

Nr 97

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ersättning vid frihetsinskränkning; given den 29 mars 1974.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

CARL GUSTAF

CARL LIDBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till ny lag om ersättning av staten vid frihetsinskränkningar. Den nya lagen avses ersätta 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl.

Den nya lagen omfattar såväl judiciella som administrativa frihetsinskränkningar, dvs. både frihetsinskränkningar som har beslutats av allmän domstol och sådana som har beslutats av förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet. Förutsättningarna för ersättning är dock inte desamma vid de bägge typerna av frihetsinskränkningar.

I fråga om rätten till ersättning för judiciella frihetsinskränkningar följer den nya lagen principerna i 1945 års lag. Ersättning utgår alltså dels till den som har varit häktad eller utsatt för liknande straffprocessuell åtgärd, dels till den som har undergått fängelsestraff e. d. Förutsättning för ersättningsrätt i häktningsfallet är bl. a. att den häktade har blivit frikänd för brottet eller att åtalet har avvisats eller avskrivits. Som en nyhet i förhållande till gällande rätt föreslås att ersättning skall utgå även i fall då beslutet om häktning etc. har upphävts eller ersatts av beslut om mindre ingripande åtgärd efter överklagande. Den som har undergått fängelsestraff e. d. har liksom enligt gällande lag rätt till ersättning, om påföljden efter resning eller besvär över domvilla upphävs eller ersätts av mindre ingripande påföljd. Ersättning föreslås dessutom utgå i fall då påföljden har upphävts eller ändrats efter överklagande.

När det gäller det administrativa området utgår ersättning enligt den föreslagna lagen endast vid sådana frihetsinskränkningar som har haft karaktär av egentliga frihetsberövanden, t. ex. intagning på vårdanstalt. Förutsättning för ersättningsrätt är att det befinns uppenbart att frihetsberövandet var utan grund. Bedömningen av åtgärden skall alltså ske med utgångspunkt från vad man efteråt känner till.

Den föreslagna lagen upptar i likhet med 1945 års lag vissa undantag från rätten till ersättning. Har t. ex. den som varit utsatt för frihetsinskränkning själv uppsåtligen föranlett beslutet utgår inte ersättning. I den nya lagen sägs också att ersättningsrätt inte föreligger, om det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår. Ersättning får dock inte längre vägras på den grunden att misstanke om brott kvarstår.

Ersättning kan enligt förslaget utgå för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande. Lagen innehåller inte några bestämmelser om hur ersättningen skall beräknas. Allmänna skadeståndsprinciper blir alltså tillämpliga. Ersättningen kan jämkas om tiden för frihetsinskränkningen har beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd.

Ersättningsfrågorna enligt den nya lagen skall i princip prövas av domstol. Avsikten är emellertid att JK, på samma sätt som när det gäller anspråk enligt skadeståndslagen, skall få möjlighet att träffa uppgörelse om ersättningen.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1974.

Förslag till

Lag om ersättning vid frihetsinskränkning

1 §

Den som har varit häktad på grund av misstanke om brott eller som till följd av sådan misstanke under mer än 24 timmar i sträck har varit anhållen, underkastad reseförbud, intagen på rättspsykiatrisk klinik, tagen i förvar arrest eller tagen i förvar genom beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg eller av beskickning eller konsulat har rätt till ersättning av staten, om

1. frikännande dom meddelas för gärningen,
2. åtalet avvisas eller avskrives,
3. förundersökning avslutas utan att åtal väckes eller, såvitt gäller förvar arrest, beslutet härom upphäves utan att målet hänskjutes till rättegång eller disciplinstraff ålägges, eller
4. beslutet om frihetsinskränkning genom avslag på häktningsframställning eller efter överprövning, fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel upphäves eller ersättes av beslut om mindre ingripande åtgärd eller undanröjes utan förordnande om ny handläggning.

Den som har varit häktad eller under mer än 24 timmar i sträck har varit anhållen som misstänkt för brott som avses i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken har jämväl rätt till ersättning, om gärningen i domen hänföres under sådant lagrum att häktning icke kunnat ske annat än enligt 1 § andra stycket eller 2 § samma kapitel och det icke har förlegat sådana förutsättningar för häktning som anges där. För rätt till ersättning på grund av anhållande fordras dessutom att det ej heller har förlegat omständighet som anges i 24 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken.

2 §

Den som har undergått fängelse, förvandlingsstraff för böter eller fritidsstraff eller varit intagen i anstalt för undergående av behandling enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, ungdomsfängelse eller internering har rätt till ersättning av staten, om efter fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel frikännande dom meddelas eller mindre ingripande påföljd ådömes eller dom eller beslut som legat till grund för verkställigheten undanröjes utan förordnande om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter förordnande av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har undergått sluten psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda.

3 §

Den som i annat fall än som anges i 1 eller 2 § till följd av beslut vid myndighetsutövning varit berövad friheten har rätt till ersättning av staten, om det finnes uppenbart att frihetsberövandet var utan grund.

4 §

Rätt till ersättning föreligger ej, om den som har varit utsatt för frihetsinskränkningen själv uppsåtligen har föranlett denna. Har han sökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning eller, i fall

som avses i 1 §, sökt undandra sig förundersökning eller lagföring, utgår ersättning endast om det finns synnerliga skäl.

Rätt till ersättning föreligger ej heller, om det i annat fall med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår. Ersättning får dock ej vägras på den grund att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

5 §

Ersättning utgår för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande.

Ersättningen får nedsättas efter vad som finnes skäligt, om tiden för frihetsinskränkningen har avräknats eller eljest beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd.

6 §

Anspråk på ersättning får ej överlåtas till annan innan ersättningen blivit slutligt bestämd.

7 §

Utgår ersättning enligt denna lag och har den ersättningsberättigade rätt till skadestånd av annan, inträder staten i motsvarande mån i hans rätt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1974, då lagen (1945:118) om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. skall upphöra att gälla.

Den nya lagen gäller även i fråga om frihetsinskränkning som har skett före ikraftträdandet och som icke har upphört dessförinnan. I övrigt tillämpas äldre bestämmelser beträffande frihetsinskränkning som har ägt rum före ikraftträdandet.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen statsrådet den 28 februari 1974.

Närvarande: Ministern för utrikes ärendena ANDERSSON, statsråden STRÄNG, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, NORLING, LIDBOM, GUSTAFSSON, LEIJON, HJELM-WALLÉN.

Statsrådet Lidbom anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *lagstiftning angående ersättning vid frihetsinskränkning* och anför.

1 Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 december 1969 tillkallades en sakkunnig med uppdrag att utreda frågan om ersättning med anledning av oriktiga frihetsberövanden m. m. Den sakkunnige¹ avgav i september 1972 betänkandet (SOU 1972: 73) *Ersättning för vissa obefogade frihetsinskränkningar*. Det i betänkandet upptagna lagförslaget torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, interneringsnämnden, överbehållhavaren (ÖB), socialstyrelsen, psykiatriska nämnden, sjöfartsverket, luftfartsverket, statskontoret, statens invandrarverk, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Värmlands län, skadeståndskommittén, utlänningsutredningen, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges redareförening, Sveriges tandläkarförbund och Svenska kriminalistföreningen.

Vissa remissinstanser har bifogat yttranden av underlydande myndigheter o. d.

En inom justitiedepartementet upprättad sammanställning av remissyttrandena torde få fogas till statsrådsprotokollet som *bilaga 2*.

¹ F. d. justitierådet Gösta Lind.

2 Gällande rätt

2.1 Skadeståndslagen m. m.

En ny skadeståndslag (SFS 1972: 207) har trätt i kraft den 1 juli 1972. Lagen innehåller bl. a. allmänna bestämmelser om skadeståndsansvar på grund av eget vållande. Vidare finns bestämmelser om skyldighet för arbetsgivare att ersätta skada som hans arbetstagare vållar i tjänsten (s. k. principalansvar).

Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är att skadeståndslagen upptar bestämmelser om skadestånd i offentlig verksamhet, vilka saknar motsvarighet i tidigare gällande rätt. Enligt 3 kap. 2 § skall staten eller kommun ersätta person- eller sakskada eller direkt tillfogad allmän förmögenhetsskada — s. k. ren förmögenhetsskada — som vållas genom fel eller försummelse vid utövning av offentlig myndighet. Ersättning skall dock utgå endast om de krav har åsidosatts som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning (3 kap. 3 §). Enligt 3 kap. 4 § är den skadelidande inte heller berättigad till ersättning för skada som hade kunnat undvikas genom överklagande av felaktigt beslut. Ersättning för ren förmögenhetsskada genom intrång i näringsverksamhet utgår endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter (3 kap. 5 §).

Ersättningstalan kan enligt 3 kap. 7 § skadeståndslagen inte föras med anledning av beslut av Kungl. Maj:t, riksdagen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen, om inte beslutet undantagsvis har upphävts eller ändrats. Statens eller kommuns skadeståndsansvar kan jämkas enligt särskilda regler i 3 kap. 6 §. Bl. a. kan jämkning vid sakskada ske, om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

Skadeståndslagen innehåller också en helt ny bestämmelse (4 kap. 1 §) som begränsar arbetstagares skadeståndsansvar. En arbetstagare är sålunda skyldig att ersätta skada som han vållar genom fel eller försummelse i tjänsten endast i den mån det med hänsyn till omständigheterna föreligger synnerliga skäl.

Skadeståndslagen innehåller inte någon bestämmelse om jämkning av skadestånd med hänsyn till förändringar i penningvärdet. Enligt lagen (1973: 213) om ändring av skadeståndslivräntor, som trätt i kraft den 1 januari 1974, skyddas emellertid skadestånd i form av livränta mot förändringar i penningvärdet genom att livräntebeloppet ändras i takt med basbeloppets förändringar. Ändringen är begränsad till högst 5 % per år.

Skadeståndsanspråk enligt skadeståndslagen prövas av allmän domstol. I princip skall talan väckas vid allmän underrätt. Detta gäller bl. a.

vid skadeståndskrav med anledning av beslut av administrativ myndighet eller sådana judiciella avgöranden av förvaltningsdomstol eller specialdomstol som inte överprövas av allmän domstol. Beträffande andra judiciella avgöranden finns en särskild forumregel i 3 kap. 10 §. Regeln innebär att skadeståndstalan mot staten med anledning av dom eller beslut av hovrätt, allmän underrätt eller krigsrätt skall väckas vid den domstol som enligt 2 kap. 2 § eller 3 kap. 3 § rättegångsbalken (RB) är behörig att ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av domare vid den domstol som meddelat domen eller beslutet. Talan med anledning av beslut eller åtgärd av tjänsteman som anges i nämnda lagrum i RB skall på motsvarande sätt väckas vid den domstol som är behörig att ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av sådan tjänsteman. Skadeståndstalan med anledning av beslut av Konungen i statsrådet, riksdagen, högsta domstolen eller regeringsrätten väcks i högsta domstolen.

I propositionen med förslag till skadeståndslag (prop. 1972: 5 s. 382) framhålls det angelägna i att främja frivillig skadereglering när det gäller skadeståndsanspråk mot det allmänna. Bestämmelser härom finns i kungörelsen (1972: 416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. I 2 § kungörelsen föreskrivs att ersättningsanspråk skall framställas hos JK, om anspråket grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Anspråk på annan grund framställs hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om för viss verksamhet sådan myndighet inte finns, hos JK. Den myndighet hos vilken ersättningsanspråk framställs förhandlar för statens räkning med den som kräver skadestånd och för statens talan i saken inför domstol (3 §). Uppkommer i ärende som handläggs av annan myndighet än JK fråga om åtagande för staten att utge skadestånd med belopp överstigande 10 000 kronor, hänskjuts ärendet till JK. Ärende som handläggs av JK hänskjuts till Kungl. Maj:t. om fråga uppkommer om åtagande med belopp överstigande 100 000 kronor (4 §). JK kan enligt 6 § uppdra åt annan myndighet att fullgöra vad som enligt kungörelsen ankommer på honom och även överta handläggning av ärende från annan myndighet. I 8 § föreskrivs att talan inte får föras mot beslut i ärende som handläggs enligt kungörelsen.

RB:s forumregler är tillämpliga då talan anhängiggörs mot staten. Enligt 10 kap. 2 § RB skall staten i tvistemål i allmänhet sökas där den myndighet som har att bevaka talan i målet har sitt säte. När det gäller s. k. beslutsskador skall JK bevaka statens talan och behörig domstol är Stockholms tingsrätt.

2.2 Lagen om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl.

Enligt lagen (1945: 118) om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. (1945 års lag) utgår ersättning av allmänna medel vid vissa fall av frihetsinskränkningar. De frihetsinskränkningar som enligt lagen kan medföra rätt till ersättning kan indelas i två huvudgrupper, beroende på om frihetsinskränkningen har föranletts av dom eller beslut som har vunnit laga kraft eller av annat beslut. Lagen följer denna indelning på så sätt att i 1 § behandlas frågan om ersättning åt den som drabbats av straffprocessuellt tvångsmedel — varmed enligt 3 § jämställs vissa frihetsberövanden som föranleds av dom eller beslut som inte vunnit laga kraft — medan 2 §, kompletterad med vissa bestämmelser i 3 §, avser frihetsberövanden som föranletts av dom eller beslut som har vunnit laga kraft.

2.2.1 Frihetsinskränkning till följd av straffprocessuellt tvångsmedel e. d.

De straffprocessuella tvångsmedel som kan föranleda ersättningsrätt enligt 1 § är

- 1 häktning
- 2 anhållande som följs av häktning
- 3 anhållande i annat fall under längre tid än ett dygn, samt
- 4 reseförbud under längre tid än ett dygn.

Åtgärderna skall vara föranledda av misstanke om brott. Med de angivna åtgärderna jämställs enligt 3 §

- 5 intagning i anstalt för undergående av behandling enligt 28 kap. 3 § BrB (anstaltsbehandling som ingår i skyddstillsyn),
- 6 intagning i anstalt för undergående av ungdomsfängelse, samt
- 7 arrest,

allt under förutsättning att åtgärderna föranletts av dom eller beslut som inte har vunnit laga kraft.

I de angivna fallen av frihetsberövande avser rätten till ersättning hela den tid vederbörande har varit berövad friheten. Reseförbud som inte sträcker sig över ett dygn medför aldrig ersättningsrätt, även om det omedelbart efterföljs av anhållande eller häktning.

Lagens syfte är att ersättning skall ges åt den som har varit oskyldigt berövad friheten. Som villkor för ersättning har inte uppställts att myndigheten skall ha förfarit culpöst vid beslutet om frihetsberövande. Inte heller torde det vara av betydelse om beslutet kan sägas ha varit oriktigt. För att nå syftet att den som oskyldigt varit berövad friheten skall få ersättning för frihetsförlusten har man i lagen i stället angett vissa omständigheter som utlöser ersättningsrätt. Dessa utgörs av myndighetsavgöranden, ingående i eller knutna till det judiciella förfarande

som är avsett att leda fram till fastställande av om brott blivit begånget och vilken påföljden då skall vara för detta. Avgörandena karakteriseras av att myndighet (domstol, åklagare) tar annan ställning till skuldfrågan än den som föranledde beslut om frihetsinskränkning. I 1 § första stycket anges dessa myndighetsavgöranden. Som villkor för ersättningsrätt uppställs sålunda där (1) att den misstänkte frikänns från brottet eller (2) att mot honom väckt talan läggs ner eller (3) att förundersökning avslutas utan att åtal väcks.

Att straffmätningen blir mildare än som förutsatts vid beslutet om frihetsinskränkning inverkar inte. Skulle sålunda domen komma att lyda på böter och inte på frihetsstraff medför detta ej någon rätt till ersättning. Inte heller det förhållandet att brottet i domen hänförs under mildare straffbud än som åberopades vid häktningen torde i princip medföra att ersättningsskyldighet inträder, förutsatt att det är fråga om samma gärning.

I lagen har inte uppställts något krav på att den skadelidandes oskuld skall vara till fullo bevisad för att rätt till ersättning skall föreligga. Däremot har i 1 § andra stycket upptagits vissa bestämmelser om undantag från ersättningsrätten, vilka hänger samman med omständigheterna i det särskilda fallet. Lagrummet innehåller dels vissa speciella undantagsregler, dels en undantagsregel av mera generell natur.

De speciella undantagsreglerna avser alla att den misstänkte på något sätt varit anledning till att beslutet om frihetsinskränkning kommit till stånd, antingen genom att undandra sig att medverka till sakens utredning eller tvärtom genom att rikta misstanke på sig själv.

Till den första gruppen av omständigheter — som kan sägas motsvara vissa häktningsskäl upptagna i 24 kap. 1 § första stycket RB — hör att den misstänkte (1) sökt avvika eller (2) sökt annorledes undandra sig förundersökning eller lagföring samt vidare att den misstänkte (3) sökt undanröja bevis eller (4) sökt på annat sätt försvåra sakens utredning.

Till den andra gruppen hör att den misstänkte föranlett frihetsinskränkningen (5) genom sanningslös bekännelse vid eller utom rätten, (6) genom att falskeligen ange sig själv eller (7) eljest uppsåtligt.

Alla de speciella undantagsreglerna förutsätter att det föreligger eller kan presumeras ett sammanhang mellan å ena sidan det förhållande som anges och å andra sidan beslutet om frihetsinskränkningen. Det åberopade förhållandet måste därför ligga i tiden före beslutet.

Den generella undantagsregeln har i lagen angivits så, att ersättning inte utgår om det — i annat fall än som förut sagts — med hänsyn till omständigheterna inte framstår som skäligt. Bestämmelsen föregicks av åtskilliga överväganden under förarbetena till lagen. Processlagberedningen föreslog (SOU 1944: 9 s. 124) en lagtext där det som villkor för ersättningsrätt föreskrevs att anledning till misstanke att vederbö-

rande förövat brottet eller varit delaktig däri uppenbart inte kvarstod. I samband med att förslag till lag remitterades till lagrådet uttalade departementschefen (prop. 1945: 10 s. 11) att det uppställda villkoret måste anses medföra en alltför snäv begränsning och förordade i stället den regeln, att ersättning åt häktad inte fick utgå om grundad misstanke alltjämt kvarstod mot honom. Det syntes departementschefen dock erforderligt att en sådan föreskrift kompletterades med en bestämmelse som gav möjlighet att även i andra fall vägra ersättning, då det skulle vara stötande att sådan utgick. Med anledning av vad som anförts av lagrådet ändrades sedermera orden "grundad misstanke" till "anledning till misstanke". Vid riksdagsbehandlingen ansåg första lagutskottet (ILU 1945: 19 s. 26) att det var olämpligt att i ctt ersättningsärende göra uttalanden om kvarstående misstanke. Man ville emellertid inte ta bort möjligheten att avslå begäran om ersättning på grund av sådan misstanke. Med anledning därav fick bestämmelsen sin slutliga utformning.

2.2.2 Frihetsberövande till följd av lagakraftvunnet avgörande

Om ett frihetsberövande har föranletts av lagakraftvunnen dom eller beslut, kan ersättning utgå enligt 2 §. Förutsättning härför är först och främst att det är fråga om något av följande frihetsberövanden, nämligen

- 1 fängelse,
- 2 förvandlingsstraff för böter.

Med dessa båda institut jämföras enligt 3 §

- 3 intagning i anstalt för undergående av behandling enligt 28 kap. 3 § BrB (anstaltsbehandling som ingår i skyddstillsyn),
- 4 intagning i anstalt för undergående av ungdomsfängelse,
- 5 arrest,
- 6 intagning i anstalt för undergående av internering.

Som allmänt villkor för rätt till ersättning gäller enligt paragrafens första led:

- 1 Den dömda skall ha undergått straffet helt eller delvis. För förlust som orsakas av t. ex. förlorat anseende redan på grund av en fällande dom utgår således ingen ersättning.
- 2 Efter resning eller besvär över domvilla skall dom ha meddelats som innebär antingen frikännande eller ringare straff än den dömda redan utstått.

Enligt senare ledet i 2 § gäller vissa undantag från ersättningsrätt, vilka kan hänföras till konkreta åtgärder av den dömda själv. Ersättning utgår sålunda inte om han föranlett att han blivit dömd till straffet (1) genom sanningslös beaktelse vid eller utom rätten, (2) genom falsk angivelse av sig själv eller (3) eljest uppsåtligen.

Den generella undantagsregeln i 1 § andra stycket saknar motsvarighet i 2 §. Någon möjlighet att ta hänsyn till eventuellt kvarstående misstanke finns sålunda inte i detta sammanhang.

2.2.3 Ersättningsrättens omfattning

I 4 § första stycket lämnas regler om ersättningsrättens omfattning. Härav framgår att ersättning kan lämnas för

- 1 mistad arbetsförtjänst,
- 2 annat intrång i näring,
- 3 nödiga kostnader, samt
- 4 det lidande som intrånget i friheten medfört, dock endast om det föreligger synnerliga skäl.

I enlighet med vad som anförts i prop. 1945:10 (s. 15) avser de tre första punkterna bl. a. avlöning till extra arbetskraft, utgifter för resa från häkte eller straffanstalt tillbaka till hemorten samt kostnader i samband med ersättningsanspråkets framställande. Däremot är det inte avsett att ersättning skall utgå för det men i vederbörandes näring som indirekt vållats av att han varit åtalad eller dömd för brott. Ej heller avses att ersättning skall utgå för rättegångskostnader i brottmålet.

I fråga om punkten 4 anføres i propositionen (1945:10 s. 15) att synnerliga skäl att utge ersättning torde föreligga om t. ex. en förut oförvitlig person häktas och det sedermera utreds att han är helt oskyldig. Av bestämmelsens avfattning framgår att endast lidande som orsakas av intrånget i friheten skall beaktas. Däremot avser bestämmelsen inte att ge ersättning för att åtal blivit väckt.

I 4 § andra stycket behandlas anspråk på ersättning som ännu inte blivit bestämd. Enligt första punkten får ett sådant anspråk inte överlåtas. Andra punkten, som avser anspråk på ersättning för ekonomisk skada, innehåller en regel om att efter den ersättningsberättigades död hans dödsbo får föra talan om ersättning för förlust eller kostnad som tillskyndats honom.

Överlåtelseförbudet i första punkten har inte bara betydelse för talarätten utan också en annan verkan. Av förbudet följer även att anspråket inte får tas i mät och att det inte i händelse av konkurs räknas till konkursboet. Att detta är fallet framgår numera av uttryckliga bestämmelser i 66 § 1 mom. utsköningslagen och 27 § första stycket konkurslagen.

2.2.4 Handläggningen av ersättningsanspråk m. m.

Anspråk på ersättning skall i princip framställas hos den domstol som är behörig att pröva talan om ansvar för brottet. Då anspråk på ersättning enligt 1 § framställs, kan detta göras antingen i det mål där ansvarsfrågan handläggs eller senare genom särskild ansökan. Det sistnämnda blir aktuellt när åtal inte ägt rum eller när anspråket inte fram-

ställt i samma mål som ansvarsfrågan. Ansökan görs då hos den rätt som skulle ägt upptaga åtal för brottet eller som sist handlagt ansvarsfrågan (5 § första stycket). I fråga om anspråk på ersättning enligt 2 § kan vederbörande välja mellan att framställa anspråket i det mål, vari frågan om frikännande eller nedsättning av straffet handläggs, eller senare genom särskild ansökan hos den rätt som sist handlagt nämnda fråga (5 § andra stycket).

I fråga om den särskilda ansökningens form föreskrivs att den skall vara skriftlig. Vidare gäller att ansökan skall göras inom viss tid, nämligen

- 1 då åtal ej ägt rum: tre månader från den dag då sökanden fick veta att åklagaren beslutat att inte åtala,
- 2 då åtal lagts ned: tre månader från den dag då slutligt beslut i målet vann laga kraft,
- 3 då sökanden frikänts eller fått straffnedsättning: tre månader från den dag då domen härom vann laga kraft.

Ordningen med särskild ansökan har, enligt vad departementschefen anmärkt i prop. 1945: 10 (s. 16), tillskapats bl. a. för det fall att svårigheter möter att redan i brottmålet förebringa utredning om den lidna skadans storlek. I propositionen framhålls emellertid det önskvärda i att frågan huruvida förutsättningar för ersättning föreligger kan prövas i samband med huvudsaken även i sådant fall. Dessa tankegångar ligger bakom bestämmelserna i 5 § tredje stycket. Enligt dessa kan sökanden inskränka sin ersättningstalan till att avse fastställelse huruvida ersättningsrätt föreligger. Vidare har öppnats möjlighet för domstolen att hänskjuta frågan om beloppets bestämmande till prövning efter särskild ansökan. Sådan ansökan skall inom förut angiven tid av tre månader göras hos den rätt vilken såsom första domstol handlagt åtalet mot sökanden.

I 5 § fjärde stycket har slutligen upptagits bestämmelser om åklagares talerätt. Åklagaren skall sålunda erhålla tillfälle att yttra sig över begäran om ersättning. Han har också rätt att föra talan på det allmännas vägnar.

I 6 § har upptagits vissa bestämmelser om rättens sammansättning vid handläggning av särskild ansökan om ersättning. Som huvudregel gäller att rätten vid ansökningens prövning och avgörande är domför i den sammansättning som gällt för målet om ansvarsfrågan. Har rätten inte tidigare handlagt ansvarsmålet, skall nämnd deltaga vid avgörandet av saken. Rättens avgörande sker genom beslut.

I 7 § första stycket föreskrivs att utdömd ersättning skall utbetalas av statsverket sedan beslutet därom vunnit laga kraft. I 7 § andra stycket slutligen lämnas vissa bestämmelser om statens regressrätt. Skulle sökanden haft rätt att kräva ut beloppet av annan som skadestånd, inträder staten i rätten mot denne.

Angående tillämpningen av 1945 års lag hänvisas till utredningens betänkande (s. 196—210).

2.3 Rättshjälpslagen

Rättshjälpslagen (1972: 429) trädde i kraft den 1 juli 1973. Rättshjälp utgår som allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentlig biträde och rådgivning.

Allmän rättshjälp kan i princip lämnas var och en i alla rättsliga angelägenheter där behov av bistånd föreligger, oberoende av om den rättsliga angelägenheten behandlas vid allmän domstol, förvaltningsdomstol, förvaltningsmyndighet eller av skiljemän. Vissa begränsningar gäller emellertid. För angelägenhet som har samband med sökandens näringsverksamhet kan allmän rättshjälp inte lämnas näringsidkare om inte särskilda skäl föreligger för rättshjälp med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden eller sakens beskaffenhet. Som allmän förutsättning för att allmän rättshjälp skall lämnas gäller att den rättssökande har ett befogat intresse av att få sin sak behandlad. Vid allmän rättshjälp betalar staten kostnaderna i den rättsliga angelägenhet som rättshjälpen avser. Som kostnad för rättshjälpen anses i första hand den rättssökandes kostnad för bevisning vid allmän domstol samt nödvändig utredning i angelägenhet som kan komma under sådan domstols prövning eller som skall prövas av skiljemän. I angelägenhet som inte handläggs vid allmän domstol beslutar biträde om utredning. Har biträde inte förordnats, kan rättshjälpsnämnden besluta om utredning. Bland övriga kostnader som omfattas av rättshjälpen är kostnader för resa och uppehälle i samband med inställelse inför domstol eller annan myndighet, om personlig inställelse har ålagts.

Vid allmän rättshjälp skall den rättssökande efter förmåga bidra till kostnaderna för rättshjälpen. Kostnadsbidraget har i princip konstruerats som ett system med maximibelopp. Överstiger rättshjälpskostnaderna maximibeloppet, skall det allmänna bära de överskjutande kostnaderna. Är å andra sidan kostnaderna för allmän rättshjälp lägre än maximibeloppet, skall kostnadsbidraget motsvara kostnaderna. Kostnadsbidraget utgår i första hand efter årsinkomst och underhållsskyldighet enligt vissa schabloner.

När det gäller rättshjälp åt misstänkt i brottmål skall liksom hittills, oberoende av den misstänktes ekonomiska förhållanden, offentlig försvarare förordnas vid behov. I övrigt kan rättshjälp åt misstänkt i brottmål utgå när den tilltalades årsinkomst inte överstiger tre gånger basbeloppet. Något kostnadsbidrag skall inte utgå. Gränsen vid tre gånger basbeloppet kan jämkas uppåt på grund av försörjningsbörd. Förmånerna vid denna form av rättshjälp består i att den tilltalades kostnad för inställelse och för bevisning vid domstolen ersätts av allmänna medel.

Frikänns den tilltalade, skall ersättningen till offentlig försvarare, kostnaden för annan rättshjälp liksom annan kostnad som har utgått av allmänna medel stanna på statsverket. Reglerna i 31 kap. 1 § RB om den tilltalades skyldighet att, om han döms för brottet, återbetala sådan kostnad till statsverket har mjukats upp för att underlätta den dömdes återanpassning. Återbetalningsskyldighet får bl. a. inte åläggas med högre belopp än som motsvarar vad den dömda högst skulle betala i kostnadsbidrag vid allmän rättshjälp.

Rättshjälp kan i vissa mål och ärenden som angår den personliga rörelsefriheten eller den kroppsliga integriteten utgå som offentligt biträde. Detta gäller huvudsakligen inom mentalsjukvården, nykterhetsvården, barnvården och kriminalvården samt på utlänningslagstiftningens område. Om behov föreligger, skall offentligt biträde förordnas i ärende om bl. a. intagning i eller utskrivning från sjukhus för sluten psykiatrisk vård. Detsamma gäller i ärende om vård i vårdhem eller specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda samt när fråga är om placering av särskoleelev i annat hem än det egna. Offentligt biträde kan också förordnas i ärende angående intagning eller återintagning i allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare, i ärende angående omhändertagande av barn för samhällsvård eller samhällsvårds slutliga upphörande samt i ärende om förverkande av villkorligt medgiven frihet från fängelse eller återintagning i anstalt av den som dömts till ungdomsfängelse eller internering. På utlänningslagstiftningens område kan offentligt biträde vid behov förordnas i ärende angående utlännings avlägsnande ur landet. Den som erhållit hjälp av offentligt biträde är inte återbetalningsskyldig för ersättningen.

2.4 Lagstiftning om frihetsinskränkning

Svensk lagstiftning innehåller bestämmelser om frihetsinskränkningar inom olika områden. De författningar som kommer i fråga rör främst samhällets brottsförbyggande verksamhet. Dessutom finns bestämmelser om frihetsinskränkningar på bl. a. sociallagstiftningens område.

Utredningen har i sitt betänkande (s. 65—97) lämnat en omfattande redogörelse för vad gällande svensk rätt innehåller om frihetsberövande och andra frihetsinskränkningar. Jag får hänvisa till denna redogörelse. Nämnas bör emellertid att en del bestämmelser har tillkommit eller ändrats efter det att utredningens betänkande lades fram. Sålunda har vissa bestämmelser i polisinstruktionen ersatts av lagen (1973: 558) om tillfälligt omhändertagande. Reglerna om övervakningsnämnds möjlighet att meddela föreskrifter för villkorligt frigiven samt om prøvotid vid skyddstillsyn m. m. har ändrats genom lagen (1973: 918) om ändring i brottsbalken, som trätt i kraft den 1 januari 1974.

Efter vissa lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 1973 (SFS 1973: 17—19) utgörs disciplinstraff för krigsmän numera av fritids-

straff och disciplinbot. I prop. 1974: 20 har föreslagits att lagen om behandling i fångvårdsanstalt den 1 juli 1974 skall ersättas av en ny lag om kriminalvård i anstalt. Slutligen gäller sedan den 1 juli 1973 en ny sjömanslag (SFS 1973: 282).

2.5 Utländsk rätt

I utländsk rätt finns flera exempel på regler om ersättning för oberättigade frihetsinskränkningar. Även på denna punkt får jag hänvisa till utredningens betänkande (s. 53—64).

3 Vissa internationella överenskommelser m. m.

Den enskildes rätt till frihet och personlig säkerhet har upprepade gånger fastslagits i olika internationella sammanhang. År 1948 antog Förenta nationerna en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, i vars tredje artikel fastslås att envar har rätt till liv, frihet och personlig säkerhet. Avsikten var att förklaringen sedermera skulle efterföljas av en konvention. Innan denna hunnit komma till stånd antogs år 1950 inom Europarådet den s. k. europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen ratificerades av Sverige den 11 januari 1952 (prop. 1951: 165).

Av intresse i förevarande sammanhang är främst artikel 5. Enligt denna artikel har envar rätt till frihet och personlig säkerhet, och det föreskrivs att ingen får berövas sin frihet annat än i vissa uppräknade fall och i den ordning som lag föreskriver. De fall av frihetsberövande som uppräknas är:

- 1 Frihetsberövande efter fällande dom av vederbörlig domstol (mom. 1 a).
- 2 Arrestering eller frihetsberövande
 - 2.1 på grund av underlåtenhet att uppfylla domstols lagligen givna föreläggande (mom. 1 b),
 - 2.2 i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet (mom. 1 b),
 - 2.3 för att ställa vederbörande inför vederbörlig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha förövat brott (mom. 1 c), eller
 - 2.4 när det skäligen anses nödvändigt för att förhindra vederbörande att
 - 2.4.1 begå ett brott, eller
 - 2.4.2 undkomma efter att ha begått ett brott (mom. 1 c).
- 3 Frihetsberövande mot en underårig för att vederbörande skall
 - 3.1 undergå skyddsuffostran (mom. 1 d), eller
 - 3.2 inställas inför vederbörlig rättslig myndighet (mom. 1 d).

- 4 Frihetsberövande till förhindrande av spridning av smittosam sjukdom (mom. 1 e).
- 5 Frihetsberövande emedan vederbörande är
 - 5.1 sinnessjuk (mom. 1 e),
 - 5.2 alkoholist (mom. 1 e),
 - 5.3 hemfallen åt missbruk av droger (mom. 1 e), eller
 - 5.4 lösdrivare (mom. 1 c).
- 6 Arrestering eller frihetsberövande
 - 6.1 till förhindrande av att vederbörande obehörigen inkommer i landet (mom. 1 f), eller
 - 6.2 som ett led i förfarande för vederbörandes utvisning eller utlämnande (mom. 1 f).

I samtliga fall anges att arrest eller frihetsberövande skall ha skett lagligen eller i laga ordning.

Artikeln innehåller vidare i mom. 2—4 åtskilliga bestämmelser i fråga om förfarandet vid frihetsberövande, vilka bl. a. föreskriver följande. Den som arresteras skall snarast möjligt och på ett språk som han förstår underrättas om skälen för åtgärden och om varje anklagelse mot honom (mom. 2). Envar som är arresterad eller berövad sin frihet enligt punkterna 2.3 och 2.4 skall ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag beklänts med domsmakt, och skall vara berättigad till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avvaktan på rättegång. Envar som berövas sin frihet genom arrestering eller eljest skall ha rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas samt att hans frigivning beslutas om åtgärden inte är laglig (mom. 4).

Till sist innehåller artikel 5 en slutbestämmelse (mom. 5) om ersättning. Det föreskrivs där att, om någon har blivit utsatt för arrestering eller frihetsberövande i strid mot artikelns bestämmelser, han skall ha rätt till skadestånd.

De ersättningsanspråk som avses i artikel 5 mom. 5 torde böra riktas mot den ansvariga myndighetspersonen. Artikeln medför alltså inte någon plikt för staten att svara för full ersättning.

Ratifikationen av europarådskonventionen medför inte att svensk domstol eller annan myndighet har att direkt tillämpa konventionens bestämmelser utan härför fordras en särskild lagstiftningsakt (jfr prop. 1968: 132 s. 17 ff, 127 ff och 133 f samt 1LU 1970: 18 s. 2 ff). Där emot är det självklart att den är folkrättsligt bindande.

Till den nämnda konventionen ansluter sig ett tilläggsprotokoll nr 4 av år 1963, vilket biträtts av Sverige (prop. 1964: 87). Enligt artikel 2, som enligt uttalande i protokollet skall anses som tilläggsartikel till konventionen, gäller att den som lagligen befinner sig på en stats område har rätt att där fritt röra sig och att fritt välja bostad samt att envar har rätt att lämna vilket som helst land, inbegripet sitt eget. Dessa rättig-

heter får enligt artikeln inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är antingen nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott, för hälsovården samt för skyddande av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter eller också — med avseende på bestämda områden — berättigade av hänsyn till det allmännas intresse. Inskränkningarna skall vara angivna i lag.

År 1966 antogs inom FN en konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Sverige har tillträtt konventionen (prop. 1971: 125). Av intresse i detta sammanhang är närmast artikel 9, som innehåller följande:

- 1 Envar har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen må utsättas för godtycklig arrestering eller annat godtyckligt frihetsberövande. Ingen må berövas sin frihet utom på sådana grunder och i sådan ordning som föreskrivs i lag.
- 2 Den som arresterats skall vid arresteringen underrättas om skälen för åtgärden och skall ofördröjligen underrättas om varje anklagelse mot honom.
- 3 Den som är arresterad eller eljest berövad sin frihet på grund av anklagelse för brottslig gärning skall ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag beklätts med domsmakt, och skall vara berättigad till rättegång inom skäligen tid eller till frigivning. Det skall ej vara allmän regel att personer som avvaktar rättegång hålls i förvar, men för frigivning må krävas garantier för att vederbörande inställer sig dels till rättegången, dels vid varje annat tillfälle under det rättsliga förfarandet dels, i förekommande fall, för verkställighet av domen.
- 4 Den som berövas sin frihet genom arrestering eller eljest skall ha rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet prövas utan dröjsmål och att hans frigivning beslutas, om åtgärden ej är laglig.
- 5 Den som utsatts för olaglig arrestering eller annat olagligt frihetsberövande skall ha rätt till skadestånd.

Vidare märks artikel 12 som motsvarar artikel 2 i det nyss nämnda tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen. Bestämmelserna är av väsentligen likartat innehåll.

4 Utredningen

4.1 Allmänna synpunkter

Utredningen konstaterar till en början att det föreligger behov av och utrymme för ett förstärkt ersättningsskydd och att det vid utformningen av ny lagstiftning på området är möjligt att åstadkomma viss förenkling och standardisering.

Utredningen framhåller också att man vid utformningen av ny lagstiftning inte torde vara direkt bunden av internationella förpliktelser. Däremot bör enligt utredningen den principiella uppläggnings av förslaget i hög grad bestämmas av dess förhållande till den nya skadeståndslagen. Det erinras om att enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen staten eller kommun i princip skall ersätta skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning och att detta lagrum har giltighet också beträffande sådana frihetsinskränkningar som avses i 1945 års lag.

Utredningen framhåller att uppmärksamhet givetvis måste ägnas åt hur det framtida förhållandet mellan skadeståndslagen och de nya lagreglerna kommer att te sig. Meningen med förslaget är att åstadkomma en förbättring av den skadelidandes rättsliga situation vid vissa speciella fall av oriktiga myndighetsbeslut. Dess regler om ersättningsberäkning och om förfarandet kan då visserligen göras annorlunda än vad som i motsvarande hänseende gäller enligt skadeståndslagen men man bör söka undvika sådan motsättning att tillämpningssvårigheter uppkommer. Det måste också anses lämpligt att söka utforma reglerna så att skadeståndslagen inte behöver ändras. Det är vidare att märka att, om en viss typ av myndighetsbeslut lämnas utanför den nya regleringen, så finns skadeståndslagen att tillgripa, och utelämnandet har alltså inte den avgörande betydelse som det kan förefalla.

När det gäller den formella utformningen av de nya lagreglerna är det i och för sig tänkbart att arbeta in dem i skadeståndslagen. Utredningen har emellertid valt att låta reglerna bilda en särskild lag.

4.2 Lagstiftningens tillämpningsområde

Frihetsinskränkningar som skett i samband med rättegång i brottmål benämner utredningen judiciella frihetsinskränkningar. Övriga frihetsinskränkningar sammanförs under beteckningen administrativa frihetsinskränkningar. Utredningen diskuterar till en början om de nya lagbestämmelserna bör omfatta även administrativa frihetsinskränkningar. Utredningen finner det härvid påkallat att göra en jämförelse huruvida administrativa frihetsinskränkningar principiellt eller eljest mera väsentligt skiljer sig från de judiciella. En skillnad är att administrativa frihetsinskränkningar ofta avser vård av den omhändertagne. Så kan emellertid också, ehuru i mindre omfattning, vara fallet med judiciella frihetsinskränkningar. Utvecklingen har enligt utredningen lett till att det härvidlag mera blivit fråga om en gradskillnad än om en artskillnad. Liknande gäller det förhållandet att ett frihetsberövande som utgör brottspåföljd kan vara diffamerande. En sådan verkan kan även en administrativ frihetsinskränkning medföra, ehuru i mindre grad. Att utrymmet för diskretionär prövning är större vid beslut om administra-

tiva frihetsinskränkningar kan enligt utredningen inte vara något principiellt skäl för att låta dem falla utanför lagstiftningen. Utredningen finner tvärtom att behovet av generösare ersättningsregler kan vara särskilt framträdande när prövningen varit bestämd av lämplighetsöverväganden.

Utredningens överväganden utmynnar i förslag om att även de administrativa frihetsinskränkningarna skall omfattas av den nya lagstiftningen. En annan sak är att förutsättningarna för ersättningsskyldighet för administrativa frihetsinskränkningar inte kan göras i allo lika dem som gäller för de judiciella. I detta sammanhang crinras ånyo om att möjlighet att få ersättning enligt skadeståndslagen kvarstår även i fall då den speciella lagen inte blir tillämplig.

4.3 Uppläggnings av ersättningsreglerna

Utredningen diskuterar två principlösningar för en ny lagstiftning som vill tillföra de skadelidande mera fördelaktiga rättsliga ersättningsmöjligheter än regeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen erbjuder. Den ena är att efterbilda eller lägga till grund den lösning som kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar kom fram till i sitt förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958: 43). Den andra utvägen är att bygga ut regelsystemet i 1945 års lag och låta detta i något förändrad form gälla för hela eller större delen av det område som nu är ifrågasatt för lagstiftning. I intetdera fallet utgör då förefintligheten av culpa (fel eller försummelse) förutsättning för ersättningsrätt.

Utredningen konstaterar att en ersättningsregel liknande den som upptagits i 1958 års förslag skulle innebära att oriktighet hos beslutet om ingripande skulle medföra ersättningsskyldighet. Eventuellt skulle fordras en så att säga kvalificerad oriktighet ("uppenbart att ingripandet var utan grund"). Principen skulle alltså — eventuellt med modifierande begränsningsregler — vara att ett framställt ersättningsanspråk skulle föranleda en efterhandsprövning av myndighetsbeslutets riktighet. Och denna prövning skulle inte ske i den ordning som är föreskriven för att den som är missnöjd med beslutet skall kunna vinna rättelse, utan i stället företas av den ersättningsbeviljande myndigheten. Själva beslutet skulle då kvarstå orubbat, ehuru det skulle ge upphov till ersättningsrätt. Enligt ett system, konstruerat i överensstämmelse med grundsatserna för 1945 års lag, skulle däremot någon sådan fristående efterhandsprövning inte vara tillåten (utom möjligen i undantagsfall). I stället skulle anknytas till förefintliga prövningsmöjligheter och ersättningsskyldigheten göras beroende av om beslutet blivit i stadgad ordning rättat på ett eller annat sätt.

Utredningen går först in på en närmare granskning av 1958 års för-

slag. Detta förslag — som för stats eller kommuns ersättningsskyldighet upptog en culparegel (1 §), ungefär motsvarande den som sedermera införts i 3 kap. 2 § skadeståndslagen — innehöll i 9 § första stycket en bestämmelse att den som enligt myndighets beslut varit berövad friheten skulle ha rätt till ersättning, om det därefter fanns uppenbart att ingripandet var utan grund, oavsett om åtgärden berodde av ursäktligt misstag eller annan därmed jämförlig omständighet. Vidare fanns i 9 § andra stycket en föreskrift av innebörd att 1945 års lag skulle gälla beträffande ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. i stället för första stycket.

Efter att närmare ha gått genom de skäl som kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar har anfört till stöd för sitt förslag tar utredningen upp det system som representeras av 1945 års lag och jämför detta med skadeståndslagen. Utredningen finner att det erbjuder den skadelidande en påtaglig fördel. Han har nämligen då ingen skyldighet att bevisa att fel eller försummelse har förekommit. I stället kan han inskränka sig till att åberopa att beslutet om frihetsinskränkning blivit på visst sätt ersatt med ett annat. Han behöver alltså endast hänföra sig till den prövning som skett i stadgad ordning och som gällt frågan huruvida ett beslut om frihetsinskränkning skall stå fast eller ej. Vid en sådan prövning har, allmänt sett, den som drabbats av frihetsinskränkning inte någon egentlig bevisskyldighet för att frihetsinskränningen var obefogad utan bevisbördan åvilar där i princip det allmänna. — Å andra sidan är den enskilde med det här skisserade systemet betagen möjligheten att till stöd för sitt ersättningsanspråk åberopa och bevisa att fel eller försummelse har förelegat. Emellertid får det enligt utredningen rimligen antas att, om han anser att fel eller försummelse förekommit, han då också skulle ha sett sig föranledd att söka ändring i beslutet om frihetsinskränkning.

Utredningen påpekar att det vid skadeståndslagens tillkomst framstod som ett svårlöst problem hur man skulle komma till rätta med motsättningen mellan å ena sidan efterhandsprövning av besluts oriktighet och å andra sidan den prövning som företas i därför stadgad ordning och som avser om beslut skall rättas eller ej. För att komma till rätta med detta problem togs i skadeståndslagen (3 kap. 4 §) in en bestämmelse om förlust av ersättningsrätt när vederbörande utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse. Bestämmelsen hade en något annorlunda formulerad motsvarighet i 1958 års förslag, 16 §. Vidare föreskrevs i 3 kap. 7 § skadeståndslagen att talan om ersättning inte får föras med anledning av vissa beslut, om beslutet inte upphävts eller ändrats. Även denna föreskrift har viss motsvarighet i 1958 års förslag.

Utredningen framhåller att, om man väljer en lösning enligt förebild av 1945 års lag, så försvinner problemet om motsättningen till rätts-

kraftsinstitutet och den ordinarie instansordningen. Man undgår därigenom den både principiella och praktiska olägenhet som ligger i att riktigheten av ett beslut blir föremål för två prövningar i olika rättslig ordning.

Utöver de skäl som hittills anförts för att välja en lösning efter förebild av 1945 års lag kommer enligt utredningen även följande i betraktande. Att i likhet med 1945 års lag anknyta till den prövning av beslutet som sker i stadgad ordning innebär utan tvivel vissa process-ekonomiska fördelar. I jämförelse med den andra principlösningen blir domstolarnas och myndigheternas arbetsbörda mindre och kostnaderna lägre.

Enligt utredningen lär det också förhålla sig så att man knappast kan överge de grundsatser som 1945 års lag vilar på när det gäller oskyldigt häktade eller dömda. Det skulle vara en avsevärd försämring av dessa skadelidandes rättsställning, om en frikännande dom i rättegång mot häktad eller efter resning inte såsom nu skulle automatiskt utlösa ersättningsrätt för häktningen resp. det verkställda straffet utan ersättningsrätten bli beroende av en ytterligare prövning av häktningsbeslutets eller straffdomens riktighet. Utredningen påpekar att det också i 1958 års förslag har befunnits nödvändigt att bibehålla giltigheten av 1945 års lag inom dess område.

Utredningen tillägger att det mellan judiciella och administrativa frihetsinskränkningar finns en betydelsefull skillnad som hittills inte berörts. Medan det typiska för de judiciella frihetsinskränkningarna är att de vidtas med anledning av en isolerad gärning i det förflutna sker däremot administrativa frihetsinskränkningar mot bakgrund av vederbörandes totala situation för dagen. Om man efter förebild av 1945 års lag vill göra ersättningsrätten beroende av att beslutet om frihetsinskränkning efterföljs av ett nytt beslut av annan innebörd, är tydligen möjligheten att det nya beslutet föranletts av nytillkomna omständigheter med all sannolikhet åtskilligt större vid administrativa frihetsinskränkningar än vid judiciella. Detta förhållande torde emellertid enligt utredningen inte utgöra något hinder mot att vid den principiella uppläggningsen av förslaget följa systemet i 1945 års lag.

I enlighet med det sagda bygger utredningens lagförslag på principerna i 1945 års lag. Ersättningskyldigheten har sålunda gjorts beroende av att beslutet om frihetsinskränkning blivit ersatt av ett nytt beslut av annat innehåll.

Någon bevisning om att det första beslutet varit oriktigt eller att fel eller försummelse förekommit vid myndighetsutövning skall ej behöva föras. I stället gäller frågan endast om beslutet om frihetsinskränkning sedermera efterföljts — och på ett eller annat sätt ersatts — av nytt beslut som medför annat resultat. Det är endast detta som behöver bevisas och någon motbevisning om att det första beslutet var riktigt skall enligt förslaget inte vara tillåten.

4.4 Vilken nyprövning bör kunna utlösa ersättningsskyldighet?

4.4.1 Ändring av beslut om slutlig frihetsinskränkning

Ersättningsskyldighet enligt 1945 års lag föreligger bl. a. när en dom som vunnit laga kraft upphävs eller ändras efter ansökan om resning eller besvär över domvilla. Den nya domen skall lyda på antingen fullständigt frikännande eller också på ringare straff än det som avtjänats på grund av den tidigare domen. Enligt utredningen framstår ersättningsskyldighet såsom särskilt motiverad i fall av denna art. Det är därför närmast självklart att motsvarande bör gälla i den speciallagstiftning som nu avses komma till stånd. Ersättning bör således utgå för frihetsinskränkning, om ett lagakraftägande beslut härom blir upphävt eller ändrat efter användande av extraordinärt rättsmedel. Det skall liksom nu inte nödvändigtvis fordras att det nya beslutet innebär frikännande utan vara tillräckligt att ändringen medför en lindrigare påföljd än som utståtts.

Utredningen framhåller att det i fråga om administrativa frihetsinskränkningar inte finns tillgång till extraordinära rättsmedel i samma utsträckning som när det gäller judiciella frihetsinskränkningar.

Utredningen diskuterar huruvida ersättningsrätt bör föreligga även när det nya beslutet utgör upphävande eller ändring i ordinär väg av beslutet om frihetsinskränkning. I 1945 års lag finns i 3 § bestämmelse att 1 § skall äga tillämpning om någon, utan att domen vunnit laga kraft, varit intagen i anstalt för undergående av behandling varom stadgas i 28 kap. 3 § BrB eller ungdomsfängelse eller har avtjänat arrest. Så långt har lagstiftaren godtagit principen att ett nytt beslut som innebär upphävande eller ändring i ordinär väg bör kunna utlösa ersättningsrätt. Utöver vad som följer av denna bestämmelse har emellertid principen inte genomförts i 1945 års lag. I fråga om frihetsberövanden på grund av brott kommer därigenom åtskilligt att falla utanför ersättningsreglerna. Förutom i den situationen att en dom upphävs på talan av den dömdes motpart, är så fallet när ett beslut om häktning överklagas och blir upphävt. Att beslut av övervakningsnämnd upphävs medför inte heller någon ersättningsskyldighet för staten enligt 1945 års lag.

En ordning, enligt vilken beslut i ordinär väg om ändring av ett frihetsinskränkande ingrepp kan utlösa ersättningsskyldighet, torde fylla en uppgift. Utredningen föreslår därför att även beslut av detta slag får medföra att den skadelidande försätts i den mera gynnsamma ersättningssituation som den nya lagstiftningen avser att tillskapa.

I detta sammanhang framhåller utredningen att administrativa frihetsinskränkningar f. n. endast tämligen sällan torde överklagas. Att utvägen att överklaga beslut om administrativ frihetsinskränkning inte anlitas i någon större utsträckning utgör emellertid enligt utredningen

inte något avgörande skäl mot att genomföra den rättsliga konstruktion som antytts i det föregående. Om en intagen överklagar beslutet härom och om han vinner rättelse, förefaller det utredningen föga rimligt att ersättningskyldighet skulle utebli därför att det är fråga om ingripande som sällan överklagas och än mera sällan blir ändrat.

Utredningen framhåller ytterligare en synpunkt som är av mera allmänt slag. När det gäller att ta ställning till vilka fall det är som skall ersättas kan man mötas av invändningen att en viss typsituation regelmässigt innebär ett så jämförelsevis obetydligt ingrepp att ersättning inte bör komma i fråga. En sådan invändning kan stundom ha fog för sig. Genom den föreslagna lagstiftningens konstruktion undviker man emellertid den besvärliga och känsliga avvägningen av frihetsingreppets betydelse. I det övervägande antalet fall som avses med förslaget framkommer det senare beslutet genom en omprövning, verkställd av överordnad myndighet. Frågan huruvida ingreppet har varit av betydelse kan anses besvarad genom att möjlighet till överklagande medgivits och genom att överklagandet lett till ändring.

Vad angår det senare beslutets innehåll bör det — såsom i 2 § 1945 års lag — vara tillräckligt att beslutet går ut på en lindrigare påföljd än som vederbörande fått vidkännas. Utredningen medger att jämförelsen mellan vad som skall anses svårare eller lindrigare ibland kan erbjuda svårigheter.

Ersättningsrätt enligt den nya lagen föreligger inte i fall då en myndighet självmant rättar sitt tidigare beslut.

4.4.2 Ändring av beslut om förberedande frihetsinskränkning

Enligt 1945 års lag föreligger rätt till ersättning när en person som varit misstänkt för brott blir frikänd eller åtalet mot honom läggs ner eller förundersökning avslutas utan att åtal väcks. Ersättning skall då utgå för användande av straffprocessuella tvångsmedel som antingen varit av frihetsberövande natur — häktning eller anhållande — eller utgjorts av reseförbud. Det nya beslutet innefattar här följaktligen inte överprövning av det tidigare beslutet att använda sådana tvångsmedel. Den bedömning som sker i det nya beslutet avser i stället att fastställa slutresultatet av det rättsliga förfarande, vartill användandet av tvångsmedel varit anknutet som ett förberedande led. Det tidigare beslutet blir inte ersatt med ett annat beslut utan kvarstår med de verkningar som det möjligen kan äga.

Enligt utredningens mening är det inte tänkbart att från förslaget utesluta ersättningsrätt i de nu angivna fallen. Däremot finner utredningen det tveksamt om ersättningsrätt bör föreligga i motsvarande situationer vid andra frihetsinskränkningar. Administrativa frihetsinskränkningar är givetvis av växlande natur. Ofta förekommer frihetsinskränkningar som är tänkta att vara förberedande eller provisoriska

och som är avsedda att gälla i avvaktan på slutligt ställningstagande till frågan huruvida ett mera varaktigt omhändertagande skall ske.

Förberedande administrativa frihetsinskränkningar skiljer sig från de judiciella på ett sätt som är av betydelse i detta sammanhang. Vid administrativa förberedande frihetsinskränkningar är frågeställningen en annan än skyldig eller ej skyldig. Här torde i stället behovet av vård stå i blickpunkten, och beslutet utgör ett ställningstagande tills vidare till frågan härom. Vårdsituationen kan emellertid ofta bli förändrad under mellantiden. Även frånsatt sådana förändringar ligger det i sakens natur att fortsatt utredning lätt kan leda till annat resultat än som framkom vid den mera summariska prövningen i det förberedande beslutet. Det förefaller därför utredningen antagligt att man genom att låta motsvarande ersättningsrätt som vid häktning o. d. gälla även administrativa förberedande frihetsinskränkningar skulle kunna få ett antal ersättningsfall, där ersättning framstår som omotiverad för den allmänna uppfattningen.

En annan svårighet vid de förberedande administrativa frihetsinskränkningarna är att finna en lämplig motsvarighet till det krav på frikännande dom etc. som skall vara uppfyllt för att ersättning för förberedande judiciell frihetsinskränkning skall utgå. Av naturliga skäl kan man inte gärna nöja sig med ett obestämt krav att slutresultatet av det administrativa förfarandet innebure en mildare bedömning än som förutsattes vid den förberedande åtgärden.

Det bör enligt utredningen inte heller lämnas utan beaktande att en förberedande administrativ frihetsinskränkning kan föranleda ersättning enligt skadeståndslagen och — om beslutet ersatts av nytt beslut — även enligt de tidigare behandlade reglerna om ersättning efter överklagande osv. Den skadelidande är alltså i vilket fall som helst inte ställd utan ersättningsrätt.

Vid övervägande av frågan stannar utredningen för att inte generellt utsträcka ersättningsrätten vid förberedande judiciella frihetsberövanden till att gälla även förberedande administrativa frihetsinskränkningar.

Med denna ståndpunkt blir det av betydelse att dra en gräns mellan förberedande frihetsinskränkningar som är av judiciell natur och sådana som är administrativa. Såsom förberedande judiciell frihetsinskränkning bör enligt utredningen kunna anses även fall då någon varit tagen i förvar genom beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg eller av beskickning eller konsulat eller om krigsman varit tagen i förvarsarrest. Därutöver förekommer vissa tveksamma gränsfall. Av rent praktiska skäl lämnas ingripanden enligt lagen om samhällsfarlig asocialitet utanför de nu behandlade reglerna. Även åtgärd som vidtas i och för utlämning lämnas utanför reglerna om ersättning vid häktning o. d.

Enligt 35 § utlämningslagen kan utlämning tas i förvar. Om det meddelas ett senare beslut att ifrågasatt avvísning, förpassning eller utvis-

ning inte skall äga rum torde detta ofta bygga på humanitära skäl. Och ett tagande i förvar som sker när fråga är om verkställighet av sådan åtgärd eller av förvisning har tydligen ej den karaktär av förberedande åtgärd som det här är fråga om. De båda nu angivna fallen synes därför utredningen inte vara av den typ att de bör inbegripas.

Ersättningsrätt för den som varit häktad e. d. föreligger enligt de nyss behandlade reglerna bl. a. om frihetsberövandet följts av frikännande dom. Härtill fogar utredningen ett ytterligare förhållande som skall kunna utlösa ersättningsrätt, nämligen att domen lyder på ett brott som inte kunnat föranleda häktning enligt det lagrum som åberopades härför.

4.4.3 Utskrivningsbeslut

Utredningen påpekar att det är mindre vanligt att den som blivit intagen i anstalt för vård enligt social lagstiftning överklagar beslutet härom för att återvinna sin frihet. Han har nämligen möjlighet att i stället begära utskrivning, vilket måste förefalla honom vara ett enklare förfarande. Över huvud taget torde det för alla berörda parter, inbegripet myndigheterna, framstå som mera meningsfullt med utskrivning, eftersom återvinnandet av friheten är det relevanta i sammanhanget och inte så mycket frågan om den ursprungliga intagningen var felaktig eller ej. Problemet uppstår emellertid därvid när det gäller ersättningsrätten, eftersom den skall anknytas till det förhållandet att beslutet om ingripande blivit ersatt av ett nytt beslut av annat innehåll. Detta är inte fallet i den angivna situationen, eftersom beslutet om intagning alltså står kvar. Utskrivning innebär i och för sig inte något underkännande av intagningsbeslutet. Normalt är det i stället fråga om att den vård som anordnats befinnes ha lett till en förbättring. Det ojämförligt största antalet utskrivningar är av detta slag. Utredningen finner det därför otänkbart att generellt grunda ersättningsrätt på att utskrivning skett. Från principiell synpunkt skulle det då också vara mest konsekvent att inte heller medge ersättning i fall när utskrivning i verkligheten är ett surrogat för ett upphävande efter överklagande. Praktiska hänsyn kan emellertid föranleda en annan ståndpunkt.

Eftersom den föreslagna lagstiftningen har karaktär av ett komplement till skadeståndslagen är det enligt utredningen av betydelse om skadestånd kan utgå enligt nämnda lag för felaktigt beslut om intagning i fall av denna typ. Frågan är om passivitetsregeln i 3 kap. 4 § utgör hinder därför.

En begäran om utskrivning uppfyller väl knappast passivitetsregelns krav att den skadlidande skall ha fört talan om rättelse eller använt särskilt rättsmedel. Däremot kan giltig anledning till underlåtenhet i detta avseende inte sällan anses ha förelagat. Detta kommer dock, framhåller utredningen, att bero på de särskilda omständigheterna i det

enskilda fallet och kan därför inte gälla över hela linjen beträffande utskrivningar från administrativt frihetsberövande. Det kan alltså på grund av passivitetsregeln förekomma att den som utskrivits från ett administrativt frihetsberövande inte får något skadestånd enligt skadeståndslagen trots att beslutet var felaktigt.

Med hänsyn härtill och mot bakgrund av uttalandena i propositionen med förslag till skadeståndslag (prop. 1972: 5 s. 526) rörande betydelsen av nytillkommande lagstiftning om oriktiga frihetsberövanden finner utredningen anledning föreligga att överväga en utbyggnad av de nya ersättningsreglerna på denna punkt. Utredningen föreslår att man inför en undantagsregel som tillmäter utskrivning en viss begränsad betydelse. Bestämmelsen skall vara avsedd för fall av intagning för vård i egentlig mening och kan utan olägenhet inskränkas till de viktigare lagarna härom, barnavårdslagen, nykterhetslagen, lagen om slutten psykiatrisk vård i vissa fall samt omsorgslagen.

Som förutsättning för ersättningsrätt i de nu berörda fallen är det enligt utredningen inte möjligt att ange att begäran om utskrivning skall ha varit ett förtäckt överklagande. Inte heller är det lämpligt att göra skillnad mellan fall då särskild begäran om utskrivning framställts och sådana då detta ej är fallet. Utredningen anser i stället att man, med frågående i detta undantagsfall av en grundsats i förslaget, måste föreskriva en prövning av intagningsbeslutets riktighet i efterhand och utanför stadgad ordning. Sådan prövning av riktigheten bör då få tillgripas, om myndighetens bedömning skedde väsentligen med beaktande av förhållanden som förelåg redan vid intagningen. För att ersättningsrätt skall föreligga måste därvid prövningen klart visa att intagningsbeslutet var felaktigt. På denna punkt erinrar konstruktionen sålunda om 9 § första stycket i 1958 års förslag.

4.5 Vilket material får ligga till grund för nytt beslut som utlöser ersättningskyldighet?

Utredningen framhåller att ett nytt beslut kan grundas på helt andra omständigheter än som var bestämmande för tidigare beslut i samma sak och att det därför under vissa förhållanden kan vara orimligt att skillnaden i bedömning skall medföra någon rätt till ersättning. Detta kan motivera en särskild regel om bedömningsunderlaget för det senare beslutet.

Behov av en sådan regel uppkommer inte beträffande de ersättningsfall då en förberedande judiciell åtgärd efterföljs av slutligt avgörande i motsatt riktning, t. ex. när ett häktningsbeslut efterföljs av frikännande dom. Frågan om frikännandet möjligen grundats på omständigheter som ej förelåg tidigare blir utan betydelse när saken gäller om den tilltalade är skyldig till brottet eller ej. En senare bedömning av

åtalsfrågan eller skuldfrågan som ger till resultat att brott inte blivit begånget bör liksom hittills kunna föranleda ersättning, oavsett om bedömningen grundats på någon omständighet som man eventuellt skulle vilja beteckna som ny.

Läget är emellertid annorlunda i fall då det tidigare beslutet efter överklagande etc. har blivit ersatt av nytt beslut. Visserligen bör det inte inverka om en omständighet som förelåg redan vid det tidigare beslutet blir framdragen först i samband med det senare beslutet. Eftersom det i regel inte är den enskilde som har att sörja för utredning utan detta ankommer på vederbörande myndighet eller annan tjänsteman, bör ersättningsrätt inte gå förlorad därför att någon föreliggande omständighet av betydelse blir beaktad först i den högre instansen. Men en omständighet som inträder först efter det tidigare beslutet bör enligt utredningens mening ha motsatt verkan. Detta är framför allt tänkbart vid administrativ frihetsinskränkning. Utgör denna led i ett förfarande som företrädesvis är anlagt på att bereda vård, kan det mycket väl tänkas att den överprövande myndigheten är ställd inför en annan situation än den som förelåg vid det första beslutet. Man torde knappast finna något principiellt skäl för att en ändring i bedömningen som beror på ändring i faktiska förhållanden skall medföra ersättningskyldighet. Det är tydligt att ändringen i ett sådant fall inte innebär att det tidigare beslutet tillkommit genom fel eller försummelse eller annars var oriktigt.

Med hänsyn till det sagda förordar utredningen att ändringsbeslut skall medföra ersättningsrätt endast om det grundats på väsentligen samma omständigheter som förelåg redan vid tiden för det tidigare beslutet. I allmänhet torde det enligt utredningen inte erbjuda svårighet att avgöra om denna förutsättning föreligger. Vad som avses är prövningen av förutsättningarna för frihetsinskränkningen. Det får därvid inte förhålla sig så att en mera avgörande förutsättning har fallit bort eller att det vid sidan av de föreliggande förutsättningarna har inträtt ett nytt förhållande som utesluter eller avsevärt förringar deras betydelse. Denna situation kan föreligga när det gäller straffmätningen i brottmål. Sålunda kan det vid fullföljd från skilda underrätter tänkas att hovrätten ersätter de ådömda påföljderna med en gemensam påföljd eller att i stället för ungdomsfängelse döms till skyddstillsyn på grund av att den dömdes personliga förhållanden förbättrats. Vidare kan situationen uppkomma vid bedömning av vårdbehov. Avgörande vid denna bedömning är hur det ställer sig i dagens situation och man har då att fråga sig om den myndighet, som meddelar ändringsbeslutet, sannolikt skulle ha kommit till samma resultat om den fattat sitt avgörande vid tiden för det tidigare beslutet. Som exempel på vad som kan vara av betydelse härvidlag nämner utredningen att det yppats möjlighet till vård i enskilt hem eller att det inträtt förändringar till det bättre i vederbörandes psykiska tillstånd eller att han tvärtom blivit drabbad av en obotlig kroppslig sjukdom.

Vad slutligen rör skuldfrågan i brottmålsprocessen påpekar utredningen att ersättningsrätt inte utesluts av att den tilltalade under tiden mellan besluten exempelvis återtagit sitt erkännande eller att annan erkänt brottet. Detta är inte att anse som ny omständighet i lagens mening. Den grundläggande förutsättningen för den senare bedömningen är att den tilltalade inte begått något brott och denna förutsättning förelåg redan vid det tidigare beslutet.

Även om man sålunda för ersättningsrätt bör kräva att det senare beslutet skall vara grundat på samma omständigheter som förelåg vid det tidigare beslutet, behöver man enligt utredningen inte dessutom fordra att dessa omständigheter skall ha varit kända då. Det förefaller knappast rimligt att den enskilde skall bli lidande därför att omständigheterna inte förebragts redan i samband med det tidigare beslutet.

Fall då nytt beslut kommit till stånd efter användande av extraordinärt rättsmedel, såsom resningsansökan eller domvillobesvär, skall enligt förslaget kunna utlösa ersättningsrätt. Detsamma är förhållandet enligt 1945 års lag. Denna innehåller emellertid ingen sådan regel om bedömningsunderlag som angivits i det föregående. Det kan därför diskuteras om den nya lagens krav på bedömningsunderlagets beskaffenhet bör gälla även för beslut, tillkomna efter användande av extraordinärt rättsmedel.

Vad först angår beslut efter domvillobesvär betonar utredningen att här är fråga om att rättegångsfel förekommit inom domstolsprocessen. Bifalles besvären av denna formella anledning, undanröjs domen och ny handläggning skall i allmänhet äga rum vid den rätt som meddelat dom (59 kap. 3 § RB). Enligt utredningen finns det inte anledning att beträffande den nya — frikännande eller mildrande — dom som där efter kommer till stånd göra undantag från den angivna regeln om bedömningsunderlaget.

Mera tveksamt ställer det sig enligt utredningen när det är fråga om resning i brottmål. Utredningen finner emellertid att regeln om bedömningsunderlaget torde ha en begränsad räckvidd i sådana fall och att den endast mera sällan torde kunna träda i funktion. Den inskränkning av ersättningsskyldigheten som därigenom inträder i jämförelse med 1945 års lag finner utredningen därför obetydlig. De skäl som föranlett uppställandet av regeln har sin tillämpning även i dessa sannolikt fåtaliga fall. Det synes därför utredningen riktigast att inte heller beträffande resning i brottmål medge något undantag från regeln.

4.6 Vilka samhällsåtgärder bör ersättningsskyldigheten avse?

Utredningen räknar med dels frihetsberövanden i egentlig mening, dels inskränkningar i rörelsefriheten. Medan frihetsberövande utmärks av att vederbörande får röra sig endast inom ett starkt begränsat om-

råde och att han är rent faktiskt hindrad att lämna det, är det karakteristiska för övriga frihetsinskränkningar som kan komma i fråga i förevarande sammanhang, att området är en viss ort eller plats och att vederbörande kvarhålls där av insikten att han kan bli föremål för påföljd av något slag om han beger sig därifrån, t. ex. så att en mildare behandling ersätts av en mera sträng. Att en person exempelvis hindras lämna Sverige anser utredningen med hänsyn till de internationella konventionerna (kap. 3) få anses innebära frihetsinskränkning.

Ersättningsrätt bör enligt utredningen föreligga, när någon har varit utsatt för egentligt frihetsberövande till följd av myndighets beslut. Utredningen anmärker därvid att ett beslut om frihetsberövande kan föreligga i den formen att det blir beslutat att ett frihetsberövande skall fortsätta. Ett beslut varigenom t. ex. villkorlig frigivning eller utskrivning från sluten psykiatrisk vård vägras bör sålunda anses vara ett sådant beslut om frihetsberövande som kan föranleda ersättningsrätt.

När det gäller myndighetsbeslut som medför ingripande i den enskildes rörelsefrihet utan att detta kan betecknas som frihetsberövande, anser utredningen att, om situationen är sådan att ersättning skulle ha utgått för ett genom faktiska åtgärder åstadkommet frihetsberövande, så är det skäligt och rimligt att samma möjligheter till ersättning — fastän eventuellt med lägre belopp — skall stå öppna då den enskilde föranleds att underkasta sig inskränkning i rörelsefriheten inför utsikten att annars bli utsatt för en betungande påföljd. Utredningen förordar således, huvudsakligen av principiella skäl, att lagstiftningen skall omfatta inte bara frihetsberövanden i egentlig mening utan också mindre ingripande inskränkningar i rörelsefriheten.

För att utesluta mera betydelselösa ingripanden från tillämpningen upptar utredningen i sitt förslag en regel om att ersättning utgår endast om den frihetsinskränkning som det är fråga om har pågått sammanlagt mer än 24 timmar i sträck.

4.7 Undantag från ersättningsskyldighet

Utredningen föreslår att man i den nya lagen för in en bestämmelse om undantag från ersättningsskyldighet, motsvarande 1 § andra stycket första punkten i 1945 års lag. Sålunda skall ersättningsrätt vara utesluten, om den som har varit utsatt för frihetsinskränkning själv uppsåtligen har föranlett ifrågavarande myndighetsbeslut eller, såvitt gäller häktning o. d., om vederbörande har sökt undandra sig förundersökning eller lagföring eller i övrigt otillbörligen försvåra utredningen.

Vad därefter gäller den nuvarande regeln i 1 § andra stycket andra punkten, som innebär att ersättning inte får utgå om det med hänsyn till omständigheterna inte är skäligt, konstaterar utredningen att regeln ger

möjlighet att avslå en persons ersättningsanspråk av det skälet att misstanke kvarstår mot honom. Bestämmelsen har även under årens lopp använts på detta sätt. Vägande kritik har emellertid framförts mot att kvarstående misstanke skall utesluta ersättningsrätt.

Utredningen anser att det med fog kan göras gällande att en regel om undantag från ersättning vid kvarstående misstanke är otillfredsställande från principiell synpunkt. Konsekvensen av en sådan regel måste bli att det tillskapas en särskild kategori av frikända, nämligen sådana som visserligen frikännts men nekats ersättning på grund av att misstanke kvarstår. Detta står inte i god överensstämmelse med vår tids rättsuppfattning. En allmänt erkänd grundsats är att den som inte kunnat överbevisas om brott också skall betraktas som oskyldig. Utredningen finner det vidare tydligt att om en oskyldig av hänsyn till en regel liknande den nu gällande skulle underlåta att begära ersättning eller om han till följd av regeln skulle bli vägrad sådan, detta innebär en större olägenhet än om ersättning tillerkänns en frikänd person ehuru hans oskuld kan sättas i fråga.

Utredningens ståndpunkt är därför att frågan om ersättning skall avgöras utan hänsyn till om misstanke kvarstår.

Den nu berörda regeln i 1945 års lag har verkan även i ett annat, mera allmänt hänseende. Prövning skall ske om det över huvud taget är skäligt att utge ersättning. Frågan om kvarstående misstanke är formellt endast ett moment i denna skälighetsprövning. Huruvida möjligheten till en allmän skälighetsprövning utnyttjas i praxis är enligt utredningen svårt att få någon uppfattning om. I besluten begagnas vanligen den generella formulering som täcker även misstankefallen.

Enligt utredningens uppfattning är det olämpligt att utan närmare riktlinjer meddela en allmänt hållen föreskrift att undantag från ersättningskyldighet kan göras efter skälighetsbedömning. En ren skälighetsbedömning av detta slag synes stämma mindre väl med tankegången i förslaget i övrigt. Avsikten är att ersättningskyldighet skall uppkomma som en följd av att visst faktum inträder och att den ersättningsbeviljande myndigheten skall vara i möjligaste mån befriad från att pröva omständigheterna i samband med frihetsinskränkningen. Vad angår den ekonomiska sidan av saken framhåller utredningen att det över huvud taget inte torde vara att räkna med att förslaget skall medföra några överhövan betungande kostnader för statsverket. Mot denna bakgrund synes det utredningen riktigaast att inte medge någon allmän skälighetsprövning.

Utredningen anser att verkställd avräkning av häktningstid o. d. bör inverka på beräkningen av ersättningen. Utredningens lagförslag innehåller därför en regel om att ersättning får jämkas efter vad som finnes skäligt, om tiden för ingripandet har avräknats vid fastställande av brottspåföljd eller om därvid eljest tagits hänsyn till ingripandet.

4.8 Ersättningsgill skada och ersättningens storlek

När det gäller bestämmandet av ersättningens storlek är det enligt utredningen möjligt att tänka sig en mer eller mindre sträng normalisering. En sådan ordning medför att prövningen av ersättningens storlek förenklas och görs snabbare, vilket givetvis innebär processekonomiska fördelar. För den enskilde skadelidande kan det vara till nytta om en standardisering av ersättningsberäkningen befriar honom från att framhålla och utreda de olika omständigheter som hänför sig till uppkomsten och omfattningen av olika skador. I andra hand finns det i så fall alltid möjlighet att tillgripa skadeståndslagen, som inte föreskriver någon standardisering av ersättningsbelopp men som å andra sidan har strängare villkor för inträde av ersättningsrätt.

Utredningen tar upp några olika former av skada och behandlar för var och en av dem frågan huruvida skadeformen bör ifrågakomma för ersättning och hur denna i så fall bör beräknas.

4.8.1 Hinder eller förlust i näring

Hinder eller förlust i näring utgör enligt 5 kap. 2 § skadeståndslagen ersättningsgill skada, när någon har blivit tillfogad personskada. Här kan man bl. a. göra skillnad mellan skada som uppkommer genom att inkomst går förlorad under sjukdomstiden och bestående skada som konstateras vid sjukdomstidens slut. I det nu föreliggande sammanhanget finner utredningen det lämpligt att anknyta till denna uppdelning. Det faller sig därvid naturligt att låta skillnaden avse, å ena sidan förlust av inkomst under tiden för frihetsinskränkningen och å andra sidan den nedsättning av förvärvsförmågan som kan kvarstå efter frihetsinskränkningens slut. Med användande av beteckningar som är vanliga i domstolspraxis torde man då kunna tala om ersättning för förlorad arbetsförtjänst resp. ersättning för nedsatt arbetsförmåga.

4.8.2 Förlorad arbetsförtjänst

Förlorad arbetsförtjänst är en typisk skada av en frihetsinskränkning. Det är också den skada som framför allt avses i 1945 års lag. Att sådan skada bör omfattas av den nya lagen behöver knappast närmare motiveras. Däremot anser utredningen att det förtjänar diskuteras om ersättningen lämpligen bör standardiseras eller eljest bestämmas genom fastställande av ett maximum eller ett minimum.

Nära till hands ligger därvidlag att för en standardisering använda den placering i sjukpenningklass som sker enligt lagen om allmän försäkring. Ett sådant förfaringsätt har använts i lagen om ersättning åt smittbärare, nämligen med avseende på dem som underkastats observation eller isolering eller eljest inskränkning i arbete.

Denna utväg förefaller i och för sig vara det främsta medlet att åstadkomma en standardisering med därav följande mera summariskt

förfarande. Genom att sjukpenningen är satt i relation till inkomstens storlek blir standardiseringen mindre stel och anordningen medger en viss nyansering av ersättningsbelopp efter den faktiska förlusten. Förfarandet för fastställande av ersättning kan då utformas så, att den ersättningsbeviljande myndigheten självmant införskaffar uppgifter om tillämplig sjukpenning, varigenom det underlättas för den skadelidande att göra sina anspråk gällande. Åtskilliga andra synpunkter är emellertid att beakta när man vill ta ställning till lämpligheten av den tänkta anordningen.

Den gällande sjukpenningersättningen enligt lagen om allmän försäkring begränsas bl. a. därigenom att man tar hänsyn endast till inkomster upp till en viss nivå. Den som har inkomst därutöver och går den förlustig till följd av att han berövas sin frihet, får alltså inte full gottgörelse härför, om ersättningssystemet uteslutande byggs på sjukpenningen. Mot detta kan det emellertid, framhåller utredningen, göras gällande att det endast är socialt och samhällsekonomiskt motiverade ersättningsbehov som bör tillgodoses. Med en sådan utgångspunkt skulle det bli naturligt att låta den summariska beräkningen av ersättningsbelopp avse inkomster av mera vanlig storleksordning.

Inte heller i lägre inkomstklasser kan emellertid sjukpenningen sägas genomsnittligt motsvara inkomstbortfallet. Framför allt förekommer individuella ojämnheter och felaktigheter. Enligt uppgift torde ungefär 40 % av de försäkrade stå för lågt placerade f. n. Härtill kommer att skadeståndslagen alltså upprätthåller grundsatsen om full ersättning. Det kan alltså inträffa att den skadelidande, mer eller mindre befogat, anser ersättning efter sjukpenning vara för snålt tilltagen. Han kan då tycka det vara onödigt att åberopa den nya lagens regler och i stället uteslutande vilja tillgripa skadeståndslagen, trots att den har strängare villkor för inträde av ersättningsrätt.

Man skulle då kunna tänka sig ett system som innebär att ersättning för förlorad arbetsförtjänst i princip beräknas efter sjukpenningbelopp men att högre ersättning kan utgå om skadan visas vara väsentligt större. Härigenom kommer lagen alltså att begränsa sig till att dra upp en minimigräns för ersättningen.

Även om uppställandet av en minimigräns kan medföra vissa fördelar, synes dock olägenheterna överväga. Enligt utredningens uppfattning skulle en minimigräns, bestämd i huvudsak efter gällande sjukpenning, medföra en viss stelhet i tillämpningen och nödvändiggöra tämligen vittgående undantag för att undvika underkompensation eller överkompensation. Lagregler härom torde bli tämligen invecklade och mindre överskådliga. Vid sidan av bestämmelser om en sådan minimigräns måste man bibehålla en generell regel om ersättning efter vad skadan skattas till.

Med hänsyn till det sagda föreslår utredningen att man i lagen intar in någon regel om minimiersättning e. d. utan att ersättning för mistad arbetsförtjänst skall utgå med belopp motsvarande den arbetsinkomst som vederbörande visar sig ha gått förlustig till följd av frihetsinskränkningen.

4.8.3 Nedsatt arbetsförmåga

Vid sidan av den skada som inträder genom att arbetsförtjänst går förlorad under tiden för frihetsinskränkningen kan också förekomma en mera bestående skada, nedsatt arbetsförmåga. Det torde visserligen inte vara så vanligt att arbetsförmågan blir stadigvarande nedsatt just till följd av själva ingripandet. De åtgärder som vidtas för att åstadkomma och vidmakthålla ett frihetsberövande eller en annan frihetsinskränkning bör givetvis inte utföras så att de kan vara ägnade att medföra någon sådan skada. Emellertid kan det tänkas att en person, exempelvis en violinist, förlorar sin speciella yrkesskicklighet genom att ett frihetsberövande pågår längre tid. Härtill kommer att den nuvarande ersättningsregeln i 1945 års lag måste anses omfatta sådan skada. Det synes därför utredningen riktigast att den nya lagen inte utesluter den. Det får ankomma på den skadelidande att visa att arbetsförmågan blivit nedsatt till följd av frihetsinskränkningen och i vilken mån så blivit fallet.

4.8.4 Annat intrång i näring

Under uttrycket hinder eller förlust i näring inbegrips inte bara förlorad arbetsförtjänst och nedsatt arbetsförmåga utan också annat intrång i näring, t. ex. skada därigenom att en mindre företagare måste lägga ner rörelsen till följd av sin frånvaro under tiden för frihetsinskränkningen. Utredningen påpekar att företagaren kan ha avslutat verksamheten innan t. ex. ett ådömt fängelsestraff har börjat verkställas, men att detta ändå kan ha varit anledningen till nedläggandet.

4.8.5 Kostnader

I 1945 års lag omfattar ersättningsrätten även ersättning för nödiga kostnader. Motsvarighet härtill bör enligt utredningen tas upp i den nya lagen. Vad som därvid kommer i fråga kan dels ha samband med hinder eller förlust i näring, dels vara mera fristående. I sistnämnda hänseende märks utgifter för resor till eller från vederbörande anstalt. Man kan också tänka sig att hit räkna t. ex. kostnad för familjens flyttning till en mindre bostad samt utgifter för skötsel av barn. Såsom hinder eller förlust i näring bör däremot betraktas kostnaden för extra arbetskraft som blir behövlig i en rörelse eller hyresutgifter som även efter ingripandet måste betalas för en verkstads- eller kontorslokal. Hit hör även arbetslöner som vederbörande alltfjämt är bunden att erlagga.

4.8.6 Begränsning av ersättningen

Utredningen diskuterar också frågan huruvida ersättningen bör begränsas till att utgå med lägre belopp än som motsvarar skadan i sådana fall då skadan är betydande. Utredningen konstaterar emellertid till en början att införandet av en fixerad maximigräns är förenat med betydande svårigheter. Det finns då anledning överväga om en mera allmänt hållen begränsningsregel kan vara önskvärd och hur den i så fall kan konstrueras. Utredningen hänvisar emellertid till att frågan om jämkning av ersättning vid personskada är föremål för skadeståndskommitténs överväganden. I det läge som är för handen synes det utredningen vara mest tillrådligt att inte föregripa det principresultat som kommittén kan komma till. Utredningens förslag upptar därför inte någon allmän regel om begränsning av ersättningens storlek.

4.8.7 Lidande

Utredningen erinrar till en början om att 1945 års lag begränsar rätten till ersättning för lidande till fall då synnerliga skäl föreligger. I skadeståndslagen har emellertid inte influtit någon regel om synnerliga skäl såsom villkor för ersättning för psykiskt lidande.

Enligt utredningens uppfattning bör utgångspunkten vara att den som utan skäl blivit berövad friheten mot sin vilja också alltid har varit utsatt för ett lidande. Självklart är att en instängning är ägnad att medföra mer eller mindre kännbara psykiska påfrestningar. Tvånget att lämna sin självvalda miljö med invanda personliga kontakter måste också för så gott som alla kännas betungande och svårt att uthärda.

Utredningen påpekar att om en prövning som går ut på att uppskatta storleken, ekonomiskt sett, av psykiskt lidande skall bli rättvisande, så borde den egentligen bygga på en noggrann, ofta kanske subtil analys av inverkan av omständigheter. Av förklarliga skäl kan något sådant i regel inte åstadkommas, utan rättstillämpningen torde i verkligheten se sig hänvisad till att arbeta med generaliseringar som bygger mera på yttre än inre kriterier. Det kan vara naturligt om ett sådant, i och för sig fullt försvarligt bedömnings sätt inför den allmänna uppfattningen någon gång kan förefalla kännetecknat av otymplighet och brist på förståelse. Man har anledning fråga sig om det inte redan med hänsyn härtill kunde vara en vinst om ersättningsbedömningen i stället kunde normaliseras i själva lagen till att avse standardiserade belopp.

En synpunkt som också gör sig gällande härvidlag är att lagstiftningen skall äga giltighet vid sidan av skadeståndslagen och vara avsedd att möjliggöra ett snabbare och enklare förfarande. Det är då inte tillrådligt att låta ersättningsuppskattningen följa alla de skiftande, ofta svårbedömbara nyanserna i upplevelsen av frihetsberövandet som ett lidande. Önskemålet om enkla regler kan likaledes motivera att man bör bortse från vederbörandes personliga förhållande, såsom hans psyke, familjeförhållanden, ställning i samhället o. d.

Med hänsyn till det sagda föreslår utredningen en regel om att den som har berövats friheten alltid skall anses ha varit utsatt för lidande och att ersättning för lidande skall utgå med ett standardiserat belopp. Ersättningen skall beräknas till tiondelen av det basbelopp som gäller när ersättningsfrågan avgörs. Därutöver skall beräknas ett hundradels basbelopp för varje påbörjat dygn av de 30 första dygnen av frihetsberövandet och fyra tusendels basbelopp för varje påbörjat dygn av den tid av frihetsberövandet som följt därefter.

De förordade reglerna avser fall då någon har berövats friheten. Beträffande ingrepp i friheten som inte utgör frihetsberövande kan det vara tveksamt om någon ersättning för lidande bör utgå. Det lidande som uppkommer genom att någon tvingas att göra, tåla eller underlåta något äger emellertid viss likhet med vad som kan bli följden av egentliga frihetsberövanden. Härtill kommer att det inte sällan kan inträffa att behandlingen t. ex. av en brottslig eller vårdbehövande person växelvis består av frihetsberövande och av annan frihetsinskränkning. Det kan i och för sig synas naturligt att inräkna hela behandlingstiden vid beräkning av ersättning för lidande, låt vara med lägre belopp för viss del av tiden. Emellertid finner utredningen det påtagligt att ersättning för lidande vid lindrigare frihetsinskränkning lämpar sig mindre väl för en sådan normalisering som angetts förut. Lidande till följd av beslut om annan frihetsinskränkning än frihetsberövande bör därför enligt utredningen inte föras in under systemet med normaliserad ersättning.

Utredningen kommer därefter över på frågan om detta system behöver kompletteras med bestämmelse om fastställande efter fritt skön av ersättning för lidande. Undantagsvis kan förekomma frihetsberövanden som orsakat sådant lidande att den normaliserade ersättningen framstår som klart otillräcklig. Man kan exempelvis tänka sig fall då en person som förut aldrig varit föremål för något samhällsingripande blir utsatt för ett hårt och uppseendeväckande frihetsberövande. Utredningen anser att det bör öppnas möjlighet att i sådant fall uppskatta ersättningen efter skälighetsbedömning. Både subjektiva och objektiva omständigheter bör därvid enligt utredningen komma i betraktande.

Vidare märks att den normaliserade ersättningen, såsom nyss sagts, inte avser lidande på grund av frihetsinskränkning som inte innebär frihetsberövande. Även här kan tänkas föreligga behov av en ersättningsmöjlighet efter skälighetsbedömning. Visserligen torde man i allmänhet inte behöva räkna med att det i sådana fall har förekommit ett lidande av sådan betydelse att det bör föranleda ersättning utöver vad som utgår för hinder eller förlust i näring och för nödiga kostnader. Någon gång kan dock så anses vara fallet. En kompletterande undantagsbestämmelse om ersättning beräknad efter skälighetsbedömning bör därför avse även denna situation.

4.8.8 Sveda och värk m. m.

Utredningens förslag avser inte rätt till ersättning för sveda och värk och inte heller för skada genom lyte eller annat stadigvarande men. Dessa skador är inte typiska för ett obefogat frihetsingripande. Det är självklart att ett frihetsberövande eller en frihetsinskränkning skall verkställas så att sådana skador inte uppkommer. Skulle detta undantagsvis ändå bli fallet, torde det allmänna bli ersättningsskyldigt, vare sig ingripandet var obefogat eller ej. Skulle vederbörande själv ha varit orsaken till att han, låt vara efter ett obefogat ingripande, åsamkats sådana skador, torde det knappast finnas någon anledning att han skall få ersättning.

Genom skadeståndslagen är det enligt utredningen sört för att den som åsamkats sveda och värk eller lyte eller annat stadigvarande men har tillgång till tillräckliga ersättningsmöjligheter.

4.8.9 Allmänna skadestandsfrågor

Vid fastställande av ersättning är den principiella utgångspunkten att det obefogade ingripandet (frihetsberövande eller annan frihetsinskränkning) skall ha varit orsak till skadan. Enligt utredningen är det tänkbart att söka åstadkomma en närmare precisering av orsakssammanhanget beträffande vissa typfall och eventuellt också att utvidga ersättningsrätten till att avse jämväl skada, där skadorsaken måste sägas vara en annan än det obefogade ingripandet, ehuru närstående. Vad som närmast skulle kunna komma i fråga i det sistnämnda hänseendet är skada som härrör, inte från ingripandet, utan från beslutet därom.

Enligt utredningens mening står dock föga att vinna genom att söka ange några, nödvändigtvis ganska detaljerade undantag från eljest gällande allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser rörande kausalitet och adekvans. Det får antas att domstolarna vid sin tillämpning kommer att kunna uppnå resultat som ter sig rimliga. Härvid torde det sätt varpå skadan tillfogats tala för att visa generositet mot den drabbade. Vidare torde bedömningen påverkas av det förhållandet att staten besitter särskilt stor ekonomisk bärkraft.

4.8.10 Bevisfrågor

Det ankommer i princip på den som varit utsatt för det obefogade ingripandet att visa att ersättningsgill skada har uppstått. Även härvidlag kan man enligt utredningen beakta de nyss anförda synpunkterna att det sätt varpå skadan tillfogats talar för att visa generositet mot den drabbade och att staten besitter särskilt stor ekonomisk bärkraft. Beträffande den standardiserade ersättningen för lidande krävs inte mera av den som varit berövad friheten än att han skall åberopa den omständighet som gör ingripandet obefogat.

4.8.11 Förändring av penningvärdet

Utredningen framhåller att svensk lagstiftning i åtskilliga sammanhang har tagit hänsyn till att penningvärdet förändras. Främst märks här bestämmelserna om anknytning till basbelopp i lagen om allmän försäkring. Även inom andra rättsområden har det sörts för att vissa periodiskt utgående penningprestationer inte skall få förändrat innehåll. Så har skett genom lagen om ändring av vissa underhållsbidrag samt lagen om tillägg till vissa trafiklivräntor och förordningen om tillägg till vissa trafiklivräntor, som utgår av statsmedel, m. m. Dessa författningar innebär bl. a. att underhållsbidrag resp. livräntor i visst hänsende ställs i relation till basbeloppet. Härjämte erinras om skadeståndskommitténs förslag till lagstiftning om värdesäkring av skadeståndslivräntor (SOU 1972: 12).¹

Nämnda lagstiftning om underhållsbidrag och livräntor avser att åstadkomma värdesäkring av periodiska prestationer som redan är fastställda till visst nominellt belopp genom dom eller avtal. När det gäller den nu aktuella lagstiftningen är läget inte helt detsamma. Det förutsätts här att åtminstone i flertalet fall ersättningen skall bestämmas att utgå på en gång. Den förändring av penningvärdet som man kan ha att räkna med hänför sig alltså till tiden från ingripandets början och till fastställandet av ersättningen. Utredningen anser emellertid att staten i princip bör stå för följderna av en försämring i penningvärdet som kan påverka ersättningsrätten.

I enlighet med dessa överväganden upptar den föreslagna lagen regler om viss anknytning till basbeloppet. Enligt utredningen är det framför allt i tre hänseenden som en värdesäkring kan vara behövlig. Enligt det tidigare anförda skall ersättning för hinder eller förlust i näring och — i vissa fall — ersättning för lidande beräknas efter vad skadan kan skattas till. Hänför sig beräkningen till tiden då skadan inträffade, kan den i pengar bestämda ersättningen komma att vara otillräcklig gottgörelse när den utbetalas. Vidare kan ersättning utgå för kostnader i samband med ingripandet. Om beräkningen hänför sig till det kostnadsbelopp som vederbörande då nödgades vidkännas, kan det inträffa att ersättningen inte längre motsvarar den verkliga kostnaden. Slutligen anmärks att ersättning för lidande kan vara ställd i relation till basbeloppet. Men detta belopp, som fastställs månadsvis, kan undergå förändringar.

Ett skydd mot förändringar i penningvärdet kan enligt utredningen tänkas genomfört på olika sätt. Mest lämpligt syns vara att uppräknings i anledning av penningvärdeförändring sker efter enhetliga grunder. Man torde då böra välja den utvägen att skadan beräknas efter förhållandena då den inträdde och att uppräknings sker efter basbeloppets

¹ Lagstiftning på grundval av förslaget har skett och trätt i kraft den 1 januari 1974.

förändringar fram till den tidpunkt då det första beslutet rörande ersättningsfrågan meddelades. Därigenom undviks överklaganden, föranledda uteslutande av en förväntad höjning av basbeloppet.

4.9 Statens ansvar för ersättningen

Utredningen anmärker att ersättningen enligt 1945 års lag utgår av statsmedel. När det gäller den nya lagen torde de judiciella frihetsinskränkningarna tämligen undantagslöst ankomma på statstjänstemän. Beträffande administrativa frihetsinskränkningar förhåller det sig däremot annorlunda. I viss utsträckning tillkommer avgörandet här kommunala organ eller kommunalt anställda. Det är därför anledning att ta upp frågan om staten bör bära något ersättningsansvar för frihetsinskränkningar som beslutats i kommunal verksamhet.

Grundsatsen för principalansvar i allmänhet är att skadeståndsanspråk skall riktas mot den som driver den verksamhet vari skadan uppkommit. Skadeståndslagen innehåller i 3 kap. 2 § den regeln att stat eller kommun skall ersätta viss skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

En konstruktion, enligt vilken staten skulle svara för en del angivna ersättningsfall och kommun för andra, synes utredningen mindre lämpad för den nya lagens vidkommande. Utredningen anser det inte heller ligga något principiellt oriktigt i att i stället låta staten svara för all ersättning som grundas enbart på den nya lagens regler. Vid skadeståndslagens tillkomst diskuterade man möjligheten att utsträcka statens ansvar enligt nämnda lag till att omfatta allt skadestånd för fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Tanken som sådan avvisades men gränsen mellan stats och kommuns ersättningsansvar drogs så att staten skall ha ansvar även för vissa förvaltningsuppgifter som lagts på kommunala organ. När det gäller den nya lagen bör man enligt utredningen beakta att de frihetsinskränkningar som avses här oftast är synnerligen ingripande för individen och att de inte kan vidtas utan stöd av den statliga lagstiftningen. Det förefaller rimligt att staten skall svara för det ökade ersättningskydd som förslaget erbjuder i jämförelse med skadeståndslagen. Förslagets regler går också ut på detta.

Förhållandena kan emellertid vara sådana att en viss skada helt eller delvis bör ersättas både enligt den nya lagen och enligt skadeståndslagen. I sådant fall bör staten ha regressrätt gentemot kommun, såvitt gäller utgiven ersättning enligt den nya lagen för skada för vilken kommunen svarar enligt skadeståndslagen. Den utökning av ersättning som den nya lagen medfört i jämförelse med skadeståndslagen kan däremot givetvis inte göras gällande regressvis. Staten måste alltså kunna stödja sitt eventuella regressanspråk på skadeståndslagens regler i 3 kap.

4.10 Förfarandet

Utredningen erinrar om att prövningen av ersättning enligt 1945 års lag tillkommer allmän domstol och att det i skadeståndslagen inte upp-tas något undantag från regeln att skadeståndstalan mot det allmänna skall upptas av allmän domstol.

Även när det gäller den nya lagen bör det enligt utredningen vara en principiell utgångspunkt att ett ersättningsanspråk skall prövas av domstol. Detta utesluter dock inte i och för sig att domstolen eventuellt skulle kunna avlastas från en del av bedömningen.

För att ersättningsrätt skall inträda enligt den nya lagen krävs för vissa viktiga fall att det senare beslut, som ändrar eller upphäver det tidigare beslutet, är väsentligen grundat på omständigheter som förelåg redan vid tiden för det tidigare beslutet. I och för sig kunde det ligga nära till hands att låta den myndighet som meddelar detta senare beslut samtidigt med bindande verkan fastställa om den angivna förutsättning-en föreligger eller ej. Emellertid innehåller förslaget också bestämmelser om vissa förhållanden som utesluter ersättningsrätt eller föranleder att ersättningen jämkas. Dessa förhållanden bör tillhöra domstolspröv-ningen, vilket kan vara anledning till att detsamma skall gälla också den tidigare angivna förutsättningen för ersättningsrätt.

I själva verket torde domstolen kunna få god vägledning av det senare beslutet med tillhörande handlingar och protokoll. Särskilt är så fallet vad gäller domstolsförfarande. Om det är en allmän domstol som meddelar beslut som innebär ett annat ställningstagande än tidi-gare beslut, kan man utgå från att domstolen anger vilka omständigheter som inverkat på bedömningen. Liknande gäller numera även för för-valtningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter.

I enlighet härmed föreslår utredningen att även den nu ifrågavarande förutsättningen för ersättningsrätt — att det senare beslutet väsentligen är grundat på omständigheter som förelåg redan vid tiden för det tidi-gare beslutet — skall prövas av den domstol som har ersättningsfrågan till bedömning.

Utredningen framhåller att det i och för sig kunde vara en fördel om alla ärenden behandlades centralt av samma myndighet. En del be-dömningsfrågor som är speciella för förslaget kan tänkas återkomma tämligen likartade i skilda ersättningsärenden. Inte minst gäller detta beräkningen av ersättningsbelopp i olika hänseenden. Vidare torde en-ligt utredningens mening antalet ärenden inte kunna väntas bli särskilt stort. Ett förfarande av angiven typ skulle kunna beräknas bli enklare och snabbare än domstolsförfarandet.

Enligt utredningen kan fördelarna vinnas på annat sätt, åtminstone delvis. När det gäller "beslutsskador" inom skadeståndslagens område är den frivilliga skaderegleringsverksamheten anförtrodd åt JK. Utred-

ningen anser att man lämpligen kan anknyta härtill. Genom att föreskriva att i princip alla ersättningsanspråk enligt lagen skall framställas hos JK och att anspråken inte får göras gällande inför domstol annat än om och i den mån han ogillat dem, torde man uppnå att en viss enhetlighet i praxis skapas genom hans verksamhet. Vad angår JKs ställning som representant för staten synes man kunna låta själva lagens bestämmelser innebära bemyndigande för honom att för statens del träffa avgörande utan någon begränsning till belopp. Här torde mera sällan vara fråga om annat än belopp av tämligen ordinär storlek.

Man får förutsätta att JK i viss utsträckning är verksam för åstadkommande av utredning i ett hos honom anhängigt ärende som rör ersättning enligt den nya lagen. Om JK finner att det i princip föreligger ersättningsrätt torde han sålunda av eget initiativ böra införskaffa närmare uppgifter om frihetsinskränkningen.

JKs beslut bör vara bindande för staten. Skulle beslutet innebära att framställt anspråk helt eller delvis ogillas, bör beslutet innehålla att den sökande måste väcka talan mot staten vid domstol.

Rätten att framställa anspråk på ersättning bör enligt utredningen begränsas till tiden genom bestämmelser om preskription, nämligen dels en i lagtexten angiven preskriptionstid för framställning till JK, dels en av denne angiven tid för väckande av talan vid domstol. Utan någon sådan preskriptionstid skulle fordringen — i likhet med fordran enligt skadeståndslagen — preskriberas först efter tio år räknat från frihetsinskränkningen eller beslutet därom. Det kan enligt utredningens mening inte vara lämpligt att det under så lång tid skulle stå en person öppet att tillgripa ettdera eller bägge av två rättsanspråk som avser samma faktiska förhållande. Det är önskvärt att frågan om ersättning enligt förslaget blir avgjord innan eller åtminstone samtidigt med prövningen huruvida skadeståndsrätt föreligger enligt skadeståndslagen. Genom införandet av en preskriptionstid kan åstadkommas att avgörande av anspråk enligt skadeståndslagen sker med beaktande av hur ett anspråk som stöder sig på den nya lagens bestämmelser tidigare blivit bedömt eller eventuellt att anspråken kan jämföras med varandra vid prövning i samma rättsliga förfarande.

Utgångspunkten för den preskriptionstid som föreslås bör enligt utredningen vara den tidpunkt då rätt till ersättning enligt den nya lagen inträder, dvs. den tidpunkt då det senare beslutet vunnit laga kraft eller eljest är att betrakta som slutgiltigt. I utskrivningsfallen torde tidpunkten för beslutet om slutlig utskrivning böra vara avgörande. Det torde vara tillräckligt att vederbörande inom preskriptionstiden framställer påstående hos JK att ersättningsrätt föreligger enligt förslaget. Några specificerade ersättningsyrkanden bör det däremot inte vara nödvändigt att göra gällande inom denna tid.

Utredningen påpekar att det i 1945 års lag finns regler som är avsedda att möjliggöra att ersättningsanspråk görs gällande vid domstol på ett tidigt stadium. Sålunda får anspråk enligt 1 § göras gällande redan i det mål vari ansvarsfrågan handläggs och anspråk enligt 2 § i det mål vari frågan om frikännande eller nedsättning av straffet handläggs. Flera skäl talar emellertid mot att föra in en motsvarande regel i den nya lagen. Bl. a. bör beaktas att lagen omfattar även administrativa frihetsinskränkningar och att staten i regel inte har någon representant för sitt ekonomiska intresse i ett administrativt förfarande om frihetsinskränkning. Att bibehålla den enligt 1945 års lag gällande ordningen enbart för domstolsförfaranden synes knappast tänkbart. Härigenom skulle enhetligheten i bedömningen av ersättningsfrågor brytas sönder. Vidare förtjänar crinras om att, såvitt erhållna uppgifter visar, möjligheten att få prövning redan på ett tidigt stadium — i brottmålet — utnyttjats endast i ringa utsträckning, ca 10 % av samtliga fall.

Det finns följaktligen enligt utredningen inte någon anledning att i den nya lagen uppta motsvarighet till reglerna i 1945 års lag om möjlighet att framställa anspråk vid domstol på ett tidigare stadium.

I fråga om forum för ersättningsanspråk gentemot staten finns speciella regler i 1945 års lag vilka avviker från vad i allmänhet (10 kap. 2 § RB) gäller. Utredningen erinrar om att departementschefen i propositionen med förslag till skadeståndslag uttalade bl. a. (prop. 1972: 5 s. 387) att han inte ansåg det behövt med särskilda regler om vilken underrätt som skulle vara behörig domstol för skadeståndstalan mot det allmänna enligt 3 kap. skadeståndslagen. Enligt departementschefens mening ges en tillfredsställande lösning av forumfrågan genom regeln i 10 kap. 2 § RB att staten skall i tvistemål i allmänhet sökas där den myndighet som har att bevaka talan i målet har sitt säte. Eftersom JK skall bevaka statens talan när det gäller beslutsskador, är det Stockholms tingsrätt som blir behörig domstol för talan mot staten. Motsvarande bör enligt utredningen gälla för talan med stöd av den nya lagen.

Skadeståndslagen innehåller också en särskild forumbestämmelse i 3 kap. 10 §. Den avser talan om ersättning enligt 3 kap. 2 § i lagen med anledning bl. a. av vissa beslut av domstol eller domare och beslut av JK eller RÅ. Forumregeln anpassas därigenom till vad som gäller om forum privilegium. Skälen som varit bestämmande för att uppta lagregeln i skadeståndslagen synes utredningen inte föranleda till att den bör efterbildas i den nya lagen.

Utredningen tar härefter upp frågan om samordning av anspråk enligt å ena sidan den nya lagen och å andra sidan skadeståndslagen. Det är av intresse att domstolsprövningen av de båda anspråken sker gemensamt. Det föreslås därför att JK skall anvisa den underrätt som har att pröva anspråket enligt den nya lagen. Om en underrätt har yrkande enligt skadeståndslagen till behandling, torde JK lämpligen

böra hänvisa till denna. Detta torde i regel inte föranleda några svårigheter eftersom flertalet skadeståndsyrkanden gentemot staten, grundade på skadeståndslagen, lär anhängiggöras vid forum enligt 10 kap. 2 § RB.

Sedan domstolsprocess börjat angående ersättningsanspråk enligt den nya lagen, kan det hända att talan om skadestånd enligt skadeståndslagen för samma ingripande väcks vid annan domstol. Sammanläggning av målen kan ej då ske, eftersom de ej väckts vid samma domstol (14 kap. 7 § RB). Det torde få förutsättas att det nytillkomna yrkandet inte avgörs innan målet om anspråk enligt den nya lagen blivit avdömt.

Utredningen föreslår särskilda regler om kostnader i samband med förfarandet hos JK och rättegångskostnader vid domstol. Enligt utredningens mening bör den enskilde få en något gynnsammare ställning i kostnadshänseende än som skulle följa av vanliga regler. Om ett obefogat ingripande har skett, skall den enskilde kunna driva sin sak hos JK på statens bekostnad. Utredningens lagförslag innehåller därför en bestämmelse om att staten i sådant fall skall vidkännas den enskildes ansökningskostnader hos JK med undantag för kostnad som inte skäligen varit påkallad för att ta till vara hans rätt. Vidare föreslås att staten i princip skall vidkännas sina egna kostnader vid domstol och att staten därutöver i princip skall ersätta kostnad som åsamkas den enskilde genom att staten fullföljt talan till högre rätt.

4.11 Övergångsbestämmelser

Den nya lagen innebär att den enskilde får ett gynnsammare rättsläge i fråga om administrativa frihetsinskränkningar än f. n. Detsamma gäller i stort sett beträffande judiciella frihetsinskränkningar. Enligt utredningens mening föreligger det inte något principiellt hinder mot att låta en utvidgad ersättningsskyldighet för staten få verkningar också beträffande frihetsinskränkningar som skett före den nya lagens ikraftträdande, i den mån det endast är fråga om att staten självmant åtar sig ett större ansvar än tidigare. Om en sådan utökning av ansvaret över huvud taget anses lämplig, är det också anledning att den får sträcka sina verkningar bakåt i tiden. Härtill kommer att, om man skulle utesluta frihetsinskränkningar som skett före ikraftträdandet, så skulle en påföljd eller vårdåtgärd som pågått både före och efter ikraftträdandet bli att bedöma delvis enligt tidigare gällande rätt och delvis enligt den nya lagen. Utredningen föreslår därför att den nya lagen blir tillämplig även beträffande frihetsinskränkningar före ikraftträdandet.

När det gäller förhållanden som kan medföra ersättning enligt 1945 års lag finner utredningen det emellertid lämpligt att sätta en gräns för den nya lagens tillämpning bakåt i tiden. Har ersättningsanspråk

framställt enligt 1945 års lag, kan det medföra onödiga komplikationer om den nya lagen skulle föras in i bedömningen på ett eller annat stadium av förfarandet. I det fallet bör därför den gamla lagen tillämpas beträffande ersättning för sådana åtgärder som anspråket avser.

4.12 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen framhåller att en reform efter förslagets riktlinjer givetvis medför en viss utgiftsökning för staten. Beträffande de s. k. judiciella frihetsinskränkningarna torde det dock ekonomiskt sett inte inträda någon mera avsevärd ändring mot vad som gäller nu. Enligt de statistiska uppgifter som införskaftats skulle sammanlagda beloppet av utgivna ersättningar enligt 1945 års lag utgöra omkring 100 000 kronor för de fem åren 1965—1969, motsvarande ungefär 20 000 kronor om året. Det framhålls emellertid att uppgifterna torde vara alltför osäkra för att de skulle kunna ge någon mera exakt föreställning om storleken av statens utgifter i detta hänseende. Otvivelaktigt är emellertid att det inte varit fråga om mera betydande belopp.

Den nya lagens regler om ersättning för judiciella frihetsinskränkningar överensstämmer inte helt med 1945 års lag. Sålunda görs förutläggningarna för ersättningsrätt mera liberala genom att även beslut om ändring i ordinär väg skall medföra inträde av sådan rätt. Därjämte inbegrips även åtskilliga frihetsinskränkningar som inte utgör frihetsberövanden. Framför allt märks emellertid att den s. k. oskuldsparagrafen faller bort. Det är mycket möjligt att denna har avhållit många från att ansöka om ersättning, som eljest kunnat komma i fråga. Utredningen påpekar att man dock endast härvidlag rör sig med antaganden. Om man trots de ovissa faktorerna vill försöka en prognos är det enligt utredningens mening mest rationellt att beträffande judiciella frihetsinskränkningar räkna med en ökning av de sammanlagda ersättningsbeloppen, sannolikt dock inte överstigande 100 %.

När det gäller administrativa frihetsinskränkningar införs genom den nya lagen en ersättningsrätt som inte finns f. n. Här saknas alltså varje jämförelsematerial. Man är då ställd inför liknande svårigheter som vid införandet av skadeståndslagen och som då föranledde att några förutsägelser om kostnadernas omfattning inte kunde göras (prop. 1972: 5 s. 319). Det sken av tillförlitlighet som en siffermässig kalkyl är ägnad att framkalla skulle enligt utredningens mening vara missvisande eftersom de grundläggande utgångspunkterna för kalkylen torde visa sig i hög grad variabla. Utredningen ser sig därför nödsakad att avstå från att söka räkna ut de framtida utgifterna för ersättning avseende administrativa frihetsinskränkningar.

5 Föredraganden

5.1 Allmänna synpunkter

Frihetsberövanden och andra frihetsinskränkningar kan komma i fråga enligt bestämmelser av skilda slag. Av intresse i detta sammanhang är främst de straffrättsliga reglerna om frihetsberövande som påföljd för brott. I nära samband med dem står de straffprocessuella bestämmelserna om häktning, anhållande, reseförbud m. m. Därutöver finns ett flertal föreskrifter om frihetsberövande i administrativ ordning, t. ex. tvångsintagning på vårdanstalt för alkoholmissbrukare, tvångsintagning för sluten psykiatrisk vård och vissa omhändertaganden enligt barnavårdslagstiftningen.

I ett rättssamhälle måste det vara en självklar strävan att så långt möjligt undanröja riskerna för att någon mister friheten utan laga grund. Frihetsberövanden och andra inskränkningar i den personliga rörelsefriheten kan enligt vår lagstiftning ske endast i former som tillgodoser högt ställda anspråk på rättssäkerhet. I rättskipning och annan myndighetsutövning ägnas noggrann uppmärksamhet åt beslut om frihetsingripanden. Den granskning som utövas av JO och JK är i hög grad inriktad på beslut av denna art. Det ligger emellertid i sakens natur att misstag inte helt kan undvikas. Det kan förekomma fall då lagliga förutsättningar för ett ingripande visserligen har förelägit när ingripandet gjordes men det i efterhand visar sig att åtgärden varit oberättigad. Det kan också inträffa att bedömningen varit felaktig från början och något ingripande alltså inte hade bort äga rum.

I viss utsträckning lämnar samhället ekonomisk kompensation till den som drabbas av en oriktig frihetsinskränkning. Den nya skadeståndslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1972, innefattar bl. a. regler om det allmännas skadeståndsansvar. Lagen innehåller inte någon bestämmelse som direkt tar sikte på ersättning vid oriktig frihetsinskränkning. Beslut om frihetsinskränkning faller däremot in under den allmänna regeln i skadeståndslagen att staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försumelse vid myndighetsutövning. Ersättning skall dock utgå endast om de krav har åsidosatts som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning. Den skadelidande är inte heller berättigad till ersättning för skada som hade kunnat undvikas genom överklagande av felaktigt beslut. Ersättning för lidande kan enligt skadeståndslagen utgå endast om skadan har uppkommit genom brott mot den personliga friheten, annat ofredande som innefattar brott eller genom ärekränkning eller liknande brottslig gärning. Den omständigheten att någon till följd av tjänstefel berövas den personliga friheten torde inte i och för sig föranleda att skadeståndslagens regler om ersättning för lidande blir tillämpliga.

Ersättningsbestämmelser finns också i 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. Lagen innebär att ersättning under vissa betingelser utgår av allmänna medel, om en frihetsinskränkning har ägt rum på grund av myndighetsavgörande och avgörandet sedermera ändras eller upphävs. I fråga om den som har varit häktad eller anhållen eller underkastad reseförbud utgår ersättning under förutsättning att frikännande dom meddelas, åtalet läggs ned eller förundersökningen avslutas utan åtal. Rätt till ersättning föreligger inte, om den som åtgärden avsett har försvårat utredningen eller själv uppsåtligen orsakat åtgärden eller om det i annat fall med hänsyn till omständigheterna inte är skäligt att ersättning utgår. På grund av sistnämnda bestämmelse kan ersättning vägras i fall då anledning till misstanke alltjämt kvarstår mot den som blivit föremål för tvångsåtgärden.

Även den som har undergått fängelsestraff eller som har varit intagen i anstalt för undergående av ungdomsfängelse eller internering m. m. har i vissa fall rätt till ersättning. En förutsättning är att det efter ansökan om resning eller besvär över domvilla meddelas dom varigenom personen frikänns eller ådöms ringare straff än han redan har utstått. Inte heller här föreligger rätt till ersättning, om den som avtjänat straff uppsåtligen har föranlett straffdomen.

1945 års lag har kritiserats i olika avseenden. Framför allt har man riktat kritik mot att kvarstående misstanke om brott skall kunna medföra att ersättning inte utgår till den som har varit berövad friheten. Med hänsyn bl. a. till de brister som finns i nuvarande lagstiftning och till angelägenheten av att åstadkomma en bättre samordning med skadeståndslagen har en utredning tillsatts med uppdrag att se över reglerna om ersättning med anledning av oriktiga frihetsberövanden. Utredningen har avgett betänkandet (SOU 1972: 73) Ersättning för vissa obefogade frihetsinskränkningar, som innehåller förslag till en ny lag med bestämmelser om ersättning.

En utgångspunkt för lagförslaget är att det föreligger behov av och utrymme för ett förstärkt ersättningsskydd för den som har blivit utsatt för en oriktig frihetsinskränkning. Vid utformningen av de nya reglerna har utredningen också strävat efter att åstadkomma förenkling och standardisering.

Den föreslagna lagen, som är avsedd att ersätta 1945 års lag, omfattar såväl judiciella frihetsinskränkningar, dvs. frihetsinskränkningar som faller inom den egentliga rättsvården, som administrativa frihetsinskränkningar, dvs. frihetsinskränkningar inom socialvård och sjukvård m. m. Som huvudprincip gäller enligt förslaget att alla former av frihetsinskränkningar skall kunna ersättas, oavsett i vilket sammanhang de har beslutats. Under förslaget faller inte bara egentliga frihetsberövanden utan också andra mindre ingripande inskränkningar i den enskildes rörelsefrihet, t. ex. reseförbud och föreskrift om vistelseort eller

bostad. En förutsättning är dock att frihetsinskränkningen har varat mer än 24 timmar i sträck.

Även vissa andra villkor har uppställts för ersättningsrätt. Utredningsförslaget bygger härvid på den tanken att den enskilde, när han vill ha ersättning, i allt väsentligt skall vara befriad från att bevisa att beslutet om frihetsinskränkningen var oriktigt. I stället är ersättningsrätten i princip beroende av om beslutet om frihetsinskränkning har ersatts av ett annat beslut eller ej.

Remissinstanserna har i stor utsträckning vitsordat behovet av ny lagstiftning på området. På många håll delar man utredningens uppfattning att den enskildes ersättningsmöjligheter bör utökas i förhållande till gällande regler. Flertalet remissinstanser godtar härvid förslaget att den nya lagen skall omfatta såväl judiciella som administrativa frihetsinskränkningar. Även uppläggningsen i övrigt av ersättningsreglerna lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. I en del remissvar framförs dock kritik mot såväl den föreslagna lagens omfattning som ersättningsreglernas utformning.

För min del vill jag först konstatera att det givetvis är av väsentlig betydelse för den enskilde att han inte blir utsatt för oberättigade inskränkningar i sin personliga frihet. Som jag redan inledningsvis har anfört torde vår lagstiftning i detta avseende tillgodose högt ställda rättssäkerhetskrav. Det torde därför vara förhållandevis sällsynt att en oberättigad frihetsinskränkning äger rum. Uppenbart är emellertid att misslag inte helt kan undvikas. Det är i sådana fall angeläget att den enskilde får ekonomisk kompensation för den lidna skadan. Med hänsyn till det allvarliga ingrepp i den enskildes rättssfär som det är fråga om är det enligt min mening befogat att tillämpa generösa ersättningsregler. Den enskilde har ett berättigat anspråk på att få ersättning inte bara för den ekonomiska skada som han har drabbats av utan också för det lidande som den oberättigade frihetsinskränkningen har inneburit.

Vår nuvarande lagstiftning innebär att samhället i viss utsträckning lämnar kompensation till den som har utsatts för en oberättigad frihetsinskränkning. Härigenom torde lagstiftningen, som utredningen har framhållit, uppfylla de krav som ställs i de av Sverige tillträdna konventionerna om skydd för de mänskliga rättigheterna m. m. Gällande regler tar emellertid endast sikte på de mera flagranta fallen av oriktiga frihetsinskränkningar. Sålunda förutsätter skadeståndslagen, som tidigare nämnts, att det har förelegat fel eller försummelse från den beslutande myndighetens sida. Vidare är möjligheterna att med stöd av skadeståndslagen få ersättning för lidande kraftigt begränsade.

Jämfört med skadeståndslagen ger 1945 års lag bättre ersättningsmöjligheter. Lagen är emellertid begränsad till judiciella frihetsinskränkningar. Vidare ger även 1945 års lag mycket små möjligheter för den enskilde att erhålla ersättning för lidande. Av stor betydelse är också

den tidigare påtalade begränsningen i ersättningsrätten för det fall att misstanke om brott kvarstår.

Med hänsyn till det sagda anser jag det befogat att förstärka den enskildes rätt till ersättning vid oberättigade frihetsinskränkningar. Som utredningen har föreslagit bör regler om sådan ersättning tas in i en ny lag som ersätter 1945 års lag. När det gäller lagens utformning anser jag att utredningens förslag kan läggas till grund i vissa avseenden. Bl. a. anser jag, som jag närmare skall utveckla i följande avsnitt, att lagen bör omfatta beslut om såväl judiciella som administrativa frihetsinskränkningar. På en del andra punkter har jag emellertid en uppfattning som avviker från vad utredningen har föreslagit. Detta gäller bl. a. förutsättningarna för ersättning vid administrativa beslut. Jag återkommer till detta i det följande.

Avslutningsvis vill jag i detta sammanhang säga något om förhållandet mellan den nya lagen och skadeståndslagen. Enligt skadeståndslagens inledningsbestämmelse är den lagen tillämplig, om ej annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Jag ämnar i det följande föreslå att man i den nya lagen tar in regler som innebär att den enskilde under vissa förutsättningar har rätt till ersättning vid olika typer av frihetsinskränkningar. Det är tydligt att, i den mån det föreligger förutsättningar för ersättning enligt den nya lagen, så är den lagen och inte skadeståndslagen tillämplig. Detta gäller alla frågor som regleras i lagen, bl. a. frågan hur ersättningen skall bestämmas. Det kan emellertid inträffa att en viss typ av frihetsinskränkning inte faller under den nya lagens ersättningsbestämmelser eller att det av annan anledning inte föreligger rätt till ersättning enligt den nya lagen. I så fall bör det finnas möjlighet att framställa skadeståndsanspråk enligt skadeståndslagen.

Givetvis kan det inte bli tal om att genom den nya lagen åstadkomma en fullständig skadeståndsrättslig reglering av de fall som i och för sig omfattas av lagen. Som närmare kommer att framgå av det följande är avsikten endast att den nya lagen skall innehålla ett begränsat antal grundläggande bestämmelser. Vid sidan av lagen kommer därför vissa regler i skadeståndslagen att bli tillämpliga. Detta gäller bl. a. reglerna om ersättning för vissa typer av skador, t. ex. personskada, som inte är ersättningsgilla enligt den nya lagen. Dessutom måste den nya lagen liksom skadeståndslagen kompletteras med de oskrivna skadeståndsrättsliga grundsatser som har utvecklats eller framdeles kan komma att utbildas i rättstillämpningen.

Jag återkommer till förhållandet mellan den nya lagen och skadeståndslagen i samband med att jag behandlar de olika sakfrågorna i det följande.

5.2 Lagstiftningens tillämpningsområde

Utredningen diskuterar utförligt huruvida den nya lagen bör omfatta inte bara judiciella utan även administrativa frihetsinskränkningar. Utredningen konstaterar bl. a. att det såtillvida finns en skillnad mellan de båda typerna av ingripanden som vårdbehov oftare ligger till grund för beslut om administrativa frihetsinskränkningar. Utvecklingen har emellertid enligt utredningen lett till att det i detta hänseende har blivit en gradskillnad mera än en artskillnad mellan de olika typerna av frihetsinskränkning. Att utrymmet för diskretionär prövning är större vid administrativa beslut anser utredningen inte vara något skäl att låta dem falla utanför lagstiftningen. Tvärtom finner utredningen att behovet av generösare ersättningsregler är särskilt framträdande när prövningen har varit bestämd av lämplighetsöverväganden.

Utredningens överväganden utmynnar, som tidigare nämnts, i förslag om att den nya lagen skall omfatta såväl judiciella som administrativa frihetsinskränkningar. I stor utsträckning görs också förutsättningarna för ersättning lika i de bägge fallen.

Den omfattning som den nya lagen föreslås få tillstyrks eller lämnas utan erinran i flertalet remissvar. Betänklighet mot att administrativa frihetsinskränkningar skall omfattas av ersättningsregleringen framförs emellertid av några remissinstanser, däribland RÅ, rikspolisstyrelsen och hovrätten över Skåne och Blekinge.

De kritiska remissinstanserna understryker bl. a. att de olika typerna av frihetsinskränkningar har olika syfte. Vårdsynpunkterna framträder starkare vid de administrativa frihetsinskränkningarna. Vidare föreligger ett större utrymme för diskretionär prövning vid frihetsinskränkningar av administrativ natur. Det system för reglering av ersättningsfrågorna som förslaget upptar lämpar sig därför inte för de administrativa åtgärderna. Några remissinstanser menar att de fall då ersättning bör utgå för administrativa frihetsinskränkningar är sådana att fel eller försummelse föreligger vid beslutets fattande och att ersättning i så fall kan utgå enligt skadeståndslagen. På några håll förordar man att frågan om ersättning för administrativa frihetsinskränkningar utreds ytterligare.

För min del vill jag först konstatera att det givetvis föreligger vissa skillnader mellan de judiciella och de administrativa frihetsinskränkningarna. Förutsättningarna för en frihetsinskränkning är ofta mindre detaljreglerade när det är en förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol som skall fatta beslutet än när avgörandet ligger hos allmän domstol. Detta gör att utrymmet för en diskretionär prövning blir större i fråga om de administrativa frihetsinskränkningarna. Som har framhållits av både utredningen och flera remissinstanser bestäms vidare åtgärder på det administrativa området i stor utsträckning av föreliggande

vårdbehov. I domstolsfallen är det ofta andra synpunkter som är vägledande.

Även om det sålunda finns vissa skillnader mellan de judiciella och de administrativa frihetsinskränkningarna, är det uppenbart att dessa skillnader är av underordnad betydelse för den enskilde. Från hans synpunkt torde det ofta vara likgiltigt vilken myndighet som har fattat beslutet om frihetsinskränkning. Hans intresse av att få ersättning för en oberättigad frihetsinskränkning torde vara lika stort i samtliga fall.

En annan sak är att det ofta torde vara svårt att fastställa huruvida en frihetsinskränkande åtgärd har varit oberättigad, när beslutet har fattats i administrativ ordning. Det är också på denna punkt som skillnaden mellan de judiciella och de administrativa frihetsinskränkningarna är av störst betydelse i detta sammanhang. Svårigheten att avgöra om en administrativ frihetsinskränkning har varit berättigad eller inte hänger samman med de omständigheter som jag nyss har angett, bl. a. det förhållandevis stora utrymmet för en diskretionär prövning.

Vad jag nu har anfört leder mig till slutsatsen att man i princip bör låta den enskilde ha samma rätt till ersättning, oavsett om det oberättigade frihetsinskränkandet har varit av judiciell eller administrativ natur. Den nya lagen bör således omfatta båda typerna av frihetsinskränkningar. Däremot kan det ifrågasättas om förutsättningarna för ersättning bör vara desamma i de bägge fallen. Jag återkommer till detta i följande avsnitt.

Redan i detta sammanhang bör emellertid sägas något om vem som skall bära kostnadsansvaret för ersättningar enligt den nya lagen. Det är därvid att märka att beslut om judiciella frihetsinskränkningar så gott som undantagslöst torde fattas av tjänstemän eller motsvarande inom den statliga organisationen, medan avgörandena på det administrativa området i viss utsträckning tillkommer kommunala organ eller kommunalt anställda.

Grundsatsen för principalansvar i allmänhet är att skadeståndsanspråk skall riktas mot den som driver den verksamhet vari skada har uppkommit. Skadeståndslagen innehåller också den regeln att staten eller kommun har skyldighet att under de förutsättningar som anges i lagen ersätta skada som vållas i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Enligt utredningens uppfattning är det mindre lämpligt att införa en konstruktion enligt vilken staten skulle svara för en del av ersättningsfallen enligt den nya lagen och kommun för andra. Utredningen föreslår i stället att staten ensam skall svara för det ökade ersättnings-skydd som den nya lagen erbjuder jämfört med skadeståndslagen. Är det fråga om en skada som helt eller delvis faller både under den nya lagen och under skadeståndslagen, bör dock staten ha regressrätt mot kommun, såvitt gäller ersättning för skada som kommunen svarar för enligt skadeståndslagen.

Vad utredningen sålunda föreslagit har i allmänhet godtagits av re-missinstanserna. På några håll anser man det emellertid onödigt att ha en regressrätt för staten gentemot kommun.

Även jag finner det rimligt att staten tar på sig ansvaret för det ökade ersättningskydd som den nya lagen innebär. Givetvis talar vissa principiella skäl för att staten får regressrätt mot kommun, när det är fråga om sådan skada som kommunen i och för sig skulle ha kunnat bli skyldig att ersätta enligt skadeståndslagen. Enligt min mening skulle emellertid en sådan regressrätt ha ringa praktisk betydelse. Jag föreslår därför att staten även slutgiltigt skall svara för de ersättningar som kan komma att utgå enligt den nya lagen.

5.3 Uppläggningsreglerna

Utredningen diskuterar två principlösningar för ersättningsreglernas utformning. Den ena är att efterbilda eller lägga till grund den lösning som kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar kom till i sitt förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet (1958 års förslag). Detta förslag innehöll bl. a. en bestämmelse att den som enligt myndighets beslut varit berövad friheten skulle ha rätt till ersättning, om det därefter fanns uppenbart att ingripandet var utan grund, oavsett om åtgärden berodde av ursäktligt misstag eller annan därmed jämförlig omständighet. Den andra lösningen som utredningen diskuterar är att bygga ut regelsystemet i 1945 års lag och låta detta i något förändrad form gälla för hela eller större delen av det område som nu är ifrågasatt för lagstiftning.

Utredningen pekar på att den förstnämnda metoden förutsätter att den ersättningsbeviljande myndigheten gör en efterhandsprövning av om beslutet om frihetsinskränkning var riktigt eller ej. Ett system konstruerat enligt 1945 års lag innebär däremot att ersättningsrätten knyts till förefintliga prövningsmöjligheter i ordinär eller extraordinär väg. Rätten till ersättning görs alltså beroende av om beslutet om frihetsinskränkning har blivit rättat i stadgad ordning.

Det system som representeras av 1945 års lag erbjuder enligt utredningens mening en påtaglig fördel för den skadelidande. Han har i ett sådant system ingen skyldighet att bevisa att fel eller försummelse har förekommit utan behöver bara åberopa att beslutet om frihetsinskränkning har blivit på visst sätt ersatt med ett annat. Med ett system enligt 1945 års lag försvinner också problemet om motsättning till rättskraftsinstitutet och den ordinarie instansordningen. Man undgår den både principiella och praktiska olägenhet som ligger i att riktigheten av ett beslut blir föremål för två prövningar i olika rättslig ordning. Till förmån för en lösning, byggd på 1945 års lag, talar enligt utredningen vidare att man vinner processekonomiska fördelar och att de grundsatser som 1945 års lag vilar på knappast kan överges när det gäller oskyldigt häktade eller dömda.

I enlighet med dessa överväganden bygger utredningens lagförslag på principerna i 1945 års lag. Ersättningsmöjligheten har alltså gjorts beroende av att beslutet om frihetsinskränkning har blivit ersatt av ett nytt beslut av annat innehåll. Den angivna principen har dock inte kunnat genomföras fullt ut. Vid vissa typer av administrativa frihetsinskränkningar, bl. a. intagning på vissa vårdanstalter, har ersättningsrätten gjorts beroende av den ersättningsbeviljande myndighetens bedömning av om det ursprungliga beslutet var riktigt eller ej.

Den föreslagna uppläggningsen av ersättningsreglerna har lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. I flera remissvar understryks fördelarna av att ersättning utgår utan att någon prövning behöver ske i ersättningsärendet av det påtalade beslutets riktighet.

Kritik framförs emellertid av några remissinstanser, däribland hovrätten över Skåne och Blekinge. Hovrätten medger att det i och för sig är mest förenligt med principerna för vår rättegångsordning och med förvaltningsrättsliga grundsatser att rätten till ersättning inte baseras på en efterhandsprövning av myndighetsbeslutets riktighet utan i stället grundas på att beslutet har blivit rättat i stadgad ordning. Utredningens förslag, som innebär att fullföljd av talan eller anlitan- de av särskilda rättsmedel i princip är enda vägen att skapa underlag för ett ersättningsbeslut, kan emellertid utestänga den skadelidande från ersättning i behjärtansvärda fall. Atminstone när det gäller administrativa frihetsberövanden bör det enligt hovrättens mening finnas möjlighet att beakta giltig anledning att inte fullfölja talan. Hovrätten pekar också på andra svagheter i utredningens förslag och anser sammanfattningsvis att reglerna om ersättning vid administrativa frihetsinskränkningar bör bygga på 1958 års förslag. Liknande synpunkter förs fram av länsstyrelserna i Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län.

En rad remissinstanser, som i och för sig är positiva till den principiella uppläggningsen av ersättningsreglerna, riktar kritik mot vissa av de praktiska resultat som utredningsförslaget kommer att leda till.

Jag har redan i tidigare avsnitt förordat att den nya lagen skall omfatta såväl judiciella som administrativa frihetsinskränkningar. Givetvis är det en fördel om förutsättningarna för ersättning kan vara så enhetliga som möjligt i de båda fallen. Det är också angeläget att ha ett system som gör det enkelt att fastställa huruvida ersättningsrätt föreligger.

Det system som utredningen har förordat innebär flera fördelar. Reglerna är såtillvida lätta att tillämpa, som den enskilde inte behöver föreb- ringa bevis om att fel eller försummelse har förekommit eller att be- slutet annars var oriktigt utan endast åberopa att beslutet om frihetsin- skränkning har på visst sätt blivit ersatt med ett annat. Den föreslagna uppläggningsen är också väl förenlig med principen att lägre instansers avgöranden i första hand skall prövas i den ordning som anvisas genom reglerna om fullföljdsförfarandet.

Den nu angivna principen återspeglas också i skadeståndslagens regler. Sålunda anförs i propositionen med förslag till skadeståndslag att lägre instansers avgöranden inte bör få överprövas på en omväg i form av en judiciell eller administrativ prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna. Denna synpunkt tillgodoses i skadeståndslagen genom en passivitetsregel som innebär att om den skadelidande utan giltig anledning har underlåtit att föra talan om rättelse eller använda särskilt rättsmedel, så utgår inte ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas.

Även om det system som utredningen har förordat är förenat med vissa fördelar, kan man enligt min mening också rikta en rad invändningar mot det. Man kan till en början inte bortse från att judiciella beslut om frihetsinskränkningar på avgörande punkter skiljer sig från beslut som fattas i administrativ ordning. Jag har redan i föregående avsnitt påpekat att utrymmet för diskretionär prövning ofta är större vid de administrativa besluten än vid de judiciella, samtidigt som vårdsynpunkter gör sig starkare gällande. Dessa skillnader är, som jag tidigare har framhållit, inte sådana att man för den skull bör lämna någondera typen av frihetsinskränkningar utanför den nya lagen. Däremot måste allvarliga svårigheter uppstå, om man i samtliga fall skall tillämpa de förutsättningar för ersättning som utredningen har ställt upp.

Grundtanken bakom utredningens förslag är att om ett beslut om frihetsinskränkning har blivit ersatt av ett annat beslut som upphäver eller mildrar det tidigare, så utgör detta ett indicium på att det första beslutet var felaktigt. När det gäller judiciella avgöranden torde detta antagande stämma i viss utsträckning. Förhållandena är emellertid annorlunda när det gäller administrativa beslut om frihetsinskränkning. Den speciella karaktären hos dessa beslut, framför allt det förhållandet att de ofta föranleds av rena vårdsynpunkter, gör att skilda instanser relativt ofta måste komma att stanna i olika bedömningar utan att man för den skull kan säga att något av besluten var felaktigt. Såväl när det gäller judiciella som administrativa beslut kan dessutom det senare avgörandet vara grundat på omständigheter som inte förelåg vid tidpunkten för det ursprungliga beslutet om frihetsinskränkning.

Utredningen har tagit hänsyn till den sist nämnda omständigheten och föreslagit att man som villkor för ersättningsrätt skall ställa upp det kompletterande kravet att det senare beslutet är väsentligen grundat på omständigheter som förelåg vid tidpunkten för det tidigare beslutet. Det är emellertid uppenbart att det måste vålla praktiska svårigheter att avgöra om detta krav är uppfyllt. Svårigheterna torde dock vara mindre framträdande när det gäller de judiciella avgörandena. Detta hänger bl. a. samman med att de allmänna domstolarnas avgöranden i regel är enhetligt uppställda och fylligt motiverade. Även om det undantagsvis skulle vara svårt att fastställa om samma omständigheter ligger till grund för två skilda domstolsavgöranden, kan det hävdas att saken har mindre

betydelse på det judiciella området. När det gäller de judiciella frihetsinskränkningarna kan det i vissa fall framstå som rimligt att den enskilde får rätt till ersättning även i sådana fall då det senare avgörandet helt eller delvis är grundat på omständigheter som inte förelåg vid tidpunkten för det tidigare avgörandet.

På det administrativa området torde det många gånger vara betydligt svårare att fastställa om två avgöranden är grundade på väsentligen samma omständigheter. Samtidigt är det, med hänsyn till karaktären hos de administrativa besluten, betydligt mera angeläget att i dessa fall som förutsättning för ersättningsrätt kräva att väsentligen samma omständigheter har förelagat vid tidpunkten för de båda besluten.

Svårigheten att jämföra två skilda administrativa beslut hänger samman med att materialet i administrativa ärenden ofta är knapphändigare än i mål eller ärenden vid allmän domstol. Inte sällan torde det inträffa att den myndighet som fattar det senare beslutet undviker att bestämt ange om det är grundat på samma omständigheter som förelåg vid tiden för det tidigare beslutet. De brister i materialet som sålunda kan finnas kommer, om utredningens förslag genomförs, att gå ut över den enskilde. Om nämligen den ersättningsprövande myndigheten inte kan fastställa att de ifrågavarande besluten har hänfört sig till väsentligen samma omständigheter, måste ersättning i princip vägras. Detta gäller också om den ersättningsökande är i stånd att visa att det ursprungliga beslutet är felaktigt.

Jag kommer därmed in på en annan väsentlig invändning som kan riktas mot utredningens förslag. Som framgått av den tidigare redogörelsen innebär förslaget att den enskilde i princip är nödsakad att föra talan om ändring av beslutet om frihetsinskränkning för att få underlag för ett ersättningsbeslut. Har han försummat att föra sådan talan är han avskuren från ersättningsrätt.

Som jag tidigare har anfört gäller en liknande passivitetsprincip enligt skadeståndslagen. Den skillnaden föreligger emellertid mellan skadeståndslagen och utredningens förslag att passivitetsregeln i skadeståndslagen inte är absolut. Sålunda kan den enskilde, trots att han har försummat att föra talan om rättelse e. d., erhålla skadestånd, om han har haft giltig anledning till sin försummelse. Något motsvarande undantag från passivitetsprincipen finns emellertid inte i utredningsförslaget.

Att bygga ersättningsreglerna på en absolut passivitetsprincip finner jag inte utgöra någon mera beaktansvärd nackdel för den enskilde, när det gäller de judiciella frihetsinskränkningarna. Har lägre instans meddelat beslut om en sådan frihetsinskränkning, har den enskilde alltid möjlighet att överklaga beslutet eller på annat sätt påkalla prövning av det. Som utredningen har framhållit får det också förutsättas att sådan prövning regelmässigt begärs, om någon anser att en judiciell frihetsinskränkning är oberättigad. Det är vidare att märka att även ersätt-

ningsreglerna i 1945 års lag bygger på den principen att beslutet om frihetsinskränkning har blivit ersatt av ett annat beslut.

Läget är emellertid annorlunda när det gäller de administrativa frihetsinskränkningarna. Det torde visserligen även beträffande sådana frihetsinskränkningar regelmässigt finnas möjlighet att få beslutet omprövat antingen i ordinär eller extraordinär väg. Många gånger kan det emellertid vara naturligt att välja en annan utväg än överklagande, om man vill ha en administrativ frihetsinskränkning upphävd. Jag syftar härvid framför allt på fall då någon har omhändertagits för vård enligt sociallagstiftningen. För den enskilde torde det ofta vara enklare att begära utskrivning från vårdanstalten än att begära prövning av det ursprungliga beslutet om intagning. I så fall kan den intagne återvinna friheten trots att intagningsbeslutet formellt står kvar.

Utredningen har i sitt förslag tagit hänsyn till de speciella förhållanden som föreligger på vårdområdet och föreslagit en undantagsregel som innebär att, om någon har skrivits ut från vårdanstalten under väsentligen samma förhållanden som förelåg vid beslutet om intagning, så skall ersättningsrätt kunna föreligga trots att beslutet om intagning inte har överklagats. Ersättningsrätten skall i stället vara beroende av en prövning i efterhand av om det ursprungliga intagningsbeslutet var berättigat eller ej.

Onekligen undgår man med den nu angivna undantagsregeln några av de nackdelar som är förenade med den absoluta passivitetsprincip som i övrigt ligger till grund för utredningens förslag. Undantagsregeln har emellertid utformats på ett sådant sätt att den får en ganska begränsad räckvidd. Kravet på att utskrivning skall ha skett under väsentligen samma förhållanden som förelåg vid beslutet om intagning torde också komma att vålla praktiska svårigheter. Till detta kommer att bärkraften i utredningens förslag helt allmänt försvagas genom nödvändigheten att göra det berörda undantaget. Det är svårt att undgå tanken att det kan finnas fler fall då det inte rimligen kan läggas den enskilde till last att han har underlåtit att överklaga beslutet om frihetsinskränkning.

Vid sidan av de skäl som enligt det nu sagda talar mot utredningens uppläggning av ersättningsreglerna kan också anföras att lagstiftningen, som utredningens förslag visar, rent tekniskt blir mycket invecklad, om man vill hålla fast tanken på en enhetlig reglering av de olika typerna av frihetsinskränkning. Sammanfattningsvis anser jag därför att tanken på en sådan enhetlig reglering bör överges.

Vad beträffar de judiciella frihetsinskränkningarna finner jag övervägande skäl tala för att man behåller de principer som ligger till grund för ersättningsrätten i 1945 års lag. Jag återkommer i följande avsnitt till hur ersättningsreglerna närmare bör utformas.

Däremot bör man i fråga om de administrativa frihetsinskränkningarna välja en annan lösning. Nära till hands ligger då att välja en lösning

som bygger på 1958 års förslag. Detta innebär, som tidigare nämnts, att ersättning utgår, om den ersättningsprövande myndigheten i efterhand finner det uppenbart att beslutet om frihetsinskränkning var utan grund.

En fördel med en regel, utformad i enlighet med principerna i 1958 års förslag, är att den är lagtekniskt enkel. Den är också väl förenlig med uppläggningslagen av skadeståndslagen. Mot införandet av den angivna regeln har utredningen åberopat bl. a. att det är tveksamt om den ger ersättningsmöjligheter utöver skadeståndslagen. För egen del anser jag det emellertid vara klart att en regel byggd på 1958 års förslag medför förbättrade ersättningsmöjligheter för den skadelidande jämfört med skadeståndslagen. Som exempel kan nämnas det fallet att utredningsmaterialet i ett ärende innehåller en oriktig utsaga eller att någon avgörande omständighet är okänd för den tjänsteman som ansvarar för beslutet om frihetsinskränkning utan att detta på något sätt kan läggas honom till last. I så fall utgår inte någon ersättning enligt skadeståndslagen. Däremot kan ersättning komma att utgå, om man som villkor ställer upp att beslutet i efterhand skall befinnas uppenbarligen sakna grund.

För att tillgodose det tidigare angivna önskemålet att beslut om frihetsinskränkning i första hand skall prövas i den ordning som anvisas genom reglerna om fullföljd o. d. kan det övervägas att, på samma sätt som har skett i skadeståndslagen, komplettera den nu angivna ersättningsregeln med en passivitetsregel. Detta innebär att om den enskilde utan giltig anledning har underlåtit att föra talan om rättelse eller använda särskilt rättsmedel, så skulle ersättning inte utgå för skada som därigenom hade kunnat undvikas. En liknande passivitetsregel finns f. ö. också i 1958 års lagförslag.

Enligt min mening finns det emellertid flera omständigheter som talar mot införandet av en passivitetsregel i detta sammanhang. Jag har redan framhållit att det vid intagning för vård enligt sociallagstiftningen ofta är naturligt att den enskilde avstår från att överklaga intagningsbeslutet och i stället begär utskrivning. I sådana fall skulle en passivitetsregel som tar sikte på det ursprungliga beslutet uppenbarligen inte passa in. Även i andra fall av administrativa frihetsinskränkningar torde förhållandena många gånger vara sådana, att det inte bör läggas den enskilde till last att han har underlåtit att använda vanliga rättsmedel.

Jag anser att man kan nå en tillfredsställande lösning på problemet genom att i stället införa en allmän undantagsregel, som innebär att ersättningsrätt inte föreligger, om det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår. En sådan undantagsregel är i första hand påkallad av andra skäl än det som nu är aktuellt. Jag återkommer till detta i det följande. Regeln torde emellertid undantagsvis

kunna tillämpas i sådana fall då den enskilde har underlåtit att föra talan mot beslutet om frihetsinskränkning.

På grund av det sagda förordar jag i fråga om de administrativa frihetsinskränkningarna en regel av innebörd att ersättningsrätt föreligger, om det efter ingripandet befinns uppenbart att det var utan grund. Detta skall gälla oberoende av om fel eller försummelse har förelegat vid myndighetsutövningen.

5.4 Judiciella frihetsinskränkningar

5.4.1 Fängelse och andra straffrättsliga påföljder

Ersättningsrätt enligt 1945 års lag föreligger bl. a. när en lagakraftvunnen dom på fängelse eller annan frihetsberövande påföljd helt eller delvis har verkställts och domen sedermera upphävs eller ändras efter ansökan om resning eller besvär över domvilla. Den nya domen skall lyda antingen på fullständigt frikännande eller också på ringare straff än det som har avtjänats på grund av den tidigare domen. Dessutom föreligger ersättningsrätt, om någon utan att domen mot honom har vunnit laga kraft har varit intagen i anstalt för undergående av behandling enligt 28 kap. 3 § brottsbalken eller ungdomsfängelse eller avtjänat arrest och det därefter meddelas frikännande dom.

Enligt utredningens uppfattning är det i hög grad motiverat att den enskilde får rätt till ersättning i de fall som nu har berörts. Utredningen föreslår därför att motsvarande ersättningsrätt skall gälla enligt den nya lagen. Dessutom föreslås att den enskilde skall kunna få ersättning, när talan i annat fall än som avses med 1945 års lag fullföljs i ordinär väg och den äldre domen upphävs eller mildras.

Utredningen anser emellertid att man i den nya lagen bör ställa upp ett särskilt villkor för ersättningsrätt. Sålunda bör det krävas att den senare domen är väsentligen grundad på samma omständigheter som förelåg vid tiden för den tidigare domen. Som skäl härför anför utredningen att ett nytt avgörande kan grundas på helt andra omständigheter än som var bestämmande för det tidigare avgörandet och att det under vissa förhållanden kan vara orimligt att skillnaden i bedömning skall medföra någon rätt till ersättning.

En annan begränsning i ersättningsrätten enligt utredningens förslag ligger i det tidigare angivna allmänna villkoret att en frihetsinskränkning skall ha varat under mer än 24 timmar i sträck för att grunda rätt till ersättning.

Vad utredningen sålunda har föreslagit i fråga om ersättning för undergånget fängelsestraff eller annan straffrättslig påföljd har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser.

För min del anser jag det självklart att ersättningsrätt liksom enligt 1945 års lag skall föreligga, när en lagakraftvunnen dom på fängelse

eller motsvarande upphävs eller mildras efter resning eller domvillobesvär. Vidare bör den enskilde även i fortsättningen ha rätt till ersättning, när han utan lagakraftvunnen dom har varit intagen i anstalt för undergående av behandling enligt 28 kap. 3 § brottsbalken eller ungdomsfängelse och det därefter meddelas frikännande dom. Detsamma bör gälla, om någon har undergått den påföljd som numera ersätter arrest, nämligen fritidsstraff.

Liksom utredningen anser jag det befogat att utvidga ersättningsrätten till att omfatta även andra fall då en straffrättslig påföljd undanröjs eller mildras efter fullföljd i ordinär väg. Jag vill påpeka att denna utvidgning av ersättningsrätten är av begränsad praktisk betydelse, eftersom de frihetsinskränkningar det här är fråga om i allmänhet inte kan äga rum förrän lagakraftägande dom föreligger. Den utvidgade rätten till ersättning kan emellertid komma att tillämpas, när en dom ändras på talan av den dömdes motpart.

Vad därefter gäller det föreslagna tillägget att ersättningsrätten skall vara beroende av att det senare avgörandet är väsentligen grundat på samma omständigheter som förelåg vid det tidigare avgörandet, vill jag påpeka att något motsvarande villkor inte gäller i de fall som avses med 1945 års lag. Liksom utredningen anser jag att det rent principiellt kan te sig mindre tillfredsställande, om ersättning utgår i sådana fall då det senare avgörandet grundas på omständigheter som har tillkommit efter det tidigare avgörandet. I praktiken måste dock sådana fall bli tämligen sällsynta, när det gäller sådana avgöranden som det nu är fråga om. Även om de båda avgörandena skulle ha olika grund, anser jag det dock uteslutet att försämrade ersättningskyddet för den enskilde, jämfört med vad som är fallet enligt 1945 års lag. Jag anser därför inte att man bör ställa upp det berörda villkoret, när det gäller fall som omfattas av den äldre lagen. Inte heller finner jag anledning att föra in villkoret beträffande det ringa antalet nytillkommande ersättningsfall.

Det av utredningen föreslagna villkoret att en frihetsinskränkning skall ha varat mer än 24 timmar i sträck för att grunda ersättningsrätt har inte någon motsvarighet i 1945 års lag, såvitt gäller de typer av frihetsinskränkningar som nu är i fråga. Enligt min mening bör något sådant villkor inte heller ställas upp i den nya lagen.

Med hänsyn till det anförda förslår jag att man i den nya lagen för in en regel om att den som har undergått fängelse, förvandlingsstraff för böter eller fritidsstraff eller varit intagen i anstalt för undergående av behandling enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, ungdomsfängelse eller internering har rätt till ersättning, om påföljden efter överklagande, resning eller domvillobesvär undanröjs eller ersätts av mindre ingripande påföljd. Motsvarande bör gälla i fråga om den som efter förordnande av domstol har undergått sluten psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda.

Som har påpekats under remissbehandlingen kan det ibland komma att uppstå svårigheter, när det gäller att avgöra om en senare påföljd är mindre ingripande än en tidigare. Jag vill emellertid påpeka att detta problem inte är nytt utan att det uppkommer redan vid tillämpningen av 1945 års lag. En jämförelse mellan olika brottspåföljder med avseende på svårighetsgraden är också föreskriven på åtskilliga ställen i RB, t. ex. 31 kap. 10 § första stycket och 51 kap. 25 § angående skyldighet att ersätta rättegångskostnad resp. förbud för högre rätt att i vissa fall döma till svårare påföljd än lägre instans. Enligt min mening kan man inte i lagtexten ge några närmare anvisningar för bedömningen av det angivna spörsmålet. Problemet får i stället lösas i rättstillämpningen. Jag ämnar emellertid göra vissa kommentarer i specialmotiveringen.

5.4.2 *Straffprocessuella åtgärder*

Enligt 1945 års lag föreligger rätt till ersättning även när någon till följd av misstanke om brott har varit utsatt för visst straffprocessuellt tvångsmedel, nämligen häktning, anhållande eller reseförbud. Ersättning utgår i sådant fall, om den misstänkte sedermera blir frikänd eller om åtalet mot honom läggs ned eller förundersökning avslutas utan att åtal väcks. I fråga om anhållande som inte omedelbart följs av häktning och beträffande reseförbud uppställs dock det villkoret att åtgärden skall ha varat under längre tid än ett dygn.

Utredningen föreslår att ersättningsrätt skall föreligga även enligt den nya lagen i de situationer som nu har angetts. Dessutom föreslås ersättning på motsvarande sätt kunna utgå vid vissa andra förberedande judiciella frihetsinskränkningar, nämligen när någon har varit tagen i förvar genom beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg eller av beskickning eller konsulat eller när krigsman har varit tagen i förvarsarrest.

Utredningen föreslår vidare den utvidgningen i förhållande till 1945 års lag att den enskilde skall ha rätt till ersättning, om beslutet om häktning osv. blir ändrat efter underställning, överklagande eller domvillobesvär. I de angivna fallen uppställs dock som ett villkor för ersättning, att det senare beslutet skall vara väsentligen grundat på samma omständigheter som förelåg vid tidpunkten för det tidigare beslutet.

Som en ytterligare utvidgning föreslås att ersättningsrätt skall föreligga, om häktning eller anhållande har vidtagits med stöd av 24 kap. 1 § RB men brottet i domen hänförs under sådant lagrum att häktning inte hade kunnat ske annat än enligt undantagsregeln i 2 § i samma kapitel. Detta innebär att den enskilde skall ha dömts för brott som har lägre maximistraff än ett års fängelse. En förutsättning för ersättningsrätt i sådant fall skall dock vara att de förutsättningar för häktning som anges i 24 kap. 2 § RB uppenbart har brutit. För att ersättning skall kunna utgå för anhållande krävs enligt förslaget dessutom att det

inte har förelegat omständigheter som anges i 24 kap. 5 § andra stycket RB. Det skall således inte ha varit av synnerlig vikt att den misstänkte har tagits i förvar trots att fulla skäl till häktning inte har förelegat.

Liksom när det gäller ersättning vid fängelse och annan straffrättslig påföljd begränsas ersättningsrätten till följd av straffprocessuell åtgärd genom det tidigare angivna kravet på att frihetsinskränkningen skall ha varat mer än 24 timmar i sträck.

Vad utredningen sålunda föreslagit i fråga om ersättning vid straffprocessuella åtgärder har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. På några håll ifrågasätter man emellertid om inte också en myndighets hävande av eget beslut om frihetsinskränkning bör kunna grunda ersättningsrätt i vissa fall.

För egen del finner jag det till en början klart att den nya lagen bör innehålla en motsvarighet till de nuvarande reglerna om ersättning vid häktning, anhållande och reseförbud. Jag biträder också utredningens förslag om att ersättning på motsvarande sätt skall kunna utgå, när någon har varit tagen i förvar genom beslut av fartygsbefälhavare etc. Utöver de straffprocessuella åtgärder som utredningen har angett bör även domstols förordnande om intagning på rättspsykiatrisk klinik kunna föranleda ersättningsrätt.

Liksom utredningen anser jag att man bör vidga ersättningsrätten till att omfatta också fall då den straffprocessuella tvångsåtgärden upphävs efter överklagande eller liknande. Även i det speciella fallet att den misstänkte fälls till ansvar för ett brott som inte hade kunnat föranleda häktning anser jag det skäligt att ersättning utgår.

Onekligen talar vissa skäl för att man i överklagandefallen ställer upp krav på att det senare beslutet skall vara väsentligen grundat på samma omständigheter som förelåg vid tidpunkten för det tidigare beslutet. Med hänsyn bl. a. till att häktningsbeslut kan överklagas utan iakttagande av någon viss besvärstid torde det inte sällan kunna inträffa att ett beslut om upphävande av häktning är grundat på nytillkomna omständigheter. Det kan i sådant fall förefalla oberättigat att ersättning utgår.

Jag vill emellertid påpeka att något motsvarande krav på att väsentligen samma omständigheter skall föreligga vid de olika avgörandena inte har ställts upp vare sig i 1945 års lag eller i utredningens lagförslag, när det t. ex. gäller möjligheten för den som har varit häktad att få ut ersättning efter frikännande dom. Uppenbarligen kan det även i sådant fall förekomma att det senare avgörandet grundar sig på nytillkommande omständigheter.

Jag har redan tidigare framhållit som min mening att man så långt möjligt bör följa principerna i 1945 års lag, när det gäller de judiciella avgörandena. Jag anser det också befogat att ha generösa ersättningsregler i förevarande fall. Med hänsyn härtill anser jag inte att man i

den nya lagen bör ställa upp ett uttryckligt villkor om att beslut varigenom häktning e. d. upphävs skall vara grundat på väsentligen samma omständigheter som häktningsbeslutet. Skulle det i undantagsfall förefalla klart oberättigat att låta ersättning utgå, finns det möjlighet att vägra ersättning med stöd av den av mig tidigare förordade allmänna undantagsregeln att ersättning inte utgår, om det är oskäligt.

Vad därefter gäller kravet på att frihetsinskränkningen skall ha varat viss minsta tid anser jag att man bör följa de principer som gäller enligt 1945 års lag. Ersättning vid häktning bör således utgå oberoende av hur lång tid häktningen har pågått. Däremot bör en 24-timmarsgräns ställas upp vid självständiga anhållanden och reseförbud. Detsamma bör gälla vid de andra förberedande frihetsinskränkningar som närmast är att jämställa med anhållande. Jag återkommer till frågan om tidsgräns i specialmotiveringen.

Onekligen kan det diskuteras att, som ett par remissinstanser har föreslagit, utsträcka rätten till ersättning vid häktning o. d. till att omfatta också det fallet att myndigheten själv upphäver sitt beslut. Enligt min mening skulle det dock föra alltför långt att ha en ersättningsrätt i sådant fall. När en myndighet upphäver sitt eget beslut om häktning e. d. torde det i de allra flesta fall bero på att nya omständigheter har tillkommit eller att vissa tidigare skäl för frihetsinskränkningen har fallit bort. Jag anser därför inte att den nya lagen bör medge rätt till ersättning i det angivna fallet. Den enskilde har emellertid möjlighet att begära ersättning med stöd av skadeståndslagen, om det ursprungliga beslutet har tillkommit genom fel eller försummelse.

Med hänsyn till det anförda föreslår jag att man i den nya lagen tar in en bestämmelse om att den som har varit häktad på grund av misstanke om brott eller som till följd av sådan misstanke under mer än 24 timmar i sträck har varit anhållen, underkastad reseförbud, intagen på rättspsykiatrisk klinik, tagen i förvar arrest eller tagen i förvar genom beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg eller av beskickning eller konsulat har rätt till ersättning, om (1) frikännande dom meddelas för gärningen, (2) åtalet avvisas eller avskrivs, (3) förundersökning avslutas utan att åtal väcks eller, såvitt gäller förvar arrest, beslutet härom upphävs utan att målet hänskjuts till rättegång eller disciplinstraff åläggs, eller (4) beslutet om frihetsinskränkning efter överprövning, överklagande eller domvillobesvär upphävs eller ersätts av beslut som innebär mindre ingripande åtgärd.

Vidare bör föreskrivas att, om någon har varit häktad eller under mer än 24 timmar i sträck har varit anhållen med stöd av 24 kap. 1 § RB, så skall ersättningsrätt föreligga, om gärningen i domen hänförs under sådant lagrum att häktning icke kunnat ske annat än enligt 2 § samma kapitel och det inte har förelegat sådana förutsättningar för häktning som anges där. För rätt till ersättning på grund av anhållande skall där-

jämte fordras att det inte heller har förelegat omständighet som anges i 24 kap. 5 § andra stycket RB.

Jag vill i detta sammanhang erinra om de nya regler som gäller beträffande rätten för den enskilde att tillgodoräkna sig häktning och annan straffprocessuell frihetsinskränkning vid fastställande av brottspåföljd (SFS 1973: 43). Sedan den 1 april 1973 är sådant tillgodoräkande obligatoriskt och fullständigt. I vissa fall kan den situationen inträffa att någon som har varit häktad e. d. döms till påföljd men att han ändå har rätt till ersättning för häktningen enligt de nyss förordade reglerna. Uppenbarligen vore det inte rimligt, om personen i en sådan situation skulle få både tillgodoräkna sig häktningstiden som verkställd påföljd och erhålla full ersättning. Den nya lagen bör därför innehålla en regel om jämkning av ersättningen i sådant fall. Jag återkommer till detta i ett senare avsnitt.

5.5 Administrativa frihetsinskränkningar

Jag har redan i ett tidigare avsnitt förordat att rätten till ersättning vid administrativa frihetsinskränkningar skall utformas enligt principerna i 1958 års förslag. Ersättning skall alltså kunna utgå, om det befinns uppenbart att frihetsinskränkningen var utan grund. Det skall härvid vara likgiltigt, om fel eller försummelse har förelegat hos den instans som har fattat beslut om åtgärden.

Ersättningsrätten enligt 1958 års förslag var emellertid begränsad på så sätt att den omfattade endast sådana frihetsinskränkningar som hade karaktären av frihetsberövande. Härmed avsågs fall då vederbörande var fängslad eller genom inspärning eller övervakning eller på något motsvarande sätt var faktiskt hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller annat relativt starkt begränsat område. Utanför begreppet frihetsberövande föll bl. a. reseförbud.

Utredningen konstaterar att det i såväl strafflagstiftningen som annan lagstiftning förekommer exempel på sådana frihetsinskränkningar som inte kan betecknas som frihetsberövanden. Sålunda finns i brottsbalken bl. a. bestämmelser som ger möjlighet för övervakningsnämnd eller motsvarande att meddela föreskrift om vistelseort eller bostad. Liknande föreskrifter kan meddelas på sociallagstiftningens område, bl. a. med stöd av barnavårdslagen eller nykterhetsvårdslagen. Sociallagstiftningen innehåller även andra exempel på frihetsinskränkningar som inte är så långt gående att de kan betecknas som frihetsberövanden.

Utredningens förslag innebär, som tidigare nämnts, att ersättningsrätt enligt den nya lagen skall föreligga inte bara vid egentliga frihetsberövanden utan också vid andra mindre ingripande inskränkningar i den personliga rörelsefriheten. Som skäl anför utredningen bl. a. att den enskilde kan föranledas att underkasta sig en viss inskränkning i rörelse-

friheten inför utsikten att annars bli utsatt för en mera betungande påföljd och att det är skäligt att den enskilde i sådant fall har samma möjligheter till ersättning som vid egentligt frihetsberövande.

Utredningsförslaget innebär vidare att ersättning skall kunna utgå vid beslut om fortsättning av en redan pågående åtgärd. Sålunda skall t. ex. vägrad villkorlig frigivning kunna föranleda ersättning.

Remissinstanserna har i allmänhet inte framfört några invändningar mot utredningens förslag i de nu berörda frågorna. På några håll anser man emellertid att svårigheter kan uppstå när det gäller att avgöra om en viss åtgärd, t. ex. meddelande av föreskrift, är att bedöma som en frihetsinskränkande åtgärd. Ett par remissinstanser finner det tveksamt om ersättning bör kunna utgå i sådana fall då det först har varit fråga om ett befogat frihetsberövande och frisläppande sedermera har vägrats.

För min del anser jag att det rent principiellt finns skäl att låta den nya lagens regler om ersättning omfatta även andra frihetsinskränkningar än egentliga frihetsberövanden. Jag har också i föregående avsnitt förordat att den enskilde skall kunna få ersättning i ett visst sådant fall, nämligen vid reseförbud på grund av misstanke om brott. Att låta ersättningsrätten gälla generellt vid alla administrativa åtgärder som innefattar ett mått av frihetsinskränkning skulle dock föra mycket långt. Risk finns för att de ersättningsprövande myndigheterna i så fall skulle bli hårt belastade med ersättningsanspråk. Uppenbarligen skulle också besvärliga gränsdragningsproblem kunna uppstå, när det gäller att avgöra om ett visst beslut har en frihetsinskränkande effekt eller ej. Bl. a. skulle tveksamhet uppkomma i åtskilliga fall då föreskrift har meddelats i straffrättsligt sammanhang eller enligt någon av socialförfattningarna. Det kan inte heller bortses från att de fall då den enskilde har utsatts för en frihetsinskränkande åtgärd utan att dock berövas friheten ter sig avsevärt mindre behjärtansvärda än de fall då det har varit fråga om ett egentligt frihetsberövande. I fall av det förstnämnda slaget torde den enskildes intressen normalt få anses tillgodosedda genom möjligheten att erhålla ersättning enligt skadeståndslagen.

Med hänsyn till det sagda anser jag att ersättningsrätten enligt den nya lagen bör, såvitt gäller administrativa beslut, begränsas till att avse egentliga frihetsberövanden.

När det gäller frågan vad som skall anses utgöra frihetsberövande anser jag att de uttalanden som gjordes i samband med att 1958 års förslag lades fram bör vara vägledande. Till frihetsberövande bör alltså hänföras fall då någon är fängslad eller genom inspärning eller övervakning e. d. är faktiskt hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller annat relativt starkt begränsat område. Uppenbart är att den som är intagen på kriminalvårdsanstalt eller på vårdanstalt för alkoholmissbrukare skall anses berövad friheten. Detsamma gäller den som har omhändertagits för sluten psykiatrisk vård eller som har intagits i ung-

domsvårdsskola. Den som efter omhändertagande för samhällsvård har överlämnats till enskilt hem eller blivit intagen på annan anstalt än ungdomsvårdsskola torde däremot inte kunna anses vara berövad friheten i andra fall än då han har blivit föremål för direkta tvångsåtgärder, t. ex. inlåsning.

Jag ansluter mig till utredningens uppfattning att ersättningsrätt bör kunna föreligga inte bara när beslut har fattats om att någon skall berövas friheten och beslutet därefter går i verkställighet utan också när en person som är intagen vägras att återfå friheten. Sålunda bör, t. ex. vägrad villkorlig frigivning från fängelse eller vägrad utskrivning från vårdanstalt föranleda ersättning, om beslutet uppenbart saknar grund.

Lika litet som när det gäller judiciella frihetsinskränkningar i allmänhet anser jag det finnas skäl att beträffande de administrativa frihetsberövandena ställa upp krav på att frihetsberövandet skall ha varat viss minsta tid för att ersättningsrätt skall föreligga.

På grund av det anförda förordar jag att i den nya lagen förs in en bestämmelse av innebörd att den som varit berövad friheten till följd av administrativt beslut har rätt till ersättning, om det befinns uppenbart att frihetsberövandet var utan grund.

Det misstag som har föranlett det felaktiga frihetsberövandet kan hänföra sig såväl till lagtolkning e. d. som till de faktiska förhållandena. Bedömningen av åtgärden förutsätts ske med utgångspunkt från vad man efteråt känner till. Genom föreskriften att frihetsberövandet skall vara uppenbart utan grund markeras att endast objektivt klart oriktiga fall av ingripanden kan föranleda ersättning.

5.6 Undantag från ersättningsrätten

Som framgått av den tidigare redogörelsen innehåller 1945 års lag vissa bestämmelser om undantag från rätten till ersättning. Sålunda gäller både för den som har varit häktad e. d. och för den som har undergått fängelsestraff eller motsvarande att han är utesluten från ersättningsrätt, om han genom sanningslös bekännelse eller falsk angivelse eller på annat sätt uppsåtligen själv har föranlett frihetsinskränkningen. I fråga om den som har varit häktad e. d. föreskrivs också att ersättning inte utgår, om personen i fråga har sökt avvika eller på annat sätt undandra sig förundersökning eller lagföring eller om han har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning.

Utredningen har i sitt lagförslag tagit upp regler som motsvarar de nu återgivna undantagsbestämmelserna. Sålunda utesluts enligt förslaget ersättningsrätt, om den som har varit utsatt för frihetsinskränkning själv uppsåtligen har föranlett ifrågavarande myndighetsbeslut eller, såvitt gäller häktning o. d., om vederbörande har sökt undandra sig förundersökning eller lagföring eller i övrigt otillbörligen försvåra utredningen.

Remissinstanserna har i allmänhet godtagit förslaget i denna del. På några håll anser man emellertid att undantagsbestämmelsen bör vidgas något. Det framhålls att det visserligen inte kan krävas av en misstänkt att han skall vara positivt verksam för utredningens fullständiga men att passivitet i vissa situationer kan framstå som likvärdig med en sanningslös bekännelse eller med undanröjande av bevis. Med den avfattning den föreslagna bestämmelsen har fått, särskilt uttrycket "obehörigen" försvåra utredningen, kan det emellertid tänkas att sådan passivitet inte kommer att utgöra hinder för rätt till ersättning. En annan remissinstans anser att det föreslagna undantaget för det fall att någon otillbörligen försvårar utredningen bör vara tillämpligt inte bara på det judiciella området utan också när det är fråga om ett administrativt frihetsberövande.

För egen del anser jag det till en början uppenbart att ersättning inte bör utgå, om en person själv har föranlett en frihetsinskränkning genom sanningslös bekännelse eller falsk angivelse eller på annat sätt uppsåtliga. Något mera tveksam är situationen, om den enskilde har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring eller sökt försvåra sakens utredning. Utgångspunkten måste emellertid vara att den som genom egna åtgärder har vållat en frihetsinskränkning som annars inte skulle ha ägt rum inte kan göra anspråk på ersättning. Den som genom att avvika eller undanröja bevis föranleder att han häktas, bör således i princip inte ha någon ersättningsrätt, även om det senare skulle visa sig att häktningen var oberättigad. I vissa fall bör även passivitet kunna vara tillräcklig. Som har framhållits under remissbehandlingen kan det visserligen inte krävas av en misstänkt att han skall vara positivt verksam för utredningens fullständiga. Om emellertid en person har vägrat att besvara frågor om exempelvis namn och hemvist eller vistelseort och därigenom föranlett att han har blivit anhållen eller häktad, skulle det framstå som klart oskäligt att tillerkänna honom ersättning om han sedermera blir försatt på fri fot.

Emellertid anser jag att en absolut undantagsregel för det fall att den enskilde har försökt avvika eller försvåra utredningen skulle kunna få otillfredsställande konsekvenser i vissa situationer. Det kan sålunda tänkas att en person som är oskyldig till ett brott men som bedömer att han trots detta löper stor risk att häktas som misstänkt för brottet, väljer att hålla sig undan hellre än att utsätta sig för möjligheten av ett frihetsberövande. Den situationen kan då inträffa att han häktas just på den grunden att han har sökt avvika och att han sedermera blir frikänd e. d., sedan det har visat sig att han är oskyldig. I ett sådant fall skulle det vara klart otillfredsställande, om han skulle sakna varje möjlighet att få ersättning. Jag anser därför att den enskilde bör ha rätt till ersättning trots att han har försökt avvika eller försvåra utredningen, om synnerliga skäl föreligger.

Jag delar den vid remissbehandlingen framförda meningen att undantaget från ersättningsrätt för det fall att den enskilde har försvårat utredningen bör gälla inte bara på det judiciella området utan också när det är fråga om ett administrativt frihetsberövande. Den som genom att försvåra utredningen har förorsakat att han exempelvis har blivit intagen på vårdanstalt för alkoholmissbrukare bör således inte kunna göra anspråk på ersättning, även om intagningen i och för sig varit oberättigad.

När det gäller den språkliga utformningen av den berörda undantagsregeln anser jag liksom ett par remissinstanser att det kan vålla missförstånd om man anger att försvårandet av sakens utredning skall ha skett otillbörligen. Enligt min mening bör man på denna punkt välja samma formulering som finns i 1945 års lag. Därmed uppnår man bl. a. den fördelen att man kan bygga vidare på den praxis som har utbildat sig när det gäller tolkningen av ifrågavarande uttryck.

Sammanfattningsvis föreslår jag att i den nya lagen tas in en bestämmelse om att ersättningsrätt inte föreligger, om den som varit utsatt för frihetsinskränkningen själv uppsåtligen har föranlett denna. Vidare bör föreskrivas att, om den som varit utsatt för frihetsinskränkningen har sökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning eller, i fråga om häktning o. d., sökt undandra sig förundersökning eller lagföring, så föreligger ersättningsrätt endast om det finns synnerliga skäl.

1945 års lag innehåller också en bestämmelse om att ersättning inte utgår till den som har varit häktad e. d., om det med hänsyn till omständigheterna ej är skäligt att ersättning ges. Som framgått av den tidigare redogörelsen är syftet med bestämmelsen bl. a. att göra det möjligt att vägra ersättning för det fall att misstanke om brott kvarstår. Bestämmelsen har också tillämpats på detta sätt.

Enligt utredningens mening är det principiellt otillfredsställande att ersättningsrätt skall kunna uteslutas vid kvarstående misstanke om brott. En allmänt erkänd grundsats är att den som inte har kunnat överbevisas om brott också skall betraktas som oskyldig. Utredningen anser därför att frågan om ersättning skall avgöras utan hänsyn till om misstanke om brott kvarstår.

Utredningen påpekar emellertid att den berörda undantagsregeln har verkan även i ett annat, mera allmänt hänseende. Prövning skall ske om det över huvud taget är skäligt att utge ersättning. Enligt utredningens uppfattning är det olämpligt att utan närmare riktlinjer meddela en sådan allmänt hållen föreskrift om undantag från ersättningsrätten. En ren skälighetsbedömning strider också mot de tankegångar som i övrigt ligger bakom utredningens förslag. Utredningen föreslår därför att undantagsregeln inte skall få någon motsvarighet i den nya lagen.

Förslaget om att ersättningsfrågan skall avgöras utan hänsyn till om

misstanke om brott kvarstår har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. Däremot är flera remissinstanser betänksamma mot att lagförslaget inte lämnar någon möjlighet till skälighetsprövning. Följden av utredningens förslag blir bl. a. att en häktad som har meddelats åtalsunderlåtelse alltid får rätt till ersättning, trots att det är klarlagt att brott har begåtts. En generell ersättningsrätt i sådana fall är dock enligt flera remissinstanser orimlig. Remissinstanserna drar fram även andra fall där en ersättningsrätt enligt deras uppfattning är synnerligen diskutabel. På grund därav föreslås från flera håll att den nya lagen skall innehålla en undantagsbestämmelse motsvarande den som finns i 1945 års lag. I varje fall bör det framgå av lagen att rätt till ersättning utesluts när den misstänkte ostridigt är knuten vid det brott som har föranlett frihetsinskränkningen.

För min del vill jag liksom utredningen framhålla att det är en allmänt erkänd grundsats att den som inte har kunnat överbevisas om brott också skall betraktas som oskyldig. Att vägra ersättning till den som har frikänts på den grunden att misstanke om brott finns kvar står inte i överensstämmelse med vår rättsuppfattning. Jag anser det därför helt klart att den nuvarande möjligheten att vägra ersättning på grund av kvarstående misstanke bör tas bort.

Även om kvarstående misstanke inte bör kunna föranleda undantag från rätten till ersättning, kan man dock tänka sig andra fall som inte täcks av de undantagsbestämmelser som jag tidigare har förordat och där det är oskäligt att ersättning utgår. Hit hör den under remissbehandlingens påtalade situationen att häktad meddelas åtalsunderlåtelse enligt 1964 års lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller enligt 20 kap. 7 § 4 RB. I dessa fall är det klarlagt att den häktade har begått ifrågavarande brott. Någon beivran genom domstol sker dock ej, utan den skyldige blir som regel föremål för annan åtgärd från samhället. Jag delar remissinstansernas åsikt att det skulle vara orimligt om det i sådant fall alltid skulle föreligga ersättningsrätt. På samma sätt kan det framstå som oskäligt om ersättning utgår i fall då inledd förundersökning visar att brott har begåtts men åtal ej väcks på den grunden att erforderlig målsägandengivelse återtats. Det kan vidare förekomma att åklagaren vid omfattande brottslighet gör häktningsframställning endast på grund av ett eller ett par av brotten. Under den fortsatta förundersökningen förebringas bevisning om ytterligare brott som också skulle ha kunnat åberopas till stöd för häktningsyrkandet. Det kan då tänkas att åtalet ogillas för det eller de brott för vilka häktning skett och att den misstänkte i stället fälls till ansvar för de senare utredda brotten. Även i sådant fall skulle det vara orimligt om ersättning alltid skulle utgå.

Som jag har nämnt i ett tidigare avsnitt torde det inte sällan kunna inträffa att ett beslut om upphävande av häktning e. d. är grundat på

omständigheter som har inträffat efter beslutet om häktning. Det kan också hända att en omständighet som har gjort frihetsinskränkningen fullt befogad sedermera har fallit bort. Som exempel kan nämnas att en person häktas med hänsyn till risken för att han skall försvåra sakens utredning och att han försätts på fri fot, sedan utredningen har avslutats. Även i sådant fall bör det finnas möjlighet att vägra ersättning.

Ytterligare ett fall då det finns skäl att ställa upp en undantagsregel är då en person som har varit utsatt för ett administrativt frihetsberövande underlåter att överklaga beslutet om frihetsberövande eller vidta annan åtgärd som kan begränsa skadan. Som jag tidigare har nämnt innehåller skadeståndslagen en passivitetsregel som i princip utesluter ersättningsrätt i sådana situationer. Jag har i ett tidigare avsnitt tillbakavisat tanken på att införa en liknande passivitetsregel i den nya lagen. Enligt min mening kan man dock inte helt avstå från möjligheten att vägra ersättning i hithörande fall.

På grund av det anförda förordar jag att man i den nya lagen för in en bestämmelse om att ersättningsrätt inte föreligger, om det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår. Dessutom bör föreskrivas att ersättning inte får vägras på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

5.7 Jämkning av ersättning

I 33 kap. 5—8 §§ BrB finns vissa bestämmelser om avräkning av häktningstid m. m. Sålunda föreskrivs i 33 kap. 5 § första stycket bl. a. att, om någon döms till fängelse på viss tid, ungdomsfängelse eller internering m. m. och den dömde med anledning av misstanke om brott som prövats genom dom i målet har under minst 24 timmar varit berövad friheten som häktad eller anhållen osv., så skall tiden för frihetsberövandet anses som tid under vilken den ådömda påföljden har verkställts i anstalt. Är den tid varmed ådömt fängelse överstiger frihetsberövandet ringa, får domstolen förordna att fängelsestraffet skall anses helt verkställt genom frihetsberövandet. Enligt 33 kap. 5 § tredje stycket kan domstolen förordna att påföljd i form av böter, suspension eller disciplinstraff skall anses helt eller delvis verkställd, om den dömde på grund av misstanke om brott som prövats genom dom i målet har varit berövad friheten på sätt som anges i första stycket.

I 33 kap. 7 § finns bl. a. en föreskrift som tar sikte på det fallet att någon har börjat undergå fängelse, ungdomsfängelse, internering e. d. och han i högre rätt i stället döms till annan påföljd. I så fall har de tidigare återgivna reglerna om avräkning av häktningstid m. m. motsvarande tillämpning i fråga om den tid varunder verkställighet av fängelsestraffet osv. har skett.

Enligt utredningen bör man vid bestämmande av ersättning för obe-

fogad frihetsinskränkning ta hänsyn till om frihetsinskränkningen har avräknats vid bestämmande av brottspåföljd e. d. Utredningens lagförslag innehåller därför en regel om att ersättning får jämkas efter vad som finnes skäligt, om tiden för ingripandet har avräknats vid fastställande av brottspåföljd eller om därvid eljest tagits hänsyn till ingripandet.

Vad utredningen sålunda föreslagit har allmänt godtagits av remissinstanserna. Från något håll anser man emellertid att jämkning bör ske i ytterligare några situationer utöver dem som omfattas av lagförslaget. En sådan situation föreligger då någon som undergår straffverkställighet är häktad i annat mål. Frikänns han i det mål där han är häktad bör, framhålls det, ersättning knappast utgå för de dagar under vilka han ändå har varit berövad friheten på grund av verkställighet.

Även jag anser det befogat att ersättning för frihetsinskränkning skall kunna jämkas, om tiden för frihetsinskränkningen har avräknats eller eljest beaktats vid fastställande av brottspåföljd. Att föra in en uttrycklig lagbestämmelse härom kan dock synas tveksamt med hänsyn till de regler om bestämmande av ersättning som jag ämnar föreslå i det följande. Har avräkning av häktningstid skett, är det uppenbart att den enskildes skada till följd av häktningen regelmässigt blir mindre. Eftersom ersättningsreglerna innebär att ersättning skall utgå i förhållande till den lidna skadan kommer därmed även ersättningen att minskas. I klarhetens intresse anser jag det dock lämpligt att i den nya lagen föra in en uttrycklig bestämmelse om jämkning i de nu berörda fallen.

Jämkningsregeln blir i första hand tillämplig när häktning e. d. har avräknats på fängelse eller annan påföljd i enlighet med reglerna i 33 kap. 5—8 §§ BrB. Vidare kan regeln komma att tillämpas, när en ådömd påföljd undanröjs och ersätts av en ny påföljd enligt bestämmelserna i 34 kap. BrB och hänsyn skall tas till vad den dömden har undergått av den tidigare påföljden. Även avräkning som sker enligt 12—14 §§ lagen (1973: 18) om disciplinstraff för krigsmän bör kunna föranleda jämkning av ersättning.

Storleken av jämkningen måste av naturliga skäl bli beroende av en skälighetsprövning. I och för sig är det möjligt att jämka så långt att ingen ersättning utgår. Å andra sidan kan det förekomma fall där även en obetydlig jämkning kan framstå som obillig, trots att avräkning av häktningstid e. d. har skett. Tydligt är att, om häktning har avräknats vid fastställande av brottspåföljd men verkställigheten av påföljden av någon anledning aldrig blir aktuell, så bör ersättningen inte jämkas.

Uppenbarligen kan det finnas skäl att jämka ersättningen i det under remissbehandlingen påtalade fallet att någon som undergår straffverkställighet är häktad i ett annat mål och han frikänns i det mål där han är häktad. Fallet bör dock enligt min mening inte regleras genom en

särskild jämningsbestämmelse. I stället kan man nå en skälig avvägning av ersättningen med hjälp av de allmänna reglerna om hur ersättningen skall bestämmas.

5.8 Ersättningsgill skada

Enligt 1945 års lag utgår ersättning för mistad arbetsförtjänst och intrång i näring samt för nödiga kostnader. Om det föreligger särskilda skäl, får ersättning ges även för det lidande som intrånget i friheten har medfört.

I skadeståndslagen föreskrivs att statens eller kommuns ersättningskyldighet för det fall att fel eller försummelse har förekommit omfattar personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada. Ersättning för ren förmögenhetsskada som har uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet utgår dock endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter.

I vissa speciella fall kan staten eller kommun åläggas att utge ersättning även för lidande. Sålunda föreskrivs i skadeståndslagen att bestämmelserna om skyldighet att ersätta personskada skall tillämpas också i fråga om lidande som tillfogas någon genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning. I propositionen med förslag till skadeståndslag (prop. 1972: 5 s. 571) sägs att självständigt ämbetsbrott i vissa undantagsfall kan anses utgöra sådant brott som avses i den återgivna bestämmelsen. Den omständigheten att ett tjänstefel medför att någon berövas den personliga friheten torde dock inte i och för sig föranleda att ersättning för lidande utgår.

Utredningen konstaterar att förlorad arbetsförtjänst är en typisk skada av en frihetsinskränkning. Att sådan skada bör omfattas av den nya lagen behöver enligt utredningen knappast närmare motiveras. Som senare skall behandlas anser utredningen emellertid att det förtjänar diskuteras om ersättningen lämpligen bör standardiseras eller annars bestämmas genom fastställande av ett maximum eller ett minimum.

Vid sidan av den skada som inträder genom att arbetsförtjänst går förlorad under tiden för frihetsinskränningen kan det enligt utredningen också förekomma en mer bestående skada, nämligen nedsatt arbetsförmåga. Det torde visserligen inte vara så vanligt att arbetsförmågan blir stadigvarande nedsatt just till följd av själva ingripandet. Emellertid kan det tänkas att en person förlorar sin speciella yrkesskicklighet genom att ett frihetsberövande pågår längre tid. Utredningen anser därför att den nya lagen inte bör utesluta ersättning för hithörande skador.

Ersättningsrätten enligt den nya lagen bör enligt utredningen omfatta även annat intrång i näring än som inbegrips under uttrycken förlorad

arbetsförtjänst och nedsatt arbetsförmåga, t. ex. skada genom att en företagare måste lägga ner rörelsen till följd av sin frånvaro under tiden för frihetsinskränkningen. Vidare anser utredningen att ersättning bör utgå för nödiga kostnader.

När det gäller övriga typer av skador konstaterar utredningen att sveda och värk samt lyte eller annat stadigvarande men inte utgör sådana skador som är typiska för ett obefogat frihetsingripande. Utredningens lagförslag omfattar därför inte ersättning för sådana skador. Däremot föreslår utredningen en regel om att den som har berövats friheten alltid skall anses ha varit utsatt för lidande. Vidare föreslår utredningen, som närmare skall behandlas i det följande, att ersättning för lidande skall utgå med schabloniserat belopp. I undantagsfall skall ersättning för lidande kunna utgå även vid annan frihetsinskränkning än frihetsberövande.

Remissinstanserna har i allmänhet godtagit förslaget om att ersättning enligt den nya lagen skall utgå för mistad arbetsförtjänst, avbräck i rörelse och nedsättning av arbetsförmågan. Man godtar också allmänt förslaget om att ersättning skall utgå för nödiga kostnader som har samband med frihetsinskränkningen.

Ett par remissinstanser påpekar att den skada som en frihetsinskränkning kan innefatta normalt är vad som i skadeståndslagen betecknas ren förmögenhetsskada. Sådan skada är enligt skadeståndslagen underkastad vissa inskränkningar i ersättningshänseende, i den mån det rör sig om intrång i näringsverksamhet. Enligt en remissinstans är det rimligt att en liknande begränsningsregel ställs upp i den nya lagen. En annan remissinstans anser emellertid att det vid de flesta fall av frihetsberövanden skulle framstå som obilligt, om skadeståndet begränsades vid intrång i näringsverksamhet. Från ett annat håll framhålls att det inte torde vara ovanligt att personer som har blivit föremål för frihetsberövanden mister sin anställning på grund därav. I sådant fall bör den enskilde få ekonomiskt stöd för sökande av ny anställning under viss tid efter frihetsberövandet.

En remissinstans påpekar att skada till följd av frihetsberövande undantagsvis kan ha karaktären av verklig personskada i skadeståndslagens mening. Det kan därför övervägas att låta också dessa skadefall omfattas av den nya lagen. En sådan utvidgning av lagens tillämpningsområde förordas dock inte.

Utredningens förslag att frihetsberövande alltid skall anses medföra lidande har kritiserats i flera remissvar. Även om det i och för sig är tilltalande med den generösa bedömning som ligger till grund för förslaget, anser man att det skulle vara i det närmaste orimligt om ersättning för lidande inte skulle kunna vägras i vissa situationer. Det framhålls att ett frihetsberövande ibland kan framstå som en humanitär åtgärd och att frihetsberövandet i varje fall inte alltid innebär något egentligt lidande eller obehag för den enskilde.

För min del vill jag liksom ett par remissinstanser först konstatera att den skada som en frihetsinskränkning kan medföra normalt utgör vad som i skadeståndslagen betecknas ren förmögenhetsskada. I lagens förarbeten anges att ren förmögenhetsskada kan bestå i exempelvis förlorad arbetsinkomst eller utebliven vinst i näringsverksamhet. Däremot torde nedsättning av arbetsförmågan, dvs. invaliditet, vara en typisk följd av personskada. Sådan skada kan naturligtvis, som också har framhållits under remissbehandlingen, undantagsvis uppkomma i samband med ett frihetsberövande. Detta är fallet inte bara när ett frihetsingripande verkställs på ett alltför hårdhänt sätt utan också när ett frihetsberövande annars skadar omhändertagens fysiska eller psykiska hälsa. Givetvis kan det övervägas att låta den nya lagen omfatta också de nu angivna skadefallen. Det kan emellertid hävdas att skador av dessa slag knappast har ett sådant samband med det felaktiga i frihetsberövandet att det framstår som naturligt att vidga den nya lagens strikta skadeståndsansvar till att omfatta dessa fall. Hithörande personskador kan inträffa också vid befogade frihetsberövanden. Även i övrigt skulle det innebära komplikationer att låta lagen innefatta personskador.

På grund av det sagda anser jag att ersättning enligt den nya lagen inte bör utgå för personskada. Har någon drabbats av sådan skada i samband med ett frihetsberövande, blir han alltså hänvisad att framställa skadeståndsanspråk enligt skadeståndslagen.

I enlighet med vad jag nys anförde bör ersättningsrätten enligt den nya lagen i första hand innefatta ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Under detta uttryck bör falla inte bara förlorad inkomst i anställning utan också förlust i näringsverksamhet. En sådan vidsträckt tolkning av begreppet förlorad arbetsförtjänst stämmer med den terminologi som har använts av skadeståndskommittén i betänkandet Skadestånd V. Med anledning av vad som har anförts under remissbehandlingen vill jag framhålla att även förlust av inkomst som hänför sig till tid under vilken en person söker nytt arbete bör vara ersättningsgill i skälig omfattning.

Givetvis kan det diskuteras att, på samma sätt som har skett i skadeståndslagen, införa en begränsning i ersättningsrätten för det fall att skadan utgörs av intrång i näringsverksamhet. Jag anser dock liksom en remissinstans att en sådan begränsning skulle vara obillig när det är fråga om sådana oberättigade frihetsinskränkningar som omfattas av lagen. Principen bör alltså vara att full ersättning utgår även för intrång i näringsverksamhet.

Liksom utredningen anser jag vidare att ersättning enligt den nya lagen bör utgå för nödiga kostnader som har uppkommit i samband med frihetsinskränkningen. I lagtexten bör dock, på samma sätt som har skett i betänkandet Skadestånd V, användas uttrycket ersättning för utgifter.

Till ersättningsgilla utgifter bör i första hand hänföras utgifter för resor till eller från vederbörande anstalt. Vidare kan ersättning tänkas

utgå för kostnad för familjens flyttning till en mindre bostad samt utgifter för skötsel av barn. Kostnaden för extra arbetskraft som har behövts i en rörelse bör däremot inte anses som en ersättningsgill utgift i detta sammanhang. Kostnaden får i stället tas med i beräkningen vid bestämmandet av ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

De skador som jag nu har talat om har utgjort ekonomiska skador. Frågan är om ersättning enligt den nya lagen bör utgå också för ideell skada, dvs. lidande. Jag vill på den punkten först uttala att en frihetsinskränkning uppenbarligen i de flesta fall är ägnad att medföra mer eller mindre kännbara psykiska påfrestningar. Givetvis måste det psykiska trycket förstärkas, om den intagne upplever frihetsinskränkningen som oerättigad.

Det är emellertid uppenbart att den enskildes upplevelse av en frihetsinskränkning varierar kraftigt från fall till fall. Undantagsvis kan omständigheterna kring ingripandet vara sådana att frihetsinskränkningen inte alls eller i mycket ringa grad medför lidande. Som exempel kan nämnas fall då frihetsinskränkningen avser en person som under lång tid har missbrukat sprit eller narkotika och som saknar fast bostad och anställning.

På grund av det sagda avstyrker jag utredningens förslag om att frihetsberövande automatiskt skall medföra ersättning för lidande. Om det emellertid i det enskilda fallet konstateras att ett frihetsberövande eller annan frihetsinskränkande åtgärd som omfattas av lagen har inneburit lidande, anser jag det klart befogat att den som har drabbats skall ha rätt till ersättning för denna form av skada. Ersättningsrätten bör därvid inte som i 1945 års lag begränsas genom ett krav på synnerliga skäl e. d.

Sammanfattningsvis förslår jag alltså, när det gäller frågan om ersättningsgill skada, att i den nya lagen förs in en bestämmelse om att ersättning utgår för utgifter, förlorad arbetsförtjänst och lidande.

5.9 Ersättningens storlek

1945 års lag innehåller inte några föreskrifter om hur ersättningen skall beräknas. Inte heller skadeståndslagen innehåller någon allmän bestämmelse på denna punkt. Detta innebär att ersättningen i varje särskilt fall skall bestämmas så, att den motsvarar den uppkomna skadan. Principen modifieras dock i skadeståndslagen genom jämkningsregler för vissa speciella situationer.

Vid bestämmandet av ersättning enligt den nya lagen kan man enligt utredningen tänka sig en mer eller mindre sträng normalisering. En sådan ordning medför att prövningen av ersättningens storlek förenklas och görs snabbare, något som kommer även den enskilde till godo.

När det gäller ersättning för förlorad arbetsförtjänst ligger det enligt utredningen nära till hands att för en standardisering använda den pla-

cering i sjukpenningklass som sker enligt lagen om allmän försäkring. Utredningen konstaterar emellertid att sjukpenningen inte alltid motsvarar inkomstbortfallet. Man skulle då kunna tänka sig ett system som innebär att ersättning för förlorad arbetsförtjänst i princip beräknas efter sjukpenningbelopp men att högre ersättning kan utgå, om skadan visas vara väsentligt större. Utredningen tillbakavisar dock även denna tanke och föreslår i stället att ersättning för mistad arbetsförtjänst skall utgå med belopp motsvarande den arbetsinkomst som vederbörande visar sig ha gått förlustig till följd av frihetsinskränkningen.

Utredningen tar i detta sammanhang också upp tanken på att, såvitt gäller ersättning för förlorad arbetsförtjänst o. d., föra in en regel om begränsning av ersättningen när skadan är betydande. Utredningen avstår emellertid från att föreslå en sådan regel.

Vad därefter beträffar lidande pekar utredningen på svårigheterna att uppskatta storleken, ekonomiskt sett, av en sådan skada. Enligt utredningen skulle det från flera synpunkter vara en vinst, om man på denna punkt normaliserade ersättningen. Utredningen föreslår därför en regel om att den som har berövats friheten skall erhålla ersättning för lidande med ett standardiserat belopp, beräknat till tiondelen av det basbelopp enligt lagen om allmän försäkring som gäller när ersättningsfrågan avgörs. Därutöver skall beräknas ett hundradels basbelopp för varje påbörjat dygn av de 30 första dyggen av frihetsberövandet och fyra tusendels basbelopp för varje påbörjat dygn av återstående del av frihetsberövandet. Schablonregeln skall dock enligt utredningens förslag frångås, om ett frihetsberövande har medfört särskilt kännbart lidande e. d. I sådant fall skall ersättning beräknas efter lidandets art och omfattning. Detsamma gäller, när ersättning skall utgå för annan frihetsinskränkning än frihetsberövande. En förutsättning för att ersättning skall utgå i sådant fall är dock, som förut har angetts, att synnerliga skäl föreligger.

Enligt utredningens uppfattning bör staten i princip stå för följderna av en försämring i penningvärdet som kan påverka ersättningsrätten. Ett skydd mot förändringar i penningvärdet kan åstadkommas på olika sätt. Utredningen anser att man, såvitt gäller ersättning för förlorad arbetsförtjänst och för utgifter, bör välja den utvägen att skadan beräknas efter förhållandena då den inträdde och att uppräknings sker efter basbeloppets förändringar fram till den tidpunkt då det första beslutet rörande ersättningsfrågan meddelas. På motsvarande sätt bör ersättning för lidande, som nyss har berörts, beräknas på grundval av det basbelopp som gäller när ersättningsfrågan första gången avgörs.

Det stora flertalet remissinstanser godtar förslaget att ersättning för mistad arbetsförtjänst skall utgå med belopp som motsvarar den lidna skadan. En remissinstans anser emellertid att en schablonisering bör eftersträvas och att det i flertalet fall skulle innebära bestämda fördelar

att beräkna ersättningen efter sjukpenningen. Det föreslås därför att ersättning för inkomstbortfall i princip skall beräknas efter sjukpenningen i den sjukpenningklass där vederbörande var placerad när frihetsinskränkningen vidtogs samt att annan beräkningsgrund skall tillämpas bara om det är uppenbart att inkomstbortfallet varit väsentligt större eller mindre än den inkomst sjukpenningen representerar.

Förslaget om att ersättning för lidande skall utgå med normaliserat belopp har föranlett delade meningar bland remissinstanserna. Några instanser finner tanken på en standardisering tillfredsställande och godtar också de föreslagna beloppen. På andra håll anser man emellertid att schablonreglerna kan leda till orimligt höga ersättningsbelopp, speciellt vid kortare frihetsinskränkningar. Vissa remissinstanser finner det också tveksamt om frågan om ersättning för lidande lämpar sig för en schablonlösning. Det framhålls bl. a. att förhållandena kan variera avsevärt från fall till fall.

Så gott som samtliga remissinstanser godtar utredningens förslag om värdesäkring av ersättningsbeloppen. Från något håll anser man emellertid att ersättningen bör knytas till det basbelopp som gäller då ersättningen blir tillgänglig för lyftning.

För min del vill jag först slå fast att det givetvis är en fördel om förfarandet vid ersättningens bestämmande blir så enkelt och snabbt som möjligt. För den enskilde är det naturligtvis också en vinning om han så långt möjligt slipper föra bevisning om den uppkomna skadans storlek i varje särskilt fall. Med hänsyn härtill kan det diskuteras att i den nya lagen föra in regler om standardiserad ersättning.

Uppenbarligen är det emellertid förenat med avsevärda svårigheter att utforma lämpliga schablonregler. När det gäller ersättning för förlorad arbetsförtjänst skulle det visserligen kunna tänkas att, som utredningen har varit inne på, anknyta till reglerna om sjukpenning. Jag vill erinra om att det sedan den 1 januari 1974 gäller ett nytt system för beräkning av sjukpenning (se SFS 1973: 465). Detta system, som inte innehåller sjukpenningklasser, utgår från begreppet sjukpenninggrundande inkomst. Systemet innebär bl. a. att man bättre än tidigare kan följa upp de försäkrades inkomster och undvika att sjukpenningen blir för låg. Trots detta skulle det i vissa fall kunna uppstå felaktiga resultat, om man använde den sjukpenninggrundande inkomsten som grund vid bestämmande av ersättning i förevarande sammanhang. Som exempel kan nämnas fall då det är fråga om långa frihetsberövanden eller om en frihetsinskränkning av mindre ingripande slag som inte har berövat den enskilde möjligheten till förvärsarbete. I viss utsträckning måste man naturligtvis acceptera att ett schablonsystem ger felaktiga resultat. Skillnaden mellan det faktiska inkomstbortfallet och den compensation som sjukpenningen ger skulle emellertid ibland kunna bli så väsentlig att den inte skulle kunna godtas. Man skulle då behöva kom-

plettera huvudregeln om sjukpenninggrundande inkomst som beräkningsgrund med ett tillägg om att ersättningen i vissa fall skulle kunna beräknas på annat sätt. Reglerna skulle emellertid på detta sätt bli så invecklade att värdet med schablonregeln avsevärt skulle minska.

På grund härav anser jag liksom utredningen och de allra flesta remissinstanserna att ersättning för förlorad arbetsförtjänst bör utgå med belopp motsvarande den faktiska skada som visas ha uppkommit i varje särskilt fall. Vid bestämmandet av den skada som har uppstått kan den sjukpenninggrundande inkomsten givetvis ingå som en faktor i bedömningen.

Även när det gäller ersättning för lidande finner jag det svårt att finna ett lämpligt system för schablonisering. Jag har redan i föregående avsnitt framhållit att förhållandena i samband med en frihetsinskränkning varierar kraftigt från fall till fall och att det därför är olämpligt att låta ersättning för lidande utgå automatiskt. Samma skäl talar mot införandet av schabloniserad ersättning. Bortsett från de förhållanden som rör den skadelidandes person kan det finnas skäl att ta hänsyn även till formerna kring frihetsinskränkningen, t. ex. om grunden för ingripandet är ett påstått brott eller ett påstått vårdbehov. Även graden av publicitet kring beslutet om frihetsinskränkning bör kunna tillmätas betydelse.

En omständighet som utredningen har tagit speciell hänsyn till vid utformningen av schablonreglerna är frihetsberövandets längd. Självklart är detta en omständighet som måste vägas in vid bestämmandet av ersättningen. Även betydelsen av frihetsberövandets längd måste emellertid variera från fall till fall. I vissa situationer kan enbart det förhållandet att frihetsberövande verkställs orsaka ett så påtagligt lidande att det i jämförelse härmed får mindre betydelse hur lång verkställighetstiden blir. I andra fall kan förhållandet vara det motsatta.

Som framgår av den tidigare redogörelsen har utredningen själv konstaterat att ett system med schablonersättning för lidande ibland ger ett klart otillfredsställande resultat. Utredningen har därför föreslagit att ersättningen i vissa fall skall beräknas efter en skälighetsbedömning. Det är emellertid uppenbart att ett sådant tillägg väsentligt försvagar värdet av ett schablonsystem.

Sammanfattningsvis anser jag att övervägande skäl talar mot införandet av schablonregler, när det gäller ersättning för lidande. Jag avstyrker därför utredningens förslag på denna punkt. Ersättning för lidande bör sålunda, liksom när det gäller förlorad arbetsförtjänst, utgå med belopp motsvarande den skada som har uppstått i varje särskilt fall. Detsamma bör gälla beträffande ersättning för utgifter.

Vad därefter gäller den ifrågasatta möjligheten att införa en högsta gräns för utgående ersättningsbelopp vill jag erinra om att jag i det föregående har tillbakavisat tanken på att begränsa ersättningsrätten för det

fall att skadan utgörs av intrång i näringsverksamhet. Inte heller i övrigt finner jag skäl att i detta sammanhang föreslå någon begränsningsregel. I enlighet med vad jag har föreslagit i ett tidigare avsnitt bör emellertid ersättningen kunna jämkas, om tiden för frihetsinskränkningen har beaktats vid fastställande av brottspåföljd.

Som utredningen framhållit har man i svensk lagstiftning i vissa fall tagit hänsyn till att penningvärdet förändras. Regler har sålunda införts som syftar till att värdesäkra sådana periodiska prestationer som har fastställts till visst nominellt belopp genom beslut av myndighet eller genom avtal. Den regel om värdesäkring som utredningen har föreslagit har emellertid ett annat innehåll. Avsikten med regeln är sålunda att garantera att den ersättningsprövande myndigheten tar hänsyn till sådana penningvärdeförändringar som har inträffat från det att skadan skedde till dess ersättningen fastställs.

En regel med det nu angivna innehållet torde innebära en nyhet i svensk skadeståndslagstiftning. Den saknar sålunda motsvarighet i exempelvis skadeståndslagen. Däremot uttalas i lagens förarbeten (se t. ex. prop. 1972: 5 s. 572) att det får förutsättas att domstolarna vid bestämmandet av skadestånd tar tillbörlig hänsyn till penningvärdets utveckling och fortgående höjningar av den allmänna inkomstnivån. Det torde också vara praxis vid personskadereglering att ta hänsyn till exempelvis löneförhöjningar i tiden mellan skadan och prövningstidpunkten.

Enligt min mening är det obehövt att i den nya lagen föra in en värdesäkringsregel av det innehåll utredningen har föreslagit. Även utan en sådan regel är det självklart att den ersättningsprövande myndigheten tar hänsyn till penningvärdeförändringar vid bestämmandet av ersättning för såväl förlorad arbetsförtjänst och utgifter som för lidande. Jag avstyrker således utredningens förslag på denna punkt.

Vad jag har sagt i detta avsnitt innebär att den nya lagen inte behöver innehålla några regler om hur ersättningen skall bestämmas. I stället blir allmänna skadeståndsprinciper tillämpliga. Till dessa principer hör att det är den som begär skadestånd som har att visa att skada har uppstått och hur stor denna är. Jag förutsätter emellertid att den ersättningsprövande myndigheten inte ställer alltför stora krav på den enskilde i detta avseende. Liksom utredningen anser jag att det sätt på vilket skadan har tillfogats talar för att man visar generositet mot den drabbade.

5.10 Förfarandet

Anspraak på ersättning enligt 1945 års lag skall framställas hos allmän domstol. Behörig domstol är i princip den domstol där ansvarsfrågan handläggs eller, om frågan har handlagts i flera instanser, den domstol som sist har handlagt frågan. Yrkande kan framställas antingen i

det mål där ansvarsfrågan handläggs eller senare genom särskild ansökan. För ansökningen gäller en preskriptionstid av tre månader.

Även enligt skadeståndslagen prövas skadeståndsanspråk av allmän domstol. I princip skall talan väckas vid allmän underrätt. Någon speciell preskriptionstid gäller inte enligt skadeståndslagen.

I propositionen med förslag till skadeståndslag (prop. 1972: 5 s. 382) framhålls det angelägna i att främja frivillig skadereglering när det gäller skadeståndsanspråk mot det allmänna. Bestämmelser härom finns i kungörelsen (1972: 416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. I kungörelsen föreskrivs bl. a. att ersättningsanspråk skall framställas hos JK, om anspråket grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Ärende som handläggs av JK hänskjuts till Kungl. Maj:t, om fråga uppkommer om åtagande med belopp överstigande 100 000 kr. I annat fall avgör JK själv ärendet. Anhängiggörs talan vid domstol, skall JK bevaka statens talan.

Enligt utredningens mening bör det även när det gäller den nya lagen vara en principiell utgångspunkt att ersättningsanspråk prövas av domstol. Det är emellertid angeläget att förenkla förfarandet så mycket som möjligt. På grund härav anser utredningen att man bör anknyta till den frivilliga skaderegleringsverksamhet som är anförtrodd JK när det gäller skador inom skadeståndslagens område. Utredningens lagförslag innebär att i princip alla ersättningsanspråk skall framställas hos JK och att anspråken inte får göras gällande inför domstol annat än om och i den mån JK har ogillat dem. JK har rätt att för statens del träffa avgörande utan någon begränsning till belopp.

Rätten att framställa ersättningsanspråk bör enligt utredningen begränsas till tiden genom bestämmelser om preskription. Utredningen föreslår att den som vill kräva ersättning skall framställa sitt anspråk hos JK inom tre månader från det att sådant förhållande inträtt som föranleder att ingripandet skall anses obefogat. Har JK ogillat anspråket skall talan väckas vid domstol inom den tid som JK har angett.

Utredningen påpekar att 1945 års lag innehåller regler som gör det möjligt att framställa ersättningsanspråk vid domstol på ett tidigt stadium, t. ex. i det mål där ansvarsfrågan handläggs. Flera skäl talar emellertid enligt utredningen mot att föra in en motsvarande regel i den nya lagen, bl. a. det förhållandet att lagen omfattar även administrativa frihetsinskränkningar. Utredningens lagförslag upptar därför inte någon motsvarighet till de angivna reglerna i 1945 års lag.

Till skillnad från skadeståndslagen innehåller utredningens lagförslag inte heller några forumbestämmelser. Däremot föreslår utredningen vissa regler om rättegångskostnader. Reglerna innebär bl. a. att staten i princip skall stå för den enskildes ansökningskostnader hos JK och vidkännas sina egna rättegångskostnader vid domstol.

Utredningens förslag i fråga om förfarandet vid prövning av ersätt-

ningsanspråk har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. På några håll för man emellertid fram kritik mot det förordade regelsystemet och föreslår att ersättningsärendena handläggs på samma sätt som anspråk mot staten enligt skadeståndslagen. Vissa enskildheter i utredningens förslag kritiseras även av remissinstanser som i och för sig ställer sig positiva till huvudtankarna bakom förslaget.

I några remissvar görs erinringar mot förslaget om preskriptionstid. Sålunda ifrågasätter en remissinstans över huvud taget behovet av särskilda preskriptionstider när det gäller ersättningsanspråk enligt den nya lagen. En annan remissinstans anser att preskriptionstiderna i varje fall bör förlängas i förhållande till utredningsförslaget.

Enligt min mening talar starka skäl för att man låter ersättningsfrågor enligt den nya lagen så långt möjligt prövas på samma sätt som ersättningsfrågor enligt skadeståndslagen. Detta innebär för det första att det i princip bör ankomma på domstol att avgöra ersättningsanspråken. Givetvis kan det härvid diskuteras att låta domstolen vid sin prövning av om förutsättningar för ersättning föreligger vara bunden av utlåtande från den myndighet som slutligt har fattat beslut i frihetsinskränkingsfrågan. Ett likande system diskuterades i propositionen med förslag till skadeståndslag (prop. 1972: 5 s. 378). Tanken på ett sådant system tillbakavisades dock, eftersom det bl. a. skulle strida mot de grundläggande principerna för vår rättegångsordning. Enligt min mening bör domstolarna även i förevarande sammanhang vara helt obundna vid sin prövning av ersättningsanspråket.

När det gäller behörig domstol anser jag att den allmänna regeln i 10 kap. 2 § RB bör vara tillämplig. Regeln innebär att staten i tvistemål i allmänhet skall sökas där den myndighet som har att bevaka talan i målet har sitt säte. Eftersom JK, som jag strax skall återkomma till, bör ha till uppgift att bevaka statens talan när det gäller skador som faller under den nya lagen, är det Stockholms tingsrätt som blir behörig domstol.

Som har framhållits under förarbetena till skadeståndslagen är det angeläget att främja en frivillig skadereglering; när det gäller skadeståndsanspråk mot det allmänna. Detta gäller även ersättningsanspråk enligt den nya lagen. Jag anser det härvid lämpligt att göra samma system tillämpligt som redan gäller i fråga om handläggningen av skadeståndsyrkanden enligt skadeståndslagen. Anspråk på ersättning med stöd av den nya lagen bör alltså framställas hos JK, som också bör ha befogenhet att på egen hand avgöra ersättningsfrågor upp till en viss beloppsgrens. På samma sätt som f. n. gäller i fråga om skadeståndsanspråk enligt skadeståndslagen anser jag att det bör stå den enskilde fritt att väcka talan direkt vid domstol i stället för att vända sig till JK. På denna punkt har jag alltså en mening som avviker från utredningens. Givetvis bör den enskilde kunna påkalla domstolsprövning även i så-

dana fall då förhandlingarna med JK inte leder till uppgörelse. Väcks talan vid domstol, bör JK företräda staten där.

Uppenbarligen finns det vissa skäl som talar för att man i den nya lagen, på samma sätt som i 1945 års lag, för in regler om preskription av ersättningsanspråket. Mot detta talar emellertid i första hand att skadeståndslagen saknar särskilda preskriptionsbestämmelser. Rent sakligt kan det också i vissa fall framstå som stötande om den enskilde, i de skadefall det här är fråga om, skulle gå miste om rätten till ersättning på den grunden att han inte har iakttagit en viss, kortare preskriptionstid. Ytterligare ett skäl som talar mot att man nu inför preskriptionsbestämmelser är att de allmänna reglerna om tioårig preskription f. n. är föremål för översyn inom justitiedepartementet. Innan denna översyn har slutförts bör man inte utan starka skäl föra in särskilda preskriptionsregler i ny lagstiftning.

Med hänsyn till det anförda avstyrker jag utredningens förslag om att föra in några preskriptionsregler i den nya lagen. Detta innebär att de allmänna bestämmelserna om tioårig preskription t. v. blir tillämpliga.

Jag ansluter mig till utredningens uppfattning att den nya lagen inte bör innehålla någon motsvarighet till reglerna i 1945 års lag om möjlighet att väcka talan om ersättning i mål där ansvarsfrågan handläggs.

Vad därefter gäller frågan om ersättning för rättegångskostnad vill jag erinra om att den enskilde har möjlighet att erhålla rättshjälp enligt rättshjälplagen i samband med att han ansöker om ersättning hos JK. Den nya lagen bör därför inte innehålla någon bestämmelse om ersättning för ansökningskostnader. Även i de fall då talan väcks vid domstol kan rättshjälp utgå. Om ersättningsyrkandet ogillas, gäller emellertid allmänna regler om skyldighet att ersätta motparten hans kostnader. Givetvis talar vissa skäl för att man i detta sammanhang inför ett undantag från den angivna principen. Enligt min mening bör man emellertid på denna punkt ha samma ordning som gäller vid prövning av skadeståndsanspråk enligt skadeståndslagen. Eftersom den lagen saknar bestämmelser om undantag från allmänna regler om rättegångskostnader, bör man även i förevarande sammanhang avstå från att föra in sådana bestämmelser.

Vad jag har sagt i detta avsnitt om förfarandet vid prövning av ersättningsanspråk innebär att den nya lagen inte behöver innehålla några regler i hithörande frågor. Däremot måste vissa ändringar göras i 1972 års kungörelse om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. Frågan om dessa ändringar torde senare få anmälas för Kungl. Maj:t.

5.11 Ikraftträdande m. m.

Enligt min mening bör den nya lagen träda i kraft den 1 juli 1974.

Om inte några särskilda övergångsbestämmelser meddelas, torde

det följa av allmänna grundsatser att den nya lagen blir tillämplig i fråga om skadefall som inträffar efter ikraftträdandet, medan äldre lag kommer att tillämpas på skadefall som har inträffat dessförinnan. Denna princip följdes vid skadeståndslagens ikraftträdande. Skadeståndslagen är alltså tillämplig endast på skadefall som har inträffat efter ikraftträdandet den 1 juli 1972.

Utredningen har föreslagit att man skall göra avsteg från den angivna principen, såvitt gäller den nya lagen. Som skäl anför utredningen bl. a. att, om man skulle utesluta frihetsinskränkningar som har skett före ikraftträdandet, så skulle en påföljd eller vårdåtgärd som har pågått både före och efter ikraftträdandet bli att bedöma delvis enligt gällande rätt och delvis enligt den nya lagen. Utredningen föreslår därför att den nya lagen görs tillämplig även beträffande frihetsinskränkningar före ikraftträdandet. En förutsättning bör dock vara att ersättningsanspråk inte redan har framställts enligt 1945 års lag.

Enligt min mening skulle det föra alltför långt att följa utredningens förslag och låta den nya lagen gälla generellt beträffande frihetsinskränkningar som har skett före ikraftträdandet. Jag vill också erinra om att jag till skillnad från utredningen inte har föreslagit några särskilda preskriptionsregler. Ersättning skulle således i vissa fall kunna utgå på grund av frihetsinskränkningar som ligger nästan tio år tillbaka i tiden. En så vidsträckt ersättningsrätt kan uppenbarligen inte komma i fråga. Å andra sidan anser jag inte att man fullt ut bör följa den princip som tillämpades vid skadeståndslagens ikraftträdande och låta de nya reglerna gälla endast i fråga om skadefall som inträffar efter ikraftträdandet. Som utredningen har påpekat skulle en sådan regel bl. a. medföra problem när det gäller frihetsinskränkningar som har påbörjats före ikraftträdandet och som fortfarande pågår vid denna tidpunkt.

Med hänsyn till det sagda förordar jag att den nya lagen görs tillämplig på frihetsinskränkningar som har skett före ikraftträdandet och som inte har upphört dessförinnan. Om däremot en frihetsinskränkning har upphört före den angivna tidpunkten, skall äldre regler gälla. Detta innebär bl. a. att reglerna i 1945 års lag om rätt till ersättning och om ersättningsfrågans handläggning kan komma att tillämpas under en tid efter den nya lagens ikraftträdande.

5.12 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen framhåller att en reform efter förslagets riktlinjer givetvis medför en viss utgiftsökning för staten. Beträffande de judiciella frihetsinskränkningarna räknar utredningen med en utgiftsökning av högst 100 % i förhållande till vad som gäller nu. Sammanlagt torde det dock inte komma att röra sig om några mer betydande belopp, eftersom statistiska uppgifter ger vid handen att de ersättningar som under åren

1965—1969 har utgetts enligt 1945 års lag inte uppgår till mer än tillhoppa 100 000 kr. När det gäller de administrativa frihetsinskränkningarna avstår utredningen från att göra några förutsägelser om utgifterna.

Även jag finner det uppenbart att den aktuella reformen kommer att medföra ökade utgifter för staten. Det är emellertid omöjligt att i detta skede göra några mera säkra förutsägelser beträffande kostnadernas omfattning. Jag vill emellertid påpeka att de bestämmelser som jag har förordat kommer att föranleda mindre kostnader än som skulle ha blivit följden av utredningens förslag. Till detta bidrar bl. a. det förhållandet att alla administrativa frihetsinskränkningar som inte är att anse som frihetsberövanden har lämnats utanför lagstiftningen.

Enligt min uppfattning torde utgifterna för reformen inte bli så stora att det behövs någon extra medelsanvisning för kommande budgetår. När det gäller ersättning för judiciella frihetsinskränkningar torde kostnaderna, liksom när det gäller ersättning enligt 1945 års lag, kunna bestridas från anslaget för ersättning åt vittnen m. m. I årets statsverksproposition har föreslagits att riksdagen under detta anslag förslagsvis skall anvisa 4,5 milj. kr. Av praktiska skäl förordar jag att även ersättningar för administrativa frihetsberövanden, såväl inom det statliga som på det kommunala området, bestrids från anslaget för ersättning åt vittnen m. m.

6 Specialmotivering

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ersättning vid frihetsinskränkning. Lagförslaget torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Jag vill i det följande lämna några kommentarer till de olika paragraferna i lagförslaget.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till ersättning vid häktning och andra förberedande judiciella frihetsinskränkningar. Bestämmelserna, som har behandlats i avsnittet 5.4.2 i den allmänna motiveringen, utgör delvis en motsvarighet till 1 § i 1945 års lag. Regler om skadestånd i hithörande fall finns i 3 § i utredningens förslag.

I överensstämmelse med vad som gäller nu föreskrivs i första stycket att den som har varit häktad på grund av misstanke om brott eller som till följd av sådan misstanke under mer än 24 timmar i sträck har varit anhållen eller underkastad reseförbud har rätt till ersättning av staten, om frikännande dom meddelas för gärningen, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökning avslutas utan att åtal väcks.

Under de förutsättningar som nu har angetts föreligger enligt första stycket ersättningsrätt vid några liknande slag av straffprocessuella fri-

hetsberövanden, på villkor att de har varat minst 24 timmar i sträck. Hit hör till en början det fallet att någon har varit intagen på rättspsykiatrisk anstalt till följd av domstols beslut. Bestämmelser om sådan intagning finns i 9 § lagen (1966: 301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål. Vidare anges i första stycket fall då krigsman har tagits i förvarisarrest. Bestämmelser om sådant tvångsmedel finns i 6 kap. militära rättegångslagen (1948: 472). Enligt dessa bestämmelser får förman förordna om förvarisarrest under förutsättning bl. a. att vederbörande begått en förseelse av svårare beskaffenhet eller gjort sig skyldig till rymning. Har någon varit intagen i förvarisarrest inträder ersättningsrätt även i det fallet att beslutet om arrest upphävs utan att målet hänskjuts till rättegång eller disciplinstraff åläggs.

Slutligen har i första stycket tagits upp de fallen att någon på grund av misstanke om brott har tagits i förvar genom beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg eller av beskickning eller av konsulat. Bestämmelser om de angivna tvångsmedlen finns i 54 § sjömanslagen (1973: 282), 5 kap. 5 § luftfartslagen (1957: 297) och 43 § instruktionen (1967: 83) för utrikesrepresentationen.

En nyhet i förhållande till gällande lag är att ersättningsrätt vid de angivna typerna av frihetsinskränkning föreligger också när beslutet om frihetsinskränkning upphävs eller ersätts av beslut som innebär mindre ingripande åtgärd efter överprövning, överklagande eller domvillobesvär. Som exempel kan tas det fallet att ett häktningsbeslut överklagas och ändras till beslut om reseförbud. I den situationen har den enskilde rätt till ersättning för den tid han har varit häktad, oavsett om han fälls till ansvar för brottet eller ej.

Det förhållandet att den domstol som har beslutat om häktning själv ändrar sitt beslut utlöser inte i och för sig någon ersättningsrätt. Även i sådant fall kan emellertid ersättningsrätt föreligga, om beslutet ändras i den formen att den misstänkte försätts på fri fot i samband med att frikännande dom meddelas. Vidare kan den enskilde få ersättning enligt andra stycket i förevarande paragraf, om brottet i domen hänförs under ett annat lagrum än det som legat till grund för häktningsbeslutet.

Det bör observeras att ersättningsrätt i överklagandefallet (första stycket 4) föreligger endast när det är beslutet om häktning etc. som blir föremål för överklagande. Som exempel kan tas det fallet att en person som är häktad döms till frihetsstraff i första instans och att det därvid förordnas att han skall stanna kvar i häkte i avbidan på lagakraftvunnen dom. Om vederbörande överklagar domen utan att föra särskild talan mot beslutet om häktning och överinstansen därefter meddelar frikännande dom, föreligger uppenbarligen ersättningsrätt enligt första stycket 1 i förevarande paragraf. Om däremot överinstansen visserligen förordnar att den häktade skall försättas på fri fot men dömer

honom för brottet, har han inte enligt första stycket någon rätt till ersättning, eftersom den ursprungliga häktningen inte har upphävts efter överklagande av själva häktningsbeslutet.

På motsvarande sätt gäller att om en anhållen person åläggs reseförbud utan att anhållandet varit föremål för överprövning och reseförbudet därefter upphävs efter överklagande, så föreligger rätt till ersättning enligt första stycket 4 endast med anledning av reseförbudet. Om vederbörande sedermera blir frikänd från ansvar för gärningen, har han emellertid enligt första stycket 1 rätt till ersättning även för den tid som han har varit anhållen. En förutsättning för ersättningsrätt beträffande såväl reseförbud som anhållande är dock att 24-timmarskravet är uppfyllt. Jag återkommer till detta i det följande.

Det ligger i sakens natur att, i de fall då en häktad blir frikänd från ansvar, ersättning inte bör beviljas förrän den frikännande domen har vunnit laga kraft. På samma sätt bör ersättning inte omedelbart utgå när hovrätt efter överklagande har upphävt ett beslut om häktning e. d. Det kan i sådana fall finnas skäl att avvakta om åklagaren avser att föra häktningsfrågan vidare till högsta domstolen. Om högsta domstolen beslutar att vederbörande skall vara häktad, föreligger uppenbarligen inte någon ersättningsrätt.

Ersättningsrätten enligt förevarande paragraf är inte beroende av att det senare beslutet är väsentligen grundat på samma omständigheter som förelåg vid tiden för det tidigare beslutet. I och för sig har alltså en häktad som blir försatt på fri fot rätt till ersättning, även om det senare beslutet skulle grundas på nytillkomna omständigheter. Som jag har framhållit i avsnittet 5.4.2 finns det emellertid möjlighet att vägra ersättning med stöd av undantagsregeln i 4 § andra stycket, om det i något fall skulle vara klart oberättigat att ersättning utgår.

De förutsättningar som har ställts upp för ersättningsrätt täcker formellt det fallet att en person som har blivit häktad i och för sig är bunden vid brottet men får åtalseftergift och i samband därmed försätts på fri fot. Även i sådant fall är emellertid undantagsregeln i 4 § andra stycket tillämplig.

För andra ingripanden än häktning gäller, som tidigare nämnts, en 24-timmarsgräns. Bestämmelsen härom bör tolkas så att, om 24-timmarsgränsen är överskriden, så föreligger rätt till ersättning även för den tid som ligger före 24-timmarsperiodens utgång. Denna tolkning överensstämmer med vad som i motsvarande situation gäller enligt 1945 års lag (se prop. 1945: 10 s. 14).

Har anhållande eller motsvarande frihetsinskränkning omedelbart följts av häktning och inträffar därefter fall som avses i första stycket 1—3, gäller inte någon 24-timmarsgräns. Den häktade har alltså i sådant fall rätt till ersättning för hela den tid under vilken frihetsinskränkningen har varat, även om han före häktningen har varit berövad fri-

heten mindre än 24 timmar. På motsvarande sätt gäller att om anhållande har omedelbart följts av reseförbud och det därefter inträffar fall enligt första stycket 1—3, så utgår ersättning så snart frihetsinskränkningarna sammanlagt har varat mer än 24 timmar.

Förhållandet är emellertid annorlunda, om ersättningsanspråket grundas på första stycket 4. Lika väl som varje beslut om frihetsinskränkning måste överklagas för sig för att ersättningsrätt enligt nämnda punkt skall kunna föreligga, måste varje typ av frihetsinskränkning med undantag av häktning ha varat mer än 24 timmar.

Under remissbehandlingen har framhållits att den myndighet som anhåller en person ofta saknar möjlighet att pröva ärendet innan 24-timmarsfristen har gått till ända. Det är sålunda inte ovanligt att den misstänkte vid tidpunkten för anhållningsbeslutet är så påverkad av alkohol eller narkotika att han inte kan höras. Jag delar den framförda uppfattningen att det i sådana fall kan vara orimligt att ersättning utgår, om den misstänkte släpps kort efter det att han har kunnat inställas till förhör. Detta är ytterligare en situation då ersättning bör kunna vägras med stöd av 4 § andra stycket. Jag vill vidare erinra om bestämmelsen i 4 § första stycket, som innebär att ersättning i allmänhet är utesluten, om den som har varit utsatt för frihetsinskränkning har sökt försvåra sakens utredning eller om han har sökt undandra sig förundersökning eller lagföring.

Andra stycket av förevarande paragraf innehåller en regel som tar sikte på det fallet att den som har varit häktad fälls till ansvar för ett så ringa brott att häktning inte hade kunnat ske enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § RB. Det betyder att maximistraffet för brottet understiger ett års fängelse. 24 kap. 2 § RB innehåller emellertid en bestämmelse om att den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet, om han är okänd och undandrar sig att uppge namn och hemvist eller det finns anledning anta att hans uppgift därom är osann. Häktning får också ske oberoende av brottets beskaffenhet, om den misstänkte saknar hemvist inom riket och det skäligen kan befaras att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

För att ersättningsrätt enligt andra stycket skall föreligga uppställs det kompletterande kravet att det inte har funnits skäl för häktning enligt de angivna reglerna i 24 kap. 2 § RB. Jag vill understryka att den ersättningsprövande myndigheten inte skall behöva göra någon mera ingående prövning huruvida de förutsättningar som anges i 24 kap. 2 § har varit för handen.

Ersättning utgår enligt andra stycket även för den tid under vilken den misstänkte har varit anhållen. Har anhållandet inte omedelbart följts av häktning, är det dock en förutsättning, liksom i andra fall av fristående anhållande, att anhållandet har varat mer än 24 timmar

i sträck. Vidare förutsätts i samtliga anhållandefall att det inte har förelegat omständighet som anges i 24 kap. 5 § RB. Om det alltså befinns ha varit av synnerlig vikt att den misstänkte togs i förvar, trots att det ej fanns fulla skäl till häktning, har vederbörande inte rätt till ersättning för anhållandetiden.

Viss tvekan kan uppstå om hur ersättningsreglerna skall tillämpas i de fall då det föreligger flera brott. Det kan sålunda inträffa att en person frikänns från ansvar för den gärning som åberopats som grund för häktning eller att gärningen hänförs under ett sådant lagrum att häktning normalt inte kan ske, samtidigt som vederbörande fälls till ansvar för andra brott som i och för sig kan föranleda häktning. Jag har redan i avsnittet 5.6 framhållit att det kan vara orimligt, om ersättning alltid skulle utgå i sådana fall. Ersättning kan därför vägras med stöd av 4 § andra stycket.

2 §

Paragrafen reglerar ersättningsrätten för den som har avtjänat viss straffrättslig påföljd. Bestämmelserna har behandlats i avsnittet 5.4.1 i den allmänna motiveringen. Likartade regler finns i 2 § i 1945 års lag.

De frihetsinskränkningar som avses med paragrafen är fängelse, förvandlingsstraff för böter, fritidsstraff, anstaltsbehandling för den som har dömts till skyddstillsyn samt anstaltsvård för den som har dömts till ungdomsfängelse eller internering. Vidare omfattar paragrafen fall då någon efter förordnande av domstol enligt 31 kap. 3 § BrB har undergått sluten psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda. Rätt till ersättning föreligger vid frihetsberövande som nu har angetts, om påföljden efter överklagande, resning eller besvär över domvilla undanröjs eller ersätts av mindre ingripande påföljd.

Bestämmelsen i denna paragraf innebär en viss utvidgning av ersättningsrätten i förhållande till 1945 års lag. En nyhet är sålunda bl. a. att ersättningsrätt föreligger, när en dom på fängelse upphävs eller mildras efter fullföljd i ordinär väg. I praktiken torde dock ersättning sällan komma att utgå i sådant fall, eftersom fängelse normalt inte kan verkställas förrän domen har vunnit laga kraft. Ersättning kan emellertid utgå i fall då den dömda blir frikänd eller får mildare straff i högre rätt på talan av åklagare eller målsägande. Det ligger i sakens natur att ersättning inte bör utgå förrän den senare domen har vunnit laga kraft.

Lika litet som när det gäller ersättning enligt 1 § föreligger ersättningsrätt enligt förevarande paragraf i de fall då en myndighet själv ändrar sitt avgörande. Förevarande paragraf gäller följaktligen inte när underrätt med stöd av 34 kap. 1 § 3 BrB undanröjer en tidigare ådömd påföljd. Sistnämnda lagrum kan emellertid tillämpas också i högre rätt efter överklagande. I så fall är de formella förutsättningarna för ersättning uppfyllda i denna del.

Högre rätt kan undanröja lägre rätts dom med återförvisning till denna eller hänvisning till annan underrätt. Den högre rättens beslut kan då inte utlösa ersättningsrätt, utan frågan om ersättning blir beroende av innehållet i den dom som meddelas efter upptagandet av det återförvisade eller hänvisade målet. I de fall då en dom undanröjs utan att återförvisning eller hänvisning sker, kan undanröjandet anses ha medfört ett avgörande i sak. Förutsättningar för ersättningsrätt kan i sådant fall föreligga.

Ersättningsrätt föreligger, som nyss nämnts, om den påföljd som helt eller delvis har verkställts undanröjs eller ersätts av mindre ingripande påföljd. Det viktigaste fallet är att en dom på fängelse c. d. ändras på det sättet att den dömden blir helt frikänd. Detta fall torde inte erbjuda några svårigheter. Inte heller torde det uppkomma några problem, om den dömden visserligen inte blir frikänd men domen på fängelse c. d. ersätts av en ny dom som inte innebär något slag av frihetsinskränkning. Som exempel kan nämnas att en person som dömts till fängelse får straffet nedsatt till böter. Ersättning utgår då för den tid under vilken fängelsestraffet avtjänats.

Inte sällan kan den situationen inträffa att en ny dom medför ett frihetsberövande av samma art som verkställts enligt en tidigare dom men att tiden för frihetsinskränkningen förkortas. Ersättning utgår då i den mån det verkställda frihetsstraffet har pågått längre tid än som skulle bli följden enligt den nya domen. Vid bedömandet av om den nya domen skulle ha medfört en längre verkställighetstid bör hänsyn tas till möjligheten av villkorlig frigivning. Detta innebär att ersättningsrätt normalt torde föreligga när det faktiskt avtjänade fängelsestraffet till tiden överstiger två tredjedelar av det fängelsestraff som fastställs i den nya domen.

Det förekommer givetvis också att en ny dom medför en frihetsinskränkning av annan art än den verkställda. En fängelsedom kan t. ex. ersättas av en dom på ungdomsfängelse. I sådana fall kan onekligen vissa svårigheter uppstå, när det gäller att avgöra om den nya påföljden skall anses mindre ingripande. Viss ledning torde kunna hämtas av de regler i RB som handlar om jämförelse mellan olika brottspåföljder med avseende på svårighetsgraden. Hit hör 31 kap. 10 § första stycket och 51 kap. 25 §. Problemen torde dock i huvudsak få lösas i rättstillämpningen.

Svårigheter kan också uppstå, när det gäller att jämföra två domar som avser flera brott. Det kan t. ex. inträffa att en person döms för två brott till ett gemensamt fängelsestraff och att han avtjänar straffet. Efter resning blir han frikänd för det ena brottet, medan nytt fängelsestraff fastställs för det andra. Principen bör därvid vara att, om verkställigheten har varat längre än tiden för det nya straffet, så föreligger ersättningsrätt för överskjutande tid.

Avslutningsvis vill jag påpeka att det givetvis kan bli aktuellt att tillerkänna en person ersättning med tillämpning av både 1 § och förevarande paragraf. Om sålunda någon som varit häktad och undergått frihetsstraff blir frikänd, utgår ersättning dels för häktningstiden enligt 1 § första stycket 1, dels för verkställigheten av frihetsstraffet enligt förevarande paragraf. Ersättning enligt förevarande paragraf utgår också, som tidigare nämnts, om vederbörande visserligen inte blir frikänd men ådömd ett bötesstraff. I sådant fall kan ersättning för häktningstiden utgå enligt 1 § andra stycket eller, om häktningsbeslutet har överklagats särskilt, enligt 1 § första stycket 4.

3 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om rätt till ersättning vid andra frihetsberövanden än sådana som grundas på brott eller misstanke om brott. Paragrafen är i första hand tillämplig på frihetsberövanden av administrativ art. Undantagsvis kan paragrafen emellertid komma att tillämpas även på frihetsberövande som har beslutats av allmän domstol, t. ex. när ett vittne har häktats enligt 36 kap. 21 § RB. I enlighet med vad jag har anfört i avsnittet 5.5 föreligger ersättningsrätt enligt förevarande paragraf, om det befinns uppenbart att frihetsberövandet var utan grund.

Frihetsberövandet skall ha kommit till stånd till följd av beslut vid myndighetsutövning. Begreppet myndighetsutövning förckommer även i skadeståndslagen, och jag får beträffande uttryckets innebörd hänvisa till vad som anförts i förarbetena till nämnda lag (prop. 1972: 5 s. 498). Självklart är att det skall vara fråga om svensk myndighetsutövning.

Under remissbehandlingen har ifrågasatts huruvida den nya lagen blir tillämplig på frihetsinskränkande åtgärder som visserligen till formen framstår som resultat av myndighetsutövning men som i realiteten är ett utslag av den möjlighet till maktutövning som en offentlig funktionär innehar på grund av sin ställning. Jag delar på denna punkt den uppfattning som har kommit till uttryck i propositionen med förslag till skadeståndslag (prop. 1972: 5 s. 503—505). Det sägs där bl. a. att, om en funktionär utnyttjar sin möjlighet till maktutövning på ett sätt som faller helt utom ramen för hans befogenheter, så bör detta ändå anses som ett beslut vid myndighetsutövning och sålunda kunna föranleda ersättningsrätt, om det föreligger ett nära samband mellan funktionärens ställning som företrädare för det allmänna och den skadevällande handlingen.

Ersättningsrätten enligt förevarande paragraf är begränsad till egentliga frihetsberövanden. Vad som avses därmed har jag redan behandlat i avsnittet 5.5. Jag har också där gett vissa exempel som belyser gränsdragningen mellan egentliga frihetsberövanden och andra frihetsinskränkande åtgärder.

Kravet på att det skall vara fråga om ett egentligt frihetsberövande för att ersättning skall utgå innebär bl. a. att det inte med stöd av förevarande paragraf kan utgå ersättning på grund av reseförbud. Att ersättningsrätt däremot föreligger vid reseförbud som grundas på misstanke om brott framgår av 1 §. Utanför ersättningsrätten enligt förevarande paragraf faller också beslut som innebär att någon vägras pass eller att utfärdat pass återkallas.

För paragrafens tillämpning är det likgiltigt om ett visst frihetsberövande är provisoriskt eller om det har mera varaktig karaktär. Ersättningsrätt kan föreligga bl. a. i sådana fall då polismyndighet tar en person i förvar i avbidan på beslut enligt barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen eller lagen om sluten psykiatrisk vård i vissa fall, liksom när en person tas om hand med stöd av 26 kap. 22 § BrB eller lagen (1973: 558) om tillfälligt omhändertagande. Andra exempel på frihetsberövanden som faller under förevarande paragraf är omhändertagande av berusad person enligt förordningen (1841: 58 s. 1) emot fylleri och dryckenskap, tagande i förvar enligt 36 § militära rättegångslagen eller 35 § utlänningslagen samt frihetsberövande som vidtas i och för utlämning för brott.

Uttrycket frihetsberövande innefattar såväl omhändertagande som kvarhållande. Ersättningsrätt kan således föreligga, om någon vägras villkorlig frigivning eller permission eller inte blir utskrivnen från sluten psykiatrisk vård. Däremot föreligger inte rätt till ersättning när ett redan pågående frihetsberövande byts ut mot ett strängare frihetsberövande inom ramen för verkställigheten, t. ex. när en person som har dömts till fängelse flyttas från öppen till sluten anstalt eller underkastas isolering eller när en intagen vägras s. k. frigång.

En fråga som har diskuterats under remissbehandlingen är huruvida ersättningsrätt kan föreligga när övervakningsnämnd, som inte anser vård utom anstalt vid internering böra ske, beslutar att inte hänskjuta frågan till interneringsnämndens prövning. Med den utformning som förevarande paragraf har fått kan ett sådant beslut i princip medföra ersättningsrätt. Motsvarande gäller beslut att återföra en intagen från långtidspermission.

Det bör observeras att paragrafen i princip är tillämplig även på vissa typer av frihetsberövanden som utredningen har låtit stå utanför sitt förslag, t. ex. fall enligt smittskyddslagen. De förutsättningar för ersättningsrätt som har ställts upp torde emellertid i praktiken medföra att ersättning sällan kommer att utgå i sådana fall. När det gäller ingripanden enligt smittskyddslagen finns också särskilda ersättningsbestämmelser i lagen (1956: 253) om ersättning åt smittbärare. Ersättning kan emellertid utgå med stöd av förevarande lag utöver vad som följer av den särskilda lagstiftningen.

Som jag tidigare har antytt är förevarande paragraf tillämplig inte

bara på frihetsberövanden som har beslutats av förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol utan i undantagsfall även på ingripanden av allmän domstol eller motsvarande. Utöver det tidigare angivna fallet att ett vittne häktas kan nämnas de fallen att en konkursgäldenär som undandrar sig vissa åligganden tillhålls att fullgöra sin skyldighet genom häkte och att någon tas in i arbetsanstalt med stöd av lagen (1964: 450) om samhällsfarlig asocialitet. Jag vill emellertid påpeka att 1 och 2 §§ uttömmande reglerar de fall då domstol beslutar om frihetsinskränkning med anledning av brott eller misstanke om brott. En person som har varit häktad som misstänkt för brott är alltså hänvisad till att åberopa någon av de särskilda bestämmelserna i 1 § och kan inte göra anspråk på ersättning med stöd av förevarande paragraf.

För ersättningsrätt fordras att ingripandet var uppenbart utan grund. Det misstag som har föranlett frihetsberövandet kan hänföra sig inte bara till lagtolkning utan även till de faktiska förhållandena. Om t. ex. tvångsintagning på vårdanstalt för alkoholmissbrukare har beslutats på den grunden att vederbörande har fört ett för närboende grovt störande levnadssätt (15 och 18 §§ lagen om nykterhetsvård) men det sedermera uppdagas att den omhändertagne i detta hänseende blivit beljungen av sina grannar och annan grund för omhändertagandet inte förelegat, bör ersättning sålunda kunna utgå.

Bedömningen av om frihetsberövandet var befogat bör ske med utgångspunkt från vad man efteråt känner till. Den omhändertagne har alltså möjlighet att förebringa en fullständigare utredning än som stod till buds när åtgärden vidtogs och därmed visa att åtgärden saknade grund. Här bör dock understrykas att rätten till ingripande kan vara byggd på misstanke om visst förhållande eller liknande. Ersättning bör i sådana fall utgå endast om utredningen visar att inte ens misstanke var objektivt grundad. Ett ingripande enligt smittskyddslagen kan således inte anses ogrundat, om den sjuke företedde vissa symptom som rent statistiskt i viss procent av fallen härrör från smittsam sjukdom, oavsett om sådan sjukdom verkligen förelåg eller inte.

I vissa fall kan det bli aktuellt att tillämpa dels förevarande paragraf, dels någon av de föregående paragraferna. Så kan vara fallet exempelvis när en person som har varit häktad blir överlämnad till nykterhetsvård till följd av brottet och därefter underkastad vård på vårdanstalt för alkoholmissbrukare. Om personen sedermera blir frikänd för brottet, har han till en början rätt till ersättning för häktningstiden enligt 1 § första stycket 1. Skulle anstaltsvården inte ha ägt rum om personen inte hade dömts för brottet, har han också rätt till ersättning för anstaltsvården enligt förevarande paragraf.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från rätten till ersättning. Bestämmelserna har behandlats i avsnittet 5.6 i den allmänna motiveringen.

Enligt första stycket föreligger inte ersättningsrätt, om den som varit utsatt för frihetsinskränkningen själv uppsåtligen har föranlett den. Har vederbörande sökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning eller, i fråga om häktning e. d., sökt undandra sig förundersökning eller lagföring, utgår ersättning bara om det finns synnerliga skäl. Liknande regler finns i 1 § andra stycket och 2 § i 1945 års lag samt i 5 § första stycket i utredningens lagförslag. Departementsförslaget avviker från dessa regler på det sättet att undantagsbestämmelsen i andra punkten inte är absolut. Jag har redan i avsnittet 5.6 redovisat skälen för att införa en möjlighet att i vissa fall medge ersättning, trots att vederbörande har försökt försvåra sakens utredning e. d.

Andra stycket upptar en mer allmän undantagsregel. Ersättningsrätt föreligger således inte, om det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår. I lagtexten fastslås emellertid uttryckligen att ersättning inte får vägras på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Jag har i den allmänna motiveringen redovisat skälen för att införa den berörda undantagsregeln och pekat på några situationer då regeln kan bli tillämplig. Några ytterligare exempel på sådana fall kan nämnas. Ersättning kan således vägras när det är klarlagt att en häktad har begått ett visst brott men förundersökningen har avslutats utan åtal på grund av att preskription har inträtt. Som jag anført i specialmotiveringen till 1 § kan det också anses oskäligt att ersättning utgår i fall då en anhållen hålls kvar mer än 24 timmar och detta beror på att han till följd av alkohol- eller narkotikapåverkan e. d. inte har kunnat höras under 24-timmarsfristen.

5 §

Första stycket innehåller en bestämmelse om ersättningsgill skada. Bestämmelsen, som har behandlats i avsnittet 5.8 i den allmänna motiveringen, innebär att ersättning utgår för utgifter, förlorad arbetsförtjänst och lidande. Bestämmelsen skiljer sig från motsvarande regler i 1945 års lag så till vida att synnerliga skäl inte längre fordras för att ersättning för lidande skall utgå.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen inbegrips under uttrycket förlorad arbetsförtjänst också förlust i näringsverksamhet. Ersättning kan alltså utgå för skada som uppstår genom att en företagare måste lägga ner rörelsen till följd av sin frånvaro under tiden för frihetsberövandet.

Jag har i den allmänna motiveringen gett exempel på ersättningsgilla utgifter. I enlighet med vad jag anfört där bör kostnaden för extra arbetskraft i en rörelse inte anses som ersättningsgill utgift i detta sammanhang. Kostnaden får i stället tas med i beräkningen vid bestämmandet av ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Detsamma gäller hyresutgifter som även efter ingripandet måste betalas för en verkstads- eller kontorslokal samt arbetslöner som vederbörande alltså är bunden att erlagga.

Till ersättningsgilla utgifter i detta sammanhang bör inte heller räknas rättegångskostnader i brottmålet. Bestämmelser om ersättning för sådana kostnader finns i 31 kap. 2 § RB. Kostnader för fullföljd av talan mot administrativt ingripande ersätts inte heller enligt denna lag.

Till skillnad från utredningens förslag innebär departementsförslaget inte att ett oberättigat frihetsberövande automatiskt skall medföra ersättning för lidande. Prövning av frågan om sådan ersättning skall utgå får alltså ske i varje särskilt fall. Jag vill understryka att lidandet skall härröra från själva frihetsberövandet och inte från t. ex. en straffdom för att vara ersättningsgillt.

Departementsförslaget innehåller inte några regler om hur ersättningen skall bestämmas. I enlighet med vad jag har sagt i den allmänna motiveringen blir allmänna skadeståndsprinciper tillämpliga. Den som begär skadestånd har alltså att visa att skada uppstått och hur stor denna är. Ersättningen skall därefter i princip bestämmas så, att den motsvarar den uppkomna skadan. Som jag strax skall komma till har dock en särskild regel om jämkning av ersättningen tagits upp i andra stycket i förevarande paragraf.

När full bevisning om skadans omfattning inte alls eller bara med svårighet kan föras, kan det bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen i 35 kap. 5 § RB om uppskattning av skadan till skäligt belopp. Läget skall då vara antingen att utredning angående skadans omfattning inte kan förebringas med hänsyn till dess natur eller också att omfattningen väl kan utredas men att bevisning rörande skadans värdering inte kan föras eller skulle vara förenad med alltför stora svårigheter. När det gäller ekonomisk skada torde ett sådant uppskattningsförfarande i detta sammanhang kunna bli aktuellt beträffande förluster och kostnader som uppkommer i en rörelse. I övrigt torde det i allmänhet inte föreligga sådana bevissvårigheter att 35 kap. 5 § RB skulle behöva bli tillämplig. Jag vill också erinra om vad jag tidigare har sagt om att den ersättningsprövande myndigheten inte bör ställa alltför stora krav på den enskilde i bevishänseende.

Andra stycket av förevarande paragraf innehåller en bestämmelse om jämkning av ersättningen, om tiden för frihetsinskränkningen har avräknats eller annars beaktats vid fastställande av brottspåföljd. Bestämmelsen, som i sak överensstämmer med 5 § andra stycket i utred-

ningens lagförslag, har behandlats i avsnittet 5.7 i den allmänna motiveringen. Jag har där också gett exempel på fall då regeln kan komma att tillämpas.

Under remissbehandlingen har den situationen dragits upp att en person som är häktad får bifall till ett överklagande av häktningsbeslutet men senare döms till frihetsstraff för brottet. I sådant fall kan han ha rätt till ersättning för häktningstiden. Samtidigt skall denna tid även tillgodoräknas honom vid straffets bestämmande. För att den förevarande jämningsregeln skall kunna tillämpas är det nödvändigt att den ersättningsprövande myndigheten i en sådan situation väntar med att bestämma ersättning till dess brottmålet är avgjort.

6 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att ersättningsanspråk inte får överlåtas innan ersättningen blivit slutligt bestämd. En motsvarande regel finns i 4 § andra stycket i 1945 års lag och i 8 § första stycket i utredningens lagförslag.

Överlåtelseförbudet får bl. a. den betydelsen att ersättningsanspråket inte kan utmätas så länge överlåtelseförbudet gäller. Som utredningen har framhållit torde emellertid utmätningsskyddet sträcka sig längre. Sålunda torde det följa av utsökningslagen (se t. ex. 66 § tredje stycket och 67 e §) att utmätning inte heller får ske under tiden från det att ersättningen bestäms till dess att den betalas ut. Till skillnad från utredningen har jag inte ansett det erforderligt att föra in en erinran om utsökningslagens regler på denna punkt.

Om den ersättningsberättigade avlider, följer av allmänna rättsgrundsatsar att hans rätt till talan om ersättning för ekonomisk skada övergår på dödsboet. Detta förhållande torde inte rubbas av det nu berörda överlåtelseförbudet. Jag delar utredningens uppfattning att en uttrycklig bestämmelse om talerätt i det angivna fallet är överflödig. Departementsförslaget innehåller därför inte någon motsvarighet till den nuvarande regeln om talerätt i 4 § andra stycket i 1945 års lag.

När det gäller anspråk på ersättning för lidande torde gällande rätt innebära att sådant anspråk övergår på dödsboet endast om den ersättningskyldige har utfäst sig att betala ersättning eller om ersättning har fastställts före den ersättningsberättigades död. Det torde dock inte krävas att beslutet om fastställelse har vunnit laga kraft (jfr prop. 1972: 5 s. 121).

7 §

Paragrafen, som motsvarar 7 § andra stycket i 1945 års lag och 13 § i utredningens lagförslag, innehåller en bestämmelse om regressrätt för staten i fall då ersättning utgår enligt förevarande lag och den ersättningsberättigade har rätt till skadestånd av annan. Staten kan med

stöd av denna bestämmelse återkräva utgiven ersättning av enskild person som i och för sig är skadeståndsskyldig. I praktiken torde dock denna situation sällan uppkomma.

I enlighet med vad jag har anfört i avsnittet 5.2 bör kommuner vara helt befriade från ersättningsskyldighet enligt förevarande lag. Staten kan alltså inte med stöd av den nu behandlade paragrafen rikta regresskrav mot kommun.

Övergångsbestämmelserna

I överensstämmelse med vad jag har förordat i avsnittet 5.11 föreskrivs i övergångsbestämmelserna att den nya lagen gäller även i fråga om frihetsinskränkningar som har skett före ikraftträdandet och som inte har upphört dessförinnan. I övrigt skall äldre bestämmelser tillämpas beträffande frihetsinskränkning som har ägt rum före ikraftträdandet. Detta betyder bl. a. att, om det är fråga om en frihetsinskränkning som faller under 1945 års lag och som har upphört före den nya lagens ikraftträdande, så skall reglerna i 1945 års lag om rätt till ersättning och om ersättningsfrågans handläggning tillämpas. Det bör observeras att även den preskriptionstid på tre månader som är föreskriven i 1945 års lag kommer att gälla i sådant fall.

7 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande över förslaget till lag om ersättning vid frihetsinskränkning inhämtas genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

*Bilaga 1***Utredningens förslag till****Lag om ersättning för vissa obefogade frihetsinskränkningar**

1 § Den som till följd av beslut vid myndighetsutövning varit under sammanlagt mer än tjugofyra timmar i sträck berövad friheten eller underkastad annan inskränkning i rörelsefriheten och lidit skada därigenom får ersättning av staten för skadan efter vad som sägs i denna lag, om ingripandet är att anse som obefogat enligt lagen. Skadeståndslagen (1972: 207) är icke omedelbart tillämplig i fråga om ersättningskyldighet på sådan grund.

Bestämmelserna i denna lag avser icke frihetsinskränkning som består i fullgörandet av lagstadgad tjänsteplikt, såsom enligt värnpliktslagen (1941: 967) eller brandlagen (1962: 90). Ej heller avser bestämmelserna frihetsinskränkning enligt lagen (1960: 331) om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar m. m., smittskyddslagen (1968: 231) eller epizootilagen (1935: 105). Frihetsinskränkning enligt andra föreskrifter som gäller för krig eller krigsfara än 22 kap. brottsbalken är likaledes undantagen från tillämpning, så ock inskränkning i utlänningsrätt att uppehålla sig inom visst område som Konungen föreskrivit med stöd av 14 § utlänningslagen (1954: 193).

2 § Blir beslutet efter underställning, överklagande, domvillobesvär eller resningsansökan slutgiltigt ersatt av annat beslut, och är detta väsentligen grundat på samma omständigheter som, kända eller ej, förelåg vid tiden för det tidigare beslutet, skall ingripandet anses obefogat i den mån det varit strängare än som skulle ha följt av det senare beslutet. Tiden för fängelsestraff som angivits i det senare beslutet skall vid jämförelse med verkställt frihetsberövande beräknas med ledning av föreskrifterna i 26 kap. 6 § brottsbalken.

3 § När någon varit häktad, anhållen eller underkastad reseförbud såsom misstänkt för brott eller när krigsman varit tagen i förvar arrest, skall detta anses som obefogat ingripande om frikännande dom meddelas för brottet eller åtalet läggs ned eller förundersökning avslutas utan att åtal väcks. Om någon, på grund av misstanke om brott, varit tagen i förvar genom beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg eller av beskickning eller konsulat äger vad nu sagts motsvarande tillämpning.

Häktning eller anhållande i anledning av misstanke för brott skall också anses som obefogat ingripande, om åtgärden vidtagits med stöd av 24 kap. 1 § rättegångsbalken men brottet i domen hänförs under sådant lagrum att häktning icke kunnat ske annat än enligt 2 § samma kapitel, dock endast om det är uppenbart att där nämnda förutsättningar brustit och att, i fråga om anhållande, ej heller förelegat omständigheter som anges i 5 § andra stycket i kapitlet.

Föreligger flera brott har vad nu sagts motsvarande tillämpning med den jämkning som kan föranledas av förhållandena.

4 § Har någon varit intagen eller kvarhållen i ungdomsvårdsskola, eller, utan eget samtycke, i allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare, i sjukhus för sluten psykiatrisk vård eller i specialistsjukhus eller vårdhem för psykiskt utvecklingsstörda, och har han därefter blivit slutligt utskrivnen under väsentligen samma förhållanden som, kända eller ej, förelåg vid beslutet om intagningen eller kvarhållandet, skall han anses ha varit utsatt för obefogat ingripande om det framgår att omständigheterna utgjorde otillräcklig grund för beslutet. Vad nu sagts äger dock ej tillämpning, om beslutet varit föremål för överprövning efter underställning eller överklagande eller när beslutet meddelats av högre myndighet efter fullföljdsförfarande.

5 § Rätt till ersättning föreligger ej, om den som till följd av myndighets beslut varit utsatt för obefogat ingripande själv uppsåtligen föranlett beslutet eller, i fall som avses i 3 §, sökt undandraga sig förundersökning eller lagföring eller i övrigt otillbörligen försvåra utredningen.

Jämkning av ersättning får ske efter vad som finnes skäligt, om tiden för ingripandet avräknats vid fastställande av brottspåföljd eller om därvid eljest tagits hänsyn till ingripandet.

6 § Ersättning utgår för hinder eller förlust i näring, såsom mistad arbetsförtjänst, avbräck i rörelse eller nedsättning av arbetsförmågan. Därjämte ersätts nödiga kostnader som uppkommit i annat hänseende i samband med genomförande av det obefogade ingripandet.

Beräkningen av ersättning skall hänföra sig till förhållandena då skada inträdde eller kostnad uppkom. Sålunda beräknad ersättning skall jämkas efter de förändringar av basbeloppet enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring som inträtt intill dess justitiekanslern med stöd av 10 § nedan meddelar beslut i sak rörande ersättningsfrågan.

7 § Frihetsberövande anses ha medfört själsligt lidande eller obehag som skall föranleda ersättning. Denna beräknas till tiondelen av det basbelopp som gällde vid tiden för justitiekanslerns beslut i sak rörande ersättningsfrågan. Därutöver beräknas ett hundradels basbelopp för varje påbörjat dygn av de trettio första dygnen av frihetsberövandet och fyra tusendels basbelopp för varje påbörjat dygn av den tid av frihetsberövandet som följt därefter.

Utgör flera frihetsberövanden led i en enhetlig behandling såsom verkställighet av brottspåföljd, i förekommande fall föregången av häktning eller anhållande, eller beredande av viss vård eller liknande, anses de vid beräkningen av ersättning bilda ett sammanhängande frihetsberövande.

Har frihetsberövande medfört särskilt kännbart lidande, för vilket ersättning enligt första stycket påtagligen skulle utgöra otillräcklig gottgörelse, eller föreligger synnerliga skäl att ersättning skall utgå för lidande till följd av annan frihetsinskränkning än frihetsberövande, skall ersättningen i anledning av sådant frihetsberövande eller sådan frihetsinskränkning beräknas efter lidandets art och omfattning. Därvid skall 6 § andra stycket ha motsvarande tillämpning.

8 § Anspråk på ersättning får ej överlåtas till annan innan ersättningen blivit slutligen bestämd.

Om frihet från utmätning av ersättning stadgas i utsködningslagen (1877: 31 s. 1).

9 § Vill någon kräva ersättning enligt denna lag, skall han framställa sitt anspråk hos justitiekanslern inom tre månader från det sådant förhållande slutgiltigt inträtt som enligt 2—4 §§ föranleder att ingripandet skall anses obefogat. Har han ej iakttagit detta och ej heller inom angiven tid omedelbart vid domstol väckt talan med sådant anspråk, har han förlorat sin rätt till ersättning utom i fall som sägs i andra stycket.

Ersättningsrätten kvarstår tills vidare, om någon före tidens utgång väckt talan vid domstol med yrkande om skadestånd av staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen i anledning av beslut som föranlett ingripandet. Justitiekanslern bereder honom då tillfälle att inom viss ytterligare tid göra framställning hos justitiekanslern om att tillika få ersättning enligt denna lag. Ersättningsrätten går därvid förlorad, om framställning icke görs inom den tiden.

10 § Justitiekanslern handhar för statens räkning frågor om ersättning enligt denna lag.

Finner justitiekanslern vid prövning av gjord framställning att anspråk på ersättning eller gottgörelse för ansökningskostnader skall helt eller delvis bifallas, meddelar han beslut därom. I vad ett anspråk ogillas hänvisas sökanden att inom viss tid väcka talan mot staten vid domstol. Har sökanden redan väckt talan vid underrätt mot staten eller kommun om skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen i anledning av beslut som föranlett ingripandet, skall hänvisningen avse den underrätten.

Talan mot beslut varigenom justitiekanslern avvisat anspråk utan att uppta det till prövning i sak föres hos Svea hovrätt genom besvär. Beslut som justitiekanslern eljest meddelat enligt denna paragraf får icke överklagas.

11 § Rätten till ersättning i vad avser anspråk som justitiekanslern ogillat går förlorad, om ej talan mot staten blivit väckt inom den tid och vid den domstol som angivits i hänvisningen.

Sådan talan får icke avse ersättning i annat hänseende eller till högre belopp än som yrkats hos justitiekanslern. Ej heller får fordras gottgörelse för kostnader hos justitiekanslern utöver vad som begärts hos denne i ansökningsärendet.

12 § I fall då någon har varit utsatt för obefogat ingripande vidkännes staten hans ansökningskostnader hos justitiekanslern med undantag för kostnad som icke varit skäligen påkallad för att tillvarata hans rätt.

För sådant fall skall beträffande rättegångskostnader vid domstol gälla, med tillämpning i övrigt av 18 kap. rättegångsbalken, att staten, där ej annat föranleds av 18 kap. 6 eller 8 § samma balk, alltid själv skall vidkännas sina kostnader, så ock kostnad som åsamkas motparten genom att staten fullföljt talan.

13 § Utgår ersättning enligt denna lag och har sökanden haft rätt till skadestånd av annan, inträder staten i motsvarande mån i hans rätt.

Denna lag träder i kraft den _____, då lagen (1945: 118) om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. upphör att gälla.

Den nya lagen äger därefter tillämpning jämväl i fråga om ingripande som skett innan lagen trädde i kraft. Har före ikraftträdandet framställts ersättningsanspråk på sätt som anges i 5 § gamla lagen, skall dock den lagen tillämpas beträffande ersättning för sådana i dess 1—3 §§ omförmälda åtgärder som anspråket avser.

Bilaga 2

Remissyttrandena över utredningens förslag

1 Allmänna synpunkter

Behovet av ny lagstiftning på området vitsordas i stor utsträckning i remissvaren. Till dem som delar utredningens uppfattning att ersättningsskyddet vid frihetsinskränkningar bör utökas utöver vad som följer av den gällande regleringen hör *JK*, *RA*, *kammarrätten i Göteborg*, *kriminalvårdsnämnden*, *interneringsnämnden*, *polismästaren i Stockholm*, *länsstyrelserna i Malmöhus och Värmlands län*, *Advokatsamfundet* och *Kriminalistföreningen*.

JK framhåller att det inom ramen för 1945 års lag får anses vara — i huvudsak — tillfredsställande sörjt för att den som av misstag berövats friheten får ekonomisk gottgörelse av det allmänna. I den mån endast skadeståndslagen kan åberopas av de skadlidande är förutsättningarna för utbeckommande av ersättning sämre. Skadeståndslagen ålägger visserligen det allmänna ersättningsskyldighet i en oväsentlig omfattning för oriktig myndighetsutövning som av något skäl ej kan läggas enskild befattningshavare till last som fel eller försummelse. Sålunda föreligger ersättningsskyldighet vid s. k. anonyma fel och kumulerade fel ävensom då befattningshavaren kan åberopa subjektiva ursäakter för sitt objektivt culpösa handlingssätt. Men genom lagens avgränsning till förhållanden som har direkt anknytning till fel eller försummelse vid myndighetsutövning faller utanför ersättningsregeln sådana beslut som visserligen är objektivt sett felaktiga, exempelvis genom att besluten bygger på utredningsresultat som är oriktiga på grund av förhållanden som ligger utanför myndighetens rådighet, men som är riktiga i formell mening. Så t. ex. kan utredningsmaterialet innehålla en falsk eller ovarsam utsaga. Vidare kan någon avgörande omständighet vara okänd för den befattningshavare som ansvarar för beslutet utan att detta på något sätt kan läggas honom till last. *JK* framhåller att det för situationer som dessa är klart, att skadeståndslagen inte ger ett tillfredsställande skydd för den som oriktigt berövats friheten eller eljest fått den inskränkt. Det torde stå klart, att behov finns av en kompletterande lagstiftning för att trygga rätten till ersättning för den som genom misstag blivit föremål för frihetsinskränkning. Enligt *JK* synes en sådan lagstiftning vara behövlig inte bara inom det område som omfattas av 1945 års lag utan för i princip hela fältet av judiciella och administrativa frihetsinskränkningar.

Kammarrätten i Göteborg anser att möjligheterna att utfå ersättning för obefogade frihetsinskränkningar med stöd av skadeståndslagens bestämmelser i praktiken torde bli tämligen små. Sålunda krävs bl. a. att fel eller försummelse skall kunna läggas någon till last vid myndighetsutövningen. Många myndighetsbeslut grundas emellertid på värderingar av den i målet eller ärendet förebrogta bevisningen. Härvid blir det den enskilde befattningshavarens subjektiva bedömning av bevisningen som ytterst kommer att bestämma beslutets innehåll. Det kan sällan med

fog göras gällande att den vars beslut sedermera underkänts vid överprövning gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid sin myndighetsutövning. Kammarrätten framhåller att vad nu sagts också gäller mål om frihetsberövande eller annan frihetsinskränkning. I sådana mål måste ofta beslut fattas snabbt eller eljest efter mycket kort betänketid. Därest rätten till ersättning skulle göras beroende av att ingreppet kommit till på grund av fel eller försummelse, skulle rätt till ersättning sällan föreligga. Kammarrätten påpekar att skadeverkningarna för den enskilde dock blir lika omfattande, även om befattningshavare inte kan anses ha gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid myndighetsutövningen. Kammarrätten anser därför att det finns starka skäl för att ersättning för skada till följd av obefogade frihetsinskränkningar skall utgå efter generösare grunder än som följer av skadeståndslagen.

Enligt *RA* har 1945 års lag i en del hänseenden inte alltid fungerat helt tillfredsställande. Särskilt har det förhållandet att kvarstående misstanke om brott kan beaktas begränsat möjligheten att erhålla ersättning och vållat rättstillämpningen svårigheter. *RA* ansluter sig helt till tanken att rätten till ersättning bör vidgas. Genom skadeståndslagen har öppnats en möjlighet att erhålla ersättning för skada, som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Enligt *RA* föreligger det otvivelaktigt ett behov av generösare regler i fråga om åtgärder, som berör den enskildes frihet. En speciell lagstiftning i ämnet är därför påkallad. *RA* framhåller att förslaget innebär en väsentlig utvidgning av det allmännas ersättningsskyldighet. Utredningen har sökt eliminera skälighetsbedömningar och åstadkomma en enkel handläggning av ersättningsärenden. En bärande tanke är därvid att någon prövning av tidigare besluts riktighet inte skall behöva ske. *RA* framhåller att förslaget i förhållande till nuvarande lagstiftning är avsevärt liberalare och att det undanröjer en del av den kritik som kan riktas mot den nu gällande ordningen.

Polismästaren i Stockholm anser att nuvarande lagstiftning på området är svårtolkad och svåröverskådlig och att det därför föreligger ett starkt behov av en ny samlande författning.

Lagförslaget har i stort sett fått ett övervägande gynnsamt mottagande av remissinstanserna. Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. *JK*, *överåklagarna i Stockholm* och *Göteborg*, *länsåklagaren i Stockholms och Gotlands län*, *kammarrätten i Göteborg*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *interneringsnämnden*, *ÖB*, *socialstyrelsen*, *psykiatriska nämnden*, *invandrarverket*, *skadeståndskommittén*, *Kommunförbundet*, *Advokatsamfundet*, *LO*, *TCO*, *SR* och *SACO*. Några remissinstanser, bl. a. *ungdomsfängelnsnämnden*, *sjöfartsverket*, *luftfartsverket*, *länsstyrelsen i Värmlands län*, *utlänningsutredningen*, *Landsförbundet* och *SAF*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran med hänvisning till de synpunkter vederbörande instans har att beakta.

Hovrätten över Skåne och Blekinge och *kriminalvårdsnämnden* avstyrker förslaget. *RA* förklarar sig i väsentliga delar inte beredd att biträda förslaget utan anser att ett nytt förslag, som närmare ansluter sig till principerna i 1945 års lag, bör utarbetas. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser det tveksamt om ersättningsrätten bör utformas i enlighet med förslaget eller i ungefärlig överensstämmelse med 1958 års förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958: 43).

Socialstyrelsen finner den föreslagna lagstiftningen angelägen från samhällelig synpunkt och ansluter sig till förslaget bärande principer.

Advokatsamfundet anser det angeläget med en ny lagstiftning i fråga om ersättning för frihetsinskränkande myndighetsåtgärder som visat sig obefogade och finner utredningens förslag vara i huvudsak väl ägnat att tillgodose dem som blivit utsatta för sådana åtgärder. Särskilt angelägen är reformen att ersättning inte skall kunna vägras på grund av att misstanke står kvar mot den som varit häktad men blivit frikänd för det brott för vilket han varit misstänkt. Liknande synpunkter anförs i *SACO:s* remissvar.

Statens invandrarverk pekar på att det i förslaget inte görs någon skillnad mellan svensk och utlänning och att utredningen inte heller föreslår att utlänning för att komma ifråga för ersättning måste lagligen ha vistats i Sverige under viss tid. Verket anser denna inställning välgrundad och tillstyrker i princip lagförslaget.

Skadeståndskommittén anser utredningens förslag väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Kommittén framhåller att de lösningar utredningen vill ge på delvis omstridda och mycket komplicerade problem som berörs på det hela taget är starkt motiverade i sak och förtjänstfulla från teknisk synpunkt. Motsvarande uppfattning kommer till uttryck i *psykiatriska nämndens* remissvar. Nämnden förklarar sig dock ha en avvikande mening om vissa av utredningens ställningstaganden eller känna tveksamhet inför dem. Nämnden pekar på att ersättning enligt förslaget kan tänkas bli lägre än enligt skadeståndslagen. Ersättningsyrkande kan därför komma att för ett och samma fall resas på två vägar, nämligen dels enligt den föreslagna lagen dels enligt skadeståndslagen. Visserligen riskerar det allmänna inte att ersättningen blir dubblerad. Nämnden befarar emellertid att förhållandet kommer att ge upphov till en hel del komplikationer. Främsta invändningen mot den beskrivna situationen är emellertid att proceduren för den enskilde individen ter sig onödigt invecklad. Nämnden erinrar om att det i betänkandet talas om samordning av anspråk enligt å ena sidan den nya lagen och å andra sidan skadeståndslagen. Sådan samordning borde enligt nämnden ha skett innan ännu skadeståndslagen blivit lag. Fördelen med att göra den nya lagens regler exklusivt tillämpliga i fråga om anspråk på ersättning för sådana obefogade frihetsinskränkningar som går in under lagen anser psykiatriska nämnden så stor att nämnden vill föreslå sådan ändring av skadeståndslagen som möjliggör detta.

Kriminalvårdsnämnden anser att förslaget bör göras till föremål för ytterligare överväganden i fråga om konsekvenserna i olika situationer av de principer lagtexten uttrycker. Det är önskvärt att en mera pregnant lagtext utarbetas som är mera ägnad att lösa i praktiken uppkommande tillämpningsfrågor. Särskilt bör noggrannare anges vilka former av frihetsinskränkningar som kan medföra ersättning och i vilken utsträckning beslut under pågående verkställighet bör kunna utlösa ersättningsrätten. Vidare bör en genomgång ske av förslaget konsekvenser vid genomförande av de förslag som lagts fram av kriminalvårdsberedningen och i proposition (1972: 146) angående avräkning för häktningstid m. m.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att förslaget innebär ett teoretiskt intressant försök att sammanföra bestämmelserna om ersättning för olika slag av frihetsinskränkningar och grunda dessa på en enhetlig princip. Hovrätten finner emellertid att denna princip blir så in-

vecklad och svårtolkad att förslaget av praktiska skäl inte bör genomföras. Enligt hovrättens mening bör i stället judiciella och administrativa frihetsinskränkningar behandlas var för sig vid en modernisering av ersättningsreglerna. Hovrätten anser att reglerna i det förra fallet bör anknyta till de nyttillkomna bestämmelserna i rättegångsbalken om ersättning för rättegångskostnad då den tilltalade frikänns. För det senare fallet ligger det enligt hovrätten närmast till hands att komplettera skadeståndslagen med ett stadgande som medger att ersättning, oberoende av fel eller försummelse, utgår då frihetsberövande varit ogrundat. Hovrätten utvecklar sin ståndpunkt närmare på sätt framgår av följande redogörelse.

Hovrätten framhåller att betänkandet innehåller en synnerligen grundlig och detaljerad genomgång av ämnet. Förslaget tar, i nära anslutning till utredningens direktiv, sikte på att åstadkomma en enhetlig reglering av ersättningsrätten vid olika slag av frihetsinskränkningar och att därvid noga tillse att bestämmelserna inte uppvisar några luckor och att motiven beaktar alla upptänkliga fall. Trots de förtjänster som förslaget obestriddligen har från dessa synpunkter undgår man enligt hovrättens mening inte att vid granskningen ställa sig tveksam till det ändamålsenliga i att söka skapa enhetliga ersättningsregler för judiciella och administrativa frihetsinskränkningar. Förslaget har härigenom blivit synnerligen svårtillgängligt. Hovrätten befarar att det också i praktiken kommer att visa sig svårt att tillämpa bestämmelserna och att — något som är det viktigaste — ersättningsrätten till följd av reglernas formella karaktär inte kommer att tillgodose de mest behjärtansvärda fallen.

Hovrätten anser att det i huvudsak inte är något att invända mot utredningens resonemang i den del förslaget utgår från att rätten till ersättning inte bör baseras på en efterhandsprövning av myndighetsbeslutets riktighet utan att ersättningen i stället bör grundas på att beslutet har blivit rättat i stadgad ordning. Hovrätten framhåller att det, såsom anfördes i propositionen angående skadeståndslagen, är mest förenligt med principerna för vår rättegångsordning och med förvaltningsrättsliga grundsatser att lägre instansers avgörande i första hand skall prövas i den ordning som anvisas genom reglerna om fullföljdsförfarandet. Dessa grundsatser bör inte få sättas ur spel genom att överprövning i vidsträckt omfattning i stället sker på en omväg i form av en judiciell eller administrativ prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna. Hovrätten pekar på att dessa synpunkter tillgodoses i skadeståndslagen genom en passivitetsregel, vilken dock inte är absolut utan medger ett bedömande om det funnits giltig anledning att underlåta fullföljd. I sistnämnda hänseende bör enligt hovrätten särskilt beaktas att passivitetsregeln inte utesluter skadestånd, när ett överklagande skulle vara ändamålslost i den meningen att det inte kan hindra eller minska det felaktiga avgörandets skadeverkningar. Det nu föreliggande förslaget skiljer sig emellertid från den i skadeståndslagen antagna lösningen genom att fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel är den enda vägen att skapa underlag för ett ersättningsbeslut. Passivitetsprincipen skulle, med andra ord, på detta område vara absolut. I skadeståndslagen har man inte velat gå så långt därför att själva ersättningsrätten därigenom skulle bli inskränkt på ett sätt som inte är förenligt med de bärande tankegångarna i den lagstiftning som föreslogs. Hovrätten anser att utredningen inte har lämnat någon egent-

lig förklaring till varför passivitetsregeln på detta område bör ges ett strängare innehåll än i skadeståndslagen. Risken finns att man därigenom i behjärtansvärda fall utestänger den skadelidande från att få ersättning. Atminstone när det gäller administrativa frihetsberövanden bör det enligt hovrättens mening finnas någon möjlighet kvar att beakta i objektiv mening giltig anledning att icke fullfölja talan. Då oriktigheten i ett frihetsberövande upptäcks först vid en senare tidpunkt, t. ex. då graden av psykisk utvecklingsstörning i belysning av individens senare utveckling måste antagas ha blivit felaktigt bedömd, kan det vidare anses betungande att det för att nå fram till ett ersättningsbeslut skall fordras två förfaranden, ett resningsärende och ett ersättningsärende.

Det egentliga skälet till att utredningen på denna punkt vill skärpa passivitetsregeln synes enligt hovrätten vara en önskan att, i enlighet med direktiven, koppla samman judiciella och administrativa frihetsinskränkningar i ett enhetligt ersättningsystem. Hovrätten frågar sig om det är ett så viktigt skäl och framhåller att det i varje fall inte är övertygande. Skillnaden ligger inte däri att själva frihetsberövandet till sin karaktär skulle vara olika i de båda fallen. Skillnaden beror på de olika processreglerna.

Om man såsom i förslaget utgår från att domstol som prövar fråga om ersättning inte äger direkt ta ställning till det frihetsinskränkande beslutets oriktighet utan har att i detta hänseende grunda sitt ställningstagande på en överprövning och ändring av beslutet genom annat organ, uppkommer enligt hovrätten ett behov att kunna fastställa att överprövningen har avsett samma situation som det ursprungliga beslutet. Därav framtvings en noggrann fixering av det bedömningsunderlag som måste ligga till grund för det senare beslutet för att detta skall kunna medföra rätt till ersättning. Hovrätten anser att förslaget i denna del är synnerligen invecklat, detaljrikt motiverat och svårtillgängligt. Man måste enligt hovrätten fråga sig om inte förslaget i denna del genom sin formella uppläggning kan leda till att ersättning måste vägras även i fall då sådan ter sig högst berättigad. Reglerna om behörighet att meddela beslut i olika fall, om rätten att överklaga, om fullföljdsbegränsningar och om möjligheterna att använda extraordinära rättsmedel har fått sin utformning av helt andra hänsyn än dem som har med ersättningsrätten att göra. Inom domstolsprocessen skulle måhända problemen inte bli så stora, då det gäller att tillämpa den föreslagna principen för ersättningsrätt. Processen utgår där från en i stämningsansökningen angiven gärningsbeskrivning. Inskränkning eller ändring av talan och framställda ändringsyrkanden vid fullföljd finns klart redovisade. Domstolarna har sedan gammalt brukat motivera sina avgöranden och man bör åtminstone som regel kunna utläsa därav vilka omständigheter de grundats på. Enligt hovrätten kan man i dessa hänseenden inte vänta sig att administrativa beslut regelmässigt skapar underlag för en jämförelse om två, vid olika tillfällen fattade beslut väsentligen grundats på samma omständigheter. Domstol som har att ta ställning till ett ersättningsyrkande kan komma att ställas inför oöverstigligen svårigheter, därför att materialet är otillräckligt för en sådan jämförande bedömning som förslagets huvudprincip kräver. Domstolen måste utgå från besluts-motiveringar, som ofta är knapphändiga och ej sällan ofullständiga. Reglerna för protokollföring och aktbildning hos förvaltningsmyndigheterna är inte lika utförliga som vid domstolarna. Det är inte säkert att domstolen kommer att finna de behövliga kompletteringarna i detta

material. Hovrätten påpekar att de brister i materialet som den ersättningsprövande domstolen sålunda kan ställas inför enligt förslaget tydligen kommer att gå ut över den ersättningsökande. Detta gäller också i det fallet att denne är i stånd att visa att det ursprungliga beslutet är felaktigt. Det får domstolen enligt förslaget inte ta ställning till. Enligt hovrätten torde även den situationen lätt kunna inträffa att myndighet som fattar det senare beslutet inte bestämt anger om detta är grundat på samma omständigheter som förelåg vid tiden för det tidigare beslutet utan glider undan denna frågeställning genom att konstatera att det i varje fall finns så många nytillkomna omständigheter som gör frihetsberövandet omotiverat att detta bör upphävas. Hovrätten påpekar att så snart beslutsmotiveringen på detta sätt är blandad och vissa nytillkomna omständigheter ingår däri, den ersättningsökande tydligen är utesluten från ersättning, hur galet det ursprungliga beslutet än ter sig.

Hovrätten framhåller att det också visar sig att den principiella uppläggningsen av förslaget inte kan helt genomföras. Undantag har måst föreskrivas för fall då någon intagits på anstalt enligt social vårdlagstiftning och i stället för att överklaga ett enligt hans mening oriktigt intagningsbeslut begär utskrivning. I dessa fall medger förslaget sålunda en direkt prövning av frågan om tillräcklig grund för intagningsbeslutet saknades och en därpå grundad ersättningsrätt. Nödvändigheten att göra detta undantag försvagar enligt hovrätten väsentligt bärligheten i de argument som anförs för huvudförslaget. Man undgår inte att fråga sig, om det inte finns fler fall då det inte rimligen kan läggas den som har varit utsatt för frihetsberövandet till last att han inte har överklagat beslutet.

Hovrätten anser att förslaget, även om det kan betecknas som en teoretiskt elegant lösning, av praktiska skäl inte bör genomföras. Man bör i första hand skrinlägga tanken på gemensamma ersättningsregler för judiciella och administrativa frihetsinskränkningar och i stället behandla dessa frågor var för sig. Den principiella uppläggningsen av förslaget har främst bestämts av dess förhållande till den nya skadeståndslagstiftningen. Meningen sägs vara att åstadkomma en förbättring av den skadelidandes rättsliga situation vid vissa speciella fall av oriktiga myndighetsbeslut. Hovrätten framhåller att det i och för sig naturligtvis är riktigt att det finns ett samband med skadeståndsreglerna och att, i den mån man inte önskar ge ersättningsrätten en vidare omfattning än vad som följer av dessa, särbestämmelser är obehövliga. Enligt hovrätten har i betänkandet inte alls observerats att det också, i fråga om judiciella frihetsinskränkningar, finns ett samband med RB:s bestämmelser om rättegångskostnad. I 31 kap. 2 § RB finns bestämmelser enligt vilka tilltalad som frikänns kan få ersättning av allmänna medel. Lagrummet får den 1 juli 1973 ny lydelse i samband med tillkomsten av rättshjälpslagen. Den nya principen är att den som frikänns skall hållas i görligaste mån skadeslös för kostnad som har varit nödvändig för att tillvarata hans rätt. I detta sammanhang har ställning dock inte tagits till andra kostnader än vissa uppräknade, rent processuella utgifter. I propositionen (prop. 1972: 4 s. 269—270) anförs att frågan om kostnad för förlorad arbetsförtjänst eller för annan skada med anledning av rättegången hänger intimt samman med frågan om omfattningen av ersättningsrätten för den som har drabbats av ett oriktigt frihetsberövande.

Med hänsyn till nu angivna samband med rättegångskostnadsreglerna är det enligt hovrätten önskvärt att en översyn görs av 1945 års lag. Någon mera omfattande ändring är dock knappast behövlig. Det bör observeras att de praktiskt sett viktigaste ersättningsreglerna är de som hänför sig till häktning och andra processuella tvångsmedel. Dessa regler bör alltså liksom i gällande lag skjutas i förgrunden. Hovrätten anser att särskild lag i ämnet är behövlig, då den avser även fall då åtal inte väckts och reglerna alltså inte med fördel kan föras in i RB. I fråga om verkställighet av påföljd saknas skäl till nuvarande begränsningar. Lagen bör i princip avse samtliga fall då verkställighet skett på grund av dom som inte vunnit laga kraft eller på grund av lagakraftvunnen dom som upphävs genom särskilt rättsmedel. Liksom f. n. bör ersättningsfrågan kunna handläggas i målet.

I fråga om administrativa frihetsberövanden synes enligt hovrättens mening övervägande skäl tala för att lösa ersättningsfrågan i huvudsak enligt 1958 års förslag genom en kompletterande regel i skadeståndslagen. Hovrätten har dock inte ansett sig böra mera i detalj ingå på denna fråga.

Åtskilliga remissinstanser har framfört erinringar mot att ett beslut om frihetsinskränkning enligt förslaget betecknas som obefogat, om det upphävs eller ersätts av ett mindre strängt beslut utan att ändringen föranletts av nytillkomna omständigheter. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att man med tanke på den mera vanliga språkliga betydelsen av ordet "obefogat" skulle kunna förledas att tro att den föreslagna lagen ger utrymme för en bedömning att den beslutande myndigheten förfarit oriktigt. Så är emellertid alls inte förhållandet. Hovrätten anser det därför bättre att stryka ordet på alla ställen där det förekommer och i stället inrikta avfattningen direkt på att ange de fall då ersättning utgår.

Länsåklagaren i Stockholms län anser det också olämpligt att använda beteckningen "obefogat". Även om anmärkningen kan förefalla vara av endast formell art, kan det inte uteslutas att uttrycket kan menligt påverka tilliten till rättskipningen och de rättsvårdande organens anseende.

Bland de remissinstanser som på liknande skäl invänt mot att beteckningen "obefogat" används i lagen kan nämnas *RA, länsåklagarna i Uppsala och Norrbottens län, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, polismästaren i Stockholm* samt *SACO*.

Rikspolisstyrelsen anser att lagtexten är alltför tung och svårtillgänglig och att den bör omarbetas för att komma i bättre överensstämmelse med nutida krav på ett enkelt och lättfattligt språk. *RA* anser att en avsevärd förkortning och förenkling bör åstadkommas. Han framhåller att förslaget i flera hänseenden erbjuder tolkningssvårigheter som kan undvikas genom ett enklare framställningssätt.

2 Lagstiftningens tillämpningsområde

Förslaget att ersättningsreglerna skall omfatta också administrativa frihetsinskränkningar som inte är enbart av förberedande natur tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Till dem som uttalar sig positivt om förslaget i denna del hör *JK, överåklagarna i Stockholm och Göteborg, socialstyrelsen, psykiatriska*

nämnden, länsstyrelserna i Uppsala, Malmöhus, Värmlands och Norrbottens län, Göteborgs kommunstyrelse, Malmö socialvårdsstyrelse, socialförvaltningen i Helsingborg och landstingsförbundet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge ställer sig — såsom framgår av den föregående redogörelsen — avvisande till att judiciella och administrativa frihetsinskränkningar skall behandlas enhetligt vid en modernisering av ersättningsreglerna. Betänkligheter mot att administrativa frihetsberövanden skall omfattas av ersättningsreglerna kommer till uttryck också i yttrandena från *RA, rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms och Göteborgs och Bohus län, Kommunförbundet* samt *SR*.

JK anför att det är önskvärt att en särlagstiftning för frihetsinskränkningar, såvitt möjligt, upptar en enhetlig reglering för alla olika beslutstyper av frihetsinskränkning inom domstolsväsendet och inom förvaltningen. Samordningen med skadeståndslagen bör ägnas särskild uppmärksamhet. Om inte särskilda skäl föranleder till annat, anser *JK* det naturligt att skadeståndslagens principer blir i tillämplig omfattning normgivande för de särskilda ersättningssystem som här föreslås.

Socialstyrelsen uttalar sin tillfredsställelse över att frågor om ersättning för såväl judiciella som administrativa frihetsinskränkningar föreslås få en sammanfattande laglig reglering. Denna uppfattning delas av *ÖB*, som anser att en begränsning till enbart judiciella avgöranden om frihetsinskränkningar och inskränkningar i den enskildes rörelsefrihet skulle kunna skapa gränsdragningsproblem. Att även inbegripa administrativa avgöranden är enligt *ÖB* särskilt påkallat med hänsyn till den administrativa processens partsförhållanden mellan enskild och myndighet med dess representanter. Enligt *länsstyrelsen i Värmlands län* kan antalet ersättningsfall antas bli relativt få. Länsstyrelsen anser det trots detta angeläget att en person som genom myndighets åtgärd utsatts för obefogad frihetsinskränkning hålls skadeslös härför.

RA framhåller att administrativa frihetsinskränkningar ofta kan vara ingripande och att det är principiellt tilltalande med en enhetlig reglering av det allmännas ersättningsskyldighet vid olika ingrepp i den personliga friheten. De administrativa frihetsinskränkningarna föranleds emellertid av ett vårdbehov hos den mot vilken ingripandet riktas. De skiljer sig alltså på en väsentlig punkt från de straffrättsliga, där vårdsynpunkter i vart fall inte är lika framträdande. Enligt *RA* kan det ifrågasättas om ett ingripande som föranletts av rena vårdsynpunkter bör föranleda ersättning i andra fall än då dessa synpunkter inte tillgodosetts genom frihetsinskränkningen. En person, som är i behov av ett omhändertagande och därför i administrativ väg berövas friheten, bör enligt *RA:s* mening inte kunna göra anspråk på ersättning — i vart fall inte full ersättning — om ingripandet ersätts med ett lindrigare. Frågan vad som utgör den lämpligaste vårdformen kan vara synnerligen svår att avgöra. I det skisserade exemplet har vårdbehov konstaterats men uppfattningen om formen har skiftat. Motsvarande resonemang torde inte kunna anföras när det gäller straffrättsliga tvångsmedel. Upphävs t.ex. ett häktningsbeslut efter överklagande torde detta i de praktiskt viktiga fallen ha sin grund i att tillräckligt stark misstanke om brott inte föreligger eller också att häktningsskäl saknas. Fall kan naturligtvis tänkas förekomma där en administrativ frihetsinskränkning framstår som så felaktig att ersättning bör utgå. I dessa situationer torde det dock röra sig om fel eller försummelse vid beslutets fattande och ersättning kan då utgå enligt skadeståndslagen. *RA* anser också

att behovet av att föra in administrativa frihetsinskränkningar är försvinnande litet. För ersättning krävs att det första beslutet hävs utan att några nya omständigheter tillkommit. I fråga om ingrepp som föranletts av vårdbehov är sådana situationer att hänföra till undantagen. Sålunda lär det ofta förhålla sig så att vårdbehovet ändrats. RA förordar under hänvisning till det anförda att frågan om ersättning för administrativa frihetsinskränkningar ytterligare utreds.

Rikspolisstyrelsen är tveksam till förslaget att ersättningsreglerna skall utsträckas till att omfatta även administrativa frihetsinskränkningar — även de med inskränkningar i ersättningsrätten som gjorts i förslaget. Styrelsen delar inte utredningens uppfattning att skillnaden mellan administrativa och judiciella frihetsinskränkningar mer gäller en gradskillnad än en artskillnad. Syftet med de administrativa frihetsberövandena är att bereda vård åt — och inte att straffa — vederbörande. Ett sådant frihetsberövande har därför i allmänhet inte någon vanärande effekt. Styrelsen pekar vidare på att utrymmet för diskretionär prövning naturligen är betydligt större vid bedömningen av en vårdfråga än vid ett judiciellt avgörande. Denna uppfattning torde bestyrkas av att en förutsättning för ersättning i vårdfallen är att den ersättningsbeviljande myndigheten funnit att beslutet om intagning eller kvarhållande är oriktigt. Detta är en avvikelse från förslagets principiella uppläggning. Enligt styrelsens uppfattning måste det bli en mycket svår uppgift att bedöma om rekvisiten för ersättning är uppfyllda i dessa fall. Styrelsen erinrar i detta sammanhang om att psykiatrisk expertis inte sällan är ocnse vid bedömningen av psykiska sjukdomstillstånd. Med hänsyn till det anförda torde antalet fall som kan bli föremål för ersättning bli ringa och styrelsen ifrågasätter om inte dessa fall är så flagranta, att ersättning för frihetsberövandet kan erhållas enligt reglerna i skadeståndslagen.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det i fråga om det judiciella området knappast torde föreligga någon svårighet att mot bakgrund av erfarenheterna av 1945 års lag och de förhållandevis få arterna av frihetsinskränkningar överblicka konsekvenserna av den föreslagna nya lagstiftningen. Enligt länsstyrelsens mening blir däremot konsekvenserna mera svårbedömbara på det administrativa området med dess rika flora av frihetsinskränkningar och det stora antalet sinsemellan olikartade författningar. Länsstyrelsen, som i första hand beaktar de administrativa frihetsinskränkningar, som ligger inom dess och länsrättens tillämpningsområde, biträder i och för sig uppfattningen att administrativa frihetsinskränkningar, som varit i lagens mening obefogade, bör kunna medföra ersättningsrätt. Enligt länsstyrelsens mening är det emellertid tveksamt om utredningen ger tillräckligt underlag för beslut om en lagstiftning av förevarande slag.

Länsstyrelsen framhåller att vårdsynpunkterna framträder med väsentligt större skärpa i fråga om de administrativa frihetsinskränkningarna än på det judiciella området. Endast i ett fåtal fall har omsorgen om utomstående intressen fått väga över. I dessa sistnämnda fall (exempelvis utvisning, straffuppskov, omhändertagande av vissa farliga alkoholister) är likheten med de judiciella ingreppen visserligen stor, men vårdaspekten finns ändå mer eller mindre stark i bakgrunden.

Länsstyrelsen understryker att utmärkande för tillämpningen av vårdlagarna — t. ex. nykterhetsvårds- och barnvårdslagarna — numera är att man i det längsta försöker tillämpa hjälp- och stödåtgärder

och griper till tvångsåtgärder endast som en yttersta utväg. Att de icke frihetsberövande åtgärderna skall ha företräde är också angivet i lagarna så till vida att för tvångsingripande förutsätts att hjälpåtgärder antingen skall redan ha prövats utan framgång eller också bedöms vara gagnlösa. Den moderna synen på socialarbete medför emellertid att myndigheterna gärna vill se mer optimistiskt på hjälpåtgärdernas effekt än vad en realistisk prognos ger stöd för. Enligt länsstyrelsen urakflåts därför inte sällan sådant ingripande på grund av en mer eller mindre välgrundad förhoppning att ett ytterligare försök med hjälpåtgärder bör prövas innan tvång används. Detta gäller även om de från rätts-säkerhetssynpunkt uppställda kraven för tvångsmässig vård objektivt sett kan anses uppfyllda.

Enligt länsstyrelsen säger det sig självt att över- och underordnade myndigheter med denna syn på tvångsingripande lätt kan stanna i olika bedömningar, och det framstår som i hög grad tveksamt om ett omhändertagandebeslut, som upphävs av högre myndighet, i sådana fall skall såsom obefogat grunda ersättningsrätt. Särskilt tveksamt synes det länsstyrelsen vara att knyta ersättningsrätt till vissa former av provisoriskt omhändertagande. Som exempel anför länsstyrelsen att en omhändertagen, misstänkt farlig alkoholist kanske inte kan visas ha uppträtt så att faktisk farlighet har styrkts. Omhändertagandebeslutet blir måhända då hävt, men den omhändertagne har under den tid frihetsberövat varit inte sällan fått viss vård och behandling, som fått honom i bättre skick än då han greps. Ett barn, som omhändertagits enligt 30 § barnavårdslagen för utredning, kanske får återvända hem sedan omständigheterna visats inte vara sådana som sägs i 25 § samma lag. Men i omhändertagandets natur ligger en ovisshet, som accepterats av lagstiftningen i den unges eget intresse. Länsstyrelsen anser att det skulle vara olyckligt, om de föreslagna ersättningsreglerna skulle verka återhållande på barnavårdsnämndernas ingripande för utredning.

Utredningen har valt att utarbeta en schablonregel, där endast ett fåtal uppräknade fall är undantagna från ersättning. Enligt länsstyrelsens mening kan det med stöd av vad som har anförts ifrågasättas, om inte undantagen bort vara fler eller om inte i vart fall en allmän jämningsregel bort föreslås. Länsstyrelsen är närmast böjd att förorda det senare alternativet. Enligt länsstyrelsen synes behov sålunda föreligga av en regel av innehåll att rätt till ersättning inte skall föreligga i det fall att omhändertagandet varit av betydelse för att närmare utröna någons behov av vård samt åtgärden med hänsyn till omständigheterna varit försvarlig. För detta talar också i hög grad svårigheten, att speciellt inom vårdsektorn, klart definiera begreppet frihetsinskränkning.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län pekar på att ersättningsrätt enligt förslaget i regel utlöses av att beslutet om frihetsinskränkning blivit på visst sätt ersatt av ett nytt beslut av annat innehåll. Den ersättningsbeviljande myndigheten befrias därvid från att ta ställning till om ingripandet varit felaktigt eller ej. För att ersättningsrätt skall kunna utlösas av ett nytt beslut bör emellertid enligt länsstyrelsens mening fordras att det nya beslutet övervägande är grundat på annat än skönmässiga kriterier. Beslut som typiskt sett i väsentlig mån grundar sig på skönmässig bedömning kan enligt länsstyrelsen inte anses vara av den objektiva natur att de ägnar sig som underlag för slutsatsen att ifrågavarande ingripande varit obefogat. De bör då ej heller vara ersättningsgrundande. Som framhållits i betänkandet (SOU 1958: 43) Ska-

destånd i offentlig verksamhet (s. 74) är utrymmet för myndigheternas skönsmässiga prövning i regel betydande i fråga om administrativa frihetsinskränkningar. Länsstyrelsen framhåller att detta givetvis också gäller beslut i stadgad ordning om upphävande eller ändring i beslut om frihetsinskränkning. Föremål för bedömningen är i dessa fall ofta vederbörandes allmänna livsföring och sociala situation. Det ligger enligt länsstyrelsen i sakens natur att denna bedömning lätt kan utfalla olika beroende på divergerande värderingar. Härtill kommer att det i regel är behovet av vård, som kommer i blickpunkten. Vårdsituationen kan emellertid ofta bli förändrad under ett ärendes handläggning. Ersättningsrätt får antas i stor utsträckning komma att uteslutas på denna grund. Det nu sagda gäller enligt länsstyrelsen särskilt frihetsinskränkningar inom sociallagstiftningen. Länsstyrelsen anser att det i första hand bör övervägas att dessa frihetsinskränkningar utesluts från förslagets tillämpningsområde.

Emellertid ifrågasätter länsstyrelsen om inte de administrativa frihetsinskränkningarna utan olägenhet generellt skulle kunna uteslutas från förslaget. Härvidlag bör beaktas att administrativa frihetsinskränkningar kan föranleda ersättning enligt skadeståndslagen. Man kan enligt länsstyrelsen inte heller bortse från att frekvensen av klara misstag i fråga om administrativa frihetsinskränkningar mot bakgrund av i betänkandet redovisad statistik över ändringsfrekvens får bedömas som utomordentligt låg. Varje prognos i fråga om ökad frekvens av överklaganden och därmed ökad ändringsfrekvens torde vara osäker.

Länsstyrelsen anför att förslagets utformning synes förutsätta att bl. a. beslut om administrativa frihetsinskränkningar motiveras så utförligt som möjligt. En alltför utförlig beslutsmotivering kan emellertid i många fall äventyra resultatet av den vård den administrativa frihetsinskränkningen syftar till samt stå i strid med önskemålet om fortsatt sekretesskydd beträffande processmaterial. Eftersom beslut om administrativa frihetsinskränkningar av bl. a. angivna skäl i betydande utsträckning måste vara kortfattade, torde svårigheterna att fastställa om ett nytt besluts ändrade innehåll väsentligen varit grundat på omständigheter, som förelåg vid det tidigare beslutet, ha underskattats. Länsstyrelsen framhåller att dessa svårigheter ofta torde leda till att ersättningsrätt inte kan konstateras föreligga.

Enligt länsstyrelsens uppfattning är det väsentliga skillnader mellan judiciella och administrativa frihetsberövanden. Vid de förstnämnda är det fråga om en samhällets reaktion mot ett av den enskilde förövat brott. De frihetsinskränkningar som vidtas är ett led i den förberedande utredningen (häkte, reseförbud etc.) eller ett slutligt ådömt straff. Blir sådana frihetsinskränkningar upphävda eller straff nedsatta, har man därigenom ett objektiva kriterium för att de vidtagna åtgärderna, såvitt utredningen utvisar, varit felaktiga och att ersättning härför bör utgå. Fallet är helt annorlunda vid de administrativa frihetsberövandena, som vidtas av samhället, inte för att straffa utan för att hjälpa den enskilde i en för honom besvärlig och många gånger övermäktig situation. Vid den överprövning som sker i underställnings- eller besvärsmål beaktas inte bara situationen vid tiden för det första beslutet om frihetsberövande utan även den enskildes aktuella vårdsituation vid det senare prövningstillfället. Många gånger har förbättringar inträffat tack vare den insatta vården, så att något fortsatt frihetsberövande ej är erforderligt.

Dessa skillnader mellan judiciella och administrativa frihetsinskränkningar är enligt länsstyrelsens mening av sådan art, att man inte kan behandla dem helt likartat i nu förevarande hänseenden. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör den nya lagens huvudbestämmelser helt reserveras för de judiciella frihetsinskränkningarna. Därest rätt till ersättning, utöver vad som gäller enligt skadeståndslagen, anses böra finnas även vid administrativa frihetsinskränkningar, bör bestämmelser härom införas i en eller flera särskilda paragrafer. Här bör då klart anges vilka frihetsinskränkningar som avses, vilka objektiva förutsättningar som bör gälla för rätt till ersättning samt i vad mån förbättring av den enskildes vårdssituation skall inverka i ersättningshänseende. Utskrivning från viss vårdanstalt bör enligt länsstyrelsens mening inte godtas som en förutsättning för ersättning, då man i dessa fall helt saknar det objektiva moment som överprövning i högre instans innebär.

Kommunförbundet erinrar om att utredningen inte funnit den omständigheten att utrymmet för diskretionär prövning är större vid beslut om administrativa frihetsinskränkningar än vid judiciella vara något principiellt skäl för att låta de administrativa frihetsinskränkningarna falla utanför lagstiftningen. Tvärtom kan enligt utredningen behov av generösare ersättningsregler vara särskilt framträdande när prövningen varit bestämd i lämplighetsöverbäganden. Förbundet anser det tveksamt om utredningens argumentation på den punkten är riktig och ifrågasätter om det inte ligger närmare till hands att komma till motsatt uppfattning. Sedan beslutsorganet i första instans, exempelvis barnavårdsnämnden, konstaterat att lagliga förutsättningar föreligger för ett ingripande blir frågan om valet av vård- och behandlingsform närmast en lämplighetsfråga. Vilken vårdform är den från vård- och behandlingssynpunkt mest adekvata — förebyggande åtgärder, exempelvis i form av övervakning, eller omhändertagande för samhällsvård med placering i enskilt hem? Förbundet påpekar att situationen inte sällan är sådan att båda vårdformerna kan bedömas som adekvata. Vilken vårdform som väljs kan bli beroende på den prognostisering som görs av nämnden, på tillgängliga vård- och behandlingsresursers kapacitet, etc. Nämnden väljer då kanske omhändertagandeformen. Att sedan länsrätten vid sin bedömning av den underåriges behov av vård kommer till den uppfattningen att övervakning är den mest adekvata åtgärden behöver givetvis inte innebära att barnavårdsnämndens åtgärd därför var oriktig eller obefogad. Att man kan ha olika uppfattningar om lämpligheten av den ena och den andra vårdformen är uppenbart. Enligt förbundet är det därför mycket tveksamt om man generellt skall utgå ifrån att en ändring av första beslutsorganets beslut till ett lindrigare ingripande innebär att det förstnämnda beslutet är obefogad, så snart besluten vilar på väsentligen samma grunder, och att ersättning för obefogad frihetsinskränkning därför skall utgå. Förbundet framhåller att bedömningen av huruvida det nya beslutet väsentligen är grundat på samma omständigheter som förelåg vid tiden för det gamla i många fall av administrativa ingripanden torde bli osäker. Att konstatera att en ny omständighet tillkommit torde väl vanligen inte möta svårigheter, men att avgöra vilken vikt som lagts vid denna omständighet vid det nya beslutets fattande torde ofta ställa sig svårt. Enligt förbundet synes dessutom en viss risk föreligga för att en barnavårdsnämnd som har att välja mellan frihetsinskränkning och öppen vård låter sig påverkas

av faktorer som ej bör ingå i bedömningen, när det gäller att tillvarata barnets intresse.

Utredningen synes enligt förbundets mening inte heller ha tillräckligt uppmärksammat att administrativa frihetsinskränkningar kan avse mycket olika situationer. Vid omhändertagande för samhällsvård av exempelvis ett spädbarn på grund av barnmisshandel kan barnet berövas friheten eller bli underkastat annan inskränkning i sin rörelsefrihet (exempelvis placeras i fosterhem). Åtgärden är närmast att bedöma som ett ingrepp i föräldrarätten. Den eventuella skada, exempelvis i form av lidande, som kan bli en följd av ett obefogat ingripande drabbar närmast barnets föräldrar. Ersättning torde emellertid inte kunna utgå, såvida inte skadeståndslagen blir tillämplig. Utredningsförslaget synes nämligen inte öppna ersättningsmöjligheter för annan än den som varit direkt föremål för obefogade frihetsinskränkningar. Enligt förbundet synes det med den föreslagna utformningen av bestämmelserna vara risk för att dessa i rättstillämpningen dels kan bli mycket svårtolkade och dels att de i vissa situationer kan komma att framstå som stötande. Den föreslagna lagstiftningen torde emellertid — genom att den omfattar de s. k. förberedande frihetsinskränkningarna — komma att beröra kommunernas verksamhet i ganska begränsad omfattning. Det torde närmast bli fråga om beslut enligt barnavårdslagen (25 och 29 §§) med placering i enskilt hem. Omplacering i ungdomsvårdsskola beslutar socialstyrelsen. Vidare torde kunna komma i fråga beslut av barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd om vissa föreskrifter för den enskilde. Med hänsyn till den knapphändiga behandlingen i betänkandet är det svårt att bedöma i vilken omfattning beslut om föreskrifter kan komma att bedömas som frihetsinskränkande beslut.

Enligt kommunförbundets mening bör frågan huruvida de föreslagna ersättningsreglerna skall tillämpas jämväl på administrativa frihetsinskränkningar övervägas ytterligare. Förbundet framhåller att det sålunda kan vara anledning att avvakta den pågående översyn av socialvårdslagstiftningen som företas av socialutredningen. Utredningen har nämligen att överväga såväl det materiella innehållet i de sociala vårdlagarna som procedurfrågor i samband med administrativa ingripanden enligt nämnda lagstiftning.

TCO framhåller att det vid beslut om t. ex. sluten psykiatrisk vård, intagning på ungdomsvårdsskola eller tvångsintagning av alkoholmissbrukare ofta föreligger speciella och många gånger komplicerade förhållanden. Enligt förbundet kan detta — med hänsyn till risken för ersättningskyldighet — tänkas medföra att utredare och beslutsfattare i vissa fall kanske hellre avstår från än företar ett från såväl den enskildes som samhällets synpunkt välbehövligt ingripande. TCO vill understryka att ett genomförande av lagförslaget givetvis inte får medföra att praxis vid ingripanden ändras med hänsyn till den risk som finns för att ett beslut om ingripande snare ändras såsom obefogat och krav på ersättning därmed kan riktas mot statsverket. Motsvarande uppfattning har *sociala centralnämnden i Uddevalla*.

SR framhåller att frihetsinskränkningar på judiciella grunder i betydande grad vilar på tillämpning av den s. k. legalitetsprincipen. Ingripanden mot den enskilde måste enligt denna princip ha direkt lagstöd. Rekvisiten för sådana ingripanden är förhållandevis klart angivna. Däremot synes förhållandet inom området för administrativa frihetsberövanden och andra i administrativ ordning beslutade inskränk-

ningar av friheten vara något annorlunda. SR befarar att den restriktiviteten i användandet av tvångsmedel inom det administrativa området som bör föreligga kan luckras upp mot bakgrund av den beslutandes medvetande om att den som blivit föremål för obefogat ingripande är tillförsäkrad ersättning för detta enligt lag. SR vill därför starkt betona, att möjligheten till sådan ersättning inte får komma att påverka praxis i riktning från restriktiv tolkning och tillämpning av bestämmelserna om inskränkningar i den personliga friheten.

3 Uppläggningsreglerna av ersättningsreglerna

I flera remissvar diskuteras frågan huruvida en särslagstiftning bör utformas efter mönster av 1958 års förslag, om den bör bygga på de principer som ligger till grund för 1945 års lag eller om något annat system bör komma till användning.

JK erinrar om att utredningen efter ingående diskussion kommer fram till att 1958 års förslag inte innebär någon avgörande förbättring för den skadelidande jämfört med de regler som upptagits i skadeståndslagen. Även om osäkerhet alltid kan råda om den rätta tolkningen av en generell bestämmelse av den typ som upptagits i 9 § första stycket i 1958 års förslag, anser JK det dock vara tämligen klart att 1958 års förslag innefattar en väsentlig ökning av ersättningsmöjligheterna, jämfört med skadeståndslagen. Från synpunkten av ett förbättrat ersättningsskydd finns det enligt JK:s mening inte anledning att avvisa en lösning i enlighet med principerna i 1958 års förslag. Å andra sidan innebär nämnda förslag en principlösning som enligt JK står mindre väl i överensstämmelse med skadeståndslagens regelsystem. JK syftar härvid på den s. k. passivitetsregeln i 3 kap. 4 §, enligt vilken ersättning ej utgår, om den som lidit skada genom felaktigt beslut vid myndighetsutövning har utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, ävensom bestämmelsen i 3 kap. 7 § om att talan om ersättning ej får föras med anledning av beslut av vissa instanser, bl. a. högsta domstolen och regeringsrätten, om inte beslutet upphävts eller ändrats. JK påpekar att det har ansetts mest förenligt med principerna för rättegångsordningen och med förvaltningsrättsliga regler och grundsatser, att lägre instansers avgöranden skall prövas endast eller i första hand i den ordning som anvisas genom reglerna om fullföljdsförfarandet. Överprövning skall ej äga rum i form av en judiciell eller administrativ prövning av skadeståndsanspråk mot det allmänna. JK framhåller att skadeståndsprövningen enligt skadeståndslagen med beaktande av dessa synpunkter har utformats att utgöra en i princip kompletterande prövning till överprövningen genom ordinära och extraordinära rättsmedel.

JK finner för sin del avgörande skäl tala för att i överensstämmelse med grundtanken i skadeståndslagen utforma ersättningssystemet i den nya lagstiftningen om frihetsinskränkningar i huvudsak så att någon prövning ej behöver ske i ersättningsärendet av det påtalade beslutets riktighet. JK framhåller att man därigenom — såsom utredningen påpekat — undgår den både principiella och praktiska olägenhet som ligger i att riktigheten av ett beslut blir föremål för två prövningar i olika rättslig ordning. Fråga är dock om denna princip kan genomföras undantagslöst. JK pekar på att utredningsmannen själv har funnit sig behöva göra undantag blott när det gäller utskrivningsfallen.

Psykiatriska nämnden tar också avstånd från en lösning som innebär att ersättningsskyldigheten skulle utlösas av en efterhandsprövning av myndighetsbeslutets riktighet och accepterar den föreslagna principen att ett ändringsbeslut, genom vilket en meddelad frihetsinskränkning undanröjts eller mildrats, kan utlösa ersättning. Enligt nämnden bör det dock inte fördöljas att den praktiska tillämpningen av principen kommer att bli besvärlig att hantera, ej minst inom de vårdområden som psykiatriska nämnden har att syssla med.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser det tveksamt om regleringen av ersättningsrätten bör utformas i enlighet med förslaget eller i ungefärlig överensstämmelse med 1958 års förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet. Enligt länsstyrelsen har den föreslagna regleringen vissa svagheter. En svaghet ligger i att bestämmelserna om överprövning av olika beslut om frihetsinskränkning inte är enhetligt utformade, vilket kan resultera i omotiverade skillnader i möjligheten att få ut ersättning. Länsstyrelsen erinrar om att beslut om tagande i förvar enligt utlänningslagen inte är överklagbart annat än om det meddelats av förvaltningsdomstol. I stället gäller den ordningen att beslut om att hålla utlänningslag i förvar under längre tid än en månad skall underställas Kungl. Maj:t. Vidare pekar länsstyrelsen på det förhållandet att medan övervakningsnämnds beslut om vägrad villkorlig frigivning är överklagbart till kriminalvårdsnämnden, möjlighet saknas till överprövning av interneringsnämnds och ungdomsfängelsens beslut om vägrad övergång till vård utom anstalt. Härjämte råder osäkerhet om möjligheterna till överprövning med stöd av extraordinära rättsmedel beträffande beslut i administrativ ordning. Regeln att ingen saklig prövning av beslutet om frihetsinskränkning skall ske kan inte heller upprätthållas strikt. När nya omständigheter tillkommit hos överinstansen skall en prövning ske om det nya beslutet varit väsentligen grundat på samma omständigheter som förelåg vid tiden för det tidigare beslutet. Länsstyrelsen anser det svårt att vid en sådan prövning undvika ett slags saklig bedömning och erinrar i sammanhanget om den föreslagna undantagsbestämmelsen beträffande vårdfallen.

Länsstyrelsen framhåller att den föreslagna ordningen passar bäst vid judiciella ingripanden där den som ifrågasätts för åtgärder måste ha begått eller vara misstänkt för ett brott för att en frihetsinskränkning skall äga rum. Vid beslut om administrativa frihetsinskränkningar gäller det att bedöma sådana faktorer som vårdbehov och farligheten hos personer som har besvär i olika hänseenden. Enligt länsstyrelsen kan det inte anses självklart att ersättning i dessa fall automatiskt skall utgå när en överordnad instans upphäver ett beslut om en frihetsinskränkande åtgärd. Som exempel på en sådan situation anger länsstyrelsen det fallet att länsrätts beslut om tvångsintagning i vårdanstalt överklagas till kammarrätten, som med upphävande av länsrättens beslut förordnar om övervakning. 1958 års lagförslag, som för att ersättning skulle utgå krävde att det i efterhand befanns uppenbart att ingripandet var utan grund, skulle enligt länsstyrelsens mening i dessa fall leda till rimligare resultat. Länsstyrelsen anser att vissa andra av de ovan angivna nackdelarna också skulle ha undvikits med en uppläggning i enlighet med detta förslag. Vidare skulle lagens tillämpningsområde automatiskt omfatta även förberedande administrativa tvångsåtgärder, vilka enligt lagförslaget måste överklagas särskilt för att ersättning skall utgå.

Länsstyrelsen framhåller att olägenheterna med en utformning i en-

lighet med 1958 års lagförslag ligger i att det blir oklart i vilken utsträckning den nya lagen innebär en fördelaktigare reglering för den som blivit föremål för tvångsåtgärder än vad som redan gäller på grund av skadeståndslagen samt att en efterhandsprövning av beslutet om frihetsinskränkning alltid måste ske i ersättningsärendet. Länsstyrelsen anser det emellertid svårt att bedöma hur pass allvarliga dessa olägenheter är. Sålunda torde man, i motsats till vad som är fallet i skadeståndslagen, direkt kunna ange i lagtexten att i ersättningsärendet hänsyn även skall tas till faktorer som inte var kända för den myndighet som fattat beslutet om frihetsinskränkning. Den efterhandsprövning som måste ske kan enligt länsstyrelsen inte nämnvärt skilja sig från en sådan prövning som ansetts kunna genomföras beträffande mål om ersättning enligt skadeståndslagen. Länsstyrelsen förklarar sig medveten om att de förenklingar i förfarandet som den i betänkandet föreslagna ordningen innebär har stora fördelar men anser det tveksamt om dessa uppväger de olägenheter som är förknippade med förslaget.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser — som närmare framgår av den tidigare redogörelsen — att ersättningsreglerna såvitt avser judiciella frihetsinskränkningar bör anknyta till de nytillkomna bestämmelserna i RB om ersättning för rättegångskostnad. I fråga om administrativa frihetsinskränkningar anser hovrätten att det ligger närmast till hands att komplettera skadeståndslagen med ett stadgande som medger att ersättning, oberoende av fel eller försummelse, utgår då frihetsberövande varit grundat.

4 Vilken nyprövning bör kunna utlösa ersättningsskyldighet?

4.1 Ändring av beslut om slutlig frihetsinskränkning

Utredningens förslag att beslut som fattats i såväl extraordinär som ordinär väg skall kunna utlösa ersättningsskyldighet har godtagits eller lämnats utan erinran av det övervägande antalet remissinstanser.

JK förklarar sig i huvudsak inte ha något att erinra mot utredningens förslag beträffande avgränsningen av de frihetsinskränkningar och av den nyprövning som kan utlösa ersättningsskyldighet. Han vill dock väcka frågan om inte också i vissa fall myndighets hävande av eget beslut om frihetsinskränkning bör kunna grunda ersättningsanspråk. JK syftar bl. a. på det fall att en domstol finner att dess häktningsbeslut grundats på ett oriktigt antagande om något sakförhållande (som dock inte påverkar åtalsfrågan). Häktningsbeslutet hävs då omedelbart utan att frågan behöver föras till högre instans. JK anser att ersättningsrätten för sådant fall bör vara densamma som vid ändring efter överklagande.

När det gäller att bestämma de situationer som bör föranleda rätt till ersättning uppstår enligt RA ett dilemma, som är svårt att lösa på ett ur alla synpunkter tillfredsställande sätt. Skyddet mot ingrepp i friheten förutsätter en lagstiftning, som ger smidiga lösningar och inte vållar de rättstillämpande myndigheterna onödiga svårigheter. Det är dock uppenbart att det inte går att åstadkomma en lagstiftning som helt förebygger misstag vid tillämpningen. Under förutsättning att nya omständigheter inte tillkommit skall enligt förslaget beslut, som av överinstans ersätts med ett lindrigare, kunna grunda rätt till ersättning. Om däremot den instans som fattat beslutet självmant ändrar detta, utgår i princip inte någon ersättning. RA framhåller att utredningens förslag

till lösning inte är invändningsfritt och att det torde vålla rättstillämpningen åtskilliga svårigheter. Det är tydligt, anför RÅ, att åtskilliga tveksamma tolkningsproblem kan uppkomma, bl. a. när det gäller att jämföra två olika besluts svårighetsgrad. Genom att de ordinära rättsmedlen jämförs med de extraordinära har man anledning räkna med att antalet fullföljdsärenden kommer att öka. Inkonsekvenser kommer också att uppstå. Om sålunda en person häktas och sedermera fälls till ansvar för brottet skall ej ersättning utgå. Skulle han däremot ha fått bifall till ett överklagande av häktningsbeslutet, har han enligt förslaget rätt till ersättning, oaktat han sedermera fälls till ansvar för brottet. Enligt RÅ:s mening är det nödvändigt med en ytterligare översyn av ersättningssituationerna och deras inbördes förhållande. Liknande synpunkter framförs av *överåklagaren i Stockholm*.

4.2 Ändring av beslut om förberedande frihetsinskränkning

Förslaget att ersättning för förberedande administrativa frihetsinskränkningar endast skall utgå om beslutet därom överprövas och ändras diskuteras i några remissvar.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att det i och för sig kan diskuteras om inte en längre gående rätt till ersättning bör införas. Det ligger enligt länsstyrelsen i sakens natur att förberedande administrativa frihetsinskränkningar tillkommer efter summarisk prövning samt att fortsatt utredning kan leda till annat resultat än som kunde förutses då det förberedande beslutet fattades. Om den nya utredningen skulle ge vid handen att det saknades fog för den förberedande åtgärden ter det sig olyckligt om inte ersättning kunde utgå. Enligt länsstyrelsen bör det kunna gå att för dessa fall införa en regel motsvarande den som har föreslagits för utskrivningsfallen.

Socialstyrelsen påpekar att det av betänkandet framgår att ändring av beslut som fattats av polismyndighet enligt 7 § lagen om slutna psykiatrisk vård (LSPV) ej skall kunna medföra ersättning. Eftersom det här rör sig om mycket kortvariga omhändertagandetider som endast i extrema undantagsfall överstiger 24 timmar anser sig styrelsen i denna del kunna tillstyrka förslaget. Vad däremot gäller det juridiskt likartade fallet vid intagning enligt 8 § LSPV, där efter vederbörlig prövning utskrivning skett enligt 9 § samma lag, hävdar styrelsen en från betänkandet avvikande uppfattning. Enligt styrelsen kan det antas att den största risken för ej korrekta frihetsberövanden enligt LSPV föreligger vid tillämpningen av dessa paragrafer. Anledningar härtill kan bl. a. vara felaktigheter, missuppfattningar eller från anhöriga lämnade överdrivna påståenden som intagits i vårdintyget eller att detta, utan att vara enligt LSPV:s bestämmelser för gammalt, ej längre speglar de vid intagningstillfället aktuella förhållandena. I dessa fall kan skadeståndslagens bestämmelser ofta inte tillämpas, eftersom det här ej behöver föreligga fel eller försummelse vare sig vid vårdintygets utfärdande eller vid intagningen. Socialstyrelsen anser att det ej heller kan hävdas, att vederbörande överläkare i dessa fall alltid skall omedelbart avslå ansökan om intagning, eftersom denne måste kunna utgå från att vårdintygsuppgifterna är riktiga. Uppenbarligen bör i dessa fall ersättning kunna utgå med viss reservation för de fall där vård enligt sjukvårdslagen i stället blir aktuell.

4.3 Utskrivningsbeslut

Förslaget att slutlig utskrivning under vissa omständigheter skall kunna föranleda ersättningsrätt har godtagits eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. I några remissvar förordas dock inskränkningar i möjligheterna till ersättning vid slutlig utskrivning.

Enligt länsstyrelsen i Malmöhus län har utredningen anfört starka skäl för införande av ifrågavarande bestämmelse. Beträffande personer som intagits i allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare vill dock länsstyrelsen ifrågasätta om regeln är lämplig. Det torde nämligen knappast förekomma att andra än personer med svåra alkoholproblem tas in i sådan vårdanstalt och ur principiell synpunkt ter det sig tveivelaktigt att JK tillerkänns befogenhet att i den utsträckning som föreslagits överpröva beslut som fattats av domstol. Liknande synpunkter gör sig gällande i fråga om personer som intagits eller kvarhållits i ungdomsvårdsskola.

Psykiatriska nämnden erinrar om att förslaget att slutlig utskrivning från vissa vårdanstalter skall kunna ersättningsrätt utgör ett avsteg från den princip som eljest bär upp lagförslaget, nämligen att ett beslut om ingripande skall ha blivit ersatt av ett beslut av annat innehåll och leder till att den ersättningsbeviljande myndigheten får pröva om intagning var riktig eller inte.

Enligt nämnden bör den person som anser sig med orätt intagen på anstalt ha intresse att överklaga själva intagningsbeslutet, enär han endast därigenom får utplånad den klick på sin person som han torde anse att intagningen utgör. Överklaganden av intagningsbeslut är emellertid sparsamt förekommande. Enligt nämnden har utredningen därför sannolikt rätt i sin förmodan att flertalet av dem som ogillar sin intagning agerar i form av begäran om utskrivning. Nämnden framhåller att om man, såsom rimligt är, tar större hänsyn till detta faktiska förhållande än till den formella beslutsordningen, det kan finnas anledning överväga ett förfarande som avvisats för det stora flertalet fall som går in under lagförslaget. Ett sådant övervägande bör ske mot bakgrunden av den eller de nackdelar som kan vara förenade med den för dessa fall föreslagna anordningen. Den föreslagna anordningen innebär att det i sista hand blir domstol som har att avgöra om fog funnits för intagningen. Den föreslagna preskriptionstiden utgör i detta fall inte något hinder mot att avgörandet kommer lång tid, ev. årtal, efter det såsom obefogat påstådda ingripandet. Ju längre tid som förflutit mellan intagningen och prövningen av ersättningsanspråket, dess mindre är utsikterna att komma till verklig klarhet i bedömningen av det rättmätiga i intagningen. Därtill kommer att prövningen skall ske av juridisk instans utan inslag av psykiatrisk expertis.

Hur pass allvarliga de nu berörda nackdelarna skall anses vara är enligt psykiatriska nämndens mening väsentligen beroende av frekvensen av fall, i vilka ersättningsanspråk kan komma att resas. Inte formellt men väl reellt torde ett betydande bortfall ske av de ärenden, i vilka det för vederbörande själv står helt klart att omständigheterna vid utskrivningen var andra än vid intagningen. Vad återstoden beträffar förmodar psykiatriska nämnden att det visserligen endast blir en minoritet av det till LSPV hörande klientelet som kommer att med förslagets utformning resa ersättningsanspråk men att det dock icke blir någon obetydlig procentandel som i varje fall kommer att begagna det första ledet i ersättningsförfarandet, d. v. s. framställning till JK.

Nämnden anför att det förekommer mycken propaganda med syfte att hos en oinitierad allmänhet skapa föreställningen att de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar intagning på anstalter av olika slag ej är något att lita till eller, klarare uttryckt, att i sådana sammanhang godtycket har stort spelrum. Utan att överdriva synpunkten säger sig psykiatriska nämnden vilja ifrågasätta om inte den nu aktuella bestämmelsen är ägnad att befästa en sådan föreställning. Anledningen till att den kan tänkas få en sådan effekt är att den saknar begränsning av rätten för envar för anstaltsvård utan eget samtycke intagen person att utan nämnvärd egen kostnad resa skadeståndsanspråk mot staten.

Enligt vad nämnden funnit är bestämmelsen tillämplig även på den, vars intagning skett med stöd av 12 § LSPV. Förordnandet enligt 31 kap. 3 § BrB utgör i så fall det påstått obefogade ingripandet. Nämnden framhåller att det inte torde vara ovanligt att förordnandet tillkommit på grund av att i utlåtande över sinnesundersökning rekommenderats en kort tids slutna psykiatrisk vård. Det är därför långt ifrån uteslutet att när utskrivning sker kort tid efter intagningen, omständigheterna är väsentligen oförändrade. För psykiatriska nämnden framstår det som en omöjlig situation att den ena domstolen i en skadeståndprocess skulle pröva om en åtgärd av den andra domstolen varit otillräckligt grundad.

Sammanfattningsvis anser psykiatriska nämnden att ersättningsmöjligheten i utskrivningsfallen kan tillstyrkas endast om den väsentligt inskränks. Nämnden åsyftar en inskränkning i två hänseenden.

Resonemanget att begäran om utskrivning är enklare än att överklaga intagningsbeslutet är enligt nämndens mening bärande endast om begäran om utskrivning eller en utskrivning utan initiativ av den intagne kommer kort tid efter intagningen. Har det däremot förflutit en längre tid mellan de båda händelserna, framstår det inte längre som naturligt att se framställningen om utskrivning som en förtäckt missnöjesyttring med intagningen. Man har då i stället anledning att tolka den intagnes passivitet som ett accepterande av intagningen. Nämnden erinrar om att utredningen har varit inne på denna tankegång men med hänsyn till de individuella variationerna i vårdtiden inte velat ge en tidig eller sen utskrivning annan betydelse än som en ledning för ersättningsfrågans bedömande. Med hänsyn till nämndens intresse av en begränsning av undantagsregelns räckvidd vill nämnden föreslå uppställandet av en tidsgräns, efter vilken ett utskrivningsbeslut ej skulle ge möjlighet till ersättning för en påstått obefogad intagning. Nämnden anser att den angivna tiden bör räknas till dess utskrivningsfrågan aktualiserats genom ansökan av patienten eller annan som är ansökningsberättigad, genom beslut av överläkaren eller genom dennes anmälan till utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd. Hur lång tid som bör bestämmas kan man naturligtvis ha olika meningar om. Bestäms tiden till två månader från dagen för intagningen skulle enligt nämndens mening skäligt rådrum ges den som ansåg sig orättmätigt intagen men valde att söka återvinna friheten genom ansökan om utskrivning. Nämnden framhåller att det förda resonemanget främst äger tillämpning på nämndens kompetensområde men att det också har sin tillämpning på de båda andra vårdlagar som avses med den i frågavarande bestämmelsen. Men även om mot förmodan så inte skulle vara fallet, väger i varje fall vårdfallen enligt LSPV kvantitativt så tungt att resonemanget enligt nämnden bör beaktas åtminstone för dess del. Den

andra inskränkningen i ersättningsmöjligheten som nämnden åsyftar är att den inte bör gälla då intagningen ägt rum på grund av domstols förordnande enligt 31 kap. 3 § brottsbalken.

Utskrivningsnämnden för Göteborgs och Bohus län anser att tillämpningen av bestämmelsen i fråga om utskrivningsbeslut torde bereda svårigheter och medföra jämförelsevis höga krav på bevisningen om beslutets oriktighet.

Enligt *utskrivningsnämnden för Jämtlands län* torde det knappast råda någon tvekan om att möjlighet till ersättning bör finnas i de fall som nämns i den ifrågavarande bestämmelsen. Nämnden utgår ifrån att — när det gäller LSPV — utredningen med beslut om kvarhållande avser överläkares beslut enligt 9 § i denna lag. Nämnden framhåller att slutlig utskrivning enligt LSPV i vissa fall beviljas av överläkare och i andra fall av utskrivningsnämnd eller, efter överklagande, i sista hand av psykiatriska nämnden. Det hör enligt nämnden till vanligheten att patient gång på gång återkommer med begäran om utskrivning samt att överläkaren respektive utskrivningsnämnden därför ofta nödgas meddela avslagsbeslut, innan patienten kan bli försöksutskriven eller slutligt utskriven. Enligt utredningens förslag är det emellertid endast beslutet om intagning eller kvarhållande som kan bli föremål för prövning i ersättningsärendet. Detta innebär att en slutligt utskriven patient saknar möjlighet till ersättning enligt förslaget om ingripandebeslutet visserligen varit befogat med patienten utan tillräcklig grund måst kvarstanna på sjukhuset längre tid än som varit nödvändigt, trots att han ansökt om utskrivning. Utskrivningsnämnden vill därför ifrågasätta om inte avslag på begäran om slutlig utskrivning bör jämföras med beslut om kvarhållande och på så sätt bilda underlag vid prövning av ersättningsfrågor enligt lagförslaget.

Göteborgs socialförvaltning ifrågasätter om man vid tillämpningen av den ifrågavarande bestämmelsen bör göra åtskillnad mellan placering i ungdomsvårdsskola och placering i annan vårdform, t. ex. barnhem. Enligt förvaltningen borde det övervägas om inte ersättning kunde tillkomma även när någon har varit placerad i barnhem eller enskilt hem under samma förutsättningar som gäller den som utskrivits från ungdomsvårdsskola.

Socialförvaltningen i Helsingborg har förståelse för utredningens förslag med tanke på att klagovägen sällan anlitas. Även om bestämmelsen bör uppfattas som ett undantag anser förvaltningen dock att den inger betänkligheter. Förvaltningen biträder emellertid förslaget i förhoppning att den aviserade förstärkningen av rättshjälpen vid administrativa frihetsberövanden med all sannolikhet kommer att minska surrogatutskrivningarna.

5 Vilka samhällsåtgärder bör ersättningsskyldigheten avse?

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att utredningens resonemang rörande begreppet frihetsinskränkning är jämförelsevis allmänt hållet. Tolkningssvårigheter vid tillämpningen på det enskilda fallet kan enligt länsstyrelsen uppstå och motverka önskemålet om klara och enkla regler. Länsstyrelsen anger som exempel att föreskrifter enligt 26 § barnavårdslagen och 36 § nykterhetsvårdslagen kan ge upphov till tvekan huruvida frihetsinskränkning verkligen skett. Mycket kan exempelvis bero på vilken påföljd ett brott mot ett konkret förbud skulle ha utlöst i det en-

skilda fallet. På passlagstiftningens område kan ifrågasättas om en begränsad — efter besvär upphävd — inskränkning i giltigheten av ett pass bör konstituera rätt till ersättning. Utanför länsstyrelsens egentliga verksamhetsområde pekar länsstyrelsen på 9 § utlänningslagen, där det sägs att uppehållstillstånd kan begränsas till viss kanske obetydlig del av riket.

TCO ifrågasätter om man bör göra den icke ersättningsberättigade tiden så lång som 24 timmar. Enligt organisationens mening bör utgångspunkten vara att ersättning skall utgå oberoende av hur lång tid frihetsinskränkningen varat. Den vanligaste typen av ekonomisk skada vid obefogade frihetsinskränkningar torde vara förlust av arbetsinkomst och en sådan skada kan obestridligt vara lika stor under ett frihetsberövande som varar tolv timmar eller ännu kortare tid, som under ett frihetsberövande som varar under 24 timmar.

6 Vissa tillämpningsfrågor

Åtskilliga remissinstanser har närmare diskuterat de frågor och svårigheter som uppkommer vid tillämpningen av de bestämmelser som uppstår förutsättningarna för ersättningskyldighet.

RA berör en situation som kan inträda vid häktning när fråga är om flerfaldig brottslighet och nämner som exempel att en person häktats för brott och därefter åtalas för detta brott jämte annan brottslighet. Domstolen ogillar åtalet för det brott häktningsbeslutet avser men dömer den tilltalade för övriga brott. *RA* finner det för sin del uppenbart att ersättningsrätt i denna situation inte bör förekomma under förutsättning att den tilltalade kunnat häktas för den brottslighet som föranlett den fällande domen. En motsatt ordning skulle bl. a. medföra att åklagare när ny brottslighet upptäckts är tvungen att utvidga häktningsbeslutet.

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller bl. a. att det ankommer på styrelsen att fastställa verkställighetstiden för fängelsestraff. På grund av den noggranna kontroll som sker vid bestämmande av verkställighetstider samt delgivningsförfarandet är risken för att någon får undergå för långt frihetsstraff ytterst liten. Skulle detta ändå inträffa bör självfallet ersättning kunna utgå förutom enligt skadeståndslagen även enligt lagförslaget.

Interneringsnämnden crinrar om att ersättning enligt förslaget skall utgå för obefogade frihetsberövanden och för vissa andra inskränkningar i rörelsefriheten. Gränsdragningen mellan de olika formerna av ingripanden är inte betydelslös, då enligt förslaget ersättning för lidande skall utgå i princip endast för obefogade frihetsberövanden. Oklarheter kan emellertid uppstå, när det gäller tillämpningen av lagen om behandling i fångvårdsanstalt.

Interneringsnämnden påpekar vidare att ersättning enligt förslaget kan utgå, om någon utsatts för ingripande till följd av beslut vid myndighetsutövning. En handläggning av myndighet som inte innefattar beslut skall alltså inte kunna läggas till grund för ersättningskrav. I betänkandet sägs att ett beslut varigenom villkorlig frigivning vägras bör, oavsett om ansökan behövs eller ej, anses ha föranlett fortsättningen av frihetsinskränkningen och att ett senare beslut om ändring häri därför bör kunna utlösa ersättningsrätt. När det gäller påföljden internering ankommer det på övervakningsnämnden att självmant pröva fråga om övergång till vård

utom anstalt med vissa intervaller (30 kap. 6 § andra st. BrB.). Övervakningsnämndens prövning utmynnar emellertid inte i något beslut om övergång till vård utom anstalt utan i att övervakningsnämnden, om den finner att den dömda bör överföras till vård utom anstalt, hänskjuter frågan till interneringsnämndens prövning (30 kap. 6 § tredje st. BrB.). Om övervakningsnämnden vid sin prövning ej finner att hänskjutande till interneringsnämnden bör ske, torde detta ställningstagande inte vara ett sådant beslut om frihetsberövande som kan utlösa ersättningsrätt.

Ungdomsfängelset tar upp vissa frågor som gäller ungdomsfängelseklientlets rätt till ersättning och ifrågasätter om inte regeln om ersättning vid utskrivning efter vård bör utformas så, att den blir tillämplig även beträffande personer som verkställer ungdomsfängelse.

Hovrätten över Skåne och Blekinge ställer sig kritisk till att ett beslut varigenom villkorlig frigivning vägras kan utlösa ersättningsrätt, om det ändras genom ett senare beslut. Bortsett från att det väl härvid måste fordras att det senare beslutet har meddelats efter överklagande synes det angivna exemplet peka på att den föreslagna lagen lockar till ett olyckligt resultat. Samtidigt som man inte kan vara säker på att denna medför ersättningsrätt i de verkligt behjärtansvärda fallen synes dess formella uppbyggnad leda till att ersättning skall utgå för en mängd smärre frihetsinskränkningar som ter sig föga ersättningsvärda. Hovrätten ifrågasätter om inte förslaget härigenom skulle leda till en felsatsning av allmänna medel och ganska snart väcka opposition.

Kriminalvårdsnämnden framhåller att den föreslagna lagen föranleder flera tolkningsproblem. Med den vidsträckt bestämning av begreppet frihetsinskränkning som förslaget innebär faller därunder också beslut om fortsättning av en redan pågående åtgärd. Enligt nämnden föreligger emellertid från såväl principiella som sakliga utgångspunkter helt artskilda situationer, när någon t. ex. genom häktning berövas friheten och när en person som undergår brottspåföljd inom ramen för denna påföljd hålls kvar i anstalt, t. ex. på grund av vägrad villkorlig frigivning. När någon häktas, görs ett ingrepp i den frihet som denna person åtnjuter. Förutsättningarna härför är noggrant angivna i lag. Vid fråga om villkorlig frigivning av någon som är intagen i fångvårdsanstalt skall prövas, om han skall försättas i frihet innan den tid har gått till ända som domstol bestämt i den dom som ligger till grund för verkställigheten. I motsats till vad som gäller för häktning finns här utrymme för en vidsträckt diskretionär prövning, vid vilken kriminalpolitiska och behandlingsmässiga synpunkter gör sig gällande. Framst beaktas de omständigheter som från den intagnes synpunkt bäst talar för hans rehabilitering. Från dessa synpunkter kan ett kvarhållande i anstalt en längre eller kortare tid vara på olika sätt motiverat. Det ligger i sakens natur att här kan bli fråga om nyanser som kan bedömas på olika sätt av olika myndigheter utan att därför någon form av orättvisa kan anses ha drabbat den som t. ex. vägras permission eller villkorlig frigivning. Därtill kommer att det ofta kan först befinnas nödvändigt att den intagne i anstalt avvaktar att en viss gynnsam frigivningssituation inträder, varefter förhållandena ändras så att den intagne vid en omprövning kan frigges tidigare. Liknande principiella synpunkter bör enligt nämndens uppfattning anläggas på frågor om vissa frihetsinskränkande föreskrifter som kan meddelas i samband med beslut om villkorlig frigivning. Också sådana föreskrifter utgör del i den kriminalpolitiska behandlingen av den döm-

de och syftar främst till att förbättra hans möjligheter till återanpassning i samhället. Syftet är inte i första rummet, såsom vid t. ex. reseförbud, att inskränka rörelsefriheten för en person som kan komma att dömas för brott. Det är i stället för att söka förmå en för brott dömd, före påföljdstidens utgång frigiven person att anpassa sig till en tillvaro i frihet som föreskrifter angående t. ex. arbetsanställning ges. Denna principiella skillnad synes inte ha beaktats i det framlagda förslaget.

Också *länsstyrelsen i Malmöhus län* diskuterar frågan om ersättning bör utgå i de situationer där ett befogat frihetsberövande föreligger från början men myndigheterna har olika uppfattning om när ett frisläppande i en eller annan form skall äga rum. I fråga om villkorlig frigivning från fängelsestraff kan kriminalvårdsnämnden ha en annan uppfattning än övervakningsnämnden och ersättning kan därför utgå för frihetsberövande som sker inom ramen för av domstol bestämd påföljd. Detta kan uppfattas som omotiverat. Situationen är visserligen inte densamma vid frigivning från administrativa frihetsberövanden men länsstyrelsen anser att dessa fall i ersättningshänseende inte kan jämföras med dem där frihetsberövandet från början varit oriktigt. Länsstyrelsen finner det kunna diskuteras huruvida inte sådana frigivningssituationer där ett befogat frihetsberövande föreligger från början bör undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde. Möjligheten att begära ersättning enligt skadeståndslagen står ju under alla omständigheter till buds.

ÖB erinrar om att ny disciplintrafflag för krigsmän gäller fr. o. m. den 1 juli 1973. Disciplinstraffen blir fritidsstraff och disciplinbot. För den som fullföljer talan mot beslut om fritidsstraff kan rätten i avvaktan på utredning förordna att vidare verkställighet av fritidsstraffet inte skall ske. Emellertid kan på goda grunder antas att sådant förordnande inte kan göras omgående utan att åtminstone delar av fritidsstraffet som utdömts kommer att verkställas. Visar det sig senare efter företagen utredning att den gärning den klagande begått inte kan betraktas som straffbar eller att den förtjänar en annan straffmätning eller annan påföljd, t. ex. disciplinbot, föreligger ett nytt beslut, som är uppenbart mindre strängt än det tidigare beslutet. Mot bakgrund därav framstår det tidigare beslutet om fritidsstraff som obefogad inskränkning i den enskildes rörelsefrihet. Detta förhållande kan dock sammanställas med att den som åläggs fritidsstraff tillika är tjänstepliktig och av denna anledning synes falla utom den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Flera instanser berör kravet att det nya beslutet inte får ha grundats på ändringar i faktiska förhållanden, som inträtt efter den tidpunkt då det överklagade beslutet fattades. *Socialstyrelsen* betonar för sin del att, då det gäller bedömningen av vårdbehov vid administrativa frihetsinskränkningar, ersättning inte bör utgå om det nya beslutet grundas på ändring i den enskildes personliga eller sociala förhållanden. Detta är väsentligt i fråga om ärenden som rör frihetsinskränkningar enligt de sociala vårdlagarna och som blir föremål för prövning i högre instans (eventuellt resning). När det t. ex. gäller barnavårdsnämnds beslut om frihetsberövande enligt barnavårdslagen, som överklagas till länsrätten, kommer sistnämnda myndighets prövning av ärendet att grunda sig på den utredning som gjorts och de omständigheter som inträffat sedan barnavårdsnämndens beslut fattades, vilket medför att ett upphävande eller lindrande utslag i länsrätten huvudsakligen alltså kan hänföra sig till sådana omständigheter. Socialstyrelsen framhåller att det särskilt när det gäller frihetsinskränkningar enligt LSPV synes kunna uppstå svårigheter vid tillämpningen av den föreslagna lagen.

Psykiatriska nämnden framhåller att ersättningsfrågan inom det område som regleras av LSPV och omsorgslagen utan tvekan oftast blir aktuell då högre instans, med undanröjande av ett av lägre instans meddelat avslagsbeslut, beviljat utskrivning eller försöksutskrivning. Den springande punkten blir då om ändringsbeslutet är grundat på väsentligen samma omständigheter som förelåg vid tiden för det tidigare beslutet. Enligt utredningen innebär detta att ersättning inte bör utgå om det nya beslutet grundas på ändring i den enskildes personliga eller sociala förhållanden. Denna uppfattning delas av nämnden.

Enligt nämndens mening torde de praktiska tillämpningssvårigheterna i verkligheten bli större än vad utredningen föreställt sig. En faktor av betydelse i sammanhanget är att enligt såväl LSPV som omsorgslagen besvärstalan får föras utan inskränkning till viss tid. Detta medför att i varje fall psykiatriska nämnden ofta får ett sådant ärende till avgörande först flera månader efter meddelandet av det överklagade beslutet. Patientens förbättrade tillstånd och den längre vårdtiden — endera eller båda i förening — kan vara faktorer som ingått i den ändrade bedömningen. Men även om så varit förhållandet, kan därav inte dras någon slutsats hur bedömningen utfallit om den högre instansens prövning i tiden sammanfallit med den lägre instansens. Som regel torde det inte heller vara att vänta att motiveringen skall ge klarhet härom och inte heller torde det vara att vänta att ett i efterhand begärt besked blir väl underbyggt. Om det bara blir i undantagsfall som ersättningsanspråk kommer att resas, kunde man bortse från det här diskuterade problemet. Men inom området för den slutna psykiatriska vården är det långt ifrån uteslutet att ändringsbeslut i mildrande riktning regelmässigt följs av ersättningsanspråk.

Utredningen har varit inne på tanken att låta den myndighet som meddelar det senare beslutet samtidigt med bindande verkan fastställa om dess beslut är väsentligen grundat på omständigheter som förelåg redan vid tidpunkten för det tidigare beslutet. Utredningen har emellertid av principiella skäl avvisat en sådan anordning. Psykiatriska nämnden anser det dock möjligt att komma till rätta med det praktiska problemet utan att formellt inkräkta på den domstolsprövning, genom vilken ersättningsfrågan avgörs. Detta skulle kunna ske genom att något utvidga motiveringsskyldigheten enligt LSPV och omsorgslagen. Utvidgningen skulle gå ut på att då utgången bestämts av nytillkomna omständigheter ange detta i motiveringen. Begränsades bestämmelsen till ärenden, i vilka meddelades ändringsbeslut i mildrande riktning, skulle det inte behöva ske någon begränsning av hänsyn till att "ändamålet med vården annars skulle motverkas".

Beslutsnämnden för Stockholms läns landstingskommun ifrågasätter om det är motiverat att ersättning kan utgå när en begäran om försöksutskrivning eller permission avslås men bifalls efter överklagande.

Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* leder utredningens förslag till att svårbedömda ersättningsfall kan uppstå. Länsstyrelsen redovisar närmare sin uppfattning beträffande förslagets konsekvenser i ärenden enligt nykterhetsvårdslagen och barnavårdslagen.

Socialstyrelsen anknyter till utredningens uttalande att en senare bedömning av en persons sinnesbeskaffenhet inte är att anse som en ny omständighet. Styrelsen finner utredningens resonemang på denna punkt ej helt klart. Styrelsen konstaterar först, att frågan om det psykiska tillståndet vid tiden för brottet i vissa fall är av mindre intresse,

om patienten vid undersökningstillfället visar sig vara i behov av vård. Om betänkanudet skall tolkas på det sättet, att ersättning kan utgå i de fall den rättspsykiatriska undersökningen visar att vårdbehov ej föreligger, måste bestämmelserna i lagförslaget ändras, eftersom ersättning i sådana fall inte synes motiverad. Över hälften av de rättspsykiatriska undersökningarna utvisar att behov av psykiatrisk vård inte föreligger. Vidare undersöks vid rättspsykiatrisk klinik patienter även för att ge domstolen vägledning vid val av påföljd inom kriminalvårdens ram.

Slutligen uttrycker SACO önskemål om ett klarläggande när det gäller den föreslagna lagens tillämplighet på frihetsinskränkande åtgärder som visserligen till formen framstår som myndighetsutövning men som i realiteten är ett utslag av den möjlighet till maktutövning som en offentlig funktionär innehar på grund av sin ställning. Här kommer främst i fråga fall då offentlig funktionär överskrider sin behörighet och då således hans formella beslutsfattande stundom endast leder till nulliteter. Klart synes vara att sådana fall bör anses omfattade av skadeståndslagen. SACO anser att det kunde vara av intresse att få fastslaget att även det nu framlagda lagförslaget är att tolka på motsvarande sätt.

7 Undantag från ersättningsskyldighet

Förslaget att frågan om ersättning skall avgöras utan hänsyn till om misstanke kvarstår har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. Till dem som ställer sig positiva till förslaget i denna del hör bl. a. *RA, överåklagaren i Stockholm, länsåklagarna i Stockholms och Gotlands län och i Norrbottens län, interneringsnämnden, länsstyrelsen i Malmöhus län, advokatsamfundet och SACO.*

Som framgår av den följande redogörelsen är emellertid flera remissinstanser betänksamma mot att lagförslaget inte upptar någon form av skälighetsprövning. Bl. a. *JK, RA, överåklagarna i Göteborg och Malmö, ungdomsvårdsnämnden och kriminalvårdsnämnden* ifrågasätter em intet en spärregel av den typ som nu finns i 1945 års lag bör införas.

JK säger sig vara tveksam om det är möjligt att undvara varje form av spärregel av det innehåll som innefattas i den berörda regeln i 1945 års lag. Med denna regel är det möjligt att avvisa krav på ersättning i vissa fall, där det allmännas ersättningsskyldighet starkt kan ifrågasättas. Som exempel nämner *JK* fall där åtalsunderlåtelse meddelas häktad jämlikt lagen (1964: 167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller jämlikt 20 kap. 7 § 4 RB. I dessa fall har alltså brott begåtts, men någon beivran sker ej. Den skyldige blir i regel föremål för annan åtgärd från samhället som anses onödiggöra ingripande genom åtal. En generell ersättningsrätt för häktade i fall som nu sagts synes *JK* orimlig. *JK* framhåller att också många andra fall kan andragas, där en ersättningsrätt måste framstå som synnerligen diskutabel och pekar som exempel på det fall då inledd förundersökning ej fullföljs till åtal på den grund att förundersökningen visat, att preskription inträtt, eller på den grund att erforderlig målsägandeargivelse återtagits. Dessa fall visar enligt *JK* att behov föreligger av någon form av spärregel som här antytts. Problemet leder över till frågan om en sådan regel skall ha avseende även på kvarstående misstanke. *JK* framhåller att utredningens förslag här är helt klart. Under inga förhållanden får sådan misstanke hindra utgivande av ersättning. Det framlagda förslaget synes *JK* gå

längre än vad departementschefen uttalar i sina direktiv. Enligt dessa bör kvarstående misstanke *som regel* inte få inverka på rätten till gottgörelse. För egen del ställer sig JK tveksam till utredningens förslag till lösning. Han håller det inte för osannolikt, att regeln enligt förslaget i ett givet fall kan få konsekvenser som framstår som svåra att acceptera. För att inte avhända det allmänna varje möjlighet att göra en skälighetsavvägning synes det JK rimligt att en spärregel införs av den typ som nu finns i 1945 års lag, ehuru villkoren för dess tillämpning skärps.

RÅ delar utredningens uppfattning att kvarstående misstanke inte skall utesluta ersättning. Frågan huruvida misstanke kvarstår och hur stark denna är kan vara föremål för skiftande bedömningar. Rent principiellt kan också hävdas att en misstanke, som inte är så stark att den föranleder åtal eller fällande dom, inte bör förhindra att ersättning utgår. I likhet med JK framför emellertid *RÅ* betänkligheter mot att möjlighet till skälighetsövervägande inte ges. Härigenom utvidgas det allmännas ersättningskyldighet på ett sätt som enligt *RÅ*:s uppfattning inte torde vara avsett. Utöver de av JK nämnda bestämmelserna som medger möjlighet att underlåta åtal pekar *RÅ* på 69 § barnavårdslagen. Beslutet att inte väcka åtal förutsätter att skuldfrågan är utredd och innebär en sakerförklaring. Enligt gällande lag utgår inte ersättning i dessa situationer. *RÅ* anser det inte rimligt att en misstänkt i dessa lägen skall kunna få ersättning. En följd av förslagets ståndpunkt skulle kunna bli att åklagare i stället väcker åtal för att åstadkomma det resultat som kunnat uppnås genom beslutet att inte åtala. När det gäller psykiskt avvikande lagöverträdare skulle man de lege ferenda kunna tänka sig att vid beslut från fall till fall tillerkänna ersättning av humanitära skäl. *RÅ* vill här hänvisa till reglerna om möjlighet att jämka rättegångskostnader och underlåta förverkande i mål mot lagöverträdare som handlat under inflytande av psykisk abnormitet.

På samma skäl som JK och *RÅ* framfört föreslår *ungdomsfängelsenämnden* att i lagen skall tas in en bestämmelse av innebörd att rätt till ersättning utesluts när den misstänkte ostridigt är knuten vid det brott som föranlett ingripandet. *Kriminalvårdsnämnden* anser att förevarande fråga bör utredas närmare.

Synpunkter liknande dem som kommit till uttryck i nämnda yttranden framförs av *hovrätten över Skåne och Blekinge, överåklagarna i Stockholm och Göteborg, länsåklagarna i Stockholms och Gotlands län samt Uppsala län, kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, interneringsnämnden, socialstyrelsen och advokatsamfundet.*

Enligt *överåklagaren i Malmö* kan man hysa betänkligheter redan mot definitionen att ingripandet skall anses obefogat om åtalet ogillas, nämligen i de fall där åtalet ogillats på grund av bristande bevisning. *Överåklagaren* framhåller att bevisläget ofta är sådant, att den förebragta bevisningen är synnerligen graverande för den tilltalade. Trots den friande domen kvarstår misstanken. *Överåklagaren* ifrågasätter om det överensstämmer med den allmänna rättsuppfattningen att i sådana fall säga att frihetsinskränkningen varit obefogad. Då en person anhållits, skall åklagaren dagen efter anhållsbeslutet pröva om häktningsframställning skall göras eller om den misstänkte skall försättas på fri fot. Vid omfattande brottslighet brukar åklagaren koncentrera utredningen till visst eller vissa brott. Sedan han fått fram sannolika skäl för misstanken, gör han framställning om häktning på grund härav. Under

den fortsatta förundersökningen förebringas bevisning om ytterligare brott, som skulle ha kunnat åberopas till stöd för häktningsyrkandet, om bevisning härom förelegat vid tidpunkten för häktningsförhandlingen. Det kan tänkas att åtalet ogillas för det eller de brott för vilka häktning skett och att den misstänkte fälls till ansvar för de senare utredda brotten och kanske ådöms långt frihetsstraff. I sådant fall skall enligt förslaget anhållandet och häktningen likväl anses ha varit obefogade frihetsinskränkningar. Än mer anmärkningsvärt är enligt överåklagaren det föreslagna stadgandet att om förundersökning avslutats utan åtal frihetsinskränkningen skall anses som obefogad. Efter att ha pekat på de fall då åklagaren kan underlåta åtal som i det föregående redovisats i redogörelserna för JK:s och RÅ:s yttranden, understryker överåklagaren att det inte kan vara rimligt, att den misstänkte i sådana fall inte endast skall åtnjuta förmånen att undslippa åtal för sitt brott utan därjämte skall ha möjlighet att kräva ersättning för att ha suttit anhållen.

Överåklagaren anför ytterligare exempel på de orimliga konsekvenser som förslaget enligt hans mening kan medföra. En kvinna anger en man för våldtäkt förslagsvis på en lördag. Först måste kvinnan noga höras och brottsplatsundersökning göras. Mannen, som grips, hinner höras först på söndagen, varefter utredningen fortsätter på måndagen. Åklagaren kan kanske inte göra häktningsframställning förrän på tisdagen. Mannen har övertygats om brotten, eventuellt föreligger även erkännande. Innan häktningsframställning görs återkallas angivelsen. Åtal är inte påkallat från allmän synpunkt och mannen är berättigad till ersättning. Liknande effekt skulle enligt överåklagaren ofta uppstå i samband med de ofta förekommande anmälningarna om olaga hot liksom vid angivelser om misshandel mot maka på enskild plats.

De anförda exemplen motiverar enligt överåklagaren en undantagsbestämmelse motsvarande den som finns i 1945 års lag, dvs. att ersättning ej skall utgå, om med hänsyn till omständigheterna ej är skäligt att ersättning ges. Enligt betänkandet skall frihetsberövandet ha överstigit 24 timmar för att ersättning skall kunna utgå. Överåklagaren påpekar att motsvarande förutsättning gäller enligt 1945 års lag. Enligt överåklagaren saknar anhållningsmyndigheten i många fall möjlighet att pröva ärendet innan denna frist har gått till ända. Som exempel anför han ett fall då en för brottet efterlyst person anträffas på så avlägsen ort, att den misstänkte ej hinner inställas inför anhållningsmyndigheten, förrän den angivna tidsfristen gått ut. Kan man ej göra troligt att han försökt hålla sig undan, skall han enligt betänkandet ha ersättning, om förutsättningarna för ersättning i övrigt föreligger. Allt vanligare börjar bli, att den misstänkte vid tidpunkten för anhållningsbeslutet är så påverkad av alkohol eller narkotika att han ej kan höras. Speciellt narkotikapåverkan kan visa sig så varaktig att något regelrätt förhör ej kan anställas inom 24 timmar. Det synes ej motiverat att i anförda fall låta tidsfristen börja löpa förrän den misstänkte kan inställas till förhör. Den förut åberopade undantagsbestämmelsen i 1945 års lag synes medge en tillfredsställande lösning av ersättningsfrågan.

Länsstyrelsen i Malmöhus län säger sig dela den uppfattning som kommit till uttryck i direktiven till utredningen att kvarstående misstanke om brott som regel inte bör få inverka på rätten till gottgörelse. Med den lösning som utredningen föreslagit blir emellertid ersättningsrätten enligt länsstyrelsens mening alltför omfattande. Fall kan före-

komma då en överrätt upphävt ett häktningsbeslut men på grund av ytterligare utredning den misstänkte häktas på nytt och döms för brottet. Länsstyrelsen anser att det skulle vara direkt stötande om ersättning skulle utgå i sådana situationer.

Polismästaren i Malmö framhåller att grundsatsen att den icke överbevisade skall betraktas som oskyldig må äga sin obestridda giltighet men att den aldrig har respekterats till sina yttersta praktiska konsekvenser vare sig av samhällsmakten eller opinionen. Polismästaren anser att man måste ha förståelse för en sådan inställning.

De föreslagna bestämmelserna om undantag från ersättningsskyldighet då den skadelidande själv kan sägas bära skulden till beslutet om frihetsinskränkning m. m. har berörts i några remissvar.

Överåklagaren i Stockholm framhåller att en av de viktigaste upplysningskällorna vid förundersökning i anledning av brott är den misstänktes egna uppgifter. En vägran eller underlåtenhet att besvara frågor rörande t. ex. namn och hemvist eller vistelseort under en viss tidsperiod kan ofta avsevärt försvåra utredningsarbetet och därmed förlänga anhållnings- eller häktningstiden. Fastän det inte kan krävas av en misstänkt att han skall vara positivt verksam för utredningens fullständigande, kan en passivitet i vissa situationer, såvitt angår frågan om rätt till ersättning, framstå som likvärdig med en sanningslös bekännelse eller undanröjande av bevis. Med den avfattning förslaget fått, särskilt genom tillägg av ordet "otillbörligen", kan enligt överåklagaren emellertid tänkas att sådan passivitet inte kommer att utgöra hinder för rätt till ersättning. Detta kan få icke avsedda effekter på förundersökningsarbetet och åklagarnas benägenhet att använda de tvångsmedel RB erbjuder i brottsbeivrande syfte.

Länsåklagaren i Stockholms och Gotlands län berör också frågan om betydelsen av passivitet från den misstänktes sida i en brottmålsutredning. Länsåklagaren anser att utredningens resonemang inte är alldeles klarläggande. Någon skyldighet att medverka till förundersökningens fullständigande anses inte ävila den som är misstänkt för brott. Nämneda förhållanden jämte den omständigheten att i förslaget upptagits såsom diskvalificerande endast ett "otillbörligt" försvärande av utredningen synes närmast ge vid handen att endast aktiva åtgärder från den misstänktes sida skall inverka. Passivitet, bestående i underlåtenhet eller vägran att besvara framställda frågor, kan emellertid ofta ha samma effekt som en osann uppgift. Beteendet torde också merendels begagnas i syfte att motverka sanningens uppdragande. Länsåklagaren framhåller att det kan verka stötande att i sådana fall ändå låta ersättning utgå. Han framhåller också att alltför liberala ersättningsregler understundom kan föranleda åklagaren att till men för utredningsarbetets effektivitet underlåta att begagna tvångsmedel, oaktat sådant varit befogat.

Kammarrätten i Göteborg pekar på att rätten till ersättning förloras endast om den mot vilken ingripandet riktats har medverkat aktivt till det oriktiga beslutet. Enligt kammarrättens mening är denna begränsning väl snäv när det gäller de förberedande judiciella frihetsinskränkningarna. I fråga om denna typ av frihetsinskränkningar kan man enligt kammarrätten inte på samma sätt som beträffande andra tala om att ingripandet varit oriktigt eller obefogat, eftersom det här av naturliga skäl ställs mindre krav än när det gäller definitiva frihetsinskränkningar. Kammarrätten tänker exempelvis på fall då polisen gått till aktion mot narkotikacentraller, illegala bordeller eller liknande ställen.

I sådana fall torde det ofta inte kunna undvikas att det omhändertas även personer, som sedermera visar sig inte kunna misstänkas för eller övertygas om brott, och att dessa kommer att vara berövade friheten längre än 24 timmar innan det klarläggs att omhändertagande inte borde ha skett. Enligt kammarrättens mening bör det finnas möjlighet att vägra ersättning till den vars tillfälliga frihetsberövande beror på att han gett sig i lag med kriminella eller eljest asociala personer på ett sätt som gett anledning att väcka polisens misstankar. Man torde även kunna tänka sig andra fall där en misstänkt agerat på sådant sätt att den förberedande judiciella frihetsinskränkningen framstår som i och för sig motiverad och där det knappast är rimligt att ge honom en principiell rätt till ersättning. Härvid syftar kammarrätten inte på det förhållandet att man kan tala om kvarstående misstanke mot vederbörande utan på att han aktivt agerat på sådant sätt att den förberedande judiciella frihetsinskränkningen framstår som välgrundad. På grund härav förordar kammarrätten att undantagsbestämmelserna vidgas i enlighet med det anförda. Därvid bör dessutom enligt kammarrättens mening införas en möjlighet att jämka ersättningen i fall då vederbörandes eget agerande inte kan tillskrivas hela skulden men väl en betydande del av skulden till frihetsinskränkningen.

Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar att den föreslagna undantagsbestämmelsen för det fall att någon otillbörligen försvårat utredningen äger tillämpning endast på den som varit föremål för förberedande judiciell frihetsinskränkning. Frågan är dock om olika principer konsekvent kan tillämpas på det judiciella området och på förvaltningsområdet utan att vissa stötande konsekvenser uppstår. Som exempel härpå anger länsstyrelsen att en misstänkt farlig alkoholist påstås ha misshandlat eller hotat hustrun. Hans agerande inför polismyndigheten torde vara detsamma oavsett om hans fall kommer att handläggas enligt brottsbalken eller enligt nykterhetsvårdslagen. Blir han frikänd från ett åtal för misshandel eller olaga hot kan han gå miste om ersättning, om han otillbörligt försvårat utredningen. Skulle han däremot befinnas inte vara farlig i nykterhetsvårdslagens mening kan han få ersättning hur mycket han än försvårat utredningen, och detta sista oaktat vårdsynpunkten tillkommer i den sistnämnda situationen. Enligt länsstyrelsen kan det därför ifrågasättas om inte satsen "otillbörligen försvårat utredningen" bör vara tillämplig också på administrativa frihetsberövanden.

Den föreslagna bestämmelsen att ersättning kan jämkas efter skälighetsbedömning, om tiden för ingripandet har avräknats vid fastställande av brottspåföljd eller om därvid eljest tagits hänsyn till ingripandet, berörs i yttrandet från *kriminalvårdsnämnden*, som framhåller att denna jämkningsregel får ökad betydelse genom de ändringar i avräkningsreglerna i 33 kap. BrB som föreslås i prop. 1972: 146. Enligt propositionen skall tid för bl. a. anhållande och häktning överstigande 24 timmar alltid avräknas. En konsekvens härav blir att avräkning måste göras också i fall då den dömde tidigare har fått ersättning för frihetsberövandet. Så är fallet när någon har häktats på grund av misstanke om visst brott och häktningsbeslutet efter besvär upphävs i högre rätt samt åklagaren därefter avslutar förundersökningen utan att väcka åtal. Den som varit häktad har i sådant fall enligt förslaget rätt till ersättning. Om åklagaren sedermera, efter det ersättning har utgått, omprövar sitt beslut att inte väcka åtal och med stöd av ny bevisning kan binda samme person vid brottet, skall den tid för vilken ersättning har utgått likväl

avräknas från påföljden. Undantag har nämligen inte gjorts för denna situation i de föreslagna reglerna i 33 kap. 5—8 §§ BrB. Även om detta förhållande närmast synes vara en följd av de obligatoriska avräkningsreglerna, anser nämnden att frågan bör beaktas i samband med införandet av nya ersättningsregler.

I fråga om ersättning för häktning torde enligt *interneringsnämnden* jämkning böra ske i ytterligare några situationer utöver dem som omfattas av den föreslagna lagtexten. En sådan situation föreligger enligt nämnden då någon som undergår straffverkställighet är häktad i annat mål. Frikänns han i det mål, i vilket han är häktad, synes ersättning knappast böra utgå för dagar under vilka han ändå varit berövad friheten på grund av straffverkställighet. Ett annat fall är det som regleras i 37 § första stycket lagen om behandling i fångvårdsanstalt. Om verkställigheten av fängelse, ungdomsfängelse eller internering avbrutits på grund av att någon häktats och den häktade sedermera frikänns, skall tiden för avbrottet inräknas i verkställighetstiden. Någon anledning att då tillerkänna honom ersättning för häktningen torde enligt nämnden inte föreligga.

Länsåklagaren i Norrbottens län framhåller att anledning kan finnas att jämka ersättning på grund av att även annan ersättning från det allmänna utgått, exempelvis på grund av inkomstbortfall.

8 Ersättningsgill skada och ersättningens storlek

Utredningens förslag att ersättning skall utgå för hinder eller förlust i näring, såsom mistad arbetsförtjänst, avbräck i rörelse eller nedsättning av arbetsförmågan, varjämte ersättning skall utgå för nödiga kostnader som har samband med frihetsinskränkningen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna.

JK påpekar att utredningen synes utgå från att frihetsinskränkning i sig konstituerar en personskada. Emellertid torde uttalanden under förarbetena till skadeståndslagen (prop. 1972: 5 s. 576) ge vid handen att personskada förutsätter fysisk skada på den mänskliga kroppen. Även kroppsliga och psykiska sjukdomstillstånd är att räkna till personskada. En frihetsinskränkning innefattar däremot i sig inte någon personskada i skadeståndslagens mening. Den skada som frihetsinskränkningen kan innefatta utgör normalt en ren förmögenhetskada. Sådan skada är enligt skadeståndslagen underkastad vissa särskilda inskränkningar i ersättningshänseende som inte är tillämpliga på person- eller sakskada. Jämlikt 3 kap. 5 § skadeståndslagen utgår ersättning för ren förmögenhetskada, som vid felaktig eller försumlig myndighetsutövning uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet, endast i den mån det är skäligen med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter. Fråga uppkommer om liknande inskränkning bör gälla för ersättning enligt den nu ifrågasvarande speciallagstiftningen. Det torde enligt *JK* vara uppenbart att det finns anledning att visa återhållsamhet när det gäller vinster som från allmänna synpunkter framstår som oskäligen eller över huvud taget kan sägas gå utöver vad som normalt är förknippat med en verksamhet av ifrågasvarande slag. Enligt *JK* framstår det som rimligt att en liknande begränsningsregel blir tillämplig för de ersättningar varom är fråga i förslaget. Det torde därvid vara möjligt att bygga på konstruktionen i

3 kap. 5 §, dock att såsom jämningsgrunder inte kan ifrågakomma "felets eller försummelsens beskaffenhet". JK anser att det i sammanhanget förtjänar övervägas att utsträcka begränsningen att gälla inte bara vad som i skadeståndslagen betecknats som näringsverksamhet utan även annan ekonomisk verksamhet som bedrivs självständigt och i vinstsyfte. Även för sådana fall som inte är näringsverksamhet finns enligt JK starka skäl för en motsvarande begränsning i ersättningsrätten.

JK ifrågasätter vidare om inte det strängare ansvaret enligt den föreslagna lagen bör gälla även skador på person och egendom som uppkommit vid ett gripande som senare följts av anhållande m. m. vilket lett till ersättningsrätt enligt lagen. Väl torde den skadelidande i dessa fall för exempelvis skada på kläder samt sveda och värk kunna grunda anspråk på ersättning på skadeståndslagen. JK framhåller emellertid att det inte är givet att så alltid skulle vara förhållandet och finner det lämpligt att även sådan skada kan regleras enligt den särskilda lagstiftningen, även om frågan är av begränsad praktisk betydelse.

LO framhåller att det är av väsentlig betydelse för den enskilde som oförskyllt blivit föremål för frihetsberövande inte enbart att han ersätts för förlorad arbetsförtjänst, nedsatt arbetsförmåga och psykiskt lidande utan även att han har kvar sin anställning. Det torde enligt LO inte vara ovanligt att personer som blivit föremål för frihetsberövanden av viss varaktighet på ena eller andra sättet mister sin anställning på grund därav. I förslaget synes man mena att förlust av anställning inte skall kunna föranleda ersättningsrätt. LO anser det rimligt att, så länge frågan om anställningstrygghet i sådana situationer inte lagligen lösts, enskilda som efter obefogade frihetsberövanden inte kan återgå till tidigare anställning skall beredas någon form av stöd. LO föreslår därför att den enskilde i ett sådant fall under viss tid efter det frihetsberövandet upphörde får ekonomiskt stöd för sökande av ny anställning.

Skadeståndskommittén framhåller att förarbetena till skadeståndslagen ger vid handen att ekonomisk förlust till följd av frihetsberövande normalt utgör ren förmögenhetsskada. Enligt kommitténs mening är det angeläget att den föreslagna lagstiftningen, vilken framstår som en komplettering till skadeståndslagen, bygger på samma begreppsbildning som denna lag. Det bör emellertid framhållas att skada till följd av frihetsberövande undantagsvis kan ha karaktären av verklig personskada i skadeståndslagens mening. Detta är fallet inte bara då ett frihetsingripande verkställs på ett alltför hårdhänt sätt utan också när ett frihetsberövande annars skadar en omhändertagens fysiska eller psykiska hälsa eller rentav leder till dödsfall. En omhändertagen person kan t. ex. bli förhindrad att ta livsviktig medicin eller gå miste om behövlig vård, eftersom han är i ett sådant tillstånd att han inte kan klagöra sin belägenhet för polis eller vårdpersonal. Sådana skador kan tänkas uppkomma även utan vållande från det allmänna sida.

Kommittén har övervägt, om det inte kunde synas naturligt att också dessa skadefall omfattades av en lagstiftning som den föreslagna. Utredningen har ansett personskador vid själva verkställandet av frihetsberövandet böra hållas utanför lagens område — till synes eftersom det allmänna ändå skulle bli ansvarigt för sådana skador, såvida de inte framstår som självförvållade. Det torde dock inte vara helt opraktiskt att skador — undantagsvis av allvarlig art — uppkommer vid ett ingripande, som utförs på ett helt försvarligt sätt. Man kunde göra gällande att det skulle stämma med förslagets allmänna inställning om den

skadelidande också i detta läge får laglig rätt till ersättning. Har han varit medvållande till sin skada, skulle då i varje fall ett jämkat skadestånd kunna utgå. — Å andra sidan har skador av dessa slag knappast ett sådant samband med det felaktiga i frihetsberövandet att en utvidgning av det strikta ansvaret till sådana fall framstår som naturlig. Personskador av samma orsak kan inträffa även vid befogat frihetsberövande (eller, såvitt de beror på bristfällig vård och liknande, utan varje samband med ett tvångsingripande). Också andra komplikationer skulle uppkomma genom utvidgningen. Kravet på att frihetsberövandet skall ha varat mer än 24 timmar i sträck skulle framstå som föga rationellt vid personskada, och vissa av de i lagförslaget angivna rekvisiten för ansvar skulle te sig otillräckliga, särskilt om frihetsberövandet lett till dödsfall. Enligt kommitténs mening torde en utvidgning av lagstiftningen till att omfatta personskador i sådan grad försvåra dess tekniska genomförande, att den inte kan förordas.

När det gäller ersättningens storlek framhåller skadeståndskommittén att full ersättning bör utgå för den ekonomiska förlust som frihetsberövandet medfört, även vid hinder och förlust i näring. I betänkandet berörs inte den begränsning av ersättningen för ren förmögenhetsskada vid intrång i näringsverksamhet, som framgår av 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Enligt kommitténs mening skulle det emellertid vid de flesta fall av frihetsberövanden framstå som obilligt, om skadeståndet skulle begränsas enligt regeln i 3 kap. 5 § skadeståndslagen. En tänkbar gräns skulle vara att hänvisa till skadeståndslagens regel så snart inte något egentligt frihetsberövande förekommit.

Kammarrätten i Göteborg anser att en schablonisering bör eftersträvas. Härigenom kan utredningar och eventuella rättegångar förenklas utan att därför den enskilde kan antas bli missgynnad. En schablonmässig bestämning av ersättningarna kan enligt kammarrätten också förväntas medföra att kostnaderna för att fastställa dem kan hållas på en rimlig nivå.

Utredningen har ingående diskuterat att i fråga om förlorad arbetsförtjänst beräkna ersättningen efter sjukpenningen i den sjukpenningklass, vari vederbörande var placerad vid tidpunkten för frihetsinskränkningens början, och kommit till slutsatsen att en sådan lösning är förknippad med sådana nackdelar att det inte bör rekommenderas. Kammarrätten delar inte denna uppfattning. Enligt kammarrättens mening skulle beräkning av ersättningen efter sjukpenningen i flertalet fall vara förenad med bestämda fördelar. Vid sidan av fördelarna i form av enklare reglering av ersättningsärendena torde sjukpenningen i allmänhet ge en lika "rättvis" kompensation som ersättning beräknad efter gängse metoder. Härvid bör man hålla i minnet, att det övervägande antalet fall, där ersättning kan komma i fråga, får antas komma att gälla förberedande judiciella frihetsinskränkningar, som i regel är förhållandevis kortvariga, och då ofta personer med inte alltför ordnade anställningsförhållanden. I sådana fall kommer en beräkning av inkomstbortfallet enligt gängse metoder att vila på förhållandevis lösa antaganden och kan knappast sägas ge en mera rättvisande bild av inkomstförhållandena än sjukpenningen representerar. Kammarrätten anser vidare att man inte har anledning att i sammanhanget fästa någon större vikt vid det förhållandet att sjukpenningen i princip inte utgör full kompensation för inkomstbortfallet. Enligt nuvarande system med skattefri sjukpenning innebär sjukpenningen ofta överkompensation vid kortare

sjukdomsfall. Vid övergång till beskattad sjukpenning försvinner denna effekt, men enligt föreliggande utredningsförslag (SOU 1972: 60) skall i så fall kompensationsgraden samtidigt höjas till 90 %. En underkompensation av denna storlek är enligt kammarrättens mening försumbar i sammanhanget med hänsyn till de svårigheter som ofta föreligger att på annan väg beräkna inkomstbortfallet på ett rättvisande sätt.

Ett skäl som utredningen har anfört mot att beräkna ersättningen efter sjukpenningen, är att sjukpenningklassplaceringen i ett stort antal fall är för låg på grund av att vederbörande försummat att anmäla inkomständring till försäkringskassan. Enligt kammarrättens mening bör ersättningen likväl beräknas efter sjukpenningen. Att ersättningen blir för låg kan ju helt hänföras till att vederbörande inte iakttagit vad som lagligen ålगत honom. Vidare har utredningen pekat på risken att de ersättningsberättigade i ökad utsträckning försöker få ut ersättningen enligt skadeståndslagen, om sjukpenningen väljs som bas för inkomstbortfallsersättning enligt den föreslagna lagen. Kammarrätten anser sådana farhågor synnerligen överdrivna. Som framhållits i olika sammanhang är skadeståndslagens villkor för att få ersättning av det allmänna för beslutsskador så rigorösa, att anspråk enligt lagen på ersättning för obefogad frihetsinskränkning måste komma att höra till de absoluta sällsyntheterna.

Kammarrätten är emellertid medveten om att sjukpenningen inte i alla lägen representerar en någorlunda rimlig ersättning för det inkomstbortfall som varit förenat med en frihetsinskränkning. Som framgår av betänkandet är det inte svårt att finna exempel på att ersättning, som beräknas på denna grund, kan bli både uppenbart för hög och uppenbart för låg. Regeln om sjukpenningen som beräkningsgrund bör därför inte gälla utan undantag. Om det är uppenbart att inkomstbortfallet är väsentligen högre eller lägre än den compensation sjukpenningen representerar, bör ersättningen beräknas efter gängse metoder. Kammarrätten föreställer sig att det kan bli aktuellt att tillämpa en undantagsregel bl. a. när fråga är om långa frihetsberövanden eller om en frihetsinskränkning som inte berövat vederbörande möjligheten till förvärsarbete. Däremot bör, som redan framhållits, en undantagsregel inte gälla för sådana fall då sjukpenningklassplaceringen varit för låg på grund av vederbörandes egen försummelse.

Kammarrätten föreslår således att ersättning för inkomstbortfall i princip skall beräknas efter sjukpenningen i den sjukpenningklass vari vederbörande var placerad när frihetsinskränkningen vidtogs samt att annan beräkningsgrund skall tillämpas bara om det är uppenbart att inkomstbortfallet varit väsentligt större eller mindre än den inkomst sjukpenningen representerar. Ersättning, som beräknas på grundval av skattefri sjukpenning, bör givetvis också den vara skattefri.

Utredningens förslag att frihetsberövandet alltid skall anses medföra själsligt lidande eller obehag och alltid medföra rätt till ersättning, i första hand med normaliserat belopp, har kritiserats i flera remissvar.

RÅ förklarar sig inte kunna tillstyrka förslaget beträffande ersättning för psykiskt lidande. Han finner det i och för sig tilltalande med den generösa bedömning som ligger till grund för förslaget i denna del. Enligt RÅ:s mening bör ersättning som regel utgå. Det framstår dock som i det närmaste orimligt om ersättning inte i vissa situationer skulle kunna vägras. RÅ hänvisar härvid till de exempel som lämnas i de

remissvar från olika åklagare som redovisas i det följande. Enligt RÅ:s mening är det ofrånkomligt att det skall finnas en möjlighet att göra skälighetsbedömningar. En regel av denna innebörd kan utformas på olika sätt. I stället för att — som föreslagits — frihetsberövande automatiskt skall medföra ersättning för psykiskt lidande kan bestämmelsen ges den innebörden att ersättning utgår för lidande. Man uppnår härigenom bättre överensstämmelse med skadeståndslagens terminologi och öppnar möjlighet att vägra ersättning i fall där sådan skulle framstå som stötande.

För att förenkla bedömningen och åstadkomma ett snabbt förfarande har föreslagits att ersättning för psykiskt lidande som huvudregel skall utgå med standardiserat belopp. RÅ framhåller att det naturligtvis är önskvärt med ett snabbt och enkelt system vid prövningen av ersättningsärenden. Att standardisera ersättningen för en skada som till sin natur är sådan att den kräver uppskattning, förefaller emellertid mindre lämpligt. En konsekvens av förslaget blir också att full ersättning utgår både för det fall att ett frihetsberövande helt hävs och det fallet att åtgärden i stället utbyts mot en mindre ingripande, t.ex. att häktning ersätts med reseförbud. Övervägande skäl talar enligt RÅ:s mening för att bestämmelsen utformas så att den ger möjlighet till nyanserade överväganden i fråga om ersättningens storlek. RÅ framhåller avslutningsvis att en sådan ändring f. ö. torde bli en nödvändig följd, om hans förslag godtas att ersättning för psykiskt lidande inte ovillkorligen skall utgå.

Överåklagaren i Stockholm ifrågasätter om frihetsberövande undantagslöst skall anses ha medfört själsligt lidande eller obehag och därmed grunda ersättningsrätt. Flertalet av de personer mot vilka t. ex. anhållande och häktning vidtas har enligt överåklagarens mening tidigare lagförts för brott och i anledning härav varit berövade friheten. De är vid tiden för ingripandet ofta märkta av sprit- eller narkotikamissbruk samt saknar fast bostad och anställning och ett frihetsberövande framstår därför stundom närmast som en humanitär åtgärd. De vistas vanligen i en miljö där asocialitet och kriminalitet hör till ordningen för dagen. Tanken att ett frihetsberövande hos dem skulle vara "ägnat att framkalla känsla att man av sin omgivning uppfattas såsom en människa som brister i personligt eller medborgerligt värde" eller att frihetsberövandet i något annat hänseende skulle medföra kännbart obehag, är enligt överåklagarens mening verklighetsfrämmande. Fall förekommer naturligtvis där socialt anpassade personer i anledning av misstanke om brott blir berövade friheten och i anledning härav åsamkas själsligt lidande eller obehag. Överåklagaren anser att rätt till ersättning därför bör begränsas till fall, där det av särskilda skäl framstår som motiverat.

Länsåklagaren i Norrbottens län anser också att rätten till ersättning för lidande bör begränsas. *Länsåklagaren i Stockholms och Gotlands län* har samma inställning och föreslår att ersättning för lidande får utgå om synnerliga skäl föreligger.

Överåklagaren i Malmö anser att de föreslagna beloppen i fråga om ersättning för själsligt lidande och obehag synes acceptabla, om det olaga frihetsberövandet drabbat en till åren kommen, tidigare oförvitlig person, men framstår som orimligt höga då man har att göra med notoriska förbrytarelement. Enligt överåklagaren kan man befara att ersättningsreglerna, utformade på föreslaget sätt, kommer att av för-

brytarelementen utnyttjas som inkomstkälla. Den yrkesmässiga brottsligheten, speciellt narkotikalangarnas verksamhet, är planmässigt utarbetad och svår att utreda. Gärningsmännen är på grund av de stora vinster som hägrar inställda på att ta risken av att bli anhållna och häktade som följd av sin verksamhet. Något egentligt lidande eller obehag torde de inte känna av ett frihetsberövande. Skulle till följd av bristande bevisning åtalet ogillas — menader i narkotikamålen hör till vardagsrutinen — eller åklagaren tvingas avskrika målet på grund av bristande bevisning, skall den misstänkte, som ej har något medborgerligt anseende att förlora, kunna kräva ersättning med stora belopp. Överåklagaren finner förslaget på denna punkt verklighetsfrämmande. Nuvarande bestämmelser, att synnerliga skäl skall föreligga för att ersättning för själsligt lidande eller obehag skall utgå, synes honom bättre motsvara det praktiska livets krav.

ÖB finner det angeläget att den föreslagna uppdelningen mellan olika typer av frihetsinskränkningar genomförs och att endast ett konkret frihetsberövande kan komma att ersättas efter den föreslagna normen. Det ligger enligt ÖB:s mening nära till hands att bedöma påföljderna fritidsstraff och tillrättavisning såsom annan frihetsinskränkning än frihetsberövande. Med en sådan bedömning skulle ersättning för lidande kunna utgå endast vid synnerliga skäl.

Socialförvaltningen i Helsingborg ifrågasätter om ersättning för själsligt lidande i anledning av frihetsberövande är befogad vid ett tvångsomhändertagande av barn i de lägre åldrarna.

Förslaget att ersättning för själsligt lidande eller obehag skall utgå med standardiserade belopp har föranlett delade meningar bland remissinstanserna.

Socialförvaltningen i Helsingborg bedömer förslaget om standardiserad ersättning för psykiskt lidande eller obehag av frihetsinskränkningen som i hög grad tillfredsställande. *Socialstyrelsen* vill principiellt ansluta sig till förslaget tanke, att sådan ersättning om möjligt bör utgå efter schablon för undvikande av administrativt merarbete och invecklade behovsprövningar. Styrelsen anser dock, att de föreslagna beräkningsgrunderna inte ger ett materiellt tillfredsställande resultat. Enligt styrelsen torde man med ganska stor säkerhet kunna utgå från att många, kanske flertalet, obefogade frihetsberövanden kommer att utgöras av korttidsomhändertaganden under ett fåtal dygn. Enligt förslaget kommer nämnda ersättning för ett frihetsberövande som omfattar endast drygt 24 timmar med nuvarande basbelopp att uppgå till ca 900 kr., medan motsvarande ersättning för ett helt års frihetsberövande kommer att utgöra endast ca 12 700 kr. eller ca 14 gånger så mycket. Styrelsen finner att ersättningen för längre obefogade frihetsberövanden inte står i rimlig proportion till det lidande som dessa måste ha förorsakat i relation till den ersättning som föreslås utgå för kortare obefogade frihetsberövanden. Enligt styrelsens mening bör förslaget i denna del omarbetas.

JK säger sig vara tveksam om den föreslagna ordningen. Omständigheterna varierar starkt från fall till fall och frågan om ersättning för lidande eller obehag lämpar sig knappast för en schablonlösning, vare sig när det gäller förutsättningarna för ersättningens inträde eller vad avser ersättningsbeloppens bestämmande. JK anser att den hittillsvarande principen med skälighetsprövning för varje särskilt fall bör bibehållas, ehuru den måhända inte bör utformas lika restriktivt som

f. n. Möjligen kan regeln beträffande frihetsberövande ges den innebörden att rätt till ideell ersättning föreligger, om ej särskilda skäl är däremot. Prövningen av ersättningsbeloppets storlek bör då också lämpligen ske utan tillämpning av några i lagen fastställda normaltaxor.

Malmö socialförvaltning anser beräkningsgrunderna för ersättning för själsligt lidande och obehag alltför schablonartade och framhåller att de kan leda till orimligt höga ersättningsbelopp, speciellt vid kortare frihetsinskränkningar.

Skadeståndskommittén påpekar att utredningen i sitt resonemang när det gäller ersättning för lidande utgår från regeln i 5 kap. 1 § skadeståndslagen om ersättning för lidande bl. a. vid brott mot den personliga friheten. Härvid har dock inte berörts uttalandet i lagens motiv, att ett tjänstefel, som medför att någon berövas friheten, inte i och för sig torde föranleda att 5 kap. 1 § blir tillämplig (se prop. 1972: 5 s. 571). Uttalandet kan tyda på att skadeståndslagen även allmänt sett syftar till en viss restriktivitet i fråga om ersättning för lidande i sådana fall som betänkandet avser. Kommittén ifrågasätter dock om det nämnda motivuttalandet bör bli vägledande för den fortsatta rättsutvecklingen. Starka skäl talar för en generös inställning i de fall lagförslaget avser.

Kommittén anser dock att de föreslagna reglerna om ersättningens bestämmande kan diskuteras. Svårigheten att uppskatta storleken av ett lidande i fall som de aktuella talar utan tvivel för en standardisering av ersättningsbeloppen. Det synes befogat att åtminstone i regel bortse från att själva frihetsberövandet kan upplevas på skilda sätt av olika personer. Mera tveksamt är det om man också kan bortse från att den kränkande effekten av ett beslut om frihetsberövande i hög grad varierar med omständigheterna. Med förslagets uppläggning är det visserligen konsekvent att i princip inte beakta sådana förhållanden som den skadelidandes förflutna, t. ex. om han är tidigare straffad eller ej. Däremot synes det mera diskutabelt om man bör låta samma schablonbelopp utgå vid alla de olika formerna av frihetsberövande — judiciella och administrativa — oavsett om grunden är ett påstått brott eller ett påstått vårdbehov, och oavsett graden av publicitet kring beslutet. I så fall får man räkna med att undantagsregeln om beräkning efter lidandets art och omfattning kommer att tillämpas betydligt oftare än den sakkunnige synes ha avsett.

En sådan schablonisering som föreslagits, framhåller kommittén vidare, synes under alla omständigheter bara kunna grundas på betraktelsesättet att det lidande som beslutet medför är ringa i jämförelse med det som följer av själva frihetsberövandets verkställande, något som också synes ha varit utredningens mening. Men man kan i så fall sätta i fråga om det är konsekvent att enligt de föreslagna normerna längden av frihetsberövandet skall ha så mycket mindre betydelse än det förhållandet, att ett frihetsberövande ägt rum. En sådan regel kan också medföra stötande motsättningar till fallet då ett kännbart och uppseendeväckande frihetsberövande upphör inom ett dygn och därför inte grundar någon ersättningsskyldighet enligt lagen.

Vad åter angår ersättningsbeloppets storlek påpekar kommittén att förslaget går ut på en viss höjning av ersättningsnivån i rättspraxis rörande 1945 års lag, oaktat ersättning numera skall utgå också vid mindre kränkande frihetsinskränkningar och i fall där starka misstankar kvarstår mot den skadelidande. Av intresse är här en jämförelse med praxis rörande andra slag av ideellt skadestånd, närmast för sveda och värk.

Enligt av trafikförsäkringsföreningen rekommenderade normer, som HD godtagit som utgångspunkt för värderingen (se senast NJA 1972 s. 81), utgör ersättning i fall av svårartad skada vid sjukhusvistelse under en månad 720 kr. och ett år ca 6 000 kr. Vid frihetsberövande under samma tid föreslås en gottgörelse av normalt 2 800 resp. 12 180 kr.; för ett dygn blir ersättningen 840 kr. Särskilt om ersättningen främst skall avse det lidande själva frihetsberövandet medför tycks dessa belopp påfallande högt tilltagna.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför att standardiseringen av ersättningen för själsligt lidande eller obchag genom ett uttryckligt stadgande i lagen främst synes vara behövlig därför att reglerna är avsedda att ligga till grund för ett centraliserat förfarande. Enligt hovrättens mening är en sådan handläggning olämplig. Det finns inte något skäl att frånga bestämmelserna om handläggning i 1945 års lag. I fråga om administrativa frihetsberövanden bör skadeståndslagens handläggningsregler gälla.

Inte heller *rikspolisstyrelsen* anser sig kunna tillstyrka att ersättning i normalfallet skall utgå med ett standardiserat belopp. Anledningen härtill är, att det kan vara en betydande skillnad i detta hänseende mellan olika människor i analog situationer. Enligt styrelsen torde det vara ostridigt, att en tidigare ostraffad person — oberoende av social ställning — som bor på en mindre ort tillskyndas ett avsevärt större lidande vid ett oförskyllt frihetsberövande för t. ex. en inbrottsstöld än en gravt kriminaliserad person i en storstad. För den förstnämnde kan frihetsberövandet ur personlig och social synpunkt medföra avsevärt men medan detta endast i ringa mån — eller t. o. m. inte alls — behöver vara fallet för den sistnämnde. Ett genomförande av de föreslagna ersättningsreglerna i förevarande avseende kan t. o. m. medföra, att personer som lever under misserabla sociala förhållanden kan frestas att spekulera i att bli berövade friheten under kort tid för att därefter komma i åtnjutande av den för dem generöst tilltagna ersättningen. Styrelsen anser därför att ersättningen måste beräknas efter ett skälighetsavgörande i varje enskilt fall. Detta kommer visserligen att medföra mer arbete för de beslutande myndigheterna, men å andra sidan torde man kunna förvänta ett mindre antal ansökningar. Intet torde dessutom hindra, att den föreslagna schablonersättningen får ligga till grund för bedömningen av normalfallen.

Kammarrätten i Göteborg ansluter sig till den föreslagna principen att storleken av ersättning för själsligt lidande eller obchag inte skall kunna påverkas av ändringar i penningvärdet. Enligt kammarrätten bör emellertid principen utföras mera konsekvent än som skett i förslaget. Enligt detta påverkas ersättning, som utgår på grund av domstolsbeslut, inte av ändring i index som inträffat efter det att JK tog ställning till saken. Kammarrätten föreslår i stället att ersättningen skall knytas till det basbelopp som gäller då ersättningen blir tillgänglig för lyftning. I de allra flesta fall torde resultatet bli detsamma som enligt utredningens förslag, eftersom det alldeles övervägande antalet ersättningsärenden får antas bli slutroglade av JK.

9 Statens ansvar för ersättningen

Kommunförbundet finner det rimligt att staten påtar sig ansvaret för det ökade ersättningsskydd som utredningsförslaget innebär i jämförelse

med skadeståndslagen. Kommunens ansvar enligt skadeståndslagen kvarstår emellertid och utredningens förslag om att staten ges regressrätt gentemot kommun avseende utgiven ersättning enligt den nya lagen för skada som kommunen svarar för enligt skadeståndslagen synes därför rimligt. Den utökning av ersättning som utredningsförslaget medför i jämförelse med skadeståndslagen får däremot givetvis inte göras gällande regressvis.

Landstingsförbundet framhåller att statens regressrätt gentemot kommun har en juridisk-teknisk betydelse när det gäller förhållandet mellan ersättning enligt föreliggande förslag och skadeståndslagen. Bestämmelsen torde inte få någon större ekonomisk betydelse för landstingskommunerna. Förbundet noterar i detta sammanhang utredningens anmärkning att staten av praktiska hänsyn kan finna det lämpligt att avstå från att föra regressstalan.

Polismästaren i Stockholm framhåller att statens rätt till regressstalan mot försumlig tjänsteman är mycket allmänt beskriven. Av betänkandet framgår att större regressrätt än vad som medgivits i skadeståndslagen ej varit avsett att införas. Det kan ifrågasättas om inte en hänvisning till skadeståndslagen bort intas i den nya lagen.

Kammarrätten i Göteborg anser att den föreslagna bestämmelsen om regressrätt för staten är överflödig, eftersom skadeståndslagens bestämmelser om regressrätt kommer att bli tillämpliga, även om den föreslagna lagen inte innehåller några regler i frågan. Med hänsyn till skadeståndslagens rigorösa krav för ansvarighet såväl från kommuns som från anställds sida för beslutsskador har man anledning att räkna med att regresskrav kan komma att aktualiseras bara i rena undantagsfall. Kammarrätten anser dessutom att regresskrav från staten mot kommun i princip inte bör förekomma. Man bör emellertid kunna räkna med att sådana regresskrav, i den mån frågan över huvud taget blir aktuell, inte kommer att väckas. Enligt kammarrättens mening är frågan alldeles för liten för att motivera ett särskilt undantag i lagstiftningen.

Enligt *hovrätten för Skåne och Blekinge* är det i och för sig ett korrekt påpekande att staten genom att betala ersättning enligt den nya lagen inträder i den rätt enligt skadeståndslagen som sökanden kan ha haft mot kommun. En verksamhet för att återkräva dylika belopp mellan stat och kommun synes emellertid hovrätten vara en meningslös verksamhet på vilken allmänna medel inte bör få offras.

10 Förfarandet

Utredningens förslag i fråga om förfarandet vid prövning av ersättningsanspråk tillstyrks eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanser.

Till dem som uttalar sig positivt om förslaget hör bl. a. *JK, RÅ, länsåklagaren i Norrbottens län, kriminalvårdsnämnden och statskontoret.*

Tveksamhet mot förslaget kommer till uttryck i yttrandena från *utskrivningsnämnderna för Västmanlands och Kopparbergs län samt Jämtlands län. Kammarrätten i Göteborg* ställer sig frågande inför det regelsystem som byggts upp i fråga om förfarandet och förslår att ersättningsärendena handläggs på samma sätt som när det gäller anspråk mot staten enligt skadeståndslagen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser det självklart att JK själv eller genom annan myndighet bör vara verk-

sam som företrädare för staten i ersättningsärenden och föreslår att bestämmelserna härom skall utgå.

Statskontoret påpekar att förslaget i denna del nära ansluter sig till den ordning som enligt kungörelsen 1972: 416 gäller i fråga om statsmyndigheternas skadereglering i vad avser s. k. beslutsskador. Vid sådant förhållande föranleder förslaget förfaranderegeln inte någon erinran från statskontorets sida. Enligt statskontoret bör man med den förutsatta centrala handläggningen av alla ifrågavarande ersättningsärendena genom JK:s försorg uppenbarligen räkna med att en viss enhetlighet i praxis kommer att skapas, inte minst i vad gäller beräkningen av ersättningsbelopp i olika hänseenden.

Enligt förslaget skall JK ha rätt att besluta om ersättningar utan någon beloppsmässig begränsning. Under hänvisning till den beloppsgräns — 100 000 kronor — intill vilken JK äger besluta i ärenden rörande skadeståndsanspråk enligt nyssnämnda kungörelse 1972: 416 vill statskontoret för sin del ifrågasätta om inte en motsvarande begränsning lämpligen bör tillämpas även på nu ifrågavarande område. Ersättningsärenden avseende belopp som överstiger nämnda gräns torde i så fall — liksom fallet är enligt kungörelsen 1972: 416 — få hänskjutas till Kungl. Maj:t. En beloppsgräns i enlighet med vad sålunda anförts bör enligt statskontorets mening möta så mycket mindre betänkligheter som det enligt vad i betänkandet anförts mera sällan torde bli fråga om annat än belopp av tämligen ordinär storlek.

JK finner den föreslagna ordningen i sina huvuddrag ändamålsenlig för handläggning av hithörande ärenden. Det finns, framhåller *JK*, anledning tro att flertalet ärenden kommer att — såsom utredningen syftat till vid utformningen av handläggningsreglerna — anhängiggöras hos *JK* och att väckande av domstolsprocess kommer att bli ett komplement till *JK*:s prövning.

I vissa enskildheter vill *JK* anföra synpunkter på förslaget. Utredningen föreslår att *JK* skall, när anspråk av honom helt eller delvis ogillats, hänvisa sökanden att stämma till domstol. En sådan hänvisning ter sig naturlig, när frågan om ersättning är i bevishänseende eller i rättsligt avseende tveksam. På samma sätt förfares inom utsökningsrätten när tredje man, som påstår bättre rätt till utmätt gods, får hänvisning att stämma, om han visat sannolika skäl för sitt påstående (69 § utsökningslagen). Står däremot vid *JK*:s prövning helt klart, att ersättning ej kan komma i fråga — om exempelvis begärs ersättning för frihetsinskränkning som ej omfattas av lagen eller framställs anspråk på gottgörelse enligt lagen för en frihetsinskränkning som blivit ersatt av en inskränkning som klart är av lika sträng art — ter det sig oegentligt att låta *JK*:s beslut om ogillande av anspråket åtföljas av en hänvisning att stämma. Även i dessa fall bör det naturligtvis stå den enskilde fritt att gå till domstol med sitt krav, men det bör i så fall ske utan någon *JK*:s hänvisning i saken. Regeln om hänvisning synes *JK* kunna utgå och ersättas med en bestämmelse om att efter *JK*:s beslut domstolsprövning kan ske under förutsättning att talan anhängiggörs inom viss tid efter beslutet. Försittes denna tid föreligger processhinder. En sådan regel skulle kunna ha tillämpning även på fall som enligt förslaget skall avvisas av *JK*. I bägge fallen skulle alltså den sökande ha att, om han önskar rättslig prövning av sitt anspråk vid domstol, vända sig till domstol inom viss tid vid äventyr att hinder för talans upptagande inträder. Vid sådant förhållande bortfaller behovet av rättsmedel för att överklaga avvisningsbeslut.

Beträffande JK:s beslut i övrigt föreslås i betänkandet att de inte skall kunna bli föremål för överklagande. Enligt vad JK påpekar avviker detta från vad som gäller för skadereglerande myndighets ställningstagande i ersättningsfrågor. Sådana partsbesked torde kunna genom besvär överklagas hos Kungl. Maj:t men också bringas under Kungl. Maj:ts prövning genom anmälan eller annan formlös klagan. Vad sålunda gäller för den statliga skaderegleringen är uttryck för en allmän princip inom förvaltningsrätten (jfr SOU 1964: 27 s. 116). Enligt JK torde inte skäl föreligga att för den aktuella speciallagstiftningen inta en annan ståndpunkt.

RA finner utredningens förslag om centraliserad handläggning av ersättningsärendena innebära bestämda fördelar i förhållande till gällande rätt. Han anser emellertid att vissa detaljer i förslaget kan diskuteras. I likhet med JK anser *RA* sålunda att regeln om hänvisning till domstol bör utgå och att sökanden i stället har att inom viss kortare tid väcka talan vid domstol om han önskar ersättningsfrågan prövad enligt lagen. Denna regel bör också gälla om JK ej prövat ärendet i sak.

Utskrivningsnämnden för Västmanlands och Kopparbergs län befarar att en central prövning av dessa frågor genom en enda myndighet kan komma att bli tämligen betungande. Har JK ogillat ett anspråk, skall sökanden hänvisas att väcka talan mot staten vid domstol. Nämnden ifrågasätter lämpligheten av att domstol, som i viss mån står under JK:s tillsyn, på detta sätt får att pröva JK:s beslut.

Enligt *utskrivningsnämnden för Jämtlands län* kan det inte uteslutas att besvärliga utrednings- och bevisfrågor kan uppkomma i samband med prövningen av ersättningsärendena, särskilt när det gäller ersättningsens storlek och tillämpningen av reglerna vid utskrivning. Vidare får man, såsom även framhålls i betänkandet, räkna med att den som anser sig ha lidit skada på grund av frihetsinskränkning vill framställa ersättningsanspråk jämväl med stöd av den nya skadeståndslagen, vilken talan då skall föras vid domstol. Utskrivningsnämnden anser att det därför vorc mest ändamålsenligt och från rättssäkerhetssynpunkt mest tilltalande om ersättningsfrågor enligt lagförslaget prövades av domstol eller att i varje fall JK gavs möjlighet att, när han så finner lämpligt, hänskjuta frågor av detta slag till domstols prövning och avgörande.

Kammarrätten i Göteborg säger sig i och för sig inte ha något att erinra mot att JK i första hand anförtros prövningen av anspråk på ersättning enligt den föreslagna lagen. Det regelsystem som i lagen byggts upp kring denna prövning ställer sig emellertid kammarrätten frågande inför. Enligt kammarrättens uppfattning saknas skäl för att konstruera JK:s ställning när det gäller ifrågavarande ärenden på annorlunda sätt än i fråga om anspråk mot staten enligt skadeståndslagen, dvs. som skadereglerare och förhandlingspart på den statliga sidan. Detta betyder att det i den föreslagna lagen i princip inte behövs några regler om JK:s verksamhet på ifrågavarande område (jfr prop 1972: 5 s. 386). Det torde dock vara motiverat att i lagen behålla en upplysning för de ersättnings sökande om vilken statlig myndighet som man i första hand bör vända sig till.

Rent allmänt vill kammarrätten varna för att bygga upp ett särskilt förfarande beträffande ifrågavarande typ av ersättningar. Redan de föreslagna reglerna vittnar om att ett sådant särskilt förfarande drar med sig behov av samordningsarrangemang med närliggande rättsinstitut och särskilda fullföljdskonstruktioner, allt komplikationer och problem

som undviks om man håller sig till det gängse mönstret. Liknande synpunkter framförs av *hovrätten över Skåne och Blekinge*.

Interneringsnämnden framhåller att, om någon väcker talan om ersättning enligt den föreslagna lagen vid domstol i stället för att vända sig till justitiekanslern, målet kommer att handläggas i vanlig ordning med JK som svarande. Den enskilde kan därvid komma att gå miste om fördelar i fråga om utredningen m. m. som skulle vinnas om framställning gjorts hos JK. Enligt nämnden kan det ifrågasättas om inte i ett fall av detta slag man borde bereda den enskilde — som kanske av förbiseende vänt sig direkt till domstol — möjlighet att göra framställning till JK och låta målet vila i avbidan på handläggningen hos denne.

Kammarrätten i Göteborg vill starkt ifrågasätta behovet av särskilda preskriptionstider när det gäller ersättningsanspråk enligt den föreslagna lagen. Visserligen innehåller 1945 års lag särskilda preskriptionsregler, men detta kan knappast vara tillräckligt skäl för att i den föreslagna lagen avvika från den gängse regleringen. Så t. ex. saknar skadeståndslagen särskilda preskriptionsregler. I den mån de föreslagna preskriptionsreglerna motiveras, kan kammarrätten inte finna motiveringen övertygande. Att ersättningsfrågan rent teoretiskt kan komma att stå öppen upp till tio år i förevarande slag av ärenden synes inte vara en större nackdel än i en mängd andra typer av ersättningsärenden, där de allmänna preskriptionsreglerna gäller. Inte heller argumentet, att man med hänsyn till eventualiteten av ett rättsanspråk enligt skadeståndslagen har behov av snabba avgöranden av ersättningsanspråk enligt den nya lagen, synes bärande. Enligt kammarrättens mening måste nämnda eventualitet komma att höra till de absoluta sällsyntheterna. Slutligen framhåller kammarrätten att det tor sig motbjudande att vågra ersättning för obefogad frihetsinskränkning på den grunden att sökanden inte iakttagit en relativt snävt tilltagen preskriptionstid.

LO anser att tre månaders preskriptionstid för framställning av ersättningsanspråk är för kort tid för tillvaratagande av den lagstadgade ersättningsrätten. Enligt *LO*:s mening bör skyldighet föreligga att, så snart en frihetsinskränkning visat sig vara obefogad, upplysa den berörde om hans lagenliga rättigheter. Man torde nämligen mera sällan kunna utgå från att människor i allmänhet har kännedom om en lag av ifrågavarande slag. *LO* föreslår därför att regeln om preskriptionstiden ändras på så sätt att en preskriptionstid om minst 6 månader gäller från tidpunkten då vederbörande genom behörig myndighets försorg får kännedom om sina rättigheter enligt lagförslaget samt att preskriptionstiden för det fall vederbörande inte kan nås med denna upplysning bestäms till två år.

Också *invandrarverket* ifrågasätter om inte en regel om upplysningsplikt rörande rättigheterna enligt den föreslagna lagen borde införas. Upplysningen bör lämnas på ett språk som den berörde förstår.

11 Ekonomiska konsekvenser

Länsåklagaren i Stockholms och Gotlands län framhåller att den begränsning som nu gäller genom att kvarstående misstanke utesluter ersättning torde verka i hög grad begränsande på antalet ersättningsyrkanden. Bortfaller denna inskränkning och ersättningsmöjligheterna även i övrigt utvidgas, torde man kunna förvänta att antalet av ifrågavarande

ärenden kommer att stiga väsentligt. Länsåklagaren instämmer dock i utredningens antagande att de direkta kostnader som kan föränledas av förslaget inte skulle bli överhövan betungande för statsverket. Länsåklagaren framhåller emellertid att de nya ersättningsreglerna i för-
ening med andra ändrade processuella bestämmelser kan åstadkomma att såväl beslut angående tvångsmedel som fällande domar överklagas i betydligt större utsträckning än för närvarande samt att rättsväsendet därigenom kan komma att utsättas för betydande påfrestningar. Liknande synpunkter framförs av *länsåklagaren i Norrbottens län*.

Socialstyrelsen ifrågasätter uttalandet i betänkandet att antalet ärenden inte kan väntas bli särskilt stort. I beaktande av att antalet intagningar enligt LSPV årligen utgör cirka 23 000, torde man kunna vänta sig ett relativt stort antal ärenden enbart inom denna kategori, låt vara att de flesta efter vederbörlig handläggning inte kommer att föränleda någon ersättning. Detta bör beaktas vid bedömning av vilka resurser som erfordras för administrering av den föreslagna lagen.

Bilaga 3

*(Det remitterade förslaget)***Förslag till****Lag om ersättning vid frihetsinskränkning**

1 §

Den som har varit häktad på grund av misstanke om brott eller som till följd av sådan misstanke under mer än 24 timmar i sträck har varit anhållen, underkastad reseförbud, intagen på rättspsykiatrisk klinik, tagen i förvar arrest eller tagen i förvar genom beslut av befälhavare på fartyg eller luftfartyg eller av beskickning eller konsulat har rätt till ersättning av staten, om

1. frikännande dom meddelas för gärningen,
2. åtalet avvisas eller avskrivs,
3. förundersökning avslutas utan att åtal väckes eller, såvitt gäller förvar arrest, beslutet härom upphäves utan att målet hänskjutes till rättegång eller disciplinstraff ålägges, eller
4. beslutet om frihetsinskränkning efter överprövning, överklagande eller besvär över domvilla upphäves eller ersättes av beslut som innebär mindre ingripande åtgärd.

Den som har varit häktad eller under mer än 24 timmar i sträck har varit anhållen med stöd av 24 kap. 1 § rättegångsbalken har jämväl rätt till ersättning, om gärningen i domen hänföres under sådant lagrum att häktning icke kunnat ske annat än enligt 2 § samma kapitel och det icke har förclegat sådana förutsättningar för häktning som anges där. För rätt till ersättning på grund av anhållande fordras dessutom att det inte heller har förclegat omständighet som anges i 24 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken.

2 §

Den som har undergått fängelse, förvandlingsstraff för böter eller fritidsstraff eller varit intagen i anstalt för undergående av behandling enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, ungdomsfängelse eller internering har rätt till ersättning av staten, om påföljden efter överklagande, resning eller besvär över domvilla undanröjes eller ersättes av mindre ingripande påföljd. Detsamma gäller den som efter förordnande av domstol har undergått sluten psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda.

3 §

Den som i annat fall än som anges i 1 eller 2 § till följd av beslut vid myndighetsutövning har varit berövad friheten har rätt till ersättning av staten, om det finnes uppenbart att frihetsberövandet var utan grund.

4 §

Rätt till ersättning föreligger ej, om den som varit utsatt för frihetsinskränkningen själv uppsåtligen har föranlett denna. Har han sökt undan-

röja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning eller, i fall som avses i 1 §, sökt undandra sig förundersökning eller lagföring, utgår ersättning endast om det finns synnerliga skäl.

Rätt till ersättning föreligger ej heller, om det i annat fall med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår. Ersättning får dock ej vägras på den grund att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

5 §

Ersättning utgår för utgifter, förlorad arbetsförtjänst och lidande.

Ersättningen får nedsättas efter vad som finnes skäligt, om tiden för frihetsinskränkningen har avräknats eller eljest beaktats vid fastställande av brottspåföljd.

6 §

Anspråk på ersättning får ej överlåtas till annan innan ersättningen blivit slutligt bestämd.

7 §

Utgår ersättning enligt denna lag och har den ersättningsberättigade rätt till skadestånd av annan, inträder staten i motsvarande mån i hans rätt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1974, då lagen (1945: 118) om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. skall upphöra att gälla.

Den nya lagen gäller även i fråga om frihetsinskränkning som har skett före ikraftträdandet och som icke har upphört dessförinnan. I övrigt tillämpas äldre bestämmelser beträffande frihetsinskränkning som har ägt rum före ikraftträdandet.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 28 mars 1974.

Närvarande: justitierådet CONRADI, f. d. regeringsrådet ÖHMAN, regeringsrådet PAULSSON, justitierådet FREDLUND.

Enligt lagrådet den 20 mars 1974 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 28 februari 1974, har Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets yttrande skall inhämtas över upprättat förslag till lag om ersättning vid frihetsinskränkning.

Förslaget, som finns bilagt detta protokoll, har den 15—25 mars 1974 inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Ann-Mari Tengström.

Lagrådet yttrar.

I remissprotokollet har rörande förhållandet mellan skadeståndslagens regler och reglerna i den nu föreslagna lagen gjorts uttalanden som lämnar rum för viss tvekan om vad som åsyftas. Lagrådet vill med anledning härav framhålla, att man måste utgå från att det ej sällan, bl. a. med hänsyn till den skadelidandes behov av skydd, är påkallat att skadeståndsrättslig speciallagstiftning och den allmänna skadeståndslagen är tillämpliga vid sidan av varandra, så att den skadelidande kan välja mellan att åberopa det ena eller det andra regelsystemet. Om i ett visst fall detta inte skall gälla utan i stället den specialrättsliga regleringen vara exklusivt tillämplig, helt eller delvis, synes detta förhållande böra klart framgå av omständigheterna. Ofta torde en uttrycklig bestämmelse härom krävas. I avsaknad av dylikt stadgande i den nu föreslagna lagen bör denna och skadeståndslagen antagas vara alternativt tillämpliga, vilket alltså skulle innebära att den skadelidande kan grunda ersättningsanspråk på skadeståndslagen, om han föredrar detta framför att åberopa de nu föreslagna bestämmelserna. Givetvis måste han i sitt val hålla sig till det ena eller det andra systemet av rättsregler i dess helhet; han har inte möjlighet att komplettera det ena regelkomplexet med föreskrifter ur det andra. Väljer den skadelidande att åberopa skadeståndslagen, har han att visa att skadan orsakats av fel eller försummelse i den berörda statliga eller kommunala verksamheten, och han är bunden av de inskränkningar i rätten till skadestånd som följer av reglerna i 3 kap. skadeståndslagen, bl. a. i fråga om skyldigheten att i princip, innan han kräver skadestånd, söka rättelse genom fullföljd av talan mot beslutet (3 kap. 4 §). Om den skadelidande stöder sin talan på skadeståndslagen, följer vidare av grunderna för 5 kap. 1 § sagda lag den i förevarande sammanhang viktiga inskränkningen i rätten

till ersättning, att skadestånd för lidande i regel inte utgår. Det nu sagda innebär, att den skadelidande i praktiken sällan torde ha anledning att åberopa skadeståndslagen i stället för den nu föreslagna lagen.

I fråga om regressrätten enligt 7 § i förslaget kommer med det nu angivna betraktelsesättet att gälla, att staten för vad den utgivit inträder i den rätt till skadestånd som den skadelidande må kunna göra gällande enligt skadeståndslagen mot bl. a. kommun, för det fall att skadan uppkommit genom vållande i kommunal verksamhet. Att döma av uttalanden i remissprotokollet torde man dock kunna räkna med att staten kommer att avstå från att utöva regressrätt mot kommun för vad staten utgivit enligt förevarande lag.

1 §

Ersättningsrätt enligt första stycket punkt 4 förutsätter, att beslut om frihetsinskränkning efter överprövning, överklagande eller besvär över domvilla blivit upphävt eller ersatt av beslut om mindre ingripande åtgärd. Rätt till ersättning med stöd av nämnda punkt föreligger däremot ej, när myndighet som meddelat beslut om frihetsinskränkning själv upphäver eller mildrar detta. Såsom framgår av remissprotokollet, är skälet härtil, att myndighets åtgärd att upphäva eget beslut om frihetsinskränkning i de allra flesta fall beror på att det tillkommit nya omständigheter eller att tidigare skäl för frihetsinskränkning bortfallit. Förslaget utgår således med allt fog från principen att ersättning inte skall ifrågakomma, när det måste antagas, att det upphävande beslutet berott på att det efter beslutet om frihetsinskränkning inträffat omständigheter som gjort det obehövt att längre upprätthålla en från början befogad frihetsinskränkning. Hit hör naturligtvis ej det fall, att nytillkommen utredning visar eller ger anledning antaga, att förutsättningar för frihetsinskränkning redan från början saknats, exempelvis därför att något brott från den misstänktes sida i verkligheten inte förelegat. Huruvida förslaget avser att konsekvent genomföra den nyss angivna principen framgår ej tydligt. Vissa uttalanden i remissprotokollet kan tyda på att ersättning åtminstone i en del fall skall kunna utgå, när lägre myndighets beslut om frihetsinskränkning upphävts av högre myndighet och detta berott på att de faktiska förhållandena ändrats efter det beslutet om frihetsinskränkning meddelades. Den princip förslaget upprätthåller, när myndighet upphäver eget beslut om frihetsinskränkning, bör emellertid rimligtvis följas även när det upphävande beslutet meddelas av högre myndighet. Ersättning bör således ej utgå, exempelvis när hovrätt upphävt underrätts häktningsbeslut och det måste antagas, att hovrättens avgörande berott på att den fara för avvikande, kollusion eller fortsatt brottslighet, som förelåg vid tiden för häktningsbeslutet, till följd av sedermera inträffade omständigheter inte längre är för handen. Den föreslagna regeln i 4 § andra stycket

lämnar utrymme för en sådan tillämpning. En annan ordning skulle kunna ge anledning till eljest onödiga överklaganden och göra ersättningsrätten beroende av den tillfälligheten att den ena myndigheten hinner meddela beslut före den andra.

I specialmotiveringen till förevarande paragraf framhålls att ersättningsrätt i överklagandefall enligt första stycket 4 föreligger endast när det är beslutet om häktning etc. som blir föremål för överklagande. I anslutning härtill anföres som exempel på tillämpningen av nämnda stadgande det fall att underinstansen i samband med dom på frihetsstraff förordnar att den dömda skall stanna kvar i häkte i avbidan på lagakraftgående dom och att överinstans därefter försätter honom på fri fot.

Med anledning härav vill lagrådet anföra följande. När underinstans i samband med fällande dom förordnar att den dömda skall kvarbli i häkte, föres talan mot häktningsbeslutet i samma ordning som talan mot domen (49 kap. 5 § RB). Detta innebär således att om den dömda vill överklaga inte enbart häktningsbeslutet utan även domen i huvudsaken, hans talan regelmässigt utföres i samma fullföljdsinlaga. Ett yrkande om ändring av domen i huvudsaken kan ibland anses inbegripa ett yrkande att bli försatt på fri fot även om detta inte uttryckligen anges. Så är t. ex. alltid fallet om han yrkar frikännande, villkorlig dom eller skyddstillsyn, men även i andra fall kan ett yrkande om ändring av beslutet om frihetsinskränkningen ofta inläsas i yrkandet i huvudsaken utan att detta kommit till formellt uttryck i fullföljdsinlagan. Om överinstansen i fall, då underinstansens dom överklagas i huvudsaken, förordnar att den tilltalade inte längre skall vara häktad, vare sig det sker i samband med överinstansens dom eller genom särskilt beslut, måste ett sådant beslut i häktningsfrågan regelmässigt anses föranlett av ett överklagande av underinstansens beslut i häktningsfrågan. Detta får anses gälla oavsett om den tilltalade får framgång i huvudsaken. Ersättning bör därför i princip kunna förekomma i samtliga fall, då överinstans upphäver ett beslut om frihetsinskränkning. Utformningen av första stycket 4 medger i och för sig en sådan tillämpning. Det må i sammanhanget framhållas att ersättningsrätt kan utlösas även om häktningsbeslutet upphäves efter talan av motpart till den tilltalade.

I nu berörda fall avser rätten till ersättning givetvis endast den frihetsinskränkning, som blivit en följd just av det upphävda häktningsbeslutet. I det angivna exemplet, i vilket det förutsatts att den tilltalade inte överklagat det ursprungliga beslutet om häktning, kan detta beslut inte längre bli föremål för prövning av högre instans sedan underinstansen meddelat nytt beslut i häktningsfrågan (se NJA I 1953 s. 460). Den tilltalade har inte rätt till ersättning för den frihetsinskränkning, som blivit en följd av det ej överklagade häktningsbeslutet, men väl bör han vara bevarad vid sin möjlighet till ersättning för att han varit

berövad friheten för tiden från underinstansens dom. Motsvarande synpunkter gör sig gällande för det fall att en misstänkt väl inte överklagat det ursprungliga beslutet om häktning men i stället överklagar ett nytt beslut, varigenom underinstansen enligt 24 kap. 18 § andra stycket RB förordnat att den misstänkte alljämt skall vara häktad.

Då reseförbud meddelats av undersökningsledare eller åklagare, kan den misstänkte enligt 25 kap. 5 § RB begära tingsrättens prövning av förbudet. Om tingsrätten bedömer frågan om reseförbud annorlunda än undersökningsledaren eller åklagaren och därför upphäver förbudet, är den misstänkte enligt första stycket 4 i princip berättigad till ersättning. Härmed bör jämföras det fall att undersökningsledaren eller åklagaren i stället tillgriper en mera långtgående åtgärd och beslutar anhålla den misstänkte. I dylikt fall erfordras inte något initiativ från den misstänktes sida för att frågan om hans frihetsberövande skall komma under tingsrättens prövning. Frågan bringas under dess prövning genom häktningens framställning från anhållningsmyndighetens sida. Såsom framgår av 24 kap. 5 § första stycket RB, gäller för anhållande samma förutsättningar som för häktning med det undantag som följer av 24 kap. 5 § andra stycket. Om tingsrätten bedömer frågan om frihetsberövande annorlunda än undersökningsledaren eller åklagaren och därför beslutar avslå häktningens framställningen, skall tingsrätten jämlikt 24 kap. 16 § andra stycket RB förordna, att den anhållne omedelbart skall friges, vilket i realiteten innebär att anhållningsbeslutet upphäves. Avsikten torde vara, att punkt 4 ej skall grunda rätt till ersättning för skada till följd av anhållandet i dylikt fall. Om tingsrätten i stället häktar den misstänkte men häktningens beslutet upphäves av hovrätten, skall däremot ersättning enligt punkt 4 i princip utgå jämväl för den tid anhållandet varat. Det är svårt att se några bärande skäl för att den som varit berövad sin frihet skall vara sämre ställd i ersättningshänseende än den som blott varit underkastad reseförbud. Punkt 4 torde böra kompletteras så att ersättningsrätt kan ifrågakomma även vid avslag på häktningens framställning.

Av de fall, då frihetsinskränkande beslut kan tänkas bli upphävt eller ändrat av överordnad myndighet eller efter mellankommande beslut av sådan myndighet, har i punkt 4 uppräknats överprövning, överklagande och besvär över domvilla. Däremot har resning ej omnämnts. Det är visserligen sällsynt, att resning kommer till användning vid den typ av beslut varom här är fråga, men detta gäller också besvär över domvilla, som medtagits i uppräknningen. För fullständighetens och konsekvensens skull torde även resning böra omfattas av uppräknningen. Med upphävande av beslut om frihetsinskränkning bör i punkt 4 likställas, att sådant beslut undanröjes utan förordnande om ny handläggning.

Godtages vad här förut sagts, kan punkt 4 förslagsvis få följande lydelse: "beslutet om frihetsinskränkning genom avslag på häktningens fram-

ställning eller efter överprövning, fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel upphäves eller ersättes av beslut om mindre ingripande åtgärd eller undanröjes utan förordnande om ny handläggning”.

Med det fall som regleras i andra stycket torde böra jämföras att någon varit häktad eller under mer än 24 timmar i sträck varit anhållen såsom misstänkt för brott som avses i 24 kap. 1 § första stycket RB men gärningen i domen hänföres under sådant lagrum att häktning inte kunnat ske annat än enligt 24 kap. 1 § andra stycket och häktningsförutsättningar som anges där ej förelagat. Lagtexten torde böra jämföras i enlighet härmed.

2 §

I specialmotiveringen framhålls att, eftersom ersättningsrätt enligt förevarande paragraf inte föreligger i de fall då en myndighet själv ändrar sitt avgörande, paragrafen inte gäller när underrätt med stöd av 34 kap. 1 § 3 BrB undanröjer en tidigare ådömd påföljd. I anslutning härtill sägs att sistnämnda lagrum emellertid kan tillämpas också i högre rätt efter överklagande och att ”i så fall de formella förutsättningarna för ersättning är uppfyllda i denna del”.

Det sista uttalandet synes knappast vara riktigt. Enligt förevarande lagrum inträder rätten till ersättning om påföljden efter överklagande undanröjes eller ersättes av mindre ingripande påföljd. Härmed måste rimligen förstås att det är fråga om överklagande av den dom, varigenom påföljden ålagts, och inte överklagande av den senare dom, som meddelats i mål vari fråga om tillämpning av 34 kap. 1 § 3 BrB uppkommit.

Från saklig synpunkt skulle en rätt till ersättning i sådana fall varom här är fråga inte te sig rimlig. Det skulle innebära att en person, som undergått en riktigt ådömd påföljd, skulle kunna få ersättning härför i anslutning till att domstolarna med stöd av 34 kap. 1 § 3 BrB tar ställning till påföljden för ytterligare brott som han funnits ha begått. Om därför, mot vad nyss hävdats, innebörden av 2 § i remissförslaget skulle vara den i specialmotiveringen angivna, nämligen att formella förutsättningar för ersättning enligt denna paragraf skulle föreligga, måste det tagas för givet att också oskälighetsregeln i 4 § andra stycket remissförslaget skulle bli tillämplig och ersättning sålunda skulle vägras.

I avsnitt 5.7 i remissprotokollet, som avhandlar jämkning av ersättning (5 § remissförslaget), förekommer ett uttalande, att jämningsregeln kan komma att tillämpas, när en ådömd påföljd undanröjs och ersätts av en ny påföljd enligt bestämmelserna i 34 kap. BrB och hänsyn skall tas till vad den dömde har undergått av den tidigare påföljden. I betraktande av vad lagrådet nyss anfört torde jämningsregeln inte bli aktuell i dessa fall.

I konsekvens med vad lagrådet föreslagit vid 1 § bör förevarande paragraf förslagsvis formuleras på följande sätt:

”Den som har undergått fängelse, förvandlingsstraff för böter eller fritidsstraff eller varit intagen i anstalt för undergående av behandling enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, ungdomsfängelse eller internering har rätt till ersättning av staten, om efter fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel frikännande dom meddelas eller mindre ingripande påföljd ådömes eller dom eller beslut, som legat till grund för verkställigheten, undanröjes utan förordnande om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter förordnande av domstol har undergått slutna psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda.”

5 §

I fråga om personskada gäller f. n. enligt 5 kap. 2 § skadeståndslagen, att ersättningen avser läkararvode och annan kostnad till följd av skadan, hinder eller förlust i den skadades näring, sveda och värk samt lyte eller annat stadigvarande men. Skadeståndskommittén har i sitt förslag (SOU 1973: 51) Skadestånd V, utan att åsyfta någon förändring i sak, ersatt dessa poster med ersättning för sjukvårdskostnad och andra utgifter till följd av skadan, förlorad arbetsförtjänst, bestående nedsättning av arbetsförmågan (invaliditet), sveda och värk samt lyte eller annat stadigvarande men. Det remitterade förslaget följer förebilden i skadeståndskommitténs förslag, och förevarande paragraf upptar i enlighet härmed posterna ersättning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst och lidande.

De av skadeståndskommittén använda begreppen förlorad arbetsförtjänst och invaliditet täcker helt visst i stort sett vad som avses med ”hinder eller förlust i den skadades näring”, men detta synes inte fullständigt vara fallet. Om under en lantbrukares långvariga sjukdom, som är en följd av ådragen kroppsskada, hans kreatursbesättning måste realiseras till underpris, därför att tillsynen inte kan ordnas, torde försäljningen visserligen ofta resultera i förlorad arbetsförtjänst, men kapitalförlusten som sådan faller inte därunder. Och motsvarande gäller naturligtvis om försäljningen i stället sker på grund av att lantbrukaren är berövad friheten i en situation, som faller under den nu föreslagna lagen.

För att möjliggöra ersättning i fall av nu beskriven och liknande art synes det nödvändigt att uppräkningsparagrafen kompletteras. Lagrådet ifrågasätter, om inte därvidlag, efter mönster av 3 kap. 5 § skadeståndslagen, uttrycket ”intrång i näringsverksamhet” kunde begagnas. Därigenom vinnes också nära överensstämmelse med ordalagen i 4 § i 1945 års lag om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. Den begränsning av ersättningsrätten som föreskrivs i 3 kap. 5 § skadeståndslagen torde i före-

varande sammanhang sakna större praktisk betydelse. Även av principiella skäl synes det olämpligt att här införa någon begränsning.

7 §

Det hänvisas till vad lagrådet inledningsvis anfört om förevarande paragraf.

Ur protokollet:

Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet över justitieärenden hållet inför Hans Maj:st Konungen i statsrådet den 29 mars 1974.

Närvarande: Statsministern PALME, statsråden STRÄNG, JOHANSSON, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, GUSTAFSSON, ZACHRISSON, LEIJON, HJELM-WALLÉN.

Statsrådet Lidbom anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets yttrande över förslag till lag om ersättning vid frihetsinskränkning.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Med anledning av vad lagrådet anför om förhållandet mellan skadeståndslagen och den nu aktuella lagen vill jag understryka att syftet med den nya lagstiftningen är att stärka det ekonomiska skyddet för den enskilde vid oriktiga eller oberättigade frihetsinskränkningar. I allmänhet torde den nya lagen lämna bättre ersättningsmöjligheter än skadeståndslagen i de angivna fallen. Bl. a. bör beaktas den viktiga skillnaden att den nya lagen inte ställer upp några begränsningar när det gäller rätten till ersättning för lidande. Som lagrådet anför leder det angivna förhållandet till att den enskilde sällan torde ha anledning att föra talan om ersättning med stöd av skadeståndslagen. I undantagsfall kan det dock tänkas att den skadelidande lättare kan få ersättning enligt skadeståndslagen, trots att det är fråga om en typ av frihetsinskränkning som i och för sig täcks av den nya lagen. Om t. ex. en person har tvångsintagits för vård kan situationen vara den att det tycklöst föreligger fel eller försummelse från myndighetens sida, medan det inte är lika självklart att frihetsberövandet var uppenbart utan grund.

Med hänsyn till det sagda anser jag liksom lagrådet att skadeståndslagen bör vara tillämplig vid sidan av den nya lagen. En sådan tolkning strider inte heller mot skadeståndslagens inledande bestämmelse, eftersom den nya lagen inte kan sägas innehålla regler som är oförenliga med skadeståndslagens.

Som lagrådet har anför innebär det nu angivna betraktelsesättet i fråga om skadeståndslagens tillämplighet att staten för vad den har utgett inträder i den rätt till skadestånd som den skadelidande har kunnat göra gällande enligt skadeståndslagen mot bl. a. kommun, för det fall att skadan har uppkommit genom vållande i kommunal verksamhet. I enlighet med vad jag har uttalat i remissprotokollet anser jag dock att praktiska skäl talar för att staten avstår från att utöva regressrätt mot kommun för vad staten har utgett enligt förevarande lag.

Lagrådets förslag till ändrad lydelse av 1 § första stycket punkt 4 bör enligt min mening godtas. Detta innebär bl. a. att den som har varit anhållen får möjlighet till ersättning för anhållandetiden, om anhållandebeslutet upphävs genom att häktningsframställning avslås. Vidare inbegrips resning i de omständigheter som kan utlösa ersättningsrätt.

När det därefter gäller tillämpningen av punkt 4 vill jag liksom i remissprotokollet understryka att ersättningsrätt i överklagandefallet inträder endast när det är beslutet om häktning e. d. som blir föremål för överklagande. Som lagrådet har påpekat gäller visserligen att, om underinstans i samband med fällande dom förordnar att den dömda skall stanna kvar i häkte, så förs talan mot häktningsbeslutet i samma ordning som talan mot domen. Detta betyder att om den dömda vill överklaga inte enbart häktningsbeslutet utan även domen i huvudsaken, hans talan regelmässigt utförs i samma vadcinlaga. För att punkt 4 skall vara tillämplig, krävs emellertid att den häktade uttryckligen begär att omedelbart bli försatt på fri fot. Det är alltså inte tillräckligt med ett yrkande att bli försatt på fri fot i samband med att överinstansen meddelar dom i målet. Skälet till denna ståndpunkt är att, i de fall då överinstansen prövar häktningsfrågan först i samband med att dom beslutas, det ofta hinner inträffa nya omständigheter som inverkar på bedömningen. Bl. a. kan en pågående utredning, som i och för sig motiverar en häktning, hinna avslutas. Detta gör att det många gånger måste framstå som obefogat att tillerkänna den dömda ersättning, om ett häktningsbeslut upphävs först i samband med överinstansens dom i målet.

Situationen torde som regel vara en annan när överinstansen tar ställning till ett yrkande om omedelbart upphävande av ett i underrättens dom intaget häktningsbeslut. Eftersom en sådan fråga måste avgöras utan dröjsmål, torde omständigheterna i allmänhet inte ha hunnit förändras i väsentlig utsträckning efter underinstansens dom. Detta innebär att, om underinstansens avgörande ändras så att den häktade försätts på fri fot, det generellt sett får anses befogat att han får ersättning för den tid han har varit häktad. Skulle det i undantagsfall inträffa att de faktiska förhållandena har ändrats efter det att underinstansens dom meddelades och överinstansens beslut om frisläppande beror på de ändrade förhållandena, finns det, som jag har påpekat i remissprotokollet, möjlighet att vägra ersättning med stöd av 4 § andra stycket. Normalt bör också ersättningsrätt vara utesluten i det angivna undantagsfallet. Jag vill dock framhålla att ersättning givetvis bör utgå, om överinstansens beslut om upphävande av häktningen beror på att det inte längre föreligger sannolika skäl till misstanke om brott.

I detta sammanhang vill jag liksom lagrådet påpeka att det för tillämpningen av punkt 4 är likgiltigt om beslutet om häktning osv. upphävs efter talan av den häktade själv eller av hans motpart.

Som lagrådet har anfört avser rätten till ersättning i överklagande-

fallet i princip endast den frihetsinskränkning som har blivit en följd av det häktningsbeslut som upphävs av överinstansen. Om sålunda en häktad person genom dom av underinstans förpliktas kvarstanna i häkte och han sedermera i överinstansen får bifall till ett yrkande om att omedelbart bli försatt på fri fot, har han därigenom rätt till ersättning endast för den tid som har förflutit efter underinstansens dom. För att han med stöd av punkt 4 skall få ersättning för den tid han har suttit häktad före underinstansens dom krävs att han har överklagat det ursprungliga häktningsbeslutet särskilt. På motsvarande sätt gäller att om en person underlåter att överklaga ett första beslut om häktning men i stället överklagar ett beslut om omhäktning enligt 24 kap. 18 § andra stycket RB och får bifall till sitt överklagande, så har han rätt till ersättning bara för tiden efter omhäktningsbeslutet.

När det gäller 1 § andra stycket anser jag liksom lagrådet att en viss jämkning bör ske. Ersättningsrätt bör föreligga när någon har varit häktad eller under mer än 24 timmar i sträck anhållen som misstänkt för brott som avses i 24 kap. 1 § första stycket RB men gärningen i domen hänförs under sådant lagrum att häktning inte kunnat ske annat än enligt 24 kap. 1 § andra stycket eller 24 kap. 2 § RB. Det betyder att misstanken skall ha gällt brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och att vederbörande i domen fälls till ansvar antingen för brott där visserligen fängelse ingår i straffskalan men maximistrafvet understiger ett års fängelse eller för brott på vilket endast kan följa böter. För att ersättning skall utgå bör dock dessutom krävas att det inte har förelegat sådana förutsättningar för häktning som anges i 24 kap. 1 § andra stycket resp. 24 kap. 2 § RB. För rätt till ersättning på grund av anhållande gäller som en ytterligare förutsättning att det inte heller har förelegat omständighet som anges i 24 kap. 5 § andra stycket RB.

Vad lagrådet har anfört under 2 § ger mig inte anledning till erinran. Jag ansluter mig således till lagrådets uppfattning att en tillämpning av 34 kap. 1 § 3 BrB inte i och för sig bör kunna föranleda ersättningsrätt. Jag godtar vidare lagrådets förslag till ändrad formulering av 2 §.

Även lagrådets förslag om att uppräkningsposterna i 5 § skall kompletteras med intrång i näringsverksamhet bör enligt min mening godtas. Som jag har framhållit redan i remissprotokollet bör intrång i näringsverksamhet ersättas utan någon begränsning motsvarande vad som föreskrivs i 3 kap. 5 § skadeståndslagen.

Utöver vad som föranleds av lagrådets yttrande bör ett par redaktionella jämkningar göras i lagförslaget.

Under åberopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen

att antaga det av lagrådet granskade förslaget till lag om ersättning vid frihetsinskränkning med vidtagna ändringar.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Agneta Heide

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ersättning vid frihetsinskränkning	3
Utdrag ur statsrådsprotokollet över justitieärenden den 28 februari 1974	5
1 Inledning	5
2 Gällande rätt	6
2.1 Skadeståndslagen m. m.	6
2.2 Lagen om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl.	8
2.2.1 Frihetsinskränkning till följd av straffprocessuellt tvångsmedel e. d.	8
2.2.2 Frihetsberövande till följd av lagakraftvunnet avgörande	10
2.2.3 Ersättningsrättens omfattning	11
2.2.4 Handläggningen av ersättningsanspråk m. m.	11
2.3 Rättshjälpslagen	13
2.4 Lagstiftning om frihetsinskränkning	14
2.5 Utländsk rätt	15
3 Vissa internationella överenskommelser m. m.	15
4 Utredningen	17
4.1 Allmänna synpunkter	17
4.2 Lagstiftningens tillämpningsområde	18
4.3 Uppläggningsreglerna	19
4.4 Vilken nyprövning bör kunna utlösa ersättningsskyldighet? ..	22
4.4.1 Ändring av beslut om slutlig frihetsinskränkning ..	22
4.4.2 Ändring av beslut om förberedande frihetsinskränkning ..	23
4.4.3 Utskrivningsbeslut	25
4.5 Vilket material får ligga till grund för nytt beslut som utlöser ersättningsskyldighet?	26
4.6 Vilka samhällsåtgärder bör ersättningsskyldigheten avse? ..	28
4.7 Undantag från ersättningsskyldighet	29
4.8 Ersättningsgill skada och ersättningens storlek	31
4.8.1 Hinder eller förlust i näring	31
4.8.2 Förlorad arbetsförtjänst	31
4.8.3 Nedsatt arbetsförmåga	33
4.8.4 Annat intrång i näring	33
4.8.5 Kostnader	33
4.8.6 Begränsning av ersättningen	34
4.8.7 Lidande	34
4.8.8 Sveda och värk m. m.	36
4.8.9 Allmänna skadeståndsfrågor	36
4.8.10 Bevisfrågor	36
4.8.11 Förändring av penningvärdet	37
4.9 Statens ansvar för ersättningen	38
4.10 Förfarandet	39
4.11 Övergångsbestämmelser	42
4.12 Ekonomiska konsekvenser	43

5 Föredraganden	44
5.1 Allmänna synpunkter	44
5.2 Lagstiftningens tillämpningsområde	48
5.3 Uppläggnngen av ersättningsreglerna	50
5.4 Judiciella frihetsinskränkningar	56
5.4.1 Fängelse och andra straffrättsliga påföljder	56
5.4.2 Straffprocessuella åtgärder	58
5.5 Administrativa frihetsinskränkningar	61
5.6 Undantag från ersättningsrätten	63
5.7 Jämkning av ersättning	67
5.8 Ersättningsgill skada	69
5.9 Ersättningsens storlek	72
5.10 Förfarandet	76
5.11 Ikraftträdande m. m.	79
5.12 Ekonomiska konsekvenser	80
6 Specialmotivering	81
7 Hemställan	93
Bilagor	
1 Utredningens förslag till lag om ersättning för vissa obefogade frihetsinskränkningar	94
2 Remissyttrandena över utredningens förslag	97
3 Det remitterade förslaget till lag om ersättning vid frihetsinskränkning	139
Utdrag av lagrådets protokoll den 28 mars 1974	141
Utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden den 29 mars 1974	148

