få saken prövad.

Någon överträdelse av artikel 13 har inte ägt rum

Europakonventionen reglerar förpliktelser som åvilar stater. Den enskilda klagorätten som uttrycks i artikel 34 ger enskilda en rätt att göra gällande att en konventionsstat inte fullgjort sina konventionsförpliktelser; någon rätt för en enskild att dra en annan enskild inför rätta i Europadomstolen följer däremot inte av konventionen. Konventionen medför alltså som utgångspunkt skyldigheter endast för medlemsstaterna och det är följaktligen enbart staterna som kan överträda konventionen – antingen genom otillåtna inskränkningar av enskildas rättigheter eller genom bristande uppfyllelse av sina positiva förpliktelser att skydda enskildas rättigheter. Kravet på nationella effektiva rättsmedel enligt artikel 13 Europakonventionen riktar sig alltså mot staten. Tillämpningsområdet för artikel 13 i fråga om handlingar som vidtas av privata rättssubjekt är begränsat till sådana handlingar som staten åtminstone har ett delat ansvar för eller har underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder beträffande (se bl.a. SOU 2010:87 s. 160 och Europarådets Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights, uppdaterad 31 december 2021, s. 24).

I det här fallet har kränkningen av sökandens konventionsrättigheter skett genom åtgärder av fackförbundet Byggnads. I enlighet med vad Högsta domstolen har konstaterat kan Byggnads inte jämföras med en statlig organisation vid tillämpningen av Europakonventionen som ett folkrättsligt instrument; Byggnads är en ideell förening med en självständig ställning i förhållande till staten och vars verksamhet inte kan liknas vid offentlig maktutövning (se NJA 2015 s. 899 pp. 24–26). Den aktuella kränkningen kan alltså inte tillskrivas staten. Följaktligen är omständigheterna inte sådana att de aktualiserar en tillämpning av artikel 13 Europakonventionen.

Slutsatsen i fråga får också stöd av att Europakonventionen inte har horisontell direkt effekt vilket medför att en enskild inte kan åläggas att betala skadestånd till en annan enskild med en direkt tillämpning av konventionen (se NJA 2015 s. 899 p. 17). I linje med detta ligger att sökanden inte med en direkt tillämpning av artikel 13 Europakonventionen kan få till stånd en ändring av den fördelning av rättegångskostnaderna som hovrätten beslutat om i här aktuellt mål i enlighet med 18 kap. rättegångsbalken. En sådan ändring skulle med nödvändighet medföra ett ökat kostnadsansvar för motparten, vilken i enlighet med vad som nyss konstaterats är en annan enskild.

Europadomstolens praxis beträffande tolkningen av artikel 13 i frågan om att rättegångskostnader inte ska innebära en oskälig börda för den enskilde som vill föra talan om en rättighetskränkning under konventionen är därmed

inte tillämplig. Den modifiering som artikel 13 kan föranleda i rättegångskostnadshänseende gör sig därför inte gällande.

Sammanfattningsvis utgör således inte det förhållandet att sökanden har fått ersätta Byggnads rättegångskostnader någon överträdelse av artikel 13 Europakonventionen.

En annan sak är att det av Europakonventionen kan följa positiva förpliktelser för staten att se till att det finns adekvata rättsmedel för anspråk avseende konventionsrättigheter mellan enskilda.

Artikel 11 Europakonventionen och artikel 1 första tilläggsprotokollet

Enligt artikel 11 Europakonventionen har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt Europadomstolens praxis står det klart att artikeln även innefattar skydd för den negativa föreningsrätten, dvs. rätten att stå utanför en organisation. Inskränkningar i föreningsfriheten är endast tillåtna i den mån de är angivna av lag och är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott eller skyddande av hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter.

Artikel 1 Europakonventionens första tilläggsprotokoll skyddar fysiska och juridiska personers rätt till respekt för deras egendom. Ingen får berövas denna annat än i det allmänna intresse, under de förutsättningar som anges i lag och enligt folkrättens allmänna grundsatser.

Staten har inte brutit i sina positiva förpliktelser enligt konventionen

Europakonventionens rätt till föreningsfrihet och egendomsskydd medför primärt en skyldighet för staten att avhålla sig från handlingar som inkräktar på en enskilds rättigheter enligt dessa artiklar. Detta brukar beskrivas som en negativ förpliktelse, alltså en skyldighet att inte handla på ett visst sätt. Av Europadomstolens praxis framgår dock att staten i viss utsträckning också har en positiv förpliktelse att se till att enskildas rättigheter enligt dessa artiklar skyddas, även i förhållande till andra enskilda. (Se bl.a. *Evaldsson mot Sverige* och *Gustafsson mot Sverige* [dom den 25 april 1996, no. 15573/89] samt även *Söderman mot Sverige* [dom den 12 november 2013, no. 5786/08] och *Hannover [nr 1] mot Tyskland* [dom den 24 juni 2004, no. 59320/00].)

I *Blumberga mot Lettland* (dom den 14 oktober 2008, no. 70930/01, p. 67) uttalade domstolen att staten har en positiv skyldighet att se till att den nationella rättsordningen dels ger ett tillräckligt skydd för äganderätten, dels innehåller adekvata rättsmedel för att den skadelidande ska kunna hävda sina rättigheter. Då situationen motiverar så ska, för att rättsmedlet ska anses tillräckligt, det innebära en möjlighet att erhålla skadestånd.

Den närmare innebörden av statens positiva förpliktelser varierar beroende på rättighetens betydelse och de resurser som krävs för att uppfylla eventuella skyldigheter (se bl.a. Harris m.fl., *Law of the European Convention on Human Rights*, 3 uppl., s. 505). Medlemsstaterna har här en viss bedömningsmarginal. Rättigheterna enligt artikel 11 Europakonventionen och artikel 1 tilläggsprotokollet är därtill inte absoluta, utan de får inskränkas under vissa förutsättningar.

Vidare måste en plikt till statligt ingripande ofta balanseras mot andra, likaledes konventionsskyddade, intressen. Särskilt tydligt är denna problematik på arbetsmarknaden. Staten har ett yttersta ansvar för att förhindra att den ena parten missbrukar sin ställning på sådant sätt att motpartens grundläggande rättigheter kränks (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, femte upplagan, s. 516).

Europadomstolens domar i *Gustafsson mot Sverige* och *Evaldsson mot Sverige* ger stöd för slutsatsen att en bred bedömningsmarginal tillämpas beträffande statens positiva förpliktelser enligt artikel 11 Europakonventionen och artikel 1 tilläggsprotokollet i förhållande till kollektivavtalens viktiga roll på arbetsmarknaden i Sverige. När det gäller relationerna på arbetsmarknaden får staten således anses ha stor frihet att avgöra var gränserna går för statligt ingripande och vilka medel som ska komma till användning (se Danelius, a.a., s. 532).

Det är med dessa utgångspunkter som prövningen ska göras av om det förhållandet att sökanden förlorat den aktuella rättstvisten och fått betala motpartens rättegångskostnader – trots att det konstaterats att motpartens agerande utgjort konventionskränkningar – inneburit att staten brustit i sina positiva förpliktelser att skydda sökandens rätt till föreningsfrihet och egendomsskydd enligt Europakonventionen. Närmare bestämt blir frågan om de rättsmedel som stått sökanden till buds varit adekvata för att sökanden ska kunna anses ha fått ett tillräckligt skydd för sina rättigheter.

Enligt Justitiekanslerns bedömning uppfyller de rättsmedel som den nationella rättsordningen erbjuder dessa krav.

Det primära skyddet för enskilda mot olagliga stridsåtgärder på arbetsmarknaden är att tillåtligheten kan prövas i Arbetsdomstolen som kan besluta om att häva åtgärderna, även interimistiskt. Inom ramen för en sådan process finns även möjlighet att begära skadestånd på grund av agerandet. I mål om arbetstvister kan också förordnas att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om den part som förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad.

Sökandens bolag har utnyttjat möjligheten att väcka talan mot Byggnads i Arbetsdomstolen och åberopat att Byggnads agerande var oförenligt med den negativa föreningsfriheten enligt artikel 11 Europakonventionen. Det förhållandet att bolagets interimistiska yrkande om att blockaden skulle

upphöra avslogs och att tillåtligheten av stridsåtgärderna aldrig kom att prövas slutligt har berott på de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Det förtar inte förfarandets karaktär av effektivt rättsmedel genom vilket sökandens bolag kunnat göra sina rättigheter enligt konventionen gällande, få motpartens åtgärder att upphöra och få gottgörelse i den mån åtgärderna bedömts otillåtna (jfr. t.ex. *Svenska Lokmannaförbundet mot Sverige* [dom den 6 februari 1976, no. 5614/72, p. 50]). För förfarandet gäller dessutom en särskild kostnadsfördelningsregel.

Till detta kommer att sökanden, sedan han övertagit fordran från sitt bolag i konkurs, kunnat väcka talan mot Byggnads i allmän domstol om utomobligatoriskt skadestånd på grund av de aktuella stridsåtgärderna. Genom den processen har han kunnat göra gällande sina och bolagets konventionsbaserade rättigheter och få en kränkning konstaterad samt skadestånd. Det förhållandet att domstolarna – även sedan en kränkning konstaterats – bedömt att förutsättningarna inte varit uppfyllda för att skadestånd med stöd av allmänna skadeståndsrättsliga principer ska utgå och därmed ålagt sökanden i egenskap av tappande part att ersätta motpartens rättegångskostnader innebär inte att sökanden inte har haft ett adekvat rättsmedel till sitt förfogande som på ett tillräckligt sätt ger skydd åt hans rättigheter.

Som ovan konstaterats är varken föreningsfriheten enligt artikel 11 Europakonventionen eller rätten till skydd för äganderätten enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 1 till konventionen absoluta rättigheter. Vidare måste statens förpliktelse att ingripa till skydd för sökandens negativa föreningsfrihet balanseras mot fackförbundens konventionskyddade intressen; vad staten här måste hindra är att den ena parten missbrukar sin ställning på sätt att den andra partens rättigheter kränks. Det har inte framkommit att de rättsmedel som sökandens bolag och sökanden haft att tillgå inte skulle kunna användas för att hindra och kompensera för ett sådant missbruk.

Vidare finns det regler om fördelningen av rättegångskostnader i 18 kap. 1 och 8 §§ rättegångsbalken som innebär att den som förlorar målet ska stå motpartens kostnader för att utföra talan i den utsträckning som de har varit skäligen påkallade för att tillvarata hans eller hennes rätt. I det här fallet har de ordinarie reglerna följts. Sökanden har överlämnat till hovrätten att bedöma skäligheten av vad motparten begärt i ersättning för rättegångskostnader, vilket hovrätten gjort och satt ned beloppet.

Europadomstolen har i sin praxis bedömt att principen att den tappande parten i en civilprocess får stå motpartens kostnader inte som sådan kan anses strida mot artikel 1 tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen (se Europarådets ”Guide on Article 1 of Protocol No.1 to the European Convention on Human rights” p. 245 s. 47 samt *Klauz mot Kroatien* [dom den 18 juli 2013, no. 28963/10, pp. 82 och 84]). Det har inte framkommit något i ärendet som gör att rättegångsbalkens kostnadsfördelningsregel och hovrättens tillämpning av den skulle påverka bedömningen att sökandens rättigheter enligt artikel 11 respektive artikel 1 tilläggsprotokoll 1 till Europa-

konventionen ges ett tillräckligt skydd. Den praxis från Europadomstolen (*Barbotin mot Frankrike* [dom den 19 november 2020, no. 25338/16]) som sökanden framhållit till stöd för sitt påstående om att kostnaderna för att få en rättighetskränkning konstaterad inte får innebära en oskäligen börda avser väsentligen annorlunda förhållanden, bl.a. genom att det där var fråga om brottmålsprocess där staten var motpart. Den får därför inte betydelse här.

Mot den bakgrunden bedömer Justitiekanslern sammanfattningsvis att staten inte kan anses ha brutit i sina positiva förpliktelser under artikel 11 konventionen eller artikel 1 tilläggsprotokollet. Någon konventionsöverträdelse har därmed inte skett.

Skadeståndsanspråket ska alltså avslås.

Ärendet har föredragits av [REDACTED] n. I ärendets beredning har även föredraganden [REDACTED] och byråchefen [REDACTED] deltagit.

Mari Heidenborg

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Upplysningar om överklagande m.m.

Justitiekanslerns beslut har fattats enligt bestämmelserna om statens frivilliga skadereglering som finns i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Beslutet kan inte överklagas. Den som är missnöjd med beslutet kan väcka talan mot staten i allmän domstol för att få begäran prövad i den ordning som gäller för tvistemål.

Exp. till
Sökanden genom ombud