



Kommittédirektiv

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Sammanfattning

I syfte att stärka brottsoffers ställning och minska skadeverkningarna av brott ska en särskild utredare se över reglerna om brottsskadeersättning. Utredaren ska också se över reglerna om frihetsberövades rätt till ersättning i syfte att åstadkomma en mer rimlig ordning för ersättning till frihetsberövade. För att stärka föräldraansvaret ska utredaren även se över reglerna om vårdnadshavares skadeståndsansvar för skador som deras barn orsakar genom brott.

Utredaren ska bl.a. ta ställning till om

- brottsoffer ska ha rätt till brottsskadeersättning redan när en dom på skadestånd får laga kraft,
- reglerna om förbud mot utmätning av skadestånd ska ändras för att i större utsträckning möjliggöra utmätning till förmån för brottsoffer,
- rätten till kränkingsersättning för poliser och andra yrkesgrupper med särskild beredskap ska stärkas,
- vårdnadshavares skadeståndsansvar för skador som deras barn orsakar genom brott ska skärpas, och
- rätten till frihetsberövandeersättning ska begränsas.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 februari 2025.

Uppdraget att se över reglerna om utbetalning av brottsskadeersättning

Den som har utsatts för brott har i regel rätt till skadestånd. Denna rätt kan omfatta olika typer av skador. Det kan handla om sakskador (t.ex. förstörd, skadad eller förlorad egendom), personskador (t.ex. smärta, sårskador eller frakturer) och rena förmögenhetsskador (t.ex. förlust av pengar på grund av ett bedrägeri). Ett brottsoffer kan också ha rätt till ersättning för kränkning av den personliga integriteten. Sedan den 1 juli 2022 finns det dessutom en ny form av skadestånd för närstående till den som har dödats genom ett uppsåtligt eller grovt oaktsamt brott (särskild anhörigersättning).

Det finns i huvudsak tre olika sätt för brottsoffret att få ersättning för sina skador. I första hand ska personen begära skadestånd av den som har begått brottet. Brottsoffret kan också ha rätt till ersättning via en försäkring och till brottsskadeersättning från Brottsoffermyndigheten. Brottsskadeersättning betalas till den del skadan inte täcks av annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan (10 § brottsskadelagen [2014:322]). Brottsskadeersättningen är alltså subsidiär i förhållande till andra ersättningsformer. Detta baseras på uppfattningen att det i första hand är gärningspersonen som ska ersätta skador på grund av brott.

Ersättningssystemet för brottsoffer grundar sig sammanfattningsvis på en samverkan mellan skadestånd från gärningspersonen, ersättning från ett försäkringsbolag och statlig brottsskadeersättning, där brottsskadeersättningen utgör ett slags socialt skyddsnät som säkerställer att ett brottsoffer som inte på något annat sätt får kompensation för sina skador ändå får ersättning (prop. 2013/14:94 s. 19).

Reglerna om utbetalning av brottsskadeersättning behöver ses över

Ersättningssystemets legitimitet förutsätter att brottsoffer inte bara har rätt till ersättning för sina skador utan också ges goda möjligheter att faktiskt få ut sin ersättning. I flera avseenden är regelsystemet redan utformat för att underlätta för brottsoffer att få sin ersättning. Till exempel är åklagaren normalt skyldig att hjälpa brottsoffret att driva en skadeståndstalan i brottmålsrättegången och många gånger får brottsoffret hjälp av ett målsägandebiträde att föra en sådan talan.

När en dom på brottsskadestånd får laga kraft ska domstolen skicka den till Kronofogdemyndigheten, som i sin tur alltid ska erbjuda brottsoffret hjälp

med att driva in skadeståndet (25 a § förordningen [1990:893] om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. och 2 kap. 3 § utsökningsförordningen [1981:981]). Om brottsoffret vill ha hjälp skickar Kronofogdemyndigheten först ett kravbrev till gärningspersonen med information om hur skulden kan betalas. Om den dömda inte betalar skadeståndet frivilligt görs en tillgångsutredning och om personen har utmätningsbara tillgångar beslutar myndigheten om utmätning så att brottsoffret får sin ersättning. Ett brottsoffer som söker verkställighet på detta sätt är befriad från de avgifter som annars gäller (se 15 § förordningen [1992:1094] om avgifter vid Kronofogdemyndigheten).

Även de informationsinsatser som Brottsoffermyndigheten genomför underlättar för brottsoffren. Myndigheten lanserade under 2021 en ersättningsguide i syfte att tillgodose brottsoffrets behov av individualiserad information om möjligheterna till ersättning. Numera kan man dessutom ansöka om brottsskadeersättning elektroniskt på ett av myndigheten framtaget formulär.

Även om regler och rutiner alltså finns på plats som syftar till att underlätta för brottsoffer att få sin ersättning finns det utrymme för förbättringar. Målsättningen bör vara att göra det så snabbt och enkelt som möjligt för ett brottsoffer att få kompensation för sina skador. I detta avseende är det naturligt att se över subsidiaritetsprincipen. Den innebär oundvikligen att det tar tid och krävs vissa aktiva åtgärder från brottsoffrets sida innan han eller hon får ut sin ersättning. Att ändra på denna ordning skulle kunna innebära ett mer effektivt system ur brottsoffrens synvinkel.

Subsidiaritetsprincipen har diskuterats vid flera tillfällen genom åren. Redan den ursprungliga brottsskadelagen från 1978 byggde på principen att brottsskadeersättning är underordnad annan ersättning som brottsoffret har rätt till. När brottsskadelagen sågs över för drygt ett decennium sedan övervägde Brottskadelaagsutredningen en ordning där brottsskadeersättning betalas ut direkt när domen har fått laga kraft, men kom fram till att en sådan ordning hade en rad nackdelar samtidigt som vinsterna med att ändra systemet framstod som små (se SOU 2012:26 s. 175–181).

Den dåvarande regeringen instämde i utredningens bedömning och föreslog att subsidiaritetsprincipen skulle behållas. Flera skäl angavs för detta (se prop. 2013/14:94 s. 18–21). Bland annat gjordes bedömningen att en ändrad ordning skulle minska incitamenten för enskilda att teckna överfallsskydd och att detta i sin tur skulle kunna leda till att det skyddet togs bort ur

hemförsäkringarna, till nackdel för de brottsoffer som inte får sin sak prövad av domstol. Att en ändrad ordning skulle innebära en betydande kostnadsökning för staten lyftes också fram. Därutöver framhölls att en förändring skulle leda till en ökad ärendemängd hos Brottsoffermyndigheten och längre handläggningstider där.

Frågan om brottsoffers rätt till ersättning har under senare år uppmärksammats av riksdagen vid flera tillfällen. År 2021 uttalade justitiekottet att det inte är en rimlig ordning att brottsoffer själva tvingas ägna tid och kraft åt att få sin självklara rätt. Mot den bakgrunden tillkännagav riksdagen för regeringen att den bör utreda en ordning enligt vilken ett ersättningsbelopp som har fastställts av domstolen betalas ut direkt av Brottsoffermyndigheten i samband med att domen får laga kraft, utan att brottsoffret självt måste agera gentemot gärningspersonen (bet. 2020/21:JuU27, rskr. 2020/21:345).

År 2022 uttalade sedan civilutskottet att det krävs att samtliga led i ersättningssystemet fungerar för att brottsoffers ställning ska stärkas reellt. Även det sista ledet i detta system – utbetalningen av ersättningen – måste alltså fungera på ett effektivt sätt. Riksdagen beslutade om ett nytt tillkännagivande och uppmanade regeringen att snarast tillsätta en utredning i enlighet med 2021 års tillkännagivande (bet. 2021/22:CU20, rskr. 2021/22:326). Genom det uppdrag som nu ges anser regeringen att 2021 och 2022 års tillkännagivanden är slutbehandlade.

Under senare år har brottsoffers intressen hamnat alltmer i fokus och deras ställning har på många sätt stärkts. Det finns skäl att ta ytterligare steg i den riktningen. Det är angeläget att brottsoffer får kompensation för sina skador snabbt och enkelt. Dagens ordning där brottsskadeersättningen är underordnad andra ersättningsformer kan uppfattas som krånglig och tidsödande. Det finns därför anledning att se över reglerna i syfte att Brottsoffermyndigheten ska betala ut ersättningen till brottsoffret redan i samband med att domen får laga kraft. En sådan ny ordning bör belysas ur alla aspekter, bl.a. när det gäller statsfinansiella konsekvenser, praktiska konsekvenser såsom påverkade handläggningstider och konsekvenser för brottsofferkollektivet i stort.

Utredaren ska därför

- inhämta det faktaunderlag om det ersättningsrättsliga systemet som behövs, däribland uppgifter om hur mycket Kronofogdemyndigheten driver in i form av brottskadestånd, hur mycket försäkringsbolagen betalar ut i ersättning för skador på grund av brott och hur mycket Brottsoffermyndigheten betalar ut i brottskadeersättning,
- bedöma i vilken utsträckning ett slopande av subsidiaritetsprincipen, till förmån för ett system där brottsoffret får ut sin ersättning i ett tidigare skede än i dag, skulle underlätta för brottsoffer att få sin ersättning,
- analysera hur en sådan förändring skulle påverka det ersättningsrättsliga systemet som bygger på en samverkan mellan skadestånd, försäkringsersättning och brottskadeersättning,
- bedöma om, och i så fall hur, en sådan förändring skulle påverka försäkringsskyddet för enskilda,
- bedöma hur mycket en sådan förändring skulle kosta staten i form av ökad utbetalning av brottskadeersättning,
- ta ställning till om en ordning ska införas som går ut på att brottsoffer har rätt till brottskadeersättning redan när domen på skadestånd får laga kraft och i så fall hur en sådan ordning ska utformas, och
- oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att brottsoffer ska få rätt till brottskadeersättning redan när domen på skadestånd får laga kraft.

Uppdraget att se över möjligheterna för brottsoffer att få ut sin ersättning från gärningspersonen

Som redogörs för ovan är det av väsentlig betydelse att ett brottsoffer inte bara har rätt till ersättning för sina skador, utan också ges goda möjligheter att faktiskt få ut sin ersättning. Översynen av subsidiaritetsprincipen är den enskilt viktigaste frågan när det gäller att underlätta för brottsoffer att få sin ersättning. Det finns emellertid även andra angelägna åtgärder som skulle kunna vidtas för att förbättra deras möjligheter.

Utmätningförbudets omfattning bör ses över

Utmätning innebär att Kronofogdemyndigheten tar en gäldenärs egendom i anspråk för betalning av dennes skuld. Egendom får utmätas i den mån den inte är undantagen från utmätning på grund av en bestämmelse i utsökningsbalken eller en särskild föreskrift om det (se 4 kap. 2 § första stycket utsökningsbalken). I 5 kap. utsökningsbalken finns det flera sådana undantag som

hindrar utmätning bl.a. med hänsyn till gäldenärens och dennes familjs behov (s.k. beneficium) och på grund av egendomens beskaffenhet.

Ett av utmätningförbudet gäller för skadestånd och anspråk på skadestånd (se 5 kap. 7 § utsökningsbalken). Detta förbud innebär för det första att ett anspråk på skadestånd med anledning av personskada, frihetsberövande, falskt åtal, ärekränkning eller annat sådant inte får utmätas. För det andra får ett sådant skadestånd inte heller utmätas efter det att det har betalats ut, om det hålls avskilt och ska tillgodose ett kvarstående försörjningsbehov eller, i annat fall, om det har gått mindre än två år sedan det betalades ut. Förbudet omfattar bl.a. kränkingsersättning på grund av brott och ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen). I praktiken innebär förbudet att Kronofogdemyndigheten inte får utmäta t.ex. kränkingsersättning som en gäldenär har fått på grund av att han eller hon har blivit utsatt för ett brott.

Förbudet motiveras av att de skadestånd som omfattas av det har en starkt personlig prägel och syftar till att den ersättningsberättigade ska få använda skadeståndet fritt, under vissa förutsättningar (se rättsfallet NJA 2018 s. 966 med hänvisningar). Förbudet är alltså resultatet av en intresseavvägning där gäldenärens intresse av att egendomen inte ska få tas i anspråk av dennes borgenärer har ansetts väga tyngre än det allmänna borgenärsintresset.

Den 1 juli 2022 begränsades utmätningförbudet för frihetsberövande-ersättning till förmån för brottsoffer. Begränsningen gäller när utmätningfordringen avser skadestånd på grund av brott. I sådana fall väger alltså borgenärens (i regel ett brottsoffer eller Brottsoffermyndigheten) intresse av att få betalt tyngre än gäldenärens (den som ska betala skadestånd på grund av brott) intresse av att få behålla egendomen.

Den begränsning av utmätningförbudet som nyligen gjordes är ett viktigt steg på vägen mot att sätta brottsoffren och deras intressen i första rummet. Det kan emellertid ifrågasättas om den intresseavvägning som ligger bakom utmätningförbudet ens i något fall bör utfalla till gäldenärens fördel när borgenärens fordran avser skadestånd på grund av brott. Sådana skadestånd är i många fall minst lika starkt personligt präglade som den egendom som skyddas av förbudet.

Att underlätta för brottsoffer att få ut sina skadestånd är av stor betydelse för att minska skadeverkningarna av brott. Bland annat av den anledningen

är det därför angeläget att överväga om utmättningsförbudet över huvud taget bör gälla i förhållande till brottsoffer. Även riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen efterfrågat en sådan översyn (se bet. 2021/22:CU7, rskr. 2021/22:158). Genom det uppdrag som nu ges anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Översynen bör i första hand vara inriktad på utmättningsförbudet i förhållande till brottsoffer. Översynen bör emellertid också inkludera förbudet mot utmätning av skadestånd med anledning av ett frihetsberövande i förhållande till andra borgenärer än brottsoffer, och får även inkludera såväl förbudet mot utmätning av andra utbetalda skadestånd i förhållande till sådana borgenärer som övriga regler om undantag från utmätning.

Utredaren ska därför

- inhämta de upplysningar som behövs när det gäller Brottsoffermyndighetens regressverksamhet och Kronofogdemyndighetens utmättningsverksamhet,
- ta ställning till om reglerna om förbud mot utmätning av skadestånd ska ändras för att i större utsträckning möjliggöra utmätning till förmån för framför allt brottsoffer,
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms lämpliga, och
- oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till författningsändringar som innebär att utmättningsförbudet inte gäller om utmättningsfordringen avser skadestånd på grund av brott.

Kronofogdemyndighetens roll vid frivilliga betalningar av brottsskadestånd bör ses över

Ett brottsskadestånd utgör en penningfordran. Som utgångspunkt är det en sak mellan borgenären (brottsoffret) och gäldenären (gärningspersonen) att se till att skulden regleras på frivillig väg. När det gäller just brottsskadestånd finns det emellertid, som redovisas ovan, en ordning som syftar till att underlätta denna process, bl.a. genom att Kronofogdemyndigheten kontaktar brottsoffret och erbjuder hjälp med att driva in skadeståndet och därefter förmedlar betalningsinformation till gäldenären.

Även om det alltså inte finns något som tvingar brottsoffer och gärningspersoner att ha direktkontakt med varandra för att ordna med betalning av

ett brottsskadestånd upplever många att de måste ha det. Det inträffar därför att den ena parten tar kontakt med den andra i det syftet. Detta kan upplevas som obehagligt eller obekvämt, inte minst för brottsoffret. I vissa fall kan det i stället vara praktiskt taget omöjligt för en part som vill se till att brottsskadeståndet betalas att få kontakt med den andra parten, t.ex. på grund av att han eller hon har skyddade personuppgifter.

Både Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten har påtalat att det är vanligt att gärningspersoner hör av sig och frågar hur de ska gå till väga för att göra rätt för sig.

Att det är enkelt att betala ett skadestånd gynnar både brottsoffret och gärningspersonen. En snabb och frivillig betalning gör det lättare för dem båda att gå vidare med sina liv och lägga brottet och de rättsliga förfarandena bakom sig. Att slippa ett verkställighetsförfarande besparar dem dessutom det obehag som ett sådant förfarande kan innebära och gör att gärningspersonerna inte behöver stå för avgifter eller förrättningskostnader och dessutom slipper betalningsanmärkning hos kreditupplysningsföretag, vilket underlättar deras återanpassning i samhället.

Frågan om frivillig betalning av brottsskadestånd har utretts tidigare (se SOU 2010:1). Ett förslag lämnades då om att utse ett organ för förmedling av betalda brottsskadestånd. Utredningens förslag har emellertid inte resulterat i någon lagstiftning. Under 2020 bedrev Kronofogdemyndigheten en försöksverksamhet för frivilliga betalningar av brottsskadestånd i samarbete med Helsingborgs tingsrätt och Domstolsverket. Det är tydligt att frivilliga betalningar skulle kunna underlättas om i första hand Kronofogdemyndigheten kunde fungera som betalningsfömedlare.

Mot den angivna bakgrunden finns det skäl att undersöka om regelverket eller tillgänglig information behöver anpassas för att underlätta frivilliga betalningar av brottsskadestånd. Undersökningen bör involvera berörda myndigheter, t.ex. Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten.

Utredningen bör i denna del ta sikte på bl.a. de regler som handlar om underrättelseskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten beträffande enskilda anspråk och indrivning av sådana anspråk samt relevanta sekretess- och personuppgiftsregler. En ny ordning för frivillig betalning av brottsskadestånd kan också aktualisera fordrings- och processrättsliga frågor.

Utredaren kan t.ex. behöva överväga vad som ska gälla om Kronofogdemyndigheten ska agera betalningsförmedlare och gäldenären betalar för mycket eller om borgenären inte tar emot betalningen, liksom vad en frivillig betalning får för processrättsliga konsekvenser i en pågående domstolsprocess där skadeståndsanspråket är helt eller delvis tvistigt.

Utredaren ska därför

- undersöka vilka rättsliga och praktiska hinder det finns mot att Kronofogdemyndigheten bistår vid frivilliga betalningar av brottsskadestånd,
- ta ställning till om dessa eventuella hinder ska undanröjas eller begränsas i syfte att underlätta frivilliga betalningar, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms lämpliga.

Uppdraget att se över polisens och vissa andra yrkesgruppers rätt till ersättning

Rätten till kränkingsersättning

Den som allvarligt kränker någon annan genom vissa integritetskränkande brott ska ersätta den skada som kränkningen innebär (2 kap. 3 § första stycket skadeståndslagen [1972:207]). Rätten till kränkingsersättning förutsätter alltså att den angripne har blivit allvarligt kränkt. När det gäller vissa yrkesgrupper som får anses ha en särskild beredskap för ett angrepp, som t.ex. poliser, har det sedan länge ibland krävts mer för att angreppet ska anses utgöra en allvarlig kränkning.

I syfte att ersättning ska dömas ut i fler fall när brottsoffret tillhör en sådan yrkesgrupp ändrades regeln om kränkingsersättning den 1 juli 2022. Ändringen innebar att det i skadeståndslagen infördes riktlinjer för allvarlighetsbedömningen för de fall då någon utsätts för ett brottsligt angrepp i tjänsten och får anses ha en särskild beredskap för angreppet. I sådana fall ska det vid bedömningen av om kränkningen är allvarlig särskilt beaktas om angreppet riktar sig mot den privata sfären eller är fysiskt (se prop. 2021/22:198 s. 25–29).

Lagändringen, som föreslogs av den förra regeringen, kritiserades av flera remissinstanser. Exempelvis ifrågasatte Hovrätten för Västra Sverige, Åklagarmyndigheten och Uppsala universitet om lagändringen skulle leda till

den eftersträvade förändringen av praxis. Det finns därför anledning att se över regleringen i syfte att säkerställa att poliser och andra yrkesgrupper med särskild beredskap som utsatts för brott får den kränkingsersättning som de bör ha rätt till.

Utredaren ska därför

- kartlägga domstolarnas praxis om kränkingsersättning till poliser och andra yrkesgrupper med särskild beredskap såväl från tiden före som efter lagändringen den 1 juli 2022,
- ta ställning till om rätten till kränkingsersättning för dessa yrkesgrupper ska stärkas, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms lämpliga.

Rätten till ersättning för sakskada för Polismyndighetens anställda

En polisman kan under vissa förutsättningar få ersättning av staten för saksador som har orsakats under tjänsteutövning eller annars i anledning av tjänsten (se 1 och 2 §§ förordningen [1998:1379] om ersättning för sakskada till polismän och anställda inom Kriminalvården m.fl.). Skada som under tjänsteutövning uppkommit på en anställds motorfordon ersätts bara om skadan har uppkommit när den anställda har medgett att använda fordonet i tjänsten eller om det finns särskilda skäl (3 §).

Rätten till ersättning gäller för polismän, men inte för civilanställda vid Polismyndigheten. De civilanställda får alltså själva stå för kostnaderna om deras privata egendom skadas, även om skadorna är en direkt följd av deras anställning. Det kan t.ex. handla om att fordon som ägs av den anställda utsätts för skadegörelse på grund av åtgärder som han eller hon har vidtagit i sitt arbete. Det kan ifrågasättas om nuvarande ordning i alla lägen är rimlig eller om rätten till ersättning för saksador enligt förordningen är för begränsad.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om rätten för bl.a. anställda vid Polismyndigheten att få ersättning för sakskada ska utvidgas, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Rätten till ersättning för Polismyndighetens anställda vid särskilda medarbetarskyddsåtgärder

Om en anställd vid Polismyndigheten eller hans eller hennes närstående påtagligt riskerar att utsättas för allvarlig brottslighet kan den anställde under vissa förutsättningar bli föremål för s.k. särskilt personsäkerhetsarbete (2–4 §§ förordningen [2006:519] om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.). Den som är föremål för sådant arbete kan få ekonomisk ersättning från staten för bl.a. utgifter, s.k. personsäkerhetsersättning (11 §).

Även polisanställda som inte kvalificerar sig för särskilt personsäkerhetsarbete kan drabbas ekonomiskt till följd av åtgärder som de har behövt vidta inom ramen för ett medarbetarskyddsärende enligt Polismyndighetens riktlinjer för medarbetarskydd (PM 2021:8). Det finns anledning att överväga om det även i dessa fall bör finnas en viss rätt till ersättning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om rätten till ersättning för polisanställda och deras anhöriga vid särskilda medarbetarskyddsåtgärder ska stärkas, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms lämpliga.

Uppdraget att se över vårdnadshavares skadeståndsansvar

Barn har själva ett skadeståndsrättsligt ansvar för skador som de orsakar. Vårdnadshavare har emellertid en tillsynsplikt för sina barn och kan bli ansvariga för skador som deras barn har orsakat, om vårdnadshavaren inte har uppfyllt sin plikt och därigenom har orsakat skadan av oaktsamhet (2 kap. 1 § skadeståndslagen). År 2010 infördes dessutom ett skärpt skadeståndsansvar för vårdnadshavare för skador som deras barn har orsakat genom brott. Då infördes en regel om solidarisk skadeståndsskyldighet (3 kap. 5 § skadeståndslagen). Detta ansvar är ett slags principalansvar och är strikt, vilket innebär att det gäller oavsett om vårdnadshavaren har varit oaktsam eller inte. Syftet med regeln är att tydliggöra för föräldrar att de bär huvudansvaret för sina barn. Det solidariska skadeståndsansvaret för föräldrar kan bidra till att på sikt motverka ungdomsbrottslighet, bl.a. genom att medföra tydligare föräldrareaktioner vid brottsliga beteenden och öka engagemanget för barnens förehavanden (jfr prop. 2009/10:142 s. 26 och rättsfallet NJA 2015 s. 482).

Detta skadeståndsansvar omfattar person- och sakskador, kränkingsersättning och särskild anhörigersättning och gäller för den förälder som är barnets vårdnadshavare. Ansvaret omfattar alltså inte ren förmögenhetsskada och gäller varken för föräldrar som inte har vårdnaden om barnet eller för särskilt förordnade vårdnadshavare. Beloppsmässigt är ansvaret begränsat till en femtedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse. Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna gäller begränsningen för dem gemensamt. Det finns vissa möjligheter att jämka, dvs. sätta ned, ersättningen (se 3 kap. 6 § andra stycket och 6 kap. 2 § skadeståndslagen).

Vårdnadshavares skadeståndsansvar behöver ses över

Det är en självklarhet att föräldrar har ett ansvar för sina barn och regeln om solidarisk skadeståndsskyldighet är ett viktigt sätt att från samhällets sida markera detta ansvar. Förutom regelns signalverkan kan risken för skadeståndsskyldighet utgöra ett incitament för föräldrar att engagera sig mer i sina barns liv genom att bl.a. skapa sig en större insyn i deras förhållanden och vidta åtgärder om ett barn befinner sig i riskzonen för eller har hamnat i kriminalitet. Dessutom innebär regeln att det ekonomiska ansvaret för skador som barnet har orsakat till viss del bärs av barnets föräldrar, i stället för av t.ex. staten eller ett försäkringsbolag.

Under de senaste åren har den allvarliga brottsligheten krupit allt längre ned i åldrarna. Numera förekommer det att barn och unga är inblandade i såväl skjutvapenvåld som sprängningar. Ungdomsbrottslighetens förändrade karaktär utgör därmed ett växande samhällsproblem. Det är därför angeläget att vidta åtgärder för att se till att föräldrar i större utsträckning faktiskt tar ansvar för sina barn och försöker påverka dem i en gynnsam riktning. En sådan åtgärd skulle kunna vara att skärpa föräldrars skyldighet att ersätta skador som deras barn har orsakat genom brott. En förändring i den beloppbegränsning som finns i regeln om solidarisk skadeståndsskyldighet skulle innebära en ytterligare press på föräldrarna att ta sitt föräldraansvar fullt ut. En skärpning av regeln skulle också medföra att ansvaret för att ersätta uppkomna skador i större utsträckning läggs på dem som har haft faktisk möjlighet att påverka barnets beteende och därigenom minska risken för att barnet begår brott. En översyn av regeln är därför påkallad.

I samband med en ändring som innebär att en vårdnadshavare ska betala en större del av skadeståndet är det lämpligt att göra en översyn av tillämpningen av den särskilda jämningsregeln i 3 kap. 6 § skadeståndslagen och föreslå

eventuella förändringar. I sammanhanget är det också lämpligt att göra reglerna om hur skadeståndsanspråk mot vårdnadshavare handläggs mer ändamålsenliga, effektiva och lättillämpade. Bland annat har Brottsförebyggande rådet (Brå) i en utvärdering av 2010 års reform pekat på en rad tillämpningsproblem och negativa effekter, bl.a. att reformen särskilt drabbat ensamstående föräldrar och redan ekonomiskt utsatta familjer (se rapporten Föräldrars skadeståndsansvar för barnens brott – En utvärdering av 2010 års reform [Brå 2017:14]). I en översyn av regeln i syfte att skärpa föräldrars skadeståndsansvar bör därför även ingå att i möjligaste mån försöka komma till rätta med dessa problem. En uppföljning av reformen aviserades för övrigt redan vid införandet av den (se prop. 2009/10:142 s. 40).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall hur, vårdnadshavares skadeståndsansvar för skador som deras barn orsakar genom brott ska skärpas,
- ta ställning till på vilka sätt regelverket kan anpassas för att det ska vara så effektivt, ändamålsenligt och lättillämpat som möjligt,
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms lämpliga, och
- oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att skärpa vårdnadshavares skadeståndsansvar.

Uppdraget att se över rätten till frihetsberövandeersättning

Den som har orsakats skada av ett frihetsberövande kan under vissa förutsättningar få ersättning av staten enligt framför allt frihetsberövan- delagen. Justitiekanslern handlägger anspråk på ersättning enligt lagen (3 § förordningen [1995:1301] om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten). Den som är missnöjd med Justitiekanslerns beslut kan väcka en skadeståndstalan mot staten i allmän domstol.

Rätt till ersättning enligt frihetsberövan- delagen finns bl.a. för den som har varit frihetsberövad som anhållen i minst 24 timmar i sträck eller häktad, utan att sedan bli dömd för brott (2 § första stycket 1 och andra stycket). Anledningen till att personen inte blev dömd saknar i detta avseende betydelse. Rätt till ersättning finns också bl.a. för den som har avtjänat ett fängelsestraff men som efter ett överklagande eller ett beslut om resning har frikänts eller dömts till en mindre ingripande påföljd, t.ex. till ett kortare fängelsestraff eller till villkorlig dom i stället för fängelse (4 §). Eftersom

ansvaret enligt lagen är strikt finns det rätt till ersättning även om beslutet om frihetsberövande i sig var korrekt.

Under vissa omständigheter kan frihetsberövandeersättning falla bort eller sättas ned (6 §). Den skadelidande har inte rätt till ersättning om han eller hon själv uppsåtligen har orsakat frihetsberövandet, t.ex. genom ett falskt erkännande. Om den skadelidande har orsakat frihetsberövandet genom någon form av obstruktion, t.ex. genom att förstöra bevis, betalas ersättning endast om det finns synnerliga skäl. Slutligen kan ersättningen jämkas om den skadelidandes eget beteende har orsakat beslutet om frihetsberövande eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning betalas.

Regeln om jämkning på grund av den skadelidandes eget beteende tar sikte på fall då personen i fråga har handlat på ett sådant sätt att han eller hon har dragit misstankarna till sig, medan regeln om jämkning på grund av omständigheterna i övrigt kan tillämpas t.ex. om det är klarlagt att en frihetsberövad person har begått ett visst brott men personen ändå inte åtalas, eftersom brottet är preskriberat eller åtalsunderlåtelse meddelas. Dessa jämkningsgrunder ska enligt Högsta domstolen tillämpas restriktivt och endast i klara fall av oskälighet. Ersättningen får aldrig jämkas endast på den grunden att en misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd. Det egna beteende som har orsakat beslutet om frihetsberövande kan alltså inte bestå i det påstådda brott som låg till grund för frihetsberövandet (se 6 § tredje stycket andra meningen, prop. 1997/98:105 s. 54–56 och rättsfallet NJA 2013 s. 1003).

Enligt lagen ersätts ekonomiska skador i form av utgifter, förlorad arbetsförtjänst och intrång i näringsverksamhet samt ideell (dvs. icke-ekonomisk) skada i form av lidande (7 §). Det finns inga riktlinjer i lagen för hur ersättningen för lidande ska bestämmas. Lidandeersättningen syftar till att kompensera för känslor av rädsla, förnedring, skam och liknande, som har orsakats av frihetsberövandet i sig och som inte tar sig sådana medicinska uttryck att det är fråga om en personskada (se bl.a. rättsfallet NJA 2012 s. 464).

Lidandeersättningens storlek ska bestämmas utifrån en objektiv och sköns- mässig bedömning baserad på förhärskande etiska och sociala värderingar (se prop. 1997/98:105 s. 56 och 2012 års rättsfall, jfr även prop. 2021/22:198

s. 17). Ersättningen ska bestämmas med utgångspunkt i frihetsberövandets längd, eftersom lidandet typiskt sett är större ju längre frihetsberövandet pågår. Vissa andra omständigheter kan vägas in i bedömningen och leda till förhöjd ersättning, t.ex. att frihetsberövandet har avsett ett särskilt allvarligt brott eller att den frihetsberövade är ett barn.

Rätten till frihetsberövandeersättning behöver ses över

Såväl regeringsformen som den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) tillförsäkrar människor skydd mot frihetsberövanden, ett skydd som bara får inskränkas under vissa förutsättningar (2 kap. 8 och 20–25 §§ regeringsformen och artikel 5 i Europakonventionen).

Av den allmänt erkända rättsgrundsatsen att man har rätt att betraktas som oskyldig tills ens skuld lagligen har fastställts (oskuldspresumtionen) anses följa en rätt till ersättning för den som har frihetsberövats men sedermera frikänts (jfr prop. 1997/98:105 s. 25). Vidare ålägger Europakonventionen Sverige att under vissa förutsättningar ge ekonomisk gottgörelse till den som varit konventionsstridigt frihetsberövad eller undergått straff till följd av en felaktig dom (se artikel 5.5 i Europakonventionen och artikel 3 i konventionens sjunde tilläggsprotokoll). Att den som har varit felaktigt frihetsberövad, eller frihetsberövad utan att i slutändan dömas för brott, ska kompenseras ekonomiskt utgör alltså en grundläggande rättsstatsprincip (jfr prop. 1997/98:105 s. 56).

Sedan frihetsberövandelagen infördes har brottsligheten i Sverige förändrats i flera avseenden. Det har blivit vanligare med stora och komplicerade brottsutredningar, inte minst när det gäller brott som begås i den gängkriminella miljön där det råder en utbredd tystnadskultur. I sådana utredningar förekommer det att en frihetsberövad person frikänns samtidigt som det är klarlagt att han eller hon har gjort sig skyldig till handlingar som i sig är straffbara och hade kunnat motivera frihetsberövandet (t.ex. straffbar hantering av ett skjutvapen som har använts vid det brott som personen åtalats för men frikänns från). I sådana och liknande situationer framstår inte skälen för rätten till frihetsberövandeersättning som lika starka som annars.

Det finns också andra fall där det kan finnas invändningar mot ersättningen eller dess storlek. På senare tid har ett uppmärksammat beslut av Justitiekanslern om frihetsberövandeersättning lett till kritik från flera håll (JK:s

beslut den 11 augusti 2021, diarienummer 2021/958). En man, som hade avtjänat ett fängelsestraff för bl.a. människorov och två fall av grov våldtäkt, hade beviljats resning och sedermera fått sitt fängelsestraff förkortat, vilket innebar att frihetsberövandet hade pågått 14 månader för länge. Justitiekanslern beviljade mannen ersättning för lidande med 840 000 kronor. Den kritik som riktades mot beslutet handlade framför allt om ersättningens storlek. En ersättning på den nivån kan uppfattas som alltför hög, särskilt i jämförelse med de skadestånd som den dömda mannen hade förpliktats att betala till sina offer. Mannen fick dessutom förhöjd ersättning med hänsyn till allvaret i de brott som låg till grund för frihetsberövandet och som han fortfarande var dömd för, vilket man kan diskutera rimligheten i.

Även andra fall som uppfattas som problematiska kan tänkas uppstå i den praktiska tillämpningen. Det kan också finnas fall där problemet snarare är det omvända, dvs. att det saknas förutsättningar att bevilja ersättning, trots att en rätt till ersättning framstår som motiverad.

För att bevara legitimiteten i regelverket är det nödvändigt att ersättning beviljas i de fall då det framstår som befogat. Av samma anledning måste beviljade belopp vara skäliga. För att åstadkomma en mer rimlig ordning för ersättning till frihetsberövade är det motiverat med en översyn av regelverket.

Översynen bör inte bara ta sikte på fall som liknar de nu nämnda, utan bör sträva efter att skapa generella regler som möjliggör att ersättning beviljas när det är befogat och då med rimliga belopp. Översynen skulle kunna rikta in sig på olika regler. Ett alternativ skulle kunna vara att ändra i de regler som anger förutsättningarna för ersättning. Ett annat alternativ skulle kunna vara att i regeln om vilka skador som ersätts (7 § frihetsberövelagen) ange riktlinjer för hur lidandeersättningen ska bestämmas, i syfte att åstadkomma mer nyanserade ersättningsnivåer (jfr 5 kap. 6 § skadeståndslagen). Man skulle också kunna tänka sig att ändra jämkningsreglerna i 6 § frihetsberövelagen för att komma åt de problematiska fall som i dag inte träffas av dessa regler. Det kan i så fall finnas anledning att hämta inspiration från jämkningsregeln i 12 § brottsskadlagen. För att så långt som möjligt undvika att oskäliga resultat uppkommer finns det anledning att ha ett brett perspektiv och vid behov anpassa reglerna efter dagens verklighet. Det gäller särskilt reglerna om jämkning, som är komplicerade och vars tillämpning framstår som alltför restriktiv, inte minst när det gäller utrymmet för att låta den

enskildes eget beteende före, under och även efter frihetsberövandet kunna begränsa rätten till ersättning.

Översynen ska göras med beaktande av att Europakonventionen ställer krav på Sverige att under vissa förutsättningar ge ersättning till enskilda som har varit frihetsberövade. Översynen ska också beakta att rätten till ekonomisk kompensation för frihetsberövanden, som med facit i hand inte borde ha ägt rum, är viktig ur rättssäkerhetssynpunkt.

Utredaren ska därför

- kartlägga praxis från Justitiekanslern och domstolarna om frihetsberövandeersättning,
- utifrån kartläggningen och mot bakgrund av syftet med översynen bedöma om rätten till frihetsberövandeersättning är rätt avvägd,
- ta ställning till om rätten till frihetsberövandeersättning ska justeras,
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms lämpliga, och
- oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att begränsa rätten till frihetsberövandeersättning i de fall då fällande dom kvarstår eller andra omständigheter finns som gör sådan ersättning oskälig.

Uppdraget att se över skyddet för barns tillgångar

Barn får i regel inte själva råda över sin egendom (9 kap. 1 § föräldrabalken). Som huvudregel förvaltas ett barns tillgångar i stället av barnets vårdnadshavare (förmyndare), se 10 kap. 2 § och 12 kap. 1 § föräldrabalken. Detta medför oftast inte några problem. I vissa fall kan det dock finnas en risk för att barnets pengar missbrukas av vårdnadshavarna om de ges frihet att disponera över dem. Detta gäller särskilt om ett barn får rätt till en större summa pengar, t.ex. ett arv, en försäkringsersättning eller ett skadestånd.

För att skydda barnets pengar från att missbrukas måste vissa utbetalningar av större penningbelopp göras till spärrade konton, och pengar som har betalats till ett sådant konto får inte tas ut utan överförmyndarens samtycke (13 kap. 8 § och 16 kap. 11 § föräldrabalken). Denna ordning gäller för bl.a. statliga skadeersättningar, som t.ex. brottsskadeersättning, men däremot inte för pengar som Kronofogdemyndigheten betalar ut till ett barn efter att ha utmätt pengarna från barnets gäldenär. Sådana medel betalas ofta ut till

barnets vårdnadshavare. För närvarande pågår en försöksverksamhet hos Kronofogdemyndigheten tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner som innebär att utbetalningar till barn som huvudregel görs till spärrade konton i barnets namn.

Det kan ifrågasättas om utbetalningar till vårdnadshavare är förenliga med regeln om att vårdnadshavarna ska se till att barnets tillgångar inte sammanblandas med andra tillgångar som de förvaltar (se 12 kap. 6 § föräldrabalken). I de fall det är barnets vårdnadshavare som är gäldenär framstår dessutom risken för missbruk som uppenbar. Så kan vara fallet när det som utmätts är ett brottskadestånd som vårdnadshavaren ska betala till sitt barn. I syfte att skydda utmätta pengar från att missbrukas och garantera att pengarna kommer barnet till godo är det angeläget att överväga om ordningen med utbetalning till ett spärrat konto bör utvidgas till att gälla även utbetalningar av utmätta medel.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Kronofogdemyndigheten ska vara skyldig att betala ut utmätta medel som tillkommer ett barn till ett spärrat konto, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms lämpliga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redogöra för förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda och det allmänna. Det gäller bl.a. de ekonomiska konsekvenser som ett slopande av subsidiaritetsprincipen i brottskadelagen skulle kunna få för det allmänna i form av ökade kostnader för brottskadeersättning. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag och påverkan på statens inkomster och utgifter ska beräknas. Förslag till finansiering ska lämnas för förslag som innebär offentligfinansiella kostnader. Vidare ska förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet redovisas. Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar om möjligt vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha någon betydelse för jämställdheten mellan

kvinnor och män, ska detta motiveras. Även i övrigt ska förslagets konsekvenser redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, undersöka och beskriva hur frågor som omfattas av uppdraget regleras i några länder som är jämförbara med Sverige, främst de nordiska länderna. Utöver vad som särskilt anges i uppdraget ska utredaren även inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren bör sträva efter att uppnå en sammanhållen och systematisk reglering. Liksom vid all lagstiftning bör dessutom enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträvas. Utredaren får ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Vidare ska utredaren säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med Europakonventionen och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). I den utsträckning förslagen berör andra internationella åtaganden ska även detta uppmärksammas och beaktas.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 februari 2025.

(Justitiedepartementet)