

# Kommittédirektiv



En översyn av brottsskadelagen

**Dir.**  
**2010:84**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 9 september 2010

## **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare ska göra en bred översyn av brottsskadelagen.

Utredaren ska överväga om det finns skäl att begränsa Brottsoffermyndighetens möjligheter att göra självständiga skadeståndsrättsliga bedömningar. Utredaren ska även ta ställning till om det finns skäl att utvidga rätten till brottsskadeersättning för kränkning till vissa kvalificerade ärekränkingsbrott. Vidare ska 2006 års reform om brottsskadeersättning för barn som bevittnat våld mot en närstående utvärderas. Utredaren ska också överväga om det finns skäl att lindra de krav som ställs på brottsoffret att på egen hand kräva betalning av den skadeståndsskyldige, t.ex. genom att det primära ansvaret för att kräva in utdömda brottsskadestånd läggs på staten. Även författningsregleringen av regressverksamheten ska ses över, liksom beloppsgränserna i brottsskadelagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2012.

## **Statlig ersättning vid skador till följd av brott**

Den som utsätts för ett brott drabbas ofta av skador av olika slag. Enligt skadeståndslagen (1972:207) är den som begått brottet, skadevållaren, normalt skyldig att ersätta sådana skador, såväl ekonomiska som vissa ideella skador (t.ex. kränkingsersättning).

Skadeståndsreglerna samspelar med olika former av offentliga och privata försäkringar, som kan ge ersättning vid skador till följd av brott. Den som genom misshandel blir så skadad att han eller hon inte kan arbeta har t.ex. rätt till ersättning från den offentligt finansierade sjukförsäkringen. Skadevållarens skadeståndsskyldighet kan i vissa fall ersättas genom en ansvarsförsäkring. Även brottsoffrets hemförsäkring kan ge ersättning vid vissa typer av brottskadorna.

Reglerna om skadestånd och möjligheterna till försäkringsersättning är emellertid i praktiken inte tillräckliga för att säkerställa att den som lider skada till följd av brott verkligen får skadorna ersatta. Skadevållaren kan vara okänd eller sakna ekonomiska tillgångar, vilket omöjliggör att skadeståndet faktiskt betalas. Inskränkningar i försäkringsvillkoren leder i många fall till att brottskadorna inte ersätts ur vare sig skadevållarens eller brottsoffrets försäkring.

I mitten av 1900-talet påbörjades ett reformarbete som syftade till att förbättra brottsoffrens situation. De första stegen togs genom det s.k. rymlingsanslaget som innebar att ersättning kunde betalas till den som orsakats person- eller sakskada av bl.a. personer som rymt från kriminalvårdsanstalter. Reformarbetet ledde senare fram till 1971 års kungörelse (1971:505) om ersättning av allmänna medel för personskada på grund av brott. Kungörelsen innebar att den som hade drabbats av personskada på grund av brott kunde få viss ersättning av allmänna medel efter en behovsprövning. Syftet med ersättningssystemet var att täcka ömmande sociala behov. Ansökningarna prövades av regeringen.

Ett viktigt steg för att stärka brottsoffrets rättigheter togs genom införandet av brottskadelagen (1978:413). Genom lagen gavs brottsoffer en generell rätt till ersättning för främst personskador, utan behovsprövning, när ersättning inte kunde betalas av skadevållaren eller från en försäkring. Ansökningarna om brottskadeersättning skulle prövas av den nyinrättade Brottskadenämnden.

Under 1990-talet ökade det samhälleliga intresset för brottsoffrens situation och flera viktiga reformer genomfördes. Inom skadeståndsrätten skedde förändringar som innebar att ersätt-

ningsnivåerna för ideella skador (främst kränkingsersättning) höjdes kraftigt. Denna utveckling skedde parallellt med att Brottsoffermyndigheten inrättades år 1994 och därmed tog över Brottskadennämndens uppgift att ansvara för den statliga brotts-skadeersättningen.

### **Behovet av en utredning**

Det har nu gått drygt 30 år sedan brottskadelagen trädde i kraft och någon samlad översyn av lagstiftningen har under denna period inte genomförts.

När den statliga brottskadeersättningen tog form under 1970-talet var den övergripande kriminalpolitiken huvudsakligen inriktad mot gärningsmannen. Den skadeståndsrättsliga, straffrättsliga och straffprocessuella utvecklingen har sedan dess gått mot ett betydligt större fokus på brottsoffret. Det finns behov av att säkerställa att denna positiva utveckling har beaktats tillräckligt även när det gäller samhällets ekonomiska stöd till den som lider skada till följd av brott.

Även försäkringsmarknaden har förändrats. Flera försäkringsbolag har t.ex. övergått från att ersätta brottsoffer för faktiska skador till s.k. summaförsäkringar, vilket innebär att försäkringsersättningen bestäms till ett schablonbelopp utan hänsyn till den faktiska skadan. Eftersom brottskadeersättningen är subsidiär i förhållande till andra ersättningsmöjligheter, innebär denna förändring att det allmännas ansvar för brottskador i vissa fall har ökat.

Det har även skett förändringar inom ramen för brottskadelagen. Ett exempel är 2006 års reform som innebär att ett barn som har bevittnat vissa typer av brott mot en närstående person har möjlighet att få brottskadeersättning. I dessa fall har barnet inte blivit utsatt för något brott och brottskadeersättningen grundas inte på någon motsvarande skadeståndsrättslig förpliktelse. Det är alltså fråga om en renodlad offentlig ersättningsform som har införts i ett system som i övrigt vilar på skadeståndsrättslig grund.

Slutligen finns det skäl att peka på den tekniska utveckling som skett under de senaste decennierna. Genom Internet har det

skapats en ny infrastruktur för brottslighet av olika slag, bl.a. när det gäller hot- och ärekränkingsbrott. Det kan ifrågasättas om det nuvarande regelverket för brottskadeersättning fullt ut är anpassat till denna delvis förändrade brottsstruktur.

De omständigheter som nu har redovisats gör sammantaget att det finns ett behov av en bred översyn av brottsskadelagen för att säkerställa att den är ändamålsenligt utformad.

### **Utgångspunkter för översynen**

Samhällets stöd till brottsoffer syftar till att minska skadeverkningsarna av brott. Möjligheten till brottskadeersättning är en viktig del i arbetet att uppnå detta syfte.

Systemet med en statlig brottskadeersättning har, som framgått, byggts ut successivt under senare delen av 1900-talet. Detta utgör en del av en mer generell utveckling med större fokus mot och hänsynstagande till brottsoffrens situation. Den grundläggande utgångspunkten för översynen ska vara att detta reformarbete ska fortsätta. De åtgärder som föreslås ska alltså syfta till att stärka brottsoffers rättigheter och därmed till att minska skadeverkningsarna av brott.

Brottsofferfrågor är en integrerad del av kriminalpolitiken i stort. Ett gott samhälleligt skydd för brottsutsatta är nödvändigt för en balanserad kriminalpolitik där kraftfulla insatser sätts in för att även rehabilitera gärningsmännen och förebygga återfall i brott. Det är viktigt att beakta de övergripande kriminalpolitiska målsättningarna om minskad brottslighet och ökad trygghet när regelverket på detta område utformas.

Den statliga brottskadeersättningen träder in när en dömd gärningsman inte har betalat – eller inte bedöms kunna betala – skadeståndet till brottsoffret. Det finns dock skäl, av såväl brottspreventiv som mer allmän natur, som talar emot att kostnaderna för brottskador regelmässigt till slut övervältras på staten. En utgångspunkt för översynen ska därför vara att regelverket ska utformas på ett sätt som gör att kostnaderna för brottskador i så stor utsträckning som möjligt slutligt bärs av dem som är ansvariga för skadorna.

I vissa länder är ersättningssystemet för brottsskador utformat utan någon koppling till skadeståndsrätten och är därför mer att likna vid ett offentligt bidragssystem. Detta medför vissa fördelar, bl.a. när det gäller enhetlighet i ersättningsnivåer, enkel hantering och tydlighet kring det allmännas åtagande. Att nu införa ett sådant system i Sverige skulle dock medföra flera nackdelar. Det finns t.ex. en risk för en praxisbildning som innebär att utfallet för ett brottsoffer blir olika beroende på om skadorna ersätts av skadevållaren på skadeståndsrättslig grund – dvs. enligt principen om full ersättning – eller av staten på offentlighetsrättslig grund. En sådan utveckling är inte önskvärd. Den kriminalpolitiska ambitionen att skadevållaren slutligen ska ersätta uppkomna skador kan bli svårare att uppfylla och i vart fall riskerar den ambitionen att osynliggöras. En utgångspunkt för översynen ska vara att det statliga ersättningssystemet för brottsskador även fortsättningsvis ska bygga på skadeståndsrättslig grund.

## **Utredningsuppdraget**

### *Inledning*

En särskild utredare ska göra en bred översyn av brottsskadelagen. De utgångspunkter som redovisas ovan ska vara styrande för översynen. Översynen ska omfatta de frågor som beskrivs nedan. Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågor inom ramen för sitt uppdrag.

Översynen ska inte avse frågor om brottsskadeersättning vid arbets- eller trafikskador. Översynen ska inte heller omfatta frågan om beviljad brottsskadeersättning ska ingå i underlaget vid beräkningen av rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Dessa frågor innefattar komplicerade överväganden inom andra rättsområden och bör därför lämpligen inte hanteras i detta sammanhang.

*Brottsoffermyndighetens självständiga skadeståndsrättsliga bedömningar*

Brottsskadeersättning utgör inte skadestånd utan är en särskild statlig ersättningsform. Enligt brottsskadelagen ska dock skadeståndslagens bestämmelser om ersättning tillämpas. Detta innebär att domstolarna och Brottsoffermyndigheten har att tillämpa samma regelverk för att bestämma skadeståndet respektive brottsskadeersättningen.

I vissa fall kan ett skadestånd sättas ned, jämkas, på grund av den skadelidandes eget medvållande (6 kap. 1 § skadeståndslagen). Bestämmelsen är tillämplig även vid beslut om brottsskadeersättning. Brottsskadeersättning kan därutöver jämkas efter skälighet när brottsoffret uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken (9 § brottsskadelagen). Bakgrunden till den särskilda jämningsregeln är att det i vissa fall kan uppfattas som stötande att staten betalar full brottsskadeersättning. Det kan t.ex. handla om uppgörelser i kriminella kretsar. Brottsoffermyndigheten har alltså större möjligheter att jämka brottsskadeersättning än vad en domstol har i ett motsvarande skadeståndsmål.

Brottsoffermyndigheten prövar ansökningar om brottsskadeersättning självständigt, även när det finns en dom som anger att ett visst skadestånd ska betalas. Brottsoffermyndigheten kan besluta att brottsskadeersättning ska betalas både med högre och med lägre belopp än vad domstolen har funnit. Ett sådant beslut påverkar dock inte brottsoffrets rätt – i förhållande till gärningsmannen – till det skadeståndsbelopp som har dömts ut av domstolen.

Domstolarna har en särskild roll som yttersta uttolkare av skadeståndsrätten. Det har bl.a. därför i olika sammanhang ansetts som principiellt tveksamt att Brottsoffermyndigheten ”överprövar” en domstols skadeståndsrättsliga bedömning. Det kan även antas att det finns vissa praktiska vinster med en ordning där Brottsoffermyndigheten inte gör självständiga bedömningar utan endast betalar ut den ersättning som domstolen har bestämt.

Att ålägga staten ett direkt ersättningsansvar för utdömda skadestånd skulle emellertid inte vara problemfritt. De skadestånd som döms ut är inte alltid prövade i sak av domstolarna, eftersom den tilltalade kan ha medgett att betala skadeståndet eller vitsordat beloppet. Detta kan medföra att det utdömda skadeståndet är antingen högre eller lägre än vad som följer av skadeståndsrättslig praxis. Därtill kommer att en stor del av den utbetalda brottsskadeersättningen inte svarar mot något skadestånd som har fastställts i dom. Brottsskadeersättning kan t.ex. lämnas i fall när det inte finns någon känd gärningsman. Brottsoffermyndighetens större jämkningmöjligheter med hänsyn till brottsoffrets eget agerande måste även beaktas.

Det sagda leder till att Brottsoffermyndigheten i ett stort antal fall under alla förhållanden skulle behöva göra en materiell prövning av vilken ersättning som ska betalas ut. Att endast i vissa fall frånta Brottsoffermyndigheten möjligheten att pröva brottsskadeersättningens storlek skulle kunna leda till att lika fall bedöms olika, dvs. att personer som utsatts för liknande brott får olika stor ersättning.

En annan aspekt som bör beaktas är att Brottsoffermyndigheten har en viktig roll i att driva utvecklingen för brottsoffers rättigheter. Myndighetens arbete torde t.ex. ha spelat en roll för den påtagliga höjning av skadeståndsnivåerna för ideella skador som skett de senaste 15 åren. Den skadeståndsrättsliga praxisen skapas nämligen i ett samspel mellan domstolarna, Brottsoffermyndigheten och försäkringsbranschens skadeprövningsnämnder. Tillåts Brottsoffermyndigheten inte göra självständiga skadeståndsrättsliga bedömningar, skulle detta samspel förstås upphöra på brottsskadeområdet.

Utredaren ska mot denna bakgrund närmare analysera frågan och överväga om det finns skäl att i något avseende begränsa Brottsoffermyndighetens möjlighet att göra självständiga skadeståndsrättsliga bedömningar.

#### *Ska kretsen av ersättningsberättigande brott utvidgas?*

Staten har inte åtagit sig ett obegränsat ansvar för skador som uppkommer till följd av brott. Saksador och rena förmögen-

hetsskador ersätts t.ex. endast undantagsvis genom brottskadeersättning. Det finns även territoriella begränsningar av statens ansvar. Det finns flera goda skäl för att statens ansvar måste vara begränsat i vissa avseenden.

Brottskadeersättning lämnas för en kränkning som uppkommer genom brott som innefattar angrepp mot brottsoffrets person, frihet eller frid (2 § andra stycket brottskadelagen). Ett brott som innefattar ett angrepp mot brottsoffrets ära grundar däremot inte rätt till brottskadeersättning. Detta är en inskränkning jämfört med skadeståndslagens regler om kränkningarersättning.

Straffbestämmelser om ärekränkingsbrott finns i 5 kap. brottsbalken och innefattar t.ex. förtal och förolämpning.

I samband med att bestämmelsen om brottskadeersättning för kränkning infördes i lagen uttalades att det knappast fanns skäl att införa en allmän rätt till brottskadeersättning för kränkning (då benämnt lidande) vid brott mot den personliga integriteten (prop. 1987/88:92 s. 6 f.). Avsikten var att brottskadeersättning endast skulle lämnas vid allvarligare kränkningar av den personliga integriteten. Ärekränkingsbrotten kom därför att utelämnas från kretsen av ersättningsberättigande brott.

En utgångspunkt för översynen ska vara att ärekränkingsbrotten inte heller i fortsättningen ska medföra rätt till brottskadeersättning.

Internets utveckling har emellertid i vissa avseenden gjort att ärekränkingsbrotten har blivit mer aktuella. Bilder och filmer med kränkande innehåll kan snabbt spridas till många personer. Sådana publiceringar, som ibland är av sexuell eller annars påtagligt privat natur, kan i vissa fall innebära allvarliga integritetskränkningar. Vidare kan ärekränkingsbrott som begås på Internet ibland gränsa till olaga hot eller andra brott som medför rätt till brottskadeersättning. Till skillnad från ärekränkingsbrott som begås i tryckta medier är det ofta svårt att identifiera gärningsmannen vid motsvarande brott på Internet. Detta talar för att rätten till brottskadeersättning bör utökas till att även omfatta vissa kvalificerade ärekränkingsbrott.

Praktiska problem kan emellertid följa av att brottskadeersättning för kränkning lämnas vid ärekränkingsbrott. Brotts-



skadeersättning lämnas även vid brott när det inte finns någon känd gärningsman. Det kan antas att det begås ett stort antal ärekränkingsbrott på olika bloggar, chattsidor etc. där det inte är möjligt att utreda vem som begått brottet. Det kan vidare antas att förundersökningarna i dessa fall ofta läggs ned i ett tidigt skede. Om vissa ärekränkingsbrott ger rätt till brottskadeersättning, kommer utredningsproblem sannolikt att uppstå. Även de internationella aspekterna av sådan brottslighet måste beaktas. Det går inte heller att bortse från de statsfinansiella konsekvenserna av en sådan reglering.

Vidare bör risken för missbruk av reglerna beaktas. Om ärekränkingsbrott på Internet ger rätt till brottskadeersättning i situationer där gärningsmannen inte är känd, kan det t.ex. finnas en risk för att vissa personer publicerar uppgifter om sig själva i syfte att få rätt till ersättning.

Utredaren ska närmare analysera dessa frågor och överväga om de nuvarande begränsningarna när det gäller rätt till brottskadeersättning är ändamålsenliga. Det ska övervägas om det finns skäl att utvidga rätten till brottskadeersättning för kränkning till vissa kvalificerade ärekränkingsbrott. Någon utökning av rätten till brottskadeersättning vid sakskada eller ren förmögenhetsskada ska dock inte övervägas.

#### *Barn som bevittnat brott*

Sedan år 2006 har barn som bevittnat brott i vissa fall rätt till brottskadeersättning (4 a § brottskadlagen). Det gäller när barnet bevittnat ett brott som varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos barnet i dess förhållande till en närstående person. Det är typiskt sett fråga om vålds- och sexualbrott. Ersättningstypen skiljer sig från övrig brottskadeersättning på så sätt att den går längre än skadeståndsrätten och inte motsvarar en skadeståndsskyldighet för en – känd eller okänd – gärningsman.

I förarbetena uttalades att det är av stor vikt att närvaron av barn i anslutning till brottsplatsen uppmärksammas under förundersökningarna. Det antogs att tillräcklig hänsyn skulle tas till detta bl.a. till följd av att ett barns närvaro aktualiserar

tillämpning av en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 8 brottsbalken (prop. 2005/06:166 s. 27).

Utredaren ska undersöka och analysera om möjligheten till brottsskadeersättning för barn som bevittnat våld mot en närstående har inneburit att stödet till dessa barn har stärkts. Analysen ska innefatta frågan i vad mån ett barns närvaro uppmärksammas under förundersökningen i sådan grad att det finns ett tillräckligt beslutsunderlag i fråga om brottsskadeersättning. Om det framkommer i brister i detta avseende, ska utredaren föreslå lämpliga åtgärder.

#### *Kravet på brottsoffret att på egen hand kräva betalning*

En förutsättning för att brottsoffret ska kunna beviljas brottsskadeersättning är att ersättning inte kan fås från skadevållaren i form av skadestånd eller från ett försäkringsbolag i form av försäkringsersättning. Det är brottsoffret som måste visa att skadevållaren inte har ekonomisk förmåga att betala skadeståndet. I praktiken sker detta genom att brottsoffret ger in ett bevis från Kronofogdemyndigheten om att den skadeståndsskyldige saknar utmättningsbara tillgångar.

Riksdagen har beslutat om ett principalansvar för vårdnadshavare (prop. 2009/10:142, bet. 2009/10:CU23, rskr. 2009/10:296). Lagändringarna kan leda till ytterligare krav på brottsoffret när det gäller utredning. Bestämmelserna i brottsskadelagen kan nämligen medföra att brottsoffret i dessa fall måste ge in bevis som visar att inte heller gärningsmannens vårdnadshavare kan betala skadeståndet.

Utredaren ska ta ställning till om det finns skäl att lindra de krav som ställs på brottsoffret att på egen hand kräva betalning av den skadeståndsskyldige. En möjlighet är att staten ska vara skyldig att betala ut brottsskadeersättning när domen vunnit laga kraft, dvs. en form av förskott på skadeståndet. Det primära ansvaret för att kräva in utdömda brottsskadestånd skulle i ett sådant system åvila staten. Detta motsvarar vad som synes gälla i vissa andra nordiska länder. Frågeställningen kan komma att påverkas av ett eventuellt genomförande av de förslag som lämnas i betänkandet Lätt att göra rätt (SOU 2010:1).

### *Regressverksamheten*

I brottsskadelagens förarbeten uttalades att staten skulle utöva sin regressrätt mot skadevällaren med stor försiktighet, så att inte dennes återanpassning till samhället i onödan försvåras. Man räknade då med att regressrätten skulle användas endast i undantagsfall (se prop. 1977/78:126 s. 32). I lagtexten anges endast att staten vid utbetald brottsskadeersättning inträder i den skadelidandes rätt till skadestånd. Det finns inte några anvisningar om hur denna regressrätt ska utövas.

Det restriktiva synsätt som kom till uttryck i brottsskadelagens förarbeten motsvarar inte de kriminalpolitiska ambitionerna och inte heller den praxis som Brottsoffermyndigheten tillämpar i sin regressverksamhet. Myndigheten bedriver i dag, med stöd av sin instruktion, ett aktivt regressarbete där utgångspunkten är att utbetald brottsskadeersättning ska krävas åter när det är möjligt.

Utredaren ska mot denna bakgrund överväga hur författningsregleringen av regressverksamheten kan tydliggöras för att bättre återspegla de kriminalpolitiska ambitionerna. Översynen ska även innefatta frågor om ränta på regresskrav och om Brottsoffermyndighetens möjlighet att i enskilda fall efterge regresskrav.

En särskild fråga gäller möjligheten till regress genom kvittning. Det förekommer att en person har en skuld till Brottsoffermyndigheten, på grund av regresskrav till följd av utbetald brottsskadeersättning, och därefter själv blir utsatt för ett brott som ger rätt till brottsskadeersättning. I en sådan situation får Brottsoffermyndigheten inte kvitta personens fordran på brottsskadeersättning mot myndighetens regresskrav. Utredaren ska överväga om det bör införas en möjlighet till kvittning i sådana och liknande situationer.

### *Beloppsgränserna*

Enligt brottsskadelagen gäller vissa beloppsgränser för brottsskadeersättningen. År 2002 infördes ett särskilt tak för kränkningssättning på högst tio prisbasbelopp (för närvarande 424 000 kr).

Utredaren ska utvärdera de förändringar av beloppsgränserna som gjordes år 2002 och överväga om de nuvarande gränserna är lämpliga och ändamålsenliga.

#### *Vissa övriga frågor*

Utredaren ska även i övrigt uppmärksamma om det finns behov av författningsändringar. Övervägandena ska omfatta såväl materiella som processuella regler. Det kan finnas särskild anledning för utredaren att uppmärksamma reglerna om ansökningstid, frågor om preskription – såväl av ett brottsoffers fordran på brottskadeersättning som av statens regresskrav mot en skadevällare – samt det generella förbudet mot överlåtelse av brottskadeersättning (se Justitieombudsmannens beslut den 11 december 2003 i ärende 2039-2002).

#### *Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget*

Utredaren ska undersöka och beskriva hur systemet med statlig ersättning till brottsoffer är utformat i några med Sverige jämförbara länder, däribland de nordiska länderna.

Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet på brottsofferområdet, bl.a. den fortsatta beredningen av betänkandet Lätt att göra rätt (SOU 2010:1). Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta eventuella initiativ inom EU på brottsofferområdet.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska i de förslag som rör barn analysera och redovisa konsekvenserna för barnen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2012.

(Justitiedepartementet)