

Regeringens proposition

1998/99:41

Ändringar i brottsskadelagen

Prop.
1998/99:41

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 januari 1999

Göran Persson

Laila Freivalds
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen ett antal ändringar i brottsskadelagen (1978:413). Förslag med anledning av Brottsofferutredningens betänkande (SOU 1998:40) läggs inte fram nu utan i ett kommande lagstiftningsärende.

Propositionen innehåller följande förslag.

– Ändringar i reglerna om förfarandet hos Brottsoffermyndigheten som bl.a. innebär rätt till omprövning i Brottsoffermyndighetens nämnd och rätt till muntlig förhandling där. Syftet med ändringarna är att förstärka brottsoffrens ställning och säkerställa att prövningen uppfyller de krav som följer av artikel 6.1 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, dvs. den artikel som behandlar rätten till domstolsprövning.

– En ny bestämmelse om ansökningstid och preskription. Avsikten är att ge brottsoffren längre tid på sig att söka brottsskadeersättning samt att underlätta hanteringen hos Brottsoffermyndigheten.

– Utökade möjligheter att jämka brottsskadeersättning vid personsador i de fall den skadelidande själv har ökat skaderisken, t.ex. genom eget brottsligt beteende. Syftet är att undvika fall där det kan anses stötande att staten betalar ut full ersättning.

Vidare behandlas frågan om sådana brottsskador som någon drabbats av i sitt arbete skall undantas från brottsskadelagens tillämpningsområde. Något förslag lämnas dock inte i detta avseende.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1999.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (1978:413).....	4
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Brottsskadeersättning	8
5	Jämkning av brottsskadeersättning.....	11
5.1	Framväxten av skadeståndslagens medvållanderegler.....	11
5.2	Nuvarande jämningsregler i brottsskadelagen	12
5.2.1	Jämkning enligt 9 § första stycket	12
5.2.2	Jämkning enligt 9 § andra stycket.....	13
5.2.3	Brottsoffermyndighetens praxis.....	14
5.3	Europakonventionen om ersättning till offer för våldsbrott.....	15
5.4	Nya jämningsregler i brottsskadelagen	16
5.4.1	Personskada	16
5.4.2	Sakskada och ren förmögenhetsskada	18
6	Prövning av brottsskadeärenden.....	19
6.1	Brottsskadeersättning och rätten till domstolsprövning	19
6.2	Brottsoffermyndighetens prövning och rätten till domstolsprövning.....	20
6.3	Nya regler om omprövning	24
6.4	Rätt till muntlig förhandling	26
7	Ansökningstid.....	28
7.1	Nuvarande bestämmelse om ansökningstid	28
7.2	Ansökningstider i övriga Norden.....	29
7.3	En ny bestämmelse om ansökningstid	30
8	Brottsskador som uppkommit i arbetet.....	34
8.1	Försäkringsformer.....	34
8.2	Brottsskadelagen och brottsskador som uppkommit i arbetet	37
9	Ekonomiska konsekvenser	40
10	Ikraftträdande m.m.	41
11	Författningskommentar	42
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	49
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	52
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	53
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	56
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 januari 1999	58

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1998/99:41

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (1978:413).

2 Förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (1978:413)

Prop. 1998/99:41

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsskadelagen (1978:413)
dels att 9, 13, 14 och 15 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 13 a, 13 b,
14 a och 14 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

I fråga om jämkning av brottsskadeersättning på grund av medverkan genom vållande på den skadelidandes sida tillämpas 6 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207).

Brottsskadeersättning kan även i fall då det inte följer av första stycket sättas ned eller falla bort, om *särskilda skäl föreligger* med hänsyn till att den skadelidande eller, om skadan har lett till döden, den avlidne genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken. Vid sakskada eller ren förmögenhetsskada kan ersättningen också sättas ned eller falla bort, om *särskilda skäl föreligger* med hänsyn till att den skadelidande genom underlåtenhet att *vidtaga* sedvanliga försiktighetsåtgärder uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken.

Brottsskadeersättning kan även i fall då det inte följer av första stycket sättas ned eller falla bort, om *det är skäligt* med hänsyn till att den skadelidande eller, om skadan har lett till döden, den avlidne genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken. Vid sakskada eller ren förmögenhetsskada kan ersättningen också sättas ned eller falla bort, om *det är skäligt* med hänsyn till att den skadelidande genom underlåtenhet att *vidta* sedvanliga försiktighetsåtgärder uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken.

13 §

Hos Brottsoffermyndigheten finns en nämnd som avgör ärenden om brottsskadeersättning som är av principiell betydelse eller annars av större vikt.

Hos Brottsoffermyndigheten finns en nämnd som *skall avgöra* ärenden om brottsskadeersättning som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. *Nämnden får avgöra även andra ärenden om brottsskadeersättning.*

Ordföranden och vice ordförandena i nämnden skall vara *lagfarna och erfarna i domarvärv*.

Nämnden utses av regeringen.

Ordföranden och vice ordförandena i nämnden skall vara *eller ha varit ordinarie domare*. Prop. 1998/99:41

13 a §

Brottsoffermyndighetens nämnd skall hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt.

13 b §

Muntliga förhandlingar enligt 13 a § skall vara offentliga.

Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att lämnas någon uppgift för vilken hos Brottsoffermyndigheten gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100), får ordföranden vid förhandlingen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar.

Om sökanden är under femton år eller lider av en psykisk störning, får ordföranden vid förhandlingen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar.

14 §

Ansökan om brottsskadeersättning skall göras inom två år från det att brottet begicks. Föreligger särskilda skäl kan ansökan prövas även om den har kommit in för sent.

Om allmänt åtal har väckts, skall ansökan om brottsskadeersättning göras inom två år från det att dom eller slutligt beslut har vunnit laga kraft. Har allmänt åtal inte väckts men förundersökning inletts, skall ansökan göras inom två år från det att förundersökningen lagts ned eller avslutats. I övriga fall skall ansökan göras inom två år från det att brottet begicks.

Om det finns synnerliga skäl kan en ansökan prövas även om den har kommit in för sent.

Ansökan prövas endast om brottet har anmälts till åklagare eller polismyndighet eller om sökanden visar giltig anledning till

Ansökan prövas endast om brottet har anmälts till åklagare eller polismyndighet eller om sökanden visar giltig anledning till

att sådan anmälan inte har gjorts.

att någon sådan anmälan inte har Prop. 1998/99:41 gjorts.

I fråga om preskription av en fordran på brottsskadeersättning gäller vad som föreskrivs i 3 § preskriptionslagen (1981:130) om preskription av en fordran på skadestånd i anledning av brott.

14 a §

Finner Brottsoffermyndigheten att ett beslut i ett ärende om brottsskadeersättning är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske utan att det blir till nackdel för sökanden.

14 b §

Har ett beslut i ett ärende om brottsskadeersättning fattats av generaldirektören eller någon annan tjänsteman skall ärendet omprövas av nämnden, om sökanden begär det.

Ärendet behöver dock inte omprövas av nämnden, om det är uppenbart att beslutet skall ändras i enlighet med sökandens begäran.

15 §

Kostnad för biträde eller utredning i ärende om brottsskadeersättning kan ersättas av allmänna medel, om särskilda skäl föreligger med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

Kostnader för biträde eller utredning i ärenden om brottsskadeersättning kan ersättas av allmänna medel, om det finns särskilda skäl med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

En sökande som har inställt sig till en muntlig förhandling får av Brottsoffermyndigheten beviljas ersättning av allmänna medel för kostnader för resa och uppehälle, om myndigheten finner att sökanden skäligen bör ersättas för sin inställelse. Myndigheten får bevilja förskott på sådan ersättning. Närmare bestämmelser om ersätt-

*ning och förskott meddelas av Prop. 1998/99:41
regeringen.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999.
 2. Den äldre lydelsen av 9 § skall tillämpas när det gäller skadefall som har inträffat före ikraftträdandet.

I maj 1996 överlämnade Brottsoffermyndigheten en skrivelse till regeringen med förslag på ändrade bestämmelser i brottsskadelagen när det gäller inom vilken tid en ansökan om brottsskadeersättning skall göras.

I juni 1997 presenterades departementspromemorian *Några frågor om brottsskadeersättning* (Ds 1997:45). I promemorian behandlas fyra frågor i brottsskadelagen. Förutom reglerna om ansökningstid behandlas frågan om jämkning av brottsskadeersättning när den skadelidande genom eget uppträdande ökat skaderisken, frågan om handläggningen av brottsskadeärenden i ljuset av artikel 6.1 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna samt frågan om undantag från lagens tillämpningsområde för brottsskador som även är att betrakta som arbetsskador.

Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju 96/3325).

På grundval av promemorian och remissinstansernas svar lägger regeringen i denna proposition fram förslag till ändringar i brottsskadelagen.

Förslag med anledning av Brottsofferutredningens betänkande (SOU 1998:40) läggs inte fram nu utan i ett kommande lagstiftningsärende.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 26 november 1998 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har föreslagit vissa justeringar och regeringen har i huvudsak följt förslagen. Vi återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 5.4 och i författningskommentaren.

4 Brottsskadeersättning

År 1948 togs det i statsbudgeten för första gången upp ett särskilt anslag för statlig ersättning åt brottsoffer. Då gällde det enbart ersättning för person- och sakskador som orsakades av personer som rymt från t.ex. fängelser och ungdomsvårdsskolor. Så småningom kom Socialstyrelsen att disponera över anslaget och vissa principer utvecklades för ersättningens bestämmande. I huvudsak kom skadeståndsrättsliga principer att tillämpas, men avvikelser fanns.

År 1971 utfärdades kungörelsen (1971:505) om ersättning av allmänna medel för personskada på grund av brott. Genom kungörelsen kunde den som drabbats av en personskada på grund av brott få ersättning av staten. Ärendena prövades av regeringen. Ersättningen bestämdes efter en behovsprövning. I övrigt tillämpades skadeståndsrättsliga principer. Det fanns dock större möjligheter att jämka ersättningen än inom den allmänna skadeståndsrätten.

I mitten av 1970-talet tillsattes en utredning för att bl.a. samordna reglerna om ersättning åt brottsoffer. Detta arbete ledde fram till den nuvarande brottskadelagen (1978:413). Lagen trädde i kraft den 1 oktober 1978.

Enligt brottskadelagen har den som utsatts för brott i vissa fall rätt till ersättning av staten för skador som uppkommit till följd av brottet. Lagen tillämpas på brott som begåtts i Sverige. Vid personskador är lagen dessutom i regel tillämplig om brottet begåtts utomlands mot någon som hade hemvist i Sverige. Gärningsmannen behöver inte vara känd för att brottskadeersättning skall betalas ut, men det måste framgå av utredningen att skadan har uppkommit till följd av ett brott.

Brottskadeersättning betalas i första hand för personskador. Som personskada ersätts även skada på kläder, glasögon och liknande föremål som den skadade bar på sig vid skadetillfället. Sedan den 1 juli 1988 jämföras även med personskada sådant lidande som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten eller genom annat ofredande som innefattar brott, s.k. kränkning.

Om brottet begåtts av någon som varit på permission eller rymt från en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller något av vissa angivna hem för vård, så betalas även ersättning för sakskada. Om det finns särskilda skäl, kan dessutom ersättning för ren förmögenhetsskada betalas ut. Brottskadeersättning för sakskada och ren förmögenhetsskada betalas också i andra fall i den mån den skadelidandes möjligheter att försörja sig allvarligt har äventyrats genom skadan eller ersättningen annars framstår som särskilt angelägen. Ersättningen bestäms i huvudsak enligt skadeståndsrättsliga principer.

När brottskadeersättning bestäms avräknas skadestånd som har betalats eller bör kunna bli betalt, liksom i stort sett all annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan. Vid bestämmande av brottskadeersättning för skada på egendom som inte varit försäkrad avräknas också i vissa fall försäkringsersättning som skulle ha betalats, om försäkring hade funnits.

När det gäller jämkning av ersättning på grund av medverkan genom vållande på den skadelidandes sida hänvisar brottskadelagen till bestämmelserna i 6 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207). Dessutom innehåller brottskadelagen vissa jämningsregler som går längre än denna bestämmelse. Jämkning av brottskadeersättning behandlas närmare i avsnitt 5.

Vid samtliga skadetyper avräknas ett självriskbelopp som för år 1998 uppgår till 1 000 kr. Är det fråga om ersättning för en rymlingsskada avräknas dock ingen självrisk, om brottet begåtts i närheten av en anstalt eller annan plats där skadevållaren var omhändertagen eller fick vård. Självrisk avräknas inte heller om det i övrigt finns särskilda skäl mot det. Sådana särskilda skäl anses finnas när barn eller unga har utsatts för sexuella övergrepp, när den skadelidande har avlidit, när ersättning ges på grund av att den skadelidandes möjligheter att försörja sig allvarligt har äventyrats genom skadan samt när ersättningen annars framstår som särskilt angelägen. Ersättning under 10 kr betalas inte ut.

Ersättning med anledning av personskada som fastställts i form av engångsbelopp utgår med högst tjugo gånger basbeloppet (728 000 kr år

1998). Ersättning som fastställts i form av livränta utgår för varje år med högst tre gånger det basbelopp som gäller då ersättningen bestäms (109 200 kr år 1998). Är det fråga om sakskada eller ren förmögenhets-skada utgår ersättning med högst tio gånger basbeloppet (364 000 kr år 1998).

Frågor om brottsskadeersättning prövas av Brottsoffermyndigheten. Under år 1997 inleddes drygt 5 000 sådana ärenden. Hos Brottsoffermyndigheten finns en nämnd som avgör brottsskadeärenden som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Regeringen har vissa möjligheter att föreskriva att en annan myndighet skall pröva frågor om brottsskadeersättning. Ett beslut av en sådan myndighet överklagas hos Brottsoffermyndigheten. Någon föreskrift av detta slag finns dock för närvarande inte.

Brottsoffermyndighetens beslut kan inte överklagas. Däremot är det relativt vanligt att ärenden omprövas. Detta kan ske på begäran av sökanden eller på myndighetens eget initiativ. Har den tidigare prövningen gjorts av en tjänsteman vid myndigheten, omprövar generaldirektören beslutet. Har generaldirektören prövat ärendet, omprövar nämnden beslutet. Av det totala antalet ärenden begärs omprövning i ca tre procent. I dessa fall får ärendet en ny fullständig prövning. Av de 290 omprövningsfall som Brottsoffermyndigheten hade år 1997 resulterade endast 20 (6,9 procent) i att myndigheten ändrade sitt beslut med hänvisning till att den tidigare bedömningen var felaktig. I 16 fall (5,5 procent) ändrades det tidigare beslutet på grund av att nya omständigheter anförts.

Det är inte ovanligt att sökanden har allmän rättshjälp och biträds av en advokat eller annan jurist. Det förekommer även att en sökande som inte har beviljats rättshjälp anlitar juridiskt ombud eller ordnar med utredning i ärendet. I regel får sökanden själv svara för sådana kostnader. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter kan dock Brottsoffermyndigheten bestämma att kostnaderna för biträde eller utredning skall ersättas av allmänna medel. Kostnadsersättning brukar regelmässigt betalas om Brottsoffermyndigheten begärt in utredning. Det förekommer också att ersättning för biträdeskostnader beviljas i fall där arvodet annars skulle ta en väsentlig del av brottsskadeersättningen i anspråk. Prövningen av brottsskadeärenden behandlas närmare i avsnitt 6.

En ansökan om brottsskadeersättning skall göras inom två år från det att brottet begicks. Om det finns särskilda skäl, kan en ansökan dock prövas även om den inkommit senare. Ansökan skall göras på en särskild blankett. För att en ansökan skall prövas krävs vidare att brottet har anmälts till åklagare eller polismyndighet eller att sökanden kan ge ett godtagbart skäl till varför så inte skett. Ansökningstiden behandlas närmare i avsnitt 7.

Om brottsskadeersättning betalas ut, träder staten in i den skadelidandes rätt till skadestånd. Staten har således en möjlighet att regressvis kräva tillbaka utbetald brottsskadeersättning från den som har vållat skadan. Brottsoffermyndigheten, som företräder staten i fråga om sådana fordringar, bedriver en aktiv regressverksamhet.

5.1 Framväxten av skadeståndslagens medvållanderegler

Tiden före år 1975

Sedan gammalt har gällt att skadestånd kan jämkas på grund av medverkan genom vållande på den skadelidandes sida. I 1864 års strafflag fanns en jämningsregel enligt vilken skadestånd vid medvållande kunde jämkas efter vad som var skäligt. Vid prövningen hade i praktiken graden av skuld på den skadevållandes och den skadelidandes sida den avgörande betydelsen. Jämningsregeln, som var tillämplig både vid personskada och vid egendomsskada, fördes med vissa mindre språkliga ändringar över till skadeståndslagen. Regeln utvecklades vid en tid då rättvisa och billighet ansågs kräva att de ekonomiska följderna av en skada skulle bäras av alla dem som uppsåtligen eller av oaktsamhet hade skuld till skadan, den skadelidande inbegripen. Senare kom även andra argument att anföras till stöd för reglerna om jämkning. Det gjordes gällande att en möjlighet till jämkning på grund av medvållande var värdefull från preventionssynpunkt, dvs. att enskilda personer till följd av jämningsrisken skulle vara försiktigare och att skador därmed skulle kunna undvikas. Vidare ansågs medvållanderegler ha vissa fördelar från rättsystematisk och rättsteknisk synpunkt. Medvållanderegler försvarades också med hänvisning till det som brukar kallas det allmänna rättsmedvetandet.

Ändringarna år 1975

I förarbetena till 1975 års ändringar i skadeståndslagen anlades ett annat synsätt. Enligt detta synsätt borde skadeståndsreglerna vara utformade så att de tillgodosåg socialt motiverade ersättningsbehov samtidigt som de ledde till en samhällsekonomiskt rationell fördelning av de förluster som uppkom genom skadefall (prop. 1975:12 s. 131). Detta nya synsätt hade växt fram under slutet av 1960-talet och 1970-talets första hälft (se t.ex. prop. 1968:25 s. 110 f., prop. 1972:5 s. 83, SOU 1974:87 s. 175, NJA 1971 s. 44, NJA 1972 s. 81, NJA 1973 s. 118, NJA 1974 s. 359).

För personskadornas del ansågs att en tillämpning av de dåvarande medvållanderegler fick konsekvenser som inte var förenliga med det nya betraktelsesättet. Det ansågs från sociala och humanitära synpunkter inte rimligt att den som drabbades av en skada skulle bli lidande för all framtid av en tillfällig oaktsamhet (prop. 1975:12 s. 131). Vad beträffar fördelningen av de förluster som uppkom genom skadefall menade departementschefen att tillgängliga ekonomiska resurser utnyttjades bäst om skaderiskerna i samhället slogs ut på så många händer som möjligt. Om fullt skadestånd utgick skulle det, enligt departementschefen, ofta leda till en acceptabel riskspridning eftersom skadeståndet i de flesta fall skulle täckas av en ansvarsförsäkring; en jämkning av skadestånd på grund av medvållande torde däremot i de flesta fall medföra att skadan delvis skulle komma att stanna på den skadelidande.

Vid denna tidpunkt ansågs argumentet att möjligheterna till jämkning var av betydelse från preventionssynpunkt ha spelat ut sin roll såvitt avsåg personskador. Vidare ansågs de rättssystematiska och rättstekniska synpunkter som tidigare anförts till stöd för jämkning, liksom hänvisningen till det allmänna rättsmedvetandet, sakna nämnvärd tyngd.

När det gällde sakskador och rena förmögenhetsskador ansåg departementschefen att en tillämpning av dåvarande jämkningsprinciper vid medvållande inte var förenad med lika stora nackdelar. Sociala och humanitära synpunkter ansågs inte med samma styrka tala för en begränsning av jämkningsmöjligheterna. På sakskaområdet fanns enligt departementschefen goda möjligheter för den enskilde att skaffa sig ett försäkringsskydd till rimliga kostnader. Enligt departementschefen borde man därför inte överväga några mer ingripande förändringar för sakskador och rena förmögenhetsskador (prop. 1975:12 s. 131 f.).

Mot denna bakgrund infördes den 1 januari 1975 nya regler om jämkning vid medvållande i 6 kap. 1 § skadeståndslagen. Enligt dessa begränsades möjligheterna att jämka skadestånd vid personskada väsentligt, medan möjligheterna att jämka skadestånd vid sakskada och ren förmögenhetsskada bibehölls i stort sett oförändrade. Sverige fick härigenom medvållanderegler som från ett internationellt perspektiv måste betraktas som mycket generösa mot dem som drabbats av en personskada.

Diskussion om gällande medvållanderegler

Utformningen av 6 kap. 1 § skadeståndslagen aktualiserades på nytt med anledning av ett motionsyrkande vid riksdagsbehandlingen av prop. 1990/91:197 om produktansvar (mot. 1991/92:L2). Motionären yrkade att bestämmelsen skulle ändras så att personskador skulle regleras på samma sätt som sakskador och rena förmögenhetsskador. Riksdagen avlog yrkandet (bet. 1991/92:LU14 s. 13, rskr. 1991/92:78), men utskottets uttalanden fick till följd att skadeståndslagens regler om medvållande vid personskada togs upp i proposition 1993/94:88 om ändring i lagen (1973:1199) om ersättning från den internationella oljeskadefonden, m.m. I propositionen redovisades en hearing som Justitiedepartementet höll i oktober 1993. Vad som framkom vid hearingen gav enligt regeringen inte anledning att anta att det skulle finnas något praktiskt behov av att ändra skadeståndslagens regler om medvållande vid personskada. Denna ståndpunkt godtogs av riksdagen (bet. 1993/94:LU27 s. 5). Kommittén om ideell skada har också behandlat skadeståndslagens regler om medvållande vid personskada utan att finna anledning att föreslå någon ändring (SOU 1995:33 s. 403).

5.2 Nuvarande jämkningsregler i brottsskadelagen

5.2.1 Jämkning enligt 9 § första stycket

Av 9 § första stycket brottsskadelagen framgår att 6 kap 1 § skadeståndslagen skall tillämpas i fråga om jämkning av brottsskadeersättning på grund av medverkan genom vållande på den skadelidandes sida.

Enligt 6 kap. 1 § första stycket skadeståndslagen kan skadestånd på grund av personskada jämkas, om den skadelidande själv uppsåtligt eller genom grov vårdslöshet medverkat till skadan. Har en förare av motordrivet fordon som har gjort sig skyldig till trafikonykterhetsbrott skadats, kan dock skadeståndet jämkas vid varje vårdslöshet från förarens sida. Om skadan har lett till döden jämkas skadeståndet till efterlevande endast om den avlidne uppsåtligt har medverkat till dödsfallet, dvs. i praktiken vid självmord.

Att den skadelidande uppsåtligt medverkar till skada på sig själv torde tillhöra ovanligheterna. I sådana fall finns det ofta ett samtycke till skadan. Ett samtycke kan medföra att den skadevållande handlingen inte medför skadeståndsskyldighet. Det gäller dock inte när någon går med på att tillfogas svårare kroppsskada. Samtycket kan då i stället få betydelse som jämningsgrund.

För att en vårdslöshet skall betecknas som grov krävs att den är av mycket allvarligt slag. Endast när den skadelidandes handling vittnar om en betydande hänsynslöshet eller nonchalans, som medfört en avsevärd risk även för andra än honom själv, eller när han visar uppenbar likgiltighet för sitt eget liv eller sin hälsa kan det bli aktuellt att jämka skadeståndet på denna grund. Handlingar av barn och psykiskt störda torde praktiskt taget aldrig vara att betrakta som grovt vårdslösa. Möjligheten att jämka skadeståndet vid grovt vårdslös medverkan från den skadelidande innebär inte att jämkning ovillkorligen måste ske i ett sådant fall. I varje särskild situation måste prövas om det är skäligt att jämkning sker. Jämkningsmöjligheten vid grovt vårdslös medverkan från den skadelidande anses ha mycket begränsad praktisk betydelse (prop. 1975:12 s. 133 och 173).

Jämkningsreglerna för personskada gäller i princip också för kränkingsersättning, dvs. ersättning för lidande som någon tillfogats genom brott mot den personliga friheten eller liknande. Kommittén om ideell skada uttalade dock i betänkandet *Ersättning för kränkning genom brott* att det inte finns något utrymme för jämkning av sådan ersättning (SOU 1992:84 s. 263).

Vad beträffar sakskada och ren förmögenhetsskada kan skadeståndet enligt 6 kap. 1 § andra stycket skadeståndslagen jämkas även om vållande på den skadelidandes sida har medverkat till skadan genom vårdslöshet. Jämkningsreglerna kan alltså ske även vid vårdslöshet som inte är grov.

Såväl vid personskada som vid sakskada och ren förmögenhetsskada skall jämkning ske efter vad som är skäligt med hänsyn till graden av vållande på ömse sidor och omständigheterna i övrigt.

5.2.2 Jämkningsreglerna enligt 9 § andra stycket

Brottsskadeersättning har inte bara en social funktion utan skall också ses i ett kriminalpolitiskt sammanhang. Staten har ett ansvar för att skydda medborgarna mot brott och när brottsoffret inte kan få ersättning för sina brottsskador av gärningsmannen träder staten in och garanterar viss ersättning. Det är därför rimligt att den som själv har deltagit i brottslig eller på annat sätt klandervärd verksamhet får finna sig i en viss reduktion

av ersättningen, även om hans beteende inte skulle föranleda jämkning enligt skadeståndslagens medvållanderegler. Detsamma gäller om den skadelidande medvetet har provocerat skadevållaren men inte kan anses ha varit grovt vårdslös. Ett annat exempel är att den skadelidande gett sig i lag med okända personer under sådana förhållanden som typiskt innebär en risk för att skadas genom brott (jfr prop. 1977/78:126 s. 24 f., 100 f., 109).

Av sådana skäl finns i brottsskadelagen längre gående jämningsmöjligheter än vad som gäller enligt 6 kap. 1 § skadeståndslagen. Sålunda föreskrivs i 9 § andra stycket brottsskadelagen att brottsskadeersättning kan sättas ned eller helt falla bort, om det finns *särskilda skäl* med hänsyn till att den skadelidande genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet ökat skaderisken. Vid sakskada eller ren förmögenhetsskada kan ersättningen också sättas ned eller falla bort, om det finns särskilda skäl med hänsyn till att den skadelidande genom underlåtenhet att vidta sedvanliga försiktighetsåtgärder uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken.

Brottsskadeersättning kan alltså jämkas med stöd av denna bestämmelse i brottsskadelagen, inte bara vid sakskada och ren förmögenhetsskada utan även vid personskada, redan om den skadelidande medverkat till skadan genom oaktsamhet som inte är grov. Jämkning kan ske också i vissa fall då medvållande i egentlig mening inte föreligger.

Reglerna i 9 § andra stycket om jämkning vid personskada är tillämpliga även vid kränkning. Jämkning av kränkningersättning torde dock inte förekomma särskilt ofta, eftersom ett sådant uppträdande som ökar skaderisken normalt direkt påverkar graden av kränkning. Man kan emellertid tänka sig fall där det riskökande uppträdandet inte påverkar graden av kränkning men ändå motiverar att jämkning sker.

5.2.3 Brottsoffermyndighetens praxis

Jämningsbestämmelsen i 6 kap. 1 § skadeståndslagen tillämpas mycket sällan av Brottsoffermyndigheten. Jämkning av brottsskadeersättning sker i stället med stöd av 9 § andra stycket brottsskadelagen. Även bestämmelsen i 9 § andra stycket har dock tillämpats i begränsad omfattning. Under år 1997 jämkades ersättningen vid personskada i 35 av 4 474 ärenden. Vid sakskada och ren förmögenhetsskada jämkades ersättningen oftare.

I de fall Brottsoffermyndigheten jämkar brottsskadeersättning vid personskada är anledningen i flertalet fall att den skadelidande uppträtt provocerande. Det är oftast fråga om ömsesidig misshandel av inte alltför allvarligt slag. Jämkning förekommer också i fall av uppgörelser i kriminella kretsar i samband med narkotikahandel och liknande. Har den skadelidande drabbats av en bestående skada med en invaliditetsgrad överstigande tio procent, brukar dock ersättningen av sociala skäl ändå inte jämkas. Av samma skäl brukar inte heller ersättning till dödsbo och efterlevande jämkas. När myndigheten jämkar brottsskadeersättning är det dessutom bara den ideella ersättningen som jämkas och inte den ekonomiska ersättningen, dvs. ersättning för inkomstförlust och kost-

nader. I de fall jämkning förekommer sätts ersättningen vanligen ned till hälften och inte till andra kvotdelar. I jämkningsfallen är omständigheterna i regel sådana att det inte kommer i fråga att lämna ersättning för kränkning. Jämkning av sådan ersättning har förekommit endast undantagsvis.

Flertalet fall av jämkning av brottsskadeersättning för sakskada gäller tillgrepp av bilar där tändningsnyckeln suttit i låset eller funnits på någon annan plats i bilen. När egendom stulits ur en olåst bil jämkas ersättningen efter omständigheterna med 50–100 procent. Pengar som stjäls i en bostad ersätts intill det belopp som det anses försvarligt att förvara hemma. Stränga krav ställs på affärer och andra företag i fråga om tillsyn av kontanter och värdehandlingar. Brottsoffermyndigheten har jämkat ersättningen till företag som inte försett dörrar med tillfredsställande låsanordningar och därigenom ökat risken för skada. I dessa fall hämtas ledning från de säkerhetsföreskrifter som gäller enligt försäkringsbolagens villkor, t.ex. i fråga om förvaring av stöldbegärlig egendom, om stöldskydd på bilar och om låsning av dörrar och fönster.

5.3 Europakonventionen om ersättning till offer för våldsbrott

Europakonventionen om ersättning till offer för våldsbrott ratificerades av Sverige den 30 september 1988. Konventionen återges i promemorian.

Artikel 8 i konventionen behandlar jämkning på grund av den skadelidandes beteende i samband med brottet. Enligt konventionen kan ersättningen sättas ned eller helt falla bort med anledning av offrets uppträdande före, under eller efter brottet. Jämkning kan också ske med anledning av offrets uppträdande i förhållande till den uppkomna skadan. Vidare kan ersättningen sättas ned eller helt falla bort med anledning av offrets inblandning i organiserad brottslighet eller medlemskap i en organisation som ägnar sig åt våldsbrott. Slutligen kan ersättningen sättas ned eller helt falla bort om beslutet om ersättning annars skulle stå i strid med det allmänna rättsmedvetandet eller ”ordre public” .

5.4.1 Personskada

Regeringens förslag: Kravet att det skall finnas särskilda skäl för att brottsskadeersättning skall kunna jämkas när den skadelidande uppsåtligt eller av oaktsamhet har ökat skaderisken tas bort och ersätts av en regel om en allmän skälighetsbedömning. Ändringen innebär att jämkning vid personskada kan ske i något större utsträckning än enligt nuvarande praxis.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS)* tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget i sak. Enligt ROKS kan förslaget leda till orimliga konsekvenser för kvinnor. ROKS menar att det i samhället finns en utbredd uppfattning att kvinnor provocerar män till att utsätta dem för vålds- och sexualbrott, varför de utökade jämningsmöjligheterna kan drabba utsatta kvinnor särskilt hårt.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått tillämpas 9 § andra stycket brottsskadelagen så att brottsskadeersättning vid personskada jämkas i mycket begränsad utsträckning. Det finns också fall där det uppfattats som stötande med hänsyn till den skadelidandes uppträdande i samband med brottet att staten betalat ut full brottsskadeersättning och inte låtit denna bli jämkad. Som ett exempel kan nämnas att en person, som deltog i ett slagsmål där båda var beväpnade med kniv, fick full ersättning för ideell skada med hänsyn till att han ådrog sig svåra skador. Ett annat exempel är ett fall där en person, som först angripit en annan person genom att bl.a. sparka omkull och bulta dennes huvud mot väggen, därefter misshandlades med knytnävsslag och fick full brottsskadeersättning för ideell skada.

Vid tillkomsten av brottsskadelagen ansågs jämningsregeln i 9 § andra stycket innebära en avsevärd utvidgning av jämningsmöjligheterna vid personskada i förhållande till vad som gäller enligt skadeståndslagen. Regelns språkliga utformning ger också ett väsentligt större utrymme för jämkning än skadeståndslagen. Att jämkning ändå sker i så begränsad utsträckning beror troligen på att man i förarbetena till brottsskadelagen förutsatte att sociala och humanitära synpunkter skulle få stort genomslag även i fråga om brottsskadeersättning. Det var enligt förarbetena inte meningen att den som utsatts för ett brott skulle under hela sitt liv bli ekonomiskt lidande av att han genom en tillfällig oaktsamhet satt sig i en sådan situation att han åsamkats skada genom brott (prop. 1977/78:126 s. 25). Brottsoffermyndigheten och den tidigare Brottskadenämnden verkar dock ha varit mer restriktiva vid tillämpningen av 9 § andra stycket än som krävts för att undvika resultat som inte kan anses socialt eller humanitärt acceptabla.

Att Brottsoffermyndigheten och tidigare Brottskadenämnden varit så restriktiva med att ta tillvara jämningsmöjligheterna i 9 § andra stycket brottsskadelagen innebär att de kriminalpolitiska aspekterna på brotts-

skadeersättning kommit alltför mycket i bakgrunden. Med en jämningsregel som ger utrymme för en mer nyanserad bedömning skulle dessa aspekter kunna beaktas i större utsträckning samtidigt som man skulle kunna undgå resultat som kan uppfattas som stötande. Enligt regeringen bör därför lagen ändras så att den ger möjlighet till att jämka ersättning för personskador i något större omfattning än som sker i dag.

Enligt nuvarande praxis jämkas ersättning för personskada endast vid lindrigare skador och då endast den del av ersättningen som avser den ideella skadan. Eftersom ersättning för ideell skada typiskt sett inte är av avgörande betydelse för den skadelidandes vård och försörjning, framstår det normalt som rimligt att ersättningen för ideell skada jämkas när den skadelidande uppsåtligen eller av oaktsamhet ökat skaderisken. Det gäller även i fall där skadorna är av allvarligare slag. Vidare kan det inte anses befogat att i alla lägen underlåta jämkning av ersättning för ekonomisk skada. I de fall där personskadan är av mindre allvarligt slag torde ersättningen för den ekonomiska skadan normalt inte påverka den skadelidandes möjligheter till vård och inte heller hans framtida försörjningsmöjligheter. När den skadelidande uppsåtligen eller av oaktsamhet ökat skaderisken kan det därför vara motiverat att ersättningen för ekonomisk skada jämkas, om personskadan är mindre allvarlig. I fall av allvarlig personskada finns dock anledning att även i fortsättningen ersätta den ekonomiska förlusten fullt ut.

Jämkningsregel bör självfallet även i fortsättningen ske på ett sådant sätt att det inte uppkommer från social och humanitär synpunkt oacceptabla resultat. För att man skall undvika sådana resultat bör jämkning inte ske av ersättning som är av väsentlig betydelse för den skadelidandes vård och framtida försörjningsmöjligheter. I andra fall bör jämningsfrågan kunna prövas mer förutsättningslöst. Jämkningsregel bör således ske i flera fall där jämkning i dag inte sker.

Att jämkning bör ske i större utsträckning än enligt nuvarande praxis bör komma till uttryck genom att kravet att det skall föreligga särskilda skäl för att brottsskadeersättning skall kunna jämkas tas bort och ersätts av ett allmänt skälighetsrekvisit. Jämkningsregel bör kunna ske när den skadelidande genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet ökat skaderisken, om det i det enskilda fallet är skäligt.

Med anledning av de synpunkter som ROKS framfört, nämligen att förslaget skulle kunna leda till orimliga konsekvenser för kvinnor som utsatts för vålds- och sexualbrott av män, vill vi framhålla att det aldrig lär kunna anses skäligt att jämkning sker vid sexualbrott. I sådana fall när män utsätter kvinnor för allvarliga våldsbrott lär det knappast heller kunna anses skäligt att jämka ersättningen.

Regeringens förslag: Även i fråga om sakskada och ren förmögenhetsskada tas kravet på särskilda skäl för jämkning av brottskadeersättning bort och ersätts av en regel om en allmän skälighetsbedömning. Därigenom kommer bestämmelsen att stämma överens med nuvarande rättstillämpning.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS)* tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot det.

Skälen för regeringens förslag: Med hänsyn till de kriminalpolitiska aspekter som kan läggas på brottskadeersättningen bör det även beträffande sakskada och ren förmögenhetsskada vara möjligt att i större utsträckning än enligt skadeståndslagen jämka ersättningen på grund av den skadelidandes beteende. När det gäller dessa skadetyper måste preventionshänsyn beaktas. Aktsamheten om den egna egendomen är en viktig skadeförebyggande faktor.

Vid sakskada och ren förmögenhetsskada talar inte sociala synpunkter med samma styrka som vid personskada för en begränsning av jämningsmöjligheten. Även i dessa fall bör dock jämkning ske med viss försiktighet, så att inte en tillfällig oaktsamhet får ödesdigra konsekvenser för den skadelidande. I förarbetena till brottskadelagen nämns som exempel på ett sådant fall, att någon i knappa ekonomiska omständigheter har berövats sparade medel eller annan egendom som han behöver för sin försörjning (prop. 1977/78:126 s. 15).

Av Brottsoffermyndighetens praxis framgår att jämkning vid sakskada och ren förmögenhetsskada sker i relativt stor utsträckning. Stränga krav ställs på aktsamhet. Enligt regeringen finns ingen anledning att eftersträva en skärpt tillämpning för att ytterligare beakta de kriminalpolitiska aspekterna eller för att undvika stötande resultat. I de fall där den skadelidande uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken jämkas regelmässigt ersättningen, om inte den skadelidandes försörjningsmöjligheter äventyras. Praxis stämmer således väl överens med den ordning som har föreslagits beträffande personskada.

För att uppnå en bättre överensstämmelse mellan lagtexten och nuvarande praxis bör kravet på att det skall föreligga särskilda skäl för jämkning tas bort och ersättas av ett allmänt skälighetsrekvisit. Om den skadelidande genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt eller genom underlåtenhet att vidta sedvanliga försiktighetsåtgärder uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken, bör således jämkning kunna ske om det i det enskilda fallet framstår som skäligt. Vad gäller ROKS invändningar hänvisas till föregående avsnitt.

6.1 Brottskadeersättning och rätten till domstolsprövning

Ärenden om brottsskadeersättning prövas av Brottsoffermyndigheten. Myndigheten bildades den 1 juli 1994 genom att den dåvarande Brottsskadenämnden tillfördes ytterligare uppgifter och omorganiserades. Myndighetens övergripande uppgift är att främja brottsoffers rättigheter, behov och intressen. Inom ramen för denna uppgift skall myndigheten, utöver att pröva brottsskadeärenden, pröva frågor om bidrag från brottsofferfonden, informera om möjligheterna till brottsskadeersättning och till bidrag från brottsofferfonden samt företräda staten i fråga om återkrav av brottsskadeersättning från skadevällaren.

För sådana brottsskadeärenden som är av principiell betydelse eller annars är av större vikt finns hos Brottsoffermyndigheten en särskild nämnd. Nämnden, som utses av regeringen, består av en ordförande, två vice ordförande och tre andra ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena skall vara lagfarna och erfarna i domarvärv. Tre till fem procent av ärendena avgörs av nämnden. Svårbedömda ärenden och ärenden som avser större belopp avgörs av generaldirektören, om de inte avgörs av nämnden.

Enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller att var och en, vid prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Sedan den 1 januari 1995 gäller konventionen som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Artikel 6.1 i Europakonventionen gäller vid prövning av civila rättigheter och skyldigheter. För att artikeln skall vara tillämplig krävs att det föreligger en verklig tvist mellan en enskild person och någon annan person eller myndighet. Den tvist som föreligger måste vara "reell" och "seriös". Vidare krävs att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten. Det krävs emellertid inte att den som gör gällande en rättighet faktiskt har ett välgrundat anspråk, utan det är tillräckligt att han på "rimliga" grunder kan göra gällande att han har en sådan rättighet. Dessutom krävs alltså att rättigheten eller skyldigheten är civil.

Anspråk på brottsskadeersättning är enligt svensk rätt inte att betrakta som ett civilrättsligt anspråk utan ett anspråk av offentligrättslig natur. Hur en rättighet klassificeras enligt inhemsk rätt har dock inte avgörande betydelse vid tolkningen av artikel 6.1 i Europakonventionen.

Vid tiden för Sveriges anslutning till Europakonventionen år 1952 förutsattes att uttrycket civila rättigheter och skyldigheter syftade på sådant som traditionellt brukar räknas till civilrätten (prop. 1951:165 s. 12). Europadomstolen har emellertid senare i ett stort antal fall ansett

att även tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten som rör förhållandet mellan enskilda personer och det allmänna gäller civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen.

Den 1 juli 1997 meddelade Europadomstolen dom i målet Rolf Gustafson mot Sverige (*MR 73/1994*). Målet gällde om artikel 6.1 i Europakonventionen var tillämplig i en tvist om rätt till brottsskadeersättning samt i så fall om prövningen hos den tidigare Brottsskadenämnden uppfyllde kraven i artikeln. Rolf Gustafson hade fått en skadeståndstalan ogillad i en brottmålsrättegång därför att åtalet, som avsåg människorov och grov utpressning, inte kunnat styrkas. Han begärde ändå brottsskadeersättning och vidhöll påståendet att han varit utsatt för de brott som omfattades av åtalet. Brottsskadenämnden avslog dock hans begäran på den grunden att det inte var visat att han skadats till följd av brott.

I sina klagomål till Europadomstolen gjorde Rolf Gustafson gällande brott mot artikel 6.1 i konventionen, eftersom han inte haft möjlighet att få sitt anspråk på brottsskadeersättning prövat av svensk domstol.

I sin dom konstaterade Europadomstolen att rätten till brottsskadeersättning är en civil rättighet som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6.1 och att det inte med säkerhet kunde sägas att den aktuella tvisten inte var reell och seriös. Europadomstolen fann dock att Brottsskadenämndens prövning i ärendet uppfyllde kraven enligt artikel 6.1. När det gällde proceduren inför Brottsskadenämnden hade visserligen ingen muntlig förhandling hållits, men Europadomstolen konstaterade att Rolf Gustafson inte hade begärt någon förhandling. Europadomstolen fann enhälligt att det inte förelåg något brott mot artikeln.

6.2 Brottsoffermyndighetens prövning och rätten till domstolsprövning

Regeringens bedömning: Brottsoffermyndighetens prövning av ärenden om brottsskadeersättning tillgodoser rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen, om prövningen utförs av myndighetens nämnd. Utförs prövningen av generaldirektören eller en annan tjänsteman tillgodoses däremot inte denna rätt.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalar sig i denna fråga instämmer i eller har inget att erinra mot den bedömning som görs i promemorian.

Kraven enligt artikel 6.1 i Europakonventionen

Att artikel 6.1 i Europakonventionen är tillämplig innebär bl.a. att den som gör gällande en rättighet är berättigad till en prövning av en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Av Europadomstolens praxis framgår att det för bedömningen av om ett organ är att betrakta som en *domstol* saknar betydelse hur det är klassificerat enligt den nationella lagen. Det avgörande är dess funktion. De krav som ställs för att ett organ skall betraktas som en domstol är att det har en i lag grundad befogenhet att avgöra ärenden inom sitt kompetensområde, att avgörandena är bindande för parterna och att förfarandet styrs av bestämda regler (se t.ex. *Campbell och Fell mot Storbritannien*, dom 1984-06-26, Ser. A Vol. 80, § 76 och *Sramek mot Österrike*, dom 1984-10-22, Ser. A Vol. 84, § 36).

Att domstolen skall vara *oavhängig* innebär att den skall vara självständig i förhållande till regering, myndigheter och parterna i målet. Det är inte tillräckligt att den nationella lagen föreskriver att den skall vara självständig. För att domstolen skall betraktas som självständig måste man också kunna konstatera att den faktiskt är självständig när den utövar sin funktion. Vid bedömningen av om en domstol är oavhängig beaktas hur ledamöterna utses och för hur lång tid, om det finns garantier mot påverkan utifrån samt om organet utåt ger ett intryck av att vara självständigt (se *Campbell och Fell mot Storbritannien*, § 78).

Vad gäller kravet på *opartiskhet* har Europadomstolen urskilt två element, nämligen dels kravet att varje domare faktiskt skall döma opartiskt, dels kravet att det för en objektiv bedömare inte får finnas några legitima tvivel om domstolens opartiskhet (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 1997 s. 152). Vid bedömningen av om kravet på objektiv opartiskhet är uppfyllt har domstolens sammansättning varit av avgörande betydelse (se t.ex. *Holm mot Sverige*, dom 1993-11-25, Ser. A Vol. 279, §§ 30–33).

Kravet att domstolen skall ha *upprättats enligt lag* syftar till att ge skydd mot tillskapande av extraordinära domstolar för särskilda tvister eller i akuta krislägen.

I det ovan behandlade målet Rolf Gustafson mot Sverige hade Europadomstolen inget att invända mot den dåvarande Brottskadenämndens opartiskhet och oavhängighet. I sin dom nöjde sig dock Europadomstolen med att konstatera att dessa förhållanden inte hade ifrågasatts av Rolf Gustafson (§ 46). Brottskadenämnden bestod på sin tid av ordförande och vice ordförande samt tre andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden skulle vara lagfarna och erfarna i domarvärv. Brottskadenämnden var beslutsför med fyra ledamöter.

Kraven för att betraktas som domstol

Brottsoffermyndighetens befogenhet att avgöra ärenden om brottsskadeersättning är fastlagd i brottsskadelagen. Avgörandena är bindande för parterna. Förfarandet vid prövningen bestäms av reglerna i förvaltnings-

lagen (1986:223). Såvitt avser prövning av ärenden om brottsskadeersättning torde således Brottsoffermyndigheten uppfylla de krav som ställs för att den skall betraktas som en domstol enligt Europakonventionen. Den omständigheten att myndigheten har flera funktioner utesluter inte att myndigheten är att betrakta som en domstol vid utövandet av någon av dessa (Jfr *H mot Belgien*, dom 1987-11-27, Ser. A Vol. 117, § 50).

Kravet på oavhängighet

Avgörande för om Brottsoffermyndigheten uppfyller kravet på oavhängighet är beslutsfattarnas självständighet, förekomsten av garantier mot påverkan utifrån och det intryck myndigheten ger av att vara självständig.

Andra tjänstemän än generaldirektören som hos Brottsoffermyndigheten prövar brottsskadeärenden är anställda av myndigheten och har vanliga anställningsavtal. En överordnad tjänsteman kan ta över ett ärende eller ge instruktioner om hur det skall avgöras. Tjänstemännen har således inte någon oberoende ställning i förhållande till myndigheten och torde därför inte uppfylla de krav som ställs på självständighet hos beslutsfattarna.

Generaldirektören har vid avgörande av enskilda ärenden en i hög grad oberoende ställning i förhållande till regeringen. Det framgår inte minst av att det i 11 kap. 7 § regeringsformen föreskrivs att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild. Vid en prövning enligt Europakonventionen kan dock den omständigheten att generaldirektören är chef för ett organ som från ett helhetsperspektiv främst uppfattas som en administrativ myndighet få betydelse. I den egenskapen lyder generaldirektören under regeringen. Det är möjligt att detta kan medföra att Europadomstolen skulle kunna komma fram till att generaldirektören inte intar en tillräckligt självständig ställning.

Frågan är då om oavhängighetskravet kan anses uppfyllt när prövningen görs av Brottsoffermyndighetens nämnd. Denna nämnd har i stort sett samma utformning som den tidigare Brottsskadenämnden. Nämnden består av sex ledamöter. Ordföranden och de vice ordförandena skall vara lagfarna och erfarna i domarvärv. Ledamöterna förordnas av regeringen för en begränsad tid. Någon bestämmelse som garanterar att ledamöter inte entledigas under förordnandetiden finns inte. Ett entledigande torde dock i praktiken inte komma i fråga annat än på begäran av den förordnade. Avsaknaden av en bestämmelse som garanterar att ledamöter inte entledigas under förordnandetiden torde inte i sig kunna betraktas som ett hot mot ledamöternas självständighet när dessa prövar ärenden om brottsskadeersättning (jfr *Campbell och Fell mot Storbritannien*, § 80). Nämndens ledamöter måste därför anses uppfylla kravet på självständighet.

Vad därefter beträffar frågan om Brottsoffermyndigheten utåt ger ett självständigt intryck i de fall nämnden prövar ärenden om brottsskadeersättning kan först konstateras att nämnden är etablerad i lag och att dess ledamöter utses av regeringen. Vidare har nämnden en fristående ställning

inom myndigheten. I förhållande till nämnden fungerar den övriga myndigheten närmast som ett kansli.

Det måste dock även övervägas om intrycket av självständighet påverkas av att Brottsoffermyndigheten också har andra funktioner än att pröva ärenden om brottsskadeersättning. Att ett organ har ett flertal funktioner torde inte i sig innebära att det inte uppfyller kravet på oavhängighet. Däremot kan de andra funktionerna vara av sådan art att de kan medföra att intrycket av organets självständighet blir svagare (*Campbell och Fell mot Storbritannien*, § 81). Detta är dock knappast någon risk när det gäller de funktioner som Brottsoffermyndigheten har vid sidan om att pröva ärenden om brottsskadeersättning.

När nämnden prövar ärenden om brottsskadeersättning för myndighetens räkning torde alltså Brottsoffermyndigheten även utåt ge ett intryck av att vara självständig.

Mot bakgrund av det anförda får Brottsoffermyndigheten anses uppfylla Europakonventionens krav på oavhängighet i de fall nämnden prövar ärenden om brottsskadeersättning. Däremot uppfylls knappast Europakonventionens krav när prövningen görs av en tjänsteman. Det gäller möjligen även för generaldirektörens ärendeprövning.

Kravet på opartiskhet

Vad därefter beträffar kravet på opartiskhet finns här endast anledning att bedöma myndighetens opartiskhet när nämnden prövar ärenden.

Nämnden består för närvarande av en ordförande och två vice ordförande vilka är domare, en professor i försäkringsrätt samt två riksdagsmän. Riksdagsmännen har till främsta uppgift att garantera allmänhetens insyn i verksamheten. För varje ledamot utom ordföranden skall finnas en ersättare. För närvarande finns fyra ersättare: en domare, en försäkringsjurist och två riksdagsmän. Nämnden är beslutsför med fyra ledamöter. Av dessa skall ordföranden eller en av vice ordförandena samt två andra ledamöter eller ersättare för dem vara närvarande. Nämndens sammansättning kan knappast föranleda några tvivel om Brottsoffermyndighetens opartiskhet när nämnden prövar ärenden om brottsskadeersättning.

Kravet på att vara upprättad enligt lag

Det finns inte som för vissa domstolsliknande nämnder någon särskild lag om Brottsoffermyndigheten som reglerar dess uppgifter, dess sammansättning vid prövning av ärenden eller förfarandet vid prövningen. Däremot föreskrivs i brottsskadelagen att ärenden om brottsskadeersättning skall prövas av Brottsoffermyndigheten. Det föreskrivs vidare att Brottsoffermyndighetens nämnd skall finnas. Förfarandet vid prövningen regleras också i lag, nämligen förvaltningslagen. Vidare får riksdagen anses ha tagit ställning till frågan om inrättandet av en Brottsoffermyndighet vid behandlingen av prop. 1993/94:143. Med hänsyn härtill och då syftet med kravet att en domstol skall ha upprättats enligt lag är att ge skydd mot tillskapande av extraordinära domstolar för

särskilda tvister eller i akuta krislägen, finns inte anledning till annan bedömning än att Brottsoffermyndigheten kan betraktas som upprättad enligt lag i den mening som avses i Europakonventionen. Prop. 1998/99:41

6.3 Nya regler om omprövning

Regeringens förslag: En särskild omprövningsregel för avgöranden i brottsskadeärenden införs i brottsskadelagen. Till skillnad från vad som gäller enligt förvaltningslagen skall Brottsoffermyndigheten vara skyldig att ändra ett beslut även om det inte är uppenbart oriktigt och även om det inte kan göras snabbt och enkelt.

Dessutom skall beslut som fattats av en tjänsteman omprövas av Brottsoffermyndighetens nämnd, om sökanden begär det. Omprövning skall dock inte behöva göras i nämnden, om det är uppenbart att beslutet skall ändras i enlighet med sökandens begäran. Nämnden skall vidare ha möjlighet att direkt pröva även sådana ärenden om brottsskadeersättning som inte är av principiell betydelse eller annars av större vikt.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorian innehåller dock inget förslag om att omprövning i nämnden kan avvaras om det är uppenbart att beslutet skall ändras i enlighet med sökandens begäran.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser som yttrar sig i denna del, utom *Brottsoffermyndigheten*, instämmer i promemorians förslag eller har inget att erinra mot det. Brottsoffermyndigheten ifrågasätter endast det absoluta krav på nämndprövning om sökanden begär det som skulle bli följden av promemorians förslag. Enligt myndigheten är det onödigt och tungrott med omprövning i nämnden om det är uppenbart att beslutet skall ändras i enlighet med sökandens yrkanden.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 13 § brottsskadelagen prövas endast ärenden av principiell betydelse eller som annars är av större vikt av Brottsoffermyndighetens nämnd. Bara tre till fem procent av ärendena avgörs därför i nämnden. I övrigt görs prövningen av generaldirektören eller andra tjänstemän. Någon rätt till nämndprövning finns inte, även om en begäran om detta i praktiken alltid bifalles. I enlighet med den bedömning som gjordes i förra avsnittet innebär detta att rätten till domstolsprövning i Europakonventionen ofta inte tillgodoses genom Brottsoffermyndighetens prövning. En sökande har inte heller någon möjlighet att få sin rätt till domstolsprövning tillgodosedd genom att ansöka om rättsprövning enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Det bästa sättet att tillgodose rätten till domstolsprövning är enligt regeringens mening att införa en omprövningsregel i brottsskadelagen som innebär att sökanden alltid skall kunna få en prövning av Brottsoffermyndighetens nämnd.

Förvaltningslagens omprövningsregler, som är tillämpliga på beslut fattade av Brottsoffermyndigheten, förutsätter att avgörandet är uppenbart

oriktigt för att ändring skall ske (se 27 § förvaltningslagen [1986:223]). En sådan begränsad prövning skulle sannolikt inte uppfylla kraven på rätt till domstolsprövning. Därför bör det införas en särskild omprövningsregel i brottsskadelagen, varvid det bör föreskrivas att ändring skall ske så snart beslutet är riktigt. Dessutom bör det – till skillnad från vad som gäller enligt förvaltningslagen – inte krävas att ändring kan ske snabbt och enkelt. Dessa regler om ändring bör gälla även omprövning som inte sker i nämnden. I sammanhanget kan tilläggas att förvaltningslagens omprövningsregler är föremål för översyn (se Ds 1998:42).

Som Brottsoffermyndigheten påpekar i sitt remissyttrande skulle dock en ovillkorlig rätt till nämndprövning vara en tungrodd och överflödlig omgång, om myndigheten vid en omprövningssituation finner att ansökningen skall bifallas. En ovillkorlig nämndprövning skulle dessutom i dessa situationer kunna leda till att en sökande får vänta på sin ersättning, eftersom nämnden inte sammanträder så ofta. I de fall där Brottsoffermyndigheten finner att det är uppenbart att beslutet skall ändras i enlighet med sökandens begäran bör således nämndprövning kunna avvaras. Om den sökande får vad han eller hon begär av myndigheten föreligger inte någon verklig tvist om anspråket. Ett undantag från rätten till nämndprövning i detta fall kan därför inte anses strida mot Europakonventionens krav på en rätt till domstolsprövning.

I de fall sökanden innan ärendet avgörs, t.ex. i sin ansökan, ger uttryck för att han eller hon vill att nämnden skall pröva ansökan kan det vara rationellt att nämnden direkt prövar ärendet. Därför bör det vidare öppnas en möjlighet för nämnden att direkt avgöra även sådana ärenden som inte är av principiell betydelse eller annars av större vikt.

I och för sig skulle andra lösningar än den här föreslagna vara tänkbara för att uppfylla Europakonventionens krav. Brottsoffermyndighetens nämnd skulle t.ex. kunna bli en självständig myndighet med uppgift att pröva samtliga brottsskadeärenden. Det skulle också kunna införas en rätt att överklaga Brottsoffermyndighetens beslut till domstol. Både ekonomiska och praktiska skäl talar dock mot sådana lösningar. En rätt till omprövning i nämnden gör dessutom att Brottsoffermyndigheten får behålla sitt övergripande ansvar för brottsofferfrågorna. Detta ansågs vid tillkomsten av Brottsoffermyndigheten ge förbättrade förutsättningar för överblick, samordning och utveckling av detta verksamhetsområde. Bildandet av Brottsoffermyndigheten bedömdes vidare som ett viktigt steg för att lyfta fram de kriminalpolitiskt centrala brottsofferfrågorna och därigenom ge stödet till personer som har utsatts för brott stadga och kontinuitet på såväl kort som lång sikt. Dessa överväganden gör sig minst lika starkt gällande i dag.

Regeringens förslag: En bestämmelse om muntlig förhandling införs i brottsskadelagen. Enligt denna skall Brottsoffermyndighetens nämnd hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt att en sådan förhandling hålls. Det införs också vissa bestämmelser om förfarandet vid muntlig förhandling.

Promemorians förslag innebär att regeln om muntlig förhandling skall gälla hos hela myndigheten och inte bara i Brottsoffermyndighetens nämnd.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot en bestämmelse om att Brottsoffermyndigheten skall hålla muntlig förhandling om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt. Ett par remissinstanser har dock synpunkter på förslaget såvitt avser det närmare förfarandet vid Brottsoffermyndigheten.

Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS) anser att förhandlingar som gäller kvinnor som utsatts för misshandel och sexuella övergrepp alltid skall hållas bakom stängda dörrar, om kvinnan begär det. *Sveriges Advokatsamfund* anser att reglerna om ersättning för inställelse av allmänna medel bör samordnas med motsvarande regler i rättegångsbalken.

Skälen för regeringens förslag: En prövning inför domstol skall enligt artikel 6.1 i Europakonventionen äga rum vid en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid. I rätten till en rättvis förhandling ligger att parten måste få möjlighet att på ett uttömmande sätt lägga fram sin sak för domstolen och att förfarandet måste uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet. I rätten till en rättvis förhandling ingår också ett krav på förfarande där parterna får ta del av och bemöta varandras påståenden. Parterna skall vara likställda i processen, dvs. den ena parten får inte gynnas procedurmässigt på den andras bekostnad.

Vad beträffar ärenden om brottsskadeersättning, som till sin karaktär är enpartsärenden, torde det väsentliga när det gäller likställdheten i processen vara att sökanden får del av alla handlingar i ärendet och av eventuell utredning som nämnden inhämtat samt att sökanden får tillfälle att yttra sig över allt som har tillförts ärendet av någon annan. I förvaltningslagen finns bestämmelser som garanterar detta. Även i övrigt uppfyller förfarandet vid prövning av rätten till brottsskadeersättning kraven på en rättvis förhandling.

Vad gäller rätten att muntligen få lägga fram sin sak kan av Europadomstolens praxis utläsas att en part – utom i vissa undantagsfall – har rätt till muntlig förhandling i åtminstone en instans. Om parten avstår från muntlig förhandling, behöver dock någon sådan förhandling inte hållas.

Brottskadelagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om handläggningsform. De handläggningsregler som gäller för Brottsoffermyndighetens prövning av ärenden om brottsskadeersättning finns i förvaltningslagen. Enligt 14 § första stycket förvaltningslagen har sökan-

den rätt att lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Någon rätt till muntlig förhandling finns däremot inte enligt förvaltningslagen. Från och med den 1 januari 1995 gäller dock Europakonventionen som svensk lag, och den rätt som konventionen ger bl.a. till en offentlig förhandling gäller alltså oavsett om det finns några särskilda föreskrifter om detta för Brottsoffermyndigheten.

Som regeringen ser saken är det viktigt att det för brottsoffrens del görs helt klart vilka möjligheter det finns att få till stånd en muntlig förhandling. Därför bör rätten till muntlig förhandling i ärenden om brottsskadeersättning tas in i en särskild bestämmelse i brottsskadelagen. I lagrådsremissen föreslogs en generell regel om muntlig förhandling hos Brottsoffermyndigheten, dvs. en regel som innebar att muntlig förhandling skulle hållas på begäran inte bara inför myndighetens nämnd utan också i de fall en tjänsteman avgör ärendet. Som Lagrådet har påpekat bör dock ett krav på förhandling hos Brottsoffermyndigheten bara gälla för nämnden. Att införa muntlig förhandling som ett led i en prövning av en tjänsteman gör inte förfarandet domstolslikt i konventionens mening. Regeringen föreslår att den nya regeln om muntlig förhandling enbart skall gälla för Brottsoffermyndighetens nämnd. I bestämmelsen bör föreskrivas att nämnden skall hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt. En bestämmelse utformad på detta sätt överensstämmer med bestämmelsen i 3 a § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Brottsoffermyndighetens tjänstemän kan givetvis även i fortsättningen handlägga ärenden muntligen enligt 14 § förvaltningslagen.

Skall förhandling hållas kan sökanden kallas att inställa sig personligen eller genom ombud. Det följer av allmänna förvaltningsprocessuella principer. Brottsoffermyndigheten bör inte ges någon möjlighet att tillgripa tvångsmedel för att få sökanden att inställa sig, eftersom förhandlingen i första hand är till för att tillgodose sökandens intresse av att muntligen få framföra sina argument i ärendet. Sökanden kan dock utan särskilt lagstöd kallas vid påföljd av att hans utevaro inte hindrar ärendets vidare handläggning och avgörande. Kallelse bör till undvikande av missförstånd ske skriftligen. Något krav på delgivning bör dock inte ställas upp.

De personer som skall avgöra ett brottsskadeärende bör naturligtvis delta i förhandlingen. Några särskilda regler om hur förhandlingen skall gå till behövs inte. Med hänsyn till ärendenas karaktär är det naturligt att förhandlingen normalt går till så att nämndens ordförande inleder förhandlingen med att kortfattat gå igenom framställda ersättningsanspråk och den utredning som är tillgänglig i ärendet samt att sökanden därefter får tillfälle att lämna kompletterande upplysningar och att argumentera i ärendet.

I likhet med vad som gäller för parts inställelse till en förhandling vid allmän förvaltningsdomstol bör det finnas vissa möjligheter att ersätta sökanden för dennes kostnader för inställelsen hos Brottsoffermyndigheten. I annat fall kan det uppkomma situationer där möjligheten att utnyttja rätten till muntlig förhandling blir alltför begränsad. Eftersom det

här är fråga om förvaltningsbeslut, är det enligt regeringens mening lämpligare att utforma reglerna efter samma principer som i förvaltningsprocesslagen (1971:291) än – som Sveriges advokatsamfund föreslår – efter vad som gäller enligt rättegångsbalken.

Förvaltningslagen innehåller inte några regler om offentlighet och sekretess vid förhandlingar. Vissa sådana regler bör därför införas i brottsskadelagen. Även dessa bestämmelser bör utformas i enlighet med vad som gäller för förvaltningsprocessen. Vad beträffar ROKS synpunkter (se ovan) anser vi det inte lämpligt att införa särskilda sekretessbestämmelser för vissa ärenden. Det är tillräckligt med en bestämmelse om att en förhandling kan hållas inom stängda dörrar om det kan antas att det kommer att förebringas en uppgift för vilken det hos myndigheten gäller sekretess enligt sekretesslagen (1980:100). I sammanhanget bör också påminnas om att muntlig förhandling främst kommer att hållas på sökandens egen begäran.

7 Ansökningstid

7.1 Nuvarande bestämmelse om ansökningstid

Enligt 14 § första stycket brottsskadelagen skall en ansökan om brottsskadeersättning göras inom två år från det att brottet begicks. Om det finns särskilda skäl, kan dock Brottsoffermyndigheten pröva en ansökan även om den har kommit in för sent.

Före brottsskadelagens tillkomst fanns inga regler om att en ansökan om statlig ersättning för brottsskador skulle göras inom någon viss tid. I förarbetena till brottsskadelagen påtalades dock att ordningsskäl talade för att en bestämd ansökningstid skulle införas. En tid av två år ansågs då lämplig från olika synpunkter. En fast tidsgräns ansågs samtidigt kunna få obilliga konsekvenser. Därför infördes regeln om att en ansökan i vissa fall skulle kunna prövas även om den kommit in senare än två år från brottet, en s.k. ventilregel. Enligt motiven skall en ansökan som gjorts för sent prövas, om förseningen framstår som ursäktlig och det är viktigt att den skadelidande får sin förlust ersatt (prop. 1977/78:126 s. 53).

I praxis har förseningen ansetts ursäktlig, om skadans fulla omfattning har stått klar först lång tid efter det att brottet begicks, om domstolsförfarandet i skuld- och skadeståndsdelen har tagit lång tid, om den skadelidande på grund av sjukdom varit förhindrad att ansöka om ersättning eller om den skadelidande inte har känt till systemet med brottsskadeersättning. För att en ansökan skall tas upp till prövning har dessutom krävts att det belopp som skulle ha utgått inte är lägre än 5 000 kr. I de fall där brottet begåtts långt tillbaka i tiden har ansökan i regel inte tagits upp, såvida det inte varit fråga om mycket höga belopp.

Enligt Brottsoffermyndighetens praxis utgör vidare den allmänna tioårspreskriptionen enligt 1 § preskriptionslagen (1981:130) en yttersta tidsgräns. Den regel i 3 § preskriptionslagen som rör skadestånd på grund av brott har inte ansetts tillämplig, eftersom brottsskadeersättning inte är

att betrakta som skadestånd. När mer än tio år förflutit från brottet utan att den skadelidande ansökt om brottsskadeersättning, förlorar han eller hon därför rätten till ersättning, såvida inte någon preskriptionsavbrytande åtgärd vidtagits. Myndigheten har dock som preskriptionsavbrytande åtgärd godtagit krav som ställts till någon annan än myndigheten, såsom gärningsmannen eller en försäkringsgivare. Myndigheten tillämpar den allmänna preskriptionstiden även i omprövningsfall. Fristen räknas då från dagen för myndighetens tidigare beslut i ärendet.

För att brottsskadeersättning skall lämnas krävs bl.a. att det står klart att skadan uppkommit till följd av brott, att brottet – med visst undantag – har anmälts till polis eller åklagare och att skadevällaren inte har förmåga att själv ersätta den uppkomna skadan. En ansökan om brottsskadeersättning inges därför i regel inte förrän den rättsliga processen avslutats och kronofogdemyndigheten misslyckats med att driva in ett utdömt skadestånd. Detta förhållande har – med hänsyn till handläggningstiden hos polis, åklagare och domstol – medfört att ansökningstiden i flera fall framstått som alltför kort för att den skadelidande på ett tillfredsställande sätt skall kunna ta till vara sin rätt till brottsskadeersättning. Det är inte ovanligt att ansökningstiden har gått ut innan den rättsliga processen avslutats. Prövningen av om en ansökan som kommit in för sent skall tas upp till sakprövning har även i många fall visat sig resurskrävande för Brottsoffermyndigheten. I en skrivelse till regeringen i maj 1996 föreslog därför Brottsoffermyndigheten att regeln om ansökningstid skulle ändras.

7.2 Ansökningstider i övriga Norden

Även i de övriga nordiska länderna finns en lagstadgad rätt till statlig ersättning för skador på grund av brott. Det finns betydande likheter mellan de nordiska länderna i detta avseende, men i vissa delar även tämligen stora avvikelser. Samtliga länder utom *Norge* har särskilda bestämmelser om att ansökan om brottsskadeersättning skall göras inom en viss tid. I *Norge* finns inga sådana begränsningar. En ansökan kan således göras när som helst efter brottet.

I *Danmark* har man en likadan regel som i Sverige, dvs. ansökan skall göras inom två år från brottet med möjlighet att pröva en ansökan som kommit in senare om det finns särskilda skäl. Även i *Island* skall en ansökan göras inom två år från brottet. Där ger lagen dock inga möjligheter att pröva en ansökan som kommit in för sent. I *Finland* gällde tidigare att en ansökan skulle göras inom två år från det att sökanden fick kännedom om brottet, dock senast fem år efter det att brottet begicks. En ansökan som kommit in för sent kunde vidare prövas om det fanns särskilda skäl. Bestämmelsen ändrades emellertid år 1995. Ansökningstiden förlängdes då till tio år från det att brottet begåtts. Det finns fortfarande en ventilregel för särskilda skäl. Det huvudsakliga skälet till att bestämmelsen ändrades i Finland var att det rättsliga förfarandet ofta inte var avslutat när tvåårsfristen löpte ut. Anledningen till att man behöll en ventilregel var framför allt att fånga upp vissa fall där barn utsatts för sexuella övergrepp.

Regeringens förslag: I de fall där förundersökning har inletts skall en ansökan om brottsskadeersättning göras inom två år från det att förfarandet hos polis, åklagare och domstol avslutats. I de fall där förundersökning inte har inletts skall ansökan göras inom två år från brottet. Om det finns synnerliga skäl skall Brottsoffermyndigheten kunna pröva en ansökan även om den har gjorts för sent. Som en yttersta gräns för rätt till brottsskadeersättning skall dock gälla samma preskriptionstid som för en fordran på skadestånd i anledning av brottet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag, dock med det undantaget att promemorian inte innehåller någon ventilregel för synnerliga skäl eller någon särskild preskriptionsregel.

Remissinstanserna: Remissinstanserna delar bedömningen att regeln om ansökningstid bör ges en ny utformning. Nästan alla remissinstanser som yttrar sig om ansökningstiden riktar dock kritik mot den i promemorian föreslagna bestämmelsen.

Många remissinstanser – bl.a. *Riksåklagaren*, *Justitiekanslern*, *Domstolsverket*, *Brottsofferutredningen* och *Brottsoffermyndigheten* – uppmärksammar särskilt konsekvensen av att den allmänna tioåriga preskriptionstiden tillämpas som en yttersta tidsgräns för ansökan om brottsskadeersättning. Vad de särskilt pekar på är behovet för vissa brottsoffer att få en ansökan om brottsskadeersättning prövad fast den getts in senare än tio år från brottet och inget preskriptionsavbrott skett. De brottsoffer som särskilt åsyftas är barn som utsatts för vissa sexualbrott. I dessa fall gäller särskilda regler om åtalspreskription enligt 35 kap. 4 § andra stycket brottsbalken som innebär att fristen inte räknas från brottet utan från den dag målsäganden fyller eller skulle ha fyllt 15 år. Brottsofferutredningen anser att preskriptionstiden för brottsskadeersättning i princip skall vara densamma som för skadestånd i anledning av brott.

Svea hovrätt och *Sveriges Advokatsamfund* tillhör de remissinstanser som kritiserar förslaget om borttagande av ventilregeln. De pekar bl.a. på att många brottsoffer kan behöva längre tid på sig för att söka brottsskadeersättning än två år från att det rättsliga förfarandet avslutats. Enligt *Svea hovrätt* gäller detta särskilt barn som utsatts för sexualbrott. Hovrätten föreslår därför att en för sent inkommen ansökan skall tas upp till prövning om det finns *synnerliga skäl*. Advokatsamfundet förordar i första hand en tioårig preskriptionstid som löper från det att en dom vunnit laga kraft eller åklagaren beslutat lägga ned förundersökningen. I vart fall bör reglerna, enligt samfundet, stämma överens med det system som gäller för försäkringsersättning. *Brottsoffermyndigheten* anser att fristen skall vara tre i stället för två år.

Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS) tillhör också de remissinstanser som motsätter sig ett slopande av ventilregeln. ROKS menar att kvinnor som utsatts för våld av sina män oftast inte

polisanmäler detta så länge de lever ihop. Därför kan dessa kvinnor ofta ha anledning att söka brottsskadeersättning flera år efter brottet utan att de har gjort någon polisanmälan. Enligt ROKS måste det finnas en ventilregel för dessa fall.

Riksåklagaren hävdar att den i promemorian föreslagna regeln skulle innebära att det i vissa fall kan vara oklart från vilken tidpunkt fristen skall räknas. Vad som avses är att en åklagares beslut att lägga ned en förundersökning inte vinner laga kraft. En förundersökning kan återupptas och genomföras, t.ex. om nya omständigheter tillkommer. Enligt Riksåklagaren kan därmed ordningen kringgås genom att en sökande begär överprövning av åklagares beslut i syfte att nå en ny frist. Vidare anser Riksåklagaren att det ter sig föga motiverat att särbehandla beslut om att *inte* inleda förundersökning. Enligt Riksåklagaren borde fristen även i dessa fall i princip räknas från beslutet, dvs. att *inte* inleda förundersökning, och inte från brottsdatum.

Skälen för regeringens förslag

Huvudregeln

I en stor del av de ärenden där ansökningen kommer in för sent finns sådana omständigheter att förseningen anses ursäktlig enligt gällande praxis vid Brottsoffermyndigheten. Som framgått tidigare innebär praxis vidare att en för sent inkommen ansökan tas upp till prövning bara om ersättningen skulle överstiga 5 000 kr. Det innebär att Brottsoffermyndigheten måste göra en preliminär prövning i sak för att avgöra om ärendet skall tas upp. Relativt stora utredningsresurser läggs således ned i ärenden som kanske senare avvisas på grund av att ansökningen kommit in för sent. Vidare är det vanligt att enskilda som drabbats av en brottskada som skulle ersättas med ett mindre belopp än 5 000 kr går miste om brottskadeersättning på grund av att förfarandet hos polis, åklagare och domstol tar så lång tid i anspråk att ansökningstiden gått ut när det finns ett lagakraftvunnet avgörande. Tvåårsfristen innebär dessutom att många ansökningar görs i onödan. För att inte riskera att gå miste om ersättning kommer nämligen många sökande in med sin ansökan strax före ansökningstidens utgång, trots att möjligheterna att få ersättning från annat håll ännu inte är uttömda. Senare visar det sig många gånger att sökanden har rätt till ersättning från annat håll.

Det kan således konstateras att den nuvarande regeln om ansökningstid inte fungerar tillfredsställande. Med hänsyn till både brottsoffren och resursanvändningen vid Brottsoffermyndigheten bör därför bestämmelsen ges en annan utformning. Denna bedömning delas också av remissinstanserna.

Brottskadeersättning är ett särskilt åtagande från staten. Från utrednings- och resurssynpunkt är det vidare i de flesta fall angeläget att ansökningarna kommer in i tämligen nära anslutning till brottet. Av dessa skäl bör det även i fortsättningen finnas en bestämmelse om ansökningstid som utgör ett incitament för att ansökningarna inte kommer in för lång tid efter att brottet begåtts eller ett rättsligt förfarande har avslutats. Som en

annan utgångspunkt bör gälla att varje brottsoffer – efter det att den rättsliga processen avslutats – skall ha rimlig tid att försöka driva in sin fordran på skadestånd och undersöka möjligheterna att få ersättning från egen eller annans försäkring. Samtidigt bör regeln om ansökningstid vara så utformad att tillämpningen blir enkel. Det är också väsentligt att regeln bidrar till att myndighetens prövning oftast kommer till stånd i relativt nära anslutning till brottet.

Det som från de angivna utgångspunkterna framstår som mest ändamålsenligt är enligt regeringens mening att – såsom föreslagits i promemorian – bibehålla den nuvarande ansökningstidens längd men låta den utgå från den tidpunkt då förfarandet hos polis, åklagare och domstol avslutats. Inleds ingen förundersökning är dock handläggningstiden hos polisen normalt så kort att ansökningstiden även i fortsättningen kan räknas från tidpunkten för brottet. De problem man pekat på från åklagareväsendets sida när det gäller att beräkna tiden från ett beslut som aldrig vinner laga kraft måste enligt vår mening betraktas som små. En ny tidsfrist bör börja löpa om en åklagare – efter att ha återupptagit en förundersökning – fattar beslut om att förundersökningen skall läggas ned en andra gång. Risken för att en sådan regel skulle missbrukas av dem som utsatts för brott får antas vara försumbar.

Med en bestämmelse utformad på detta sätt kan en ansökan om brottsskadeersättning i regel göras efter det att den rättsliga processen avslutats utan risk för att ansökan kommer in för sent. Att ansökningstiden är två år från det att förfarandet hos polis, åklagare och domstol avslutats innebär att den skadelidande även ges tid att avvakta kronofogdemyndighetens redovisning av ett indrivningsärende och utreda om det finns möjlighet att få ersättning från någon försäkring.

Problemet med att ansökningar kommer in för sent på grund av att den rättsliga processen tagit lång tid kommer alltså att försvinna. Risken för att ansökningar kommer in för sent för att den skadelidande på grund av sjukdom varit förhindrad att ansöka om ersättning torde också bli mycket liten, eftersom det sedan det rättsliga förfarandet avslutats i regel kommer att finnas gott om tid för att ansöka om brottsskadeersättning. Vidare kommer problemet med att ansökningar ges in för sent därför att sökandena inte känner till systemet med brottsskadeersättning att minska på grund av den informationsverksamhet som Brottsoffermyndigheten bedriver. Om de fulla effekterna av en skada inte är kända vid ansökningstidens utgång, kommer det i regel att ha gått så lång tid från det att brottet begicks att det är lämpligt att en ansökan avseende den uppkomna skadan ändå ges in.

Ventilregeln

I promemorian görs den bedömningen att om ansökningsregeln utformas så att man alltid kan söka brottsskadeersättning inom två år från det att det rättsliga förfarandet avslutats så behövs ingen s.k. ventilregel. Som framgått är det flera remissinstanser som inte delar denna bedömning.

Den föreslagna ansökningsregeln, där tiden i stället räknas från det att det rättsliga förfarandet avslutats, kommer generellt sett att innebära en

klar förbättring för de sökande även om den nuvarande ventilregeln samtidigt slopas. De sökande får normalt sett längre tid på sig att göra en ansökan. Sökandena kan avvakta att det rättsliga förfarandet avslutas och därefter undersöka möjligheterna till försäkringsersättning. Likväl instämmer regeringen i den bedömning som flera remissinstanser gjort om behovet av en ventilregel. Även med en ansökningsregel med den föreslagna utformningen kan det trots allt uppkomma fall där det kan framstå som orimligt eller direkt stötande att den sökande inte får sitt anspråk prövat på grund av att ansökningskommit in för sent. Det är främst fall där den sökande inte haft möjlighet att själv råda över sin situation och därmed försuttit tidsfristen.

Vi anser sålunda att det även i fortsättningen bör finnas en möjlighet att pröva ansökningar som gjorts för sent. Denna möjlighet bör dock begränsas i förhållande till vad som gäller i dag. Som Svea hovrätt föreslår bör en för sent inkommen ansökan tas upp till prövning endast om det finns synnerliga skäl. En sådan begränsad ventilregel torde knappast ge upphov till en resurskrävande prövning hos Brottsoffermyndigheten. I författningskommentaren återkommer vi till frågan vad som kan vara synnerliga skäl.

Preskription

Många remissinstanser har uppehållit sig kring frågan om den allmänna tioåriga preskriptionsregelns tillämpning i ärenden om brottsskadeersättning. Enligt 2 § preskriptionslagen (1981:130) preskriberas en fordran tio år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. Som konstateras i promemorian har denna tioårsfrist i praxis ansetts utgöra en yttersta tidsgräns för ansökan om brottsskadeersättning, varvid fristen räknas från brottet. Brottsoffermyndigheten prövar inte en ansökan som görs senare än tio år från brottet såvida inte preskriptionsavbrott skett. Som nämnts har vissa konsekvenser av detta kritiserats av många remissinstanser, bl.a. av Brottsoffermyndigheten själv.

Om det dröjer mer än tio år från brottet innan en ansökan om brottsskadeersättning görs, måste det vara mycket svårt för Brottsoffermyndigheten att konstatera en brottsskada utan en rättslig prövning av brottet. I dessa fall torde därför inte den allmänna preskriptionsregelns tillämpning kunna medföra några otillfredsställande resultat. Om det sker en rättslig prövning av brottet kan det däremot finnas fall där det framstår som angeläget att staten betalar ut brottsskadeersättning. Det gäller särskilt fall där barn utsatts för grova brott, t.ex. sexualbrott.

Sexuella övergrepp mot barn ger inte sällan upphov till svåra och livsvariga psykiska skador. Ett barn som utsatts för sexuella övergrepp förmår ofta av olika skäl inte berätta om vad det har varit utsatt för förrän tidigast i tonåren. Dessa brott ger i regel inga synliga skador och upptäcks ofta inte förrän lång tid förflutit. Av dessa skäl infördes år 1994 de särskilda reglerna om åtalpreskription i 35 kap. 4 § andra stycket brottsbalken (prop. 1994/95:2 s. 24). I 3 § preskriptionslagen finns särskilda bestämmelser för fordringar på skadestånd i anledning av brott. Eftersom dessa bestämmelser hänvisar till reglerna om åtalpreskription

innebar ändringen av reglerna om åtalspreskription också att preskriptionstiden för skadestånd kan bli längre än tio år räknat från brottet. Enligt regeringens mening bör de barn som utsatts för sexuella övergrepp och som omfattas av dessa preskriptionsregler även kunna få brottskadeersättning utan att den allmänna tioåriga preskriptionen lägger hinder i vägen.

Vi delar således den uppfattning som flera remissinstanser intagit, att den allmänna preskriptionsregelns tillämpning kan leda till otillfredsställande resultat. Som tidigare nämnts föreslår Brottsofferutredningen i sitt remissyttrande att preskriptionstiden för brottskadeersättning i princip skall vara densamma som vid skadestånd i anledning av brott. Även vi anser att detta är en lämplig ordning i fråga om preskription. Det kan tilläggas att Brottsoffermyndigheten i sin praxis godtar att preskription avbryts bl.a. genom att brottsoffret kräver gärningsmannen på ersättning.

Vi föreslår alltså att vad som i 3 § preskriptionslagen föreskrivs om preskription av skadestånd i anledning av brott även skall gälla i fråga om brottskadeersättning. För att regleringen skall bli så tydlig som möjligt bör en sådan bestämmelse tas in i brottsskadelagen.

8 Brottskador som uppkommit i arbetet

8.1 Försäkringsformer

Allmänt

Alla som förvärvsarbetar är försäkrade för skador i arbetet genom lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. Ersättning vid arbetsskador utgår också enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Arbetskadeförsäkringen och den allmänna försäkringen har kompletterats med en rad försäkringsförmåner som finns inskrivna i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Privatanställda vars anställning regleras av kollektivavtal mellan LO och SAF har bl.a. vid arbetsskada rätt till ersättning enligt Avtalsgruppsjukförsäkringen, AGS. Motsvarande försäkringar finns för kommun- och landstingsanställda, AGS-KL. Privatanställda tjänstemän och statligt anställda omfattas dock inte av någon avtalsgruppsjukförsäkring. Dessa grupper har däremot enligt gällande löneavtal rätt till sjuklön.

Vidare har privatanställda som drabbas av en arbetsskada rätt till ersättning enligt Trygghetsförsäkringen vid arbetsskada, TFA. För anställda inom Kooperationen och för kommun- och landstingsanställda finns motsvarande försäkringar, TFA-KP respektive TFA-KL. Statligt anställda har rätt till ersättning enligt Statens personskadeavtal, PSA.

Undantagsvis kan s.k. kombinerade företagsförsäkringar innehålla villkor som ger den anställde rätt till ersättning för personskada som uppkommit i samband med rån eller överfall.

Om den som drabbats av en brottskada i arbetet genom nämnda ersättningsanordningar sammantaget med vad som utgår från andra försäkringar och från skadevällaren inte får lika stor ersättning som skulle

ha utgått enligt skadeståndsrättsliga regler, kan den skadade få ersättning från staten enligt brottsskadelagen. Under år 1997 betalade Brottsoffermyndigheten ut ersättning för brottsskador som samtidigt var arbetsskador i 816 ärenden. Det totalt utbetalda beloppet för arbetsskador uppgick till 7,2 miljoner kr, vilket innebar en ökning med 1,2 miljoner kr i förhållande till året innan. I 84 procent av fallen avsåg brottsskadeersättningen ersättning för kränkning.

Arbetskadeförsäkringen och den allmänna sjukförsäkringen

Samtliga som förvärvsarbetar i Sverige är försäkrade för arbetsskada enligt lagen om arbetskadeförsäkring. Andra förvärvsarbetande än arbetstagare är försäkrade om de är bosatta i Sverige. Försäkringen gäller även den som genomgår utbildning i den mån utbildningen är förenad med särskild risk för arbetsskada.

Med arbetsskada avses skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan av arbetet. Begreppet omfattar bl.a. skada som har föranletts av brott som en arbetstagare har utsatts för i arbetet. Olycksfall vid färd till eller från arbetsstället räknas som olycksfall i arbetet, om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbetet.

För den som är sjukförsäkrad enligt lagen om allmän försäkring ersätter arbetskadeförsäkringen under sjukperioden numera endast kostnader för sjukvård utom riket, tandvård och särskilda hjälpmedel. Ersättning för kostnader för läkarvård, sjukvårdande behandling, sjukhusvård och läkemedel samt sjukpenning erhålls i stället genom den allmänna sjukförsäkringen. Sjukpenning utgår i regel fr.o.m. den femtonde dagen i sjukperioden. Under de 14 första dagarna, med undantag för första dagen som är s.k. karensdag, utges sjuklön av arbetsgivaren enligt lagen (1991:1047) om sjuklön.

Vid bestående nedsättning av arbetsförmågan till följd av arbetsskada har den skadade rätt till livränta från arbetskadeförsäkringen, om han fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel och den årliga inkomstförlusten uppgår till minst en fjärdedel av basbeloppet (9 100 kr för år 1998).

När någon avlidit till följd av en arbetsskada utgår enligt arbetskadeförsäkringen begravningshjälp med ett belopp motsvarande 30 procent av basbeloppet, efterlevandelivränta till barn och i allmänhet en tidsbegränsad omställningslivränta till make.

Någon ersättning för ideell skada utgår inte från arbetskadeförsäkringen eller den allmänna försäkringen.

Avtalsgruppsjukförsäkringarna

Enligt avtalsgruppsjukförsäkringarna AGS och AGS-KL ges kompletterande ersättning för inkomstförlust vid sjukdom och arbetsskador. För att en anställd skall vara berättigad till ersättning från dessa försäkringar krävs att han eller hon har en av försäkringskassan fastställd sjukpenninggrundande inkomst, att anställningen varat minst 90 dagar och att den anställde sedan minst en vecka är arbetsför till minst 25 procent.

Ersättning enligt AGS lämnas fr.o.m den femtonde t.o.m. den trehundra-sextionde dagen i sjukperioden samt under sjukbidrags- och förtidspensionstid. Ersättning enligt AGS-KL lämnas dock bara t.o.m. den nittionde dagen.

Privattjänstemän och statligt anställda – som inte omfattas av någon avtalsgruppsjukförsäkring – samt de flesta kommunal- och landstingsanställda får enligt gällande löneavtal viss sjuklön. Vid sjukbidrag eller förtidspension utgår sjukpension från avtalsgruppsjukförsäkringarna eller liknade i vart fall för anställda som omfattas av kollektivavtal. De kommun- och landstingsanställda som enligt sina löneavtal har rätt till sjuklön får ingen ersättning från avtalsgruppsjukförsäkringen under sjukskrivningstid.

Enligt kollektivavtalet mellan SAF och LO samt enligt kollektivavtal på de kooperativa, kommunala och landstingskommunala avtalsområdena är arbetsgivarna skyldiga att teckna avtalsgruppsjukförsäkring. Om arbetsgivaren försummar detta garanteras ändå de anställda ersättning i samma utsträckning som om försäkring tecknats.

Trygghetsförsäkringarna och Statens personskadeavtal

Trygghetsförsäkringarna (TFA, TFA-KP, TFA-KL) och Statens personskadeavtal (PSA) ger en anställd som drabbas av en personskada som är att anse som en arbetsskada rätt till ersättning. På det privata området omfattas även företagaren av trygghetsförsäkringen. Även företagare utan anställda kan teckna TFA. Arbetsskadebegreppet i trygghetsförsäkringarna och i PSA är detsamma som det i lagen om arbetsskade-försäkring.

Arbetsgivarna är enligt gällande kollektivavtal skyldiga att teckna trygghetsförsäkring. Om arbetsgivaren försummar detta, garanteras ändå de anställda ersättning i samma utsträckning som om försäkring tecknats. PSA gäller flertalet statliga arbetstagare för vilka Arbetsgivarverket har rätt att sluta kollektivavtal. De statliga arbetstagare som faller utanför PSA:s tillämpningsområde har rätt till motsvarande ersättning enligt andra avtal. Detta innebär att samtliga förvärvsarbetande som omfattas av kollektivavtal har rätt till förmåner enligt trygghetsförsäkringen, PSA eller motsvarande avtal.

Enligt trygghetsförsäkringarna och PSA ges ersättning för bl.a. inkomstförlust. Omfattningen och formerna för denna ersättning skiljer sig dock något åt mellan de olika försäkringstyperna.

Trygghetsförsäkringarna och PSA ger vidare under sjukperioden den som drabbats av arbetsskada alltid rätt till ersättning för sådana läkar- och sjukvårdskostnader som skadan medfört, liksom ersättning för skadade kläder, glasögon m.m. och ersättning för sveda och värk. Ersättningen för sveda och värk bestäms enligt skadeståndsrättsliga principer. Varken någon av trygghetsförsäkringarna eller PSA ger rätt till ersättning för kränkning.

Om den skadade vid bestående invaliditet har fått sin förmåga att skaffa sig inkomst nedsatt, kan trygghetsförsäkringarna och PSA under vissa förutsättningar lämna kompensation i form av livränta. Vid bestående

invaliditet utgår även ersättning för lyte och men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan. Denna ersättning understiger inte vad som skulle ha utgått enligt skadeståndsrättsliga regler. Vid dödsfall lämnas ersättning för begravningskostnad och förlust av underhåll till efterlevande.

Från den ersättning som utgår genom trygghetsförsäkringarna och PSA avräknas enligt s.k. samordningsregler i stort sett all annan ersättning som den skadade kan få på grund av skadan, t.ex. sjuklön, sjukpenning, ersättning från arbetsskadeförsäkring och skadestånd. Eventuell rätt till brottskadeersättning avräknas dock inte.

8.2 Brottskadlagen och brottskador som uppkommit i arbetet

Regeringens bedömning: Brottskador som uppkommit i arbetet bör tills vidare inte undantas från brottskadelagens tillämpningsområde.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har i och för sig något att invända mot att brottskador som uppkommit i arbetet tills vidare inte undantas från brottskadelagens område.

De flesta remissinstanser som yttrar sig i denna del delar uppfattningen i promemorian att den lämpligaste lösningen är att trygghetsförsäkringen och Statens personskadeavtal (PSA) kompletteras så att ersättningen från dessa försäkringar inte understiger den ersättning som kan utgå enligt brottskadelagen. De delar också uppfattningen att arbetsgivare vars anställda inte omfattas av sådant skydd bör skaffa sig ett försäkringsskydd som täcker brottskador som uppstår i verksamheten. Tre remissinstanser är dock av annan uppfattning, nämligen *Arbetsgivarverket*, *Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* och *Försäkringsförbundet*. Arbetsgivarverket hänvisar bl.a. till att brottsbekämpning är en central uppgift för samhället och att staten bör ta hand om konsekvenserna av skador som förorsakats av brott även om skadan uppkommit i arbetet. SAF menar att arbetsgivaren inte kan åläggas skyldighet att ansvara för kostnader som hänför sig till ersättning för kränkning genom brott. Försäkringsförbundet påpekar att samordnade förfaranden om vilket försäkringsskydd som skall tillhandahållas inte förekommer längre mot bakgrund av konkurrenslagen men också av själva marknadsförhållandena.

Skälen för regeringens bedömning: Den som på grund av brott drabbas av en personskada bör av sociala och humanitära skäl garanteras kompensation för den uppkomna skadan. Ersättning för kränkning som någon tillfogas genom brott mot den personliga friheten eller genom annat ofredande som innefattar brott bör också garanteras den skadelidande.

En stor del av ersättningsbehovet för sådana brottskador som uppkommer i arbetet täcks av den allmänna försäkringen och arbetsskade-

försäkringen. Beträffande frågan om vem som bör vara ansvarig för att det resterande ersättningsbehovet täcks är det tveklöst så att verksamheten i många branscher framkallar en risk för brottsliga angrepp. Om skador uppstår är det därför rimligt att kostnaderna för att ersätta den skadelidande för uppkomna skador belastar verksamheten. En arbetsgivare kan också i många fall påverka risken för brottsligt angrepp. Ett ekonomiskt ansvar för anställdas brottskador ger därför arbetsgivaren ett incitament att vidta olika åtgärder för att minska denna risk. Dessa omständigheter talar för att arbetsgivarna bör ansvara för att de som utsätts för brott i sitt arbete får ersättning för den uppkomna skadan till den del skadan inte ersätts ur den allmänna försäkringen eller arbetsskadeförsäkringen.

Genom avtalsgruppsjukförsäkringarna, trygghetsförsäkringarna, PSA och vissa löneavtal bär arbetsgivarna redan ett ansvar för brottskador som uppkommit i arbetet. Dessa ersättningsanordningar omfattar dock inte ersättning för kränkning och endast i vissa fall full ersättning för inkomstförlust.

Det finns för närvarande inga kända planer på att utvidga rätten till ersättning i nu angivna hänseenden. Under remissbehandlingen av promemorian har man från arbetsgivarhåll hävdats att ersättning för brottskador som skadevållaren inte kan betala av principiella skäl bör bäras av samhället. Enligt arbetsgivarna är brottsbekämpning en central uppgift för samhället och kostnaderna för brottskador bör därför inte bäras av arbetsgivarna, i vart fall inte när det gäller kränkingsersättning. Mot detta skall anföras att vissa kollektiva försäkringar redan i dag ger ett mer omfattande skydd för brottskador som uppkommit i arbetet än för flertalet andra arbetsskador. Vissa banker har dessutom företagsförsäkringar som ger anställda som utsatts för rån eller överfall full ersättning för inkomstförlust och även ersättning för kränkning. Arbetsgivarna har således redan funnit skäl att låta den angivna principiella inställningen vika på vissa områden där arbetstagarna löper särskilt stor risk att skadas genom brott. Dessutom måste rimligen arbetsgivarna vara intresserade av att arbetstagarna kompenseras för de brottskador som drabbar dem i den verksamhet som arbetsgivarna bedriver. Kostnaderna för att ge arbetstagare som drabbats av brott den ytterligare ersättning som krävs för att de skall få ersättning i samma omfattning som enligt skadeståndslagen torde dessutom vara relativt små.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det i och för sig skulle vara rimligt att arbetsgivarna – och inte staten genom brottsskadeersättning – ansvarade för att den som utsätts för brott i sitt arbete får ersättning för den uppkomna skadan i den mån skadan inte ersätts ur den allmänna försäkringen eller arbetsskadeförsäkringen.

I dag motsvarar emellertid inte förmånerna enligt trygghetsförsäkringarna och PSA den ersättning som kan utgå enligt brottsskadelagen. Vidare står mellan 300 000 och 500 000 personer utanför kollektivavtal. Flertalet av dessa omfattas varken av trygghetsförsäkringarna eller av PSA. Det är fråga om egna företagare, personer med arbetsgivareställning och arbetstagare vars arbetsgivare inte tecknat kollektivavtal. Bland de förstnämnda finns ett stort antal butiksägare som löper förhållandevis stor

risk att drabbas av brottskador i samband med rån. Även om förmånerna enligt trygghetsförsäkringarna skulle utvidgas så att de som omfattas av en sådan försäkring får full ersättning för brottskador som uppkommit i arbetet, skulle man således inte helt kunna undanta arbetsskador från brottskadelagens tillämpningsområde utan att riskera att vissa som utsatts för brott inte får kompensation för personskada och kränkning. Att somliga blir utan sådan kompensation är inte acceptabelt.

För att det skall vara möjligt att i någon större utsträckning undanta arbetsskador från brottskadelagens tillämpningsområde måste därför arbetsgivarna bli skyldiga att i samma utsträckning som föreskrivs i brottskadelagen utge ersättning för sådana brottskador som är att bedöma som arbetsskador enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. I praktiken skulle det innebära en skyldighet för arbetsgivarna att försäkra arbetstagarna mot de aktuella skadetyperna. Även om en sådan skyldighet infördes kan det inte uteslutas att vissa arbetsgivare skulle underlåta att teckna försäkring. Bland dessa kan det finnas ett antal som i fall av allvarlig brottslighet inte skulle kunna bära den ersättning som den drabbade har rätt till. Ett undantag från rätten till ersättning för arbetsskador måste därför utformas så, att den skadelidande kan få ersättning från staten i de få fall då arbetsgivaren inte har förmåga att fullgöra sin skyldighet. För att ett sådant undantag inte skulle minska arbetsgivarnas intresse av att teckna försäkring borde ersättning utges endast om det kunde visas att arbetsgivaren inte kan betala den aktuella ersättningen. En sådan ordning skulle dock medföra praktiska olägenheter för de skadelidande.

Regeringen instämmer således i den bedömning som görs i promemorian, att den lämpligaste lösningen är att arbetsmarknadens parter ser till att trygghetsförsäkringarna och PSA kompletteras så att ersättningen från dessa inte understiger den ersättning som kan utgå enligt brottskadelagen. För att ett tillfredsställande skydd skall uppkomma krävs vidare att de arbetsgivare vars anställda inte omfattas av någon av trygghetsförsäkringarna eller PSA, på samma sätt som vissa banker, frivilligt skaffar sig ett försäkringsskydd som täcker brottskador som uppkommer i verksamheten. Brottskadelagen skulle då inte behöva ändras och några olägenheter skulle inte uppkomma för de skadelidande.

Enligt vår mening bör det således inte göras något undantag i brottskadelagen för arbetsskador. Inte heller bör det nu införas någon utvidgad ersättningsskyldighet för arbetsgivarna. I stället bör utvecklingen beträffande kollektiva och privata försäkringar avvaktas. Om någon frivillig lösning inte kommer till stånd kan det vara skäl att åter ta upp frågan om lagstiftning.

Det kan i detta sammanhang tilläggas att regeringen avser att besluta direktiv för en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över reglerna om samordningen vid personskada mellan skadestånd, ersättning från offentlig och privat försäkring och ersättning av annat slag.

Regeringens bedömning: Förslagen leder sammantaget inte till några kostnadsökningar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Enligt *Brottsoffermyndigheten* kommer en högre frekvens av nämndsammanträden till följd av den nya omprövningsregeln att medföra ökade kostnader och kräva ett ökat anslag. Brottsoffermyndigheten menar att även om samtliga ledamöter och ersättare kallas till nämndens sammanträden i dag så inställer sig inte samtliga. Det betyder, enligt myndigheten, att nämnden redan i dag sammanträder utan överskott av ledamöter och att inga besparingar kan göras genom att man endast kallar så många ledamöter som krävs för beslutsförhet.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget att ta bort kravet på särskilda skäl för jämkning av brottsskadeersättning i de fall den skadelidande uppsåtligt eller av oaktsamhet har ökat skaderisken leder till att jämkning vid personskada kommer att ske i något större utsträckning än enligt nuvarande praxis. Den besparing detta medför har av Brottsoffermyndigheten tidigare uppskattats till 500 000 kr per år.

Förslagen som rör handläggningen av brottsskadeärenden medför sannolikt att antalet ärenden som prövas av nämnden kommer att öka. Det kan leda till att nämnden måste sammanträda oftare än tidigare. De ytterligare ärenden som tas upp i nämnden kommer dock i regel att ha beretts tidigare, varför prövningen kan ske förhållandevis snabbt och enkelt. Även om antalet avgöranden som ändras kan komma att öka något, torde förslagen innebära att storleken av den sammanlagda ersättning som utgår efter omprövning blir i stort sett oförändrad. Möjligheten att begära muntlig förhandling kommer med hänsyn till ärendenas karaktär troligen inte att utnyttjas särskilt ofta. Sammantaget torde förslagen som rör handläggningen medföra mycket begränsade kostnadsökningar.

Förslaget till ny bestämmelse om ansökningstid kommer sannolikt att leda till att fler ärenden tas upp till prövning. Det kommer dock knappast att bli fråga om något stort antal ärenden. Den ytterligare utredning som krävs i dessa ärenden utöver den utredning som enligt nuvarande ordning krävs för avvisning torde dessutom i de flesta fall vara marginell.

I de ärenden som avvisats på grund av att ansökan inkommit för sent begär sökanden ofta omprövning. Dessa omprövningsärenden kommer i allt väsentligt att upphöra med en ändrad regel om ansökningstid, liksom sådana ärenden som initieras av att ansökningar om brottsskadeersättning görs för säkerhets skull strax innan ansökningstiden går ut. En viss utredningskapacitet bör därför frigöras. Denna kapacitet kan användas till att i än högre grad än som nu sker utreda försäkringsförhållandena i de enskilda ärendena. Brottsoffermyndigheten har tidigare funnit att en ökad satsning i den delen av utredningsarbetet kan leda till besparingar på 300 000 – 500 000 kr per år.

Det sagda medför att de ökade kostnader som förslagen angående handläggningen och om ansökningstid leder till inte lär bli större än den besparing som följer av förslaget att ändra jämningsregeln. Regeringen gör sammanfattningsvis den bedömningen att de nu framlagda förslagen sammantaget inte leder till några kostnadsökningar. Förslagen bör genomföras inom ramen för befintliga resurser för Brottsoffermyndigheten.

10 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 1999, vilket innebär att de nya bestämmelserna skall tillämpas såväl i ärenden som inlett före som i ärenden som inlett efter ikraftträdandet. I en övergångsbestämmelse klargörs att den äldre jämningsregeln skall tillämpas på skadefall som inträffat före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag, dock med ett tidigare ikraftträdande och utan att någon särskild övergångsbestämmelse föreslås.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* framhåller att om inte bestämmelsen om ansökningstid kompletteras med en ventilregel kan rättsförluster uppkomma för sökandena.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 1999.

Den nya jämningsregeln bör endast tillämpas på skadefall som inträffat efter ikraftträdandet. Eftersom lagändringen kan medföra försämringar för den skadelidande, är det rimligt att den äldre regeln tillämpas på skadefall som inträffat dessförinnan. Av allmänna civilrättsliga grundsatser torde visserligen följa att äldre lag om skadestånd är tillämplig på skadefall som inträffat före ikraftträdandet. För tydlighetens skull bör det dock klargöras i en övergångsbestämmelse att jämkning av brottskadeersättning, som avser ett offentlighetsrättsligt anspråk, skall göras enligt äldre lag när det gäller skadefall som inträffat före ikraftträdandet.

Den nya regeln om ansökningstid – som har en ventil för synnerliga skäl – torde i praktiken inte kunna leda till försämrade möjligheter för någon att få brottskadeersättning. Denna regel bör därför kunna tillämpas såväl i ärenden som inlett före som i ärenden som inlett efter ikraftträdandet. Detta gäller även övriga handläggningsregler som föreslås i propositionen. I dessa avseenden krävs därför inga särskilda övergångsbestämmelser.

Den särskilda preskriptionsregeln medför inga nackdelar för skadelidande. Den behöver därför inte förses med någon övergångsbestämmelse.

Förslaget till lag om ändring i brottskadelagen (1978:413)

9 § I fråga om jämkning av brottskadeersättning på grund av medverkan genom vållande på den skadelidandes sida tillämpas 6 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207).

Brottskadeersättning kan även i fall då det inte följer av första stycket sättas ned eller falla bort, om *det är skäligt* med hänsyn till att den skadelidande eller, om skadan har lett till döden, den avlidne genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken. Vid sakskada eller ren förmögenhetsskada kan ersättningen också sättas ned eller falla bort, om *det är skäligt* med hänsyn till att den skadelidande genom underlåtenhet att *vidta* sedvanliga försiktighetsåtgärder uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken.

Paragrafen innehåller regler om jämkning av brottskadeersättning vid medvållande och i andra fall när den skadelidande genom sitt uppträdande eller på annat liknande sätt eller – om det är fråga om sakskada eller ren förmögenhetsskada – genom sin underlåtenhet att *vidta* sedvanliga försiktighetsåtgärder uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken (jfr avsnitt 4.4). Paragrafens *första stycke* är oförändrat.

I paragrafens *andra stycke* har kravet på att det skall föreligga särskilda skäl för jämkning ersatts med en allmän skälighetsregel. Jämknings kan sålunda ske om det är skäligt.

Beträffande *personskada* innebär ändringen att jämkning avses ske i större utsträckning och på ett friare sätt än tidigare. Som framgått i avsnitt 4.2 har det utvecklats en restriktiv praxis särskilt när det gäller jämkning av ersättning för inkomstförlust. Vid allvarliga personskador har inte heller ersättning för ideell skada jämkats. Med det allmänna skälighetsrekvisitet kan tillämpningen bli mer nyanserad. I de fall där den skadelidande genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken kan det ofta finnas skäl att jämka ersättningen. Det gäller i varje fall om inte ersättningen är av väsentlig betydelse för den skadelidandes vård och försörjning. Samtliga relevanta omständigheter måste dock vägas in vid jämningsbedömningen. Den skadelidandes beteende i det enskilda fallet bör därvid tillmätas betydande vikt och hans eller hennes uppsåt eller grad av oaktsamhet är viktiga omständigheter.

Jämknings bör inte heller i fortsättningen ske om oaktsamheten är ringa och bör inte ske på ett sådant sätt att socialt oacceptabla resultat uppkommer.

Med en mer nyanserad tillämpning kan ersättningen oftare än tidigare komma att jämkas till andra kvotdelar än hälften.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har anfört att det vore lämpligt om skälighetsvärderingen i lagtexten uttryckligen tog hänsyn till hur svår den skada är som den skadelidande drabbats av. Bestämmelsen är dock så konstruerad att den bara anger den grundläggande förutsättningen för jämkning, nämligen att den skadelidande har betett sig på ett visst sätt. Den har hittills inte innehållit något om hur jämningsbedömningen närmare bestämt skall göras. Regeringen har

bedömt att det inte finns tillräckliga skäl att nu utforma bestämmelsen annorlunda i detta hänseende.

När det gäller *sakskada och ren förmögenhetsskada* innebär den föreslagna ändringen en anpassning till rådande praxis. Som framgått av avsnitt 4.4.2 stämmer praxis vid sakskada och ren förmögenhetsskada väl överens med lagtextens nya lydelse.

13 § Hos Brottsoffermyndigheten finns en nämnd som *skall avgöra ärenden om brottsskadeersättning som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Nämnden får avgöra även andra ärenden om brottsskadeersättning.*

Ordföranden och vice ordförandena i nämnden skall vara *eller ha varit ordinarie domare.*

Nämnden utses av regeringen.

Paragrafen innehåller regler om Brottsoffermyndighetens nämnd.

I paragrafens *första stycke* har intagits en ny bestämmelse som innebär att nämnden får pröva en ansökan om brottsskadeersättning även om ärendet inte är av principiell betydelse eller annars av större vikt (jfr avsnitt 5.3). Avsikten med bestämmelsen är att en tjänsteman inte i onödan skall pröva sådana ärenden där sökanden innan ärendet avgjorts har begärt nämndprövning. Enligt 14 a § skall nämligen nämnden på begäran av sökanden ompröva ett beslut i ett ärende om brottsskadeersättning som fattats av en tjänsteman. Om sökanden innan ärendet har avgjorts begär nämndprövning, torde det många gånger vara mest rationellt att nämnden direkt prövar ansökningen eftersom sökanden i dessa fall kan förväntas begära omprövning om beslutet går honom emot. Om det är uppenbart att ansökan skall bifallas, saknas däremot i regel anledning för nämnden att pröva ärendet.

Andra stycket har anpassats till modern terminologi. Någon ändring i sak är inte avsedd (jfr bet.1993/94:JuU25).

13 a § *Brottsoffermyndighetens nämnd skall hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt.*

Paragrafen är ny och behandlar rätten till muntlig förhandling i ärenden om brottsskadeersättning som handläggs inför Brottsoffermyndighetens nämnd (jfr avsnitt 5.4).

Enligt paragrafen skall muntlig förhandling hållas hos nämnden, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt att förhandling hålls. En begäran om muntlig förhandling kan framställas ända fram till dess att ärendet har avgjorts. Frågan huruvida en muntlig förhandling är uppenbart obehövt eller inte kan avgöras med ledning av Europadomstolens praxis. Som exempel på fall där en förhandling skulle vara uppenbart obehövt kan nämnas att ärendet inte skall prövas i sak eller att avgörandet inte kommer att gå emot sökanden. Nämnden får hålla förhandling även om sökanden inte begärt det.

Bestämmelsen gäller enbart handläggning vid Brottsoffermyndighetens nämnd och ger inte tjänstemän skyldighet eller möjlighet att hålla muntlig förhandling. I stället kan bestämmelsen om muntlig handläggning i 14 § förvaltningslagen (1986:223) vara tillämplig.

13 b § Muntliga förhandlingar enligt 13 a § skall vara offentliga.

Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att lämnas någon uppgift för vilken hos Brottsoffermyndigheten gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100), får ordföranden vid förhandlingen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar.

Om sökanden är under femton år eller lider av en psykisk störning, får ordföranden vid förhandlingen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar.

Paragrafen är ny och innehåller regler om offentlighet vid muntlig förhandling vid Brottsoffermyndigheten (jfr avsnitt 5.4).

Paragrafens *första stycke* föreskriver att muntliga förhandlingar hos Brottsoffermyndighetens nämnd är offentliga. Nämnden får dock enligt *andra stycket* förordna att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram en uppgift för vilken det gäller sekretess hos myndigheten enligt någon bestämmelse i sekretesslagen. I likhet med 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ställs inte upp något krav på att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Sekretess torde i praktiken endast gälla på grund av bestämmelsen i 7 kap. 30 § sekretesslagen. Beslut i fråga om stängda dörrar fattas av ordföranden vid förhandlingen.

Enligt paragrafens *tredje stycke* får förhandlingen hållas inom stängda dörrar även i fall när sökanden är under femton år eller lider av en psykisk störning.

14 § *Om allmänt åtal har väckts, skall ansökan om brottsskadeersättning göras inom två år från det att dom eller slutligt beslut har vunnit laga kraft. Har allmänt åtal inte väckts men förundersökning inletts, skall ansökan göras inom två år från det att förundersökningen lagts ned eller avslutats. I övriga fall skall ansökan göras inom två år från det att brottet begicks.*

Om det finns synnerliga skäl kan en ansökan prövas även om den har kommit in för sent.

Ansökan prövas endast om brottet har anmälts till åklagare eller polismyndighet eller om sökanden visar giltig anledning till att någon sådan anmälan inte har gjorts.

I fråga om preskription av en fordran på brottsskadeersättning gäller vad som föreskrivs i 3 § preskriptionslagen (1981:130) om preskription av en fordran på skadestånd i anledning av brott.

I paragrafen behandlas den tid inom vilken en ansökan om brottsskadeersättning skall göras, sökandens skyldighet att anmäla brottet till åklagare eller polismyndighet samt preskription av fordran på brottsskadeersättning (jfr avsnitt 6.3). Paragrafen innehåller fyra stycken mot tidigare två. Det tredje stycket, som behandlar sökandens skyldighet att anmäla brottet, är detsamma som det tidigare andra stycket.

Innebörden av *första stycket* är att en ansökan om brottsskadeersättning i de fall förundersökning inletts skall göras inom två år från det att förfarandet hos polis, åklagare och domstol har avslutats. Ansöknings-tiden räknas från de i stycket angivna tidpunkterna även om polisanmälan görs senare än två år från det att brottet begicks. Brottsoffer som polisanmäler brott som de varit utsatta för under många år kan därför få ersättning för de brott de utsatts för under hela den aktuella tidsperioden. En förutsättning är dock att åtalspreskription inte har inträtt när polis-

anmälan görs. I så fall inleds normalt inte någon förundersökning, varför ansökningstiden räknas från brottet enligt tredje meningen.

Har en förundersökning inte inletts men väcks ändå allmänt åtal (jfr 23 kap. 22 § rättegångsbalken), räknas tiden från det att dom eller slutligt beslut vunnit laga kraft. Om en förundersökning inletts men allmänt åtal inte väcks, räknas ansökningstiden från det att förundersökningen lagts ned eller avslutats. Att ett enskilt åtal väcks påverkar inte den tidpunkt från vilken ansökningstiden räknas. Om en åklagare återupptar en förundersökning som lagts ned, kommer en ny tidsfrist att löpa. Desamma gäller om ett beslut att lägga ned en förundersökning ändras efter överprövning så att förundersökningen genomförs. Ändras däremot inte nedläggningsbeslutet, räknas tiden från detta beslut.

Ansökningstiden räknas från tidpunkten för brottet i de fall brottet inte polisanmälts eller polisanmälan inte leder till förundersökning. Om exempelvis en sådan undersökning som avses i 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare inleds men ingen förundersökning, skall således ansökan om brottsskadeersättning göras inom två år från det att brottet begicks.

Paragrafen gäller även om brottet har begåtts utomlands. Motsvarigheten till förundersökning och åtal i det land där brottet begåtts bör vid tillämpningen kunna jämföras med förundersökning och åtal enligt svensk rätt.

I *andra stycket* har intagits en ny s.k. ventilregel avseende ansökningstiden. Om det finns synnerliga skäl skall en ansökan kunna prövas även om den har kommit in för sent.

Den nya ventilregeln är avsedd att tillämpas endast i ett fåtal undantagsfall. För att det skall anses finnas synnerliga skäl bör det framstå som orimligt eller stötande att kräva att den sökande skulle ha gjort sin ansökan i tid. Tillämpning av regeln torde bli aktuell främst i fall där den sökande av något skäl inte själv kunnat råda över sin situation och därför inte förmått komma in med en ansökan innan tiden gick ut. Ett fall där synnerliga skäl kan finnas är att ett litet barn utsatts för misshandel eller sexuella övergrepp och en rättegång hålls i nära anslutning till brottet. I det läget blir barnet helt beroende av att någon vuxen ansöker om brottsskadeersättning inom två år från att det rättsliga förfarandet avslutats. När barnet blivit lite äldre och behovet av ersättningen kanske gjort sig mer gällande, kan det framstå som orimligt att ansökan inte kan prövas med hänsyn till tidsfristen i första stycket. Synnerliga skäl kan även finnas när brottsoffret drabbats av en allvarlig sjukdom och på grund av sjukdomen varit förhindrad att själv ta vara på sin rätt och ansöka om brottsskadeersättning inom föreskriven tid.

Till skillnad från tidigare praxis bör det inte vara avgörande vilken ersättning Brottsoffermyndigheten skulle betala ut om ansökningen togs upp. Att den sökande saknat kännedom om systemet med brottsskadeersättning bör inte i sig kunna utgöra synnerliga skäl.

I *fjärde stycket* har intagits en särskild bestämmelse om preskription av en fordran på brottsskadeersättning. Preskriptionstiden gäller som en yttersta tidsgräns för rätt till brottsskadeersättning oavsett vad som sägs om ansökningstiden i första och andra styckena. Enligt fjärde stycket

preskriberas en fordran på brottsskadeersättning enligt samma regler som en fordran på skadestånd i anledning av brottet.

Särskilda regler om preskription av skadestånd i anledning av brott finns i 3 § preskriptionslagen. Dessa preskriptionsregler innebär bl.a. att en fordran på skadestånd i anledning av brott preskriberas tidigast tio år efter brottet men att tiden förlängs i vissa fall. Bestämmelsen i 3 § preskriptionslagen anknyter nämligen till brottsbalkens regler om åtalspreskription. Det har betydelse i de fall då tiden för åtalspreskription är tio år eller längre. I dessa fall kan preskriptionstiden för skadestånd förlängas och samma sak skall alltså enligt fjärde stycket gälla för brottsskadeersättning.

Hänvisningen till reglerna om preskription av skadestånd i anledning av brott får särskild betydelse för de brott som omfattas av bestämmelsen i 35 kap. 4 § andra stycket brottsbalken, dvs. vissa sexuella övergrepp på barn. Tiden för åtalspreskription börjar i dessa fall löpa först när målsäganden fyller eller skulle ha fyllt 15 år. Det medför att dessa brottsoffer i regel kan ansöka om brottsskadeersättning inom två år från att det rättsliga förfarandet avslutats utan att de riskerar att deras rätt till brottsskadeersättning preskriberas dessförinnan.

14 a § Finner Brottsoffermyndigheten att ett beslut i ett ärende om brottsskadeersättning är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske utan att det blir till nackdel för sökanden.

Paragrafen är ny och innehåller en omprövningsregel som avviker från 27 § förvaltningslagen. I paragrafen anges de allmänna förutsättningarna för ändring av tidigare beslut efter omprövning. För att Brottsoffermyndigheten skall vara skyldig att ändra ett beslut om brottsskadeersättning krävs inte som i förvaltningslagen att det är uppenbart oriktigt eller att ändringen kan ske snabbt och enkelt. Det är tillräckligt att beslutet är oriktigt och att en ändring inte är till nackdel för sökanden. Prövningen skall sålunda göras förutsättningslös och utan någon preliminär bedömning av huruvida det tidigare beslutet är oriktigt eller inte. Myndigheten får dock inte tillerkänna sökanden en lägre ersättning än som gjorts tidigare.

14 b § Har ett beslut i ett ärende om brottsskadeersättning fattats av generaldirektören eller någon annan tjänsteman skall ärendet omprövas av nämnden, om sökanden begär det.

Ärendet behöver dock inte omprövas av nämnden, om det är uppenbart att beslutet skall ändras i enlighet med sökandens begäran.

Paragrafen är ny och innebär att en sökande på begäran kan få sin ansökan om brottsskadeersättning omprövad av Brottsoffermyndighetens nämnd. I lagrådsremissen utgjorde denna bestämmelse ett andra stycke till omprövningsregeln i 14 a §. På förslag av Lagrådet har bestämmelsen i klaggörande syfte placerats i en särskild paragraf. Paragrafen har utformats efter Lagrådets förslag. Dock har regeringen inte följt förslaget att även denna paragraf skall föreskriva att beslutet inte får ändras till sökandens nackdel. Detta framgår redan av 14 a §, vilken anger de

allmänna förutsättningarna för ändring av tidigare beslut efter omprövning.

Om det är uppenbart att beslutet skall ändras i enlighet med sökandens begäran, är det inte obligatoriskt att omprövningen sker i nämnden. Då kan den alltså göras av generaldirektören eller någon annan tjänsteman.

Det förekommer att en sökande begär ”skälig ersättning” utan att ange ett bestämt belopp. Om den sökande i ett sådant fall inte beviljats någon ersättning och det senare visar sig uppenbart att viss ersättning skall utgå, bör omprövningen inte behöva ske i nämnden. Detsamma gäller om den sökande i ett sådant fall fått viss ersättning och det är uppenbart att den sökande skall ha ytterligare ersättning.

Paragrafen innebär inte någon begränsning av nämndens möjlighet att ompröva ärenden i vilka sökanden inte begärt omprövning.

15 § *Kostnader* för biträde eller utredning i ärenden om brottsskadeersättning kan ersättas av allmänna medel, om *det finns särskilda skäl* med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

En sökande som har inställt sig till en muntlig förhandling får av Brottsoffermyndigheten beviljas ersättning av allmänna medel för kostnader för resa och uppehälle, om myndigheten finner att sökanden skäligen bör ersättas för sin inställelse. Myndigheten får bevilja förskott på sådan ersättning. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

Paragrafen innehåller regler om ersättning av allmänna medel för kostnader som uppkommer i brottsskadeärenden (jfr avsnitt 5.4). Första stycket är i sak oförändrat.

I *andra stycket* har införts en möjlighet för sökanden att få ersättning för resa och uppehälle. För att ersättning skall utgå krävs att Brottsoffermyndigheten finner det skäligt. Motsvarande regel finns bl.a. i 15 § förvaltningsprocesslagen. Om sökanden begär att muntlig förhandling skall hållas och Brottsoffermyndigheten bedömer att en muntlig förhandling kan få betydelse för prövningen av rätten till brottsskadeersättning, bör parten i regel få ersättning för sin inställelse, i vart fall om inte kostnaden för inställelsen är helt obetydlig. Skulle Brottsoffermyndigheten själv ta initiativ till muntlig förhandling, bör sökandens inställelsekostnad också ersättas. Även i övrigt finns det ett visst utrymme för att ersätta kostnaderna för inställelsen, om detta framstår som skäligt med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden, ärendets karaktär och övriga omständigheter. I flertalet fall torde det dock vara tillräckligt att sökanden framställer sina synpunkter skriftligen eller muntligen per telefon. I sådana fall bör ersättning för inställelse inte utgå av allmänna medel. Genom att begära förskott kan sökanden få besked om hur Brottsoffermyndigheten ser på ersättningsfrågan.

Storleken av den ersättning som utges framgår av förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen m.m. Genom hänvisningen till de närmare bestämmelser som meddelas av regeringen blir förordningen tillämplig.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelse

Prop. 1998/99:41

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999.
2. Den äldre lydelsen av 9 § skall tillämpas när det gäller skadefall som har inträffat före ikraftträdandet.

Enligt första punkten träder den nya lagen i kraft den 1 juli 1999. Det innebär att de nya handläggningsreglerna, den nya regeln om ansökningstid och den särskilda preskriptionsregeln skall börja tillämpas denna dag oavsett när brottet begåtts eller ett ärende kommit in till Brottsoffermyndigheten.

I andra punkten klargörs att den äldre lydelsen av jämningsbestämelsen i 9 § skall tillämpas vid bestämmande av ersättning för skadefall som inträffat före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (1978:413)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsskadelagen (1978:413)

dels att 9, 13, 14 och 15 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 13 a, 13 b och 14 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

I fråga om jämkning av brottsskadeersättning på grund av medverkan genom vållande på den skadelidandes sida tillämpas 6 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207).

Brottsskadeersättning kan även i fall då det inte följer av första stycket sättas ned eller falla bort, om *särskilda skäl föreligger* med hänsyn till att den skadelidande eller, om skadan har lett till döden, den avlidne genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken. Vid sakskada eller ren förmögenhetsskada kan ersättningen också sättas ned eller falla bort, om *särskilda skäl föreligger* med hänsyn till att den skadelidande genom underlåtenhet att vidtaga sedvanliga försiktighetsåtgärder uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken.

Brottsskadeersättning kan även i fall då det inte följer av första stycket sättas ned eller falla bort, om *det är skäligt* med hänsyn till att den skadelidande eller, om skadan har lett till döden, den avlidne genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken. Vid sakskada eller ren förmögenhetsskada kan ersättningen också sättas ned eller falla bort, om *det är skäligt* med hänsyn till att den skadelidande genom underlåtenhet att vidtaga sedvanliga försiktighetsåtgärder uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken.

13 §

Hos Brottsoffermyndigheten finns en nämnd som avgör ärenden om brottsskadeersättning som är av principiell betydelse eller annars av större vikt.

Ordföranden och vice ordförandena i nämnden skall vara lagfarna och *erfarna i domarvärv*.

Nämnden utses av regeringen.

Hos Brottsoffermyndigheten finns en nämnd som *skall avgöra* ärenden om brottsskadeersättning som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. *Nämnden får avgöra även andra ärenden om brottsskadeersättning.*

Ordföranden och vice ordförandena i nämnden skall vara lagfarna och vara eller ha varit ordinarie domare.

13 a §

Brottsoffermyndigheten skall hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

13 b §

Muntliga förhandlingar vid Brottsoffermyndigheten skall vara offentliga.

Kan det antas att det vid en förhandling kommer att förbringas någon uppgift för vilken hos Brottsoffermyndigheten gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100), får ordföranden vid förhandlingen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar.

Är sökanden under femton år eller lider han av en psykisk störning, får ordföranden vid förhandlingen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar.

14 §

Ansökan om brottsskadeersättning skall göras inom två år från det att brottet begicks. Föreligger särskilda skäl kan ansökan prövas även om den har kommit in försent

Ansökan om brottsskadeersättning skall, om allmänt åtal väckts, göras inom två år från det att dom eller slutligt beslut har vunnit laga kraft. Har allmänt åtal inte väckts men förundersökning inletts, skall ansökan göras inom två år från det att förundersökningen lagts ned eller avslutats. I övriga fall skall ansökan göras inom två år från det att brottet begicks

Ansökan prövas endast om brottet har anmälts till åklagare eller polismyndighet eller om sökanden visar giltig anledning till att sådan anmälan inte har gjorts.

14 a §

Finner Brottsoffermyndigheten att ett beslut i ett ärende om brottsskadeersättning är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet,

om det kan ske utan att det blir till nackdel för sökanden (omprövning). Prop. 1998/99:41
Bilaga 1

Har beslutet fattats av generaldirektören eller någon annan tjänsteman, skall det omprövas av nämnden, om sökanden begär det

15 §

Kostnad för biträde eller utredning i *ärende* om brottsskadeersättning kan ersättas av allmänna medel, om särskilda skäl föreligger med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

Kostnader för biträde eller utredning i *ärenden* om brottsskadeersättning kan ersättas av allmänna medel, om särskilda skäl föreligger med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

En sökande som har inställt sig till en muntlig förhandling får av Brottsoffermyndigheten beviljas ersättning av allmänna medel för kostnader för resa och uppehälle, om myndigheten finner att sökanden skäligen bör ersättas för sin inställelse

Myndigheten får bevilja förskott på sådan ersättning. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 1998/99:41
Bilaga 2

Departementspromemorian Några frågor om brottskadeersättning – Ds 1997:45 – har remitterats till Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Brottsofferutredningen, Riksskatteverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Arbetsgivarverket, Arbetsmarknadsförsäkringar (AMF), Barnens rätt i samhället (BRIS), Brottsofferjourernas Riksförbund (BOJ), Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS), Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges Försäkringsförbund samt Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Riksåklagaren har lämnat in yttranden från Åklagarmyndigheterna i Stockholm och Malmö. AMF, BRIS, TCO och Svenska Kommunförbundet har avstått från att yttra sig.

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsskadelagen (1978:413) dels att 9, 13, 14 och 15 §§ skall ha följande lydelse, dels att det skall införas tre nya paragrafer, 13 a, 13 b och 14 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

I fråga om jämkning av brottsskadeersättning på grund av medverkan genom vållande på den skadelidandes sida tillämpas 6 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207).

Brottsskadeersättning kan även i fall då det inte följer av första stycket sättas ned eller falla bort, om *särskilda skäl föreligger* med hänsyn till att den skadelidande eller, om skadan har lett till döden, den avlidne genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken. Vid sakskada eller ren förmögenhetsskada kan ersättningen också sättas ned eller falla bort, om *särskilda skäl föreligger* med hänsyn till att den skadelidande genom underlåtenhet att *vidtaga* sedvanliga försiktighetsåtgärder uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken.

Brottsskadeersättning kan även i fall då det inte följer av första stycket sättas ned eller falla bort, om *det är skäligt* med hänsyn till att den skadelidande eller, om skadan har lett till döden, den avlidne genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken. Vid sakskada eller ren förmögenhetsskada kan ersättningen också sättas ned eller falla bort, om *det är skäligt* med hänsyn till att den skadelidande genom underlåtenhet att *vidta* sedvanliga försiktighetsåtgärder uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken.

13 §

Hos Brottsoffermyndigheten finns en nämnd som avgör ärenden om brottsskadeersättning som är av principiell betydelse eller annars av större vikt.

Ordföranden och vice ordförandena i nämnden skall vara *lagfarna och erfarna i domarvärv*.

Nämnden utses av regeringen.

Hos Brottsoffermyndigheten finns en nämnd som *skall avgöra* ärenden om brottsskadeersättning som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. *Nämnden får avgöra även andra ärenden om brottsskade-ersättning.*

Ordföranden och vice ordförandena i nämnden skall vara *eller ha varit ordinarie domare.*

13 a §

Brottsoffermyndigheten skall hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

Bilaga 3

13 b §

Muntliga förhandlingar vid Brottsoffermyndigheten skall vara offentliga.

Kan det antas att det vid en förhandling kommer att lämnas någon uppgift för vilken hos Brottsoffermyndigheten gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100), får ordföranden vid förhandlingen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar.

Om sökanden är under femton år eller lider av en psykisk störning, får ordföranden vid förhandlingen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar.

14 §

Ansökan om brottsskadeersättning skall göras inom två år från det att brottet begicks. Föreligger särskilda skäl kan ansökan prövas även om den har kommit in för sent.

Om allmänt åtal har väckts, skall ansökan om brottsskadeersättning göras inom två år från det att dom eller slutligt beslut har vunnit laga kraft. Har allmänt åtal inte väckts men förundersökning inletts, skall ansökan göras inom två år från det att förundersökningen lagts ned eller avslutats. I övriga fall skall ansökan göras inom två år från det att brottet begicks.

Om det finns synnerliga skäl kan en ansökan prövas även om den har kommit in för sent.

Ansökan prövas endast om brottet har anmälts till åklagare eller polismyndighet eller om sökanden visar giltig anledning till att sådan anmälan inte har gjorts.

Ansökan prövas endast om brottet har anmälts till åklagare eller polismyndighet eller om sökanden visar giltig anledning till att någon sådan anmälan inte har gjorts.

I fråga om preskription av en fordran på brottsskadeersättning

gäller vad som föreskrivs i 3 § Prop. 1998/99:41
preskriptionslagen (1981:130) Bilaga 3
om preskription av en fordran på
skadestånd i anledning av brott.

14 a §

Finner Brottsoffermyndigheten att ett beslut i ett ärende om brottsskadeersättning är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske utan att det blir till nackdel för sökanden.

Har ett beslut fattats av generaldirektören eller någon annan tjänsteman skall det omprövas av nämnden, om sökanden begär det. Omprövning behöver dock inte göras i nämnden, om det är uppenbart att beslutet skall ändras i enlighet med sökandens begäran.

15 §

Kostnad för biträde eller utredning i ärende om brottsskadeersättning kan ersättas av allmänna medel, om särskilda skäl föreligger med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

Kostnader för biträde eller utredning i ärenden om brottsskadeersättning kan ersättas av allmänna medel, om det finns särskilda skäl med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

En sökande som har inställt sig till en muntlig förhandling får av Brottsoffermyndigheten beviljas ersättning av allmänna medel för kostnader för resa och uppehälle, om myndigheten finner att sökanden skäligen bör ersättas för sin inställelse. Myndigheten får bevilja förskott på sådan ersättning. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999.
 2. Den äldre lydelsen av 9 § skall tillämpas när det gäller skadefall som har inträffat före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1998-12-15

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Enligt en lagrådsremiss den 26 november 1998 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (1978:413).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Anders Dereborg.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

13 a §

I syfte att uppfylla kraven i Europakonventionen införs nu en möjlighet till muntlig förhandling som sträcker sig längre än vad förvaltningslagens regler i detta hänseende medger. För att nå syftet bör emellertid också övriga förutsättningar i 6.1 i konventionen vara uppfyllda, dvs. Brottsoffermyndigheten bör vid muntlig förhandling ha den sammansättning i form av nämnd som ansetts tillgodose rätten till domstolsprövning. En muntlig förhandling skulle därmed alltid hållas inför nämnden. Att så skulle vara fallet kan möjligen utläsas av att bestämmelserna om muntlig förhandling placerats efter 13 § som reglerar ärenden som behandlas av nämnden. Emellertid finns uttalanden i den allmänna motiveringen och i författningskommentaren till 13 b § som tyder på att avsikten är att muntlig förhandling också skulle kunna hållas i de fall en tjänsteman skall avgöra ärendet. En prövning av tjänsteman eller generaldirektör kan inte fylla konventionens krav på domstolsprövning och ett införande av muntlig förhandling som ett led i deras prövning kan inte göra förfarandet domstolslikt i konventionens mening. Mot bakgrund härav bör i vart fall 13 a § förtydligas så att det framgår att muntlig förhandling skall hållas inför nämnden.

Eftersom en prövning av Brottsoffermyndighetens nämnd har ansetts uppfylla kraven i 6.1 i konventionen torde det ligga i sakens natur att nämnden också i övrigt agerar domstolsenligt i den meningen att de som har deltagit i en muntlig förhandling också deltar i avgörandet av ärendet. Någon särskild bestämmelse härom synes inte erforderlig.

14 a §

Förhållandet mellan första och andra stycket är oklart. Ordalydelsen föranleder närmast tolkningen, att myndigheten skall finna att ett beslut är oriktigt och att om så är fallet omprövningen skall göras av nämnden om sökanden begär detta. Är meningen emellertid att sökanden alltid skall kunna få en prövning av nämnden därför att Europakonventionen kräver att prövningen skall göras av en "oavhängig och opartisk domstol", måste en sådan prövning kunna göras förutsättningslös och utan alla preliminära bedömningar av huruvida det tidigare beslutet är oriktigt eller inte. Det enda förbehållet, som bör göras med hänsyn till allmänna rättsgrundsatser,

är att nämnden inte får tillerkänna sökanden en lägre ersättning än myndigheten har gjort tidigare. Prop. 1998/99:41
Bilaga 4

För att det sagda skall bli tydligt bör bestämmelserna i andra stycket placeras i en särskild paragraf, 14 b §, och ges förslagsvis följande lydelse:

"14 b § Har ett beslut fattats av generaldirektören eller någon annan tjänsteman skall ärendet omprövas av nämnden, om sökanden begär det. Nämnden får inte ändra det tidigare beslutet till sökandens nackdel.

Ärendet behöver dock inte omprövas av nämnden, om det är uppenbart att det tidigare beslutet skall ändras i enlighet med sökandens begäran."

Ändringen föranleder en ändring också av ingressen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 januari 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Åsbrink, Schori, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar proposition 1998/99:41 Ändringar i brottsskadelagen.