



Kommittédirektiv

Stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vissa regler som gäller brottsoffers rätt till skadestånd och möjlighet att få ut sådan ersättning. Syftet är att stärka brottsoffers ställning och minska skadeverkningarna av brott.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till i vilken utsträckning nivåerna på kränkingsersättning bör höjas,
- ta ställning till i vilken utsträckning polisens och andra särskilt utsatta yrkesgruppers rätt till kränkingsersättning bör utvidgas,
- ta ställning till hur efterlevande anhörigas rätt till ideellt skadestånd kan stärkas,
- ta ställning till hur reglerna om förbud mot utmätning av skadestånd med anledning av ett frihetsberövande bör ändras för att i större utsträckning möjliggöra utmätning till förmån för brottsoffer, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga eller lämpliga.

En parlamentarisk referensgrupp ska tillsättas.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

Utredningsuppdraget

Höjda ersättningsnivåer för kränkning

Gällande ordning

Den som utsätts för ett brott kan drabbas av olika slags skador som ger rätt till ersättning. Det kan vara fråga om sakskador eller personskador av ekonomisk natur, t.ex. sjukvårdskostnad och inkomstförlust. Ett brottsoffer kan även drabbas av personskador av ideellt slag, t.ex. fysiskt och psykiskt lidande av övergående natur (s.k. sveda och värk). Utmärkande för en ideell skada är att den inte låter sig mätas i pengar på samma sätt som en ekonomisk skada.

Vid sidan av ersättning för ekonomisk skada och personskada av ideellt slag kan ett brottsoffer ha rätt till s.k. kränkningsersättning. Det rör sig om en särskild form av ideell ersättning. Kränkningsersättning kan komma i fråga om någon allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära, t.ex. genom sexualbrott eller våldsbrott (2 kap. 3 § skadeståndslagen [1972:207]).

Den som har utsatts för ett brott ska i första hand begära skadestånd av den som har begått brottet, vilket vanligtvis görs i samband med rättegången i ett brottmål. Den skadelidande kan också ha rätt till ersättning via en försäkring. Om full kompensation inte kan fås från skadevällaren eller via försäkringen, kan ett brottsoffer ansöka om brottsskadeersättning enligt brottsskadelagen (2014:322) hos Brottsoffermyndigheten. Det rör sig om en skattefinansierad statlig ersättning.

Brottsskadeersättning för kränkning bestäms efter samma kriterier som kränkingsersättning enligt skadeståndslagen (5 § brottsskadelagen). Om brottsskadeersättning betalas ut, inträder staten i den skadelidandes rätt till skadestånd och har rätt att kräva gärningsmannen på beloppet (28 och 29 §§ brottsskadelagen).

Kränkingsersättningen tar sikte på den kränkning som uppkommer just i samband med angreppet och syftar till att kompensera för den kränkning av den personliga integriteten som brottet har inneburit. Ersättningen avser att kompensera känslor som den kränkande handlingen har framkallat, såsom rädsla, förnedring, skam eller liknande och som inte tar sig sådana medicinska uttryck att det är fråga om en personskada. Även om själva

kränkningen inte kan suddas ut genom ersättning i pengar, är ersättningen tänkt att bidra till att den drabbade får upprättelse för den förnedrande och kränkande handlingen och därmed också bidra till att återställa hans eller hennes självrespekt och självkänsla. (Se prop. 2000/01:68 s. 19 och 48.)

Skadeståndslagen anger inte med vilka belopp kränkningersättning ska betalas, men den innehåller vissa riktlinjer för hur ersättningen ska fastställas. Enligt 5 kap. 6 § bestäms kränkningersättning efter vad som är skäligt med hänsyn till handlingens art och varaktighet, varvid vissa omständigheter särskilt ska beaktas. Sådana omständigheter är om handlingen haft förnedrande eller skändliga inslag eller om den varit ägnad att framkalla allvarlig rädsla för liv eller hälsa. Andra sådana omständigheter är om handlingen riktat sig mot någon med särskilda svårigheter att värja sin personliga integritet eller om den inneburit missbruk av ett beroende- eller förtroendeförhållande. Även det fallet att handlingen varit ägnad att väcka allmän uppmärksamhet räknas upp. De omständigheter som räknas upp i paragrafen har typiskt sett ansetts vara de viktigaste, men även andra omständigheter kan vara relevanta. Det ankommer på rättstillämpningen att utifrån förhärskande etiska och sociala värderingar närmare precisera vilka hänsyn som ska tas vid skadeståndets bestämmande. (Se prop. 2000/01:68 s. 52 f. och 74 f.)

Eftersom utgångspunkten för bestämmandet av kränkningersättning är en skönsmässig bedömning baserad på förhärskande etiska och sociala värderingar ser man i första hand till vilken kränkning som typiskt sett kan anses ha uppkommit genom angreppet. Det innebär att ersättningen i stor utsträckning får bestämmas med ledning av objektiva faktorer. I särskilda fall kan man dock ta hänsyn till intensiteten i den skadelidandes upplevelser av kränkningen på ett sätt som kan medföra avvikelser från den mera schablonartade bedömningen. Det rör sig om fall där det framkommer att kränkningen har varit särskilt allvarlig eller kanske klart lindrigare än normalt. (Se prop. 2000/01:68 s. 49, 51 f., 66 och 74.)

Utvecklingen av ersättningsnivåerna för kränkning sker genom ett samspel mellan Brottsoffermyndighetens avgöranden och domstolarnas dömande verksamhet, inklusive vägledande avgöranden från Högsta domstolen. I praktiken bestäms ersättningsnivån ofta med ledning av de schabloner för brottsskadeersättning som tillämpas av Brottsoffermyndigheten efter beslut av Nämnden för brottsskadeersättning. År 2013 höjde myndigheten t.ex.

schablonersättningen för kränkning vid våldtäkt mot vuxna från 75 000 kr till 100 000 kr. Höjningen berodde på den skärpta syn på sexualbrott som bl.a. kommit till uttryck genom förändringar i lagstiftningen om sexualbrott. Högre belopp än enligt schablonerna kan dock komma i fråga om det finns skäl för det. Enligt Brottsoffermyndighetens praxis kan en allvarlig kränkning inte uppskattas till ett lägre belopp än 5 000 kr.

Högsta domstolen tar i sin praxis fasta på att det som ska ersättas genom kränkingsersättningen principiellt är den kränkning, dvs. den momentana upplevelse, som den angripne typiskt sett har drabbats av vid skadetillfället, och inte efterföljande lidande eller andra upplevelser eller verkningar av det brottsliga angreppet. Vidare har domstolen i ett avgörande slagit fast att kränkingsersättning som utgångspunkt ska bestämmas efter de principer som gäller vid tiden för fastställande av ersättningen, dvs. vid domstillfället (rättsfallet NJA 2017 s. 938). I avgörandet pekar domstolen på att kränkingsersättningen skiljer sig från annat skadestånd genom att det inte handlar om en konkret skada som kan frigöras från den värdering av gärningen som sker vid bedömningstillfället. Enligt domstolen ökar förutsättningarna för att ersättningen ska bidra till upprättelse och medverka till att återställa självrespekten och självkänslan hos den skadelidande, om de värderingar och förhållanden som då gäller får slå igenom.

Ersättningsnivåerna för kränkning behöver ses över

I samband med att den nuvarande regleringen om kränkingsersättning tillkom behandlades frågan om att höja ersättningsnivån. Regeringen kom då fram till slutsatsen att ersättningsnivåerna hade utvecklats på ett sådant sätt att det inte fanns anledning att ingripa med lagstiftning (prop. 2000/01:68 s. 55 f.). Sedan dess har frågan om att höja ersättningsnivåerna för kränkning även behandlats av riksdagen vid upprepade tillfällen. Motionsyrkanden om höjda ersättningsnivåer har då avslagits med hänvisning till att det bör vara de rättstillämpande organens uppgift att bestämma ersättningens storlek (se bl.a. bet. 2015/16:JuU22 och bet. 2016/17:JuU20).

Frågan om att höja nivåerna på kränkingsersättning har på senare tid aktualiserats på nytt. Det har i olika sammanhang gjorts gällande att nivån på ersättningar som döms ut är för låg och inte står i överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet. Riksdagen har i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att återkomma med ett lagförslag om fördubblad kränkingsersättning till brottsoffer. Enligt riksdagen behöver brottsofferperspektivet

stärkas, och den kränkning som brottsoffret lidit efter att ha utsatts för brott bör värderas högre i skadeståndshänseende för att stå i bättre överensstämmelse med de etiska och sociala värderingar som är rådande i dag (bet. 2018/19:JuU1 punkt 2, rskr. 2018/19:73). Mot den bakgrunden, och som ett led i regeringens arbete med att stärka brottsoffrets ställning och minska skadeverkningarna av brott, finns det skäl att se över i vilken utsträckning nivåerna på kränkingsersättning bör höjas och hur detta bör åstadkommas. Det är viktigt att kränkingsersättningen står i samklang med rådande samhällsvärderingar och utgör en adekvat kompensation för den kränkning som ett brottsoffer har utsatts för.

Översynen ska ske med utgångspunkt i nuvarande ordning att det i första hand är gärningsmannen som ska betala kränkingsersättningen (jfr bet. 2018/19:JuU1 s. 46). En annan utgångspunkt är att regleringen inte heller fortsättningsvis bör ange några belopp utan endast riktlinjer för bestämmandet av ersättningens storlek, i syfte att möjliggöra en dynamisk tillämpning av lagstiftningen. Vidare ska utgångspunkten även fortsättningsvis vara att ett skadestånd för kränkning främst har en reparativ funktion, dvs. att kompensera brottsoffret för den skada som kränkningen har inneburit.

Översynen avser nivåerna på kränkingsersättning och inte andra typer av ideellt skadestånd. Utredaren behöver dock analysera och förhålla sig till hur höjda nivåer för kränkingsersättning kan påverka andra typer av ideellt skadestånd, t.ex. diskrimineringsersättning, ideellt skadestånd vid överträdelser av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och s.k. allmänt skadestånd enligt arbetsrätten.

Även andra följder av en höjd kränkingsersättning behöver analyseras och vägas in. Det gäller bl.a. risken för missbruk av ersättningssystemet och den ytterligare påfrestning på skadevållarens ekonomi som en höjning av ersättningen innebär, vilket kan minska hans eller hennes möjligheter till återanpassning i samhället. I vissa fall kan ersättningsansvaret drabba andra än skadevållaren, vilket också behöver beaktas (jfr 3 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ skadeståndslagen).

En annan fråga som utredaren kan behöva analysera och förhålla sig till är behovet av en övergångsreglering. Enligt allmänna skadeståndsrättsliga

principer tillämpas nya skadeståndsregler endast på skadefall som har inträffat efter ikraftträdandet. Samtidigt har Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2017 s. 938 slagit fast att kränkningersättning som utgångspunkt ska bestämmas efter de principer som gäller vid tiden för fastställande av ersättningen.

Utredaren ska därför

- kartlägga ersättningsnivåerna för kränkning enligt rådande praxis,
- om möjligt undersöka vilka som i dag kan anses vara de förhärskande etiska och sociala värderingarna i fråga om kränkningersättningens storlek,
- analysera hur höjda nivåer på kränkningersättning kan påverka andra typer av ideellt skadestånd,
- analysera andra följder av en höjd kränkningersättning,
- utifrån kartläggningen och analyserna överväga och ta ställning till i vilken utsträckning nivåerna på kränkningersättning bör höjas och hur detta bör åstadkommas, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga eller lämpliga.

Utvidgad rätt till kränkningersättning för poliser och andra särskilt utsatta yrkesgrupper

Gällande ordning

En förutsättning för kränkningersättning är att den skadelidande har blivit utsatt för en allvarlig kränkning. Vad som utgör en allvarlig kränkning ska bedömas utifrån samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Möjligheterna för s.k. särskilt utsatta yrkesgrupper att få kränkningersättning för brott som de utsatts för i tjänsten tas upp som en fråga av principiell betydelse i förarbetena till nuvarande reglering. Det anges att den brottsliga handlingen bör vara av väsentlig betydelse för frågan om huruvida det rör sig om en ersättningsbar kränkning eller inte. En annan sak är att personer i en del yrkesgrupper, t.ex. poliser, ordningsvakter och vissa anställda inom kriminalvården och den psykiatriska vården, i praktiken har anledning att räkna med att mötas av vissa mindre grova angrepp i arbetet och också har en bättre beredskap för detta. Det är då naturligt att det krävs något mer än normalt för att en allvarlig kränkning ska kunna konstateras. Det anges vidare att detta synsätt dock inte får dras så långt att den personliga

kränkningen hamnar i bakgrunden. Även om det ingår i en persons normala arbetsuppgifter att hantera våldsamma och stökiga personer, bör ersättning ofta kunna ges om han eller hon i tjänsten utsätts för en brottslig kränkning som är skymflig och direkt angriper den privata sfären. Som exempel anges ett sådant renodlat kränkande angrepp som att bli spottad rakt i ansiktet. (Se prop. 2000/01:68 s. 50 och 66.)

Högsta domstolen har i ett avgörande tillerkänt en polisman kränkingsersättning för att i samband med ett omhändertagande ha blivit spottad rakt i ansiktet (rättsfallet NJA 2005 s. 738). Domstolen framhöll att när det är fråga om en påstådd kränkning som skett i anslutning till ett polisingripande där en polisman tillgripit våld, måste det krävas mer än annars för att kränkingsersättning ska komma i fråga. Det gäller enligt domstolen i all synnerhet om polismannen genom sitt agerande provocerat till eller på annat sätt framkallat den påstådda kränkningen. Högsta domstolen konstaterade i det aktuella fallet att bespottningen visserligen haft ett omedelbart samband med att polismannen skulle föra in förövaren i polisarresten, men att det inte hade visats att polismannen fullgjort detta tjänsteåliggande på ett olämpligt sätt eller att han annars genom sitt agerande framkallat ofredandet. Under dessa omständigheter fick bespottningen enligt domstolen bedömas som en i hög grad förnedrande och skymflig handling mot polismannen, och handlingen ansågs därför innebära en allvarlig kränkning som berättigade till ersättning.

I ett annat avgörande har Högsta domstolen ansett att kränkingsersättning inte skulle tillerkännas en ordningsvakt som, i samband med en avvisning från en restaurang av en berusad person som hade knuffat en annan restauranggäst, blivit slagen och riven i ansiktet samt hotad att han skulle dödas (rättsfallet NJA 2012 s. 711). Domstolen konstaterade att en ordningsvakt under ett fysiskt ingripande får antas ha en mental beredskap att mötas av ett visst verbalt och fysiskt motstånd mot åtgärden. Enligt domstolen hade angreppet på ordningsvakten inte varit så grovt att det av den anledningen kunde anses ha utgjort en allvarlig kränkning av hans personliga integritet. Angreppet hade enligt domstolen inte heller varit skymfligt eller förnedrande. Mot den bakgrunden gjorde Högsta domstolen bedömningen att ordningsvakten inte hade utsatts för en kränkning som berättigade till ersättning.

Rätten till kränkingsersättning för bl.a. poliser behöver ses över

Förutsättningarna för framför allt poliser att få kränkingsersättning för brott som de utsätts för i tjänsten har på senare tid uppmärksammats i olika sammanhang. Det har gjorts gällande att poliser i alltför stor utsträckning nekas ersättning och att det i praxis ställs väsentligt högre krav än i andra fall för att kränkingsersättning ska dömas ut. I april 2017 tillkännagav också riksdagen för regeringen att det bör utredas hur polisens rätt till ersättning vid allvarlig kränkning ska kunna utökas (bet. 2016/17:JuU18 punkt 19, rskr. 2016/17:223).

Mot den bakgrunden beslutade regeringen i december 2017 att ge Blåljusutredningen i uppdrag att kartlägga och analysera domstolsavgöranden som gäller polismäns rätt till ersättning vid allvarlig kränkning och överväga och föreslå de åtgärder som behövs för att säkerställa deras rätt till ersättning (dir. 2017:131). Uppdraget redovisades hösten 2018 i slutbetänkandet Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkingsersättning (SOU 2018:75). Utifrån sin kartläggning anser utredningen att det inte finns något som talar för att praxis, som i huvudsak är oförändrad sedan 2005 års avgörande från Högsta domstolen, är oenhetlig. Utredningen anser sig inte ha tillräckligt faktaunderlag för att specifikt kunna peka ut i vilka hänseenden nuvarande praxis innefattar några brister i sakligt hänseende. Utifrån ett kriminalpolitiskt perspektiv och från brottsoffersynpunkt gör dock utredningen bedömningen att det, även med en bibehållen särbehandling av poliser och andra särskilt utsatta yrkesgrupper, finns skäl för att i utvidgande riktning se över det nuvarande rättsläget när det gäller bl.a. polisens rätt till ersättning för allvarlig kränkning genom brott. Utredningen överväger olika alternativ, men landar i förslaget att en myndighet ska få i uppdrag att ta fram ett underlag som allsidigt belyser polisens utsatthet för brott i tjänsteutövningen och hur sådan brottslighet påverkar den enskilda polisman som har drabbats. (Se betänkandet s. 154 f. och 165 f.)

Betänkandet har remitterats. De flesta remissinstanser tillstyrker eller har ingen invändning mot utredningens förslag. Några remissinstanser, bl.a. Brottsförebyggande rådet, anser dock att det inte finns behov av att inhämta ytterligare faktaunderlag. Flera remissinstanser framhåller att även andra än polismän bör inkluderas i den fortsatta hanteringen av frågan.

Riksdagen riktade i april och november 2019 två nya tillkännagivanden till regeringen om att regeringen snarast bör genomföra åtgärder för att

modernisera lagstiftningen så att kränkingsersättning utgår i fler fall än i dag när poliser är brottsoffer (bet. 2018/19:JuU10 punkt 52, rskr. 2018/19:191 och bet. 2019/20:JuU8 punkt 12, rskr. 2019/20:43). I sammanhanget anförs bl.a. att poliser anses ha bättre förutsättningar än andra att tåla angrepp, men att de krävande uppgifter som följer med uppdraget som polis samtidigt inte innebär att den enskilda polisen ska behöva tåla vad som helst.

Mot denna bakgrund finns det anledning att se över hur polisens rätt till kränkingsersättning för brott som de utsätts för i tjänsten kan utvidgas. Poliser har en arbetssituation som innebär en hög grad av utsatthet. Samtidigt har poliser utbildning, metoder och utrustning för att hantera våldsamma och hotfulla personer. De har också rätt att göra ingripanden och använda våld i samband med det. Utgångspunkten bör därför fortsatt vara att det är motiverat att bibehålla en viss särbehandling av poliser vid bedömningen av om det rör sig om en allvarlig kränkning, eftersom de, åtminstone i vissa situationer, måste antas ha en högre tröskel för att drabbas av sådana känslor som rädsla, förnedring, skam eller liknande än en privatperson. Det behöver dock säkerställas att denna särbehandling inte sträcker sig längre än vad som är motiverat utifrån sakliga skillnader när det gäller hur ett brottsligt angrepp typiskt sett drabbar en polis i tjänsten jämfört med en privatperson. Inte minst beträffande denna yrkesgrupp är det viktigt att regleringen om kränkingsersättning tillämpas på ett sätt som innebär en rimlig avgränsning och att avgränsningen upplevs som tydlig och rättvis. Eftersom motsvarande frågor aktualiseras även när det gäller andra särskilt utsatta yrkesgrupper finns det skäl att inkludera också dessa i översynen. Som anges i förarbetena till nuvarande reglering gäller det t.ex. ordningsvakter och vissa anställda inom kriminalvården och den psykiatriska vården.

Utredaren ska därför

- inhämta det faktaunderlag som bedöms nödvändigt om hur poliser och andra särskilt utsatta yrkesgrupper typiskt sett kan antas reagera vid och påverkas av olika brottsliga angrepp i sin yrkesutövning jämfört med när motsvarande angrepp drabbar en privatperson,
- med beaktande av Blåljusutredningens kartläggning och annat inhämtat faktaunderlag överväga och ta ställning till i vilken utsträckning polisens och andra särskilt utsatta yrkesgruppers rätt till kränkingsersättning bör utvidgas och hur detta bör åstadkommas, och

- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga eller lämpliga.

Stärkt rätt till ideell ersättning för efterlevande anhöriga

Ytterligare en fråga som har tilldragit sig intresse gäller ideell ersättning vid en anhörigs död.

Gällande ordning

Enligt 5 kap. 2 § första stycket 3 skadeståndslagen har nära anhöriga till någon som har dödats genom en skadeståndsgrundande handling rätt till ersättning för personskada som åsamkats dem till följd av dödsfallet. Bestämmelsen, som infördes år 2002, kodifierade och utvidgade i viss utsträckning den praxis som hade utvecklats av Högsta domstolen på området. Skadestånd ska betalas även när dödandet har skett genom oaktsamhet som inte är grov och när den skadeståndsskyldige bär ett s.k. strikt skadeståndsansvar. Med personskada avses här främst psykiskt lidande av övergående natur, dvs. sveda och värk (se 5 kap. 1 §). Vad som ersätts är psykisk chock eller andra psykiska besvär som går utöver sådana känslor av sorg och saknad som ett dödsfall brukar medföra för anhöriga. För att besvären ska anses som personskada krävs, liksom annars, att de är medicinskt påvisbara. Den anhörige har emellertid en bevislättnad på så sätt att det normalt inte krävs läkarintyg eller liknande utredning för att styrka att de psykiska besvären är att hänföra till personskada. Bevislättningen är av betydelse när den anhörige yrkar ersättning för psykiska besvär under sådan tid eller av sådan omfattning i övrigt som normalt sett uppkommer i dessa typer av fall, dvs. vid ersättning i enlighet med den praxis som utvecklats. Om ersättning yrkas med högre belopp på den grunden att de psykiska besvären varit särskilt långvariga eller ovanligt omfattande i övrigt, kan särskild bevisning behövas. När det gäller ersättningens storlek preciseras inte i förarbetena vad som skulle utgöra en rimlig ersättningsnivå. Det anmärks dock att det belopp om 25 000 kr som i dittillsvarande praxis ofta verkar ha dömts ut schablonmässigt framstod som lågt. Av förarbetena framgår vidare att skadestånd i särskilda fall bör kunna betalas även för psykiska besvär till följd av att en nära anhörig har skadats allvarligt utan att avlida. (Se prop. 2000/01:68 s. 33 f. och 71 f.)

I samband med att bestämmelsen om anhörigersättning för personskada infördes övervägdes det om det borde införas en särskild rätt till ersättning för kränkning för efterlevande till den som dödats genom brott.

Kränkningersättning tillkommer i princip den som brottet kan anses riktat mot. Lagstiftaren ansåg att det, utöver det utrymme som redan kunde finnas, inte borde införas någon särskild rätt till kränkningersättning och inte heller någon särskild ersättningspost för sorg och saknad för efterlevande. Det bedömdes i praktiken inte vara någon större skillnad mellan en rätt till ersättning för psykiska besvär som normalt inte behöver styrkas med läkarintyg eller liknande utredning och en rätt till ersättning för sorg och saknad. (Se prop. 2000/01:68 s. 37, bet. 2000/01:LU19 s. 11 f.)

I enlighet med praxis brukar den schabloniserade anhörigersättningen bestämmas till ett belopp som motsvarar ett års akut sjuktid med annan vård än sjukhusvård, med ledning av Trafikskadenämndens hjälptabeller för sveda och värk (se rättsfallen NJA 2004 s. 26 och NJA 2006 s. 738). Beloppet fördubblas vid fall av uppsåtligt dödande eller grov vårdslöshet.

Högsta domstolen framhöll i rättsfallet NJA 2017 s. 1208 att lagstiftarens avsikt uppenbarligen har varit att anhörigersättningen för psykiskt lidande ska bestämmas med hjälp av schabloner utan krav på närmare utredning om de psykiska besvären. Enligt domstolen innebär lagstiftarens val att reglera skadestånd för psykiska besvär till nära anhöriga till följd av dödsfall som en ersättning för personskada i form av sveda och värk att de normer som allmänt tillämpas vid bestämmande av sådan ersättning får tas till utgångspunkt när det gäller vilket belopp som schablonmässigt ska utgå, och att detta gäller även om det medför att de belopp som kan dömas ut från allmänna synpunkter kan framstå som ganska låga. Domstolen slog fast att den skadelidande även framöver, schablonmässigt, bör ha rätt till ersättning för sveda och värk motsvarande ett års akut sjuktid med annan vård än sjukhusvård. Vid uppsåtligt dödande, eller när dödsfallet orsakats av grov vårdslöshet som ligger mycket nära ett uppsåtligt dödande, bör enligt domstolen ett dubbelt så högt belopp utgå. Utifrån de i målet tillämpliga hjälptabellerna från Trafikskadenämnden (för åren 2016 och 2017) skulle de schabloniserade beloppen, avrundat, ligga på 30 000 kr respektive 60 000 kr.

Rätten till ideell ersättning för efterlevande anhöriga behöver ses över

Skadestånd för ideell skada vid personskada syftar till att i görlig mån neutralisera eller lindra de besvär som skadan har fört med sig (prop. 2000/01:68 s. 40). Som Högsta domstolen har pekat på kan emellertid de belopp som schablonmässigt kan dömas ut för sveda och värk till efterlevande anhöriga i vart fall numera framstå som ganska låga från

allmänna synpunkter. Regleringen om ideell ersättning vid en anhörigs död har även varit föremål för diskussion och kritik i den allmänna debatten. Det finns därför anledning att se över regleringen i syfte att stärka efterlevande anhörigas rätt till ideellt skadestånd.

Det bör övervägas om den nuvarande schabloniserade ersättningen för sveda och värk bör höjas. Vidare finns det skäl att på nytt överväga om det i stället, eller därutöver, bör införas en särskild rätt till kränkingsersättning eller en ersättningspost för sorg och saknad för efterlevande anhöriga.

Av särskild praktisk betydelse i sammanhanget är att skadeståndslagens regler om anhörigersättning tillämpas också i fråga om trafikskadeersättning och brottsskadeersättning (9 § trafikskadelagen [1975:1410] respektive 4 § brottsskadelagen). Vid en eventuell ändring av skadeståndslagens regler finns det därför skäl att överväga om motsvarande ändringar bör göras när det gäller dessa ersättningslag.

Utredaren ska därför

- överväga och ta ställning till om den schabloniserade ersättningen för sveda och värk till efterlevande anhöriga bör höjas och, i så fall, på vilket sätt detta bör åstadkommas,
- överväga och ta ställning till om det i stället, eller därutöver, bör införas en särskild rätt till kränkingsersättning eller en ersättningspost för sorg och saknad för efterlevande anhöriga,
- utifrån de ställningstaganden som görs, överväga och ta ställning till vad som bör gälla i fråga om trafikskadeersättning och brottsskadeersättning, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga eller lämpliga.

Utvidgade möjligheter till utmätning av skadestånd för frihetsberövande

En annan fråga som också gäller brottsoffers rätt till skadestånd handlar om möjligheten för ett brottsoffer att få ut sitt skadestånd genom utmätning av gärningspersonens tillgångar. Brottsoffret är i det sammanhanget att betrakta som borgenär och gärningspersonen som gäldenär.

Gällande ordning

Enligt 5 kap. 7 och 12 §§ utsökningsbalken får skadestånd som en gäldenär har rätt till med anledning av personskada, frihetsberövande, falskt åtal, ärekränkning eller annat sådant utmätas tidigast dagen efter utbetalningen. Om beloppet hålls avskilt, får dock utmätning inte ske under förutsättning att skadeståndet antingen ska tillgodose ett kvarstående försörjningsbehov eller att det i annat fall har gått mindre än två år sedan skadeståndet betalades ut. Tvåårsregeln tar alltså sikte på sådan ersättning som inte ska tillgodose ett försörjningsbehov, dvs. ideell ersättning av olika slag. Utmätningförbudet kan gälla även sådan egendom som gäldenären har köpt för ersättningen (se rättsfallet NJA 2018 s. 966).

Detta s.k. utmätningförbud har sin bakgrund i själva syftet med de skadestånd som omfattas av regleringen och skadeståndets starkt personliga prägel i dessa fall. Man har ansett att borgenärerna under de angivna förutsättningarna inte borde få komma åt skadeståndet, utan att skadeståndet i stället ska kunna användas för sitt syfte. När utmätningförbudet först infördes år 1968 avsåg det endast tiden fram till dagen efter utbetalning av ersättningen. I samband med utsökningsbalkens tillkomst år 1980 vidgades utmätningförbudet till den omfattning som det har i dag. En utvidgning ansågs i första hand motiverad i fråga om skadestånd som ska tillgodose ett försörjningsbehov, t.ex. engångsersättning för nedsatt arbetsförmåga. Även beträffande ideellt skadestånd, såsom ersättning för sveda och värk, ansågs ett bättre skydd vara motiverat. (Se prop. 1968:130 s. 149 f. och prop. 1980/81:8 s. 502 f.)

Genom hänvisningar i annan lagstiftning gäller det aktuella förbudet mot utmätning även i fråga om vissa andra typer av ersättning som på samma sätt har ansetts ha en starkt personlig prägel. Det gäller bl.a. brottsskadeersättning för personskada och kränkning genom brott (se 5 kap. 10 § utsökningsbalken och 32 § brottsskadelagen).

Ersättning från staten för ett frihetsberövande kan lämnas dels enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen), dels enligt skadeståndslagen. Regelverken gäller parallellt, och den enskilde kan åberopa de bestämmelser som i ett enskilt fall är mest fördelaktiga för honom eller henne. Frihetsberövandelagen bygger på ett slags strikt skadeståndsansvar, medan skadeståndslagens regler om skadeståndsansvar för det allmänna förutsätter fel eller försummelse vid

myndighetsutövning eller en överträdelse av Europakonventionen. Justitiekanslern handlägger anspråk på ersättning enligt båda regelverken och har möjlighet att på frivillig väg reglera sådana anspråk. I annat fall prövas saken av allmän domstol.

Ersättning enligt frihetsberövandelagen kan lämnas bl.a. till den som har varit frihetsberövad (anhållen i minst 24 timmar i sträck eller häktad) utan att sedan bli dömd för gärningen. Regleringen är ett utflöde av den sedan länge allmänt erkända och grundläggande principen att den som inte har kunnat överbevisas om brott också ska betraktas som oskyldig. Ersättning kan dock i vissa fall vägras eller sättas ned, t.ex. om den skadelidande genom sitt eget beteende har föranlett beslutet om frihetsberövande eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Enligt lagen ersätts vissa ekonomiska skador och ideell skada i form av lidande till följd av frihetsberövandet.

Med lidande enligt frihetsberövandelagen avses de psykiska påfrestningar som ett frihetsberövande anses ha inneburit utifrån en objektiv bedömning. Värderingen av denna ideella skada ska utgå från den tid som frihetsberövandet har varat (se bl.a. rättsfallet NJA 2012 s. 464). Enligt Justitiekanslerns praxis bestäms ersättningen för lidande med vissa schablonbelopp utifrån längden på frihetsberövandet. Vissa omständigheter kan medföra en förhöjd ersättning. Det gäller främst om misstankarna har avsett ett särskilt allvarligt brott. Förhöjd ersättning lämnas också till ungdomar i åldern 15–18 år.

Utmättningsförbudet behöver ses över till förmån för brottsoffer

Regleringen om utmättningsförbudet har under senare år kommit att kritiseras. Kritiken har framför allt avsett brottsoffers begränsade möjligheter att få utmätning av skadestånd som någon har fått från staten med anledning av ett frihetsberövande. Det har i den allmänna debatten gjorts gällande att det vore rimligt om sådan ersättning kunde utmätas av Kronofogdemyndigheten för betalning av skulder till brottsoffer. Som skäl för detta har det framförts att när borgenären är ett brottsoffer så väger borgenärens intresse av att få ut sitt skadestånd från gäldenären (skadevållaren) tyngre än gäldenärens intresse av att få tillgodogöra sig frihetsberövandeersättningen. Dessa aspekter av utmättningsförbudet diskuterades inte när förbudet infördes eller när det utvidgades. Mot denna bakgrund finns det skäl att nu se över regleringen.

Inom ramen för en sådan översyn bör det övervägas hur reglerna om förbud mot utmätning av skadestånd med anledning av ett frihetsberövande bör ändras för att i större utsträckning möjliggöra utmätning till förmån för brottsoffer. Ett sådant skadestånd kan innehålla både ekonomiska och ideella delar, och ställning behöver tas till vilken eller vilka av dessa delar som bör kunna utmätas. En annan fråga är om utmätning bör kunna ske även om ersättningen för ett frihetsberövande ska tillgodose ett kvarstående försörjningsbehov. Vidare behöver det övervägas om förbudet bör inskränkas bara beträffande sådan utmätning för skadestånd på grund av brott som begärs av brottsoffret själv eller även vid regresskrav enligt brottsskadelagen. Ytterligare en fråga som behöver övervägas är om alla typer av skadestånd på grund av brott bör inskränka utmätningsförbudet eller om det är motiverat att göra en begränsning i det avseendet. I sammanhanget måste Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen beaktas. Av förpliktelserna följer att den som berövats friheten i strid med konventionen ska ha rätt till skadestånd (artikel 5.5 i konventionen).

Översynen får avse även annan ersättning som omfattas av utmätningsförbudet, om bedömningen görs att det är nödvändigt eller lämpligt för att åstadkomma en konsekvent och ändamålsenlig reglering.

Utredaren ska därför

- inhämta de upplysningar som bedöms nödvändiga eller lämpliga i fråga om Justitiekanslerns ersättningspraxis och erfarenheter när det gäller utbetalningar med anledning av ett frihetsberövande,
- inhämta de upplysningar som bedöms nödvändiga eller lämpliga när det gäller Brottsoffermyndighetens regressverksamhet,
- inhämta de upplysningar som bedöms nödvändiga eller lämpliga när det gäller Kronofogdemyndighetens utmättningsverksamhet,
- analysera och ta ställning till hur reglerna om förbud mot utmätning av skadestånd med anledning av ett frihetsberövande bör ändras för att i större utsträckning möjliggöra utmätning till förmån för brottsoffer,
- analysera och ta ställning till om samma överväganden bör gälla när utmätning av skadestånd med anledning av ett frihetsberövande begärs av Brottsoffermyndigheten för skadestånd på grund av brott genom regress enligt brottsskadelagen, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga eller 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 höjda ersättningsnivåer kan få för det allmänna i form av ökade kostnader för brottsskadeersättning, för försäkringstagarkollektivet i form av högre försäkringspremier och för samhället i övrigt. 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.

Om förslagen har betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska detta redovisas, liksom om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. 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 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).

Arbetets bedrivande 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 i den utsträckning som det är nödvändigt eller lämpligt 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 enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträvas.

Utredaren får ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med Europakonventionen samt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som börjar gälla som lag i Sverige från och med den 1 januari 2020. 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. Detta gäller bl.a. det arbete som sker i Kommittén om grundlagsskadestånd (Ju 2018:09).

Vidare ska en parlamentarisk referensgrupp tillsättas.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

(Justitiedepartementet)