



BESLUT

Datum

2013 -09- 26

Dnr

5416-13-40

Aktbilaga 23

SKADESTÅNDSANSPRÅK MOT STATEN

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern avslår Ulfur Arnasons anspråk.

Ärendet

Bakgrund

År 2005 pensionerades Ulfur Arnason från sin tjänst som professor vid naturvetenskapliga fakulteten (institutionen för cell- och organismbiologi) vid Lunds universitet. Därefter hade han inte någon anställning vid universitetet men fick, som professor emeritus, tillgång till ett kontorsrum och vissa andra resurser (såsom dator och telefon), vilket möjliggjorde för honom att vara fortsatt verksam vid universitetet.

År 2009 befann sig institutionen i en svår ekonomisk situation, vilket ledde till att det tillsattes en interimistisk ledningsgrupp som bl.a. lade fram ett förslag om personalneddragningar. I ett brev av den 1 juni 2009 framförde Ulfur Arnason kritik mot ledningsgruppens förslag och mot enskilda befattningshavare i ledningsgruppen. Brevet var ställt till rektorsämbetet vid Lunds universitet och ska enligt uppgift ha skickats även till olika tidningar och myndigheter, bl.a. Sydsvenska Dagbladet, Skånska Dagbladet, Diskrimineringsombudsmannen och Högskoleverket.

Den 16 juni 2009 beslutade dekanen vid naturvetenskapliga fakulteten att frånta Ulfur Arnason hans arbetsplats och övriga resurser vid fakulteten. Grunden för beslutet angavs vara att:

Ulfur Arnason, på det sätt han i skrivelse den 1 juni 2009 formulerat sina anklagelser gentemot olika personer i verksamheten, har blivit en belastning för den psykosociala arbetsmiljön vid en redan hårt ansträngd arbetsplats. Vidare har fakultetens ledning, av samma anledning, inte längre det förtroende för Ulfur Arnason som krävs för att han ska beredas delaktighet i naturvetenskapliga fakultetens verksamhet.

Ulfur Arnason anmälde Lunds universitet till Högskoleverket och begärde att verket skulle uttala sig bl.a. om den begränsning i hans meddelarfrihet som han ansåg sig ha blivit utsatt för genom beslutet att frånta honom hans arbetsplats m.m.

En anmälan gjordes även (av någon annan än Ulf Arnason) till Justitiekanslern som den 24 juli 2009 (dnr 4186-09-21) beslutade att inte vidta någon åtgärd med anledning av vad anmälaren hade anfört.

Den 20 april 2010 meddelade Högskoleverket beslut med anledning av den anmälan som Ulfur Arnason hade gjort dit. I sitt beslut anförde verket bl.a. att den situation som var föremål för Ulfur Arnasons anmälan föll utanför definitionen av myndighetsutövning och att det därför inte hade funnits någon skyldighet för Lunds universitet att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser vid handläggningen av det aktuella ärendet. Vidare uttalade Högskoleverket att utredningen i ärendet inte gav stöd för slutsatsen att Lunds universitet hade brutit mot de grundlagsfästa objektivitets- eller likhetsprinciperna när beslutet om att frånta Ulfur Arnason möjligheten att delta i universitetets verksamhet fattades. När det slutligen gällde frågan om universitetets beslut hade varit förenligt med yttrandefriheten valde Högskoleverket att inte uttala sig eftersom den typen av frågor i första hand ska bevakas av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern.

Ulfur Arnason överklagade Högskoleverkets beslut och de beslut som låg till grund för Högskoleverkets prövning till förvaltningsrätten i Malmö, som i ett beslut den 19 januari 2011 (mål nr 8724-10 E) avvisade hans överklagande. Som skäl för sitt beslut angav förvaltningsrätten att Högskoleverkets beslut inte var överklagbart enligt 22 § förvaltningslagen och att beslutet om att frånta Ulfur Arnason hans arbetsplats m.m. inte rörde något anställningsförhållande och inte heller hans civila rättigheter enligt Europakonventionen på sådant sätt att det fanns en rätt till domstolsprövning.

Ulfur Arnason överklagade förvaltningsrättens beslut. Kammarrätten i Göteborg beslutade dock den 22 augusti 2011 (mål nr 1287-11) att inte meddela prövningstillstånd. Ett motsvarande beslut fattades den 4 april 2012 av Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 5947-11) sedan Ulfur Arnason hade överklagat kammarrättens beslut dit. Sedan Ulfur Arnason ansökt om resning av Högsta förvaltningsdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd har nämnda domstol, i ett beslut den 16 januari 2013 (mål nr 2757-12) avslagit hans resningsansökan. Förvaltningsrättens beslut att avvisa Ulfur Arnasons överklagande av Högskoleverkets och Lunds universitets beslut står alltså fast.

Anspråket

Ulfur Arnason har begärt skadestånd av staten med totalt 576 250 kr. Av den yrkade ersättningen avser 116 250 kr kostnad för juridisk rådgivning, 160 000 kr kostnad för tjänsterum, telefon, dator etc. och 300 000 kr ideellt skadestånd p.g.a. olaga förföljelse, repressalier, diskriminerande ryktes-spridning och förtal.

Till stöd för sitt anspråk har Ulfur Arnason anfört att hans rättigheter enligt artikel 6, 8, 10, 14, 18 och 41 i Europakonventionen i kombination artikel 1 i 1952 års tilläggsprotokoll till nämnda konvention har kränkts genom Lunds universitets beslut att frånta honom hans arbetsplats och övriga resurser och genom Högskoleverkets och förvaltningsdomstolarnas efterföljande hantering av hans klagomål mot universitetet. Enligt Ulfur Arnason har handläggningen hos nämnda myndigheter och domstolar präglats av bristande legalitet, saklighet, allsidighet, likabehandling och förutsebarhet. Hans klagomål har aldrig prövats med hänsyn till den lagstadgade yttrande- och meddelarfriheten och han har därmed diskriminerats i relation till Europakonventionens fri- och rättigheter i både personligt och egendomsrättsligt hänseende. Urholkning och begränsning av dessa fri- och rättigheter har ägt rum genom involverade instansers försumliga agerande, vilket medför att han har rätt till skadestånd med yrkat belopp.

Justitiekanslerns bedömning

Skadeståndsrättsliga 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. Regleringen i skadeståndslagen innebär att staten normalt inte är skyldig att ersätta ideell skada som uppkommer vid myndighetsutövning.

Av praxis framgår att det för skadeståndsansvar inte är tillräckligt att en myndighet eller en domstol har gjort en bedömning av en rätts- eller bevisfråga som kan ifrågasättas eller kan kritiseras för sitt ställningstagande i en fråga där det har funnits utrymme för skönsmässig bedömning. Endast rena förbiseenden av en bestämmelse eller uppenbart oriktiga bedömningar anses utgöra fel eller försummelse i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. (Jämför NJA 1994 s. 654, NJA 2003 s. 285 och NJA 2007 s. 862.)

Enligt Högsta domstolens praxis på senare tid (se främst NJA 2005 s. 462 och NJA 2007 s. 584) kan staten också bli ersättningskyldig vid överträdelser av Europakonventionens bestämmelser. I den mån Sverige har en förpliktelse att gottgöra en överträdelse av konventionen genom en rätt till skadestånd ska skadestånd i första hand utgå med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Vid prövningen enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen ska bestämmelsen tolkas konformt med konventionen. Detta har ansetts innebära att den nyss nämnda begränsningen att endast uppenbart oriktiga bedömningar medför skadeståndsskyldighet inte ska tillämpas om ett konstaterat fel eller en försummelse också innefattar en överträdelse av konventionen. När det gäller ersättning för ideell skada kan enligt Högsta domstolen de begränsningar som följer av 2 kap. 3 § skadeståndslagen inte bortfalla ens vid en konventionskonform tolkning. Ersättning för ideell skada vid överträdelser av konventionen kan därmed i regel inte grundas på skadeståndslagens regler, men kan utgå utan särskilt lagstöd om det krävs för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt konventionen.

För en rätt till ersättning krävs förutom att det har förekommit ett skadeståndsgrundande fel eller en försummelse eller en konventionsöverträdelse att detta kan anses ha vållat eller annorlunda uttryckt direkt orsakat skada för den enskilde. Enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer ankommer det på den som begär ersättning att styrka skadan och dess omfattning.

Överträdelse av Europakonventionen

Som Högskoleverket och förvaltningsdomstolarna har funnit innefattade universitetets och verkets beslut inte myndighetsutövning mot Ulfur Arnason, vilket som utgångspunkt är en förutsättning för skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Ulfur Arnason kan därför inte vara berättigad till skadestånd med mindre än att det kan konstateras att besluten i hans fall har innefattat ett åsidosättande av hans rättigheter enligt Europakonventionen.

Ulfur Arnason har anfört att hans rättigheter enligt artikel 6, 8, 10, 14, 18 och 41 i Europakonventionen i kombination med artikel 1 i 1952 års tilläggsprotokoll till nämnda konvention har kränkts genom Lunds universitets beslut att frånta honom hans arbetsplats och övriga resurser samt genom Högskoleverkets och förvaltningsdomstolarnas efterföljande hantering av hans klagomål mot universitetet.

I artikel 6 i Europakonventionen regleras rätten till en rättvis rättegång. Där föreskrivs bl.a. att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en opartisk domstol. När det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter har Europadomstolen slagit fast att artikel 6.1 är tillämplig under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild person och en annan person eller myndighet, att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet

kan karakteriseras som en civil rättighet. Ulfur Arnason har inte haft någon författnings- eller på annat sätt reglerad rätt att få förfoga över kontorsrum och andra resurser vid naturvetenskapliga fakulteten efter sin pensionering. Erbjudandet om att få disponera vissa resurser har således varit helt avhängigt universitetets fria skön. Beslutet om att frånta Ulfur Arnason dessa resurser kan under sådana förhållanden inte anses ha berört hans civila rättigheter på ett sådant sätt som avses i artikel 6 i konventionen. Härav följer att någon kränkning av de rättigheter som följer av den bestämmelsen inte kan anses ha förekommit vare sig genom universitetets beslut att inte längre erbjuda kontorsrum och andra resurser eller genom den efterföljande tillsynsprövningen vid Högskoleverket. Eftersom universitetets beslut inte har berört Ulfur Arnasons civila rättigheter har han inte haft någon på konventionen grundad rätt till domstolsprövning av beslutets materiella riktighet. Förvaltningsrättens beslut att avvisa hans överklagande och de efterföljande besluten att inte meddela prövningstillstånd eller resning i kammarrätten eller Högsta förvaltningsdomstolen har därmed inte kommit i konflikt med artikel 6 i konventionen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inget har framkommit som tyder på att Ulfur Arnasons rättigheter enligt denna bestämmelse har trätts förnär.

I artikel 10.1 i Europakonventionen föreskrivs att var och en har yttrandefrihet, innefattande åsiktsfrihet och frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning. Av artikel 10.2 följer att yttrandefriheten får underkastas vissa formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag. Bland de åtgärder som kan utgöra ingrepp i yttrandefriheten finns alltså inte bara sådana som hindrar eller försvårar för någon att ge uttryck för åsikter och tankar utan även påföljder av olika slag som åläggs i efterhand. Även om olika typer av disciplinpåföljder många gånger kan utgöra ett otillåtet ingrepp i yttrandefriheten finns det i Europadomstolens praxis också talrika exempel på att den som t.ex. tar en anställning ofta måste vara beredd att acceptera begränsningar av sin yttrandefrihet. Den lojalitetsplikt som följer av t.ex. ett anställnings- eller uppdragsförhållande kan förutsätta återhållsamhet när det gäller att framföra negativa omdömen om arbetsgivaren, förhållandena på arbetsplatsen eller verksamhetens inriktning. Ett ingripande i efterhand mot någon som har utövat sin yttrandefrihet på ett sätt som kommit i konflikt med t.ex. en lojalitetsplikt som åvilat honom eller henne kan alltså i många fall godtas, men det förutsätter att ingripandet har utgjort en proportionerlig sanktion. (För en översiktlig beskrivning av Europadomstolens praxis beträffande dessa frågor se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., s. 431 ff.)

Ulfur Arnason var inte anställd vid universitetet när han framförde sin kritik. Genom att erbjudas en möjlighet att förfoga över kontorsrum och andra resurser där har han ändå intagit en position som byggt på och förut-

satt ett betydande mått av ömsesidigt förtroende mellan honom och den institution där han var verksam. Den kritik som framfördes i skrivelsen av den 1 juni 2009 har haft inslag som får betecknas som personliga angrepp mot olika medarbetare vid institutionen. Det framstår dock som uppenbart att det sätt på vilket kritiken framfördes inte var sådant att det hade kunnat motivera ett avskedande eller några andra arbetsrättsliga påföljder om Ulf Arnason hade varit anställd vid universitetet; den typen av disciplinpåföljder skulle i en sådan situation ha utgjort ett oproportionerligt ingrepp i Ulfur Arnasons yttrandefrihet. Som framgått ovan var Ulfur Arnason dock inte anställd vid universitetet utan hans möjlighet att disponera över dess resurser var helt beroende av att universitetets frivilliga erbjudande därom kvarstod. Att universitetet under sådana förhållanden beslutade att dra in den möjligheten när man gjorde bedömningen att Ulfur Arnason, genom det sätt på vilket han hade framfört sin kritik mot olika medarbetare, hade blivit en belastning för den psykosociala arbetsmiljön kan inte anses ha utgjort ett oproportionerligt ingrepp i hans yttrandefrihet. Någon kränkning av artikel 10 i Europakonventionen kan alltså inte anses ha förekommit.

Enligt artikel 14 i Europakonventionen ska åtnjutandet av de rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad såsom p.g.a. ras, kön, hudfärg, religion etc. Inget har framkommit som tyder på att Lunds universitets beslut att frånta Ulfur Arnason kontorsrum och andra resurser eller Högskoleverkets och förvaltningsdomstolarnas efterföljande handläggning och beslut har inneburit någon sådan särbehandling som avses i artikeln.

I artikel 18 i Europakonventionen föreskrivs att de inskränkningar som medgetts enligt konventionen beträffande de där upptagna fri- och rättigheterna inte får tillämpas annat än i de syften för vilka de medgetts. Justitiekanslern har beaktat bestämmelsen vid sin prövning av Ulfur Arnasons skadeståndsanspråk, men inte funnit att den kan föranleda någon annan bedömning av frågan om det förekommit några konventionskränkningar än den som redovisats på andra ställen i detta beslut.

Enligt artikel 41 i Europakonventionen har Europadomstolen möjlighet att tillerkänna en part som utsatts för en kränkning av sina konventionsreglerade fri- eller rättigheter skälig gottgörelse. Bestämmelsen är en handlingsregel för Europadomstolen och kan inte i sig grunda någon rätt till ersättning inom ramen för ett nationellt förförande.

I artikel 1 i tilläggsprotokoll den 20 mars 1952 till Europakonventionen föreskrivs att varje fysisk och juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom samt att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Genom universitetets beslut har Ulfur Arnason fråntagits möjligheten att fortsatt få disponera universitetets resurser. Beslutet kan dock inte anses ha inneburit att han berövades sin egen egendom. Någon kränkning av hans rätt till egendom har alltså inte förekommit.

Meddelarfrihet och repressalieförbud – Ulfur Arnasons anspråk sett i ljuset av den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen

I 2 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs det att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, innebärande frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar åsikter och känslor. Av 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen framgår det att yttrandefriheten får begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Sådana begränsningar får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör hot mot den fria åsiktsbildningen.

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) ska det stå envar fritt att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till bl.a. tidningsredaktioner, såvida inte annat är föreskrivet i TF (meddelarfrihet). I 3 kap. 4 § andra stycket TF föreskrivs att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte får ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har brukat sin tryckfrihet eller medverkat till ett sådant bruk (det s.k. repressalieförbudet). Motsvarande bestämmelser finns, när det gäller underrättelser till t.ex. radio- och tv-redaktioner, i 1 kap. 2 § och 2 kap. 4 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Regleringen innebär att den som utnyttjat sin meddelarfrihet inte får drabbas av några negativa konsekvenser på grund av att han eller hon har vänt sig till media.

Enligt 3 kap. 5 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen straffas uppsåtligt brott mot det s.k. repressalieförbudet med böter eller fängelse i högst ett år om det innefattar avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller annan liknande åtgärd. En motsvarande bestämmelse finns i 5 § tredje stycket YGL.

Beslutet om att frånta Ulfur Arnason hans resurser vid universitetet har motiverats med att han genom sina uttalanden i skrivelsen den 1 juni 2009 hade blivit en belastning för den psykosociala arbetsmiljön och att fakultetens ledning inte längre hade det förtroende för honom som krävdes för att han skulle beredas delaktighet i fakultetens verksamhet. Vare sig beslutets ordalydelse eller några andra omständigheter som har framkommit i ärendet tyder på att den omständigheten att Ulf Arnasons skrivelse även hade tillställts olika tidningsredaktioner har haft någon betydelse för beslutet. Detta innebär att beslutet inte kan anses ha utgjort en reaktion på att Ulfur Arnason hade utnyttjat sig av sin grundlagsskyddade meddelarfrihet. Något brott mot det s.k. repressalieförbudet som skulle kunna föranleda skadeståndsskyldighet har således inte förekommit.

Sammanfattande bedömning

Som framgått ovan har Justitiekanslern kommit fram till att tillgänglig utredning inte ger stöd för slutsatsen att Ulfur Arnason har utsatts för någon konventionsöverträdelse eller att han på annan grund har rätt till skadestånd med anledning av hur Lunds universitet, Höskoleverket och förvaltningsdomstolarna har hanterat det aktuella ärendet. Hans skadeståndsanspråk ska därför avslås.

Ärendet har föredragits av hovrättsassessorn Ralf Järtelius. I ärendets beredning har även byråchefen Karin Wistrand deltagit.



Anna Skarhed

Upplysningar om överklagande m.m.

Justitiekanslerns beslut har fattats inom ramen för reglerna om statens frivilliga skadereglering enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Ett beslut i ett ärende som handläggs enligt den förordningen kan inte överklagas, se 15 §.

En enskild som är missnöjd med Justitiekanslerns beslut kan i stället på sedvanligt sätt ansöka hos allmän domstol om stämning mot staten och därmed få sin sak prövad i den ordning som gäller för tvistemål.

Exp. till

Ulfur Arnason
Skolbänksvägen 1
224 67 Lund

Exp. för kännedom till

Lunds universitet (dnr N2009/428)
Naturvetenskapliga fakulteten
Box 118
221 00 Lund

Högskoleverket (Reg.nr 31-3434-09)
Box 7851
103 99 Stockholm