



SVARSSKRIVELSE

Datum
2025-11-06

Dnr
2023/6012

Högsta domstolen
hogsta.domstolen@dom.se
JS 15

HÖGSTA DOMSTOLEN R 14
INKOM: 2025-11-06
MÅLNR: FT 1040-25
AKTBIL: 12

Mål nr FT 1040-25; Sofia Sundström ./ staten genom Justitiekanslern angående skadestånd

Staten lämnar följande svarsskrivelse.

Inställning

- 1 Staten motsätter sig ändring av hovrättens dom.

Grunder m.m.

Allmänt

- 2 Staten åberopar samma grunder som i tingsrätten och hovrätten. För en närmare redogörelse för statens talan hänvisas till vad som tidigare har anförts i underinstanserna.
- 3 Vad gäller den nu överklagade domen anser staten att hovrätten på ett korrekt sätt har prövat de frågor som aktualiseras i målet och gjort en riktig bedömning av dessa. Staten anser följaktligen att hovrätten har kommit till ett riktigt slut. Några skäl att ändra hovrättens dom föreligger därmed inte.
- 4 Den övergripande principiella fråga som Högsta domstolen har att pröva i målet är hur svenska domstolar ska gå till väga för att fastställa Europakonventionens innebörd i mål som innefattar en prövning av om konventionen har överträtts. Mer specifikt aktualiseras frågan om hur svenska domstolar ska eller bör förhålla sig till Europadomstolens praxis.
- 5 Staten kommer i det följande att utveckla statens syn på betydelsen av Europadomstolens praxis vid prövningen av konventionsansvaret enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen, de rättsliga utgångspunkterna för prövningen av om rätten till rättegång inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har överträtts samt konventionsansvarets förhållande till det allmännas ansvar för fel och försummelse vid myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Därefter kommer staten redovisa sin bedömning av frågan om överträdelse av Sofia Sundströms rättigheter och eventuell kompensation i nu aktuellt mål.

Betydelsen av Europadomstolens praxis vid prövningen av konventionsansvaret

- 6 Rätten till skadestånd vid överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter enligt Europakonventionen regleras sedan den 1 april 2018 i lag. Enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207) ska staten eller en kommun ersätta bl.a. ideell skada som uppkommit till följd av att den skadelidandes grundläggande fri- och rättigheter enligt konventionen har överträtts från statens eller kommunens sida. Skadestånd ska betalas endast i den utsträckning det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen.
- 7 Vid bedömningen av om en överträdelse har skett klargörs konventionens innehåll i första hand av konventionens och tilläggsprotokollens texter. Därutöver får ledning sökas i den tolkning av konventionen som kontinuerligt sker genom praxis från Europadomstolen och svenska domstolar. I den utsträckning Europadomstolen har klargjort hur en fråga ska bedömas bör svenska domstolar, enligt förarbetena till bestämmelsen i 3 kap. 4 § skadeståndslagen, vara lojala med den tolkningen (se prop. 2017/18:7 s. 21).
- 8 Denna hållning har goda skäl för sig. En viktig utgångspunkt är nämligen att rättsordningen måste vara förutsebar såväl för enskilda som för det allmänna. En nationell rättspraxis som i alltför hög grad avviker från Europadomstolens etablerade tolkningar av konventionen skulle innebära uppenbara risker i detta avseende. Dessutom skulle det motverka den eftersträlvade rättslikheten av rättighetsskyddet i Europa, som var ett av de avgörande skälen för att införliva konventionen i svensk rätt (se prop. 2017/18:7 s. 21 f).
- 9 Lagstiftaren har alltså gett uttryck för att det konventionsansvar som regleras i 3 kap. 4 § skadeståndslagen är avsett att nära ansluta till den minimistandard som konventionen faktiskt kräver i ljuset av Europadomstolens praxis. Detta framstår som naturligt och ligger väl i linje med att bestämmelsen har tillkommit i syfte att tillgodose Sveriges *folkrättsliga förpliktelse* att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i konventionen (se SOU 2010:87 s. 268–273 och prop. 2017/18:7 s. 19, 21 och 59). Redan när rätten till skadestånd på konventionsrättslig grund initialt växte fram i rättspraxis formulerades den tillämpliga principen på så sätt att det allmänna utan särskilt lagstöd kunde åläggas att betala ideellt skadestånd för konventionskränkningar *i den mån* det behövdes för att Sverige skulle uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen (se bl.a. rättsfallen ”Finanschefen på ICS” NJA 2005 s. 462, ”Den långa häktningstiden” NJA 2007 s. 295, ”Den felaktiga läkarundersökningen” NJA 2007 s. 584 och ”Kommunens olaga frihetsberövande” NJA 2009 s. 463).
- 10 Europadomstolens praxis måste mot denna bakgrund ses som en central rättskälla vid prövning av om staten överträtt den enskildes rättigheter enligt konventionen.

- 11 I rättsfallet ”De kompensatoriska rättsmedlen I” NJA 2012 s. 1038 I p. 15 har Högsta domstolen uttalat att svenska domstolar inom ramen för en sådan prövning har att göra en egen bedömning av den innebörd som bestämmelserna i konventionen har. Vidare angavs att bestämmelserna då kan tolkas och preciseras så att de ger en enskild längre gående rättigheter enligt svensk rätt än vad som följer av konventionen och Europadomstolens hittillsvarande praxis.
- 12 Uttalandena måste enligt statens mening förstås mot bakgrund av konventionens särskilda karaktär och läsas i ljuset av de senare och tydliga förarbetsuttalanden som gjorts i samband med införandet av 3 kap. 4 § skadeståndslagen och med beaktande av den rättspraxis som utvecklats efter 2012.
- 13 Det är således naturligt att nationella domstolar, när praxis från Europadomstolen saknas, är inkonsekvent eller inte direkt kan överföras på aktuella omständigheter, måste kunna göra en egen bedömning av konventionens innebörd och då ha möjlighet att komma fram till att statens agerande har innefattat en överträdelse av densamma. Frågan i målet handlar alltså inte om domstolarna i och för sig *kan* göra egna tolkningar av rättigheternas innebörd i enlighet med vad som framgår av Högsta domstolens uttalande i ”De kompensatoriska rättsmedlen I”, utan i vilken utsträckning de *bör* göra det när det finns tydlig vägledning från Europadomstolen.
- 14 I det sammanhanget ska framhållas att en fristående nationell praxis rörande Europakonventionens innebörd på områden där Europadomstolen har utvecklat en tydlig rättspraxis skulle försvaga den domstolens praxis som rättskälla och skapa osäkerhet kring rättigheternas innebörd såväl för enskilda som för det allmänna. Frågan om en enskild rättighet ska ges en annan innebörd nationellt än den som framgår av Europadomstolens praxis skulle ofta behöva prövas – och omprövas – i nationell domstol. Till detta kommer betydande teoretiska och praktiska problem att skilja på konventionsbestämmelsernas folkrättsliga respektive inhemska innebörd. I situationer där det finns en tydlig praxis från Europadomstolen bör utrymmet för att nationellt ge rättigheterna i konventionen ett mer långtgående innehåll därför vara begränsat till fall där den etablerade miniminivån framstår som otillfredsställande på ett sätt som riskerar att urholka rättighetsskyddet på ett oacceptabelt sätt. I övrigt bör domstolarna av de skäl som angetts ovan vara lojala med Europadomstolens praxis.
- 15 Det kan vidare konstateras att de högsta domstolarna i hög grad utgått från den innebörd av konventionens artiklar som kommit till uttryck i Europadomstolens praxis. Således har bl.a. Högsta domstolen i rättsfallet ”Toftavägen” NJA 2021 s. 820, med hänvisning till en rapport från European Commission for the Efficiency of Justice som innehåller en

analys av Europadomstolens praxis,¹ uttalat att en handläggningstid om upp till två år per instans för relativt okomplicerade brottmål som utgångspunkt får godtas om det inte finns skäl för en särskilt skyndsam handläggning.

16 Denna utgångspunkt har återupprepats i ”Stilleståndet hos polisen”, Högsta domstolens dom den 11 juli 2025 i mål nr B 294-25, p. 11. I det fallet konstaterades att utgångspunkten om två år per instans inte kan vara ensamt avgörande för prövningen av om rätten till domstolsprövning inom skälig tid har överträtts när det är fråga om brottmål avseende barn. Detta eftersom det för sådana brottmål finns krav på särskild skyndsamhet. Även detta resonemang ligger helt i linje med Europadomstolens praxis beträffande fall som bör ges prioritet.

17 Sammanfattningsvis instämmer staten i hovrättens slutsats att prövningen av rätten till skadestånd vid konventionsöverträdelser bör göras med utgångspunkt i Europadomstolens praxis, när det finns en tydlig sådan. Detta gäller oaktat att svenska domstolar inte är formellt bundna av Europadomstolens avgöranden.

Utgångspunkter för domstolens prövning av om rätten till rättegång inom skälig tid överträtts av staten

18 Frågan om rätten till rättegång inom skälig tid har överträtts ska avgöras genom en helhetsbedömning där hänsyn ska tas till målets totala handläggningstid och komplexitet, parternas agerande, domstolarnas och myndigheternas handläggning samt vad som har stått på spel för den enskilde. Vad gäller handläggningen ska särskilt beaktas om det har förekommit längre perioder av inaktivitet.

19 En väl etablerad utgångspunkt i Europadomstolens praxis är att en handläggningstid om upp till två år per instans generellt är att anse som skälig i relativt okomplicerade mål, om det inte är fråga om ett mål som bör ges särskild prioritet. (Se punkt 15 ovan.)

20 Som hovrätten konstaterat kan de högsta domstolarna i Sverige inte anse ha frångått denna utgångspunkt. Tvärtom har även Högsta domstolen uttalat att en handläggningstid om upp till två år per instans för relativt okomplicerade brottmål som utgångspunkt får godtas, om inte skäl för en särskilt skyndsam handläggning föreligger (se ”Toftavägen”, p. 16, och ”Stilleståndet hos polisen”, p. 11). Det saknas skäl att se annorlunda på den typ av ärende som det nu är fråga om.

21 När det särskilt gäller betydelsen av inaktivitet i handläggningen så följer det av Europadomstolens praxis att vissa sådana perioder kan accepteras förutsatt att den totala handläggningstiden framstår som godtagbar (se t.ex. *Nuutinen mot Finland*, app. no. 32842/96, dom meddelad den

¹ European Commission for the Efficiency of Justice, Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights, CEPEJ(2018)26.

27 juni 2000, p. 110 och *Pretto och andra mot Italien*, app. no. 7984/77, dom meddelad den 8 december 1983 [plenum], p. 37). Följaktligen bör inte en inaktivitetsperiod ensam kunna leda till slutsatsen att artikel 6.1 i konventionen har åsidosatts med mindre än att det är fråga om en substantiell period av inaktivitet som, sett i ljuset av vad som har stått på spel för den enskilde, går över gränsen för vad som kan anses som skälig tid i konventionens mening. Skälen för detta har utvecklats ingående i statens svaromål i tingsrätten (p. 10–11), statens kompletterande överklagande till hovrätten (p. 7–14) samt statens yttranden till hovrätten den 11 juni 2024 (p. 5–6) respektive den 10 september 2024 (p. 2–8).

- 22 Att det centrala i prövningen är skäligheten av den totala handläggningstiden framgår tydligt av flera avgöranden i vilka Europadomstolen har accepterat perioder av stillestånd med hänvisning till att den totala handläggningstiden framstått som godtagbar. Ett sådant är Europadomstolens beslut i målet *Shykyta mot Ukraina*,² där domstolen fann att den totala handläggningstiden om cirka två år och tio månader vid två instanser i ett civilrättsligt mål inte överskred rimlighetsgränsen i den mening som avses i artikel 6.1, trots att det tog en instans drygt ett år och tio månader att meddela dom. Europadomstolen bedömde att talan var uppenbart ogrundad och avvisade den.
- 23 Ett annat exempel är målet *Yahli mot Turkiet*,³ som rörde en brottmålsprocess, där Europadomstolen fann att en total handläggningstid om fyra år och sex månader vid två instanser inte innebar en överträdelse av artikel 6.1. Domstolen uttalade att handläggningen i överrätten i och för sig hade pågått i tre år och fyra månader och att dröjsmålet där hade kunnat minimeras, men konstaterade att dröjsmål i ett skede av processen kan accepteras under förutsättning att den totala handläggningstiden framstår som godtagbar. Europadomstolen bedömde mot denna bakgrund att talan var uppenbart ogrundad och avvisade den.
- 24 Utgången blev densamma även i *Dyachenko mot Ukraina*.⁴ I detta mål fann Europadomstolen att en total handläggningstid om fem år och nio månader i ett civilrättsligt mål var godtagbar med hänsyn till att målet prövats i fyra instanser. Detta trots att handläggningstiden i en av instanserna översteg två och ett halvt år.
- 25 I detta sammanhang kan en parallell även dras till betydelsen av s.k. preventiva rättsmedel. Europadomstolen har i detta avseende uttalat att den bästa lösningen för att komma tillrätta med problem med långsam handläggning är att konventionsstaterna vidtar åtgärder som syftar till att förhindra att handläggningen inte uppfyller kravet på skälig tid (se *Scordino mot Italien (no. 1)*, app. no. 36813/97, dom meddelad den 29 mars 2006 [stor kammare], p. 183–184).

² *Shykyta mot Ukraina*, app. no. 67092/01, beslut meddelat den 11 oktober 2005.

³ *Yahli mot Turkiet*, app. no. 56744/15, beslut meddelat den 19 mars 2019.

⁴ *Dyachenko mot Ukraina*, app. no. 44462/16, beslut meddelat den 28 maj 2025.

- 26 Exempel på sådana rättsmedel inom svensk rätt är bl.a. möjligheterna att begära förtursförklaring enligt lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol respektive föra en s.k. dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen (2017:900).
- 27 Beträffande förtursförklaring har Högsta domstolen uttalat att om det dröjsmål som utlöst förtursförklaringen inte är alltför långt och målet eller ärendet därefter avslutas effektivt får detta inte sällan anses vara rättsmedel nog (se ”Den långsamma tingsrätten I” NJA 2012 s. 211 I, p. 33). Förhållandet måste rimligtvis vara detsamma i situationen att ett mål eller ärende, även utan formell förtursförklaring, efter ett initialt dröjsmål avslutas effektivt på ett sådant sätt att den totala handläggningstiden framstår som godtagbar i Europakonventionens mening. Även om något preventivt rättsmedel då inte har behövt användas för att undvika en konventionskränkning måste alltså ett inledande dröjsmål på detta sätt kunna läkas under den fortsatta handläggningen. Detta synsätt ligger helt i linje med att det, som ovan framhållits, är skäligheten av den totala handläggningstiden som är avgörande för bedömningen av om det skett en överträdelse av artikel 6.1 i konventionen. I vissa fall kan dock ett dröjsmål i en instans vara sådant att det vid en helhetsbedömning inte kan läkas i överinstanserna. Med andra ord kommer den totala handläggningstiden inte bli skälig. I ett sådant fall finns förutsättningar för att konstatera en överträdelse kopplat till dröjsmålet i den aktuella instansen.
- 28 Sofia Sundström har gjort gällande att det av rättsfallen ”Den långsamma tingsrätten II” NJA 2012 s. 211 II, ”Toftavägen” och HFD 2024 ref. 40 följer att långa perioder av inaktivitet i sig kan utgöra en överträdelse av rätten till prövning inom skälig tid inom svensk rätt. Staten delar inte den bedömningen.
- 29 I fråga om ”Den långsamma tingsrätten II” bör inledningsvis noteras att avgörandet ligger långt tillbaka i tiden och att det i målet dessutom var ostridigt mellan parterna att en överträdelse av artikel 6.1 förelåg, varför den frågan inte i sig var föremål för Högsta domstolens prövning.
- 30 Vad därefter gäller Högsta domstolens uttalanden i ”Toftavägen” ger dessa snarare stöd för motsatsen till vad Sofia Sundström gjort gällande. I avgörandet konstateras att en tidsutdräkt i handläggningen av ett brottmål kan framstå som oacceptabel även om den rättsliga prövningen slutligen kan äga rum inom skälig tid, i vilket fall det alltså inte blir fråga om någon överträdelse av artikel 6.1 i Europakonventionen (se punkterna 14 och 22).
- 31 Även rättsfallet HFD 2024 ref. 40 bekräftar att vid frågan om ett dröjsmål har varit så långvarigt att det står i strid med konventionens krav på rättegång inom skälig tid så ska en helhetsbedömning ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se domstolens slutsats i punkt 17 som sker mot bakgrund av bedömningen i punkt 15).

Något om förhållandet till 3 kap. 2 § skadeståndslagen

- 32 Förekomsten av en inaktivitetsperiod i handläggningen som från allmänna utgångspunkter framstår som oacceptabel innebär alltså inte nödvändigtvis att rätten till en rättegång inom skälig tid enligt artikel 6.1 har åsidosatts (se bl.a. ”Toftavägen” p. 14 och 22). Det finns i detta sammanhang även anledning att nämna något om det allmännas ansvar för fel och försummelse vid myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen i förhållande till konventionsansvaret i 3 kap. 4 § samma lag.
- 33 Enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen ska staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. För rätt till ersättning för ideell skada krävs i dessa fall att den skadelidande utsatts för ett typiskt sett integritetskränkande brott (3 kap. 2 § 2 och 2 kap. 3 § skadeståndslagen). Liksom majoriteten av övriga regler i skadeståndslagen innebär 3 kap. 2 § ett ansvar för styrkt vållande, dvs. culpa.
- 34 Långsam handläggning kan i vissa fall utgöra skadestandsgrundande fel och försummelse enligt skadeståndslagen. När lagen inte innehåller en viss frist för handläggningen krävs det i regel en betydande försening för att ett skadestandsgrundande dröjsmål ska anses föreligga. Frågan är ytterst vad allmänheten rimligen kan kräva (se prop. 1989/90:42 s. 16).
- 35 Det är alltså fullt möjligt att ett dröjsmål kopplat till en inaktivitetsperiod utgör fel och försummelse i skadeståndslagens mening samtidigt som ärendets totala handläggningstid vid en helhetsbedömning inte är sådan att konventionens krav på en rättegång inom skälig tid har åsidosatts.
- 36 På detta sätt förhöll det sig t.ex. i ett ärende hos Justitiekanslern som har stora likheter med det nu aktuella fallet. I ärendet, som rörde en ansökan om strandskyddsdispens, uppgick den totala handläggningstiden i tre instanser till två år och åtta månader, varav ungefär ett år och elva månader var hänförlig till handläggningstiden hos länsstyrelsen där det förekommit en inaktivitetsperiod om närmare ett år och nio månader. Justitiekanslern konstaterade att handläggningstiden inte kunde anses så lång att Europakonventionens krav på en rättegång inom skälig tid hade åsidosatts, men fann däremot att mycket talade för att den långsamma handläggningen utgjorde fel och försummelse vid myndighetsutövning. Detta medförde en principiell rätt till skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen, dock inte för ideell skada vilket förutsätter att den skadelidande utsatts för brott. Liksom i Sofia Sundströms fall uttalande Justitiekanslern kritik mot länsstyrelsen för att dispensärendets handläggning dragit ut alltför långt på tiden på ett sätt som inte var acceptabelt. (Se Justitiekanslerns beslut den 20 juni 2019 i dnr 6437-18-4.3.)

- 37 Att en inaktivitetsperiod innefattar ett culpöst dröjsmål är med andra ord inte tillräckligt för att konstatera en överträdelse av rätten till prövning inom skälig tid. Detta beror på att bedömningen enligt artikel 6.1 i konventionen till skillnad från 3 kap. 2 § skadeståndslagen inte är knuten till förekomsten av vållande utan i stället bygger på en helhetsbedömning av om den totala handläggningstiden – med beaktande av samtliga relevanta omständigheter – kan anses skälig i konventionens mening i ljuset av Europadomstolens praxis.
- 38 I sammanhanget kan nämnas att Europadomstolen uttalat att underlåtenhet att hålla tidsfrister som fastställts i nationell lagstiftning inte i sig utgör en kränkning av artikel 6.1 i konventionen (se bl.a. *Mitkus mot Lettland*, app. no. 7259/03, dom meddelad den 2 oktober 2012, p. 88, med vidare hänvisningar). Även om bestämmelsen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen inte reglerar någon tidsfrist illustrerar detta att bedömningen enligt artikel 6.1 är avsedd att hållas skild från rent nationella standarder beträffande den tid som kan anses acceptabel för handläggning av ärenden. Mot bakgrund av de begränsningar av möjligheten till ideellt skadestånd vid fel och försummelse som följer av 3 kap. 2 § skadeståndslagen framstår en sådan ordning som viktig att upprätthålla.

Sofia Sundströms rätt till rättegång inom skälig tid har inte överträtts

- 39 Den totala handläggningstiden i Sofia Sundströms ärende om strandskyddsdispens har uppgått till ungefär två år och åtta månader i tre instanser. Handläggningstiden understiger därmed klart den handläggningstid om två år per instans som i enlighet med Europadomstolens och Högsta domstolens praxis normalt får accepteras. Sofia Sundströms ärende har inte varit sådant att det varit påkallat att frångå denna utgångspunkt.
- 40 Inte heller den inaktivitetsperiod på ett år och elva månader som förekommit vid handläggningen hos länsstyrelsen är av sådan karaktär att den ensamt föranleder bedömningen att Sofia Sundströms rätt till domstolsprövning inom skälig tid har åsidosatts. Europadomstolen har som redogjorts för i liknande fall avvisat klagomål som uppenbart ogrundade.
- 41 Sofia Sundström har anfört att Högsta domstolen i detta fall bör utvidga den svenska innebörden av artikel 6.1 utifrån vad hon menar är förväntade handläggningstider i en svensk kontext. Som framhållits bör en nationell praxis som avviker från Europadomstolens etablerade tolkningar av konventionen undvikas av flera skäl (ovan punkt 14). Vad gäller de närmare ”hållpunkter” som Sofia Sundström hänvisat till får staten framhålla att det inte finns några lagstadgade tidsfrister för handläggningen av ärenden om strandskyddsdispens. Även om så skulle ha varit fallet utgör inte underlåtenhet att hålla nationella tidsfrister i sig en kränkning av artikel 6.1 i konventionen. Inte heller de förhållanden att det finns interna målsättningar för myndigheters handläggningstid eller en möjlighet till s.k. dröjsmålstalan i 12 § förvaltningslagen utgör skäl för att

genom nationell praxis utvidga innebörden av artikel 6.1 i förhållande till den enhetliga miniminivå som framgår av Europadomstolens praxis.

Något om eventuell kränkingsersättning

- 42 För det fall Högsta domstolen skulle anse att det skett en överträdelse av rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen anser staten att ett konstaterande av kränkningen utgör tillräcklig gottgörelse i Sofia Sundströms fall. En eventuell ersättning bör i vart fall inte överstiga den miniminivå om 10 000 kr som Högsta domstolen etablerat (jfr ”Den långsamma tingsrätten I” p. 26 och ”Kezban” NJA 2013 s. 842 p. 61).
- 43 I dessa delar hänvisas till vad som har anförts i statens svaromål i tingsrätten (p. 23–26), statens kompletterande överklagande till hovrätten (p. 15–18) samt statens yttrande till hovrätten den 11 juni 2024 (p. 8–18).

Bevisning

- 44 Staten åberopar inte någon bevisning.

Fullmakt

- 45 Byråchefen [REDACTED] ges härmed fullmakt att jämte kanslerjuristen [REDACTED] fortsättningsvis föra statens talan i Högsta domstolen.

