

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus

*Betänkande av Utredningen om
ersättningsregler med brottsoffret i fokus*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:23

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1165-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-1166-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 22 juni 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över bl.a. reglerna om utbetalning av brottsskadeersättning, frihetsberövades rätt till ersättning och vårdnadshavares skadeståndsansvar (dir. 2023:94).

Till särskild utredare utsågs samma dag justitierådet Johan Danelius.

Som sakkunniga förordnades den 6 september 2023 rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Louise Berkelius och kanslirådet vid Justitiedepartementet Jenny von Knorring.

Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag f.d. justitierådet Bertil Bengtsson, lagmannen Anders Dereborg, seniora biträdande juristen Anton Freszals, advokaten Anna Hellron Wikström, chefsåklagaren Åsa Jonsson, professorn Mårten Schultz, byråchefen vid Justitiekanslern Anneli Skoglund, enhetschefen vid Kronofogdemyndigheten Christina Sundblad, juristen vid Svensk Försäkring Ronja Wildenstam och enhetschefen vid Brottsoffermyndigheten Magnus Öhrn.

Som sekreterare anställdes den 14 juli 2023 hovrättsrådet Ulrika Tyrén.

Utredningen överlämnar nu betänkandet *Ersättningsregler med brottsoffret i fokus* (SOU 2025:23).

De sakkunniga och experterna har i allt väsentligt ställt sig bakom de bedömningar och förslag som lämnas. Dessa redovisas därför som utredningens gemensamma.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i februari 2025

Johan Danelius

Ulrika Tyrén

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	25
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	27
1.3 Förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207).....	29
1.4 Förslag till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410).....	30
1.5 Förslag till lag om ändring i utredningsbalken	31
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	33
1.7 Förslag till lag om ändring i försäkringsavtalslagen (2005:104).....	35
1.8 Förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322).....	37
1.9 Alternativt förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322)	40
1.10 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	43
1.11 Förslag till förordning om ändring i utredningsförordningen (1981:981).....	46

1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.	47
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten.....	48
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten	49
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1379) om ersättning för sakskada till polismän och anställda inom Kriminalvården m.fl.	50
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.	51
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.....	52
1.18	Förslag till förordning om ändring i brottsskadeförordningen (2014:327)	53
2	Utredningens uppdrag och arbete	55
2.1	Utredningens uppdrag	55
2.2	Utredningens arbete.....	55
3	Utbetalning av brottsskadeersättning	57
3.1	Bakgrund och problembeskrivning i korthet.....	57
3.2	Utredningens uppdrag	58
3.3	Ersättningssystemet för brottsoffer.....	60
3.3.1	Inledning.....	60
3.3.2	Skadestånd	60
3.3.3	Försäkringsersättning	71
3.3.4	Brottsskadeersättning	77

3.4	Tidigare utredningar och initiativ	88
3.4.1	Inledning	88
3.4.2	Brottsskadelagsutredningen.....	89
3.4.3	Riksdagsmotioner och tillkännagivanden	90
3.5	EU-rätt och vad som gäller i andra länder.....	91
3.5.1	Brottsofferfrågor på EU-nivå	91
3.5.2	Översiktligt om regleringen i våra närmaste grannländer	92
3.6	Överväganden	96
3.6.1	En enklare process för att få brottsskadeersättning utbetald efter dom.....	96
3.6.2	Avräkning på brottsskadeersättningen	104
3.6.3	Ansökan om brottsskadeersättning	113
3.6.4	Krav på den skadelidande att framställa skadeståndsanspråk i brottmålet.....	115
3.6.5	Expediering av domar och information till målsägande.....	118
4	Frivillig betalning av brottsskadestånd	123
4.1	Bakgrund och problembeskrivning i korthet	123
4.2	Utredningens uppdrag.....	124
4.3	Hur brottsskadestånd kan betalas i dag.....	124
4.4	Tidigare utredningar och initiativ	130
4.4.1	Utredningen om frivillig betalning av brottsskadestånd	130
4.4.2	Försöksverksamhet hos Kronofogdemyndigheten.....	132
4.4.3	Kronofogdemyndighetens överväganden efter försöksverksamheten.....	134
4.5	Överväganden	137
4.5.1	Behovet av att underlätta frivilliga betalningar av brottsskadestånd	137
4.5.2	Alternativa sätt att förenkla förfarandet	139
4.5.3	Betalning genom nedsättning hos Kronofogdemyndigheten	148

4.5.4	Slopad grundavgift vid betalning efter ansökan om verkställighet.....	151
5	Utmätning till förmån för brottsoffer	153
5.1	Bakgrund och problembeskrivning i korthet.....	153
5.2	Utredningens uppdrag	154
5.3	Utmätning.....	155
5.3.1	Allmänt om utmätning	155
5.3.2	Statistik	156
5.3.3	Grundläggande förutsättningar för utmätning ...	157
5.4	Undantag från utmätning.....	158
5.4.1	Inledning.....	158
5.4.2	Vissa skadestånd och andra ersättningar	159
5.4.3	Övriga utmätningsförbud.....	172
5.5	Tidigare utredningar och initiativ	177
5.6	Översiktligt om regleringen i våra närmaste grannländer	180
5.7	Överväganden	182
5.7.1	Utmätningsförbudet avseende skadestånd bör begränsas för brottsoffers fordringar.....	182
5.7.2	Utmätning av frihetsberövandeersättning – ett steg längre?.....	185
5.7.3	I vilken utsträckning utmätningsförbudet för skadestånd bör begränsas	187
5.7.4	Övriga utmätningsförbud.....	193
5.7.5	Underrättelser och information till Kronofogdemyndigheten.....	196
6	Kränkningersättning till poliser m.fl.	199
6.1	Bakgrund och problembeskrivning i korthet.....	199
6.2	Utredningens uppdrag	200
6.3	Kränkningersättning på grund av brott mot poliser och andra med särskild beredskap	200
6.3.1	Allmänt om kränkningersättning	200

6.3.2	Begreppet allvarlig kränkning	201
6.3.3	Brott mot poliser och andra med särskild beredskap	203
6.4	Rättsläget före 2022 års lagändring	205
6.4.1	Förarbetena	205
6.4.2	Rättspraxis	206
6.4.3	Kartläggningar och analyser av tidigare utredningar	217
6.6	Rättsläget efter 2022 års lagändring	221
6.6.1	Förarbetena	221
6.6.2	Rättspraxis	225
6.7	Överväganden	254
6.7.1	Lagändringen har lett till den eftersträvade förändringen av rättspraxis	254
6.7.2	Bör rätten till kränkningersättning stärkas ytterligare?	257
7	Ersättning till polisanställda för sakskador och medarbetarskyddsåtgärder	261
7.1	Bakgrund och problembeskrivning i korthet	261
7.2	Utredningens uppdrag	262
7.3	Ersättning för sakskada i anledning av tjänsten	262
7.3.1	Dagens reglering	262
7.3.2	Närmare om problembilden och behovet av författningsändringar	263
7.4	Överväganden	264
7.4.1	Rätten till ersättning för sakskada utökas	264
7.5	Ersättning vid medarbetarskyddsåtgärder	266
7.5.1	Medarbetarskydd	266
7.5.2	Särskilt personsäkerhetsarbete och personsäkerhetsersättning	268
7.5.3	Närmare om problembilden och behovet av författningsändringar	271
7.5.4	Tidigare utredningar	272

7.6	Överväganden.....	275
7.6.1	Möjlighet att få ekonomisk kompensation på grund av medarbetarskyddsåtgärder	275
8	Föräldrars principalansvar.....	279
8.1	Bakgrund och problembeskrivning i korthet.....	279
8.2	Utredningens uppdrag	280
8.3	Allmänt om barns och vårdnadshavares skadeståndsansvar.....	280
8.4	Föräldrars principalansvar.....	282
8.4.1	Kort historik.....	282
8.4.2	Motiven bakom regleringen	283
8.4.3	Utformningen och omfattningen av principalansvaret.....	284
8.4.4	Möjligheterna till jämkning	288
8.4.5	Processuella frågor	293
8.4.6	Tidigare utredningar, Brås utvärdering och inhämtade synpunkter	296
8.4.7	Översiktligt om regleringen i våra närmaste grannländer.....	308
8.5	Överväganden.....	308
8.5.1	Ett utökat principalansvar för föräldrar.....	308
8.5.2	På vilka sätt en skärpning lämpligen kan ske.....	318
8.5.3	Möjligheterna till jämkning	323
8.5.4	Processuella frågor	326
9	Frihetsberövandeersättning	335
9.1	Bakgrund och problembeskrivning i korthet.....	335
9.2	Utredningens uppdrag	336
9.3	Allmänt om rätten till ersättning på grund av frihetsberövanden.....	337
9.3.1	Skyddet mot frihetsberövanden	337
9.3.2	Möjlighet till ersättning enligt två olika regelverk	338

9.4	Ersättning enligt frihetsberövandelagen.....	339
9.4.1	Kort historik	339
9.4.2	Något om handläggningen hos Justitiekanslern	339
9.4.3	Allmänna förutsättningar för ersättning	340
9.4.4	Undantag och jämkning	345
9.4.5	Skador som ersätts och ersättningens storlek.....	358
9.5	Översiktligt om regleringen i våra närmaste grannländer.....	366
9.6	Överväganden	370
9.6.1	Översynens inriktning	370
9.6.2	Allmänna förutsättningar för ersättning	370
9.6.3	Jämkning	373
9.6.4	Ersättningens bestämmande	382
10	Stärkt skydd för barns tillgångar.....	389
10.1	Bakgrund och problembeskrivning i korthet	389
10.2	Utredningens uppdrag.....	390
10.3	Föräldrars förvaltning av barns tillgångar.....	390
10.3.1	Fri föräldraförvaltning och överförmyndarkontroll	390
10.3.2	Särskilt om bankmedel	391
10.4	Överväganden	395
10.4.1	Kronofogdemyndighetens utbetalningar av influtna medel till omyndiga	395
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	399
11.1	Ikraftträdande	399
11.2	Övergångsbestämmelser.....	399
12	Konsekvenser	403
12.1	Inledning.....	403
12.2	Förslagen som gäller utbetalning av brottsskadeersättning	404

12.3	Förslagen som gäller frivillig betalning av brottsskadestånd	415
12.4	Förslagen som gäller utmätning till förmån för brottsoffer.....	419
12.5	Förslagen som gäller ersättning för sakskada och medarbetarskyddsåtgärder till polisanställda.....	422
12.6	Förslagen som gäller föräldrars principalansvar	424
12.7	Förslagen som gäller frihetsberövandeersättning.....	427
12.8	Förslagen som gäller skydd för barns tillgångar.....	430
13	Författningskommentar	433
13.1	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	433
13.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	434
13.3	Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)	436
13.4	Förslaget till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)	437
13.5	Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken.....	438
13.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.....	440
13.7	Förslaget till lag om ändring i försäkringsavtalslagen (2005:104)	445
13.8	Förslaget till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322)	446
13.9	Det alternativa förslaget till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322)	452
	Särskilda yttranden	459
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:94.....	463

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder inom flera områden som rör ersättningar till framför allt brottsoffer. I korthet har det ingått att ta ställning till om

- brottsoffer ska ha rätt till brottsskadeersättning redan när en dom på skadestånd får laga kraft,
- förutsättningarna för brottsoffer att få skadeståndet betalt från gärningspersonen ska underlättas,
- reglerna om förbud mot utmätning av skadestånd ska ändras för att i större utsträckning möjliggöra utmätning till förmån för brottsoffer,
- rätten till kränkningersättning för poliser och andra yrkesgrupper med särskild beredskap ska stärkas,
- rätten till ersättning för Polismyndighetens anställda vid sakskada och särskilda medarbetarskyddsåtgärder ska utökas,
- vårdnadshavares skadeståndsansvar för skador som deras barn orsakar genom brott ska skärpas,
- rätten till frihetsberövandeersättning ska begränsas, och
- skyddet för barns tillgångar ska stärkas genom att Kronofogdemyndigheten ska betala ut utmäta medel till ett överförmyndarspärtrat konto.

De olika delarna i uppdraget samt utredningens förslag och bedömningar sammanfattas i huvuddrag nedan.

Utredningens förslag och bedömningar

En enklare och kortare process för att få brottsskadeersättning

Ett brottsoffer som har drabbats av bl.a. personskada eller kränkning kan ha rätt till statlig brottsskadeersättning från Brottsoffermyndigheten. Brottsskadeersättning betalas till den del skadorna inte kan täckas från något annat håll. Denna subsidiaritetsprincip innebär bl.a. att möjligheterna att få skadestånd från gärningspersonen ska vara uttömda innan brottsoffret kan få brottsskadeersättning. Om det finns en dom på skadestånd, måste det klarläggas att detta inte kan betalas innan brottsskadeersättning kan beviljas. I regel behöver brottsoffret därför först ansöka om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten för att visa att den skadeståndsskyldige saknar tillgångar som kan utmätas. Dessutom måste brottsoffret ha kontrollerat sitt försäkringsskydd. Många anser att den nuvarande processen är komplicerad, tidskrävande och påfrestande, och att den ställer alltför höga krav på brottsoffret att själv vara aktiv i olika instanser.

Utredningen har haft i uppdrag att se över subsidiaritetsprincipen i brottsskadelagen (2014:322) och ta ställning till om det ska införas en ordning som går ut på att brottsoffer ska ha rätt till brottsskadeersättning redan när en dom på skadestånd får laga kraft.

Utredningen föreslår att processen för att få brottsskadeersättning förenklas och förkortas. När det finns en dom på skadestånd ska brottsoffret kunna få brottsskadeersättning utan att först behöva vända sig mot gärningspersonen och ansöka om verkställighet av domen hos Kronofogdemyndigheten. I stället ska Brottsoffermyndigheten i efterhand kräva tillbaka det utbetalade beloppet från den skadeståndsskyldige. Försäkringsfrågan ska dock, enligt vad utredningen i första hand förordar, även i fortsättningen vara utredd innan brottsskadeersättning betalas. I enlighet med direktiven lämnar utredningen emellertid också ett alternativt förslag som innebär att så inte behöver vara fallet. Enligt det förslaget ska Brottsoffermyndigheten ta över brottsoffrets rätt till försäkringsersättning.

Subsidiaritetsprincipen, som den kommer till uttryck i 10 § första stycket brottsskadelagen, föreslås tas bort. När brottsskadeersättning beviljas ska dock även fortsättningsvis eventuella skadeståndsbelopp som brottsoffret redan har fått räknas av. Detsamma

ska gälla för försäkringsersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan.

Som en följd av den föreslagna förkortade processen för att få brottsskadeersättning föreslår utredningen att domstolarna inte längre ska skicka kopior av domar på skadestånd till Kronofogdemyndigheten, som inte längre ska skicka ut förfrågningar till målsägandena om de vill ha hjälp med att ansöka om verkställighet. I stället föreslås att målsägandena redan i samband med domen på skadestånd ska få information om hur de kan få ut den ersättning de har rätt till. De målsägande som väljer att vända sig till Kronofogdemyndigheten ska, precis som tidigare, inte behöva betala någon grundavgift, men inte heller någon s.k. särskild avgift.

Om förslagen genomförs bedöms det komma in fler ansökningar om brottsskadeersättning till Brottsoffermyndigheten. Även statens kostnad för brottsskadeersättningen förväntas öka, men denna ökning bedöms på sikt i stort sett motsvaras av de högre regressintäkter som förändringarna också bör resultera i.

Utredningens förslag syftar till att brottsoffer lättare och snabbare ska kunna få ut brottsskadeersättning för sina skador när de har fått en dom på skadestånd. Antalet steg och myndighetskontakter som de behöver ta minskar och de slipper den väntetid som i dag uppstår genom Kronofogdemyndighetens handläggning. Ersättnings-systemet i sin helhet är emellertid komplext, eftersom det bygger på en samverkan mellan flera olika ersättningsformer. Brottsskadeersättning betalas som huvudregel inte heller för sakskador och rena förmögenhetsskador. Utredningens uppdrag har bara varit att se över vissa delar av ersättningssystemet och det kommer därför fortsatt att finnas alternativa vägar att gå för brottsoffer för att få kompensation för sina olika skador.

Frivilliga betalningar av brottsskadestånd underlättas

Den som har dömts att betala skadestånd på grund av brott (s.k. brottsskadestånd) vet inte alltid hur han eller hon ska göra för att reglera skulden till målsäganden. Något inbetalningskort eller liknande skickas inte ut. I vissa fall kan parterna ta direkt kontakt med varandra för att komma överens om transaktionen, men detta upplevs av många som olustigt. I andra fall kan det vara omöjligt med

en sådan kontakt, t.ex. på grund av att målsäganden har skyddade personuppgifter. Den som ska betala skadeståndet kan därför behöva vänta på att målsäganden ska vända sig till Kronofogdemyndigheten. Detta leder till att den skadeståndsskyldige – trots att han eller hon både vill och kan göra rätt för sig – blir aktuell för ett verkställighetsförfarande, vilket i sin tur medför en extra kostnad för grundavgift och en risk att få en betalningsanmärkning. Det gör också att brottsoffret blir den som måste agera för att få ut skadeståndet, och att han eller hon får vänta onödigt länge på sina pengar.

Den som vill och har ekonomisk förmåga att betala ett brottskadestånd behöver få bättre förutsättningar att också i praktiken kunna reglera sin skuld. På så sätt kan brottsoffret få sina pengar snabbare och enklare.

Utredningen har haft i uppdrag att se över Kronofogdemyndighetens möjligheter att bistå vid frivilliga betalningar av brottskadestånd.

Enligt utredningen, som har övervägt olika lösningar, bör möjligheterna att använda s.k. nedsättning för att betala brottskadestånd underlättas. På så sätt kan Kronofogdemyndigheten få en betalningsförmedlande roll. Den skadeståndsskyldige ska kunna betala in skuldbeloppet till Kronofogdemyndigheten, som i sin tur ska betala ut detta till målsäganden. Förfarandet ska kunna användas innan domen har fått laga kraft. Den skadeståndsskyldige behöver få tidig och tydlig information om tillvägagångssättet i en bilaga till domen. Det föreslås också en ny bestämmelse i utskökningsbalken om att nedsätta belopp genast ska betalas ut till motparten, om gäldenären begär det. Förfarandet med nedsättning av belopp som avser skadestånd på grund av brott föreslås vara avgiftsbefriat för parterna.

Utredningen föreslår vidare att om det har lämnats in en ansökan om verkställighet av en dom på brottskadestånd, ska gäldenären inte påföras någon grundavgift om hela skulden betalas inom den tidsfrist som han eller hon har fått i underrättelsen från Kronofogdemyndigheten.

Utökade möjligheter till utmätning till förmån för brottsoffer

Många brottsskadestånd förblir obetalda. Vid slutet av 2023 hade cirka 46 000 gäldenärer skulder på brottsskadestånd hos Kronofogdemyndigheten och det obetalda beloppet uppgick sammanlagt till över 10 miljarder kronor.

Utredningen har haft i uppdrag att bl.a. ta ställning till om reglerna om förbud mot utmätning av skadestånd ska ändras för att i större utsträckning möjliggöra utmätning till förmån för framför allt brottsoffer. Oavsett ställningstagande i sak ska utredningen lämna förslag på författningsändringar med den innebörden.

Frågeställningarna i uppdraget aktualiserar svåra avvägningar mellan borgenärens och gäldenärens berättigade intressen. För att brottsoffers rätt att få ut sina skadestånd ska stärkas är det dock rimligt att deras intresse allmänt sett ska ha företräde. Utredningen föreslår att skadestånd som omfattas av 5 kap. 7 § första stycket utsökningsbalken, dvs. ersättningar som gäldenären har fått för personskada, kränkning, frihetsberövande och liknande, ska kunna utmätas för att betala fordringar som avser skadestånd på grund av brott. Även brottsskadeersättning, trafikskadeersättning samt ersättning från sjuk- eller olycksfallsförsäkringar föreslås kunna utmätas för detta slags fordringar.

Reglerna om polisers rätt till kränkningersättning ändras inte

Förutsättningarna för poliser och vissa andra yrkesgrupper att få kränkningersättning för brott som de utsätts för i sitt arbete har uppmärksamrats flera gånger. Det har påståtts att kraven för att få ersättning skulle vara för höga. I syfte att utvidga rätten till kränkningersättning infördes den 1 juli 2022 en ny bestämmelse i 2 kap. 3 § andra stycket skadeståndslagen (1972:207) som tar sikte på fall när den som utsätts för brott i tjänsten får anses ha en särskild beredskap för angreppet. Enligt bestämmelsen ska det vid bedömningen av om kränkningen då är allvarlig särskilt beaktas om angreppet riktar sig mot den angripnes privata sfär eller är fysiskt. I lagstiftningsärendet ifrågasatte dock vissa remissinstanser om lagändringen skulle leda till den eftersträlvade förändringen av praxis.

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga domstolarnas praxis om kränkningersättning till poliser och andra yrkesgrupper med

särskild beredskap såväl från tiden före som efter lagändringen och att ta ställning till om rätten till kränkningsersättning för dessa yrkesgrupper ska stärkas.

Enligt utredningens genomgång av domstolsavgöranden har den nya regleringen lett till att poliser och andra yrkesgrupper med särskild beredskap i fler fall än tidigare får kränkningsersättning, i vart fall vid fysiska angrepp som inte är mycket lindriga. Det som eftersträvades med 2022 års lagändring verkar alltså ha uppnåtts. Utredningen bedömer att den nuvarande lagstiftningen är väl avvägd och på det stora hela leder till rimliga bedömningar. Därför har utredningen inte funnit skäl att föreslå lagändringar för att nu ytterligare utöka rätten till kränkningsersättning för de berörda fallen.

Bättre och mer likvärdiga villkor för polisanställda att få ersättning vid sakskada och medarbetarskyddsåtgärder

Det förekommer att poliser och civilanställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utsätts för skadegörelse på privat egendom i anledning av sin tjänst. Den misstänks ofta ha skett som en hämnd för ett ingripande eller ibland endast med anledning av medarbetarens anställning som sådan. Enligt gällande rätt omfattas poliser – men däremot inte civilanställda – av förordningen (1998:1379) om ersättning för sakskada till polismän och anställda inom Kriminalvården m.fl. Enligt utredningens förslag ska civilanställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ha samma rätt till ersättning som polismän för sakskador enligt ersättningsförordningen. För att få ersättning måste skadan ha uppkommit till följd av tjänsten genom någon annans vållande.

Det är vidare inte ovanligt att polisanställda råkar ut för hot, våld och trakasserier, både i sin yrkesverksamhet och på fritiden. När det finns en hotbild kan de bli föremål för skyddsåtgärder inom ramen för ett medarbetarskyddsärende enligt Polismyndighetens interna riktlinjer. Skyddsåtgärderna kan ibland innebära utgifter för den enskilde. Någon författningsreglerad rätt till ersättning för dessa finns emellertid inte. Utredningen lämnar förslag som innebär att möjligheten att få personsäkerhetsersättning utökas. I dag är rätten till personsäkerhetsersättning beroende av att den enskilde ingår i det särskilda personsäkerhetsprogrammet. Enligt förslaget ska polisanställda och deras närstående kunna få person-

säkerhetsersättning för utgifter m.m. även till följd av andra säkerhetsåtgärder som Polismyndigheten har beslutat om.

Ett utökat principalansvar för föräldrar

Den grova kriminaliteten har under de senaste åren krupit allt längre ner i åldrarna. Detta har flera förklaringar och orsaker, och kräver att åtgärder vidtas inom en rad olika områden. Som en av många delar i det brottsförebyggande arbetet spelar föräldrarna en viktig roll. Det är angeläget att de tar ansvar för sina barn och gör allt de kan för att påverka dem i en gynnsam riktning.

År 2010 infördes det ett principalansvar för föräldrar som innebär att de kan bli ansvariga för vissa skador som deras barn har orsakat genom brott. Principalansvaret omfattar i dag person- och sakskada, kränkningersättning samt särskild anhörigersättning och gäller för den förälder som är barnets vårdnadshavare. Beloppsmässigt är ansvaret begränsat till en femtedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse. År 2025 innebär det 11 760 kronor. Det finns vissa möjligheter att jämka, dvs. sätta ned, ersättningen.

Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall hur, föräldrars principalansvar ska skärpas.

Utredningen gör för egen del bedömningen att någon allmän skärpning av principalansvaret inte bör ske, framför allt mot bakgrund av osäkerheten i om en sådan förändring skulle bidra till att förverkliga det brottspreventiva syfte som ligger bakom ansvaret. Eftersom utredningen, oavsett ställningstagande i sak, har haft i uppdrag att föreslå skärpningar lämnas det dock förslag som innebär att det belopp som föräldrarnas ansvar är begränsat till höjs. Beloppsgränsen föreslås höjas till en tredjedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse. År 2025 innebär det 19 600 kronor, dvs. en höjning med 7 840 kronor per skadehändelse.

Oavsett om det bedöms finnas skäl för en sådan allmän skärpning eller inte, föreslår utredningen att principalansvaret i fortsättningen ska omfatta även ren förmögenhetsskada som barnet har orsakat genom brott. Ren förmögenhetsskada kan drabba brottsoffer som utsatts för bl.a. bedrägeri.

Utredningen har också sett över möjligheterna till jämkning av skadeståndet men kommit fram till att bestämmelserna i detta hänseende bör lämnas oförändrade.

I uppdraget har det dessutom ingått att i möjligaste mån göra reglerna om hur skadeståndsanspråk mot vårdnadshavare handläggs mer ändamålsenliga, effektiva och lättillämpade. Det som i dag medför utmaningar hos domstolarna är framför allt sent inkomna anspråk och att delgivning av stämning och kallelse behöver ske med kort varsel. Att komma till rätta med dessa problem, utan att i grunden reformera det nuvarande systemet, är emellertid svårt. Enligt utredningens bedömning kommer problemen dock i någon mån att minska till följd av de förändringar som föreslås i fråga om utbetalning av brottsskadeersättning. Utredningen föreslår därutöver att tillgänglighetsdelgivning ska få användas för att delge vårdnadshavarna stämning och andra handlingar i brottmål där skadeståndsanspråk kan komma att framställas mot dem. Och om skadeståndsanspråk framställs mot vårdnadshavare under förundersökningen ska de underrättas om och, om möjligt, ange sin inställning till detta. Vidare föreslås att prövningstillstånd inte ska krävas i hovrätten för vårdnadshavares skadeståndsanspråk, om ett sådant krav inte gäller för det enskilda anspråket mot den unge.

Vissa begränsningar av rätten till frihetsberövandeersättning

En person som har orsakats skada av ett frihetsberövande kan, under vissa förutsättningar, få ersättning av staten enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Anspråk på s.k. frihetsberövandeersättning handläggs av Justitiekanslern, men kan också prövas i allmän domstol. Ersättning kan utgå bl.a. till den som har varit häktad på grund av brottsmisstankar men sedan inte har blivit dömd för brottet, och till den som har avtjänat ett fängelsestraff men som efter överklagande eller resning har frikänts eller fått en mildare påföljd. Under vissa omständigheter kan ersättningen falla bort eller sättas ned, t.ex. om den skadelidandes eget beteende har föranlett frihetsberövandet eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning betalas. De skador som ersätts är utgifter, förlorad arbetsförtjänst och intrång

i näringsverksamhet samt lidande. Vid lidandeersättningens bestämmande använder sig Justitiekanslern av vissa riktlinjer och schabloner.

I praktiken kan det förekomma situationer då skälen för rätten till frihetsberövandeersättning inte framstår som lika starka som annars, exempelvis när en frihetsberövad person frikänns samtidigt som det är klarlagt att han eller hon har gjort sig skyldig till handlingar som i sig är straffbara och hade kunnat motivera frihetsberövandet. Det finns också exempel i rättstillämpningen på beslut som har väckt stor uppmärksamhet eftersom den beviljade ersättningen har uppfattats som alltför hög.

För att bevara legitimiteten i regelverket är det nödvändigt att ersättning beviljas när det är befogat och att beviljade belopp då är skäliga.

Utredningen har haft i uppdrag att bl.a. kartlägga praxis från Justitiekanslern och domstolarna gällande frihetsberövandeersättning samt bedöma om rätten till ersättning är rätt avvägd.

Utifrån kartläggningen och syftet med översynen bedömer utredningen att det framför allt är i två hänseenden som regleringen kan behöva anpassas. För det första handlar det om bestämmelserna om jämkning, som i vissa fall har tillämpats väl restriktivt. För det andra gäller det nivåerna på ersättningen, som under särskilda omständigheter har visat sig kunna bli alltför höga. Modellen för hur ersättningen beräknas framstår också i vissa avseenden som alltför komplicerad.

Utredningen föreslår att möjligheterna att vägra eller sätta ned ersättningen vidgas.

Jämkning ska bl.a. kunna ske om den skadelidandes eget handlande eller beteende har inverkat på beslutet om frihetsberövande. Jämfört med tidigare lättas kravet på orsakssamband mellan det egna agerandet och beslutet om frihetsberövande; agerandet ska inte längre behöva ha varit av avgörande betydelse.

Även om det fortfarande är påkallat med en återhållsam tillämpning av jämningsreglerna, bör de inte vara reserverade för endast klara fall av oskälighet. För att åstadkomma en något mindre restriktiv tillämpning föreslår utredningen att jämkning ska kunna ske när det inte är skäligt att ersättning lämnas. Exempelvis bör en person som har varit häktad som misstänkt för brott som han eller hon inte döms för, kunna få ersättningen jämkad om han eller hon fälls till ansvar för andra brott som hade kunnat motivera häktning.

Utredningen föreslår också att det införs huvudprinciper i frihetsberövandelagen för hur lidandeersättning ska bestämmas. Enligt förslaget ska ersättningen bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till frihetsinskränkningens art och varaktighet samt övriga omständigheter. Enligt utredningen ska ersättningen som utgångspunkt vara konstant över tid, dvs. den ska inte beräknas efter allt högre månatliga belopp ju längre frihetsberövandet har varat. Storleken ska enligt utredningen inte heller påverkas av allvarligheten i den misstänkta brottslighet som frihetsberövandet grundat sig på. Om ett frihetsberövande exempelvis har inneburit särskilt stora prövningar för den enskilde, ska hänsyn dock kunna tas till det. Så kan vara fallet om den frihetsberövade var under 18 år eller under längre tid haft omfattande restriktioner. I motsatt riktning ska det kunna beaktas om det kvarstår en fällande dom, framför allt om den frihetsberövade efter resning inte har blivit frikänd utan i stället fått en mildare påföljd.

Starkare skydd för tillgångar som barn får genom utmätning

Den som är under 18 år är omyndig och får som huvudregel inte själv råda över sin egendom. I stället är det en förmyndare som ska sköta barnets ekonomiska angelägenheter. Det vanligaste är att den ena eller båda föräldrarna, som är barnets vårdnadshavare, också är förmyndare.

Huvudregeln är att föräldrar inte behöver samtycke av överförmyndaren för att ta ut barnets bankmedel. Vissa större utbetalningar till omyndiga ska dock göras till överförmyndarspärade bankkonton. Det gäller bl.a. utbetalningar från försäkringsgivare på grund av försäkringsfall och från Brottsoffermyndigheten på grund av rätt till brottsskadeersättning. Föräldrar som vill ta ut medel från spärade bankkonton måste redogöra för syftet med användningen. På så sätt skyddas tillgångarna från att slösas bort eller användas för onödiga ändamål.

Utredningen föreslår att skyldigheten att sätta in omyndigas medel på ett spärrat bankkonto ska utsträckas till att omfatta även Kronofogdemyndigheten vid utbetalning av pengar som har influtit genom utmätning. Detta skulle minska risken för att en förälder

ska missbruka sådana tillgångar, t.ex. när utmätningen har skett för betalning av ett skadestånd som barnet har tillerkänts.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 september 2026.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 11 § föräldrabalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

11 §¹

När en omyndig på grund av arv eller testamente har fått pengar till ett värde som överstiger ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken eller med villkor om särskild överförmyndarkontroll, ska den som ombesörjer utbetalningen från dödsboet för den omyndiges räkning sätta in medlen hos bank eller kreditmarknadsföretag, med uppgift om att medlen inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd.

Vad som nu sagts om skyldighet att betala till bank eller kreditmarknadsföretag ska även gälla

1. försäkringsgivare vid utbetalning av försäkringsbelopp som den omyndige har rätt till,

2. pensionssparinstitut vid utbetalning enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande,

3. PEPP-sparinstitut vid utbetalning från sparande i en sådan PEPP-produkt som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1238,

4. Brottsoffermyndigheten vid utbetalning av ersättning enligt brottsskadelagen (2014:322),

¹ Senaste lydelse 2022:1747.

5. huvudman vid utbetalning av skadestånd enligt 6 kap. 12 § skollagen (2010:800), *och*

6. myndighet som betalar ut ersättning med anledning av skadeståndsanspråk mot staten.

5. huvudman vid utbetalning av skadestånd enligt 6 kap. 12 § skollagen (2010:800),

6. myndighet som betalar ut ersättning med anledning av skadeståndsanspråk mot staten, *och*

7. *Kronofogdemyndigheten vid utbetalning av influtna medel i mål om utmätning.*

Om betalningen avser en periodisk förmån, gäller skyldigheten att betala till bank eller kreditmarknadsföretag endast när den första utbetalningen görs.

När utbetalning enligt första eller andra stycket görs, ska den som ombesörjer utbetalningen genast göra anmälan till förmyndaren och överförmyndaren. En sådan anmälan ska också göras om en omyndig på grund av arv eller testamente har fått värdehandlingar till ett värde som överstiger det belopp som anges i första stycket eller med villkor om att värdehandlingarna ska stå under särskild överförmyndarkontroll.

Bestämmelserna i första–fjärde styckena gäller inte vid utbetalning av medel som den omyndige får förvalta själv. Andra–fjärde styckena gäller inte heller om utbetalning görs från försäkring som har tagits inom ramen för en rörelse.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller också vid betalning eller utgivande av värdehandlingar till någon för vilken det har förordnats god man med uppgift att förvalta egendom eller för vilken det har förordnats förvaltare.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 33 kap. 6 b § och 49 kap. 13 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 kap.

6 b §¹

Tillgänglighetsdelgivning enligt 52–54 §§ delgivningslagen (2010:1932) får användas för att delge

1. den misstänkte en underrättelse om slutförd förundersökning enligt 23 kap. 18 a § första stycket,

2. den tilltalade stämning och andra handlingar i ett brottmål, *och*

3. den dömda handlingar i ett mål om undanröjande av villkorlig dom enligt 27 kap. 6 § brottsbalken eller av skyddstillsyn enligt 28 kap. 9 § samma balk.

Informationen om tillgänglighetsdelgivning får delges av någon av de tjänstemän som anges i 6 § tredje stycket eller, i fall som avses i första stycket 3, av en anställd inom Kriminalvården med anledning av myndighetens beslut att anmäla till åklagare, eller begära att åklagare för talan om, att påföljden ska undanröjas.

3. *vårdnadshavare stämning och andra handlingar i ett brottmål där skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) kan komma att framställas, och*

4. den dömda handlingar i ett mål om undanröjande av villkorlig dom enligt 27 kap. 6 § brottsbalken eller av skyddstillsyn enligt 28 kap. 9 § samma balk.

Informationen om tillgänglighetsdelgivning får delges av någon av de tjänstemän som anges i 6 § tredje stycket eller, i fall som avses i första stycket 4, av en anställd inom Kriminalvården med anledning av myndighetens beslut att anmäla till åklagare, eller begära att åklagare för talan om, att påföljden ska undanröjas.

¹ Senaste lydelse 2022:1532.

49 kap.**13 §²**

För att hovrätten ska pröva tingsrättens dom i brottmål, såvitt avser annat än enskilt anspråk, krävs inte prövningstillstånd i andra fall än då den tilltalade genom domen

1. som enda påföljd dömts till böter, eller
2. frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader.

Har tingsrätten i en dom i brottmål även prövat enskilt anspråk mot den tilltalade krävs inte prövningstillstånd i den delen, om

1. ett överklagande avser frågan om den tilltalade ska dömas för den åtalade gärning som det enskilda anspråket hänför sig till, och
2. prövningstillstånd meddelas i den frågan eller sådant prövnings-tillstånd inte krävs.

Om prövningstillstånd enligt andra stycket inte krävs för enskilt anspråk mot den tilltalade, krävs inte heller prövningstillstånd för motsvarande skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) mot hans eller hennes vårdnadshavare.

Kravet på prövningstillstånd enligt första stycket gäller inte om domen överklagas av justitiekanslern eller en justitieombudsman.

Det som sägs i första–tredje styckena gäller även beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av dom.

För att hovrätten i brottmål ska pröva tingsrättens slutliga beslut eller beslut som får överklagas särskilt krävs inte prövningstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

² Senaste lydelse 2008:795.

1.3 Förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §¹

En förälder som har vårdnaden om ett barn ska ersätta

1. personskada *eller* sakskada som barnet vållar genom brott, 1. personskada, sakskada *eller* *ren förmögenhetsskada* som barnet vållar genom brott,

2. skada på grund av att barnet kränker någon annan på sätt som anges i 2 kap. 3 §, och

3. skada som barnet orsakar och som ersätts enligt 2 kap. 3 a §.

Förälderns ansvar enligt första stycket är för varje skadehändelse begränsat till en *femtedel* av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller för det år då skadehändelsen inträffade. Om barnet står under vårdnad av två föräldrar, gäller begränsningen för dem gemensamt.

Förälderns ansvar enligt första stycket är för varje skadehändelse begränsat till en *tredjedel* av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller för det år då skadehändelsen inträffade. Om barnet står under vårdnad av två föräldrar, gäller begränsningen för dem gemensamt.

Om beloppet som anges i andra stycket inte räcker till full ersättning åt flera som lidit skada till följd av skadehändelsen, ska ersättningen sättas ned med samma kvotdel för var och en av de skadelidande.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:754.

1.4 Förslag till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)

Härigenom föreskrivs att 32 § trafikskadelagen (1975:1410) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 §¹

Fordran på trafikskadeersättning med anledning av personskada får *ej tagas i mät* för den skadelidandes skuld. Utmätning av livräntebelopp kan dock ske enligt vad som *föreskrives* i 7 kap. utsökningsbalken. I fråga om förbud mot utmätning sedan ersättning har betalats ut gäller 5 kap. 7 § andra stycket utsökningsbalken.

Fordran på trafikskadeersättning med anledning av personskada får *inte utmätas* för den skadelidandes skuld, *utom när utmätningensfordringen avser skadestånd på grund av brott*. Utmätning av livräntebelopp kan dock ske enligt vad som *föreskrivs* i 7 kap. utsökningsbalken. I fråga om förbud mot utmätning sedan ersättning har betalats ut gäller 5 kap. 7 § andra stycket utsökningsbalken.

Försäkringsanstalt får kvitta fordran på självriskbelopp enligt 21 § mot försäkringstagarens fordran hos anstalten. Fordran på ersättning som avses i 24 § andra stycket får kvittas mot fordran som innehas av den försäkringspliktige.

Fordran på trafikskadeersättning med anledning av personskada får ej i vidare mån än som följer av 19 § överlåtas innan ersättningen är tillgänglig för lyftning.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

¹ Senaste lydelse 2002:343.

1.5 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 6 §, 4 kap. 11 § och 5 kap. 7 § utsökningsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

6 §¹

Annan dom varigenom betalningsskyldighet har ålagts än som avses i 5 § får verkställas genast, om inte gäldenären hos Kronofogdemyndigheten

1. nedsätter pengar till belopp som svarar mot betalningsskyldigheten den dag nedsättningen sker jämte förrättningskostnader eller

2. som pant ställer ett motsvarande tillgodohavande hos bank eller kreditmarknadsföretag jämte den ränta som belöper på tillgodohavandet för tiden därefter eller

3. när domen har meddelats av underrätt ställer annan säkerhet för betalningsskyldigheten jämte förrättningskostnader.

Fullgör gäldenären vad som nu har sagts först sedan åtgärd har vidtagits för verkställighet av domen, *skall* åtgärden återgå, om det kan ske.

Fullgör gäldenären vad som nu har sagts först sedan åtgärd har vidtagits för verkställighet av domen, *ska* åtgärden återgå, om det kan ske.

Om gäldenären begär det, ska belopp som har nedsatts enligt första stycket 1 genast betalas ut till motparten.

4 kap.

11 §²

Har två eller flera sökt utmätning mot samma gäldenär, ska utmätning för fordringarna ske samtidigt, om inte utmätning för någon av fordringarna därigenom fördröjs oskäligt.

Om utmätningen avser *ersättning enligt 2–4 §§ lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, och*

Om utmätningen avser *sådan ersättning som får utmätas endast för fordringar som avser skadestånd på grund av brott, gäller*

¹ Senaste lydelse 2006:672.

² Senaste lydelse 2022:753.

ersättningen får utmätas endast för första stycket endast för sådana förordringar som avser skadestånd på grund av brott, gäller första stycket endast för sådana förordringar.

Bestämmelserna i 7 kap. 17 § första stycket om jämkning av underhållsbidrag vid utmätning av lön tillämpas även vid annan utmätning.

5 kap.

7 §³

Skadestånd, som tillkommer gäldenären med anledning av personskada, frihetsberövande, falskt åtal, ärekränkning eller annat sådant, får inte utmätas medan skadeståndet inestår hos den som ska betala ut det. Om skadeståndet har bestämts att betalas i form av livränta, gäller förbudet mot utmätning rätten till livräntan.

När skadeståndet har betalats ut får det som hålls avskilt inte utmätas, om skadeståndet ska tillgodose ett kvarstående försörjningsbehov eller, i annat fall, om mindre än två år har gått från utbetalningen.

Om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott, gäller första och andra styckena inte ersättning enligt 2–4 §§ lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Första och andra styckena gäller inte om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

³ Senaste lydelse 2022:753.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Härigenom föreskrivs att 6 och 7 §§ lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Den skadelidande har inte rätt till ersättning enligt 2–5 §§, om den skadelidande själv uppsåtligen har föranlett åtgärden.

Om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller om den skadelidande vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, lämnas ersättning endast när det finns synnerliga skäl.

Ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Ersättning enligt 2–5 §§ kan vägras eller sättas ned, om

1. den skadelidandes eget handlande eller beteende har inverkat på beslutet om frihetsinskränkning,

2. den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, eller

3. det annars med hänsyn till omständigheterna inte är skäligt att ersättning lämnas.

Ersättning får inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt.

7 §

Ersättning enligt 2–5 §§ lämnas för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande.

Ersättning för lidande bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn till frihetsinskränkningens art och varaktighet samt övriga omständigheter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.
 2. De nya bestämmelserna tillämpas även i fråga om åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet men inte har upphört före denna tidpunkt.

1.7 Förslag till lag om ändring i försäkringsavtalslagen (2005:104)

Häri genom föreskrivs att 15 kap. 10 § försäkringsavtalslagen (2005:104) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

10 §

Om ersättningen från en sjuk- eller olycksfallsförsäkring *skall* tillfalla den försäkrade, får försäkringen och ersättning som utfaller från den inte utmätas för försäkringstagarens eller den försäkrades skulder. När ersättning betalas i form av livränta, gäller förbudet mot utmätning för den berättigades skulder bara rätten till livräntan.

Om ersättningen från en sjuk- eller olycksfallsförsäkring *ska* tillfalla den försäkrade, får försäkringen och ersättning som utfaller från den inte utmätas för försäkringstagarens eller den försäkrades skulder, *utom när utmätningensfordringen avser skadestånd på grund av brott*. När ersättning betalas i form av livränta, gäller förbudet mot utmätning för den berättigades skulder bara rätten till livräntan.

Trots det som sägs i första stycket får ett ersättningsbelopp som har tillfallit den försäkrade och som inte hålls avskilt efter utbetalningen utmätas för den försäkrades skulder. När två år har gått sedan beloppet skulle betalas, får också det som hålls avskilt utmätas till den del beloppet inte behövs för den försäkrades försörjning eller för att fullgöra underhållsskyldighet som åvilar honom.

Om ersättning *skall* tillfalla någon annan än den försäkrade, tillämpas vad som gäller enligt 3–7 och 9 §§ om utmätning av tidsbegränsad livförsäkring som bara avser dödsfall och av ersättning som utfaller från livförsäkring.

Om ersättning *ska* tillfalla någon annan än den försäkrade, tillämpas vad som gäller enligt 3–7 och 9 §§ om utmätning av tidsbegränsad livförsäkring som bara avser dödsfall och av ersättning som utfaller från livförsäkring.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

1.8 Förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322)

Härigenom föreskrivs att 10, 16 och 32 §§ brottsskadelagen (2014:322) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Brottsskadeersättning betalas till den del skadan inte täcks av annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan.

Vid bestämmande av brottsskadeersättning avräknas skadestånd dock endast till den del skadeståndet har betalats eller bedöms bli betalat. Europeisk brottsskadeersättning enligt 35 § eller annan ersättning av utländska statliga medel avräknas endast till den del den utländska ersättningen har betalats.

Vid bestämmande av brottsskadeersättning avräknas

1. skadestånd som har betalats på grund av skadan,

2. försäkringsersättning som har betalats eller som den skadelidande annars har rätt till på grund av skadan, och

3. europeisk brottsskadeersättning enligt 35 § eller annan ersättning av utländska statliga medel som har betalats på grund av skadan.

Ersättning som motsvarar ett sparande på den skadelidandes sida ska inte avräknas från brottsskadeersättningen.

16 §

En ansökan om brottsskadeersättning får prövas endast om

1. brottet har anmälts till en brottsutredande myndighet eller sökanden visar giltig anledning till att någon sådan anmälan inte har gjorts, samt

2. den skadelidande i skälig utsträckning har bidragit till att det anmälda brottet kan utredas.

¹ Ändringen innebär bl.a. att första stycket tas bort.

Om det har väckts allmänt åtal för brottet, får en ansökan om brottsskadeersättning prövas endast om den skadelidande i brottmålet har framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte och, i förekommande fall, dennes vårdnadshavare enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) samt anspråket har prövats i ett avgörande som har fått laga kraft. Det gäller dock inte om den skadelidande haft giltig anledning till att ha avstått från en sådan prövning i domstol.

Om den skadelidande har framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte men inte mot dennes vårdnadshavare, får ansökan, trots det som sägs i andra stycket, prövas i den utsträckning som den överstiger vad vårdnadshavarna hade haft att betala.

32 §²

Ett anspråk på brottsskadeersättning enligt 4, 5 eller 5 a § får inte utmätas för den skadelidandes skuld. Livräntebelopp får dock utmätas enligt 7 kap. utsökningsbalken.

I fråga om förbud mot utmätning sedan brottsskadeersättning enligt 4, 5 eller 5 a § har betalats ut tillämpas 5 kap. 7 § andra stycket utsökningsbalken.

Första och andra styckena gäller inte om utmättningsfordringen avser skadestånd på grund av brott.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

2. De nya bestämmelserna i 16 § tillämpas inte på ansökningar om brottsskadeersättning, om allmänt åtal för brottet har väckts före

² Senaste lydelse 2022:755.

ikraftträdandet. Vid prövning av sådana ansökningar gäller i stället 10 § i sin tidigare lydelse.

1.9 Alternativt förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322)

Härigenom föreskrivs att 10, 16, 28 och 32 §§ brottsskadelagen (2014:322) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Brottsskadeersättning betalas till den del skadan inte täcks av annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan.

Vid bestämmande av brottsskadeersättning avräknas skadestånd dock endast till den del skadeståndet har betalats eller bedöms bli betalat. Europeisk brottsskadeersättning enligt 35 § eller annan ersättning av utländska statliga medel avräknas endast till den del den utländska ersättningen har betalats.

Vid bestämmande av brottsskadeersättning avräknas skadestånd, försäkringsersättning, europeisk brottsskadeersättning enligt 35 § och annan ersättning av utländska statliga medel som har betalats på grund av skadan. Om det inte finns en dom eller ett godkänt strafföreläggande på skadestånd, avräknas också försäkringsersättning som den skadelidande annars har rätt till på grund av skadan.

Ersättning som motsvarar ett sparande på den skadelidandes sida ska inte avräknas från brottsskadeersättningen.

16 §

En ansökan om brottsskadeersättning får prövas endast om

1. brottet har anmälts till en brottsutredande myndighet eller sökanden visar giltig anledning till att någon sådan anmälan inte har gjorts, samt

2. den skadelidande i skäligen utsträckning har bidragit till att det anmälda brottet kan utredas.

¹ Ändringen innebär bl.a. att första stycket tas bort.

Om det har väckts allmänt åtal för brottet, får en ansökan om brottsskadeersättning prövas endast om den skadelidande i brottmålet har framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte och, i förekommande fall, dennes vårdnadshavare enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) samt anspråket har prövats i ett avgörande som har fått laga kraft. Det gäller dock inte om den skadelidande haft giltig anledning till att ha avstått från en sådan prövning i domstol.

Om den skadelidande har framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte men inte mot dennes vårdnadshavare, får ansökan, trots det som sägs i andra stycket, prövas i den utsträckning som den överstiger vad vårdnadshavarna hade haft att betala.

28 §

Om brottsskadeersättning betalas, inträder staten i den skadelidandes rätt till skadestånd intill det betalade beloppet samt på beloppet löpande ränta från betalningsdagen. Brottsoffermyndigheten får helt eller delvis efterge statens regressfordran, om det finns synnerliga skäl.

Staten inträder även i den skadelidandes rätt till annan förmån som inte avräknades när brottsskadeersättningen bestämdes fastän avräkning borde ha gjorts.

Staten inträder även i den skadelidandes rätt till annan förmån som inte avräknades när brottsskadeersättningen bestämdes fastän avräkning borde ha gjorts. När det gäller försäkringsersättning med anledning av skadan inträder staten i den skadelidandes rätt oavsett om avräkning borde ha gjorts eller inte.

32 §²

Ett anspråk på brottsskadeersättning enligt 4, 5 eller 5 a § får inte utmätas för den skadelidandes skuld. Livräntebelopp får dock utmätas enligt 7 kap. utsökningsbalken.

I fråga om förbud mot utmätning sedan brottsskadeersättning enligt 4, 5 eller 5 a § har betalats ut tillämpas 5 kap. 7 § andra stycket utsökningsbalken.

Första och andra styckena gäller inte om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.
 2. De nya bestämmelserna i 16 § tillämpas inte på ansökningar om brottsskadeersättning, om allmänt åtal för brottet har väckts före ikraftträdandet. Vid prövning av sådana ansökningar gäller i stället 10 § i sin tidigare lydelse.

² Senaste lydelse 2022:755.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Av förundersökningsprotokollet ska det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet ska även ange i protokollet när sammanställningen görs.

I protokollet ska följande antecknas:

- angivelsen eller vad som annars har varit skälet till att förundersökningen inletts,
- tid och plats för åtgärder under förundersökningen,
- iakttagelser vid brottsplatsundersökning,
- berättelser av hörda personer samt nödvändiga upplysningar om dem,
- uppgift om att en anhörig eller någon annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att en sådan underrättelse inte har skett eller har skjutits upp,
- uppgift om den misstänkte var påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel vid brottet, och om brottet kan antas ha samband med den misstänktes missbruk av alkohol eller något annat berusningsmedel,
- namn på förhörsvittne och övriga närvarande vid förhör,
- namn på närvarande vid en genomsökning enligt 27 kap. 11 b § rättegångsbalken eller vid en genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 e § andra stycket rättegångsbalken,
- beslut om att någon inte har tillåtits att närvara vid en genomsökning eller vid en genomsökning på distans och att det som framkommit då inte får uppenbaras,
- beslut om att någon annan än ett förhörsvittne har tillåtits att närvara vid förhör och att det som har framkommit vid förhör inte får uppenbaras,

¹ Senaste lydelse 2022:794.

- beslut om att en försvarare har förhindrats att närvara vid förhör och skälen för det,
 - framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken, och om föreläggande att visa upp ett skriftligt bevis eller tillhandahålla ett föremål för besiktning och beslut om detta,
 - sakkunnigyttranden,
 - beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel,
 - underrättelse till en misstänkt enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, samt till en misstänkt och hans eller hennes försvarare enligt 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken, med uppgift om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,
 - uppgift om att en misstänkt har fått information om möjligheten till straffflinring enligt 29 kap. 5 a § brottsbalken,
 - uppgift om vilken information den misstänkte eller försvararen har fått del av enligt 23 kap. 18 c § rättegångsbalken,
 - uppmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),
 - uppgift om målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet,
 - nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder en sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över ett sådant anspråk,
 - nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder en sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över ett sådant anspråk *samt, om det är möjligt, vårdnadshavares yttrande över skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207),*
 - uppgift om uppmaning enligt 5 a §,
 - uppgift om det funnits ett barn som har bevittnat brottet och i så fall var barnet har befunnit sig,
 - uppgift om att det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet, och
 - det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.
- Protokollet ska innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer) och en kort beteckning av saken.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

1.11 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)

Härigenom föreskrivs i fråga om utsökningsförordningen (1981:981)
dels att 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse,
dels att ska införas en ny paragraf, 13 kap. 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §¹

Muntlig ansökan *skall* upptecknas av Kronofogdemyndigheten.

Om en dom har översänts till Kronofogdemyndigheten enligt 25 a § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m., skall myndigheten kontakta målsäganden för besked om denne vill ansöka om verkställighet och hjälpa målsäganden med en sådan ansökan.

Muntlig ansökan *ska* upptecknas av Kronofogdemyndigheten.

13 kap.

4 §²

Innan influtna medel redovisas till någon som inte har fyllt 18 år, ska Kronofogdemyndigheten underrätta överförmyndaren. Vid periodiska utbetalningar behöver underrättelse lämnas endast när den första utbetalningen görs.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

¹ Senaste lydelse 2006:879. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

² Tidigare 13 kap. 4 § upphävd genom 1996:42.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.

Härigenom föreskrivs att 25 a § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om en dom innehåller förpliktelse för den tilltalade att betala skadestånd till en målsägande som är *en fysisk person*, ska, sedan domen har vunnit laga kraft, en kopia av domen försedd med lagakraftbevis sändas till Kronofogdemyndigheten.

Om målsäganden är under arton år och den tilltalade är förmyndare för honom eller henne, ska en kopia av domen försedd med lagakraftbevis också sändas till överförmyndaren.

Föreslagen lydelse

25 a §¹

Om en dom innehåller förpliktelse för den tilltalade att betala skadestånd till en målsägande som är *under 18 år och den tilltalade är förmyndare för honom eller henne*, ska, sedan domen har vunnit laga kraft, en kopia av domen försedd med lagakraftbevis sändas till *överförmyndaren*.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

¹ Senaste lydelse 2008:916.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten

Härigenom föreskrivs att 15 § förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Sökanden i mål om utmätning för vad som tilldömts någon efter talan om enskilt anspråk på grund av brott *skall* inte betala grundavgift, förberedelseavgift eller försäljningsavgift.

Sökanden i ett mål om utmätning eller verkställighet av kvarstad för fordran på underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken, föräldrabalken eller annan författning eller ersättning enligt 8 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) *skall* inte betala grundavgift.

Föreslagen lydelse

15 §¹

Sökanden i mål om utmätning för vad som tilldömts någon efter talan om enskilt anspråk på grund av brott *ska* inte betala någon avgift. I ett sådant mål *ska* någon avgift inte tas ut, om gäldenären betalar hela skulden inom den tid som har angetts i underrättelsen enligt 4 kap. 12 § utsökningebalken. Någon avgift *ska* inte heller tas ut, om gäldenären nedsätter pengar enligt 3 kap. 6 § första stycket 1 utsökningebalken och betalningsskyldigheten avser skadestånd på grund av brott.

Sökanden i ett mål om utmätning eller verkställighet av kvarstad för fordran på underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken, föräldrabalken eller annan författning eller ersättning enligt 8 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) *ska* inte betala grundavgift.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

¹ Senaste lydelse 2001:950.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten

Härigenom föreskrivs att 10 a § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Justitiekanslern ska skyndsamt underrätta Kronofogdemyndigheten om ett beslut att bevilja ersättning enligt 2–4 §§ lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Föreslagen lydelse

10 a §¹

Justitiekanslern ska skyndsamt underrätta Kronofogdemyndigheten om ett beslut att bevilja ersättning enligt 2–5 §§ lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:758.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1379) om ersättning för sakskada till polismän och anställda inom Kriminalvården m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (1998:1379) om ersättning för sakskada till polismän och anställda inom Kriminalvården m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Ersättning av staten för sakskada enligt denna förordning kan lämnas till

1. polismän,	1. polismän <i>eller andra anställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen,</i>
2. arrestantvakter eller stämningsmän vid Polismyndigheten, och	
3. anställda inom Kriminalvården eller väktare som har förordnats att utföra bevakningsuppdrag inom Kriminalvården.	

2 §

Ersättning lämnas om en sakskada

1. har vållats av en intagen i polisarrest, häkte eller kriminalvårdsanstalt,	
2. på något annat sätt har vållats av någon annan eller uppkommit av våda under tjänsteutövning av en för tjänsten typiskt riskfylld verksamhet, eller	
3. uppkommit <i>i anledning</i> av tjänsten genom någons vållande.	3. uppkommit <i>till följd</i> av tjänsten genom någons vållande.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

¹ Senaste lydelse 2014:1156.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. ska införas en ny paragraf, 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 a §

Om en dom i ett brottmål innehåller förpliktelse för den tilltalade att betala skadestånd till en målsägande som är en fysisk person, ska upplysningar lämnas till

1. den tilltalade om hur han eller hon kan betala skadeståndet, och

2. målsäganden om hur han eller hon kan få skadeståndet betalt eller ansöka om brottsskadeersättning.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

Härigenom föreskrivs att 11 och 12 §§ förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Den som enligt denna förordning är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete kan, efter särskilt beslut, få ekonomisk ersättning från staten (personsäkerhetsersättning).

Anställda vid Polismyndigheten och deras närstående kan få personsäkerhetsersättning även till följd av andra säkerhetsåtgärder som Polismyndigheten har beslutat om.

Frågor om sådan ersättning prövas av den personsäkerhetsenhet som handlägger personsäkerhetsärendet.

Frågor om personsäkerhetsersättning prövas av en personsäkerhetsenhet.

12 §

Personsäkerhetsersättning får lämnas i skälig utsträckning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakats av åtgärder till följd av de villkor som uppställts för personsäkerhetsarbetet.

Personsäkerhetsersättning får lämnas i skälig utsträckning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakats av åtgärder till följd av de villkor som uppställts för personsäkerhetsarbetet eller, i fråga om fall som avses i 11 § andra stycket, till följd av de säkerhetsåtgärder som Polismyndigheten har beslutat om.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

1.18 Förslag till förordning om ändring i brottsskadeförordningen (2014:327)

Härigenom föreskrivs att 5 § brottsskadeförordningen (2014:327) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Innan brottsskadeersättning betalas ut till någon som inte har fyllt 18 år, ska Brottsoffermyndigheten underrätta överförmyndaren.

Föreslagen lydelse

5 §

Brottsoffermyndigheten ska skyndsamt underrätta Kronofogdemyndigheten om ett beslut att bevilja brottsskadeersättning.

Innan brottsskadeersättning betalas ut till någon som inte har fyllt 18 år, ska Brottsoffermyndigheten *även* underrätta överförmyndaren.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att överväga och föreslå åtgärder i ett flertal olika ersättningsfrågor.

I syfte att stärka brottsoffers ställning och minska skadeverkingarna av brott har det ingått i uppdraget att se över reglerna om utbetalning av brottsskadeersättning, liksom förutsättningarna för brottsoffer att få ut sin ersättning från gärningspersonen, bl.a. genom utökade möjligheter till utmätning men också genom att underlätta frivilliga betalningar av skadestånd. Därutöver har utredningen haft att ta ställning till om polisers och vissa andra yrkesgruppers rätt till ersättning vid kränkning, sakskada och särskilda medarbetarskyddsåtgärder ska stärkas. För att skärpa föräldraansvaret har uppdraget inkluderat att se över reglerna om vårdnadshavares skadeståndsansvar. Dessutom har utredningen haft att överväga och föreslå ändringar av reglerna om frihetsberövades rätt till ersättning i syfte att åstadkomma en mer rimlig ordning i detta hänseende. Slutligen har det ingått att ta ställning till om vissa åtgärder bör vidtas för att stärka skyddet för barns tillgångar.

Utredningens uppdrag i de olika delarna redovisas närmare i de kapitel där respektive fråga behandlas (kapitel 3–10). En fullständig beskrivning av uppdraget finns i direktiven, se bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade experter och sakkunniga. Sammanlagt har sju sammanträden ägt rum. Därutöver har det

förekommit underhandskontakter och särskilda möten med experterna och även med andra representanter från Brottsoffermyndigheten, Kronofogdemyndigheten och Justitiekanslern.

Utredaren och sekreteraren har vidare haft möten med företrädare för Polismyndigheten och Polisförbundet samt socialtjänsterna i Södertälje och Norrköping. Upplysningar har även inhämtats från socialtjänsterna i Uppsala och Göteborg, från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) samt från Säkerhetspolisen och Kriminalvården. Förfrågningar som gäller tillämpningen av reglerna om vårdnadshavares skadeståndsansvar har skickats ut till Borås tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kristianstads tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Luleå tingsrätt, Lunds tingsrätt, Skellefteå tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Södertälje tingsrätt, Södertörns tingsrätt, Växjö tingsrätt och Östersunds tingsrätt.

Utredningen har i arbetet inte haft några direkta kontakter med barn för att inhämta deras synpunkter men främst genom kontakterna med ovan nämnda socialtjänster har utredningen fått belyst hur frågan om vårdnadshavares skadeståndsansvar uppfattas från ett barnperspektiv (se vidare avsnitt 8.4.6).

Utredningen har kunnat beakta lagstiftning och andra förhållanden fram till den 28 januari 2025. Den senaste årsstatistiken som funnits tillgänglig i berörda frågor avser 2023.

3 Utbetalning av brottsskadeersättning

3.1 Bakgrund och problembeskrivning i korthet

Den som utsätts för brott drabbas ofta av skador av något slag. Det kan exempelvis vara personskada och kränkning efter en misshandel, sakskada efter en stöld eller ren förmögenhetsskada efter ett bedrägeri.

Det finns i huvudsak tre olika sätt för brottsoffer att få ersättning för sina skador. Utgångspunkten är att den gärningsperson som har orsakat skadorna – eller den som ansvarar för hans eller hennes skadevållande – ska betala skadestånd. Därutöver kan det finnas försäkringsersättningar som kan falla ut. I sista hand kan den drabbade ha rätt till brottsskadeersättning från Brottsoffermyndigheten. De olika ersättningsformerna samverkar med varandra, men styrs i grunden av olika regelverk och möjligheten att få skadorna ersatta skiljer sig åt i ett antal avseenden. Exempelvis utgår brottsskadeersättning som huvudregel inte för sakskada och ren förmögenhetsskada.

Brottsskadeersättningen, som är en skattefinansierad statlig ersättning, betalas endast till den del skadorna inte täcks från något annat håll. Den är alltså subsidiär i förhållande till de andra ersättningsformerna och fungerar som ett socialt skyddsnät för brottsoffer som inte kan få kompensation på annat sätt. Denna s.k. subsidiaritetsprincip – som den är utformad i dag – innebär bl.a. att möjligheterna att få skadestånd från gärningspersonen ska vara uttömda innan brottsoffret kan få brottsskadeersättning. När en gärningsperson har dömts att utge skadestånd, måste det klarläggas att han eller hon saknar ekonomisk förmåga att betala detta innan brottsskadeersättning kan komma i fråga. I regel behöver brottsoffret därför först ansöka om verkställighet hos Kronofogdemyndig-

heten, för att kunna visa att den skadeståndsskyldige inte har tillgångar som kan utmätas.

Det har från flera håll hävdats att den nuvarande ordningen för att få ut brottsskadeersättning är krånglig och tidskrävande, och att den ställer för stora krav på brottsoffret att själv vara aktiv i flera instanser i denna del av processen.

Brottsoffers rätt till ersättning har på flera sätt stärkts under senare tid, inte minst genom att ersättningsnivåerna för kränkning har höjts påtagligt. Men i olika sammanhang har det uttalats att stödet till brottsoffer behöver förbättras ytterligare och att just det sista ledet i ersättningssystemet – utbetalningen av ersättningen – måste fungera på ett mer effektivt sätt. Det har framförts att brottsoffer snabbare och enklare än i dag bör kunna få ut den ersättning som de har rätt till.

Utredningen har mot den bakgrunden i uppdrag att för det första se över subsidiaritetsprincipen i brottsskadelagen (2014:322) och ta ställning till om det bör införas en ordning som går ut på att brottsoffer ska ha rätt till brottsskadeersättning redan när en dom på skadestånd får laga kraft. Oavsett ställningstagande i sak, ska utredningen lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som skulle krävas för en reform med den innebörden.

I utredningens uppdrag ingår det också, för det andra, att se över andra åtgärder som kan underlätta för brottsoffer att få ut ersättning för sina skador. Det handlar då om att överväga förbättrade möjligheter att få ett utdömt skadestånd betalt från i första hand gärningspersonen – dels genom att utreda om Kronofogdemyndigheten kan ha en förmedlande roll vid frivilliga betalningar, dels genom att ta ställning till om utmätning av gäldenärens egendom ska kunna ske i större omfattning än i dag. Dessa frågor behandlas i kapitel 4 respektive 5.

3.2 Utredningens uppdrag

Utredningen ska, som redan har nämnts, ta ställning till om brottsoffer ska ha rätt till brottsskadeersättning redan när en dom på skadestånd får laga kraft. Inom ramen för denna frågeställning ska utredningen bedöma i vilken utsträckning en sådan förändring skulle underlätta för brottsoffer att få sin ersättning, analysera hur den

skulle påverka det ersättningsrättsliga systemet och försäkringsskyddet för enskilda samt bedöma hur mycket den skulle kosta staten i form av ökad utbetalning av brottsskadeersättning.

Översynen ska alltså ta sikte på utbetalning av brottsskadeersättning i de fall det finns en dom på skadestånd i anledning av brott (s.k. brottsskadestånd). Brottsskadeersättning kan emellertid beviljas även när det inte finns något sådant avgörande, t.ex. på grund av att gärningspersonen är okänd. Eftersom de olika delarna av regelsystemet hänger nära samman, har utredningen funnit skäl att i viss utsträckning inkludera även de fallen i sina överväganden och förslag.

Det kan finnas anledning att klargöra att utredningens uppdrag i den nu aktuella delen handlar om att föreslå förändringar som har med själva utbetalningen av brottsskadeersättningen att göra. Där emot omfattar översynen inte de materiella regler som gäller vilka slags skador som är ersättningsgilla enligt brottsskadelagen eller hur brottsskadeersättningen bestäms. Det är därför inte aktuellt för utredningen att överväga exempelvis om staten i större utsträckning än i dag bör kunna ersätta sakskador och rena förmögenhetsskador. Inte heller ingår det i uppdraget att föreslå ändringar av brottsskadelagens regler om jämkning eller att bedöma om Brottsoffermyndigheten i högre grad än för närvarande ska vara bunden av skadeståndsbelopp som domstolen har dömt ut.

Det ska också för tydlighetens skull tilläggas att den förändring som ska utredas inte heller går ut på att Brottsoffermyndigheten generellt ska betala ut skadestånd som någon har förpliktats att utge till en målsägande i en dom. Det handlar således inte om att staten mer allmänt ska garantera eller förskottera brottsoffrets rätt till den formen av ersättning och sedan driva in den i hans eller hennes ställe. Införande av ett sådant system, som i och för sig skulle medföra stora fördelar för brottsoffer, har ibland efterfrågats i den allmänna debatten. Det är emellertid en betydligt mer genomgripande reform än den som ska övervägas inom ramen för detta uppdrag. I stället är frågan i den här utredningen om Brottsoffermyndigheten i ett tidigare skede än i dag ska betala ut den brottsskadeersättning som ett brottsoffer kan få enligt gällande rätt.

3.3 Ersättningssystemet för brottsoffer

3.3.1 Inledning

Den fråga som utredningen ska se över är alltså kopplad till den s.k. subsidiaritetsprincipen i brottsskadelagen. För att bedöma om en förändring bör ske i det avseendet måste hänsyn tas till alla delar i ersättningssystemet, eftersom dessa hänger ihop och påverkar varandra. I detta avsnitt ges därför en grundläggande beskrivning av dagens ersättningsordning, som bygger på att brottsoffret i första hand ska kompenseras genom skadestånd eller försäkringsersättning och i sista hand genom brottsskadeersättning.

3.3.2 Skadestånd

Framställa ett skadeståndsanspråk

Processuella regler om hur skadeståndsanspråk ska framställas finns i rättegångsbalken.

Det vanliga är att skadestånd begärs i samband med rättegång i brottmålet, men det förekommer också att det provas i den ordning som gäller för tvistemål (22 kap. 1 §). Vid mindre allvarliga brott kan ett skadeståndsanspråk även föreläggas den misstänkte till godkännande i ett strafföreläggande (48 kap. 5 a §).

Om det aktuella brottet hör under allmänt åtal, är åklagaren skyldig att förbereda och föra målsägandens skadeståndstalan, under förutsättning att det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart ogrundat (22 kap. 2 §). I vissa mål kan domstolen förordna ett målsägandebiträde. I så fall är det i regel han eller hon som hjälper målsäganden med att föra talan om skadeståndet (1 § och 3 § andra stycket lagen [1988:609] om målsägandebiträde). Målsäganden ska, redan när ett brott anmäls till polisen, få information om bl.a. de nu nämnda förhållandena (13 a § förundersökningskungörelsen [1947:948]). När målsäganden är ett barn och det är en vårdnadshavare – eller en närstående till denne – som kan misstänkas för brottet ska som huvudregel en särskild företrädare förordnas (2 § lagen [1999:997] om särskild företrädare för barn). I dessa fall är det han eller hon som i förekommande fall för barnets skadeståndstalan.

Skadeståndsfrågan är dispositiv

Hur stort skadestånd som kan dömas ut i ett enskilt fall kan bero på hur parterna för sin talan. En domstol får inte döma över annat eller mera än vad som har yrkats, och får inte grunda sitt avgörande på omständigheter som inte har åberopats av någon part (17 kap. 3 § rättegångsbalken). Domstolen får alltså inte döma ut ett högre belopp än det som har begärts. Den är också bunden av eventuella medgivanden av målsägandens talan. Det förekommer inte sällan att en tilltalad vitsordar ett skadeståndsbelopp som skäligt i och för sig, dvs. medger yrkandet för det fall han eller hon fälls till ansvar för den åtalade gärningen. Kommer domstolen i ett sådant fall fram till att den tilltalade ska dömas för brottet, ska det begärda skadeståndet dömas ut utan någon prövning i sak. På det sättet kan målsägande ibland tillerkännas ett högre belopp än vad han eller hon skulle ha fått om domstolen hade gjort en bedömning utifrån tillämplig lag och aktuell rättspraxis. Domstolen får heller inte jämka ett skadestånd om det inte har framförts en invändning om det.

Skador som är ersättningsgilla och hur ersättningen bestäms

Regler om skadestånd, vilka skador som är ersättningsgilla och hur ersättningen bestäms finns i skadeståndslagen (1972:207).

Den principiella utgångspunkten är att den skadelidande ska försättas i samma ekonomiska situation som om skadan inte hade inträffat. Dessutom ersätts ideell skada, t.ex. fysiskt och psykiskt lidande.

En målsägande kan få skadestånd för personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och kränkning. Han eller hon kan också tillerkännas särskild anhörigersättning. (Se 2 kap. 1–3 a §§ skadeståndslagen.)

Det finns rätt till ränta på skadeståndsbeloppet enligt 4 och 6 §§ räntelagen (1975:635) från den dag då skadan uppkom och till dess betalning sker.

Personskada

Som personskada räknas både fysiska skador och psykiska besvär, om dessa är medicinskt påvisbara (prop. 2000/01:68 s. 69). Uppenbara fall då personskada uppstår är vid misshandel och andra våldsbrott. Rätten till skadestånd för personskada omfattar bl.a. sjukvårdskostnader och inkomstförlust. Vidare ersätts fysiskt och psykiskt lidande av övergående natur (sveda och värk) eller av bestående art (lyte och men) samt särskilda olägenheter till följd av skadan. (Se 5 kap. 1 § skadeståndslagen.) Ersättningen för sveda och värk samt lyte och men bestäms i regel schablonmässigt med ledning av de särskilda hjälptabeller som Trafikskadenämnden har fastställt (se bl.a. ”De hänskjutna ersättningsfrågorna” NJA 2017 s. 938). Om en personskada har lett till döden kan viss ersättning betalas i anledning av det, bl.a. för begravningskostnad och förlust av underhåll. Vidare kan den som stod den avlidne särskilt nära få ersättning för personskada som han eller hon åsamkats till följd av dödsfallet. (Se 5 kap. 2 §.)

Enligt en särskild bestämmelse ska vissa ersättningar avräknas från det skadestånd som avser inkomstförlust och förlust av underhåll. Det gäller bl.a. ersättningar som utgår enligt socialförsäkringsbalken, t.ex. sjukpenning. (Se 5 kap. 3 §.) Vid sidan av denna bestämmelse kan det följa av en allmän skadeståndsrättslig princip att också andra utbetalda ersättningar, som är avsedda att täcka samma skada, ska räknas av för att den skadelidande inte ska överkompenseras (se t.ex. ”Schablonersättning vid grov vårdslöshet” NJA 2006 s. 738 och NJA 2012 s. 685).

Sakskada

Till sakskada hör skada på fysiska föremål, som kan vara såväl lösa saker som fast egendom med tillbehör. Med skada på fysiskt föremål jämföras förlust av föremålet, även om förlusten bara är tillfällig, och funktionsförsämring. (Se prop. 1972:5 s. 579 f.) Som typexempel på brott som medför sakskada kan nämnas stöld och skadegörelse. Skadestånd med anledning av sakskada omfattar ersättning för sakens värde eller reparationskostnad och värdeminskning, annan kostnad till följd av skadan samt inkomstförlust eller intrång i näringsverksamhet (5 kap. 7 § skadeståndslagen).

Ren förmögenhetsskada

Ren förmögenhetsskada är sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada (1 kap. 2 § skadeståndslagen). Det kan exempelvis vara förlust av pengar till följd av brott som bedrägeri, förskingring eller trolöshet mot huvudman.

Kränkning

Rätt till skadestånd för kränkning föreligger om brottsoffret har blivit allvarligt kränkt genom ett brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära (2 kap. 3 § skadeståndslagen). Vanliga sådana brott är misshandel, olaga hot, våldtäkt och rån, men även en lång rad andra. Brottsliga angrepp på egendom ger däremot normalt sett inte rätt till kränkningssersättning, t.ex. enkel stöld och bedrägeri (se bl.a. ”Takläggaren” NJA 2019 s. 607). Om gärningen samtidigt innefattar ett brott som utgör en kränkning av den personliga integriteten kan dock kränkningssersättning betalas, t.ex. vid vissa fall av inbrottsstöld (jfr ”Bostadsinbrott och kränkning” NJA 2011 s. 3).

Skadestånd med anledning av kränkning ska bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till handlingens art och varaktighet och på ett sätt som även innebär att den kränkte får upprättelse för angreppet. Vid den bedömningen ska vissa omständigheter särskilt beaktas, bl.a. om handlingen haft förnedrande eller skändliga inslag, varit ägnad att framkalla allvarlig rädsla för liv eller hälsa eller riktat sig mot någon med särskilda svårigheter att värja sin personliga integritet. (Se 5 kap. 6 §.) Det är en uppgift för rättstillämpningen att bestämma kränkningsserättningens storlek utifrån omständigheterna i varje enskilt fall, men ofta bestäms beloppet med ledning av de schabloner för brottsskadeersättning som tillämpas av Brottsoffermyndigheten efter beslut av Nämnden för brottsskadeersättning vid tiden för prövningen (se bl.a. ”Kränkningen före lagändringen” NJA 2023 s. 362). Nivåerna har höjts påtagligt efter lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2022 (se prop. 2021/22:198 s. 15 f.).

Skada som ger rätt till särskild anhörigersättning

Särskild anhörigersättning ska den betala som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet genom brott har orsakat någon annans död. Rätt till ersättningen har den som stod den avlidne särskilt nära. Ersättning ska dock inte betalas om det är uppenbart oskäligt. (Se 2 kap. 3 a § skadeståndslagen.) Rekvisitet uppenbart oskäligt kan vara uppfyllt om den efterlevande på ett straffrättsligt relevant sätt har medverkat till dödsfallet (prop. 2021/22:198 s. 34 och 55).

Särskild anhörigersättning ska bestämmas oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet till ett skäligt belopp som är lika stort för var och en av de ersättningsberättigade (5 kap. 6 a §).

Vem eller vilka som ansvarar för skadorna

Skadeståndet ska i första hand betalas av den gärningsperson som har orsakat skadorna. Om det är flera som har medverkat i brottet, har dessa som huvudregel ett solidariskt ansvar (6 kap. 4 § skadeståndslagen). Det innebär bl.a. att brottsoffret kan kräva hela skadeståndet från var och en av dem som gemensamt har orsakat skadan.

Om skadan har orsakats av gärningspersonen genom fel eller försummelse i tjänsten, kan hans eller hennes arbetsgivare ha ett s.k. principalansvar för person- och sakskada, kränkning och särskild anhörigersättning. Som huvudregel ansvarar då i stället arbetsgivaren för arbetstagarens vållande, om det inte föreligger synnerliga skäl. Ett principalansvar kan även gälla för ren förmögenhetsskada som arbetstagaren har vållat i tjänsten genom brott. (Se 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § skadeståndslagen.)

Vidare har föräldrar som är vårdnadshavare ett liknande men solidariskt ansvar för vissa skador som deras barn orsakat genom brott. Detta skadeståndsansvar omfattar i dag person- och sakskada, kränkingsersättning och särskild anhörigersättning, men inte ren förmögenhetsskada. Beloppsmässigt är ansvaret begränsat till en femtedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse. (Se 3 kap. 5 § skadeståndslagen.) I kapitel 8 i detta betänkande lämnar utredningen dock förslag på att föräldraansvaret ska skärpas. Den som har utsatts för brott av en person under 18 år kan alltså i många fall rikta skadeståndskrav mot såväl gärningspersonen som mot hans eller hennes vårdnadshavare.

Jämkning

Skadestånd för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada kan i vissa fall jämkas, dvs. sättas ned, på grund av att den skadelidande har varit medvållande. För att skadestånd med anledning av personskada ska jämkas krävs dock att den skadelidande har medverkat till skadan uppsåtligt eller genom grov vårdslöshet. Jämkning ska ske efter vad som är skäligt med hänsyn till graden av vållande på ömse sidor och omständigheterna i övrigt. (Se 6 kap. 1 § skadeståndslagen.) Bestämmelsen om jämkning är inte tillämplig på kränkningersättning eller särskild anhörigersättning. Däremot kan den skadelidandes eget beteende påverka bedömningen av om det över huvud taget finns rätt till kränkningersättning och, om så är fallet, ersättningens storlek (prop. 2000/01:68 s. 50 f. och ”Eget uppträdande och kränkningersättning” NJA 2021 s. 1038 I och II).

Skadestånd kan i undantagsfall också sättas ned på grund av förhållanden på skadevållarens sida, om skyldigheten att betala skadestånd är oskäligt betungande med hänsyn till hans eller hennes ekonomiska förhållanden (6 kap. 2 § skadeståndslagen). Vårdnadshavares skadeståndsansvar kan dessutom jämkas, om det är uppenbart oskäligt att föräldern ska betala skadeståndet med hänsyn till föräldrarnas förhållande till barnet eller de särskilda åtgärder föräldern har vidtagit för att förhindra att barnet begår brott (3 kap. 6 § andra stycket och NJA 2015 s. 482).

Få skadeståndet betalt

Frivillig betalning

Den som har dömts att betala skadestånd ska som utgångspunkt se till att skulden regleras på frivillig väg, så att målsäganden också får ut det som han eller hon har tillerkänts av domstolen. I praktiken kan det dock vara svårt för den skadeståndsskyldige att veta hur han eller hon ska gå till väga, eftersom det kan vara oklart var beloppet ska sättas in. Svårigheterna i detta hänseende och överväganden om möjliga förenklingar behandlas i kapitel 4. Om betalning inte kan erläggas direkt till brottsoffret, kan den skadeståndsskyldige invänta ett krav från Kronofogdemyndigheten. Ett sådant krav förutsätter att målsäganden först har ansökt om verkställighet av domen.

Verkställighet genom Kronofogdemyndigheten

Ett skadeståndsanspråk som har fastställts i en dom kan drivas in enligt reglerna i utsökningsbalken. Verkställighet utförs av Kronofogdemyndigheten. Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom utmätning. Utmätning innebär att egendom som tillhör, eller anses tillhöra, den betalningsskyldige (gäldenären) tas i anspråk och används för att betala sökandens fordran.

När en brottmålsdom med skadestånd har fått laga kraft, ska domstolen skicka en kopia av domen till Kronofogdemyndigheten (25 a § förordningen [1990:893] om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.). Också uppgifter om godkända strafförelägganden med en sådan förpliktelse ska skickas till Kronofogdemyndigheten (12 § strafföreläggandekungörelsen [1970:60]). I båda fallen gäller expedieringsskyldigheten endast när målsäganden är en fysisk person. Kronofogdemyndigheten ska därefter i sin tur kontakta målsäganden och erbjuda hjälp med att ansöka om verkställighet (2 kap. 3 § utsökningsförordningen [1981:981]). Målsäganden behöver alltså inte själv ta initiativ till att frågan om verkställighet tas upp (prop. 1993/94:143 s. 53). Det kan dock dröja ett par eller flera veckor innan en sådan skriftlig förfrågan skickas ut. I november 2024 var den s.k. väntetiden i detta avseende 20 vardagar, men den kan variera. Det är dock naturligtvis möjligt för målsäganden att ansöka om verkställighet innan Kronofogdemyndigheten har tagit kontakt, och även redan före det att domen har fått laga kraft (jfr 3 kap. 6 § utsökningsbalken).

Om målsäganden vill begära verkställighet, måste han eller hon göra en ansökan. En ansökan kan göras muntligen eller skriftligen och kan ges in digitalt (2 kap. 1 § första stycket utsökningsbalken). Normalt sett riskerar den som ansöker om verkställighet att få betala förrättningskostnader, men ett brottsoffer som fått skadestånd är befriat från grundavgift, förberedelseavgift och försäljningsavgift (15 § första stycket förordningen [1992:1094] om avgifter vid Kronofogdemyndigheten). Sökanden kan dock bli ansvarig för särskild avgift om det uppkommer en särskild kostnad för staten för en åtgärd i målet (13 § samma förordning).

Det förs inte statistik över hur många brottsskadestånd som döms ut eller godkänns varje år i domar och strafförelägganden, och Kronofogdemyndigheten registrerar inte hur många sådana

avgöranden som kommer in till dem. Det är också oklart i hur stor omfattning utdömda eller förelagda brottsskadestånd betalas direkt till målsägandena, eftersom det inte går att ta fram sådana uppgifter. Däremot finns det statistik på bl.a. antalet nya utsökningsmål hos Kronofogdemyndigheten som avser brottsskadestånd. År 2023 kom det in knappt 17 000 nya ansökningar om verkställighet från målsägande.¹ Samma år lades det upp ungefär 21 000 utsökningsmål, där målsäganden hade ställning som sökande.² Om även regresskraven från Brottsoffermyndigheten räknas in, var det totala antalet nya utsökningsmål som avsåg brottsskadestånd cirka 25 000.

Tabell 3.1 Ansökningar och mål om verkställighet m.m.

År	Antal nya ansökningar		Antal nya mål		Antal berörda gäldenärer
	Totalt antal	Varav ansökningar där Brottsoffermyndigheten är borgenär	Totalt antal	Varav mål där Brottsoffermyndigheten är borgenär	
2020	16 978	3 331	21 004	3 657	12 386
2021	16 731	2 852	20 757	3 180	12 848
2022	18 467	3 614	22 663	4 022	13 893
2023	20 393	3 516	25 020	3 916	15 308

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Från det att ansökan har registrerats och till dess att handläggningsåtgärder börjar vidtas hos Kronofogdemyndigheten kan det ofta ta ett antal veckor. I november 2024 var väntetiden i detta avseende dock 4–6 månader.

Den skadeståndsskyldige (gäldenären) är sökandens motpart och ska först underrättas om målet. Någon underrättelse behöver dock inte skickas om det finns risk för att gäldenären skaffar undan eller förstör egendom eller om saken annars är brådskande, och inte heller om gäldenären saknar känt hemvist och det inte har kunnat klarläggas var han eller hon uppehåller sig. (Se 4 kap. 12 § utsökningsbalken.) I underrättelsen informeras gäldenären om att betalning måste ske inom viss tid för att inte verkställighetsåtgärder ska vidtas. Tidsfristen för betalning (den s.k. avitiden eller kravtiden) är

¹ Uppgiften om antalet målsägande innefattar här såväl fysiska som juridiska personer.

² Det läggs upp ett utsökningsmål för varje skadeståndsskyldig gäldenär. Eftersom det i en ansökan kan riktas krav mot flera gäldenärer (t.ex. vid solidariskt ansvar) är antalet mål fler än antalet ansökningar. Samma målsägande kan förekomma i flera ansökningar.

inte författningsreglerad utan bestäms av Kronofogdemyndigheten. Om gäldenären är bosatt i Sverige, sätts den vanligen till 14 dagar efter avsändandet av underrättelsen.

År 2023 gjordes det egna inbetalningar från gäldenärer i drygt 6 100 av de totalt cirka 25 000 nya målen (dvs. i cirka 24 procent av dem) under de tolv första månaderna efter målets ankomst.³ Det belopp som sammanlagt betalades in uppgick till cirka 88,7 miljoner kronor.⁴

Tabell 3.2 Egen inbetalning av gäldenären

År	Antal nya mål	Varav mål med egen inbetalning	Andel mål med egen inbetalning (procent)	Inbetalda belopp (kronor)
2020	21 004	5 458	26,0	100 600 000
2021	20 757	5 674	27,3	70 800 000
2022	22 663	5 872	25,9	70 500 000
2023	25 020	6 137	24,5	88 700 000

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Om full betalning inte kommer in görs det en tillgångsutredning (om en sådan inte nyligen har gjorts på grund av någons tidigare ansökan). En tillgångsutredning innebär att Kronofogdemyndigheten utreder gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden och undersöker om han eller hon har utmätningsbar egendom. Kronofogdemyndigheten får vidta de utredningsåtgärder som är befogade. (Se 4 kap. 9 § utsökningsbalken.) Gäldenären är skyldig att själv lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten. Därutöver görs det regelmässigt bl.a. sökningar i offentliga register samt förfrågningar till banker, försäkringsbolag, arbetsgivare och andra myndigheter (prop. 2021/22:197 s. 29). Om det finns lön eller egendom som kan tas i anspråk för betalning av skulden beslutar Kronofogdemyndigheten om utmätning. I första hand utmäts sådana tillgångar som kan användas till fordringens betalning med minsta kostnad, förlust eller annan olägenhet för gäldenären (4 kap. 3 §). Kronofogdemyndighetens beslut får överklagas (18 kap. 2 §).

³ Betalningen kan ha lett till att målet blivit delvis eller fullt betalt.

⁴ Betalning kan också erläggas senare än efter tolv månader. Totalt belopp som betalades in under 2023 var 120 miljoner kronor.

År 2023 beslutades det om utmätning i 9 100 av alla nya mål (dvs. i cirka 36 procent av dem) under de första tolv månaderna efter målets ankomst (se tabell 3.3). Det belopp som sammanlagt drevs in under den tiden uppgick till cirka 75,7 miljoner kronor.⁵ Till största delen kom detta belopp från löneutmätning. Detta beror bl.a. på att fordringar som avser skadestånd på grund av brott sedan den 10 september 2022 har företrädare framför oprioriterade fordringar vid löneutmätning (7 kap. 14 § första stycket 4 utsökningsbalken).

Av de mål som kom in under 2020–2022 avslutades knappt 30 procent som fullbetalda inom ett år.⁶

Tabell 3.3 Beslut om utmätning

År	Antal nya mål	Antal mål med minst ett utmättningsbeslut	Andel mål med minst ett utmättningsbeslut (procent)	Indrivet belopp (kronor)
2020	21 004	7 591	36,1	44 000 000
2021	20 597	7 985	38,5	136 100 000
2022	22 663	8 916	39,3	44 500 000
2023	25 020	9 100	36,4	75 700 000

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Många gånger saknar gäldenären utmättningsbara tillgångar som räcker till betalning av hela utmättningsfordringen. Om utredningen visar att så är fallet, ska Kronofogdemyndigheten upprätta en utredningsrapport och underrätta såväl sökanden som gäldenären. Om gäldenären redan är utredd på grund av andra skulder, får sökanden i stället en delredovisning som bl.a. återger innehållet i den tidigare utredningen. I underrättelsen till sökanden ska det dessutom lämnas uppgift om vilka utredningsåtgärder som myndigheten planerar att vidta senare under målets handläggning. (Se 4 kap. 9 a § utsökningsbalken.) Utifrån dessa uppgifter kan sökanden bedöma om det är meningsfullt att låta målet ligga kvar hos Kronofogdemyndigheten eller om ansökan ska återkallas.

⁵ Totalt belopp som drevs in under 2023, oavsett skuldernas ålder, var närmare 252 miljoner kronor.

⁶ Kronofogdemyndigheten, Korta analyser nr 1-2024, Utbetalning av skadestånd till brottsoffer.

År 2023 fick sökandena en utredningsrapport eller en delredovisning i sammanlagt nästan 16 000 av de nya målen (se tabell 3.4). I dessa mål kan det också ha gjorts en egen inbetalning eller ha beslutats om utmätning, men utan att sökanden fått hela fordringen betald. Det belopp som kvarstod obetalt efter tolv månader uppgick sammanlagt till närmare 1,1 miljarder kronor. Många mål pågår dock längre, ofta i mer än fem år. Den totala skulden på brottsskadestånd uppmättes i slutet av 2023 till över 10 miljarder kronor, och drygt 46 000 personer var skadeståndsskyldiga.⁷

Tabell 3.4 Mål med delredovisning eller utredningsrapport

År	Antal nya mål	Antal delredovisade mål	Antal mål med utredningsrapport	Totalt (delredovisning och utredningsrapport)	Belopp som var obetalt efter 12 månader (kronor)
2020	21 004	7 289	8 129	15 418	550 300 000
2021	20 757	7 054	7 936	14 990	1 265 300 000
2022	22 663	7 841	8 165	16 006	806 600 000
2023	25 020	8 949	6 922	15 871	1 080 400 000

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten har som målsättning att vara klar med en tillgångsutredning inom fyra månader. Den verkliga väntetiden kan dock vara betydligt längre; i november 2024 var den 9–12 månader. När det sedan tidigare finns en utredningsrapport kan delredovisning dock ske till sökanden med vändande post.

Medianvärdet för Kronofogdemyndighetens handläggningstider var 84 dagar år 2023. Det avser antalet dagar mellan det datum målet kom in och det datum det första beslutet i målet fattades. Mål i vilka full betalning erläggs, som återkallas av sökanden eller som delredovisas ingår inte.

⁷ Av dessa var cirka 87 procent män och 13 procent kvinnor. Cirka 0,5 procent var under 18 år.

Betalning ur förverkade medel

Nya regler om förverkande av egendom började gälla den 8 november 2024. Reglerna innebär bl.a. att en målsägande i vissa fall kan ha rätt till betalning av sitt enskilda anspråk ur medel som förverkas från den skadeståndsskyldige när denne gjort en vinst på brottet (36 kap. 21 och 22 §§ brottsbalken). En förutsättning för att målsäganden ska ha rätt till betalning på detta sätt är att det enskilda anspråket svarar mot det som förverkas. Så kan exempelvis vara fallet om målsäganden utsatts för ett bedrägeri och vilseletts att betala ut pengar. Målsägandens anspråk motsvarar då brottsvinsten, som ska förverkas. När målsäganden har rätt till betalning av sitt enskilda anspråk ur det som staten får in till följd av ett förverkandebeslut behöver han eller hon inte vända sig mot den skadeståndsskyldige för att få ut ersättningen. I stället ska Polismyndigheten kontakta målsäganden och översända pengarna. (Se prop. 2023/24:144 s. 281 f. och 439 f. samt 3 § förordningen [2004:1319] om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.)

3.3.3 Försäkringsersättning

Försäkringsskydd vid brottsskador

Försäkringar ger ett ekonomiskt skydd vid oförutsedda händelser. En rad olika försäkringar kan aktualiseras när någon drabbas av brott. I detta avsnitt ges en översiktlig redogörelse över de vanligaste.

Hemförsäkringar

Cirka 96 procent av befolkningen i Sverige omfattas av en hemförsäkring, som egentligen är ett paket av flera försäkringar. Hemförsäkringen gäller vanligtvis inte bara för den som är försäkringsstagare utan även för dennes familjemedlemmar som har samma huvudsakliga bostad.

Vissa bestämmelser om rättsförhållandet mellan försäkringsgivaren och försäkringstagaren finns i försäkringsavtalslagen (2005:104), som i stor utsträckning är tvingande till försäkringstagarens förmån. Men vad som ersätts, under vilka förutsättningar och med vilka belopp regleras annars i försäkringsvillkoren. Dessa skiljer sig

åt mellan olika försäkringsbolag. På det stora hela uppvisar de dock många likheter.

I alla hemförsäkringar ingår det som standard ett s.k. *överfallsskydd*. Överfallsskyddet ersätter vanligtvis skador till följd av uppsåtligt fysiskt våld och allvarigare sexualbrott. Vilka brott som ger rätt till överfallsersättning kan variera, men typiskt sett är det misshandel av normalgraden, grov misshandel, våldtäkt och våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn samt sexuellt övergrepp och sexuellt övergrepp mot barn. Vissa försäkringsbolag lämnar också ersättning vid sexuellt ofredande mot barn samt grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Tillämpningsområdet är alltså begränsat och försäkringsersättning betalas inte i många av de fall då det finns rätt till kränkningersättning enligt skadeståndslagen (eller brottsskadelagen).

När det föreligger ett försäkringsfall betalas ersättning med ett schabloniserat engångsbelopp utifrån vilket brott som den försäkrade har utsatts för. Beloppet inkluderar i regel kränkningersättning, ersättning för sveda och värk samt kostnader under akuttiden. Vanligen ingår också kristerapi. Även vid dödsfall utgår försäkringsersättning med en fast summa, bl.a. för begravningskostnader.

Försäkringsbolagens ersättningar från överfallsskyddet har generellt sett brukat ligga ungefär i nivå med de belopp som domstolarna och Brottsoffermyndigheten i normalfallen bestämmer för kränkning. De kraftigt höjda ersättningsbeloppen som blev följden av lagändringarna i juli 2022 har dock inte lett till att försäkringsvillkoren har ändrats i detta avseende. Överfallsersättningen är därför numera betydligt lägre än motsvarande kränkningersättning. I förarbetena till de nyss nämnda lagändringarna gjordes dock bedömningen att också försäkringsbolagen skulle höja sina ersättningsnivåer (prop. 2021/22:198 s. 47).

Det förhållandet att ersättning utgår med ett i förväg bestämt belopp, oavsett hur stor den verkliga förlusten är, innebär att överfallsskyddet är en s.k. summaförsäkring. I dessa fall kan den försäkrade få överfallsersättning även om gärningspersonen eller någon annan skulle ha betalat hela skadeståndet.

Hemförsäkringarna ställer upp vissa aktsamhetskrav eller säkerhetsföreskrifter som, om de inte följs, kan påverka rätten till ersättning eller medföra att den sätts ned. Dessa uttrycks på lite olika sätt i försäkringsbolagens villkor, men innebär att den försäkrade

inte får agera på ett sådant sätt att han eller hon utsätter sig för stor risk att skadas, t.ex. genom att själv tillgripa våld eller hot om våld, uppträda provocerande i tal eller handling, eller bege sig in i situationer där bråk uppstått eller hotar att uppstå. Överfallsskyddet gäller inte om skadehändelsen har samband med brottslig handling som den försäkrade har utfört, medverkat till eller främjat.

Det kan också finnas andra begränsningar i försäkringsvillkoren som gäller när eller med hur mycket ersättning lämnas. Det har varit vanligt att ersättning för överfall inte utgår om den försäkrade skadats av någon annan som omfattas av samma försäkring, som vid exempelvis våld i nära relationer. Under senare år har dock ett antal försäkringsbolag tagit bort detta slags undantag, men hos andra finns det ännu kvar.⁸

I hemförsäkringarna ingår det också ett *egendomsskydd* som kan ge ersättning vid brott som t.ex. skadegörelse och stöld, dvs. när den försäkrade har drabbats av sakskada. Vanligtvis görs det i sådana fall avdrag för självrisk. För egendom som hemförsäkringen inte täcker, t.ex. motordrivna fordon och djur, erbjuds det särskilda försäkringar.

Olycksfalls- och sjukförsäkringar

Enskilda kan teckna sjuk- eller olycksfallsförsäkringar som ger ersättning med anledning av personskada till följd av vissa brott. Försäkringsbolagen definierar ett olycksfall som en kroppsskada som den försäkrade drabbas av genom en plötslig yttre händelse, dvs. ett utifrån kommande våld mot kroppen. Vid ett försäkringsfall kan ersättning betalas för t.ex. sjukvårdskostnader, bestående kroppsskada och arbetsoförmåga. Framför allt omfattas många av gruppförsäkringar, t.ex. genom sitt fackförbund, eller av kollektivavtalsgrundade försäkringar, som tecknas av arbetsgivare till förmån för anställda. Nästan 90 procent av de som arbetar är försäkrade genom kollektivavtal och omfattas av Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA och TFA-KL) eller Avtal om ersättning vid personskada (PSA). Dessa försäkringar gäller vid bl.a. olycksfall i arbetet, eller på väg till eller från arbetet, och ersättning kan utgå exempelvis om den anställde har utsatts för hot, våld eller rån.

⁸ Forena (2022). *Våld i nära relationer*, s. 12 f.

Ersättning lämnas då för inkomstförlust, sjukvårdskostnader, sveda och värk samt lyte och men. Däremot utgår inte ersättning för kränkning. I stort sett alla barn som går i förskola eller skola har en olycksfallsförsäkring genom kommunen. Vidare kan de som har skadats i samband med statlig verksamhet ha rätt till ersättning via Kammarkollegiet. Det gäller t.ex. de som är studenter, under militär utbildning eller intagna i kriminalvårdsanstalt m.fl.

Trafikförsäkringen

Om ett brottsoffer har skadats genom ett brott som har begåtts med användande av ett motordrivet fordon kan det finnas rätt till ersättning från trafikförsäkringen (trafikskadeersättning). Bestämmelser om detta finns i trafikskadelagen (1975:1410). Trafikskadeersättning utgår för person- eller sakskada som uppkommer i följd av trafik och betalas från trafikförsäkringen för det eller de inblandade fordonen (8 och 10 §§ trafikskadelagen). Om det saknas trafikförsäkring – trots att en sådan är obligatorisk för nästan alla motorfordon – betalas trafikskadeersättningen från Trafikförsäkringsföreningen (16 och 33 §§). Trafikskadeersättning för person- och sakskada beräknas på samma sätt som skadestånd (9 §). Ren förmögenhetsskada eller kränkning ersätts däremot inte. Inte heller betalas särskild anhörigersättning.

Den offentliga sjukförsäkringen

Ett brottsoffer som inte kan arbeta till följd av sin skada kan få ersättning från det offentligt finansierade sjukförsäkringssystemet. Förmåner som brottsoffret har rätt till enligt socialförsäkringsbalansen, t.ex. sjukpenning och sjukersättning, ska avräknas när såväl skadestånd som brottsskadeersättning bestäms. Detsamma gäller pension eller annan periodisk ersättning eller sjuklön, om förmånen betalas av arbetsgivaren eller på grund av en försäkring som är en anställningsförmån. (Se 5 kap. 3 § skadeståndslagen och 4 § andra stycket brottsskadelagen.)

Ansvarsförsäkringar på skadevållarens sida

Ett brottsoffer kan i vissa fall också få ersättning från en försäkring på skadevållarens sida. I hemförsäkringarna ingår det ett ansvarsskydd som kan aktualiseras när någon kräver att den försäkrade ska betala skadestånd för person- eller sakskada. Vid ett försäkringsfall betalar försäkringsbolaget då det skadestånd – med avdrag för självrisk – som den försäkrade är skyldig att utge. Normalt sett gäller inte ansvarsskyddet om den försäkrade har orsakat skadan uppsåtligt, eller om skadan har uppstått i samband med en uppsåtlig brottslig gärning. Det brukar inte heller gälla föräldrars skadeståndsansvar för skada som deras barn uppsåtligt förorsakat genom brott (3 kap. 5 § skadeståndslagen). Däremot kan försäkringsersättning falla ut om gärningen har begåtts av någon som led av en allvarlig psykisk störning. Enligt försäkringsavtalslagen får ett handlande av en person i ett sådant sinnestillstånd nämligen inte leda till att försäkringsersättningen sätts ned, även om han eller hon skulle ha framkallat försäkringsfallet uppsåtligt. (Se 4 kap. 9 §.)

Skadeanmälan, utbetalning av ersättning och regressrätt

Den som vill få ersättning för en skada från en försäkring behöver göra en skadeanmälan till försäkringsbolaget. När skadan har uppkommit till följd av ett brott krävs det regelmässigt att det har gjorts en polisanmälan.

Skaderegleringen ska ske skyndsamt. Som huvudregel ska försäkringsersättningen vid personförsäkring betalas ut senast en månad efter det att rätten till ersättningen inträtt och sådan utredning som skäligen kan begäras för att fastställa betalningsskyldigheten och mot vem denna ska fullgöras har lagts fram för försäkringsbolaget. (Se 16 kap. 1 § försäkringsavtalslagen.) I huvudsak detsamma gäller för skadeförsäkringar (7 kap. 1 §). Hur lång tid det tar att reglera en personskada varierar beroende på hur komplicerat ärendet är. För flertalet personskador går det relativt snabbt att fastställa skadans omfattning och vilken ersättning som ska betalas ut. Ersättning från överfallsskyddet kan i många fall lämnas direkt efter det att skadeanmälan har gjorts, utan närmare utredning. Beviskravet för att få ersättning från en försäkring är inte heller lika högt som det är för att en gärningsperson ska dömas att betala brottsskade-

stånd i domstol (se t.ex. ”Bilrånnet” NJA 2017 s. 642). Normalt sett inväntar dock försäkringsbolagen antingen ett beslut om att förundersökning inte ska inledas eller att en sådan har lagts ned, eller en dom. I sakens natur ligger också att det tar längre tid att reglera de fall där det är aktuellt med invaliditetsersättning, eftersom det i allmänhet måste ha gått minst ett år innan det kan bedömas om en skada är bestående eller inte.

Möjligheterna att ta fram statistik över hur mycket det betalas ut i försäkringsersättningar för skador på grund av brott är begränsade. Det finns dock uppgifter om hur stora utbetalningar som har gjorts ur ett visst försäkringsmoment och hur många skadeanmälningar det rör sig om.

År 2023 betalades det ut cirka 78 miljoner kronor från överfallsskyddet i hem- och villahemförsäkringarna, och antalet anmälda skador för rån och överfall uppgick till drygt 4 600 (se tabell 3.5). Över tid har det utbetalade beloppet i detta avseende sjunkit; för tio år sedan lämnades det ersättning med närmare 104 miljoner kronor.

Tabell 3.5 **Utbetald försäkringsersättning från hem- och villahemförsäkringar för rån och överfall**

År	Antal inträffade skador	Skadebelopp (kronor)
2020	6 645	82 917 000
2021	5 630	70 807 000
2022	5 547	74 269 000
2023	4 654	78 147 609

Källa: Svensk Försäkring.

Det finns inte statistik på i vilken utsträckning försäkringsutbetalningar sker efter t.ex. en fällande dom respektive efter en nedlagd förundersökning. Den typen av information går inte heller att samla in manuellt. En grov uppskattning är emellertid att det i ungefär hälften av fallen finns en fällande dom.

Försäkringsbolagen har små möjligheter att rikta återkrav mot den som har orsakat en skada som har ersatts enligt ett överfallsskydd eller en annan personförsäkring. Det är endast ersättning för sjukvårdskostnader och andra faktiska utgifter och förluster som kan krävas tillbaka. (Se 16 kap. 10 § försäkringsavtalslagen). När försäkringsersättningen inte motsvarar den verkliga skadan, utan

som i summaförsäkringar betalas ut enligt en fast tabell, finns det däremot inte någon regressrätt. Det beror på att försäkringsbolaget då kan ha lämnat en mera generös ersättning, och det ska inte leda till att den skadeståndsskyldiges ansvar ökar. (Se prop. 2003/04:150 s. 575 f.)

3.3.4 Brottsskadeersättning

Kort historik

Systemet med statlig brottsskadeersättning, som kan ses som ett uttryck för solidaritet i samhället och en allmän hänsyn till brottsoffer, har byggts ut successivt sedan mitten av 1900-talet. Genom det s.k. rymlingsanslaget 1948 kunde ersättning betalas till den som orsakats person- eller sakskada av bl.a. personer som rymt från kriminalvårdsanstalter och ungdomsvårdsskolor. I början av 1970-talet tillkom det s.k. brottsskadeanslaget för att ge bistånd också åt dem som i andra situationer drabbats av personskada genom brott. Ersättning kunde i sådana fall lämnas efter en behovsprövning.

Ytterligare steg för att stärka brottsoffers rättigheter togs genom införandet av brottsskadelagen 1978. Genom lagen gavs brottsoffer en generell rätt till ersättning för främst personskador, utan behovsprövning, när ersättning inte kunde betalas av skadevällaren eller från en försäkring. (Se prop. 1977/78:126.)

Flera reformer genomfördes under 1990-talet och en bred översyn av brottsskadelagen gjordes i början av 2010-talet. Den nu gällande brottsskadelagen trädde i kraft 2014, samtidigt som 1978 års lag upphörde att gälla. (Se prop. 2013/14:94.)

Ansökan m.m.

Ansökan om brottsskadeersättning görs till Brottsoffermyndigheten på en särskild blankett eller i ett elektroniskt formulär.

Brottsskadeärendena handläggs på Brottsoffermyndighetens brottsskadeenhet och avgörs i de allra flesta fallen av en beslutsfattande jurist. Ärenden som avser större belopp eller innefattar komplexa frågeställningar avgörs av en kvalificerad beslutsfattare, enhetschefen eller generaldirektören. Om huvudfrågan är av prin-

cipiell karaktär avgörs ärendet av en särskild nämnd, Nämnden för brottsskadeersättning. Brottsoffermyndighetens beslut får inte överklagas (24 § brottsskadelagen). Däremot finns det rätt till omprövning (26 §).

Under 2023 kom det in över 12 200 ansökningar till myndigheten, vilket var en ökning med ungefär 20 procent jämfört med 2022.⁹ Det avgjordes närmare 12 000 ärenden och det betalades ut totalt drygt 151 miljoner kronor i brottsskadeersättning. (Se tabell 3.6.) Bidragande orsaker till det ökade antalet ansökningar är sannolikt en mer omfattande informationsspridning om rätten till brottsskadeersättning och de höjda ersättningsbeloppen för kränkning. Av de avgjorda ärendena prövades 11 296 i sak, medan övriga 622 avvisades eller avskrevs på formella grunder. Av de sakprövade ärendena resulterade 5 040 i ett bifallsbeslut, medan övriga 6 256 innebar avslag.¹⁰

Tabell 3.6 Brottsskadeärenden och utbetald brottsskadeersättning

År	Antal inkomna ärenden	Antal avgjorda ärenden	Utbetald brottsskadeersättning (kronor)
2020	9 984	10 086	95 842 000
2021	10 041	9 755	105 278 000
2022	10 285	10 383	117 684 000
2023	12 247	11 918	151 387 000

Källa: Brottsoffermyndighetens årsredovisning.

För att få brottsskadeersättning måste den skada som ska ersättas ha uppkommit till följd av brott (1 § brottsskadelagen). En ansökan om brottsskadeersättning får som utgångspunkt prövas endast om brottet har anmälts till en brottsutredande myndighet. Den skadelidande ska också i skälig utsträckning ha bidragit till att det anmälda brottet kan utredas. (Se 16 §.) Men det krävs inte att det finns en fällande dom. Ersättning kan också beviljas om gärningspersonen är okänd och en förundersökning t.ex. har lagts ned av det skälet. I sådana fall gör Brottsoffermyndigheten en egen bedömning av

⁹ I de 12 247 ärenden som kom in 2023 var 10 698 av de skadelidande vuxna (varav 52 procent kvinnor och 48 procent män) och 1 549 var barn (varav 51 procent flickor och 49 procent pojkar).

¹⁰ Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2023, s. 12.

om ett brott har begåtts, med ledning av polisanmälan och övrig utredning.

Under 2023 avgjorde Brottsoffermyndigheten drygt 6 000 ärenden där det åberopades en dom eller ett godkänt strafföreläggande, och ungefär 5 700 ärenden med annat underlag (se tabell 3.7). Drygt 80 procent av brottsskadeersättningen lämnades i ärenden där det fanns en dom.

Tabell 3.7 Antal avgjorda ärenden som bygger på domar med skadestånd, strafföreläggande respektive nedlagd förundersökning

År	Domar med skadestånd	Strafförelägganden med skadestånd	Nedlagda förundersökningar
2020	4 923	30	5 067
2021	4 815	26	4 825
2022	5 207	31	5 027
2023	6 052	21	5 720

Källa: Brottsoffermyndighetens årsredovisning.

Den genomsnittliga handläggningstiden, dvs. den tid det tar för ett ärende att registreras, beredas, avgöras och expedieras, var 69 dagar år 2023. Möjligheterna att kommunicera digitalt med de brottsutsatta har bidragit till att den tid det tar att utreda ett ärende har minskat under de senaste åren. År 2023 skedde dock en viss ökning jämfört med året innan, då den genomsnittliga handläggningstiden var 62 dagar.

Skador som är ersättningsgilla och hur ersättningen bestäms

Brottsskadeersättningen är inte ett skadestånd utan en särskild offentligrättslig ersättning, som bestäms enligt reglerna i brottsskadelagen. Brottsskadelagen hänvisar dock på flera punkter till skadeståndslagens bestämmelser. Förutsättningarna för att få brottsskadeersättning respektive skadestånd skiljer sig dock åt i ett antal hänseenden. En skillnad är att det inte finns rätt att få ränta enligt räntelagen på brottsskadeersättningen, t.ex. från dagen för skadans uppkomst, på det sätt som gäller för skadestånd.

Personskada och kränkning, m.m.

Brottsskadeersättning betalas i första hand för personskada och kränkning.

Begreppet *personskada* har samma innebörd som i skadeståndsrätten, men i brottsskadelagen ersätts som personskada även skada på kläder, glasögon och liknande föremål som den skadade bar på sig vid skadetillfället. Däremot betalas inte ersättning för värdeföremål som klockor, smycken och plånböcker (prop. 1977/78:126 s. 40). Brottsskadeersättning för personskada bestäms i övrigt enligt reglerna i skadeståndslagen, dvs. ersättning utgår för bl.a. sjukvårdskostnad, inkomstförlust, sveda och värk samt lyte och men. (Se 4 § brottsskadelagen.) Inte sällan utgår brottsskadeersättning för personskada med ett högre belopp än vad domstolen bestämt i skadestånd, t.ex. på grund av att det efter rättegången har tillkommit ny medicinsk utredning eller den skadelidandes sjukskrivningsperiod har förlängts.

Brottsskadeersättning för *kränkning* betalas för den skada det innebär att någon allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet eller frid eller genom grovt förtal (5 § första stycket). Till skillnad från vad som gäller enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen kan brottsskadeersättning alltså inte utgå för andra ärekränkingsbrott än grovt förtal. Ersättning beviljas därför inte för förolämpning eller förtal som inte är grovt brott, och inte heller för t.ex. falskt eller obefogat åtal, falsk eller obefogad angivelse samt falsk eller vårdslös tillvitelse. Som skäl för att ärekränkingsbrotten i princip har undantagits har det uttalats bl.a. att möjligheten till ersättning inte framstår som lika angelägen i alla situationer (prop. 2016/17:222 s. 84 f.).

Brottsskadeersättning betalas också för *skada som ersätts med särskild anhörigersättning* (5 a § första stycket brottsskadelagen).

Brottsskadeersättning för kränkning och särskild anhörigersättning bestäms enligt reglerna i skadeståndslagen. Brottsoffermyndighetens möjligheter att göra självständiga bedömningar i dessa delar är dock i ett avseende begränsade. Så är fallet om en domstol i sak har prövat ett yrkande om skadestånd för kränkning eller särskild anhörigersättning. Då får brottsskadeersättningen i berörda delar inte bestämmas till ett lägre belopp än det domstolen har dömt ut, om inte annat följer av brottsskadelagen. (Se 5 § andra

och tredje styckena samt 5 a § andra stycket brottsskadelagen.) Att domstolen har prövat ett yrkande i sak innebär att den har tagit ställning till ett belopp som det råder tvist om och sedan lagt denna sakprövning till grund för sitt avgörande. Skulle domen däremot grundas på att yrkandet har medgetts eller att skadeståndsbeloppet har vitsordats är Brottsoffermyndigheten inte bunden av det utdömda beloppet. Brottsoffermyndigheten är också fri att bestämma ett högre belopp än det som domstolen har beslutat. (Se prop. 2013/14:94 s. 27 f. och 76 f.) Dessutom ska Brottsoffermyndigheten tillämpa de särskilda reglerna om jämkning och beloppsgränser som gäller enligt brottsskadelagen (se nedan).

Av de 12 247 ärenden som kom in till Brottsoffermyndigheten år 2023 gällde 11 228 ersättning för personskada, kränkning och skada som ersätts med särskild anhörigersättning.

Sakskada och ren förmögenhetsskada

Brottsskadeersättning för sakskada och ren förmögenhetsskada betalas endast i undantagsfall. Bakgrunden till detta är att skälen för ett ersättningsåtagande från samhällets sida inte har ansetts lika påtagliga som vid t.ex. personskador, och att den skadelidande i stor utsträckning kan och bör försäkra sig mot egendomsskador. Beträffande skador som vållas av vissa s.k. rymlingar m.fl. har det dock ansetts föreligga speciella förhållanden som motiverar förmånligare regler, framför allt hänsynen till dem som bor i närheten av anstalter m.m. (Se prop. 1977/78:126 s. 10 f.) Brottsskadeersättning för sakskada och ren förmögenhetsskada kan därför lämnas om gärningspersonen vid tiden för brottet var intagen i en kriminalvårdsanstalt, i ett s.k. LVM-hem för tvångsvård av missbrukare eller i ett särskilt ungdomshem, eller om han eller hon var häktad. Typiska sådana s.k. rymlingsbrott är tillgrepp av fortskaffningsmedel samt stölder genom inbrott i bensinstationer, kiosker och fritidshus. För att ersättning ska betalas för ren förmögenhetsskada krävs det dock dessutom särskilda skäl. Särskilda skäl kan finnas om brottet har begåtts mot arbetsgivare, fosterföräldrar, övervakare eller andra som står i liknande förhållande till skadevällaren. (Se 6 och 7 §§ brottsskadelagen.)

I s.k. ömmandefall kan ersättning betalas även i andra situationer än de som nu har sagts. Det förutsätts då att den skadelidandes möjligheter att försörja sig allvarligt har försvårats genom skadan eller att ersättningen annars framstår som särskilt angelägen. (Se 8 §.) Det är bara undantagsvis som Brottsoffermyndigheten har lämnat brottsskadeersättning på denna grund.

I de fall det finns rätt till brottsskadeersättning för de nu behandlade typerna av skador bestäms den enligt reglerna i skadeståndslagen.

Av de 12 247 ärenden som kom in år 2023 gällde 1 019 ersättning för sakskada eller ren förmögenhetsskada. Ansökningarna avsåg nästan uteslutande brottsskadeersättning till följd av bedrägeribrott och på grund av de höga krav som ställs lämnades inte ersättning i ett enda fall.

Jämkning och beloppsgränser

Brottsskadeersättningen kan i vissa fall jämkas, och jämkning kan ske i fler situationer än vad som är möjligt enligt skadeståndslagen. Eftersom ersättningen inte bara har en social funktion utan också ska ses i ett kriminalpolitiskt sammanhang, har det ansetts rimligt att den som har deltagit i brottslig eller på annat sätt klandervärd verksamhet får finna sig i en viss reduktion av den ersättning som annars skulle ha utgått. (Se prop. 1977/78:126 s. 25 och prop. 1998/99:41 s. 13 f.)

Enligt brottsskadelagen får jämkning ske om det är skäligt med hänsyn till att den skadelidande genom sitt uppträdande i samband med brottet eller på annat liknande sätt uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken (12 § första stycket). Typfall för jämkning är när skadan har inträffat vid en uppgörelse i kriminella kretsar eller i samband med narkotikabrottslighet, eller när den skadelidande har uppträtt provocerande (prop. 2013/14:94 s. 80 f.).

Brottsskadeersättning för sakskada eller ren förmögenhetsskada får även jämkas om det är skäligt med hänsyn till att den skadelidande uppsåtligen eller av oaktsamhet har ökat skaderisken genom att inte vidta sedvanliga försiktighetsåtgärder (12 § andra stycket).

Till skillnad från vad som gäller enligt skadeståndslagen kan jämkning dock inte ske på grund av förhållanden på skadevållarens sida (jfr 6 kap. 2 § skadeståndslagen).

Brottsoffermyndigheten beaktar jämkningsskäl självmant. Om det finns skäl för nedsättning av brottsskadeersättningen sker jämkning helt eller till hälften, inte till några andra kvotdelar.

Vidare gäller vissa beloppsgränser för brottsskadeersättningen för att undvika att den blir exceptionellt hög. Ersättning för personskada i form av engångsbelopp betalas ut med högst tjugo gånger det vid beslutstillfället gällande prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken.¹¹ För sakskada och ren förmögenhetsskada gäller högst tio gånger prisbasbeloppet. (Se 14 § brottsskadelagen.) För kränkning finns det dock inget takbelopp (prop. 2013/14:94 s. 33 f.).

Förhållandet till annan ersättning – subsidiaritetsprincipen

Som redan har sagts innebär subsidiaritetsprincipen i brottsskadelagen att brottsskadeersättning betalas endast till den del skadan inte täcks av annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan (10 § första stycket). Sådan annan ersättning ska avräknas när brottsskadeersättningen bestäms.

Vad som ska beaktas är inte bara ersättning som faktiskt har betalats, utan avgörande är vad den skadelidande har rätt till. Det kan t.ex. vara ersättning från en *försäkring*. Försäkringsfrågan ska vara utredd innan brottsskadeersättning kan komma i fråga. Om det finns försäkring, behöver sökanden först anmäla skadan till det eller de försäkringsbolag som är aktuella. Sökanden ska i ansökan om brottsskadeersättning fylla i uppgifter om bl.a. vilka försäkringar som fanns vid skadetillfället och vilket belopp som i förekommande fall har betalats ut. I ansökan ges Brottsoffermyndigheten också fullmakt att ta del av vissa uppräknade handlingar. Det är bl.a. uppgifter från försäkringsbolag om sökandens försäkrings-situation. Med stöd av fullmakten kan Brottsoffermyndigheten själv hämta in det ytterligare underlag som behövs för prövningen. Det är inte helt ovanligt att den skadelidande omfattas av en försäkring som han eller hon inte är medveten om, eller att han eller hon inte känner till att ersättning kan lämnas enligt överfallsskyd-

¹¹ År 2025 är prisbasbeloppet 58 800 kronor, vilket innebär att gränsen går vid 1 176 000 kronor.

det i hemförsäkringen. Brottsoffermyndigheten gör därför rutinemässiga försäkringskontroller genom förfrågningar till de största försäkringsbolagen. Upptäcks det att det finns en försäkring hänvisas sökanden till att göra en skadeanmälan och efter beslut från försäkringsbolaget komplettera sin ansökan. I vissa fall kan det ske en s.k. delreglering, t.ex. genom att brottsskadeersättning för kränkning betalas ut när den försäkring som identifierats är en olycksfallsförsäkring som bara ersätter kostnader, invaliditet och ärr. Brottsoffermyndigheten har inte statistik på hur mycket som avräknas till följd av att sökandena har fått försäkringsersättning. Avräkning sker dock i majoriteten av ärendena och i vissa fall avslås ansökan helt av det skälet att brottsoffret har blivit kompenserad fullt ut genom en försäkring.

När det gäller ett utdömt *skadestånd* ska detta avräknas från brottsskadeersättningen endast till den del det har betalats eller bedöms bli betalat (10 § andra stycket brottsskadelagen). I ansökan om brottsskadeersättning ska sökanden fylla i om han eller hon har fått ersättning från gärningspersonen och i så fall med vilket belopp. För att brottsskadeersättningen inte ska minskas när det finns en dom på skadestånd krävs det normalt att sökanden kan visa att den skadeståndsskyldige inte har ekonomisk förmåga att betala detta. Om flera gärningspersoner – och eventuella vårdnadshavare – är solidariskt skadeståndsskyldiga behöver sökanden visa att inte någon av dem kan betala. Det kan ske exempelvis genom att det läggs fram en utredningsrapport där det framgår att gäldenären eller gäldenärerna saknar utmättningsbara tillgångar. (Se prop. 2013/14:94 s. 79.) Brottsoffermyndigheten kräver att skadeståndet inte kan bedömas bli betalat inom rimlig tid, vilket för närvarande anses vara ett år. I regel krävs det alltså att brottsoffret först har ansökt om verkställighet av domen hos Kronofogdemyndigheten. Men det kan också framgå av annat underlag att den skadeståndsskyldige exempelvis har omfattande skulder och därför kan bedömas inte kunna betala. Brottsoffermyndigheten har i ärendehandläggningen tillgång till Kronofogdemyndighetens e-tjänst för skuldutdrag och kan därmed se gäldenärens aktuella skuldsaldo i allmänna och enskilda mål, pågående verkställighetsåtgärder m.m. Det finns alltså inte ett absolut krav på att ge in en utredningsrapport.

Återbetalning av utbetald brottsskadeersättning

Under vissa förutsättningar ska Brottsoffermyndigheten kräva tillbaka brottsskadeersättning som har betalats ut. Så ska ske om sökanden har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit förhållanden av betydelse, eller om sökanden efter utbetalningen har fått annan ersättning för skadan, t.ex. från en försäkring. Även i andra fall ska Brottsoffermyndigheten kräva tillbaka brottsskadeersättning som har betalats felaktigt eller med ett för högt belopp, och den som har fått ersättningen har insett eller borde ha insett detta. I samtliga fall gäller att återkrav ska beslutas i den utsträckning det inte är oskäligt. (Se 33 § brottsskadelagen.) Vid bedömningen av om ett återkrav är oskäligt ska det beaktas bl.a. i vilken grad den felaktiga utbetalningen har berott på sökanden, hur lång tid det har gått sedan utbetalningen gjordes och hur pass stort belopp det är fråga om (prop. 2013/14:94 s. 92).

Bakgrunden till bestämmelserna om återbetalning är att brottsskadeersättningen ska uppfattas som rättvis och grundas på ett verkligt behov samt att systemet inte ska inbjuda till missbruk. Om den person som återkravet riktar sig mot inte betalar tillbaka frivilligt, får Brottsoffermyndigheten ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol. (Se prop. 2013/14:94 s. 62.) Återkrav aktualiseras i praktiken oftast när det i efterhand visar sig att gärningspersonen har betalat hela eller delar av skadeståndet.

Statens regressrätt och kvittning

Den rättsliga regleringen

När brottsskadeersättning har betalats inträder staten i den skadelidandes rätt till skadestånd intill det betalade beloppet. Staten övertar även rätten till ränta från den dag brottsskadeersättning betalas. Brottsoffermyndigheten ska rikta återkrav (regress) mot gärningspersonen, om det inte är olämpligt med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden eller till möjligheterna att få fordran betald. Om det finns synnerliga skäl, får Brottsoffermyndigheten helt eller delvis efterge regressfordran. (Se 28 § första stycket och 29 § brottsskadelagen.) Det är också möjligt att utöva regress mot annan än

den brottsliga skadevållaren, exempelvis en vårdnadshavare som är skadeståndsskyldig enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen.

Om det inte finns någon dom på skadestånd, har Brottsoffermyndigheten rätt att väcka talan mot gärningspersonen eller den som annars är skadeståndsskyldig, i den mån brottsskadeersättning har betalats (prop. 2013/14:94 s. 48 och t.ex. Svea hovrätts dom den 28 februari 2017 i mål FT 8731-16).

En bestämmelse om regress fanns redan i 1978 års brottsskadelag, men reglerna skärptes i samband med 2014 års reform. Gärningspersonens ansvar för brottsskador har ansetts vara en självklar princip och återkraven viktiga både ur ett ekonomiskt perspektiv och av rättviseskäl. I förarbetena uttalas att Brottsoffermyndigheten bör utnyttja regressmöjligheten i betydande utsträckning och vara återhållsam med att befria gärningspersonen från betalningsskyldighet. (Se prop. 2013/14:94 s. 48 f. och 88 f.)

Staten inträder även i den skadelidandes rätt till annan förmån som inte avräknades när brottsskadeersättningen bestämdes, trots att avräkning borde ha gjorts (28 § andra stycket brottsskadelagen). Det kan framför allt röra sig om ersättning från en försäkring som inte var känd när brottsskadeersättning betalades ut. Staten övertar alltså den skadelidandes rätt till försäkringsersättning i förhållande till försäkringsbolaget. Regressrätten syftar till att motverka att den skadelidande får dubbel ersättning och därigenom till att upprätthålla förtroendet för ersättningssystemet. Skulle det vara så att både försäkringsersättning och brottsskadeersättning har betalats ut till den skadelidande, dvs. om brottsoffret har överkompen-serats, finns det inte längre någon rätt för staten att träda in i. Då kan i stället bestämmelsen om återkrav i 33 § aktualiseras. (Se prop. 2013/14:94 s. 50 f. och 89.)

Om brottsskadeersättning beviljas någon som har skulder till Brottsoffermyndigheten ska som huvudregel kvittning genomföras (34 § brottsskadelagen). Det innebär att brottsskadeersättningen i första hand används till att betala av på brottsoffrets skuld till staten. Den äldre skulden kan ha uppstått antingen genom att brottsoffret tidigare har varit en gärningsperson som staten har fått en regressfordran mot, eller genom att det finns ett återkrav mot honom eller henne på grund av en felaktigt utbetalad brottsskadeersättning. I den utsträckning det är skäligt får Brottsoffermyndigheten avstå

från kvittning, t.ex. när brottsskadeersättningen bedöms vara socialt angelägen. (Se prop. 2013/14:94 s. 55 f. och 93.)

Regresshanteringen hos Brottsoffermyndigheten

De fordringar som uppstår i och med att brottsskadeersättning betalats ut hanteras av Brottsoffermyndighetens regressenhet. När det är utrett att gäldenären saknar betalningsförmåga skickas det direkt en ansökan om verkställighet till Kronofogdemyndigheten. I andra fall sänder Brottsoffermyndigheten ett kravbrev till gäldenären och ger honom eller henne möjlighet att betala inom 30 dagar. En kombination av dessa sätt kan också förekomma.

Eftersom brottsskadeersättning bara lämnas när gärningspersonen, eller den som annars ansvarar för skadorna, inte kan betala skadeståndet är regressverksamheten huvudsakligen inriktad på långsiktig hantering. I många fall ger de enskilda kravärendena inte någon utdelning alls. På grund av det stora antalet regressärenden blir intäkterna ändå sammantaget betydande. I vissa fall kan krav också aktualiseras mot försäkringsbolag. Det sker framför allt när ersättning från en ansvarsförsäkring för gärningspersonen kan falla ut, typiskt sett när han eller hon har begått den aktuella brottsligheten under påverkan av en allvarlig psykisk störning. I övriga fall görs det inte några kontroller av eventuella försäkringar i efterhand, eftersom den frågan är utredd av brottsskadeenheten före utbetalningen.

I slutet av 2023 fanns det 44 666 ärenden registrerade för regress.¹² Regressintäkterna under 2023 uppgick totalt till närmare 59 miljoner kronor. (Se tabell 3.8.) Detta var en ökning med 18 procent jämfört med föregående år. Bakgrunden till ökningen var framför allt den lagändring som trädde i kraft den 10 september 2022 och som innebär att fordringar som avser skadestånd på grund av brott ska ha företräde framför oprioriterade fordringar vid löneutmätning (7 kap. 14 § första stycket utsökningsbalken). Regressintäkterna under 2023 motsvarade knappt 40 procent av den utgift som staten hade för brottsskadeersättningen.

¹² 41 315 av de betalningsansvariga personerna var män och 3 351 var kvinnor, 32 personer var under 18 år (3 flickor och 29 pojkar).

Tabell 3.8 Regressärenden och intäkter genom regress

År	Antal aktiva regressärenden	Inkomna medel (kronor)
2020	43 643	37 618 000
2021	43 985	39 934 000
2022	44 512	49 578 000
2023	44 666	58 592 000

Källa: Brottsoffermyndighetens årsredovisning.

En del av de inkomna medlen avser kvittning, dvs. när beviljad brottsskadeersättning används till att betala av på brottsoffrets tidigare skuld till staten (se även avsnitt 5.4.2 under rubriken Kvittning i vissa fall). Inkomna medel från kvittning uppgick under år 2023 till cirka 892 000 kronor. Antalet ärenden där kvittning aktualiserades var 89.¹³

3.4 Tidigare utredningar och initiativ

3.4.1 Inledning

Frågan om brottsoffers förutsättningar att få ut ersättning för sina skador har tagits upp tidigare i flera sammanhang. Det kan nämnas att Riksrevisionen i en granskning 2011 uppmärksammade att hela processen upplevs som krånglig och utdragen (Riksrevisionens rapport *Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott* [RiR 2011:18] s. 33 f.). Subsidiaritetsprincipen var föremål för en översyn av Brottskadelagsutredningen (se avsnitt 3.4.2). Därutöver har den och närliggande frågor senare tagits upp ett flertal gånger i riksdagen (se avsnitt 3.4.3). Även Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer (Ju 2019:16) betonade i sitt betänkande att utbetalningen av brottsoffers ersättningar måste fungera på ett effektivt sätt (SOU 2021:64 s. 303 f.).

¹³ Av dessa gällde 76 män och 13 kvinnor.

3.4.2 Brottskadlagsutredningen

Att brottsskadeersättningen är underordnad andra ersättningar har gällt sedan tillkomsten av den ursprungliga brottsskadlagen 1978. Frågan om brottsskadeersättning ska betalas ut redan när en dom på skadestånd får laga kraft övervägdes dock – liksom mycket annat – i samband med att brottsskadlagen sågs över i början av 2010-talet.

Brottskadlagsutredningen (Ju 2010:12) hade i uppdrag att bl.a. ta ställning till om det fanns skäl att lindra de krav som ställs på brottsoffret att på egen hand kräva betalning av den skadeståndsskyldige (dir. 2010:84). Utredningen ansåg dock att brottsskadeersättning inte borde betalas ut direkt efter en lagakraftätagande dom. Sammantaget fann utredningen att vinsterna med att ändra systemet på detta sätt framstod som små, samtidigt som det fanns en rad nackdelar. I betänkandet diskuterades vilka verkningar en sådan ändring skulle få i olika hänseenden. Utredningen bedömde bl.a. att försäkringsskyddet skulle påverkas. Vidare skulle Brottsoffermyndighetens arbete förändras och ärendemängden där öka kraftigt. Samspelet mellan försäkringsbolagens skadeprövningsnämnder, domstolarna och Brottsoffermyndigheten skulle rubbas och de statsfinansiella konsekvenserna bli betydande. (Se SOU 2012:26 s. 175 f.)

I den efterföljande propositionen gjorde regeringen i huvudsak samma bedömning som Brottskadlagsutredningen. Man konstaterade att en ändrad ordning visserligen skulle göra att ett brottsoffer inte behövde lägga ned tid och kraft på att få den ersättning som han eller hon hade rätt till från gärningspersonen eller försäkringsbolaget. Det anfördes dock att en komplikation med att staten i ett tidigare skede betalade brottsskadeersättning gällde överfallsskyddet i de svenska hemförsäkringarna. Om brottsskadeersättning betalades direkt, skulle det saknas incitament för enskilda att teckna överfallsskydd eftersom ersättning skulle utgå ändå. Detta skulle på sikt kunna leda till att överfallsskyddet helt togs bort, något som skulle drabba framför allt de brottsoffer som inte får sin sak prövad av domstol. En sådan förändring skulle också innebära en betydande kostnadsökning för staten. Att Brottsoffermyndigheten skulle behöva handlägga långt fler ärenden riskerade att leda till att handläggningstiderna ökade. Vidare bedömdes det finnas en fara för att skadeståndet förlorade sin funktion och mer skulle komma att likna

bidrag respektive böter. Det noterades också att brottsskadeersättningen i de flesta fall inte motsvarade hela det utdömda skadeståndet och att Brottsoffermyndigheten inte är bunden av en dom som grundas på att den tilltalade och målsäganden är överens om vilket belopp som ska betalas. Även om brottsskadeersättning betalades ut direkt efter att en dom fått laga kraft skulle det alltså i flera fall ändå kvarstå ett skadeståndsbelopp för brottsoffret att driva in från gärningspersonen. Man ansåg därför att brottsskadeersättningen även fortsättningsvis skulle vara underordnad andra ersättningsformer som står den skadelidande till buds. Det föreslogs att denna princip tydligare skulle komma till uttryck i lagen. (Se prop. 2013/14:94 s. 18 f.)

Utskottet tillstyrkte regeringens förslag i den berörda delen (bet. 2013/14:JuU38 s. 5 f.).

3.4.3 Riksdagsmotioner och tillkännagivanden

I riksdagen har det vid upprepade tillfällen lagts fram motioner som har handlat om utbetalningen av den ersättning som ett brottsoffer har tillerkänts. Flera av motionerna har gått ut på att staten mer eller mindre automatiskt ska betala ut det skadestånd som domstolen har fastställt till brottsoffret, eller att det ska införas en statlig skadeståndsgaranti. Och efter utbetalningen till brottsoffret ska staten ta över ansvaret och driva in skulden från gärningspersonen. Andra motioner har handlat om att utbetalningen av brottsskadeersättningen ska förenklas och effektiviseras, och betalas ut direkt efter att domen vunnit laga kraft. (Se t.ex. bet. 2016/17:JuU20, bet. 2017/18:JuU17, bet. 2018/19:JuU14 och bet. 2019/20:JuU41.) Justitieutskottet vidhöll under en rad år den tidigare uppfattningen om att brottsskadeersättning även i fortsättningen bör vara underordnad andra ersättningsformer som står den skadelidande till buds.

År 2021 uttalade utskottet att det inte är rimligt att brottsoffret själv tvingas ägna både tid och kraft åt att få sin självklara rätt. Riksdagen tillkännagav för regeringen att en ordning som innebär att ett ersättningsbelopp som fastställts av domstolen betalas ut direkt av Brottsoffermyndigheten, utan att brottsoffret själv måste agera gentemot gärningspersonen, bör utredas. (Se bet. 2020/21:JuU27, rskr. 2020/21:345.)

År 2022 beslutade riksdagen om ett nytt tillkännagivande och uppmanade regeringen att snarast tillsätta en utredning i enlighet med 2021 års tillkännagivande (bet. 2021/22:CU20, rskr. 2021/22:326).

3.5 EU-rätt och vad som gäller i andra länder

3.5.1 Brottsofferfrågor på EU-nivå

EU har vidtagit flera åtgärder och antagit ett antal direktiv för att stärka brottsoffers rättigheter och skydd.

I det s.k. ersättningsdirektivet¹⁴ som antogs 2004 åläggs varje EU-medlemsstat att inrätta en nationell ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott. Varje medlemsstat får själv bestämma hur respektive ersättningsordning ska utformas så länge den garanterar en rättvis och lämplig brottsskadeersättning. Direktivet genomfördes i svensk rätt genom vissa ändringar i dåvarande brottsskadelagen och brottsskadeförordningen (prop. 2005/06:26).

År 2012 antogs det s.k. brottsofferdirektivet¹⁵ som syftar till att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden. Brottsofferdirektivet genomfördes i svensk rätt framför allt genom vissa ändringar i rättegångsbalkens regler om tolkning och översättning åt målsägande i brottmål samt om målsägandens rätt till information om tidpunkt och plats för sammanträden inför rätten (prop. 2014/15:77).

En EU-strategi för brottsoffers rättigheter 2020–2025 lades fram i juni 2020.¹⁶ I strategin fastställs det fem huvudprioriteringar på området. En av dem är förenklad tillgång till ersättning för brottsoffer.

I juni 2022 presenterades en utvärdering som gjorts av brottsofferdirektivet. Enligt utvärderingen har direktivet i stor utsträckning uppfyllt syftet att stärka brottsoffers rättigheter. Samtidigt påtalades att det kvarstår vissa problem. Ett av problemen är att det är svårt för brottsoffer att få ut ersättning från gärningspersonen på

¹⁴ Rådets direktiv 2004/80/EG om ersättning till brottsoffer.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem.

¹⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, EU-strategi för brottsoffers rättigheter (2020–2025), COM(2020) 258 final.

grund av bristen på statligt stöd i den processen. Detta innebär en risk för sekundär viktisering, dvs. att brottsoffret drabbas ytterligare.

Med utgångspunkt i vad som kom fram av utvärderingen presenterade EU-kommissionen i juli 2023 förslag på ett antal ändringar i brottsofferdirektivet, bl.a. om just förbättrade möjligheter att få ersättning från gärningspersonen.¹⁷ Det fanns bl.a. ett förslag som gick ut på att det skulle bli obligatoriskt för medlemsstaterna att omedelbart efter domen betala ut den ersättning som gärningspersonen är skyldig, och sedan återkräva beloppet från gärningspersonen (artikel 16.2). Det angavs att en sådan ordning förväntas leda till en avsevärd förbättring av brottsoffrens rätt till ersättning från gärningspersonen och i stor utsträckning begränsa de situationer där det begärs statlig ersättning, som i de flesta fall endast beviljas om gärningspersonen inte har betalat.¹⁸ Förhandlingarna av direktivet fortsatte under 2024. Under våren enades Europeiska unionens råd om en gemensam ståndpunkt (en allmän riktlinje) om kommissionens förslag. Där saknas de tidigare föreslagna ändringarna om utbetalning av ersättning från staten.

3.5.2 Översiktligt om regleringen i våra närmaste grannländer

Subsidiaritetsprincipen ingår i nästan alla ersättningssystem i EU:s medlemsstater. Det ställs vanligtvis krav på brottsoffret att först framställa skadeståndsanspråk mot gärningspersonen och att försöka få ut t.ex. försäkringsersättning innan det går att ansöka om eller beviljas statlig ersättning.

I det följande ges en summarisk beskrivning av reglerna om utbetalning av brottsskadeersättning i Danmark, Norge och Finland. Redogörelsen tar endast upp huvuddragen i respektive lands lagstiftning på det aktuella området.

¹⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF{SEC(2023) 270 final} - {SWD(2023) 246 final} - {SWD(2023) 247 final}.

¹⁸ I regeringens faktagenommemoria 2022/23:FPM132 anges att förslaget i artikel 16.2, att utdömt skadestånd ska betalas ut direkt till brottsoffret av behöriga myndigheter, är ett förfarande som i nuläget avviker från det svenska ersättningssystemet för brottsoffer, men att regeringen i juni 2023 beslutade om direktiv till en utredning som ska ta ställning till bl.a. om brottsoffer ska ha rätt till brottsskadeersättning redan när en dom på skadestånd får laga kraft.

Det bör tilläggas att det vid en internationell jämförelse av reglerna inte går att bortse från att även andra förhållanden har betydelse för hur ersättningssystemet i stort fungerar. Försäkringsförhållandena i de olika länderna skiljer sig exempelvis åt. Av särskild betydelse i det sammanhanget är att det i princip bara är i Sverige som hemförsäkringarna innehåller ett överfallsskydd och där det således går att få försäkringsersättning som innefattar kompensation för kränkning.

Danmark

I Danmark regleras rätten till statlig ersättning till brottsoffer i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (offererstatningsloven).

Beslut om ersättning fattas av en ersättningsnämnd (Erstatningsnævnet). Ersättning kan betalas till den som har lidit personskada till följd av ett brott mot bl.a. strafflagen. Ersättning utgår för personskada och för skada på kläder och personliga tillhörigheter som den skadelidande bar på sig vid brottet. Ersättning utgår också vid dödsfall. Även för rättsstridig kränkning av annans frihet, frid, ära eller person kan ersättning betalas. För sakskada utgår inte ersättning annat än om skadevållaren t.ex. var intagen i kriminalvårdsanstalt, häktad eller placerad på ett särskilt boende för barn och unga.

Statlig ersättning beviljas inte i den utsträckning skadan ersätts av den skadeståndsskyldige eller täcks av försäkringsersättning eller andra förmåner som har karaktär av faktisk skadeförsäkring. Brottsoffret måste först vända sig till sitt försäkringsbolag. Däremot finns det inget krav på att han eller hon har försökt driva in skadeståndet från gärningspersonen. Om gärningspersonen inte har betalat skadeståndet innan betalningsfristen har gått ut, kan brottsoffret ansöka om ersättning hos nämnden.

Om brottsoffret har tillerkänts skadestånd genom dom, ska brottsskadeersättning för ersättningsgilla poster utgå med det belopp som har bestämts i domen. Det gäller under förutsättning bl.a. att skadeståndsyrkandet har prövats i sak av domstolen.

År 2023 betalades det ut drygt 252 miljoner danska kronor i brottsofferersättning i Danmark.¹⁹

Norge

I Norge trädde en ny lag om statlig ersättning till våldsoffer i kraft den 1 januari 2023, lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven). Genom den nya lagen genomfördes flera förändringar, bl.a. för att förenkla och påskynda utbetalningen av ersättningen. Det tidigare regelverket ansågs vara onödigt komplicerat och svårtillgängligt, och därmed även oförutsägbart. Handläggningstiderna hos Kontoret for voldsoffererstatning, som hanterar brottsskadeärendena, hade också blivit långa. År 2020 fick brottsoffer vänta i genomsnitt 420 dagar på ett beslut. (Se prop. 238 L [2020–2021] Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte [voldserstatningsloven].)

Enligt den nya lagen kan statlig ersättning betalas till den som utsatts för vissa uppräknade brott, företrädesvis allvarliga våldsoch sexualbrott. Det som betalas är ersättning för personskada, s.k. menersättning, ersättning vid dödsfall och ersättning för kränkning (oppreisning). Sakskador ersätts inte. Det gäller även om dessa uppkommit på egendom som den våldsofsatta bar på sig vid gärningstillfället. Inte heller rena förmögenhetsskador ersätts.

För de brottsoffer som har tillerkänts skadestånd av gärningspersonen i en dom, ska ersättningen betalas ut av Kontoret for voldsoffererstatning efter det att domen har vunnit laga kraft och skadevållarens betalningsfrist har löpt ut. I samband med att domen meddelas ska brottsoffret tillfrågas om han eller hon vill att staten ska betala ersättningen och ta över fordran mot gärningspersonen. Utbetalning ska ske efter en anmälan med krav på betalning, som ska ges in till Kontoret for voldsoffererstatning inom sex månader från det att domen blev verkställbar. Kontoret for voldsoffererstatning ska betala ut samma belopp som domstolen har förpliktat gärningspersonen att betala i skadestånd, om det avser skador som är ersättningsgilla enligt voldserstatningsloven. Detta gäller när skadeståndet har prövats i sak och det inte är fråga om en s.k. uteredom. (Se a. prop. s. 151.) Det som har betalats av skadevållaren

¹⁹ Erstatningsnævnets årsberetning 2023, bilaga 2.

ska dras av från våldsofferersättningen, men däremot inte annan ersättning som erhållits efter domen. Vissa förmåner ska dras av redan av domstolen när skadeståndet bestäms. Och principen i den nya lagen är att våldsoffer ska få samma belopp från staten som gärningspersonen har dömts att betala till dem. Om Kontoret för våldsoffererstatning i varje ärende skulle pröva eventuella avdrag skulle, enligt förarbetena, risken vara stor att utbetalningarna försenades och ärendehanteringens blev mer resurskrävande. (Se a. prop. s. 62).

Staten tar över brottsoffrets anspråk och ska utöva regress mot skadevällaren. Kontoret för våldsoffererstatning ska se till att regressfordran mot skadevällaren skickas vidare till Statens inkassocentral omedelbart efter det att ersättningen har betalats ut till brottsoffret.

Ärenden som handläggs enligt den nya lagen ska ges särskild prioritet hos Kontoret för våldsoffererstatning. Förväntad handläggningstid är fyra veckor från det att ärendet blev klart för utbetalning.

År 2022, dvs. innan den nya lagen trädde i kraft, betalades det ut cirka 374 miljoner norska kronor i våldsofferersättning i Norge. I förarbetena till den nya lagen gjordes bedömningen att statens samlade utbetalningar till våldsoffer skulle ligga kvar på samma nivå. Den ersättning som betalades ut under 2023, enligt den gamla och den nya lagen, uppgick till sammanlagt närmare 522 miljoner norska kronor.²⁰

Finland

Det finska statliga ersättningssystemet regleras i brottsskadelagen (29.12.2005/1204). Brottsskadeersättning kan betalas för bl.a. personskada och för lidande (kränkning) vid allvarliga våldsbrott. Även vid dödsfall utgår ersättning. Sakskada ersätts endast i undantagsfall, t.ex. när den har orsakats av någon som är intagen på anstalt. Ersättningen beviljas och betalas av Statskontoret.

Brottsskadeersättningen är subsidiär i förhållande till annan ersättning som brottsoffret har fått med anledning av samma skada. Innan en ansökan görs till Statskontoret måste sökanden undersöka ersättningsmöjligheterna från t.ex. sitt försäkringsbolag.

²⁰ Kontoret för våldsoffererstatnings årsrapport 2023, s. 8.

Däremot krävs det inte att gärningspersonen först har krävts på betalning av skadeståndet eller att denne har konstaterats sakna tillgångar. Skadestånd från gärningspersonen dras av från brottsskadeersättningen endast till den del det har betalats.

Staten har regressrätt och sökandens rätt att få ersättning av den skadeståndsskyldige övergår på staten den dag då Statskontoret har beslutat att betala ersättning.

År 2023 betalades det ut knappt 16,3 miljoner euro i brottsskadeersättning i Finland.²¹

3.6 Överväganden

3.6.1 En enklare process för att få brottsskadeersättning utbetald efter dom

Bedömning: Processen för att få ut brottsskadeersättning bör förenklas och förkortas med inriktning mot att utbetalning av brottsskadeersättning oftare än i dag ska kunna ske direkt efter att domen har fått laga kraft. Ett reformerat system för utbetalning av brottsskadeersättning bör utformas på ett sätt som inte i grunden påverkar gärningspersonens ansvar för brottsskadorna eller distinktionen mellan skadestånd och brottsskadeersättning.

Förslag: Den bestämmelse i brottsskadelagen som ger uttryck för den s.k. subsidiaritetsprincipen upphävs.

Skälen för bedömningen och förslaget

Behovet av att underlätta för brottsoffer

Det är en given utgångspunkt att reglerna om brottsskadeersättning så långt som möjligt bör vara utformade så att brottsoffer enkelt och snabbt ska kunna få ersättning för sina skador. Förändringar i den riktningen ligger i linje med strävan att stärka brottsoffers rättigheter och skulle spela en viktig roll för deras upplevelse av upprättelse. Det har ibland sagts att de som har utsatts för brott

²¹ <https://www.valtiokonttori.fi/sv/statistik-och-rapporter/statistik-om-ersattnings-och-skadetjanster/statistik-ovriga-ersattning/>. Hämtat 2024-12-01.

har fått utstå tillräckligt. När de redan har gått igenom en krävande rättegång och fått ett skadestånd utdömt ska de inte också behöva ta itu med en mödosam process för att få ut sin ersättning.

Ersättningssystemet i sin helhet kan upplevas som komplext, eftersom det bygger på en samverkan mellan flera olika ersättningsformer. Många gånger kan ett brottsoffer ha anledning att söka kompensation från mer än ett håll. Brottsskadeersättning betalas inte ut förrän möjligheterna att bli gottgjord genom skadestånd och försäkringar har utretts och uttömts. Innan brottsoffret kan få statlig ersättning behöver han eller hon därför i regel ha haft kontakt med den skadeståndsskyldige eller Kronofogdemyndigheten och eventuella försäkringsbolag. För vissa kan det vara svårt att veta vilka man ska vända sig till och i vilken ordning. Förfarandet kan kännas krångligt och påfrestande, och det kan dröja innan brottsoffret får de pengar som han eller hon har rätt till och behöver.

Som har framgått finns det redan regler och rutiner som syftar till att underlätta för brottsoffer i detta hänseende. Exempelvis tar Kronofogdemyndigheten regelmässigt kontakt med målsägandena och hjälper dem att utan avgift ansöka om verkställighet för att få ett utdömt skadestånd betalt. Dessutom lämnar flera andra myndigheter och aktörer utförlig information och anvisningar om hur man ska göra.

I Brottsoffermyndighetens uppdrag ingår det särskilt att vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor och att aktivt verka för att berörda får kännedom om möjligheterna till brottsskadeersättning (1 och 2 §§ förordningen [2007:1171] med instruktion för Brottsoffermyndigheten). Förutom att Brottsoffermyndigheten ger generella instruktioner om hur man ska gå till väga för att få ersättning erbjuder myndigheten personlig service. År 2021 lanserades det en ersättningsguide för att möta behovet av individualiserad information. Brottsoffermyndigheten kan vägleda den skadelidande med i stort sett allt som gäller ersättningsfrågor.

Det går också att vända sig till en brottsoffer- eller kvinnojour eller liknande organisation för att få råd och stöd.

I vissa fall har brottsoffret haft ett målsägandebiträde under rättegången. Även om det inte ingår i ett målsägandebiträdes uppgifter att hjälpa till med att ansöka om vare sig verkställighet hos Kronofogdemyndigheten, försäkringsersättning hos försäkrings-

bolaget eller brottsskadeersättning hos Brottsoffermyndigheten, kan den jurist som haft uppdraget ibland bistå med detta i egenskap av ombud eller hänvisa vidare till någon annan (jfr 3 § lagen om målsägandebiträde). Ett uppdrag som särskild företrädare för barn omfattar däremot numera att ta tillvara barnets rätt också vid bl.a. åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning (3 § lagen om särskild företrädare för barn).

Trots de regler och rutiner som finns och möjligheterna till vägledning från flera håll, kan det vara svårt för vissa att gå igenom de moment som krävs för att få brottsskadeersättning. Även om det lämnas mycket information genom olika kanaler, har inte alla förmåga att ta den informationen till sig. Ett brottsoffer kan behöva flera former av stöd, och för den som nyligen har drabbats av brott och genomgått en rättsprocess kan fokus ligga på annat än ersättningsfrågor.²² Och i en utsatt situation kan det kännas övermäktigt att själv behöva vara aktiv för att skadeståndet ska drivas in. Vissa brottsoffer kan vara särskilt sårbara i det hänseendet, t.ex. de som har utsatts för övergrepp i en nära relation eller för hedersrelaterat våld och förtryck. Även för äldre och personer med funktionsnedsättning kan situationen vara svår att hantera. Och i de fall gärningspersonen är en närstående kan brottsoffret känna skuld över att behöva vara den som gör att den skadeståndsskyldige "hamnar hos kronofogden". Andra kan känna oro eller obehag över att ansöka om verkställighet, eftersom de inte vet om det skulle kunna leda till hot eller repressalier från gärningspersonen eller någon i dennes närhet.

Om samhällets stöd upplevs som otillräckligt, kan det skapa en känsla av att situationen förvärras. I förlängningen kan vissa brottsoffer till och med välja att inte fullfölja processen och avstå från att ens försöka få ut den ersättning de har rätt till. Det kan också medföra att förtroendet för rättsväsendet urholkas.

Brottsoffermyndighetens bild är att en hel del av dem som har rätt till brottsskadeersättning inte ansöker om det, även om det saknas siffror på hur många det faktiskt gäller. Orsakerna till att alla inte ansöker kan vara flera. Det kan handla om att man inte

²² Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket fick i november 2024 i uppdrag att stärka stödet till brottsoffer och vittnen genom att bl.a. att identifiera och redogöra för eventuella brister när det gäller information, stöd och bemötande under rättsprocessen samt att vidta nödvändiga åtgärder (Ju 2024/02472). Uppdraget ska redovisas senast den 30 januari 2026.

känner till möjligheterna, att man inte orkar gå igenom hela ansökningsförfarandet, eller att man inte tycker att det är värt besväret. En bred uppfattning tycks vara att många brottsoffer upplever det som en börda att själva behöva vara delaktiga i processen att försöka driva in skadeståndet från gärningspersonen, innan det går att få brottsskadeersättning. Kraven på den skadelidande i detta hänseende är också strängare i Sverige än vad det är i våra grannländer.

Det har ibland efterfrågats en ordning som går ut på att Brottsoffermyndigheten ska betala ut det skadestånd som brottsoffret har tillerkänts i en dom och att staten sedan ska driva in fordringen i brottsoffrets ställe. Som tidigare har nämnts är det emellertid inte utredningens uppdrag att föreslå en så långtgående förändring (se avsnitt 3.2).

Det skulle också kunna finnas vissa fördelar med att i huvudsak behålla den nuvarande ordningen men åstadkomma ändringar inom ramen för den. En sådan modell som har förts fram under utredningens arbete går ut på att förenkla eller automatisera förfarandet med ansökningar och viljeförklaringar i olika steg, så att brottsoffret slussas genom systemet och behöver ta färre egna initiativ. Men endast sådana ändringar, som bygger på att den tidigare nämnda subsidiaritetsprincipen upprätthålls, skulle inte innebära att brottsoffret fick rätt till brottsskadeersättning redan när domen på skadestånd får laga kraft, vilket är vad utredningen har i uppdrag att lämna förslag på. I stället skulle det fortsatt förutsättas att gärningspersonen först ska krävas på betalning och skadeståndet försöka drivas in med hjälp av Kronofogdemyndigheten. De förändringar och förbättringar som utredningen i det avseendet har i uppdrag att åstadkomma skulle således inte kunna uppnås på det sättet.

Det som eftersträvas och bör övervägas är i stället en kortare process, där utbetalning av brottsskadeersättning kan ske utan att brottsoffret först har behövt ansöka om verkställighet. En sådan ordning skulle också underlätta betydligt för många, och framför allt bespara dem väntan under i vissa fall flera månaders handläggningstid hos Kronofogdemyndigheten; en väntan som oftast ändå inte leder till att de får ut hela skadeståndet. Om detta steg togs bort, skulle de skadelidande snabbare kunna få ut kompensation som de har rätt till och behöver, och dessutom tidigare kunna lägga brottet och de rättsliga processerna bakom sig.

*Ett reformerat system bör inte i lika hög grad
som i dag bygga på subsidiaritetsprincipen*

Att brottsoffer i dag många gånger behöver vidta diverse åtgärder och invänta handläggningen i olika instanser innan de erhåller brottsskadeersättning kan sägas vara en konsekvens av den tidigare nämnda subsidiaritetsprincipen. Principen kommer till uttryck i 10 § första stycket brottsskadelagen, där det anges att brottsskadeersättning betalas till den del skadan inte täcks av annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan. Med hänsyn till vad som har sagts ovan om behovet av ett förenklat förfarande, där utbetalning av brottsskadeersättning kan ske mer eller mindre direkt efter att domen har fått laga kraft, anser utredningen att det i framtiden bör finnas ett större utrymme för att betala ut brottsskadeersättning trots att brottsoffret kan ha rätt också till annan ersättning. Ett reformerat system bör således inte i lika hög grad som i dag bygga på subsidiaritetsprincipen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att bestämmelsen i 10 § första stycket brottsskadelagen upphävs. I avsnitt 3.6.2 återkommer utredningen till vilka konkreta förändringar som sedan bör göras när det gäller hur olika ersättningar som den skadelidande har rätt till ska beaktas vid utbetalning av brottsskadeersättning.

*Gärningspersonen bör fortfarande
ha betalningsansvaret för skadeståndet*

Att brottsoffer kan få ut ersättning för sina skador på ett enkelt sätt och utan längre dröjsmål är centralt för att ersättningen ska ge den avsedda upprättelsen för den kränkning som brottet har inneburit. Det kan också hävdas att det är en viktig rättvisaspekt att det är just gärningspersonen som ska betala för den skada som han eller hon har orsakat.²³ Den nuvarande ordningen där det i första hand är den skadeståndsskyldige som brottsoffret ska vända sig mot ligger i linje med detta. För ett brottsoffer kan det dessutom ha en starkare läkande effekt när det är förövaren själv som måste avstå sina tillgångar till förmån för honom eller henne. Mot ett

²³ Karl Dahlstrand & Peter Bergwall (2022). *Kränkning och upprättelse. En replikation av en rättssociologisk enkätstudie*. Research report in Sociology of Law; Vol. 2022, Nr. 1. Department of Sociology of Law, Lund University.

system där Brottsoffermyndigheten går in i ett tidigare skede och betalar ut en ersättning som finansieras av allmänna medel, kan det således invändas att den läkande effekten blir mindre tydlig.

En reform som innebär att brottsoffret tidigare kan få ut brottsskadeersättning skulle emellertid inte med nödvändighet behöva innebära att gärningspersonen i större utsträckning än i dag skulle undkomma det slutliga betalningsansvaret för skadeståndet. För det första har han eller hon redan genom domen på skadestånd fått ett betalningskrav och getts möjlighet att reglera skulden. Utredningen återkommer till frågan om hur detta led kan förenklas i förhållande till hur det fungerar i dag (se kapitel 4). För det andra, i den utsträckning brottsskadeersättning betalas, övertar Brottsoffermyndigheten skadeståndsfordringen och ska genom sin regressverksamhet kräva in beloppet från gärningspersonen, låt vara att det kravet i sådana fall framställs i ett något senare skede än om den skadelidande först har ansökt om verkställighet. Gärningspersonens ansvar för brottsskadorna anses vara självklart och kommer till uttryck i brottsskadelagen bl.a. genom just reglerna om Brottsoffermyndighetens utövande av regress (prop. 2013/14:94 s. 49). Eventuella återstående belopp, som överstiger brottsskadeersättningen, kommer den skadelidande själv kunna försöka driva in.

Från ett brottsofferperspektiv bör det dessutom trots allt vara viktigast att ersättning faktiskt betalas ut, även om den inte kommer omedelbart från gärningspersonen. Exempelvis har dagens system med utbetalningar från hemförsäkringarnas överfallsskydd ett stort värde för brottsoffer, trots att gärningspersonen i sådana fall inte har bidragit till finansieringen.

Mot denna bakgrund anser utredningen inte att utgångspunkten att gärningspersonen bär det primära ansvaret för de skador som han eller hon har orsakat utgör hinder mot förändringar i den riktning som diskuteras här. Enligt utredningens mening är det emellertid samtidigt angeläget att ett reformerat system för utbetalning av brottsskadeersättning utformas på ett sätt som inte i grunden påverkar gärningspersonens ansvar för brottsskadorna.

Skillnaderna mellan skadestånd och brottsskadeersättning kommer att bestå

Som tidigare har konstaterats är utredningens uppdrag begränsat till sådan ersättning som betalas enligt systemet med brottsskadeersättning (se avsnitt 3.2). Det handlar, som också har konstaterats, inte om att staten ska betala ut det skadestånd som brottsoffret har tillerkänts i en dom och att staten sedan ska driva in fordringen i brottsoffrets ställe. I vart fall inom ramen för det uppdrag som denna utredning har bör distinktionen mellan skadestånd och brottsskadeersättning i grunden alltså upprätthållas.

Med denna utgångspunkt, och då inte alla skador är ersättningsgilla enligt brottsskadelagen, kommer inte alla brottsoffer att påverkas av förenklingar i processen för utbetalning av brottsskadeersättning. Framför allt ersätts som huvudregel inte sakskada och ren förmögenhetsskada enligt brottsskadelagen. De som har drabbats av t.ex. tillgreppsbrott, skadegörelse eller bedrägeri kommer därför även fortsättningsvis att behöva försöka få förlusterna ersatta genom skadestånd – i vissa fall genom betalning ur förverkade medel – eller från någon försäkring.

En reform med den aktuella inriktningen garanterar inte heller att alla de målsägande som utsatts för brott som orsakat dem personskada eller som har inneburit en allvarlig kränkning av deras personliga integritet får full compensation. Det hänger samman med att dessa brottsoffer – så länge som de materiella reglerna om brottsskadeersättning inte ändras – inte alltid kommer att få ut brottsskadeersättning med samma belopp som det skadestånd som gärningspersonen borde ha betalat. Ofta är ersättningarna lika stora, men ibland skiljer de sig åt, eftersom de i vissa fall bestäms utifrån delvis andra kriterier och andra förutsättningar. Om den kränkningens ersättning som domstolen har dömt ut grundar sig på ett medgivande av det begärda beloppet, och detta avviker från vad som enligt praxis bestäms i liknande fall, kan brottsskadeersättningen exempelvis bli en annan. Vidare kan det finnas skäl för nedsättning av ersättningen enligt brottsskadelagens särskilda regler om jämkning. För ärekränkingsbrott betalas inte heller brottsskadeersättning för kränkning, förutom vid grovt förtal.

I de fall brottsskadeersättningen bestäms till en lägre summa än det skadestånd som domstolen har dömt ut, kommer det att återstå

ett belopp för brottsoffret att driva in från gärningspersonen. Det går inte heller att få någon ränta på utbetald brottsskadeersättning. Den som har fått ett skadestånd som löper med ränta från dagen för brottet – vilket är det vanliga – kommer att få kräva räntebeloppet av gärningspersonen. I situationer som dessa kan brottsoffret alltså ändå behöva vända sig till Kronofogdemyndigheten, även om det kan ske senare.

Utredningens uppdrag handlar bara om att se över vissa delar av ersättningssystemet och det kommer fortsatt att finnas alternativa vägar att gå för brottsoffer som vill få kompensation för sina skador. Även med en förenklad process för att få ut brottsskadeersättning kan systemet därför fortfarande komma att upplevas som något svårt att navigera i för en del.

Det nu sagda utgör emellertid inte skäl för att avstå från förändringar som för den stora majoriteten av brottsoffer skulle innebära väsentliga förenklingar. Som redan har konstaterats finns det ofta en god överensstämmelse mellan de skadeståndsbelopp som döms ut i domstolen och brottsskadeersättningen. Och även i de fall den brottsskadeersättning som beviljas inte korresponderar i storlek med det utdömda skadeståndet, skulle en tidigare utbetalning ändå innebära att de flesta brottsoffer som utsatts för t.ex. vålds- och sexualbrott kunde få ut ett betydande belopp enklare och tidigare. Skulle det efter utbetalningen av brottsskadeersättningen återstå en viss summa avseende exempelvis ränta att betala för den skadeståndsskyldige, kan brottsoffret därefter försöka driva in den med hjälp av Kronofogdemyndigheten.

3.6.2 Avräkning på brottsskadeersättningen

Förslag: Vid utbetalning av brottsskadeersättning ska även fortsättningsvis avräkning göras för skadeståndsbelopp som brottsoffret har erhållit och för utbetald försäkringsersättning. Vidare ska det även fortsättningsvis krävas att rätten till försäkringsersättning är utredd innan brottsskadeersättning betalas.

Skadestånd som bedöms bli betalat ska inte längre avräknas från brottsskadeersättningen. Brottsoffret ska därför inte först behöva ha ansökt om verkställighet av domen hos Kronofogdemyndigheten för att visa att gärningspersonen saknar betalningsförmåga. Inte heller i de fall då det saknas dom ska brottsoffret behöva visa att ett skadestånd inte kan bli betalat.

Skälen för förslaget

Vid utbetalning av brottsskadeersättning bör även fortsättningsvis avräkning göras för skadeståndsbelopp som brottsoffret erhållit och för utbetald försäkringsersättning

Ambitionen att underlätta för brottsoffer att få ut brottsskadeersättning kan drivas olika långt. Det finns flera aspekter att ta hänsyn till vid bedömningen av hur systemet lämpligen bör utformas. Beroende på vilka vägval som görs kan konsekvenserna också bli mer eller mindre omfattande. Genom att de olika delarna i ersättningssystemet hänger samman får en eventuell reform återverkningar på flera områden. En ändring som skulle underlätta i ett visst hänseende, kan riskera att komplicera i ett annat. De statsfinansiella konsekvenserna av långtgående förändringar av systemet kan också komma att bli avsevärda.

Utgångspunkten bör mot denna bakgrund vara att förfarandet ska förenklas och processen förkortas för brottsoffren, men med en strävan efter att grunderna i den nuvarande regleringen och spelet mellan ersättningarna ändå i stora drag kan behållas. Som tidigare har konstaterats bör ett reformerat system utformas på ett sätt som inte i grunden påverkar gärningspersonens ansvar för brottsskadorna. Och i vart fall inom ramen för det uppdrag som denna utredning har bör också distinktionen mellan skadestånd och brottsskadeersättning upprätthållas.

Det sagda innebär bl.a. att brottsskadelagens karaktär av social skyddslagstiftning bör bestå. Brottsskadeersättning bör följaktligen inte heller i fortsättningen betalas i den utsträckning brottsoffret redan har blivit gottgjord för sina skador från annat håll. En annan ordning skulle i grunden förändra brottsskadeersättningens roll och inge betänkligheter både från principiella och statsfinansiella utgångspunkter.

Den som har mottagit ett skadeståndsbelopp från t.ex. gärningspersonen, eller som har fått en utbetalning från sitt försäkringsbolag, bör alltså inte heller fortsättningsvis kunna erhålla brottsskadeersättning utan avräkning för dessa andra ersättningar. I annat fall skulle vissa brottsoffer bli överkompenserade på statens och – i förlängningen – andra brottsoffers bekostnad. Ett system som utformas på det sättet skulle sannolikt också kunna utnyttjas och missbrukas på olika sätt. Det skulle vidare kunna uppfattas som orättvist och förlora i förtroende. Det allmännas kostnader för brottsskadeersättningen skulle dessutom öka drastiskt.

Mot den bakgrunden bör principen om att avräkning görs för redan erhållen kompensation vid utbetalning av brottsskadeersättning upprätthållas. Fokus för de fortsatta övervägandena bör i stället ligga på om, och i så fall i vilka avseenden, kraven på det enskilda brottsoffret att själv efterforska eller uttömma de andra möjligheterna till kompensation bör tas bort eller mildras, så att han eller hon lättare och fortare ska kunna få brottsskadeersättning.

För att få brottsskadeersättning ska det inte längre behöva vara klarlagt att ett utdömt skadestånd inte kan betalas

Som tidigare har redovisats handlar invändningarna mot dagens system främst om att det är omständligt och krävande för brottsoffer att behöva göra ansökningar i flera olika instanser, och att proceduren för att få ut ersättning sammantaget kan ta lång tid. Framför allt är det vägen via Kronofogdemyndigheten som många upplever som påfrestande, och som också fördröjer utbetalningen av brottsskadeersättningen. Detta gäller även om Kronofogdemyndighetens handläggningstider inte är ovanligt långa. Under vissa perioder kan väntan på att målet ska bli klart där dock bli många månader.

Vid bestämmande av brottsskadeersättning ska det i dag avräknas både skadestånd som har betalats och skadestånd som bedöms bli betalat (10 § andra stycket brottsskadelagen). Som tidigare har konstaterats bör det även fortsättningsvis göras avdrag för skadeståndsbelopp som redan har betalats till brottsoffret. När det gäller skadestånd som inte har betalats men som bedöms bli betalat finns det däremot anledning att överväga förändringar. Det ledet i bestämmelsen medför att brottsoffret för att få brottsskadeersättning behöver visa att gärningspersonen, eller den som annars är ansvarig, saknar ekonomiska förutsättningar att betala skadeståndet, och detta i regel genom att åberopa en utredningsrapport där det framgår att gäldenären inte har utmättningsbara tillgångar till täckande av skadeståndsfördringen. I de fall då det finns en dom på skadeståndsskyldighet behöver brottsoffret i praktiken alltså vanligtvis ha ansökt om verkställighet av domen hos Kronofogdemyndigheten.

Det framstår som klart att det som i störst utsträckning skulle underlätta för brottsoffer i detta sammanhang är om detta krav helt togs bort. I stället skulle det kunna ligga på Brottsoffermyndigheten att i efterhand rikta återkrav mot den skadeståndsskyldige. En sådan ordning skulle förkorta brottsoffrets process för att få ersättning, minska antalet myndighetskontakter som måste tas och bespara honom eller henne en del besvär. När gärningspersonen inte kan betala och inte har någon egendom alls som kan utmätas är det dessutom ett moment som kan uppfattas som onödigt. Statistiken från Kronofogdemyndigheten visar också att det är vanligt att målsägandena efter en ansökan om verkställighet får besked om att gäldenären helt eller delvis saknar betalningsförmåga. År 2023 fick sökandena en utredningsrapport eller en delredovisning i cirka 60 procent av de nya målen (se tabell 3.4). Goda skäl talar således för att brottsskadeersättning bör kunna betalas ut i de aktuella situationerna, utan att brottsoffret behöver ha utrett och uttömt möjligheterna att få betalt från gärningspersonen, eller den som annars är skadeståndsskyldig. De finansiella och andra konsekvenserna för det allmänna, vilka tas upp i avsnitt 12.2, talar inte heller med någon styrka mot en reform med den innebörden.

Utredningen föreslår därför att bestämmelserna ändras på beskrivet sätt.

Det bör dock tilläggas att det även med en sådan ordning fortfarande kommer att vara möjligt för brottsoffret att vända sig till

Kronofogdemyndigheten för att i stället försöka få betalt från den skadeståndsskyldige. Om denne har betalningsförmåga och ett utdömt skadestånd överstiger vad som kan erhållas i brottsskadeersättning kan det förstås finnas ekonomiska incitament för brotts-offret att göra så.

Inte heller i de fall då det saknas en dom ska brottsoffret behöva visa att ett skadestånd inte kan bli betalat.

Det är inte ovanligt att brottsskadeersättning betalas ut utan att det finns någon dom. Framför allt blir detta aktuellt när gärningspersonen är okänd. I de fallen krävs av naturliga skäl inte att brottsoffret företer någon särskild utredning som visar att skadeståndet inte kan bli betalat. Något sådant krav bör heller inte uppställas framöver.

Om det bara finns en möjlig gärningsperson, är situationen annorlunda. I de fallen krävs i regel en fällande dom för att brottsskadeersättning ska beviljas. Undantagsvis kan ersättning emellertid ändå lämnas i en sådan situation. Det handlar då typiskt sett om att det av någon anledning inte har funnits förutsättningar för en rättslig prövning av ansvarsfrågan. Så kan vara fallet när gärningspersonen är under 15 år eller när gärningspersonen har lämnat landet eller avlidit innan skuldfrågan har kunnat prövas (jfr SOU 2016:7 s. 532). Enligt gällande rätt ska ett brottsoffer även i dessa situationer visa att ett skadestånd inte kan bli betalat innan brottsskadeersättning kan betalas ut (jfr prop. 2013/14:94 s. 79). Det finns enligt utredningen inte anledning att ställa längre gående krav på brottsoffret i dessa fall än i de fall då det finns en dom på skadestånd. Avräkning bör, liksom i de fall då det finns en dom, bara ske i den utsträckning skadeståndet faktiskt har betalats.

Det bör även i fortsättningen krävas att försäkringsfrågan är utredd innan brottsskadeersättning betalas

Förutom att det i dag är en förutsättning för att beviljas brottsskadeersättning att skadeståndet bedöms inte kunna betalas, krävs det att brottsoffrets möjligheter att få försäkringsersättning med anledning av skadorna har klarlagts. Frågan är om det även i detta hänseende bör göras en förändring.

Det ska i detta sammanhang först sägas att för brottsoffret är kontakterna med sitt försäkringsbolag sällan de som är tyngst att ta. Rent allmänt framstår det också som rimligt att den som har en försäkring och har drabbats av ett försäkringsfall ska anmäla sin skada, oavsett om den har uppkommit till följd av ett brott eller av en annan händelse. I dessa fall är det inte fråga om att den skadelidande direkt eller indirekt ska rikta ett krav mot t.ex. en gärningsperson, utan i stället mot en part som brottsoffret har ett avtalsförhållande med. Normalt sett bör det inte vara förenat med något känslomässigt obehag att vända sig till sitt försäkringsbolag.

En skadeanmälan görs också vanligtvis i nära anslutning till att skadefallet har inträffat, inte sällan precis efter det att brottet har polisanmälts. Skaderegleringen ska ske skyndsamt och är ofta klar innan det finns en eventuell dom. Är det fråga om överfallsersättning utgår den med ett schablonbelopp och betalas i normalfallet mycket snart efter det att skadeanmälan har gjorts. Inte heller personskador som ersätts från en olycksfallsförsäkring tar i de flesta fall någon längre tid att utreda.

Enligt Brottsoffermyndigheten och försäkringsbranschen är det visserligen inte helt ovanligt att skadelidande inte känner till att de omfattas av en försäkring eller att ersättning kan lämnas enligt överfallsskyddet i hemförsäkringen. Om en försäkring upptäcks vid de kontroller som Brottsoffermyndigheten regelmässigt gör under handläggningen, får brottsoffret tillfälle att göra en skadeanmälan till försäkringsbolaget och därefter komplettera sin ansökan med ett beslut i försäkringsfrågan. Brottsoffermyndigheten har väl fungerande rutiner för detta och de tillkommande åtgärderna medför i allmänhet inte någon längre tidsutdräkt. Och skulle skaderegleringen för exempelvis en personskada dra ut på tiden har Brottsoffermyndigheten möjlighet att betala ut ett eventuellt delbelopp som avser kränkning.

Mot den här bakgrunden framstår skälen för att ändra den nu tillämpade ordningen inte som särskilt starka.

Till detta kommer att en annan utformning av regelverket kan förväntas medföra en del komplikationer och icke önskvärda följder. Enligt den utgångspunkt som tidigare har redovisats bör försäkringsersättning som redan har betalats ut avräknas från brottsskadeersättningen. Statlig ersättning bör alltså inte kunna användas till att överkompensera brottsoffer. Systemet bör då inte heller på

ett orättvist sätt gynna dem vars skadereglering ännu inte är klar. En utestående rätt till försäkringsersättning måste därför hanteras på något sätt.

Redan i dag kan det förekomma att det i efterhand upptäcks en försäkring som t.ex. inte var känd när brottsskadeersättning betalades och det därför inte har gjorts någon avräkning av denna förmån. Staten övertar då den skadelidandes rätt till försäkringsersättningen (28 § andra stycket brottsskadelagen). I praktiken tillämpas denna bestämmelse nästan uteslutande i de fall då gärningspersonen omfattas av en ansvarsförsäkring som kan tas i anspråk. Skulle försäkringsfrågan inte behöva vara utredd innan utbetalning av brottsskadeersättning sker kan den dock komma att aktualiseras i betydligt fler fall, t.ex. när det finns en outnyttjad hemförsäkring på brottsoffrets sida. Brottsoffermyndigheten skulle då inte endast behöva rikta regresskrav mot gärningspersonen för den övertagna skadeståndsfordran, utan parallellt och i större skala också mot brottsoffrets försäkringsbolag.

I sammanhanget har det betydelse att gärningspersonens betalningsansvar inte påverkas av om det finns t.ex. en överfallsersättning som faller ut. Särskilt i en situation där Brottsoffermyndigheten genom regress lyckas få hela den utbetalda summan betald från gärningspersonen – något som kan inträffa med den förändring som har föreslagits i föregående avsnitt – inställer sig frågan vem den utestående försäkringsersättningen egentligen bör tillfalla. Det kan möjligen förefalla väl förmånligt för staten om den i ett sådant läge ska behålla ersättningen och således gå med vinst på grund av skadefallet. Men det framstår inte heller som rimligt att Brottsoffermyndigheten ska ha i uppgift att efterforska, administrera och förmedla försäkringsersättning för brottsoffrets räkning. Förutom att lämpligheten i detta starkt kan ifrågasättas, skulle det bli praktiskt svårhanterligt i verksamheten. Det kan också konstateras att det i majoriteten av ärendena finns någon form av försäkring och att det under alla förhållanden skulle innebära ett betydande merarbete för Brottsoffermyndighetens regressenhet om ersättningen från de olika försäkringsbolagen i stor utsträckning skulle behöva krävas in i efterhand.

Utöver det som nu har sagts finns det en annan aspekt som kan vägas in i bedömningen. När förändringar av subsidiaritetsprincipen i brottsskadelagen tidigare har övervägts har det uttryckts far-

hågor för vad konsekvenserna skulle bli om försäkringsbolagen ska betala försäkringsersättningen till Brottsoffermyndigheten i stället för till de enskilda försäkringstagarna. Det har sagts att försäkringsbolagens relation till kunderna då skulle tunnas ut och att incitamentet för försäkringsbolagen att erbjuda överfallsskydd därmed skulle minska. Det har också bedömts att om brottsskadeersättning betalades ut direkt efter att domen fått laga kraft så skulle incitamentet för enskilda att teckna överfallsskydd minska, eftersom ett sådant skydd inte skulle tillföra något mervärde. I båda fallen har det ansetts finnas en stor risk för att överfallsskyddet i hemförsäkringarna togs bort. Och om så blev fallet skulle samspelet mellan de olika delarna i ersättningssystemet förändras och en betydande kostnadsökning uppkomma för staten. Vid den aktuella tiden betalade försäkringsbolagen årligen ut över 100 miljoner kronor i ersättning till brottsoffer, vilket då översteg vad som betalades i brottsskadeersättning under en lika lång tidsperiod. (Se SOU 2012:26 s. 176 och prop. 2013/14:94 s. 21.)

Frågan om, och i så fall hur, försäkringsskyddet skulle påverkas av en förändring som innebär att brottsskadeersättning betalas ut i ett tidigare skede än i dag finns det inte något givet svar på. Det kan dock först sägas att för de enskilda kunderna ingår överfallsskyddet i dag som en obligatorisk del i hemförsäkringarna. Det är således inte ett tillägg som kan väljas bort. Det utgör inte heller den primära anledningen till att kunderna tecknar hemförsäkring, utan det är andra delar i den som är mer väsentliga. Men även med en ändrad ordning för utbetalning av brottsskadeersättning skulle överfallsskyddet ha en viktig funktion att fylla för den som drabbats av brott. Trots en kortare process för att få statlig ersättning efter en dom kan det förväntas att försäkringsersättning normalt sett ändå skulle betalas ut ännu snabbare.

Ytterst kommer det att vara upp till varje försäkringsbolag att avgöra om det är värt att fortsätta att erbjuda överfallsskydd eller inte. Man kan dock konstatera att försäkringsbolagen över alla år har behållit det, trots att motsvarande ersättning redan i dagens system kan fås från Brottsoffermyndigheten. Det som försäkringsbolagen betalar ut för den aktuella skadetyperna utgör också en mycket begränsad del av det som totalt sett ersätts ur hemförsäkringarna. Sett till helheten innebär det alltså inte någon kostnad av

större betydelse. Att låta överfallsskyddet vara kvar skulle dessutom kunna vara en konkurrensfördel.

Om brottsoffer även med en framtida reglering behöver undersöka sin försäkringssituation innan brottsskadeersättning betalas, skulle motiven för försäkringsbolagen att erbjuda överfallsskydd inte försvagas. Om det i stället skulle vara staten genom Brottsoffermyndigheten som i stor utsträckning skulle ta emot försäkringsersättningen, kan dock saken eventuellt ställa sig annorlunda. Förutsättningarna skulle då förändras på ett sätt som möjligtvis skulle kunna leda till en ändrad inställning från försäkringsbolagens sida. Eftersom försäkringar för närvarande betalar en stor del av brottsoffrens skador, och skaderegleringen i regel sker snabbt, är det ur ett brottsofferperspektiv angeläget att detta försäkringskydd finns kvar. Om överfallsskyddet togs bort, skulle dessutom statens kostnader för brottsskadeersättningen öka väsentligt, uppskattningsvis med uppåt 80 miljoner kronor årligen.

Sammantaget talar övervägande skäl för att försäkringsfrågan även i fortsättningen bör vara utredd innan brottsskadeersättning betalas. Det bör gälla oavsett om det finns en dom på skadestånd eller om en sådan saknas, t.ex. på grund av att gärningspersonen är okänd. Utredningen föreslår alltså att den nu gällande ordningen i detta avseende består.

På samma sätt som i dag bör det ligga på den enskilde att göra skadeanmälan till sitt försäkringsbolag. Det bör således inte vara ett moment som Brottsoffermyndigheten ska ta över. Även med en sådan ordning – där försäkringsfrågan alltså ska vara utredd i förväg – kommer brottsskadeersättning i allmänhet att kunna betalas i princip direkt efter det att domen på brottsskadestånd fått laga kraft, eftersom skaderegleringen i de flesta fall kommer att kunna vara klar vid det laget. I en del situationer är det dessutom så att det inte finns någon försäkring som kan tas i anspråk, bl.a. eftersom överfallsskyddet endast gäller vid vissa typer av brott. Och då kommer försäkringsfrågan inte heller att påverka processen.

Ett alternativt förslag

Det som har föreslagits i det föregående innebär att ett brottsoffer efter en dom på skadestånd kan komma att behöva vända sig till sitt försäkringsbolag innan han eller hon kan få ut brottsskadeersättning. Det kan leda till att brottsskadeersättning i vissa fall inte kommer att kunna betalas ut förrän en tid efter att domen har fått laga kraft. Utredningen har emellertid i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att brottsoffer ska få rätt till brottsskadeersättning redan när domen på skadestånd får laga kraft. Mot den bakgrunden har utredningen tagit fram ett alternativt lagförslag, som innebär att försäkringsfrågan inte ska behöva vara utredd innan Brottsoffermyndigheten betalar ut brottsskadeersättning.

Med en sådan ordning bör det inte heller ingå i handläggningen av brottsskadeärendena att i förväg kontrollera sökandens försäkringsförhållanden. Fortfarande bör dock de skadelidande som redan har fått ut försäkringsersättning vara skyldiga att ange detta vid ansökan så att det aktuella beloppet i förekommande fall kan räknas av innan utbetalning av brottsskadeersättning sker. Om sökanden däremot i ansökan har uppgett att någon försäkringsersättning inte har mottagits – oavsett vad orsaken till detta är – får frågan i stället hanteras av Brottsoffermyndighetens regressenhet efter utbetalningen av brottsskadeersättningen. Staten bör då, på motsvarande sätt som gäller i dag, inträda i den skadelidandes eventuella rätt till försäkringsersättning (28 § andra stycket brottsskadelagen).

I det nyss nämnda stycket bör dock ett mindre tillägg göras, eftersom bestämmelsen nu föreskriver att staten inträder i rätten till sådan förmån som inte avräknades när brottsskadeersättningen bestämdes ”fastän avräkning borde ha gjorts”. Med det alternativa förslaget blir det inte aktuellt med någon avräkning av försäkringsersättning som inte har betalats när brottsskadeersättningen bestäms.

Det som nu har föreslagits om utredning av den skadelidandes försäkringsskydd skulle, i enlighet med hur utredningens direktiv är formulerade, gälla i vart fall när det finns en lagakraftvunnen dom på skadestånd. Det kan övervägas om försäkringsfrågan borde hanteras på samma sätt när det inte finns ett sådant avgörande. Det skulle kunna finnas ett värde i att de båda situationerna behandlas

lika. Enligt utredningens mening talar emellertid övervägande skäl för att den skadelidandes försäkringsskydd bör vara utrett innan brottsskadeersättning betalas i vart fall i de situationer då det inte finns en dom. Från brottsoffrets perspektiv kan en sådan ordning inte anses innebära någon särskild ansträngning, i synnerhet eftersom han eller hon då normalt inte har gått igenom någon påfrestande rättegång. Det är, som tidigare sagts, inte heller dessa fall som utredningens uppdrag tar sikte på. I ungefär hälften av de ärenden som Brottsoffermyndigheten får in varje år saknas det en dom eller ett godkänt strafföreläggande som underlag för bedömningen. Det skulle krävas betydande resurser om regressenheten även då skulle ta över och kräva in eventuell utestående försäkringsersättning. En ordning med denna innebörd skulle också i högre grad riskera att i förlängningen påverka villkoren för överfallsskyddet, av de skäl som tidigare har redovisats.

Om det alternativa förslaget genomförs, bör det således enligt utredningens bedömning endast gälla i de fall det finns en lagakraftvunnen dom eller ett godkänt strafföreläggande på skadestånd.

3.6.3 Ansökan om brottsskadeersättning

Bedömning: Den som vill ha brottsskadeersättning bör även fortsättningsvis behöva ansöka om det.

Skälen för bedömningen

De förslag som har lämnats i det föregående skulle i många fall innebära betydande förenklingar och lättnader för den som har rätt till brottsskadeersättning. Utredningen har övervägt om ytterligare förbättringar kan åstadkommas genom förändringar när det gäller hur ett ärende om brottsskadeersättning anhängiggörs hos Brottsoffermyndigheten.

För dem som har fått ett skadestånd utdömt skulle det givetvis vara allra enklast om brottsskadeersättning betalades ut mer eller mindre automatiskt efter det att domen fått laga kraft. Det skulle också leda till att de som i dag av olika anledningar inte ansöker om brottsskadeersättning, trots att de skulle haft rätt till sådan, fick kompensation. För dem som har svårast att ta till sig information

eller att ha kontakt med myndigheter skulle en sådan lösning ge de största fördelarna.

Enligt utredningen bör emellertid en grundförutsättning för utbetalning av brottsskadeersättning vara att brottsoffret på något sätt ansöker om det. Ersättningssystemets i grunden komplexa uppbyggnad, där långt ifrån alla brottsoffer har rätt till brottsskadeersättning, gör att mer automatiserade processer är mycket svåra att åstadkomma. Från både principiella och statsfinansiella utgångspunkter framstår det heller inte som lämpligt att brottsskadeersättningen ges karaktären av ett obligatoriskt offentligt bidrag. Det allmänna bör endast utge ersättning för brottsskador i de situationer då brottsoffret önskar sådan ersättning, vilket inte kan förutsättas vara fallet i alla situationer. Den förändring som nu övervägs handlar ju inte om att staten ska betala ut det skadestånd som t.ex. gärningspersonen är skyldig, utan om att Brottsoffermyndigheten ska betala ersättning ur ett skattefinansierat ersättningssystem. Det bör då ligga på den enskilde att ta ställning till om han eller hon önskar ta detta ersättningssystem i anspråk eller inte. Vissa initiativ kommer han eller hon därför att behöva ta.

Ett annat skäl – av mer praktisk karaktär – för att kräva aktivitet från brottsoffrets sida är att Brottsoffermyndigheten för att kunna ombesörja utbetalning har behov av att få in vissa uppgifter och underskrifter från brottsoffret. Bland annat behöver Brottsoffermyndigheten en fullmakt för att hämta in kompletterande underlag och en sanningsförsäkran. Detta hanteras enklast genom att brottsoffret förser myndigheten med erforderliga uppgifter i en ansökan.

Till saken hör också att utredningen föreslår att brottsskadeersättning inte heller i fortsättningen ska betalas till den del skadan redan har ersatts från annat håll (se avsnitt 3.6.2). Om gärningspersonen, eller någon annan, har betalat hela skadeståndet, eller om försäkringsersättning som täcker hela skadan har fallit ut, ska någon statlig ersättning inte betalas. Dessa fall bör då överhuvudtaget inte komma under Brottsoffermyndighetens prövning. Och det kan enklast åstadkommas genom att någon ansökan helt enkelt inte ges in.

Utredningen har därför stannat för att det även i fortsättningen bör krävas en ansökan för att brottsskadeersättning ska betalas ut. Givetvis är det angeläget att reglerna och rutinerna kring detta är sådana att de innebär minsta möjliga belastning för brottsoffret.

Det bör vara enkelt att göra en ansökan. Och den som har tillerkänts skadestånd i en dom bör också få tydlig information om rätten till brottsskadeersättning och om vad han eller hon behöver göra för att ansöka om sådan ersättning. Informationsfrågorna behandlas närmare i avsnitt 3.6.5.

3.6.4 Krav på den skadelidande att framställa skadeståndsanspråk i brottmålet

Förslag: Som en förutsättning för att en ansökan om brottsskadeersättning ska prövas införs krav på att den skadelidande, i de fall då det har väckts allmänt åtal för brottet, i brottmålet ska ha framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte och, i förekommande fall, vårdnadshavare som har principalansvar. Anspråket ska ha prövats i ett avgörande som har fått laga kraft. Kravet ska dock inte gälla om den skadelidande haft giltig anledning till att ha avstått från en sådan prövning i domstol.

Skälen för förslaget

Som utgångspunkt gäller att en ansökan om brottsskadeersättning får prövas endast om brottet har anmälts till en brottsutredande myndighet (se 16 § brottsskadelagen). Det finns däremot inte något generellt krav på att brottsoffret i en eventuell brottmålsprocess ska ha fört talan om skadestånd mot den skadeståndsskyldige (jfr prop. 2013/14:94 s. 79 och prop. 1977/78:126 s. 46). En konsekvens av de förslag som har lämnats i det föregående skulle kunna vara att den som har drabbats av brott i större utsträckning än hittills avstår från att föra en sådan talan. För att få ut brottsskadeersättning kommer den skadelidande inte längre behöva först ha vänt sig till Kronofogdemyndigheten för att få brottmålsdomen verkställd i skadeståndsdelen. Den skadelidandes incitament att verka för att gärningspersonen i brottmålsdomen åläggs att betala skadestånd minskar därmed.

En utveckling där skadestandsfrågan i mindre utsträckning blir föremål för prövning i brottmålet skulle av flera skäl inte vara önskvärd. Från processekonomiska utgångspunkter finns det betydande fördelar med att det enskilda anspråket och åtalet utreds och prövas

i ett sammanhang. I annat fall skulle skadestandsfrågan behöva bli föremål för en separat rättegång i ett senare skede. En sådan ordning skulle innebära såväl stora effektivitetsförluster som olägenheter för parterna. Det finns också ett mer allmänt intresse av att gärningspersoners ekonomiska ansvar för de brottsskador som de har orsakat prövas och i förekommande fall fastställs i en dom i brottmålet. Det kan även tilläggas att konsekvenserna för Brottsoffermyndigheten sannolikt skulle bli betydande om brottsoffer i större utsträckning skulle välja att inte föra någon skadeståndstalan i samband med åtalet genom sitt målsägandebiträde, sin särskilda företrädare eller åklagaren. Ett omfattande utrednings- och regressarbete skulle då i stället behöva utföras av Brottsoffermyndigheten och där kräva stora resurser. Troligen skulle Brottsoffermyndighetens utredningsarbete också förutsätta målsägandens medverkan, vilket måste anses innebära en betydande nackdel för honom eller henne.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det som en förutsättning för att en ansökan om brottsskadeersättning ska prövas införs ett krav på att den skadelidande, i de fall då det har väckts allmänt åtal för brottet, ska ha framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte i brottmålet och ha fått detta prövat i ett avgörande som har fått laga kraft. I de fall då den misstänkte var under 18 år vid brottet bör det på motsvarande sätt krävas att skadeståndsanspråk ska ha riktats mot dennes vårdnadshavare i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 5 § skadeståndslagen.

Ett liknande krav på att föra talan även mot t.ex. den misstänktes eventuella arbetsgivare bör däremot inte ställas upp för det fall dennes principalansvar enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen i undantagsfall skulle aktualiseras. En sådan talan förs vanligtvis inte i brottmålet. Skulle den misstänkte i ett sådant fall dömas för brottet men befrias från skadeståndsskyldighet med hänvisning till reglerna om principalansvar bör detta således inte hindra att en ansökan om brottsskadeersättning prövas, även om den skadelidande inte själv har försökt att få skadestånd från arbetsgivaren.

Huvudregeln bör alltså vara att om ett skadeståndsanspråk inte har prövats i domstol, ska Brottsoffermyndigheten inte pröva ansökan om brottsskadeersättning med anledning av skadan. Att detta gäller bör ingå i det som målsäganden ska underrättas om enligt 13 a § första stycket förundersökningskungörelsen.

Det föreslagna kravet på en föregående prövning av skadeståndsanspråket bör dock inte vara helt undantagslöst. Det kan finnas vissa särskilda situationer då den skadelidande bör kunna få brottsskadeersättning trots att han eller hon valt att antingen inte framställa något skadeståndsanspråk i brottmålet eller senare återkalla ett sådant yrkande. För att fånga upp sådana situationer föreslår utredningen att kravet på att skadeståndsanspråket ska ha prövats i domstol inte ska gälla om den skadelidande har haft giltig anledning till att avstå från en sådan prövning. En undantagsregel av detta slag måste dock tillämpas med betydande restriktivitet. I annat fall skulle risken för dubbla processer öka och möjligheterna att få skadorna ersatta vara oklara för brottsoffret.

Undantagsregeln bör främst kunna aktualiseras om det står klart att den misstänkte eller, i förekommande fall, dennes vårdnadshavare inte kommer att kunna betala ett skadestånd. När förhållandena är sådana förekommer det i dag att Brottsoffermyndigheten betalar ut brottsskadeersättning även utan att brottmålsdomen innehåller något förordnande om skadestånd. Det finns inte anledning att ändra på detta.

Ett annat exempel då brottsskadeersättning bör kunna beviljas trots att en skadeståndstalan inte har prövats är när målsäganden i ett brottmål mot en misstänkt gärningsperson under 18 år har valt att, på grund av delgivningsproblem eller liknande praktiska svårigheter, återkalla en sådan talan mot dennes vårdnadshavare som har principalansvar.

Det kan finnas ytterligare speciella situationer då en ansökan om brottsskadeersättning bör kunna prövas även i avsaknad av ett beslut om skadestånd i domen. Det bör lämpligen överlåtas till rättstillämpningen att närmare precisera i vilka fall det är motiverat med sådana undantag från huvudregeln.

Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså bl.a. att om den misstänkte är under 18 år ska en skadeståndstalan som huvudregel riktas mot såväl den unge som dennes vårdnadshavare som har principalansvar. Om så inte har skett, och det saknas giltig anledning till detta, får ansökan om brottsskadeersättning inte prövas. En särskild fråga som inställer sig är vad som bör gälla om den skadelidande har riktat sin skadeståndstalan endast mot den misstänkte och förbisett eller, utan giltig anledning, valt att inte stämma dennes föräldrar. Enligt utredningen bör en sådan underlåtenhet inte få så långt-

gående konsekvenser att den skadelidandes ansökan om brottsskadeersättning över huvud taget inte får tas upp till prövning. Det skulle innebära en icke önskvärd försämring av brottsoffrets rätt i förhållande till vad som gäller i dag och i enskilda fall kunna leda till orimliga konsekvenser. Om den unge döms för brott och förpliktas att betala ett skadestånd som överstiger vad vårdnadshavarnas ansvar är begränsat till – enligt dagens regler en femtedel av prisbasbeloppet eller 11 760 kronor per skadehändelse – skulle det vara närmast oskäligt om brottsoffret inte hade möjlighet att få brottsskadeersättning med det överskjutande beloppet.

Utredningen föreslår därför att en ansökan om brottsskadeersättning i sådana fall får prövas, trots att det saknats giltig anledning till att den skadelidande avstått från att föra skadeståndstalan mot vårdnadshavarna. Ansökan bör då få prövas i den utsträckning som den motsvarar den ersättningsgilla skadan med avdrag för vad vårdnadshavarna hade haft att betala. I praktiken innebär det att brottsoffret i dessa fall – på motsvarande sätt som i dag – kan få brottsskadeersättning med det belopp som går utöver vad vårdnadshavarnas solidariska skadeståndsansvar uppgår till enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen.

Det kan tilläggas att bedömningen av om det funnits giltig anledning att inte föra en skadeståndstalan kommer att göras först efter att det finns ett lagakraftvunnet avgörande i skuldfrågan. Innan dess prövar Brottsoffermyndigheten inte om det finns rätt till brottsskadeersättning, som förutsätter att brott har begåtts (1 § brottsskadelagen).

3.6.5 Expediering av domar och information till målsägande

Förslag: Domstolarna ska inte längre expediera kopior av domar på skadestånd till Kronofogdemyndigheten, som inte längre ska skicka ut förfrågningar till målsägandena om de vill ha hjälp med att ansöka om verkställighet. Målsägandena ska i stället – lämpligen i en bilaga till domen – informeras om möjligheterna att ansöka om brottsskadeersättning och att vid behov vända sig till Kronofogdemyndigheten för att ansöka om verkställighet. De målsägande som vänder sig till Kronofogdemyndigheten ska inte behöva betala någon avgift, inte heller en s.k. särskild avgift.

Skälen för förslaget

Som tidigare har redovisats ska brottmålsdomar som innehåller en förpliktelse att betala skadestånd i dag skickas av domstolarna till Kronofogdemyndigheten, när målsäganden är en fysisk person. Detta ska ske när avgörandena har fått laga kraft. Därefter ska Kronofogdemyndigheten kontakta målsäganden och erbjuda hjälp med att ansöka om verkställighet.

Frågan är om någon ändring i dessa avseenden bör göras med anledning av den föreslagna enklare ordningen för utbetalning av brottsskadeersättning, som innebär att brottsoffret inte först ska behöva ha krävt den skadeståndsskyldige på betalning.

Alla målsägande kommer även i fortsättningen att ha kvar rätten att begära verkställighet hos Kronofogdemyndigheten, och de som inte kan få brottsskadeersättning eller försäkringsersättning kommer att behöva använda sig av den möjligheten när skadeståndet inte har betalats frivilligt eller erhållits ur förverkade medel. Detta talar i viss mån för att låta de nuvarande rutinerna i huvudsak bestå. För de målsägande som måste eller önskar vända sig till Kronofogdemyndigheten skulle det sannolikt ligga ett värde i detta. Men för ett stort antal andra målsägande, som enligt utredningens förslag framöver kommer att kunna vända sig direkt till Brottsoffermyndigheten, skulle det däremot knappast underlätta om de fick ett brev från Kronofogdemyndigheten, som de helst inte alls ska behöva ha någon kontakt med. Tvärtom skulle en förfrågan därifrån kunna framstå som svårförståelig och onödig. Till i vart fall dessa brottsoffer bör det därför inte göras något utskick från Kronofogdemyndigheten.

Det är knappast lämpligt eller genomförbart att man på domstolarna beträffande varje enskild målsägande ska göra en preliminär bedömning av om personen i fråga kan ha rätt till brottsskadeersättning eller inte och anpassa en eventuell expediering av domen till Kronofogdemyndigheten efter det. I stället behöver samma förfarande kunna tillämpas beträffande alla fysiska personer som har tillerkänts brottsskadestånd.

Det kan möjligen övervägas om samtliga sådana domar i stället borde skickas till Brottsoffermyndigheten, som i sin tur skulle kontakta målsägandena för att erbjuda hjälp. Men med en sådan ordning skulle Brottsoffermyndigheten behöva hantera ett mycket

stort antal avgöranden där den skadelidande som huvudregel inte har rätt till brottsskadeersättning, som när skadeståndet avser sakskada eller ren förmögenhetsskada. Det framstår inte som effektivt att sådana domar ska ta vägen via Brottsoffermyndigheten för någon form av åtgärd, t.ex. ett utskick av information till de berörda om att de kan vända sig till Kronofogdemyndigheten. Förutom att det skulle bli en onödig tidsutdräkt för många målsägande, som skulle bollas mellan olika instanser, skulle det medföra ett betydande merarbete för Brottsoffermyndigheten.

Utredningen har stannat för att föreslå att domstolarnas skyldighet att expediera domar till Kronofogdemyndigheten tas bort, liksom Kronofogdemyndighetens skyldighet att skicka ut förfrågningar till de berörda målsägandena. I stället förordas att det från domstolarnas sida, redan i samband med att domen expedieras till parterna, lämnas generell information till alla fysiska personer som har tillerkänts brottsskadestånd om såväl möjligheten att ansöka om brottsskadeersättning som möjligheten att ansöka om verkställighet. Självklart behöver dessa upplysningar vara så tydliga och enkla som möjligt och eventuellt innehålla exempelvis en hänvisning till myndigheternas e-tjänster för ansökan och anvisningar om var ytterligare vägledning kan fås. Med en sådan ordning bör förutsättningarna för målsägandena att få ut sin ersättning vara i stort sett lika goda som om de fick ett särskilt brev med motsvarande information från Kronofogdemyndigheten eller Brottsoffermyndigheten en tid efter att domen fått laga kraft.

Redan i dag bifogar domstolarna ett informationsblad till den som genom domen har fått rätt till skadestånd på grund av brott. Sådana upplysningar får det anses ligga inom ramen för service-skyldigheten att lämna. Den information som utredningen förordar ska lämnas bör dock framgå med större tydlighet. En särskild bestämmelse föreslås därför tas in i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.

Den beskrivna ordningen skulle ligga väl i linje med de tankar som kommer till uttryck i utredningens direktiv om ett slopande av subsidiaritetsprincipen. De flesta av de brottsoffer som i en dom tillerkänns skadestånd för skador som omfattas av systemet för brottsskadeersättning skulle på detta sätt över huvud taget inte behöva ha några kontakter med gärningspersonen eller Kronofogdemyndigheten. I stället blir ansökan till Brottsoffermyndigheten den

primära – och i många fall enda – myndighetskontakten som målsäganden behöver ha för att få ut sin kompensation.

De målsägande som väljer att vända sig till Kronofogdemyndigheten bör erbjudas stöd och hjälp i den processen på motsvarande sätt och i samma utsträckning som i dag och inte behöva betala någon grundavgift, förberedelseavgift eller försäljningsavgift. Dessutom föreslår utredningen – på samma sätt som Utsökningsutredningen gjorde i sitt betänkande – att personer som har utsatts för brott inte heller ska behöva betala en särskild avgift, dvs. en avgift för en särskild kostnad för staten för en åtgärd i målet (jfr SOU 2016:81 s. 624 f.). Detta föranleder en ändring i 15 § första stycket förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten.

Det kan i sammanhanget tilläggas att den information som målsägandena förordas få tillsammans med domen givetvis inte ska vara den enda som finns att tillgå. Det förutsätts att upplysningar om förfarandet för att få ersättning även kommer att finnas tillgängliga genom andra kanaler, på motsvarande sätt som i dag (jfr avsnitt 3.6.1 under rubriken Behovet av att underlätta för brottsoffer).

4 Frivillig betalning av brottsskadestånd

4.1 Bakgrund och problembeskrivning i korthet

Utredningen har i uppdrag att i två avseenden överväga förändringar som ska förbättra förutsättningarna för brottsoffer att få ett utdömt brottsskadestånd betalt från den skadeståndsskyldige, vilket oftast är gärningspersonen. I kapitel 5 överväger och lämnar utredningen förslag på utökade möjligheter till utmätning av den skadeståndsskyldiges egendom. Därutöver ska utredningen se över om frivilliga betalningar av brottsskadestånd kan underlättas. Denna sistnämnda fråga behandlas i detta kapitel.

Den ordning som tillämpas i dag för betalning av brottsskadestånd är inte optimal, vare sig för brottsoffer eller för gärningspersoner. Enligt både Brottsoffermyndigheten och Kronofogdemyndigheten är det vanligt att personer hör av sig till dem och frågar hur de ska göra för att betala ett utdömt skadestånd till målsäganden. I vissa fall kan parterna ta direkt kontakt med varandra för att komma överens om transaktionen. Detta kan dock upplevas som olustigt, särskilt för målsäganden. I andra fall kan det vara omöjligt med en sådan kontakt, t.ex. på grund av att målsäganden har skyddade personuppgifter. Den som ska betala skadeståndet kan därför behöva förhålla sig passiv och vänta på att målsäganden ska vända sig till Kronofogdemyndigheten. Detta leder till att den skadeståndsskyldige – trots att han eller hon kan ha såväl vilja som ekonomisk förmåga att göra rätt för sig – blir aktuell för ett verkställighetsförfarande, vilket i sin tur medför extra kostnader och en risk att få en betalningsanmärkning. Det gör också att brottsoffret behöver agera aktivt för att få ut skadeståndet och får vänta onödigt länge på sina pengar.

4.2 Utredningens uppdrag

Det finns, enligt utredningens direktiv, skäl att undersöka om regelverket eller tillgänglig information behöver anpassas för att underlätta frivilliga betalningar av brottsskadestånd. Enligt direktiven är det tydligt att frivilliga betalningar skulle kunna underlättas om i första hand Kronofogdemyndigheten fungerade som betalningsförmedlare. Utredningen har i uppdrag att undersöka vilka rättsliga och praktiska hinder det finns mot att Kronofogdemyndigheten bistår vid frivilliga betalningar, ta ställning till om dessa eventuella hinder ska undanröjas eller begränsas samt föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms lämpliga.

4.3 Hur brottsskadestånd kan betalas i dag

Betalning av skadeståndet direkt till målsäganden

När en domstol har dömt ut skadestånd på grund av brott anges det i domslutet vilket belopp som ska betalas och vem som ska ha pengarna. I en bilaga till domen får den dömde information om att han eller hon själv måste ta reda på hur betalningen ska ske, och att försvararen eller målsägandebiträdet ibland kan hjälpa till. Målsägandens personnummer eller kontouppgifter lämnas inte ut, och numera framgår vanligen inte heller hans eller hennes adress av domen. Till skillnad från vad som gäller beträffande andra poster som den dömde ibland ska betala i ett brottmål – t.ex. böter, avgift till brottsofferfonden och rättegångskostnader – är det ingen myndighet som skickar ut något inbetalningskort eller någon liknande instruktion för betalning av skadeståndet.

Parterna kan själva söka upp varandra för att komma överens om betalningen. Men många uppfattar inte detta som ett önskvärt eller lämpligt alternativ med hänsyn till den brottslighet som ligger bakom skulden. Och den skadeståndsskyldige kan inte heller alltid få tillgång till målsägandens kontaktuppgifter, eftersom dessa kan vara skyddade av sekretess.

Ibland kan gärningspersonen få hjälp av sin försvarare, som i förekommande fall kan kontakta brottsoffrets målsägandebiträde och på så sätt förmedla relevanta uppgifter eller bistå med själva transaktionen. Överföringen av skadeståndet kan då ske via advokat-

byråns klientmedelskonto. Det är emellertid inte alltid som sådana lösningar står till buds. Det hänger samman med att en offentlig försvarares uppdrag upphör när domen har fått laga kraft och att ett målsägandebiträdes förordnande som huvudregel gäller endast till dess att tiden för att överklaga domen har gått ut. Till saken hör också att ett brottsoffer inte alltid har rätt till ett målsägandebiträde under rättegången, utan då i stället företräds av åklagaren.

Det kan även nämnas att domstolen i vissa fall kan ha fastställt att målsäganden har rätt till betalning av skadeståndet ur medel som förverkats från den skadeståndsskyldige. I sådana fall sker betalningen via Polismyndigheten. (Se 36 kap. 22 § brottsbalken och 3 § förordningen [2004:1319] om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m.)

Nedsättning av pengar hos Kronofogdemyndigheten

Under vissa förutsättningar kan betalningsskyldigheten fullgöras genom en nedsättning (deponering) av pengar hos Kronofogdemyndigheten (3 kap. 6 § första stycket 1 utsökningsbalken). I praktiken används denna möjlighet dock i mycket begränsad utsträckning. Syftet med en nedsättning är att förhindra att det vidtas åtgärder för verkställighet av domen innan den har fått laga kraft, exempelvis när den har överklagats.

Den som vill göra en nedsättning ska skicka in en begäran om det till Kronofogdemyndigheten tillsammans med den aktuella domen. När begäran har tagits emot får gäldenären uppgift om ärendets diarienummer och till vilket bankgiro betalning ska göras. Nedsättning sker genom att gäldenären sätter in det aktuella beloppet på det konto som Kronofogdemyndigheten har anvisat. Det nedsatta beloppet måste täcka hela det utdömda skadeståndet, samt ränta till och med nedsättningsdagen. Beloppet ska också täcka de förrättningskostnader som redan har uppkommit eller kan väntas uppkomma i målet, dvs. i normalfallet grundavgift. Om nedsättning inte är möjlig, avslutas ärendet genom ett avslag på ansökan. Men om förutsättningarna i 3 kap. 6 § utsökningsbalken är uppfyllda beslutar Kronofogdemyndigheten att verkställighet inte får ske av den aktuella domen.¹ Parterna får kännedom om att nedsättning

¹ Kronofogdemyndigheten (2023). *Handbok Utmätning*, s. 57 f.

har skett genom att Kronofogdemyndigheten skickar en kopia av beslutet till parterna.

En nedsättning anses innebära en villkorlig betalning. Om domen överklagas och den högre instansen undanröjer betalningsskyldigheten, ska den som nedsatt medlen få tillbaka dem. Om betalningsskyldigheten däremot står fast och den högre instansens dom får laga kraft, ska medlen jämte ränta övergå till borgenären. (Se prop. 1980/81:8 s. 298.)

Kronofogdemyndigheten beslutar om utbetalning, efter begäran från parterna, när domen har fått laga kraft.² Utbetalning anses också kunna ske innan domen fått laga kraft om båda parterna begär det, eller om gäldenären begär att utbetalning ska ske till motparten.³ Kronofogdemyndighetens beslut om utbetalning kan överklagas.

Om gäldenären enligt domen ska betala dröjsmålsränta, vilket är det vanliga, fortsätter den att löpa till och med den dag då Kronofogdemyndigheten beslutar om utbetalning (prop. 1980/81:8 s. 680 och NJA 2013 s. 1084). Dröjsmålsräntan på skadeståndsbeloppet beräknas enligt en räntefot som motsvarar referensräntan med ett tillägg av åtta procentenheter (4 och 6 §§ räntelagen [1975:635]). Det nedsatta beloppet ska sättas in på ett räntebärande konto (5 kap. 1 § utsökningsförordningen [1981:981]). Men om räntan enligt domen är högre än vad den är på det räntebärande kontot – vilket i dagens läge är fallet – kan det ändå uppstå en ränteskuld. Borgenären har i så fall möjlighet att rikta krav mot gäldenären för att få ut mellanskillnaden.⁴

Nedsättning kan bara göras så länge domen inte har fått laga kraft. Det är dock möjligt att sätta ned pengar såväl före som efter det att en ansökan om verkställighet har kommit in till Kronofogdemyndigheten. Om nedsättningen sker efter det att verkställighetsansökan har gjorts, bör dock gäldenären ange att det är fråga om just en nedsättning. Annars kan inbetalningen uppfattas som en villkorslös betalning och medlen anses omedelbart utmätta (4 kap. 28 § utsökningsbalken).⁵

² Gösta Walin m.fl. *Utsökningsbalken* (2023, Version 6, JUNO), kommentaren till 3 kap. 6 §).

³ Kronofogdemyndigheten (2023). *Handbok Utmätning*, s. 60.

⁴ Torkel Gregow. *Utsökningsrätt* (2020, Version 5, JUNO), s. 84.

⁵ Gösta Walin m.fl. *Utsökningsbalken* (2023, Version 6, JUNO), kommentaren till 3 kap. 6 §).

Invänta krav från Kronofogdemyndigheten

Om varken betalning direkt till målsäganden eller nedsättning är möjlig kan den skadeståndsskyldige invänta ett krav från Kronofogdemyndigheten. Ett sådant krav kommer dock först efter att målsäganden har ansökt om verkställighet av domen.

Som har redovisats i avsnitt 3.3.2 (under rubriken Få skadeståndet betalt) ska domstolarna enligt nu gällande bestämmelser skicka en kopia av domen till Kronofogdemyndigheten när den dömde har förpliktats att betala skadestånd till ett brottsoffer som är en fysisk person. En sådan kopia ska översändas när domen har fått laga kraft. (Se 25 a § förordningen [1990:893] om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.) Motsvarande gäller för godkända strafförelägganden (12 § strafföreläggandekungörelsen [1970:60]). Kronofogdemyndigheten ska sedan kontakta målsäganden och erbjuda hjälp med att ansöka om verkställighet (2 kap. 3 § andra stycket utsökningsförordningen). Om målsäganden gör en sådan ansökan, ska gäldenären i ett första steg som huvudregel underrättas om målet och få en viss tid på sig – oftast 14 dagar – att betala (4 kap. 12 § utsökningsbalken). Medel som betalas in i ett anhängigt mål anses som huvudregel omedelbart utmäta i målet, vilket innebär att de inte kan tas i anspråk av någon annan borgenär (4 kap. 28 § utsökningsbalken). Sker inte betalning inom den angivna tiden fortsätter handläggningen med åtgärder för eventuell utmätning i gäldenärens lön eller egendom (4 kap. 9 § utsökningsbalken). Detta gäller alltså under förutsättning att gäldenären inte har gjort en nedsättning eller ställt pant eller säkerhet för betalningsskyldigheten (3 kap. 6 § utsökningsbalken).

Genom hanteringen hos Kronofogdemyndigheten uppkommer det en grundavgift på 600 kronor som den skadeståndsskyldige kommer att behöva stå för.⁶ När den nu gällande ordningen – om att målsäganden ska erbjudas hjälp med att ansöka om verkställighet – infördes bedömdes den eventuellt kunna bidra till att de dömda blev mer villiga att betala frivilligt, eftersom en utebliven betalning sannolikt skulle komma att leda till ett ärende hos Kronofogdemyndigheten och en extra kostnad (prop. 1993/94:143 s. 53).

⁶ Sökanden är i utsökningsmål av det nu aktuella slaget befriad från att betala bl.a. grundavgift (15 § förordningen [1992:1094] om avgifter vid Kronofogdemyndigheten).

En ansökan om verkställighet kan också vara till nackdel för den skadeståndsskyldige om det tas kreditupplysningar på honom eller henne. Kreditupplysningsföretagen har tillgång till offentliga uppgifter i Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas och där framgår bl.a. gäldenärens skuldsaldo i pågående mål. Beroende på gäldenärens historik kan en ansökan om verkställighet också leda till en betalningsanmärkning, dvs. en uppgift i kreditupplysningsföretagens register om en betalningsförsummelse. Om gäldenären har varit föremål för ansökningar om verkställighet vid flera tillfällen under en period om två år, blir uppgiften om förpliktelsen nämligen offentlig och därmed synlig i kreditupplysningar. Om däremot målsägandens ansökan om utmätning är den enda mot gäldenären, och han eller hon betalar inom den förelagda tiden, kommer uppgiften om kravet att bli sekretessbelagd hos Kronofogdemyndigheten när utsökningsmålet har avslutats. Den ska i och med det också gallras i kreditupplysningsföretagens register. (Se 34 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] samt 7 § och 8 § fjärde stycket kreditupplysningslagen (1973:1173).)

Nedsättning av pengar hos länsstyrelsen

I vissa fall kan nedsättning av pengar hos länsstyrelsen användas som ersättning för en faktisk betalning. Förutsättningarna framgår av lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet. Gäldenären kan nedsätta beloppet bl.a. om borgenären vägrar att ta emot erbjuden betalning, eller om betalning inte kan verkställas på grund av t.ex. borgenärens bortovaro eller sjukdom (1 § första stycket). Den som vill göra en nedsättning ska ge in en ansökan till länsstyrelsen och betala in skuldbeloppet på ett anvisat bankgiro. I ansökan kan gäldenären förbehålla sig rätten att vid ett senare tillfälle återta det nedsatta beloppet (4 §). Om länsstyrelsen beslutar om nedsättning är gäldenären skyldig att själv underrätta borgenären, om det kan ske (3 §). Genom en behörig nedsättning anses gäldenären ha betalat sin skuld. Det innebär bl.a. att eventuell ränta på kapitalbeloppet slutar att löpa vid nedsättningen. Borgenären kan sedan ansöka om utbetalning av de nedsatta pengarna. Om beloppet fortfarande är inestående tio år efter nedsättningen får gäldenären själv lyfta beloppet, även om det inte har gjorts något förbehåll om

återtagande. Har det inte kommit in någon ansökan om att ta ut pengarna inom elva år från beslutet om nedsättning tillfaller pengarna staten. (Se 7 §.)

Länsstyrelsen ska placera de nedsatta medlen på ett räntebärande konto. Upplupen ränta på beloppet betalas ut till den som får lyfta pengarna. (Se 8 §.)

Genomförda och uteblivna frivilliga betalningar

Som har nämnts i avsnitt 3.3.2 (under rubriken Få skadeståndet betalt) förs det inte statistik över hur många brottsskadestånd som döms ut eller godkänns varje år i domar och strafförelägganden.⁷ Det är inte heller möjligt att få fram uppgifter på hur vanligt det är att brottsskadestånd betalas på frivillig väg genom överenskommelser mellan parterna, eller med hjälp av deras respektive juridiska ombud. År 2023 kom det dock in knappt 17 000 nya ansökningar om verkställighet av utdömda brottsskadestånd från målsägande (såväl fysiska som juridiska personer) till Kronofogdemyndigheten, och därutöver cirka 3 500 sådana från Brottsoffermyndigheten. I cirka 24 procent av de nya målen gjordes det egna inbetalningar från gäldenärer under de tolv första månaderna efter målets ankomst. Det sammanlagda beloppet uppgick till 88,7 miljoner kronor. Även om dessa inbetalningar inte alltid avser hela skadeståndet och sker under en längre period, tyder statistiken på att frivilliga betalningar utanför verkställighetsförfarandet hade kunnat förekomma i större utsträckning. Utifrån de nämnda uppgifterna kan det grovt uppskattas att så hade kunnat ske i några tusen fall. Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten har också vittnat om en frustration hos skadeståndsskyldiga som hör av sig och uppger sig sakna möjlighet att reglera sin skuld innan de har fått ett krav skickat till sig. Svårigheter att frivilligt betala brottsskadestånd uppfattas därför som ett reellt problem, men den närmare omfattningen av detta är svår att kvantifiera.

⁷ Utredningen om frivillig betalning av brottsskadestånd uppskattade antalet till omkring 35 000 under år 2008. Det poängterades dock att siffran var osäker. (Se SOU 2010:1 s. 65.)

4.4 Tidigare utredningar och initiativ

4.4.1 Utredningen om frivillig betalning av brottsskadestånd

Utredningen om frivillig betalning av brottsskadestånd (Ju 2008:16) hade i uppdrag att överväga förutsättningarna för att skapa ett särskilt system för frivillig betalning av skadestånd som döms ut på grund av brott (dir. 2008:138).

I betänkandet *Lätt att göra rätt – om förmedling av brottsskadestånd* (SOU 2010:1) föreslog utredningen att den som enligt en dom eller ett strafföreläggande hade förpliktats att betala ett brottsskadestånd skulle ha möjlighet att under en begränsad tid göra detta till ett betalningsförmedlande organ. Enligt förslaget skulle information om förfarandet och ett inbetalningskort skickas ut till den skadeståndsskyldige tillsammans med domen eller strafföreläggandet. Betalningsförmedlingen skulle utgöra en service som den skadeståndsskyldige frivilligt kunde använda sig av.

Utredningen föreslog att Brottsoffermyndigheten skulle ha det betalningsförmedlande uppdraget. Utredningen övervägde dock även flera andra alternativ, bl.a. Kronofogdemyndigheten. Det konstaterades emellertid att Kronofogdemyndigheten främst bedrev verksamhet av exekutiv karaktär som till övervägande delen handlade om tvångsåtgärder. En förmedling av frivilliga betalningar skulle därför kunna betecknas som verksamhetsfrämmande. Även andra skäl anfördes, bl.a. att lagändringar sannolikt skulle krävas i ett antal registerförfattningar och att det skulle behövas nya tekniska lösningar. Något som behövde beaktas i sammanhanget ansågs också vara att de flesta vill undvika kontakt med Kronofogdemyndigheten och är rädda för att drabbas av verkställighetsåtgärder och att få betalningsanmärkningar. Om Kronofogdemyndigheten skulle ha den förmedlande funktionen, kunde det finnas en risk för att systemet inte skulle uppfattas som frivilligt och möjligen också att vissa skadeståndsskyldiga skulle avstå från att betala, t.ex. på grund av att de förekom i andra ärenden och inte ville ge sken av att ha betalningsförmåga.

Utredningen lämnade förslag på hur betalningssystemet närmare skulle vara utformat och hur olika tänkbara problem som kunde uppkomma borde hanteras. Det föreslogs att systemet skulle omfatta alla brottsskadestånd, oavsett om målsäganden var en fysisk eller en juridisk person. Den skadeståndsskyldige skulle få informa-

tion om vilket belopp som han eller hon skulle betala, och det beloppet skulle beräknas inklusive eventuell upplupen ränta fram till en angiven sista dag för betalning. Beloppet skulle framgå av det inbetalningskort som domstolarna skulle tillhandahålla. Den sista betalningsdagen föreslog utredningen skulle vara den dag som infaller en vecka efter dagen då domen eller beslutet skulle vinna laga kraft om något överklagande inte gjordes. Endast betalningar som hade kommit in inom två veckor efter den sista betalningsdagen skulle förmedlas. Senare betalningar skulle återbetalas till den skadeståndsskyldige. Det skulle, enligt utredningens förslag, vara möjligt att förmedla delbelopp, om inte hela skadeståndet hade betalats in. Det skulle däremot inte förmedlas ett större belopp till målsäganden än vad som motsvarade full betalning per den dag då betalningen kom in. Om det uppkom restposter till följd av ränteskillnader skulle detta belopp återbetalas till den skadeståndsskyldige, om det översteg 50 kronor. Det som inte återbetalades skulle tillfalla brottsofferfonden.

Om målsäganden inte gick att få tag på eller vägrade ta emot betalningen, skulle det förmedlande organet låta nedsätta pengarna hos länsstyrelsen – om förutsättningarna för detta i övrigt förelåg – enligt lagen om nedsättning av pengar hos myndighet.

En betalning skulle, förutsatt att betalningen kom in i tid, ha befriande verkan gentemot målsäganden upp till det belopp som hade betalats in. Tanken med det föreslagna systemet var att det skulle användas när den skadeståndsskyldige godtog betalningsansvaret, men däremot inte om det fanns en avsikt att överklaga domen i skadeståndsdelen. Enligt utredningen borde den skadeståndsskyldige informeras om att någon inbetalning i sådana fall inte borde ske. Det ansågs inte vara lämpligt att ge honom eller henne en möjlighet att göra en villkorad betalning till det betalningsförmedlande organet, som enligt utredningen inte borde ges någon deponeringsliknande funktion.

Det föreslogs att kostnaderna för det betalningsförmedlande organets verksamhet skulle finansieras genom att avgiften enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond gjordes om till en brottsofferavgift och att avgiftsbeloppet höjdes.

Utredningen redovisade ett förslag på en ny lag om förmedling av betalning av skadestånd på grund av brott. Det föreslogs också att det skulle införas bl.a. en bestämmelse som ålade domstolarna

och Åklagarmyndigheten en uppgiftsskyldighet gentemot det betalningsförmedlande organet samt en sekretessbestämmelse som var tillämplig i dess verksamhet.

Betänkandet remitterades och remissutfallet var blandat i fråga om den modell som hade lagts fram. Invändningar framfördes från vissa håll exempelvis mot förslaget om att inbetalningskort skulle skickas ut från domstolarna. Förutom att det bedömdes som tveksamt att domstolarna skulle ha till uppgift att räkna ut vilket belopp som skulle betalas in, ansågs det bl.a. kunna få till följd att den skadeståndsskyldige fick en felaktig uppfattning dels om att skadestandsfrågan var slutligt avgjord, dels om att domstolarna hade en verkställande roll.

Utredningens förslag har inte lett till några författningsändringar.

4.4.2 Försöksverksamhet hos Kronofogdemyndigheten

Beslut om att pröva ett nytt arbetssätt

I januari 2020 beslutade Kronofogdemyndigheten att i samverkan med Helsingborgs tingsrätt och Domstolsverket pröva ett nytt arbetssätt för betalning av skadestånd på grund av brott, inom ramen för det befintliga regelverket. Bakgrunden till beslutet var att det ofta förekom frågor från skadeståndsskyldiga om varför det saknades möjlighet att betala på frivillig basis. Kronofogdemyndigheten bedömde att det fanns ett behov av ett system som möjliggjorde betalning innan det blev aktuellt för brottsoffret att ansöka om verkställighet. Försöksverksamheten, som skulle bedrivas i liten skala, syftade till att identifiera vilka författningsändringar, digitala lösningar och nya arbetssätt som skulle krävas för att Kronofogdemyndigheten ska kunna erbjuda en permanent lösning.⁸

⁸ Kronofogdemyndigheten (2020). *Beslut att tillsammans med Helsingborgs tingsrätt pröva nya arbetssätt avseende betalning av skadestånd på grund av brott* och *Beslut om hantering av grundavgift vid nedsättning av skadestånd på grund av brott*, 2020-01-20, dnr 1757-2020.

Vad arbetssättet innebar

Det nya arbetssättet innebar i korthet att den som hade dömts av Helsingborgs tingsrätt att betala skadestånd på grund av brott erbjöds möjlighet att göra en förtida betalning genom nedsättning enligt 3 kap. 6 § första stycket 1 utsökningsbalken. Den dömde fick information om pilotverksamheten i en särskilt framtagen bilaga till domen. Den som önskade betala skadeståndet uppmanades att omgående ta kontakt med Kronofogdemyndigheten, som då lämnade närmare upplysningar om förfarandet och hjälpte till med att beräkna vilket belopp som skulle betalas in. Detta belopp motsvarade skadeståndet jämte ränta fram till den förväntade utbetalningsdagen. Den som fullgjorde betalningsskyldigheten på detta sätt befriades från att betala grundavgiften på 600 kronor. När full betalning hade kommit in fattades ett beslut om att domen inte fick verkställas. I samband med beslutet informerades målsäganden om att skadeståndet hade betalats in och att beloppet – om domen inte ändrades efter ett överklagande – skulle betalas ut efter att domen hade fått laga kraft. Målsäganden uppmanades att komma in med uppgift om på vilket konto pengarna kunde sättas in. När så hade skett och domen hade fått laga kraft fattade Kronofogdemyndigheten ett beslut om utbetalning, utan att målsäganden behövde göra en särskild ansökan om detta.

Det nya arbetssättet innebar att vissa rutiner inom Kronofogdemyndigheten behövde förändras, och att nya mallar och informationsmaterial behövde tas fram.

Resultat och slutsatser

Resultaten och slutsatserna av försöksverksamheten har redovisats i den slutrapport som Kronofogdemyndigheten sammanställt.⁹ Sammanfattningsvis antecknas i huvudsak följande.

Projektet pågick under perioden 1 april–30 oktober 2020. Antalet betalningar som gjordes genom nedsättning uppgick till 13. De brott som de skadeståndsskyldiga hade döms för var misshandel, olaga hot, sexuellt ofredande, stöld, skadegörelse och våld mot tjänsteman. Att det inte blev fler nedsättningar bedömdes hänga samman med den då pågående covid-19-pandemin och att projektet till stor

⁹ Kronofogdemyndigheten (2020). Slutrapport. *Pilotverksamhet Betala skadestånd*, 2020-12-16.

del genomfördes under sommarmånaderna. Det sattes därför ut färre mål än vanligt i tingsrätten. Man uppfattade ändå att det fanns ett behov av att på ett enkelt sätt kunna betala skadeståndet frivilligt. Före projekttiden hade det endast förekommit enstaka nedsättningar under den senaste tioårsperioden. Marknadsföringen av nedsättningsmöjligheten ledde således till en avsevärd ökning av detta slags ärenden.

Det testade arbetssättet bedömdes ha fungerat och samtliga nedsättningar var lyckade. För Kronofogdemyndigheten innebar hanteringen dock mer arbete i form av ökad administrativ handläggning och manuell bevakning.

En slutsats som dras utifrån erfarenheterna av projektet är att det är fullt möjligt att använda nedsättningsbestämmelsen, men att den inte är helt ändamålsenlig i sammanhanget. Syftet med bestämmelsen är att hindra verkställighet. Det beslut som fattas vid nedsättning går inte i första hand ut på att gäldenären har betalat sitt skadestånd, även om det också framgår att så skett. Projektet visade att det finns ett behov för gäldenärer att kunna betala frivilligt även efter det att överklagandetiden har gått ut och att kunna erlægga en del av skadeståndet efter förmåga. Vid nedsättning är inget av detta möjligt. Eftersom utbetalning inte kan ske förrän domen har fått laga kraft, behöver gäldenären dessutom betala ränta fram till detta datum för att undvika en restskuld.

4.4.3 Kronofogdemyndighetens överväganden efter försöksverksamheten

Förutsättningarna för Kronofogdemyndigheten att fungera som betalningsförmedlare

Efter att försöksverksamheten avslutats tog Kronofogdemyndigheten fram ett förslag på hur myndigheten skulle kunna fungera som förmedlare vid frivilliga betalningar av skadestånd på grund av brott. Förslaget och de bakomliggande resonemangen har redovisats i en promemoria.¹⁰

Till att börja med konstateras i promemorian bl.a. att Kronofogdemyndigheten under senare år har fått ett allt tydligare uppdrag att stödja parterna att själva lösa sina mellanhavanden på frivillig väg.

¹⁰ Kronofogdemyndigheten (2021). *Frivilliga betalningar av brottskadestånd – ett tankepaper*.

Myndigheten har getts en utökad roll där även betalningsförmedling ingår, bl.a. genom ändringar i skuldsaneringslagen (2016:675) och lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare. Även Kronofogdemyndighetens förutsättningar för digital informationsförsörjning har förändrats och möjliggör att befintliga system kan anpassas för att kunna hantera förmedling av brottsskadestånd utan att nya tekniska lösningar behöver tas fram.

Utgångspunkter vid utformningen av ett förmedlingssystem enligt Kronofogdemyndighetens promemoria

När det gäller utformningen av en möjlig betalningsförmedling redovisas det i promemorian några övergripande utgångspunkter.

Den första är att betalningsförmedlingen bör vara frikopplad från det mer generella utskökningsrättsliga regelverket. Som skäl för detta anges för det första att det annars kan uppstå oönskade situationer och gränsdragningsfrågor där medel tvångsvis tas i anspråk för den dömdes andra skulder och således aldrig når brottsoffret. För det andra noteras att ett betalningsförmedlingssystem endast skulle omfatta en mycket liten del av de fordringar som kan vara föremål för indrivning. I promemorian görs bedömningen att en betalningsförmedling kan utgå från samma huvudprinciper som gäller i skuldsaneringsprocessen, i vilken Kronofogdemyndigheten förmedlar betalningar från gäldenären till borgenärerna.

Den andra utgångspunkten är, enligt promemorian, att betalningsförmedlingen bör omfatta endast skadestånd som har dömts ut i brottmål och förelagts i godkända strafförelägganden, men inte sådana som har dömts ut i tvistemål. Detta grundas på bedömningen att det inom ramen för tvistemålsprocessen finns större möjligheter att få till stånd frivilliga betalningar och att förfarandet i regel involverar ombud som även efter domen kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för sådana.

Den tredje utgångspunkten är att hanteringen så långt som möjligt bör vara digital. Detta anges vara en förutsättning för att lösningen ska vara kostnadseffektiv och ändamålsenlig. Digital hantering bedöms också vara nödvändig för ett modernt bemötande som ger möjlighet till kommunikation och service via e-tjänster.

Hur processen skulle kunna se ut enligt promemorian

I promemorian lämnas det en beskrivning av hur betalningssystemet skulle kunna fungera i praktiken. Sammanfattningsvis anføres i huvudsak följande.

I ett första steg skulle Kronofogdemyndigheten, för att förfarandet ska bli effektivt, behöva få en kopia av domen så snart den är tillgänglig för parterna. När betalningsskyldigheten har fastställts bör den dömde samtidigt upplysas om möjligheten till frivillig betalning, lämpligen genom informationsmaterial som Domstolsverket tillhandahåller. Vidare kan den dömde få information från Kronofogdemyndigheten.

Den som dömts att betala skadestånd bör via e-legitimation och funktionen Mina sidor kunna logga in och använda en digital självbetjäningstjänst där det lämnas en betalningsanvisning och en räntebereäkning på det utdömda skadeståndsbeloppet. Den som vill bör kunna betala omedelbart, men en lämplig tidsfrist för betalning kan vara t.ex. 14 dagar från när domen meddelades eller avkunnades. Det bör inte finnas några hinder för den dömde att betala en del av skadeståndet efter förmåga eller en del av ett solidariskt skadestånd. Möjligheten till frivillig betalning bör kvarstå till dess att målsäganden har ansökt om verkställighet.

Om den dömde följer betalningsinstruktionen, bör denne förlora rådighet över medlen. Kronofogdemyndigheten ska inte förmedla ett större belopp än vad som motsvarar full betalning av skadeståndet per den dag betalningen kom in till myndigheten. Om det kommer in flera betalningar avseende en och samma skadeståndsskyldighet, bör de förmedlas till målsäganden i den ordning som de har kommit in och överskjutande medel återbetalas. Samma princip bör gälla om den dömde betalar in ett högre belopp än vad som följer av betalningsinstruktionen. Om återbetalning inte är möjlig, bör beloppet tillfalla staten eller brottsofferfonden efter viss tid.

När Kronofogdemyndigheten har tagit emot medel för förmedling bör de placeras på ett räntebärande konto. En frivillig betalning bör utgöra hinder mot verkställighet när pengarna väl har bokförts, och det inkomna beloppet bör vara skyddat mot utmätning för den dömdes övriga skulder. Ett hinder mot ansökan om verkställighet förhindrar en missvisande registrering av den dömde i utsökings- och indrivningsdatabasen när denne har gjort rätt för sig. På så sätt

riskerar inte den dömda orättvisa betalningsanmärkningar och slipper de kostnader som uppkommer i samband med en obefogad ansökan.

Målsäganden bör som huvudregel anmodas att lämna kontouppgifter för att förenkla förmedling av skadeståndet. Men om det föreligger särskilda skäl bör utbetalning även kunna ske på andra sätt, exempelvis genom en betalningsavisering. Kronofogdemyndigheten ska förmedla en betalning oavsett om domen har fått laga kraft eller inte. När utbetalning har gjorts ska ärendet avslutas.

Det bör även införas en bestämmelse om sekretess vid förmedling av brottsskadestånd.

Enligt promemorian bör många delar av förslaget kunna utformas med skuldsaneringsregelverket som förebild och i övriga delar kompletteras med förvaltningslagens bestämmelser vad gäller ärendehanläggning. En väsentlig skillnad är dock att äganderätten till inbetalda medel inte per automatik övergår till målsäganden eftersom de, till skillnad från borgenärerna i ett skuldsaneringsärende, inte är anslutna till Kronofogdemyndighetens betalningsförmedling.

4.5 Överväganden

4.5.1 Behovet av att underlätta frivilliga betalningar av brottsskadestånd

Bedömning: Den som vill och har ekonomisk förmåga att betala ett brottsskadestånd bör få bättre förutsättningar för att också i praktiken kunna reglera sin skuld, så att brottsoffret kan få sin ersättning snabbare och enklare.

Skälen för bedömningen

För att brottsoffer ska kunna få ut det skadestånd som de har tillerkänts är det givetvis grundläggande att det är möjligt och okomplicerat för den skadeståndsskyldige att genomföra själva betalningen. Såväl Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten som domstolarna får återkommande frågor från gärningspersoner och andra om hur de praktiskt ska gå till väga för att betala ett brottsskadestånd. Den som vill och kan betala måste i dag på eget initiativ

hitta ett lämpligt sätt att reglera skulden till målsäganden, men det kan vara svårt och i vissa fall omöjligt att få fram nödvändig information. Adressuppgifter till målsäganden är ibland skyddade av sekretess. Och det uppfattas inte sällan som mindre lämpligt att en gärningsperson tar direkt kontakt med ett brottsoffer, även om syftet är att få en betalningsanvisning. Målsäganden bör helst inte mot sin vilja behöva utsättas för en sådan kontakt.

Innan domen har fått laga kraft kan förvisso en nedsättning göras hos Kronofogdemyndigheten. Men det förfarandet är okänt för de allra flesta och det lämnas inte upplysningar om möjligheten i den information som den skadeståndsskyldige får med domen.

Många gånger har både den skadeståndsskyldige och målsäganden haft jurister som företrätt dem under rättegången och som eventuellt kan hjälpa till med att ta fram uppgifter om hur betalningen ska erläggas eller bistå med att förmedla den. Men i andra fall kan den skadeståndsskyldige behöva vänta på att det kommer ett krav från Kronofogdemyndigheten. Och det förutsätter att målsäganden först har varit aktiv och ansökt om verkställighet av domen.

De nuvarande förhållandena medför därför att en målsägande kan behöva vänta onödigt länge på att få skadeståndet. Genom hanteringen hos Kronofogdemyndigheten uppkommer det dessutom en grundavgift på 600 kronor som den skadeståndsskyldige kommer att behöva stå för.

Skulder hos Kronofogdemyndigheten syns vid en kreditupplysning och i vissa fall kan ett utskökningsmål medföra en betalningsanmärkning för gäldenären. Tillkommande kostnader och en betalningsanmärkning är givetvis ogynnsamt för den enskilde, särskilt om det är fråga om en ung person. En betalningsanmärkning kan exempelvis leda till att han eller hon inte får låna pengar, köpa varor på avbetalning, hyra bostad eller teckna telefonabonnemang. Utöver att personen har begått brott och förekommer i belastningsregistret, kan skulder hos Kronofogdemyndigheten bidra till att försvåra hans eller hennes återanpassning.

Att brottsskadestånd inte betalas kan givetvis bero på att den skadeståndsskyldige inte har tillräckligt med pengar. Men för den som vill och kan betala bör inte praktiska svårigheter hindra att skulden regleras i tid. Den som har vilja och förmåga att betala bör kunna göra det utan att behöva ha direktkontakt med målsäganden

och utan att behöva invänta ett krav från Kronofogdemyndigheten i ett utskökningsmål. Bättre förutsättningar för att enkelt och snabbt fullgöra skadeståndsskyldigheten skulle gynna såväl brottsoffret som gärningspersonen. Båda parterna kan därigenom också lägga de rättsliga processerna bakom sig tidigare.

I kapitel 3 har utredningen lämnat förslag som underlättar för brottsoffer att få ut brottsskadeersättning från Brottsoffermyndigheten. Till skillnad från i dag ska målsäganden då inte först behöva försöka få skadeståndet betalt från gärningspersonen. Om det förslaget genomförs, kan det antas att betydligt färre målsägande kommer att vända sig till Kronofogdemyndigheten. I stället kommer Brottsoffermyndigheten att efter utbetalning av brottsskadeersättning rikta statens regresskrav mot den skadeståndsskyldige. Med en sådan förändring kan det möjligen framstå som något mindre angeläget med förbättrade möjligheter för gärningspersonen att betala skadeståndet till målsäganden. Fortfarande skulle det dock vara en fördel för båda parter om skadeståndet betalades mer eller mindre direkt efter domen. Brottsoffret skulle då över huvud taget inte behöva göra någon ansökan till Brottsoffermyndigheten, och den skadeståndsskyldige skulle inte få ett regresskrav. Dessutom är det inte alla brottsoffer som har rätt till brottsskadeersättning och sådan ersättning täcker inte heller alla typer av skador som gärningspersonen kan vara ersättningsskyldig för. Även med den nämnda föreslagna förändringen finns det alltså ett behov av att underlätta frivilliga betalningar av brottsskadestånd.

4.5.2 Alternativa sätt att förenkla förfarandet

Bedömning: Förenklingar av frivilliga betalningar bör åstadkommas inom ramen för det befintliga institutet med nedsättning av pengar hos Kronofogdemyndigheten.

Skälen för bedömningen

Inledande anmärkningar

Behovet av att underlätta betalningar av brottsskadestånd finns i de fall den skadeståndsskyldige har såväl vilja som tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna betala med tillgängliga medel. Det kan därför antas att de skadeståndsbelopp det handlar om vanligtvis inte är särskilt höga, och att de som vill och kan betala därmed i regel inte heller har begått de allvarligaste brotten.

Det som gör att de skadeståndsskyldiga i dag har svårt att reglera sin skuld – trots att de har finansiella förutsättningar – är främst bristen på information om hur betalningen ska gå till, dvs. var pengarna ska sättas in eller vart de ska skickas. Problemet uppkommer framför allt när brottsoffret är en fysisk person. Om målsäganden är en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag eller annat företag, är det normalt relativt enkelt att själv ta fram nödvändiga uppgifter. Det är heller inte förenat med samma känslomässiga obehag med en kontakt mellan parterna.

Enligt utredningens direktiv skulle frivilliga betalningar kunna underlättas om i första hand Kronofogdemyndigheten kunde agera betalningsförmedlare. Utredningen instämmer i uppfattningen att en sådan funktion skulle kunna innebära förenklingar i vissa avseenden. Som framgår av de tidigare överväganden som har gjorts i andra sammanhang (se avsnitt 4.4.1 och 4.4.3), kräver inrättandet av en särskild betalningsförmedling dock att en rad frågor löses och regleras, bl.a. vad gäller hanteringen av enskildas medel. Införandet av en ny ordning för betalningar av brottsskadestånd skulle dessutom innebära att det tillkom ytterligare en beståndsdel i ett redan komplext ersättningssystem. En betalningsförmedling måste också finansieras och det är inte orimligt att en sådan service skulle vara avgiftsbelagd för användarna. Som framgått kom det förslag som Utredningen om frivillig betalning av brottsskadestånd lämnade om att Brottsoffermyndigheten skulle ha ett betalningsförmedlande uppdrag aldrig att genomföras.

Frågan är därför om inrättande av en betalningsförmedling är det lämpligaste sättet att underlätta frivilliga betalningar utifrån det behov som finns, eller om det finns andra alternativ. Målsättningen bör vara att hitta en enkel och praktisk lösning.

I det följande diskuterar utredningen de alternativ som ligger närmast till hands för att åstadkomma förenklingar i systemet för frivilliga betalningar av brottsskadestånd. Utöver inrättandet av ett särskilt förmedlingssystem diskuteras alternativen att underlätta betalningar direkt från den skadeståndsskyldige och att åstadkomma förbättringar inom ramen för det befintliga systemet med nedsättning av pengar hos Kronofogdemyndigheten.

Skapa ett särskilt förmedlingssystem för betalning av brottsskadestånd

Som redan har framgått har det tidigare lagts fram förslag på att inrätta en särskild ordning för förmedling av brottsskadestånd (se avsnitt 4.4.1 och 4.4.3). En sådan lösning skulle naturligtvis ha fördelar. Den skadeståndsskyldige skulle då kunna göra en insättning på ett anvisat konto hos en oberoende tredje aktör, som därefter hade att se till att medlen nådde rätt mottagare. På det sättet skulle betalningsinformationen vara lättillgänglig för den skadeståndsskyldige och det skulle inte behöva förekomma någon direktkontakt mellan honom eller henne och målsäganden. Målsäganden skulle inte heller behöva lämna ut några uppgifter om exempelvis kontonummer till gäldenären, utan endast till den som ska förmedla betalningen.

En annan fördel med betalningar som sker genom en myndighet som mellanhand – och det gäller oavsett om det inrättas en ny modell för förmedling eller om det befintliga nedsättningsinstitutet tillämpas – är att medlen blir mer synliga jämfört med överföringar som görs direkt mellan parterna. De förslag som utredningen lämnar i kapitel 5, som innebär att bl.a. brottsskadestånd i vissa fall ska kunna utmätas, skulle därmed kunna få ett större genomslag (se avsnitt 5.7.5).

Det finns flera myndigheter som är tänkbara som betalningsförmedlare (jfr SOU 2010:1 s. 101 f.). Utredningens direktiv utgår dock från att det i första hand är Kronofogdemyndigheten som ska bistå vid frivilliga betalningar av brottsskadestånd. Det framstår också som lämpligt av flera skäl, bl.a. med hänsyn till myndighetens erfarenhet av fördelning av medel till borgenärer. Betalningsförmedling ingår numera också i viss utsträckning i Kronofogdemyndig-

hetens uppdrag, eftersom en sådan infördes i skuldsaneringsförfarandet år 2016.

Det kan dock nämnas att införandet av en betalningsförmedling i skuldsaneringsförfarandet hade en särskild bakgrund. Det hade kommit fram att de betalningsplaner som bestäms vid skuldsaneringar var svåra att följa för gäldenärerna. Det berodde framför allt på att gäldenärerna ofta hade ett stort antal skulder som dessutom var fördelade på en mängd småbelopp. Informationen från borgenärerna om hur betalning skulle ske var också av varierande kvalitet och uppgifter kunde ändras under betalningsplanens gång. Det ansågs inte rimligt att gäldenärerna skulle behöva lägga ned betydande möda på att ta reda på de uppgifter som krävdes för att kunna följa betalningsplanen. Inrättandet av en oberoende betalningsförmedling ansågs vara den mest verksamma åtgärden för att förenkla betalningshanteringen. Med en sådan lösning skulle gäldenären enbart behöva betala ett belopp per månad och det skulle väsentligt förbättra förutsättningarna för honom eller henne att genomföra skuldsaneringen. Att Kronofogdemyndigheten skulle vara ansvarig huvudman ansågs vara det mest ändamålsenliga, bl.a. mot bakgrund av att myndigheten redan hade stor kunskap om gäldenärerna och skuldsaneringsinstitutet. (Se prop. 2015/16:125 s. 72 f.)

Införande av en betalningsförmedling avseende brottsskadestånd skulle således ske utifrån en helt annan problembild samt med andra grundförutsättningar, eftersom Kronofogdemyndigheten – till skillnad från vad som är fallet vid skuldsaneringar – inte tidigare har handlagt ett mål med gäldenären och borgenären som parter. Kronofogdemyndigheten skulle därför behöva få eller skaffa sig tillgång till nödvändiga uppgifter för att kunna genomföra utbetalningen till målsäganden. Det kan innebära att den kommer att behöva dröja en viss tid. En förmedling för frivilliga betalningar av brottsskadestånd skulle – som Kronofogdemyndigheten har lyft fram i sin utvärdering av sitt pilotprojekt – lämpligen inte heller ske inom ramen för det befintliga verkställighetsförfarandet, utan vara frikopplad från den exekutiva verksamheten. En särskild funktion skulle därför behöva inrättas för ändamålet.

Oavsett vilken aktör som skulle ges ett betalningsförmedlande uppdrag kan det uppstå komplikationer med att införa ett nytt system av det slaget. Genom att en mellanhand involveras i förfarandet aktualiseras flera frågor av såväl praktisk som juridisk natur.

Det behöver bl.a. övervägas vilken betalningsfrist den dömda bör ges, hur sena inbetalningar ska hanteras, om systemet även ska omfatta borgenärer som är juridiska personer, om delbelopp ska kunna erläggas och förmedlas, och till vilken dag eventuell ränta ska beräknas. Det måste också tas ställning till vilken verkan en betalning till förmedlingen ska ha gentemot målsäganden, vilka processrättsliga konsekvenser en betalning av ett tvistigt belopp ska få om den görs innan rättegången är avslutad och om inbetalade medel ska vara skyddade från utmätning. Det behöver vidare bedömas vad som ska gälla t.ex. om målsäganden inte går att nå eller vägrar ta emot betalningen, och vilka följderna ska bli om denne ger in en ansökan om verkställighet i något skede av förfarandet.

Med hänsyn till att möjligheten till nedsättning redan finns är frågan i vilka avseenden betalning genom ett särskilt förmedlingssystem borde skilja sig från vad som gäller för detta institut.

Nedsättning enligt utsökningsbalken måste ske innan domen har fått laga kraft och måste också avse hela skuldbeloppet. Det kan övervägas om frivilliga betalningar inte borde kunna ske med större flexibilitet, så att den skadeståndsskyldige dels skulle ha en något längre tidsfrist på sig, dels skulle kunna erlägga delbelopp för vidareförmedling. Som tidigare har sagts är det emellertid i situationer då gäldenären både vill och kan göra rätt för sig som frivilliga betalningar över huvud taget bör vara aktuella och skulle vara till någon egentlig fördel för parterna.

På motsvarande sätt som vid nedsättning skulle det inbetalade beloppet dessutom behöva vara skyddat från utmätning medan det är inestående hos Kronofogdemyndigheten, dvs. hos den som agerar betalningsförmedlare. I annat fall skulle eventuella andra borgenärer få tillgång till pengar som är avsedda för att betala skadeståndet till brottsoffret, och syftet med systemet därmed riskera att gå förlorat.

En närliggande fråga är vad som bör gälla om målsäganden ansöker om verkställighet. Rätten att begära utmätning bör rimligen inte begränsas redan genom det förhållandet att det inrättas en betalningsförmedling. Målsäganden kan nämligen ha goda skäl att ge in en verkställighetsansökan till Kronofogdemyndigheten för att förhindra att den skadeståndsskyldige undanhåller egendom. Skulle emellertid hela beloppet ha betalats in är det rimligt att, på samma

sätt som vid nedsättning, detta åtminstone hindrar att det vidtas åtgärder för verkställighet.

Av det som nu har sagts följer att mycket av det som gäller för nedsättning också borde gälla för betalningar som görs i ett särskilt förmedlingssystem. Mot den bakgrunden framstår det som tveksamt om det skulle vara ändamålsenligt att inrätta en ny funktion för frivilliga betalningar. Det skulle leda till att två mycket likartade och alternativa möjligheter att betala in till Kronofogdemyndigheten skulle gälla parallellt. Det kan skapa otydlighet, inte minst för den skadeståndsskyldige, om vilket sätt som lämpligen bör väljas.

I vissa fall skulle nedsättning innebära en större trygghet för honom eller henne, eftersom medlen då inte betalas ut till borgenären innan domen har fått laga kraft. Det institutet kan därmed användas även när domen har överklagats. I ett förmedlingssystem skulle någon betalning i en sådan situation däremot lämpligen inte ske, eftersom det skulle kunna vara till nackdel för framför allt gäldenären. Om betalningsskyldigheten upphävs i den högre instansen, skulle medlen nämligen i så fall behöva återkrävas från målsäganden, och det kan inte alltid ske (jfr bl.a. "AQ Enclosure Systems" NJA 2010 s. 448).

Sammanfattningsvis finns det betydande nackdelar med det nu diskuterade alternativet.

Underlätta betalningar direkt till målsäganden

Även om utredningens uppdrag tar sikte på Kronofogdemyndighetens roll vid frivilliga betalningar finns det anledning att överväga om andra åtgärder skulle kunna underlätta för parterna så att skadeståndsskyldigheten kan fullgöras.

När parterna har juridiska ombud under rättegången framstår det som en enkel och lämplig ordning att betalningen av skadeståndet förmedlas med deras hjälp. Uppenbarligen är detta dock inte alltid möjligt.

Om den skadeståndsskyldige då i stället kan betala direkt till målsäganden, har det flera fördelar. Målsäganden får då tillgång till beloppet utan någon fördröjning och transaktionen kan genomföras utan att någon agerar mellanhand. Därmed uppkommer inte frågor om hur exempelvis inbetalda medel ska hanteras hos den

betalningsförmedlande aktören innan en utbetalning kan ske. Det är också ett alternativ som inte är förenat med kostnader eller omfattande administration. För parterna bör det många gånger inte heller spela någon avgörande roll om beloppet erläggs på detta sätt eller genom en förmedling. Det viktigaste bör vara dels att den skadeståndsskyldige får veta hur han eller hon ska göra för att betala, dels att brottsoffret inte behöver kommunicera direkt med gärningspersonen för att lämna anvisningar om saken.

För att en betalning ska kunna ske direkt till målsäganden krävs det dock att den skadeståndsskyldige får tillgång till nödvändiga uppgifter om hur eller vart betalningen ska ske. Vilken information som behöver lämnas ut beror på vilket betalningssätt som kan användas. Det bör i första hand vara ett kontonummer, men kan också vara exempelvis ett mobiltelefonnummer.

Det är inte orimligt att den som begär skadestånd i en rättslig process också ger besked om hur han eller hon vill att en eventuell betalningsskyldighet för motparten senare ska fullgöras. I ett brottmålsförfarande är förhållandena visserligen speciella. Det finns situationer där målsäganden känner befogat obehag över att lämna ut uppgifter av det slaget. Det är emellertid inte alltid som så är fallet, t.ex. när det är fråga om mindre allvarlig brottslighet och gärningspersonen kan förväntas ha förutsättningar att göra rätt för sig. Man kan därför överväga om målsäganden bör anmodas att ange önskat betalningssätt exempelvis i något skede av förundersökningen, när yrkandet ges in till domstolen, eller vid något annat tillfälle senare under rättegången. Målsäganden skulle samtidigt kunna ange om han eller hon samtycker till att uppgifterna på begäran lämnas ut till den som har förpliktats att betala skadeståndet. I övrigt skulle det rimligen gälla sekretess för dessa. Den som ska betala skulle då efter domen kunna vända sig till exempelvis domstolen – eller en annan instans – för att få del av betalningsanvisningarna. I en bilaga till domen skulle den dömde lämpligen upplysas om detta. På det nu skisserade sättet skulle den skadeståndsskyldige – med målsägandens samtycke – alltså kunna få tillgång till nödvändiga uppgifter och genomföra betalningen utan att de båda behöver ha någon kontakt med varandra.

En risk med ett sådant frivilligt uppgiftslämnande är att många målsägande säkert inte vill att en gärningsperson eller annan skadeståndsskyldig ska få del av den typen av information som denne

skulle behöva. På fråga från exempelvis polis skulle målsäganden kunna känna sig pressad att ändå lämna ut sådana uppgifter. Det förekommer också att målsägande har skyddade personuppgifter och ett förfarande av det här slaget därför inte skulle vara aktuellt. I en hel del fall kan uppgifterna också vara onödiga att lämna ut, eftersom det på förhand kan bedömas som uteslutet att den som döms kommer att ha förmåga att betala. Ett förslag med den nu diskuterade innebörden skulle inte heller garantera att alla de som behöver skulle få del av målsägandens kontonummer eller motsvarande uppgifter. För dem finns det dock fortfarande möjlighet att t.ex. göra en nedsättning av pengar hos Kronofogdemyndigheten. Ett frivilligt uppgiftslämnande skulle möjligen kunna utgöra ett komplement som i enklare fall kunde underlätta betalning av skadeståndet. Någon tillfredsställande lösning på problemet skulle emellertid inte uppnås. Dessutom skulle domstolarna – om den skadeståndsskyldige skulle vända sig dit för att få del av informationen – få hantera ytterligare ett moment, som skulle innebära visst merarbete och kräva bedömningar i sekretessfrågor.

Sammanfattningsvis finns det betydande nackdelar också med det nu diskuterade alternativet.

Använda möjligheten till nedsättning enligt utsökningsbalken

I den försöksverksamhet som Kronofogdemyndigheten bedrev i samverkan med Helsingborgs tingsrätt och Domstolsverket tillämpades bestämmelserna om nedsättning för att möjliggöra betalningar av skadestånd, utan att parterna behövde ha någon kontakt med varandra. Försöksverksamheten har beskrivits i avsnitt 4.4.2.

En sådan lösning för att åstadkomma en form av betalningsförmedlande funktion för Kronofogdemyndigheten – inom ramen för det exekutionsrättsliga regelverket – har betydande fördelar, framför allt eftersom nedsättning är ett etablerat institut och det i praktiken kan tillämpas som ett sätt att fullgöra en betalningsskyldighet gentemot motparten via myndigheten. Regelverket är således redan på plats och rättsföljden vid olika scenarier skulle i stor utsträckning följa av gällande rätt.

Den nämnda försöksverksamheten föll också väl ut, även om den krävde att vissa anpassningar gjordes och medförde en del

merarbete i form av manuell handläggning och bevakningsrutiner inom Kronofogdemyndigheten. Det arbetssätt som testades fungerade bra för användarna och samtliga nedsättningar lyckades. Det gjorde att de skadeståndsskyldiga kunde betala på ett enklare sätt och att målsägandena fick sina pengar snabbare.

Mot den här bakgrunden framstår det som en tänkbart lämplig modell att låta de befintliga bestämmelserna om nedsättning vara utgångspunkten för att underlätta frivilliga betalningar. Därutöver kan kompletterande åtgärder behöva vidtas för att nedsättning ska komma till användning i större skala för det angivna ändamålet och på ett mer effektivt sätt. Framför allt skulle de skadeståndsskyldiga behöva få tidig och tydlig information om möjligheterna och tillvägagångssättet. Och under nedsättningsförfarandet kan parterna behöva viss vägledning för att utbetalning av pengarna ska komma till stånd utan en ansökningsprocedur som kan upplevas som omständlig.

Det kan visserligen hävdas att en tillämpning av 3 kap. 6 § utsökningsbalken inte i alla delar är helt ändamålsenlig för att förmedla betalningar.

En aspekt av detta är att avsikten med en nedsättning i grunden är att förhindra att Kronofogdemyndigheten vidtar verkställighetsåtgärder innan domen har fått laga kraft. Principiellt kan det därför invändas mot att nedsättning ska användas för ett i huvudsak annat syfte, som den inte heller är helt anpassad för. När förutsättningarna för nedsättning är uppfyllda ska Kronofogdemyndigheten således fatta ett beslut som går ut på att domen inte får verkställas, och det kan i sammanhanget uppfattas som ett mindre lättbegripligt besked till parterna. Samtidigt skulle det givetvis också framgå av beslutet eller av bifogad information att betalning av skadeståndet har tagits emot. Det bör därför vara möjligt att ge tydliga upplysningar om innebörden av beslutet till dem som berörs av det.

Nackdelar av mer praktisk karaktär är att en nedsättning måste göras innan domen har fått laga kraft och att Kronofogdemyndigheten inte beslutar om utbetalning förrän därefter. Under mellantiden fortsätter i förekommande fall ränta enligt domen att löpa på skadeståndsbeloppet. Dessa förhållanden leder dels till att målsäganden kan få vänta viss tid på utbetalningen, dels till att det kan uppstå en mindre ränteskuld för gäldenären. Under Kronofogdemyndig-

hetens försöksverksamhet kunde detta dock hanteras utan att det medförde några nämnvärda komplikationer.

Den skadeståndsskyldige har visserligen också en begränsad tid på sig att göra nedsättningen och dessutom måste han eller hon betala in ett belopp som motsvarar hela skulden. De nämnda förhållandena är enligt utredningen dock mindre problematiska, eftersom det är just tidiga och fullständiga betalningar som det finns ett behov av att underlätta. Med det förslag som lämnas i kapitel 3 – som innebär att brottsskadeersättning ska kunna betalas ut i det närmaste direkt efter det att domen har fått laga kraft – kan det också vara mindre lämpligt att möjligheten till frivillig betalning ska stå öppen under någon längre tid. Det skulle nämligen ställa större krav på samordning av betalningen av de olika ersättningarna och riskera att brottsoffer blev tvungna att betala tillbaka den statliga ersättning som de redan hunnit få.

Sammantaget framstår alternativet att utgå från nedsättningsinstitutet som det lämpligaste av de alternativ som står till buds för att förenkla förfarandet för frivilliga betalningar. I det sammanhanget kan det anmärkas att även om det skulle införas en särskild modell för frivilliga betalningar – som reglerades utanför utsökningsbalken – så kommer nedsättning fortsatt att kunna användas av den skadeståndsskyldige för att undvika utmätning och i förlängningen fullgöra sin betalningsskyldighet gentemot målsäganden.

4.5.3 Betalning genom nedsättning hos Kronofogdemyndigheten

Förslag: Möjligheterna att använda nedsättning som ett sätt att betala brottsskadestånd frivilligt ska förbättras. Den dömde ska få tidig och tydlig information om tillvägagångssättet i en bilaga till domen. Det införs en ny bestämmelse i utsökningsbalken om att nedsätta belopp genast ska betalas ut till motparten, om gäldenären begär det. Nedsättning av belopp som avser skadestånd på grund av brott ska vara fri från avgift.

Skälen för förslaget

Av de olika sätt att förenkla förfarandet för frivilliga betalningar som har diskuterats i avsnitt 4.5.2 har utredningen bedömt att det lämpligaste är att underlätta nedsättning hos Kronofogdemyndigheten.

Som har redovisats i det nämnda avsnittet har en sådan lösning för att åstadkomma en form av betalningsförmedlande funktion för Kronofogdemyndigheten flera fördelar. Framför allt är nedsättning etablerat och regelverket redan på plats. Det har också använts för frivilliga betalningar av brottsskadestånd i en försöksverksamhet som föll väl ut.

Förfarandet med nedsättning har visserligen vissa begränsningar. En sådan är att betalning behöver ske innan domen har fått laga kraft. Detta ligger i det grundläggande syftet med en nedsättning, dvs. att förhindra att utmätning sker innan domen har fått laga kraft. Men den skadeståndsskyldige kommer ändå att ha tre veckor på sig att genomföra betalningen i de fall domen inte överklagas i skadeståndsdelen. Möjligen kan det invändas att en del skadeståndsskyldiga kan känna ett motstånd mot att betala direkt, särskilt om de har motsatt sig anspråket. Men den som är missnöjd med domen har givetvis möjlighet att överklaga den, och någon inbetalning behöver då inte göras förrän betalningsskyldigheten eventuellt har slagits fast i nästa instans. Dessutom är, som tidigare har sagts, möjligheten till frivillig betalning framför allt avsedd för dem som både önskar och har förmåga att betala när domen kommer. Och försöksverksamheten bekräftade att sådana personer finns. Från målsägandens perspektiv är det också angeläget att skulden regleras så snart som möjligt efter att den har blivit fastställd. Det finns även ett värde i att betalningen har gjorts innan målsäganden har ansökt om och erhållit eventuell brottsskadeersättning från Brottsoffermyndigheten, annars kan han eller hon behöva betala tillbaka den. Det förhållandet att nedsättning måste göras innan domen har fått laga kraft innebär därför inte någon sådan nackdel att systemet av det skälet inte lämpligen bör användas. Reglerna kan knappast heller anpassas i detta avseende så att det i dessa fall medges en slags förlängd betalningsfrist. Inbetalningen av beloppet skulle under sådana förhållanden inte kunna fungera som ett sätt att hindra att

verkställighetsåtgärder vidtas, vilket alltså är kännetecknande för en nedsättning.

För att nedsättning ska användas i större utsträckning för fullgörelse av en betalningsskyldighet finns det dock behov av vissa åtgärder och anpassningar. För det första är det helt nödvändigt att den skadeståndsskyldige får tidig och tydlig information om att möjligheten existerar, eftersom tillvägagångssättet i dag sannolikt är okänt för de allra flesta. Upplysningar av detta slag bör med fördel kunna lämnas till den dömde i en bilaga till domen.

Som tidigare har nämnts bifogas det med domen redan i dag information till den dömde om hur skadeståndet kan betalas. Att sådana upplysningar ska lämnas bör dock framgå av en särskild bestämmelse. Det föreslås att en sådan tas in i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. Den information som lämnas i dag behöver med utredningens förslag givetvis uppdateras. Även under nedsättningsförfarandet kan parterna behöva viss anpassad information. Detta kräver inte någon särskild författningsreglering utan förutsatts ske som ett led i serviceskyldigheten. Den närmare utformningen av informationen bör lämpligen Domstolsverket och Kronofogdemyndigheten stå för.

Ett förhållande som medför vissa praktiska svårigheter är att skadestånd vanligen löper med ränta från dagen då skadan uppkom och till dess betalning sker till borgenären. Fordringen respektive skulden ökar därmed för varje dag som går. Belopp som har nedsatts hos Kronofogdemyndigheten efter att domen har meddelats betalas i dag inte ut till borgenären förrän domen har fått laga kraft. Förutom att detta innebär att borgenären får vänta en tid på pengarna, kan det uppstå en mindre ränteskuld för gäldenären under denna period. För att minska denna problematik bör Kronofogdemyndigheten kunna betala ut det nedsatta beloppet så snart som möjligt och således utan att invänta laga kraft. En förutsättning bör dock vara att gäldenären begär att detta ska ske, eftersom han eller hon kan riskera rättsförluster genom ett sådant förfarande om domen ändras efter överklagande.

Utredningen föreslår att en särskild bestämmelse med den beskrivna innebörden tas in i utskökningsbalken. Dess tillämpningsområde bör inte vara begränsat till domar med betalningsskyldighet avseende brottskadestånd, utan gälla oavsett vad betalningsskyldigheten gäller. I fråga om bestämmelsens placering kan det över-

vägas om den lämpligen bör vara i 13 kap., som reglerar redovisning av inbetalda medel. Det blir dock enligt utredningen tydligare om det i stället införs ett nytt stycke i den befintliga bestämmelsen om nedsättning i 3 kap. 6 §.

För att ytterligare förbättra villkoren för frivilliga betalningar av brottsskadestånd genom nedsättning bör förfarandet vara befriat från avgift. Någon grundavgift ska således inte tas ut i dessa fall. Utredningen föreslår att en bestämmelse om detta tas in i 15 § första stycket förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten.

4.5.4 Slopad grundavgift vid betalning efter ansökan om verkställighet

Förslag: I ett mål om utmätning avseende brottsskadestånd ska svaranden vara befriad från att betala grundavgift, om hela skulden betalas inom tidsfristen i underrättelsen enligt 4 kap. 12 § utsökningbalken.

Skälen för förslaget

Utöver det förslag som har lämnats i avsnitt 4.5.3 bör ytterligare en åtgärd övervägas för att underlätta för den som ska betala ett brottsskadestånd.

Även om förutsättningarna för att göra nedsättning förbättras, kommer det att finnas situationer då gäldenären inte har kunnat, velat eller hunnit betala innan målsäganden har ansökt om verkställighet av domen, vilket oftast sker efter att den har fått laga kraft. Om utredningens förslag i kapitel 3 genomförs, kan målsäganden också ha valt att i stället vända sig till Brottsoffermyndigheten, som i sin tur kan ha ansökt om verkställighet för att driva in regresskravet. När en ansökan om verkställighet har kommit in till Kronofogdemyndigheten underrättas gäldenären som huvudregel om målet och informeras om att betalning måste ske inom en viss tid – vanligen 14 dagar – för att inte verkställighetsåtgärder ska vidtas.

Sökanden är i utsökningssmål av det nu aktuella slaget befriad från att betala bl.a. grundavgift. Kostnaden tas i stället ut av svaran-

den. En ansökan om verkställighet skulle emellertid drabba den skadeståndsskyldige mindre hårt, om inte heller han eller hon behövde belastas med denna avgift. Om den skadeståndsskyldige befriades från avgiften i de fall då skulden betalas inom den förelagda tiden, skulle det också skapas tydligare incitament för en snabbare betalning i utskökningsmålet. På så sätt skulle ett slopande av avgiften även medföra positiva konsekvenser för brottsoffret.

Utredningen föreslår därför att också svaranden bör vara befriad från avgift, under förutsättning att hela skulden betalas inom den förelagda s.k. avitiden eller kravtiden. Detta bör gälla oavsett om det är målsäganden eller Brottsoffermyndigheten som är sökande. En bestämmelse med denna innebörd föreslås tas in i 15 § första stycket förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten.

5 Utmätning till förmån för brottsoffer

5.1 Bakgrund och problembeskrivning i korthet

I utredningens uppdrag ingår det att överväga flera åtgärder som kan underlätta för brottsoffer att få ut ersättning för sina skador. I kapitel 3 har reglerna om utbetalning av brottsskadeersättning behandlats. De förslag som har lämnats där syftar till att göra det enklare för brottsoffer att få sådan statlig ersättning utbetald. Utredningen ska emellertid också se över vissa bestämmelser som gäller möjligheterna att få ett utdömt skadestånd betalt från gärningspersonen, eller den som annars är skadeståndsskyldig. Till dessa hör reglerna om utmätning och vilken egendom som är undantagen från utmätning.

Utmätning innebär att egendom som tillhör en gäldenär tas i anspråk av Kronofogdemyndigheten och används för betalning av hans eller hennes skulder. Som utgångspunkt får all slags egendom utmätas, men det finns flera undantag från den huvudregeln.

Ett av utmätningens undantagen gäller vissa skadestånd och anspråk på sådana skadestånd (5 kap. 7 § utsökningsbalken). Detta undantag innebär att om skadeståndet avser ersättning med anledning av personskada, frihetsberövande, falskt åtal, ärekränkning eller annat sådant, får det inte utmätas innan det har betalats ut. Och om det har betalats ut, får det inte utmätas om beloppet hålls avskilt och det antingen ska tillgodose ett kvarstående försörjningsbehov eller det har gått mindre än två år sedan utbetalningen. Det betyder att Kronofogdemyndigheten under nämnda förutsättningar inte får utmäta t.ex. kränkningersättning som en skuldsatt person har tillerkänts. Regleringen har motiverats med att de aktuella skadestånden har en starkt personlig prägel och därför inte bör få tas i anspråk av borgenärerna.

Den 1 juli 2022 trädde lagändringar i kraft som begränsar det nämnda utmätningsförbudet i ett avseende. Begränsningen innebär att viss s.k. frihetsberövandeersättning får utmätas, när utmätningssfordringen avser skadestånd på grund av brott. I dessa situationer har alltså brottsoffers intresse av att få sin fordran betald ansetts väga tyngre än gäldenärens intresse av att få behålla sin frihetsberövandeersättning.

Enligt utredningens direktiv var den nyligen genomförda begränsningen av utmätningsförbudet ett viktigt steg på vägen mot att sätta brottsoffren och deras intressen i första rummet. Det kan emellertid, enligt direktiven, ifrågasättas om den intresseavvägning som ligger bakom utmätningsförbudet ens i något fall bör utfalla till gäldenärens fördel när borgenärens fordran avser skadestånd på grund av brott. Det uttalas att sådana skadestånd i många fall är minst lika starkt personligt präglade som den egendom som skyddas av förbudet.

Att underlätta för brottsoffer att få ut sina skadestånd anses vara av stor betydelse för att minska skadeverkningarna av brott. Bland annat av den anledningen är det enligt direktiven angeläget att överväga om utmätningsförbudet över huvud taget bör gälla i förhållande till brottsoffer.

5.2 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om reglerna om förbud mot utmätning av skadestånd ska ändras för att i större utsträckning möjliggöra utmätning till förmån för framför allt brottsoffer. Oavsett ställningstagande i sak, ska utredningen lämna förslag på författningsändringar som innebär att utmätningsförbudet inte gäller om utmätningssfordringen avser skadestånd på grund av brott.

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

Uppdraget är således brett utformat och kan inbegripa en översyn av samtliga bestämmelser om vad som får utmätas, även om fokus ska ligga på brottsoffers fordringar och det utmätningsförbud som avses med 5 kap. 7 § utsökningsbalken. Som en bakgrund till utredningens överväganden ges i följande avsnitt en grundläggande beskrivning över de gällande reglerna om utmätning och utmätningsförbud.

5.3 Utmätning

5.3.1 Allmänt om utmätning

Om den som har ålagts en betalningsskyldighet i en dom eller ett beslut inte fullgör den förpliktelsen frivilligt, kan borgenären ansöka om verkställighet av exekutionstiteln hos Kronofogdemyndigheten.

Bestämmelser om verkställighet finns i framför allt utsökningsbalken. Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom utmätning. Utmätning innebär att egendom som tillhör eller anses tillhöra gäldenären tas i anspråk och används för betalning av hans eller hennes skuld.

Mål om verkställighet (utsökningsmål) handläggs som allmänna mål eller enskilda mål. Allmänna mål gäller offentligrättsliga fordringar och kan avse exempelvis uttagande av böter, skatt, avgifter och andra medel som staten har rätt till. Mål som inte är allmänna mål är enskilda mål. De kan avse skulder till privatpersoner och företag. (Se 1 kap. 6 § utsökningsbalken och 1 kap. 2 § utsökningsförordningen [1981:981].)

När en ansökan om utmätning har kommit in till Kronofogdemyndigheten ska myndigheten som huvudregel först underrätta gäldenären om målet innan verkställigheten påbörjas (4 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken). I underrättelsen informeras gäldenären om att betalning måste ske inom viss tid för att utmätning ska undvikas. Gäldenären kan också invända mot verkställigheten, t.ex. att fordringen redan är betald eller att den har preskriberats (3 kap. 21 §).

Kommer det inte in någon betalning eller invändning ska Kronofogdemyndigheten göra en tillgångsutredning, dvs. utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden och undersöka om

det finns utmättningsbar egendom. Kronofogdemyndigheten får vidta de utredningsåtgärder som är befogade. (Se 4 kap. 9 § utsökningsbalken.) Det innefattar bl.a. inhämtande av uppgifter ur olika register, upplysningar från gäldenären och förfrågningar till arbetsgivare, banker och försäkringsbolag m.fl. (4 kap. 14 och 15 §§).

Utmätning kan ske av såväl lös egendom som fast egendom. En särskild verkställighetsform är utmätning av lön, som innebär att en viss del av gäldenärens lön hålls inne och redovisas direkt till Kronofogdemyndigheten. Löneutmätning kan ske även i de flesta andra slags ersättningar och förmåner, t.ex. pension, livränta, sjukpenning och arbetslöshetsersättning (7 kap. 1 § utsökningsbalken). Ett annat betydelsefullt utmättningsobjekt är överskott på skattekontot.

5.3.2 Statistik

Under 2023 drev Kronofogdemyndigheten in sammanlagt cirka 14,9 miljarder kronor. Av det beloppet avsåg hälften skulder till staten och offentlig sektor. Vid utgången av 2023 fanns det totalt cirka 417 000 privatpersoner som hade skulder registrerade hos Kronofogdemyndigheten. Det totala skuldbeloppet för privatpersoner var då cirka 119 miljarder kronor.¹

Antalet gäldenärer som hade skulder på brottsskadestånd var vid utgången av 2023 ungefär 46 000 (se tabell 5.1). För betalning av detta slags skulder drevs det samma år in sammanlagt cirka 370 miljoner kronor (inklusive egna inbetalningar i utsökningsmål). Flera reformer under senare år har lett till att det indrivna beloppet har ökat. Det handlar dels om att viss frihetsberövandeersättning numera kan utmätas, dels om att fordringar som avser brottsskadestånd har fått företräde framför oprioriterade fordringar vid löneutmätning och dels om utökade möjligheter till distansutmätning. Det totala belopp som i slutet av 2023 kvarstod obetalt för brottsskadestånd uppgick dock till drygt 10 miljarder kronor.²

¹ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2023, s. 25 f.

² Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2023, s. 27 och 42.

Tabell 5.1 Utmätning för betalning av brottsskadestånd

År	Antal unika gäldenärer med skulder på brottsskadestånd	Antal mål totalt	Belopp i egna inbetalningar (kronor)	Belopp genom utmätning (inkl. utmätning av lön och över-skjutande skatt, kronor)	Återstående skuldbelopp (kronor)
2020	44 728	139 602	125 500 000	139 100 000	8 276 300 000
2021	45 683	144 415	109 600 000	234 400 000	8 990 000 000
2022	45 599	147 999	119 900 000	189 000 000	9 952 300 000
2023	46 012	152 059	120 000 000	251 600 000	10 760 800 000

Källa: Kronofogdemyndigheten.

5.3.3 Grundläggande förutsättningar för utmätning

För att egendom ska få utmätas måste vissa grundläggande förutsättningar vara uppfyllda. Till dessa hör att gäldenären är eller anses vara ägare till egendomen, att egendomen kan överlåtas och att den har ett förmögenhetsvärde. Ett generellt krav är dessutom att utmätningen – efter avdrag för kostnaderna – kan beräknas ge ett överskott som gör åtgärden försvarlig. Om gäldenären har flera olika slags tillgångar, finns det bestämmelser om den utmätningsordning som ska följas. Som utgångspunkt gäller att det i första hand bör tas i anspråk sådan utmätningsbar egendom som kan användas till fordringens betalning med minsta kostnad, förlust eller annan olägenhet för gäldenären. (Se 4 kap. 3 § utsökningsbalken.) I bedömningen ska borgenärens intresse av att få betalt utan onödigt dröjsmål vägas in, liksom gäldenärens intresse av att slippa onödig värdeförstöring eller annan olägenhet av utmätningsbeslutet. Det betyder normalt sett att det som först tas i anspråk är kontanta medel, banktillgodohavanden och andra likvida tillgångar, därefter lön eller andra ersättningar och förmåner, sedan fondandelar och aktier och övrig lös egendom. Fast egendom bör som regel väljas sist, särskilt om denna utgör bostad. (Se bl.a. prop. 1980/81:8 s. 358 f. och ”Barnens bostad” NJA 2021 s. 1065.)

Inför varje utmätning måste Kronofogdemyndigheten också göra en proportionalitetsbedömning, dvs. väga det intrång som åtgärden innebär mot de skäl som finns för den (NJA 2013 s. 1241).

Om de allmänna förutsättningarna är uppfyllda, får egendomen utmätas, om den inte är undantagen på grund av en bestämmelse i utsökningsbalken eller en särskild föreskrift (4 kap. 2 § utsökningsbalken).

5.4 Undantag från utmätning

5.4.1 Inledning

Även om utgångspunkten är att all slags egendom som tillhör eller anses tillhöra gäldenären i och för sig får utmätas finns det ett antal undantag från den huvudregeln. Gemensamt för reglerna om utmättningsförbud är att de är resultatet av en intresseavvägning mellan å ena sidan borgenärernas intresse av att få betalt för sina fordringar och å andra sidan gäldenärens eller tredje mans intresse av att egendomen inte tas i anspråk.

I utsökningsbalken finns det flera bestämmelser om utmättningsförbud. Viss egendom är skyddad för att gäldenären ska kunna fortsätta att försörja sig och sin familj, s.k. beneficieegendom (5 kap. 1–4 §§). Och vid utmätning av lön gäller särskilda regler som bl.a. innebär att det bara är den del av inkomsten som gäldenären inte behöver för sitt och familjens underhåll som får tas i anspråk (7 kap. 4 och 5 §§).

Annan egendom är undantagen från utmätning på grund av sin särskilda beskaffenhet eller därför att särskilda villkor är kopplade till den (5 kap. 5–12 §§). Även i andra författningar än utsökningsbalken finns det föreskrifter som skyddar viss egendom från utmätning (jfr 5 kap. 10 § utsökningsbalken).

I följande avsnitt ges en översiktlig redovisning av undantagsreglerna. Betoningen kommer dock att ligga på det utmättningsförbud avseende skadestånd som utredningen har att se över i första hand. Redogörelsen inleds därför med de utmättningsförbud som gäller vissa skadestånd och andra likartade ersättningar (avsnitt 5.4.2), medan övriga utmättningsförbud tas upp därefter (avsnitt 5.4.3).

5.4.2 Vissa skadestånd och andra ersättningar

Förutsättningar för att utmätningsförbudet ska gälla

Som redan har sagts är vissa skadestånd undantagna från utmätning (5 kap. 7 § utsökningsbalken). Om skadeståndet har bestämts att betalas i form av livränta, gäller förbudet mot utmätning rätten till livräntan. Utfallande belopp kan däremot utmätas. Skyddet omfattar sådana skadestånd som gäldenären har rätt till med anledning av personskada, frihetsberövande, falskt åtal, ärekränkning eller annat sådant. Med ”annat sådant” menas främst brott mot person som är jämförligt med någon av de särskilt uppräknade kränkningarna (se SOU 1964:57 s. 246 och prop. 1968:130 s. 149 f.). Se vidare nedan om vilka skadestånd som omfattas.

Skadeståndet får inte mätas ut medan det inestår hos den som ska betala ut det. Som tidigast får utmätning ske dagen efter utbetalningen (5 kap. 12 § utsökningsbalken). Men skadeståndet är under vissa förutsättningar skyddat mot utmätning även under en längre tid efter att det har betalats ut. För det första måste medlen då hållas avskilda. För det andra krävs att det som hålls avskilt ska tillgodose ett kvarstående försörjningsbehov eller, i annat fall, att det har gått mindre än två år sedan utbetalningen. (Se 5 kap. 7 § andra stycket.)

Vid bedömningen av om medel har hållits avskilda bör enligt förarbetena vägledning hämtas i lagen (1944:181) om redovisningsmedel (prop. 1980/81:8 s. 503). Det innebär att medlen inte får sammanblandas med andra tillgångar och exempelvis inte placeras på ett transaktionskonto som används för vardagliga insättningar och uttag (jfr prop. 1944:81 s. 32). Under en kortare tid efter att medlen har betalats ut kan de dock, trots sammanblandning, vara skyddade. Om medlen finns omedelbart tillgängliga för att kunna avskiljas, anses de inte heller kunna utmätas, under förutsättning att det inte föreligger dröjsmål med avskiljandet. Vad som är ett dröjsmål med avskiljandet beror på omständigheterna i det enskilda fallet. I rättspraxis har två veckor ansetts vara dröjsmål i fråga om utbetald ersättning från en olycksfallsförsäkring och en trafikskadeförsäkring. (Se NJA 2017 s. 1123.)

Bakgrunden till utmätningsförbudet

Utmätningsförbudet i 5 kap. 7 § utsökningsbalken har sin grund i själva syftet med de skadestånd som omfattas av regleringen och skadeståndets starkt personliga prägel i dessa fall. Det har ansetts viktigt att den skadelidande får möjlighet att använda sig av ett sådant skadestånd för sitt avsedda syfte och att det därför inte bör få tas i anspråk av borgenärerna. När utmätningsförbudet först infördes 1968 avsåg det endast tiden fram till dagen efter utbetalningen av skadeståndet. Men i samband med att utsökningsbalken trädde i kraft 1982 utvidgades det till att under angivna förutsättningar även gälla en längre tid efter att det betalats ut. Denna utvidgning ansågs i första hand vara motiverad i fråga om skadestånd som ska tillgodose ett försörjningsbehov, t.ex. engångsersättning för ned-satt arbetsförmåga. Men även beträffande andra skadestånd bedömdes ett bättre skydd vara befogat, t.ex. när det gällde ersättning för sveda och värk eller annat ideellt skadestånd. (Se prop. 1968:130 s. 149 f. och prop. 1980/81:8 s. 502 f.)

Vilka skadestånd som omfattas av 5 kap. 7 § utsökningsbalken

Sedan 1968 har det alltså funnits en generell bestämmelse om att skadestånd med anledning av personskada, frihetsberövande, falskt åtal, ärekränkning eller annat sådant inte får utmätas. Skadestånd som avser sakskada eller ren förmögenhetsskada träffas däremot inte av utmätningsförbudet.

Inför införandet av utsökningsbalken framförde Lagrådet att utformningen av bestämmelserna gav utrymme för viss tvekan om utmätningsfrihetens omfattning. Bland annat uttalades att innebörden av uttrycket ”annat sådant” var något oklar, och att motiven till 1968 års lagstiftning inte gav besked om vad som menades med detta i vidare mån än att det där talades om ”brott mot person som är jämförligt med någon av de särskilt uppräknade kränkningarna”. (Se prop. 1980/81:8 s. 1125.) Departementschefen anförde dock att det inte var påkallat med någon översyn av reglerna i det aktuella hänseendet. Det uttalades att bestämmelserna verkade tillgodose det behov som föranledde dem och att de såvitt känt inte hade orsakat tillämpningssvårigheter. (Se a. prop. s. 1217.)

För det första får alltså skadestånd med anledning av personskada inte utmätas, vilket innebär att bl.a. ersättningsposter som avser sjukvårdskostnad, inkomstförlust samt fysiskt och psykiskt lidande av övergående natur eller av bestående art är skyddade (5 kap. 1 och 2 §§ skadeståndslagen [1972:207]). Vidare undantas kränkningersättning som gäldenären har tillerkänts på grund av att han eller hon har varit utsatt för brott. Det är dock inget krav för utmätningsfrihet att den skadeståndsgrundande handlingen är kriminaliserad.³ Särskild anhörigersättning anses också vara ett sådant skadestånd som inte kan tas i anspråk av borgenärerna (jfr prop. 2021/22:198 s. 36).

Det står vidare klart att utmätningsförbudet omfattar ersättning med anledning av frihetsberövande som betalas av staten enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen). Enligt frihetsberövandelagen betalas ersättning bl.a. till den som har varit anhållen eller häktad på grund av misstanke om brott men utan att han eller hon sedan blir dömd för gärningen. Som tidigare har nämnts har utmätningsförbudet för viss frihetsberövandeersättning dock nyligen begränsats så att det inte längre gäller om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott (5 kap. 7 § tredje stycket utskökningsbalken). Vad utmätningsförbudet närmare omfattar när det gäller frihetsberövandeersättning behandlas vidare nedan.

Vilka skadestånd som i övrigt undantas från utmätning har i några fall prövats i rättspraxis.

Högsta domstolen har uttalat att en utbetalning enligt lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall bör jämföras med skadestånd för personskada och därför har skydd mot utmätning enligt de förutsättningar som anges i 5 kap. 7 § andra stycket utskökningsbalken (se ”Upprättelseersättningen” NJA 2018 s. 49). Enligt den nämnda lagen hade den som någon gång under perioden 1920–1980 varit omhändertagen för samhällsvård rätt till ersättning av staten med 250 000 kronor, om det kunde antas att han eller hon utsattes för övergrepp eller försummelser av allvarlig art i samband med vården. Ansökan om ersättning kunde göras fram till och med den 31 december 2014 och prövades av en särskild nämnd.

³ Gösta Walin m.fl. *Utskökningsbalken* (7 dec. 2017, Version 5, JUNO), kommentaren till 5 kap. 7 §.

Hovrätten över Skåne och Blekinge fann i beslut 13 oktober 2000 (mål ÖÄ 647-00) att ersättning enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall omfattades av utmätningsförbudet.

Däremot har Högsta domstolen ansett att ett sådant allmänt skadestånd som en arbetsgivare kan få betala enligt 38 § lagen (1982:80) om anställningsskydd, t.ex. på grund av en uppsägning eller ett avskedande i strid med lag, kan utmätas (NJA 2001 s. 823). Detta har motiverats med att många av de allmänna skadestånden enligt den nämnda paragrafen saknar den starkt personliga karaktär som är en förutsättning för att de ska omfattas av utmätningsförbudet. Det har därför ansetts inte komma i fråga att generellt undanta dem från utmätning. Och att göra en prövning i varje enskilt fall av om gäldenären utsatts för obehag eller lidande av samma art som vid ärekränkning eller liknande brott bedömdes som olämpligt. En sådan ordning skulle också, enligt Högsta domstolen, vara särskilt svårtillämpad i de fall då skadeståndet utgår på grund av frivilliga överenskommelser. Mot den bakgrunden gjordes alltså bedömningen att skadestånd enligt 38 § lagen om anställningsskydd föll utanför utmätningsfriheten.

Utöver de skadestånd som nu har nämnts finns det flera andra ideella ersättningar som skulle kunna anses ha en sådan personlig prägel att de omfattas av 5 kap. 7 § utsökningsbalken. Uttalanden om vilka dessa är saknas dock i förarbeten och vägledande rättspraxis.

Lagstadgade utmätningsförbud för likartade ersättningar

Utmätningsförbud gäller enligt särskilda föreskrifter i andra lagar även för vissa ersättningar som är närbesläktade med dem som omfattas av 5 kap. 7 § utsökningsbalken. Också i dessa fall är bakgrunden sociala hänsynstaganden. Det handlar om ersättningar som är starkt personligt präglade och som kan ha stor betydelse för den ersättningsberättigade. Det anses därför att han eller hon bör ges möjlighet att använda medlen för sitt avsedda syfte. Så är fallet beträffande bl.a. brottsskadeersättning för personskada, kränkning och särskild anhörigersättning (32 § brottsskadelagen [2014:322]) samt trafikskadeersättning för personskada (32 § trafikskadelagen

[1975:1410]). Det har alltså ansetts viktigt att det finns utrymme för att skydda sådan personlig ersättning från utmätning för eventuella tidigare skulder (prop. 2013/14:94 s. 47).

Liknande förbud gäller också enligt bl.a. lagen (2016:417) om statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering och lagen (2021:1070) om statlig ersättning för personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19. Även dessa ersättningar har en personlig och social karaktär och är avsedda för den skadelidande och ingen annan (prop. 2015/16:137 s. 54 f. och prop. 2020/21:221 s. 53 f.).

Undantag från vad som får utmätas uppställs vidare i försäkringsavtalslagen (2005:104). Sålunda får utbetald ersättning från en sjuk- eller olycksfallsförsäkring inte utmätas, i den mån beloppet hålls avskilt, om beloppet ska tillgodose gäldenärens försörjningsbehov eller fullgörande av underhållsskyldighet eller om det har gått mindre än två år sedan utbetalningen (15 kap. 10 § försäkringsavtalslagen). Försäkringar av det nämnda slaget har ansetts ha en speciell social betydelse som motiverar ett långtgående skydd mot borgenärerna (se prop. 2003/04:150 s. 565 f.). Om ersättning betalas ut som livränta, är dock bara rätten till livräntan skyddad, medan utfallande belopp kan utmätas. Motsvarande gäller beträffande ersättning för personskada som en anställd tillerkänns på grund av en kollektivavtalsgrundad ansvars- eller personförsäkring (se 18 kap. 16 § och 20 kap. 14 § försäkringsavtalslagen). Inte heller ersättning enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. har ansetts kunna utmätas (se ”Anstaltsolyckan” NJA 2020 s. 367). Den sistnämnda lagen gäller för bl.a. dem som är totalförsvarspliktiga eller intagna i kriminalvårdsanstalt.

Som tidigare har framgått kan en skadeersättning vara utmätningsbefriad trots att det i lag saknas en uttrycklig hänvisning till ett utmätningsförbud. Så ansågs t.ex. fallet vara med utbetalningar enligt lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall (se ”Upprättelseersättningen” NJA 2018 s. 49).

Utmättningsförbud beträffande det som köpts för skadeståndet

Också egendom som gäldenären har köpt för den ersättning som inte får utmätas kan omfattas av utmättningsförbudet. I förarbetena till utsökningsbalken uttalas att medlen kan vara skyddade t.ex. om de har satts in på en bank eller använts till att köpa obligationer. Det ansågs emellertid vara tveksamt hur långt en sådan surrogationsprincip sträcker sig. (Se prop. 1980/81:8 s. 503.)

I rättsfallet ”Suzukin” NJA 2018 s. 966 var frågan i Högsta domstolen om en motorcykel som hade köpts för medel som erhållits i brottsskadeersättning omfattades av utmättningsförbudet i 5 kap. 7 § andra stycket utsökningsbalken. Högsta domstolen konstaterade att förarbetena inte gav någon närmare ledning i frågan om skyddet mot utmätning även gäller egendom som trätt i stället för de utbetalda medlen. Enligt domstolen framstod det emellertid som naturligt att detta fick avgöras mot bakgrund av framför allt ändamålet med ersättningen och syftet med utmättningsförbudet. Vidare borde, enligt domstolen, en avvägning göras mot det allmänna borgenärsintresset. Högsta domstolen konstaterade att bakgrunden till utmättningsförbudet var att ersättningen har en starkt personlig prägel och att förbudet hindrar att ersättningen tas i anspråk av hans eller hennes borgenärer, så länge den inte sammanblandas med den skadelidandes övriga egendom. Syftet var således att under vissa förutsättningar och med viss begränsning ge den skadelidande möjlighet att fritt använda ersättningen. Ändamålet med ersättningar av det aktuella slaget och det syfte som ligger till grund för utmättningsförbudet medförde, enligt domstolen, att starka skäl talade för att förbudet borde gälla även sådan egendom som en skadelidande köpt för ersättningen. De allmänna borgenärsintressena talade inte med någon styrka i annan riktning. Eftersom den skadelidande i det aktuella fallet hade kunnat visa att motorcykeln hade inköpts för medel som i sin helhet härrörde från den brottsskadeersättning som han hade tillerkänts, omfattades den av utmättningsförbudet.

Något om tillämpningen av utmätningsförbudet

Invändningar om att vissa medel ska undantas från utmätning med stöd av 5 kap. 7 § utsökningsbalken är inte vanligt förekommande i utsökningsmålen.

Kronofogdemyndigheten får i regel inte i förväg kännedom om att ett skadestånd ska betalas ut till en gäldenär, såvida det inte är fråga om sådan frihetsberövandeersättning som Justitiekanslern lämnar underrättelse om (se nedan). Det händer dock i undantagsfall att privatpersoner informerar eller tipsar myndigheten om att en viss gäldenär inväntar eller har fått en utbetalning av något slag, t.ex. av försäkringsersättning.

Om ett skadestånd har betalats ut till en gäldenär och beloppet finns tillgängligt på hans eller hennes bankkonto kommer medlen i regel att tas i anspråk (eventuellt med avdrag för beneficium). Genom den tekniska plattformen Mekanismen, som är ett konto- och värdefackssystem som Skatteverket tillhandahåller, får Kronofogdemyndigheten information om gäldenärens konton hos banker och finansinstitut. Kronofogdemyndigheten skickar sedan en förfrågan till dem där gäldenären är kund och får då uppgift om behållningen på kontona. Det framgår inte vad medlen avser eller varifrån de kommer. Gäldenären får göra en invändning om att det är fråga om pengar som inte får utmätas. I de fall det framförs en invändning av det slaget är det dock oftast så att eventuella skadeståndsbelopp inte har hållits avskilda utan i stället har sammanblandats med andra tillgångar och därför inte är skyddade från utmätning. För att ett utbetalt skadestånd ska undantas krävs det således i praktiken att gäldenären har viss kännedom om reglerna. I förarbetena övervägdes om det borde finnas en skyldighet för den som betalar ut ett skadestånd att underrätta den ersättningsberättigade om utmätningsförbudet och eventuellt även att sätta in medlen på ett särskilt konto som uppfyller kravet på avskiljande. Det ansågs emellertid inte lämpligt att införa en sådan föreskrift. (Se prop. 1980/81:8 s. 503 f.)

Det finns inte någon statistik som visar hur vanligt det är att de som tillerkänns den typen av skadestånd som omfattas av 5 kap. 7 § utsökningsbalken har skulder hos Kronofogdemyndigheten, och i vilken utsträckning dessa skulder i så fall avser brottsskadestånd.

Detsamma gäller de andra liknande ersättningarna som är skyddade från utmätning.

Kvittning i vissa fall

I princip kan fordringar som inte får utmätas inte heller utan medgivande kvittas bort, dvs. avräknas mot en skuld, eftersom kvittning kan betecknas som en form av privat exekution. I rättsfallet NJA 1987 s. 746 var en skadelidande berättigad till ersättning för bl.a. psykiskt lidande och personskada på grund av ofredande. Motparten gjorde kvittningsvis gällande ett ersättningskrav mot den skadelidande på grund av en sakskada. Högsta domstolen fann dock, med hänsyn till karaktären av huvudfordringen, att den skulle vara skyddad mot kvittning.

En särskild bestämmelse om kvittning finns i brottsskadelagen (34 §). Enligt den är huvudregeln att Brottsoffermyndigheten helt eller delvis ska kvitta en fordran på brottsskadeersättning mot en skuld som den skadelidande har på grund av tidigare betalad brottsskadeersättning. När Brottsoffermyndigheten har en regressfordran mot sökanden i dennes egenskap av tidigare gärningsperson ska hans eller hennes skuld som utgångspunkt således avräknas mot den ersättning som han eller hon själv sedan har beviljats.

Kvittningsrätten för staten innebär att brottsoffer med skulder till Brottsoffermyndigheten får en lägre ersättning. I samband med att bestämmelsen infördes 2014 togs det upp att det visserligen gäller ett utmätningsförbud för vissa anspråk på brottsskadeersättning och att syftet med detta förbud är att freda sådan ersättning som är av personlig art (32 § brottsskadelagen). Det anfördes dock att om gärningspersonens skuld till staten minskar genom kvittning, så är detta ur rehabiliteringssynpunkt något i grunden positivt. Kvittning kunde även innebära andra fördelar, eftersom den utgör en enkel avräkning och inte kräver särskild administration. Även för gärningspersonen kunde en kvittningsrätt för staten innebära en förenkling, t.ex. om regresskulden var mindre än den brottsskadeersättning som ska betalas. I en sådan situation skulle gärningspersonen bli fri från sin skuld och få resterande del av brottsskadeersättningen utan att behöva ha fortsatt kontakt med Brottsoffermyndigheten eller Kronofogdemyndigheten.

För att undvika oönskade resultat finns det dock en möjlighet att i en kvittningssituation ändå betala ut brottsskadeersättning i den utsträckning det är skäligt. Som exempel på när kvittning bör undvikas nämns i förarbetena fall där sociala skäl talar för att personen bör få ut en kontant ersättning, t.ex. när den avser nödvändig vård. (Se prop. 2013/14:94 s. 55 f. och 93.)

År 2023 genomförde Brottsoffermyndigheten kvittning i 89 ärenden. Inkomna medel genom kvittning uppgick detta år till cirka 892 000 kronor. (Se tabell 5.2.)

Tabell 5.2 Brottsoffermyndighetens intäkter genom regress och kvittning

År	Antal aktiva regressärenden	Inkomna medel (kronor)	Antal ärenden där kvittning skett	Del av inkomna medel som avser kvittning (kronor)
2020	43 643	37 618 000	138	1 380 000
2021	43 985	39 934 000	127	1 204 000
2022	44 512	49 578 000	103	1 174 000
2023	44 666	58 592 000	89	892 000

Källa: Brottsoffermyndighetens årsredovisning.

Det är mycket sällan som undantagsregeln, som ger möjlighet att avstå från kvittning, tillämpas i praktiken. Det har inte förekommit vid något tillfälle under de senaste åren. När bestämmelsen i enstaka fall har aktualiserats har det handlat om att ersättning har betalats ut för att bekosta tandvårdsbehandling som behövts på grund av det aktuella brottet. Ersättningen har då gått direkt till den klinik som utfört behandlingen.

Särskilt om skadestånd med anledning av frihetsberövande

Bakgrund

Som redan har framgått omfattar utmätningsförbudet i 5 kap. 7 § utsökningensbalken bl.a. skadestånd som gäldenären har fått med anledning av ett frihetsberövande, med det undantag som gäller för viss frihetsberövandeersättning när utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott.

Ersättning från staten för ett frihetsberövande kan lämnas dels enligt frihetsberövandelagen, dels enligt skadeståndslagen. Justitiekanslern prövar anspråk på ersättning enligt båda regelverken inom ramen för s.k. frivillig skadereglering. Den enskilde har även rätt att väcka talan vid allmän domstol.

Att den som har varit felaktigt frihetsberövad ska kompenseras ekonomiskt utgör en grundläggande rättsstatsprincip. Vid frihetsberövanden som strider mot lag finns det också en uttrycklig rätt till skadestånd enligt Europakonventionen (artikel 5.5). Det är också sedan länge en allmänt erkänd grundsats att den som inte har kunnat överbevisas om brott ska betraktas som oskyldig. Som ett utflöde av denna princip är den som har frikänts efter ett frihetsberövande berättigad till ersättning enligt särskilda regler. (Se prop. 1997/98:105 s. 25 f.)

Rätt till ersättning enligt frihetsberövandelagen har för det första den som har varit häktad på grund av misstanke om brott men det sedan t.ex. meddelas en frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks. Motsvarande gäller för bl.a. den som varit anhållen eller underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet under minst 24 timmar i sträck. (Se 2 §.) Vidare har den som avtjänat bl.a. ett fängelsestraff rätt till ersättning, om det efter ett överklagande eller anlitande av ett särskilt rättsmedel (t.ex. resning) meddelas en frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd, eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs (4 §).

Ersättning enligt frihetsberövandelagen kan för det andra betalas till den som har varit berövad friheten till följd av beslut vid myndighetsutövning, om det står klart att beslutet vilade på felaktiga grunder och därför var oriktigt (5 §). Bestämmelsen är avsedd för helt klara fall där grunden för åtgärden på ett iögonfallande sätt framstår som felaktig (prop. 1997/98:105 s. 53). Regleringen tar sikte på många skilda typer av frihetsberövanden där de flesta inte grundas på brott eller misstanke om brott utan framför allt handlar om olika former av administrativa frihetsberövanden enligt lagar om tvångsvård (se NJA 2014 s. 399).

Ersättning enligt 2–5 §§ frihetsberövandelagen omfattar utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande (7 §). Ersättningen ska kompensera de följder som uppkommer genom frihetsberövandet i sig. Lagen ger ingen närmare vägledning

för hur ersättning för lidandet ska beräknas, men syftet med ersättningen är att kompensera för obehagliga känslor som rädsla, förnedring, skam och liknande reaktioner som har orsakats av frihetsberövandet (NJA 2012 s. 464). Person- och sakskada ersätts inte enligt de nämnda bestämmelserna. Detta har motiverats dels med att sådana skador kan vara ersättningsgilla enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen, dels att det är ovanligt att frihetsinskränkningar orsakar person- eller sakskador (prop. 1997/98:105 s. 22).

Frihetsberövandelagens ersättningsregler behandlas närmare i kapitel 9 i detta betänkande.

Rätt till ersättning enligt skadeståndslagen med anledning av ett frihetsberövande förutsätter antingen fel eller försummelse vid myndighetsutövning, eller en överträdelse av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen eller Europakonventionen (3 kap. 2 och 4 §§ skadeståndslagen). Ersättningen kan omfatta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, skada på grund av att någon annan kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § eller skada som ersätts enligt 2 kap. 3 a § (dvs. särskild anhörigersättning). Vid överträdelse av 2 kap. regeringsformen eller Europakonventionen kan ersättning betalas även för annan ideell skada.

År 2023 avgjorde Justitiekanslern 2 622 ärenden om ersättning enligt frihetsberövandelagen. Ersättning beviljades helt eller delvis i 87 procent av fallen. Totalt betalade Justitiekanslern detta år ut drygt 100 miljoner kronor, inklusive ombudskostnader och ränta. (Se tabell 5.3.)

Tabell 5.3 Ärenden om frihetsberövandeersättning och utbetalda belopp

År	Antal avgjorda ärenden	Antal ärenden där ersättning betalats ut	Utbetalt belopp (kronor)	Varav ombudskostnader (kronor)
2020	2 122	1 879	72 818 000	2 049 000
2021	2 080	1 811	73 002 000	2 032 000
2022	2 493	2 246	97 158 000	2 473 000
2023	2 622	2 273	100 322 000	2 317 000

Källa: Justitiekanslerns årsredovisning.

Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer lät med hjälp av Kronofogdemyndigheten göra en undersökning av hur vanligt det var att personer som fick ersättning enligt frihetsberövandelagen samtidigt hade skulder som avsåg skadestånd på grund av brott. Undersökningen omfattade uppgifter från samtliga ärenden som hade kommit in till Justitiekanslern under 2018 och 2019 och i vilka ersättning hade beviljats per den 5 maj 2020. Gällande den övergripande skuldbilden kom det fram att 1 425 av de 3 253 personer som ingick i urvalet (drygt 43 procent) hade skulder registrerade hos Kronofogdemyndigheten, och att cirka hälften av dem (721 personer) hade skulder som avsåg skadestånd på grund av brott före tidpunkten för Justitiekanslerns beslut. Det totala skuldbeloppet uppgick till cirka 231 miljoner kronor. Av detta belopp avsåg cirka 87 miljoner kronor (knappt 38 procent) skadestånd på grund av brott. (Se SOU 2021:64 s. 278.)

Begränsning av utmätningsförbudet i förhållande till brottsoffer

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2022 begränsades utmätningsförbudet i fråga om sådan ersättning som gäldenären har tillerkänts med stöd av 2–4 §§ frihetsberövandelagen. Utmätningsförbudet gäller då inte om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott. (Se 5 kap. 7 § tredje stycket utsökningsbalken.)

Med ”skadestånd på grund av brott” avses alla typer av skadestånd – och på skadeståndet löpande ränta – som någon har förpliktats att betala på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till brott. Det krävs inte att någon har dömts för brott utan det avgörande är att grunden för skadeståndet är en brottslig gärning. Att den som har gjort sig skyldig till brottet inte är straffmyndig eller att brottet är preskriberat hindrar därför inte att en fordran avser skadestånd på grund av brott. Även en skadeståndsfordran som grundar sig på att någon annan har gjort sig skyldig till brott, t.ex. en förälders skadeståndsansvar enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen, avser skadestånd på grund av brott i bestämmelsens mening. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om brottsoffret, dvs. den som har tillerkänts skadeståndet, är en fysisk eller en juridisk person, och oavsett om det är brottsoffret självt som ansöker om utmätning eller om detta görs av Brottsoffermyndigheten eller ett försäkringsbolag

som utövar sin rätt till återkrav efter att brottsskadeersättning respektive försäkringsersättning har betalats ut. (Se prop. 2021/22:198 s. 50 f.)

Trots begränsningen av utmätningsförbudet har gäldenären kvar ett grundläggande skydd mot utmätning i beneficiereglerna (5 kap. 1 § 7 och 2 § utsökningsbalken samt avsnitt 5.4.3 nedan).

De skäl som anfördes för lagändringen återges i avsnitt 5.5. Sammanfattningsvis gjordes bedömningen att reformen kunde förväntas inbringa betydande medel till förmån för brottsoffer och därför vara till stor nytta för dem. Det var också sådana fall där ersättning enligt de aktuella reglerna hade varit skyddade från utmätning som hade väckt mest anstöt hos allmänheten. Vidare anfördes att dessa regler bygger på ett strikt ansvar för staten och att rätten till ersättning alltså inte förutsätter att den skadelidande vållats en skada eller att staten överträtt någons rättigheter enligt Europakonventionen. (Se prop. 2021/22:198 s. 39.)

I förarbetena konstaterades vidare att begränsningen av utmätningsförbudet var förenlig med Europakonventionen. Det uttalades att i de fall konventionen ställer krav på ekonomisk kompensation till någon som har frihetsberövats så uppfylls det kravet även om ersättningen utmäts, eftersom ersättningen då bidrar till att minska gäldenärens skuldbörda. Begränsningen berövar alltså inte någon själva rätten till ersättning, utan endast möjligheten att välja fritt vad ersättningen ska användas till. (Se a. prop. s. 41.)

När Justitiekanslern beviljar ersättning enligt 2–4 §§ frihetsberövandelagen ska Kronofogdemyndigheten skyndsamt underrättas om beslutet (10 a § förordningen [1995:1301] om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten). I de fall Kronofogdemyndigheten beslutar om utmätning sker utbetalning till ett av Kronofogdemyndigheten anvisat konto. Redan under 2022 utmätte Kronofogdemyndigheten sådan frihetsberövandeersättning i 180 ärenden till ett sammanlagt belopp om drygt 4 miljoner kronor. År 2023 utmättes fordringar för närmare 6,1 miljoner kronor i drygt 300 ärenden.

5.4.3 Övriga utmätningsförbud

Inledning

Förutom de undantag från utmätning som gäller för vissa skadestånd och närbesläktade ersättningar som har behandlats i avsnitt 5.4.2. finns det i utsökningsbalken och andra lagar utmätningsförbud för viss annan egendom. I detta avsnitt ges en sammanfattning över de viktigaste.

Beneficieegendom

Reglerna om beneficium innebär att en del av gäldenärens egendom undantas från utmätning för att han eller hon ska kunna försörja sig. Reglerna ger också ett visst skydd för bl.a. personliga tillgångar. (Se 5 kap. 1–4 §§ utsökningsbalken.) När gäldenären har familj, ska skälig hänsyn tas även till vad familjen använder eller behöver. Om gäldenären eller någon i familjen lider av funktionsnedsättning eller en allvarlig sjukdom, ska det också beaktas. (Se 5 kap. 2 §.) Beneficiereglererna hindrar dock inte att egendom utmäts för en fordran som är förenad med pant- eller retentionsrätt i egendomen (5 kap. 13 § första stycket).

En uppräknig av vad som kan undantas enligt beneficiereglererna finns i 5 kap. 1 § 1–7. Det handlar om kläder och föremål för personligt bruk till skäligt värde (p. 1), möbler och husgeråd m.m. som är nödvändiga för ett hem och dess skötsel (p. 2), arbetsredskap och annan utrustning som behövs för gäldenärens förvärvsverksamhet eller yrkesutbildning samt djur, foder och sådant som i övrigt behövs för gäldenärens försörjning, allt till skäligt värde (p. 3). Vidare undantas föremål med ett så övervägande personligt värde för gäldenären att det måste anses uppenbart obilligt att ta egendomen i anspråk (p. 4). Hyresrätt till en lägenhet som är gäldenärens stadigvarande bostad eller som behövs för hans eller hennes förvärvsverksamhet får inte heller utmäts (p. 5). Detsamma gäller en bostadsrätt till en lägenhet, under förutsättning att den är gäldenärens stadigvarande bostad och det inte framstår som oskäligt att bostadsrätten undantas från utmätning (p. 6).

Slutligen undantas bl.a. pengar, banktillgodohavanden, andra fordringar och förnödenheter under kortare tid, om medlen behövs

för gäldenärens underhåll (p. 7). Även andelar i en värdepappersfond har i rättspraxis ansetts kunna undantas, men däremot inte marknadsnoterade aktier (NJA 2012 s. 35 och NJA 2015 s. 839). Med underhåll menas det som behövs till mat, hyra, kläder och andra utgifter som är nödvändiga för livsuppehållet. Även mera speciella utgifter får beaktas, exempelvis för särskild vård eller för nödvändiga resor. Skälig hänsyn ska alltid tas till omständigheterna i det enskilda fallet.⁴ Normalt ska det inte undantas mer än vad som behövs tills nästa inkomst och inte för längre tid än en månad. Om det finns synnerliga skäl, går det dock att undanta medel för en längre period.⁵ En situation där så kan vara aktuellt är när gäldenären har lagt undan pengar för att kunna betala en större utgift, t.ex. för en tandläkarbehandling (jfr även ”Beneficiet för årsarvodet” NJA 2022 s. 409).

Egendom som inte får överlåtas

Som redan har nämnts får egendom som inte får överlåtas som huvudregel inte heller utmätas (5 kap. 5 § första stycket utsökningsbalken). Det hänger samman med att den aktuella egendomen måste kunna omsättas till pengar som kan betalas ut till borgenären. Ett överlåtelseförbud kan gälla till följd av egendomens beskaffenhet, enligt en föreskrift vid gåva eller i testamente, eller på annan grund.

Egendom som inte får överlåtas på grund av sin beskaffenhet är exempelvis rätt till familjerättsliga underhållsbidrag som inte är förfallna till betalning, testamentariska nyttjanderätter och rättigheter som är bundna till en viss person, t.ex. personlig rätt till jakt och fiske eller till mat och bostad.⁶

I vissa fall är det uttryckligen föreskrivet i lag att egendom av visst slag inte får överlåtas, och ofta anges det att utmätning då inte heller får ske. Ett överlåtelseförbud finns bl.a. beträffande anspråk på brottsskadeersättning (se 31 § första stycket brottsskadelagen). Detta förbud syftar till att förhindra att ersättningen i fråga blir

⁴ Gösta Walin m.fl. *Utsökningsbalken* (7 dec. 2017, Version 5, JUNO), kommentaren till 5 kap. 1 §.

⁵ Utsökningsutredningen föreslog i sitt betänkande Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81) att rekvisitet synnerliga skäl skulle ändras till särskilda skäl. Det skulle innebära en ökad möjlighet att ta hänsyn till den enskildes ekonomiska situation och att undanta pengar m.m. från utmätning för längre tid (se SOU 2016:81, del 1, s. 392 f.).

⁶ Gösta Walin m.fl. *Utsökningsbalken* (7 dec. 2017, Version 5, JUNO), kommentaren till 5 kap. 5 §.

föremål för spekulation, t.ex. genom att organiserade aktörer erbjuder skuldsatta brottsoffer snabb betalning mot att få ta över deras rätt till brottsskadeersättning till underpris. Brottsoffrets rätt skulle på så sätt urholkas till följd av värdeminskningen, och dessutom skulle ersättningens syfte och funktion motverkas. (Se prop. 2013/14:94 s. 45 f.) I rättspraxis har inte heller en fordran på kränkningarersättning enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen ansetts kunna överlåtas innan den har fastställts. Skälet bakom denna slutsats var ersättningens starkt personliga karaktär. (Se NJA 2017 s. 343.) Av 9 § frihetsberövandelagen framgår vidare att anspråk på ersättning enligt den lagen inte får överlåtas innan ersättningen har blivit slutligt bestämd.

Ett överlåtelseförbud beträffande viss egendom kan också ha ställts upp vid gåva eller testamente. En sådan föreskrift förhindrar normalt sett utmätning av den bortskänkta egendomen.

Utmätning kan vara tillåten trots överlåtelseförbud, om det framgår av särskilda föreskrifter. Så är fallet med t.ex. utmätning av lön (7 kap. utskökningsbalken) och överskjutande skatt (71 kap. 3 § skatteförfarandelagen [2011:1244]).

Medel som är avsedda för ett särskilt ändamål

Vissa medel som gäldenären har fått från det allmänna eller vissa enskilda inrättningar för ett särskilt angivet ändamål får inte utmätas (5 kap. 6 § utskökningsbalken). Motiven bakom denna reglering är att utmätning av sådana belopp, som alltså har anvisats för ett specifikt syfte, skulle verka stötande (prop. 1968:130 s. 148 f. och SOU 1964:57 s. 244).

Utmätning får således inte ske av pengar som en gäldenär har fått från staten, en kommun, en församling, en stiftelse, en förening eller någon liknande sammanslutning med allmännyttigt syfte. Det samma gäller medel som har samlats in bland allmänheten. Utmätningförbudet gäller under förutsättning att gäldenären har fått medlen för ett särskilt angivet ändamål och utmätningen skulle strida mot detta ändamål. Ändamålet kan t.ex. avse bekostande av en studieresa, anskaffande av arbetsredskap, eller särskild vård eller behandling. Det förutsätts att bidraget inte är beroende av någon motprestation och att det inte är fråga om en försträckning eller

ett vederlag. (Se SOU 1964:57 s. 245 f. och NJA 2016 s. 635.) Efter utbetalning gäller förbudet mot utmätning så länge medlen hålls avskilda.

Ett motsvarande utmätningsförbud gäller också för begravningshjälp som gäldenären har fått från en försäkring eller en arbetsgivare. Utmätningssfriheten är i dessa fall begränsad till vad som motsvarar ett prisbasbelopp. (Se 5 kap. 6 § tredje stycket.)

Rätt till pension eller livränta m.m.

Rätt till pension eller livränta som betalas ut som något annat än skadestånd får som huvudregel inte utmätas om gäldenären är beroende av rättigheten för sin försörjning eller för att fullgöra sin underhållsskyldighet (5 kap. 8 § utsökningsbalken). Utfallande belopp kan däremot tas i anspråk genom löneutmätning.

Begränsningar i möjligheten att utmäta livförsäkringar och pensionsförsäkringar framgår också av bestämmelser i bl.a. 15 kap. försäkringsavtalslagen och 5 kap. lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande. Även sparande i en paneuropeisk privat pensionsprodukt (PEPP-produkt) är i vissa fall skyddat från spararens borgenärer (7 kap. 3 och 4 §§ lagen [2022:1746] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en paneuropeisk privat pensionsprodukt [PEPP-produkt]).

Upphovsrätt m.m.

Särskilda regler gäller för utmätning av immateriella tillgångar. Rätten till litterära och konstnärliga verk får inte utmätas hos upphovsmannen själv eller dennes arvingar. Detsamma gäller ett manuskript eller ett konstverk som inte blivit utställt, utbudet till salu eller godkänts för offentliggörande på något annat sätt. (Se 3 kap. 42 § lagen [1960:729] om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.) När rätten till ett verk inte får utmätas får inte heller rätten till ersättning för utnyttjande av rättigheten utmätas. Det gäller innan rättigheten har utnyttjats och ersättningen kan beräknas. (Se 5 kap. 9 § utsökningsbalken.)

Vissa särskilda undantag

Utöver de utmätningförbud som redan har nämnts finns det en rad andra sådana förbud av särskilda slag i olika lagar. Det saknas anledning att här göra en uttömmande uppräknings, men några ska nämnas i korthet.

Egendom som har sålts på kredit med förbehåll om återtaganderätt får inte utmätas för fordran på grund av köpet, dvs. för säljarens eller annan kreditgivarens fordran (46 § konsumentkreditlagen [2010:1846] och 19 § lagen [1978:599] om avbetalningsköp mellan näringsidkare m.fl.). Bestämmelserna syftar till att reglerna om återtagandeförbehåll inte ska kunna omintetgöras genom att säljaren eller kreditgivaren i stället väljer att ansöka om utmätning för att tillgodogöra sig värdet av egendomen (se bl.a. prop. 1991/92:83 s. 94 f.).

Begravningsplatser och gravanordningar m.m. får inte utmätas och inte heller belastas med panträtt (bl.a. 2 kap. 11 § och 7 kap. 29 § begravningslagen [1990:1144]). Inte heller ett företagsnamn får utmätas (4 kap. 2 § lagen [2018:1653] om företagsnamn). Det hänger samman med att ett företagsnamn inte får överlåtas annat än tillsammans med näringsverksamheten (prop. 1974:4 s. 219).

Vissa ersättningar kan inte bli föremål för löneutmätning. Det gäller bl.a. utbetalningar som syftar till att kompensera för särskilt angivna kostnader (7 kap. 1 § första stycket 5 utsökningsbalken). Ersättning som en intagen har rätt till från Kriminalvården när han eller hon har utfört eller deltagit i anvisad sysselsättning får inte heller tas i anspråk genom utmätning (3 kap. 3 och 6 §§ fängelselagen [2010:610]). Denna reglering har motiverats med att en annan ordning skulle kunna motverka syftet med de andra regler som tar sikte på att öka de intagnas delaktighet i sysselsättning och engagemang i sin egen verkställighet (SOU 2005:54 s. 407).

Anspråk på ersättning som utgör en del av säkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen (1984:387) och som kan betalas ut till bl.a. vittnen och andra hotade personer, s.k. personsäkerhetsersättning, får inte utmätas. Sedan ersättningen har betalats ut tillämpas 5 kap. 7 § andra stycket utsökningsbalken. Detta framgår av 1 § lagen (2006:516) om förbud mot utmätning av viss ersättning till vittnen och andra hotade personer. Personsäkerhetsersättning får lämnas i skälig utsträckning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång

i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakats av åtgärder till följd av de villkor som uppställts för personsäkerhetsarbetet (12 § förordningen [2006:519] om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.). Skälen bakom utmättningsförbudet är dels att ersättningen har ansetts vara relaterad till den enskildes säkerhet och alltså av personlig natur, dels att en ordning som innebar att utmätning ska ske skulle innebära praktiska handläggningssvårigheter (prop. 2005/06:138 s. 28 f.).

5.5 Tidigare utredningar och initiativ

Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer

I det uppdrag som Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer (Ju 2019:16) hade ingick det att se över utmättningsförbudet i 5 kap. 7 § utsökningsbalken (dir. 2019:104). Inom ramen för översynen skulle utredningen överväga hur reglerna om förbud mot utmätning av skadestånd med anledning av ett frihetsberövande borde ändras för att i större utsträckning möjliggöra utmätning till förmån för brottsoffer. Översynen fick avse även annan ersättning som omfattas av utmättningsförbudet, om bedömningen gjordes att det var nödvändigt eller lämpligt för att åstadkomma en konsekvent och ändamålsenlig reglering.

Utredningen föreslog att utmättningsförbudet skulle begränsas endast för viss frihetsberövandeersättning, nämligen den som omfattas av 2–4 §§ frihetsberövandelagen. När det gällde skadestånd på grund av brott konstaterade utredningen att det kan dömas ut i många olika situationer, beträffande olika skador och till olika typer av brottsoffer. Att ändra omfattningen av utmättningsförbudet gällande sådana skadestånd skulle enligt utredningen – beroende på hur förändringen genomfördes – i enskilda fall kunna leda till stötande resultat. Konsekvenserna skulle också vara svåra att överblicka. Om förändringar skulle göras av utmättningsförbudet för vissa former av skadestånd på grund av brott, borde det, enligt utredningens mening, ske efter en mer allmän översyn av bestämmelserna om undantag från utmätning. (Se SOU 2021:64 s. 275.)

Utredningen bedömde vidare att det inte fanns skäl att helt upphäva förbudet mot utmätning av skadestånd med anledning av ett frihetsberövande. Man konstaterade att det är viktiga rättssäkerhets-

principer som i vissa fall ligger till grund för rätten till skadestånd i dessa situationer. Det allmänna borgenärsintresset – alltså oavsett vem det är som vill ha betalt och vad skulden avser – kunde enligt utredningens mening inte anses väga tyngre än en persons intresse att få tillgodogöra sig ett sådant skadestånd. (Se SOU 2021:64 s. 276.)

I den efterföljande propositionen anförde regeringen följande (prop. 2021/22:198 s. 39 f.).

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

Enligt regeringen kan det på goda grunder ifrågasättas om den intresseavvägning som ligger bakom förbudet utan undantag bör utfalla till gäldenärens fördel. Detta gäller särskilt i de fall då borgenärens fordran avser skadestånd som grundas på brott. Sådana skadestånd är i många fall lika starkt personligt präglade som den egendom som skyddas av förbudet. Sedan förbudet infördes har brottsoffers intressen dessutom hamnat alltmer i fokus i samhällsdebatten och lagstifaren har successivt stärkt deras ställning i olika avseenden. Samhällets stöd till brottsoffer handlar till stor del om att minska skadeverkningarna av brott och ett viktigt led i detta är att underlätta för brottsoffer att få ut sina skadestånd. I takt med denna förändring har förbudet allt oftare kommit att kritiserats för att vara för generöst mot de gäldenärer som har begått brott, på bekostnad av deras brottsoffer. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns anledning att begränsa förbudet till förmån för brottsoffer.

Utredningen föreslår att utmätningsförbudet ska begränsas när det gäller viss frihetsberövandeersättning. När det gäller andra former av skadestånd som omfattas av utmätningsförbudet i 5 kap. 7 § utsökningsbalken anser utredningen att eventuella förändringar bör föregås av en mer allmän översyn av bestämmelserna om undantag från utmätning. Utredningens förslag innebär att ersättning enligt 2–4 §§ frihetsberö-vandelagen undantas från utmätningsförbudet, i de fall då utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott. En sådan lösning är tilltalande av flera skäl. Till att börja med kan en sådan begränsning av förbudet förväntas inbringa betydande medel till förmån för brottsoffer

och skulle därmed göra stor nytta för dem. Den ersättning som betalas ut enligt dessa regler uppgår nämligen till relativt stora belopp samtidigt som en stor andel av dem som får sådan ersättning har skulder som avser skadestånd på grund av brott. Det är dessutom sådana fall där ersättning enligt de aktuella reglerna varit skyddade från utmätning som väckt mest anstöt hos allmänheten. Utmätningsförbudet upplevs alltså som mest problematiskt i fråga om sådan ersättning. Vidare bygger dessa regler på ett strikt ansvar för staten. Rätten till ersättning förutsätter alltså inte att den skadelidande vållats en skada eller att staten överträtt någons rättigheter enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Genom att begränsa undantaget till ersättning som betalas ut på strikt grund undviks orimliga resultat. Ett tydligt avgränsat undantag från förbudet är dessutom lättare att tillämpa och därmed mer lämpligt än att man i varje enskilt fall ska behöva göra en avvägning mellan gäldenärens och borgenärens motstående intressen (jfr rättsfallet NJA 2001 s. 823). Regeringen delar, till skillnad från *Hovrätten för Västra Sverige*, utredningens bedömning att det är svårt att överblicka konsekvenserna av att ta bort utmätningsförbudet när det gäller ersättning enligt 5 § frihetsberövelagen, och att det med en sådan ändring finns risk för stötande resultat. Det är inte självklart att ett brottsoffers intresse av att få sitt skadestånd betalt alltid väger tyngre än gäldenärens intresse av att få behålla ersättning enligt just den regeln, som aktualiseras endast om beslutet om frihetsberövande vilat på felaktiga grunder. Som utredningen påpekar finns det i grunden goda skäl för förbudet mot utmätning av ersättning med anledning av ett frihetsberövande, och viktiga rättssäkerhetsaspekter kan ligga till grund för rätten till sådan ersättning. Dessutom är den sammanlagda ersättning som betalas ut med stöd av 5 § frihetsberövelagen storleksmässigt mycket begränsad. Nyttan för brottsoffer av ett undantag som omfattar även sådan ersättning är därför inte särskilt stor. Även om man ur ett strikt brottsofferperspektiv kan ha förståelse för viljan att gå längre för att stärka brottsoffers rätt att få ut sina skadestånd anser regeringen mot denna bakgrund att en begränsning med den innebörd som utredningen föreslår är väl avvägd. I detta ligger att det, i motsats till vad *Lunds universitet* förordar, bör sakna betydelse vilken typ av skada brottsoffrets skadestånd avser och att det inte heller bör göras skillnad mellan olika typer av brottsoffer eller mellan brottsoffrets egen fordran och Brottsoffermyndighetens eller ett försäkringsbolags regressfordran, som ju också grundar sig på brott.

Riksdagsmotioner och tillkännagivanden

I riksdagen har det lagts fram flera motioner som har handlat om utmätningsförbudet i förhållande till brottsoffer (se bl.a. bet. 2017/18:CU17 och bet. 2020/21:CU10). Det har också före-

kommit yrkanden om att förbudet mot utmätning av skadestånd ska inskränkas även i förhållande till andra fordringsägare.

I februari 2022 tillkännagav riksdagen för regeringen att den bör låta se över utmättningsförbudet när det gäller andra slags skadestånd än frihetsberövandeersättning. Civilutskottet uttalade att det är angeläget att brottsoffer får större möjligheter till utmätning av gärningspersoners tillgångar i form av skadestånd. Utskottet konstaterade att Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer hade lämnat ett förslag på en begränsning av utmättningsförbudet såvitt gäller ersättning enligt frihetsberövandelagen, men att utredningen inte hade tittat närmare på frågan om utmättningsförbudet borde inskränkas i förhållande till brottsoffer även när det gäller andra former av skadestånd. Utskottet ansåg att regeringen borde ta initiativ till en sådan översyn. Däremot fann utskottet inte skäl att föreslå något initiativ med anledning av motionsförslaget om utmättningsförbudet i förhållande till övriga borgenärer. (Se bet. 2020/21:CU7, rskr. 2020/21:158.)

5.6 Översiktligt om regleringen i våra närmaste grannländer

Danmark

I Danmark finns bestämmelser om utmätning (udlæg) i lov om rettens pleje (retsplejeloven). I den lagen regleras bl.a. vilka tillgångar som kan utmätas och vilka undantag som gäller. För det första skyddas beneficieegendom från utmätning, dvs. tillgångar som är nödvändiga för att upprätthålla en skälig levnadsstandard för gäldenären och dennes hushåll. Vidare undantas tillgångar till ett värde av högst 3 000 danska kronor som är nödvändiga för gäldenärens eller dennes familjs affärsverksamhet eller utbildning. (Se § 509.) Dessutom finns det begränsningar i möjligheten att utmäta anspråk på underhåll, vissa pensioner samt förmåner eller bidrag från t.ex. myndigheter, stiftelser eller välgörenhetsinstitutioner (§ 512).

Viss personskadeersättning undantas från utmätning. Utmätning får således inte ske av ersättning för invaliditet eller förlust av familjeförsörjare, om beloppet ska betalas till den skadelidande eller till den person som har förlorat familjeförsörjaren. Om beloppet har

betalats ut, krävs det att medlen hålls avskilda för att de ska vara skyddade. När det gäller ersättning för ideell skada i annat fall får utmätning inte ske innan beloppet har betalats ut. Efter utbetalning är sådana medel inte längre skyddade. Anspråk på ersättning för förlorad inkomst får inte utmätas, om det inte har gått sju dagar från det att beloppet kunde krävas. (Se § 513.)

Norge

I Norge finns bestämmelser om utsökningsförfarandet i lov om tvangsfullbyrdelse, men vad som får utmätas regleras framför allt i lov om fordringshavernes dekningsrett (dekningsloven). Från utmätning undantas beneficieegendom (§ 2-3 dekningsloven). Därutöver undantas – under vissa förutsättningar – stipendier eller liknande bidrag som ska främja kulturella, vetenskapliga eller humanitära ändamål samt bidrag som ett offentligt organ eller en offentlig institution har lämnat till gäldenären för att främja ett särskilt ändamål (§ 2-4). Utmätning får inte heller ske av gäldenärens pengar, banktillgodohavanden och andra fordringar, i den mån de är nödvändiga för gäldenärens uppehälle till dess att lön eller annan inkomst förfaller till betalning, dock högst två månader, om det inte finns särskilda skäl (§ 2-5).

Reglerna i § 2-3 till § 2-5 kan frångås när det är skäligt, om utmätningsfordringen avser ersättning för skada som gäldenären har orsakat uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, eller om den avser regresskrav till följd av sådan skada. Detsamma gäller om utmätningsfordringen grundar sig på en lagstadgad underhållsskyldighet eller avser skatt eller offentlig avgift. (Se § 2-6.) Det går att ansöka hos Stiftelseilsynet om att viss ersättning, bl.a. ersättning för personskador eller för förlust av försörjare, ska vara utmätningsfri (§ 3-9 och § 2-7).

Finland

De finska reglerna om utmätning finns i bl.a. utsökningsbalken (15.6.2007/705). Från utmätning undantas för det första beneficieegendom (4 kap. 21 § utsökningsbalken.) För det andra finns det utmätningsförbud beträffande vissa andra tillgångar. Det gäller bl.a.

ersättning för sveda och värk eller annat tillfälligt men, ersättning för bestående men eller lidande (kränkning) samt ersättning för sjukvårdskostnader, begravningskostnader eller andra kostnader på grund av personskada. Vidare gäller förbud mot utmätning av ersättning som staten har betalat för lidande eller kostnader till följd av frihetsberövande. Detsamma gäller sådan gottgörelse för annan än ekonomisk skada eller sådan kostnadsersättning som staten har betalat på grund av dröjsmål vid rättegång eller en kränkning som konstaterats av ett övervakningsorgan för de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Utmätningsförbud gäller vidare för medel som bl.a. ett offentligt eller allmännyttigt samfund har beviljat en fysisk person för anskaffning av beneficieegendom eller för att täcka kostnader på grund av studier, forskning eller annan jämförbar verksamhet. (Se 4 kap. 19 §.)

Utmätningsförbuden gäller i två år efter det att gäldenären har fått medlen i sin besittning, med undantag för ersättning för bestående men, för vilka utmätningsförbudet är permanent. En förutsättning för förbudens giltighet är att gäldenären har hållit medlen avskilda eller kan uppvisa bokföring eller motsvarande utredning över dem. (4 kap. 20 §.)

5.7 Överväganden

5.7.1 Utmätningsförbudet avseende skadestånd bör begränsas för brottsoffers fordringar

Bedömning: Möjligheterna att utmäta skadestånd bör utökas för att brottsoffer i större utsträckning ska få betalt för sina fordringar och för att skärpa gärningspersoners ansvar för de brottskadorna de har orsakat.

Skälen för bedömningen

Många skadestånd på grund av brott kvarstår obetalda. Enligt Kronofogdemyndighetens statistik fanns det i slutet av 2023 ungefär 46 000 gäldenärer med skulder på brottsskadestånd, och det totala skuldbeloppet uppgick till över 10 miljarder kronor. Det är angeläget att brottsoffer i så stor utsträckning som möjligt kan få betalt

för sina fordringar och att gärningspersoner, eller de som annars ansvarar för brottsskadeståndet, gör rätt för sig. De nya reglerna om förverkande som trädde i kraft i november 2024 bör ha förbättrat utsikterna för bl.a. bedrägeriutsatta att få sina anspråk på skadestånd betalda (36 kap 8, 21 och 22 §§ brottsbalken). Utökade möjligheter till utmätning är ett annat sätt att åstadkomma en generell förändring i samma riktning.

Frågan är om förbudet mot utmätning i 5 kap. 7 § utsökningsbalken bör begränsas. De skadestånd som omfattas av det nämnda utmätningförbudet har det gemensamt att de har en stark personlig anknytning. Det är fråga om ersättningar som gäldenären har tillerkänts på grund av att han eller hon har drabbats av en personskada, varit frihetsberövad eller utsatts för kränkningar av olika slag. De gäldenärer som berörs är alltså inte sällan själva brottsoffer. Det har under lång tid ansetts viktigt att sådana skadestånd – under vissa förutsättningar och med vissa begränsningar – ska kunna användas fritt av den skadelidande och därför inte tvångsvis tas i anspråk av dennes borgenärer genom utmätning. Enligt utredningens mening är det i grunden ett ställningstagande som fortfarande har goda skäl för sig. Motsvarande utmätningsskydd finns också för flera andra ersättningar av liknande slag, bl.a. brottsskadeersättning och trafikskadeersättning. De brottsoffer och andra skadelidande som har fått den typen av compensation bör därför som utgångspunkt även i fortsättningen ha rätt att använda den för egen del. En annan ordning skulle riskera att urholka brottsoffrens och de andra skadelidande gäldenärernas upplevelse av upprättelse för det som de har blivit utsatta för eller drabbade av och motverka syftet med ersättningen. Deras intresse av att få behålla skadeståndet bör således generellt sett väga tyngre än det i och för sig angelägna allmänna borgenärsintresset att fordringar ska bli betalda. Utmätningförbudet bör därför inte helt tas bort.

Det är emellertid inte självklart att den intresseavvägning som ligger bakom utmätningförbudet undantagslöst bör falla ut till gäldenärens fördel. Under vissa förhållanden kan det finnas anledning att i stället prioritera borgenärens intresse av att få sin fordran betald. En särskild situation där så kan vara fallet är när fordran avser skadestånd på grund av brott. Som anges i utredningens direktiv kan ett sådant skadestånd i många fall vara minst lika starkt personligt präglat som den egendom som skyddas av utmätningför-

budet. Dessutom är det viktigt att underlätta för brottsoffer att få ut sina skadestånd för att minska skadeverkningarna av brott.

Att balansera de motstående intressena blir betydligt svårare när alltså såväl gäldenären som borgenären är brottsoffer. På båda sidor finns i de situationerna parter som på något sätt är skadedrabbade. Till saken hör också att brottsoffer är en långtifrån homogen grupp. Fordringar på brottsskadestånd kan grunda sig på många olika typer av gärningar som kan skilja sig mycket åt i allvarlighetsgrad.

En speciell omständighet att ta hänsyn till i avvägningen är att gäldenären i dessa fall inte endast är ett brottsoffer, eller på annat sätt skadedrabbad, utan också en gärningsperson, eller någon som av annat skäl betalningsskyldig för brottsskador. Och en särskild aspekt att ta med i bedömningen är det ekonomiska ansvaret för de skador som han eller hon har orsakat eller annars ska stå för på grund av brottslighet. Brotts sanktioneras inte bara genom det straffrättsliga påföljdssystemet utan också genom att gärningspersonerna har att ersätta dem som har drabbats av brottsligheten (jfr t.ex. ”Skuldsanering efter mordbrand?” NJA 2017 s. 741). Detta ansvar består, även om gärningspersonen själv i ett annat sammanhang har varit ett brottsoffer eller på något annat sätt har blivit skadad eller kränkt. Om utmätningsförbudet inte skulle gälla när utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott, skulle detta ansvar ytterligare understrykas.

Kvittningsbestämmelsen i 34 § brottsskadelagen bygger på ett liknande synsätt (se avsnitt 5.4.2 under rubriken Kvittning i vissa fall). Ett brottsoffer får till följd av den regleringen vidkännas att hans eller hennes brottsskadeersättning sätts ned eller uteblir, om staten har en regressfordran mot honom eller henne. När brottsoffret således tidigare har varit en gärningsperson som har ådragit sig skulder till följd av att brottsskadeersättning har betalats till hans eller hennes brottsoffer, avräknas dessa skulder som huvudregel mot den ersättning som han eller hon själv har rätt till. Som ett skäl för denna kvittningsrätt framfördes i förarbetena att det rent av kunde uppfattas som stötande om en skadevällare riskfritt kunde få brottsskadeersättning samtidigt som han eller hon hade en stor skuld till staten på grund av tidigare allvarlig brottslighet. Det ansågs också ur rehabiliteringssynpunkt vara något i grunden positivt för gärningspersonen att hans eller hennes skuld till staten minskade genom kvittningen. (Se prop. 2013/14:94 s. 55.) Motsva-

rande skäl kan anföras för att utmättningsförbudet i 5 kap. 7 § utsökningbalken inte ska gälla, om gäldenären har skulder på brottskadestånd.

Det är inte möjligt att närmare ange i hur stor omfattning det förekommer att gäldenärer med skulder på brottskadestånd för egen del tillerkänns brottskadestånd eller andra ersättningar av liknande slag för personskada och kränkning. Det är dock inte helt ovanligt att de som har begått brott mot andra också själva utsätts för brott. Det kan också konstateras att kvittning inte sällan aktualiseras hos Brottsoffermyndigheten; under 2020–2023 har kvittning skett i mellan 89 och 138 ärenden varje år. Utökade möjligheter att utmäta den typen av skadestånd som i dag är skyddade kan därför förväntas leda till att brottsoffer i större utsträckning får betalt för sina fordringar på brottskadestånd. Det skulle också innebära en skärpning och en markering av gärningspersoners ekonomiska ansvar för de brottskador de har orsakat. Det finns därför skäl att föreslå att utmättningsförbudet inskränks.

Utredningen har i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på författningsändringar som innebär att utmättningsförbudet inte gäller om utmättningsfordringen avser skadestånd på grund av brott. Frågan om i vilken utsträckning utmättningsförbudet bör begränsas kräver dock vissa närmare överväganden, eftersom den inrymmer svåra avvägningar mellan flera angelägna intressen. Utredningen återkommer till dessa i avsnitt 5.7.3.

5.7.2 Utmätning av frihetsberövandeersättning – ett steg längre?

Bedömning: Förbudet mot utmätning av ersättning enligt 2–4 §§ frihetsberövandelagen bör inte ytterligare begränsas eller helt upphävas.

Skälen för bedömningen

När det gäller ersättning som lämnas enligt 2–4 §§ frihetsberövandelagen får den redan i dag tas i anspråk för utmättningsfordringar som avser skadestånd på grund av brott. En fråga som utredningen

har att överväga är om sådan ersättning bör kunna utmätas till förmån för även andra borgenärer än brottsoffer. Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer ansåg att det inte var motiverat att på så sätt helt upphäva utmätningsförbudet (SOU 2021:64 s. 276 f.).

Vilket ställningstagande man kommer fram till i denna fråga beror på vilket intresse man anser bör väga tyngst, och det hänger i mångt och mycket ihop med vilka prioriteringar man vill göra utifrån ett ideologiskt eller rättspolitiskt perspektiv. Å ena sidan finns det allmänna borgenärsintresset av att fordringar som är fastställda ska bli betalda. Att berättigade krav kan drivas in på ett effektivt sätt är viktigt för ett väl fungerade kreditsamhälle och anses bidra till betalningsmoralen. För gäldenären kan det dessutom ha en rehabiliterande effekt att hans eller hennes skulder minskar eller helt försvinner. Å andra sidan finns gäldenärens eget behov av ersättningen och dess särskilda syfte. Ett frihetsberövande är en mycket integritetskränkande åtgärd och principen om att den som frikänns i en rättegång ska betraktas som oskyldig är grundläggande i en rättsstat. Ersättning enligt 2–4 §§ frihetsberövandelagen ges för dels vissa ekonomiska skador, dels ideell skada i form av lidande. Syftet med ersättningen för lidande är att kompensera för obehagliga känslor som rädsla, förnedring, skam och liknande reaktioner som har orsakats av frihetsberövandet i sig och som inte tar sig sådana medicinska uttryck att det är fråga om en personskada (NJA 2012 s. 464).

År 2023 betalade Justitiekanslern ut sammanlagt drygt 100 miljoner kronor (inklusive ombudskostnader och ränta) i frihetsberövandeersättning. Den undersökning som Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer lät göra tyder på att många av dem som tillerkänns frihetsberövandeersättning har skulder hos Kronofogdemyndigheten, och att dessa skulder avser inte endast brottsskador. Beloppsmässigt stod brottsskador för knappt 38 procent av det totala skuldbeloppet. (Se avsnitt 5.4.2 och SOU 2021:64 s. 278.)

En ytterligare begränsning av utmätningsförbudet avseende frihetsberövandeersättning skulle därför kunna förväntas leda till att de berörda gäldenärernas fordringsägare fick betalt i betydligt större utsträckning. Samtidigt skulle det finnas en risk för att de skulder som avser skadestånd på grund av brott därmed skulle bli ersatta

i mindre mån, eftersom de utmätta medlen skulle fördelas på flera borgenärer när gäldenären har många olika slags skulder. En ändring med den nu diskuterade inriktningen skulle alltså kunna få negativa konsekvenser för brottsoffer och andra med fordringar med anledning av brottsskador. Och det vore inte en önskvärd följd.

Sammantaget talar övervägande skäl för att frihetsberövande-ersättningen bör ha kvar dagens skydd mot att med tvång kunna tas i anspråk till förmån för andra borgenärer än de som har fordringar på skadestånd på grund av brott.

5.7.3 I vilken utsträckning utmätningförbudet för skadestånd bör begränsas

Förslag: Alla skadestånd som omfattas av 5 kap. 7 § första stycket utsökningsbalken ska kunna utmätas för fordringar som avser skadestånd på grund av brott. Även brottsskadeersättning, trafikskadeersättning samt ersättning från sjuk- eller olycksfallsförsäkring ska kunna utmätas för detta slags fordringar.

Skälen för förslaget

Utgångspunkter

Ett viktigt led i arbetet med att minska skadeverkningarna av brott handlar om att underlätta för brottsoffer att få ut de skadestånd som de har tillerkänts. Det är också en självklar grundprincip att gärningspersoner ska bära det ekonomiska ansvaret för sina handlingar. Förbudet mot utmätning bör därför inte vara så generöst mot de gäldenärer som har begått brott att det går ut över dem som de har skadat (jfr prop. 2021/22:198 s. 39).

Med dessa principiella utgångspunkter bör huvudregeln vara att betalning av brottsoffers fordringar ska ges företräde framför gärningspersoners intresse av att för egen räkning tillgodogöra sig ett skadestånd som de själva har tillerkänts. Det som sägs om gärningspersoner bör gälla även för andra som kan åläggas skadeståndsskyldighet för brottsskador, t.ex. gärningspersonens föräldrar (se avsnitt 8.4). Det finns inte anledning att i utmätningshänseende

göra skillnad mellan dem som enligt skadeståndsrättsliga regler svarar för skador som har vållats genom brott.

Det är samtidigt viktigt att en ändring av regleringen inte leder till resultat som kan uppfattas som uppenbart oskäligen eller att bestämmelserna blir svåra att tillämpa på grund av otydliga avgränsningar. Frågor som behöver övervägas är bl.a. vilka skadestånd som bör kunna utmätas och om utmätning bör kunna ske för alla slags fordringar på brottsskadestånd.

Vilka skadestånd som bör kunna utmätas ...

De skadestånd som i dag undantas från utmätning i 5 kap. 7 § utsökningsbalken är de som avser personskada, frihetsberövande, falskt åtal, ärekränkning och annat sådant. Det är i samtliga fall fråga om ersättningar som i och för sig är angelägna för den skadelidande att få behålla för egen del, eftersom de har en stark personlig anknytning. Som tidigare har redovisats får numera dock viss frihetsberövandeersättning utmätas för brottsoffers fordringar. Utifrån bedömningen att brottsskadestånd i större utsträckning ska kunna bli betalda av gärningspersoner och andra som ansvarar för skadorna, bör utmätning kunna ske av fler slags skadestånd. Frågan är vilka.

Med ett mer omfattande undantag från utmätningsförbudet blir konsekvenserna svårare att överblicka. De skadestånd som skyddas av den aktuella bestämmelsen är av flera olika slag och de skador och kränkningar som ersätts kan variera stort i allvarlighetsgrad. Det kan bl.a. vara fråga om skadestånd som gäldenären har tillerkänts i egenskap av brottsoffer, eller har fått på grund av att han eller hon drabbats av en personskada eller en kränkning i ett helt annat sammanhang. Det kan också handla om att gäldenären har beviljats ersättning med anledning av ett frihetsberövande som har vilat på felaktiga grunder och därför varit oriktigt, eller därför att det annars har förekommit fel eller försummelse vid myndighetsutövning eller skett en överträdelse av Europakonventionen (5 § frihetsberövandelagen respektive 3 kap. 2 och 4 §§ skadeståndslagen).

Genom lagändringen i juli 2022 medgavs att en form av frihetsberövandeersättning tas i anspråk av Kronofogdemyndigheten. När

utredningen nu har att överväga och föreslå en utvidgning av möjligheterna till utmätning framstår det som naturligt att ta ett bredare grepp så att alla skadestånd ska kunna utmätas, och inte endast vissa ytterligare. Enligt utredningens bedömning är det också svårt att peka ut något eller några av de berörda ersättningstyperna eller skadeposterna som generellt mer eller mindre skyddsvärda i detta sammanhang.

Det kan dock givetvis hävdas att ett brottsoffers intresse av att få sitt skadestånd betalt inte alltid väger tyngre än gäldenärens intresse av att få behålla sin ersättning, bl.a. beroende på vad den avser att kompensera. Gäldenären kan exempelvis vara en person som har blivit utsatt för ett allvarligt våldsbrott och därför har tillerkänts ersättning för personskada och kränkning. Eller så kan han eller hon ha rätt till särskild anhörigersättning på grund av att en närstående har blivit dödad. Samtidigt kan utmätningssfordringen avse ett brottsskadestånd för en i jämförelse lindrigare gärning, t.ex. en stöld eller skadegörelse, och där målsäganden exempelvis kan vara ett större företag. Brottsoffers skadeståndsanspråk har alltså inte alltid en stark personlig prägel, även om så ofta kan vara fallet.

När frågan tidigare har övervägts har det uttalats att det finns risk för stötande resultat om utmätningssförbudet togs bort beträffande ersättning enligt 5 § frihetsberövandelagen (se prop. 2021/22:198 s. 40 och SOU 2021:64 s. 282 f.). För att brottsoffers rätt att få ut sina skadestånd ska stärkas är det dock rimligt att deras intresse allmänt sett ska ha företräde. Det kan visserligen inte uteslutas att en intresseavvägning i ett enskilt fall skulle kunna utfalla på ett annat sätt. Risken för att det skulle anses vara uppenbart oskäligt att en gäldenär ska betala sina skulder på brottsskadestånd måste dock bedömas som liten.

... och till förmån för vilka slags fordringar

De fordringar som brottsoffer har kan hänföra sig till flera olika slags skador. Förutom personskada, kränkning och särskild anhörigersättning kan de avse sakskada och ren förmögenhetsskada. En fråga är om utmätningssförbudet bör upphävas generellt, oavsett vad

brottsskadeståndet gäller, eller om endast vissa skadeståndsfordringar bör ha företräde.

Den möjlighet som i dag finns att utmäta ersättning enligt 2–4 §§ frihetsberövandelagen gäller när utmätningsfordringen avser alla slags skadestånd på grund av brott. När bestämmelsen infördes ansåg man att det borde sakna betydelse vilken typ av skada som brottsoffrets skadestånd gällde och att det inte heller borde göras skillnad mellan olika kategorier av brottsoffer (prop. 2021/22:198 s. 40 och SOU 2021:64 s. 285). Det nu nämnda och gällande undantaget från utmätningsförbudet är emellertid mycket begränsat och omfattar således bara en mindre del av de skadestånd som har en starkt personlig prägel. Om betydligt fler former av ersättningar ska kunna utmätas, inställer sig frågan om endast vissa skadestånd på grund av brott bör vara prioriterade för att inte förändringen ska bli alltför långtgående. Det som ligger närmast till hands att överväga är i så fall att endast sådana brottsskadestånd som avser personskada, kränkning och särskild anhörigersättning ska ha företräde, eftersom de har en motsvarande personlig anknytning som de skadestånd som i dag är skyddade. Det skulle betyda att brottsoffers intresse av att få sina skadestånd för sakskada och ren förmögenhetsskada betalda fick stå tillbaka till förmån för gäldenärens intresse av att behålla ett skadestånd som han eller hon själv erhållit för personskada, vissa frihetsberövanden och olika kränkningar.

Å ena sidan skulle en sådan avvägning kunna anses i högre grad balansera gäldenärens och borgenärens motstående intressen och minimera riskerna för resultat som skulle kunna uppfattas som stötande eller oskäliga. Å andra sidan kan det hävdas att även de som drabbas av ekonomiska förluster, exempelvis till följd av bedrägerier, bör ges utökade möjligheter att få dessa kompenserade. Detta gäller särskilt eftersom det endast i mycket sällsynta undantagsfall går att få brottsskadeersättning för ren förmögenhetsskada, som i regel inte heller täcks av någon försäkring. En begränsning av utmätningsförbudet så att endast vissa skadestånd på grund av brott ska ha företräde riskerar också att leda till gränsdragnings- och tillämpningsproblem.

På samma sätt som ersättning enligt 2–4 §§ frihetsberövandelagen kan utmätas för alla skadestånd på grund av brott bör därför utmätning också kunna ske beträffande övriga ersättningar som

faller in under 5 kap. 7 § utsökningsbalken. Därmed blir regleringen också mera konsekvent.

Av motsvarande skäl bör det inte heller göras någon skillnad mellan de fall där det är brottsoffret själv som ansöker om verkställighet och de fall då det är Brottsoffermyndigheten eller ett försäkringsbolag som utövar sin regressrätt. En sådan ordning betonar också i högre grad gärningspersonens ansvar för brottsskadorna.

Bör det ges möjlighet att undanta skadestånd från utmätning vid speciella omständigheter?

Om utmätningsförbudet, på det sätt som nu har diskuterats, tas bort generellt när utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott kan frågan ställas om det bör finnas en möjlighet att undanta de annars skyddade ersättningarna från att tas i anspråk när det föreligger särskilda förhållanden av något slag. Det finns i dag inte någon sådan ventil som gör att ersättning enligt 2–4 §§ frihetsberövandelagen kan fredas åt gäldenären. Beneficiereglerna i utsökningsbalken är emellertid tillämpliga på den aktuella typen av ersättningar under de förutsättningar som anges i 5 kap. 1 § 7. Det betyder att om medlen skulle behövas för att trygga försörjningsbehovet för gäldenären och hans eller hennes familj har de ett visst skydd mot utmätning av det skälet.

En skillnad mellan frihetsberövandeersättningen och många andra skadestånd som omfattas av 5 kap. 7 § utsökningsbalken är att personskada inte ersätts enligt frihetsberövandelagen, och att sådan i regel inte heller uppkommer i anledning av ett frihetsberövande. Det kan dock övervägas om det, exempelvis vid personskador, finns behov av en särskild bestämmelse som ger möjlighet för gäldenären att behålla ersättningen för egen del när detta i en specifik situation framstår som särskilt angeläget. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om gäldenären behöver medel för att bekosta någon form av behandling som inte täcks av den offentligt finansierade hälso- och sjukvården.

Även här handlar det om att balansera olika i och för sig berättigade intressen mot varandra. Det finns goda skäl för båda lösningarna. En undantagslös begränsning av utmätningsförbudet är å ena sidan enklare att tillämpa och av den anledningen mer lämplig (jfr NJA 2001 s. 823). Å andra sidan är det angeläget att enskilda

gäldenärer inte drabbas orimligt hårt av att ett skadestånd tvångsmässigt tas i anspråk.

I brottsskadelagen finns det möjlighet för Brottsoffermyndigheten att avstå från kvittning och i stället betala ut brottsskadeersättning i den utsträckning det är skäligt (se avsnitt 5.4.2. under rubriken Kvittning i vissa fall). Kvittning bör enligt förarbetena undvikas när sociala skäl talar för att personen – trots sina skulder – bör få ut en kontant brottsskadeersättning, t.ex. när den avser nödvändig vård (prop. 2013/14:94 s. 55 f. och 93). Motsvarande skäl skulle kunna anföras för att det bör vara möjligt att i utmätningssituationer låta ett visst skadeståndsbelopp förbehållas gäldenären när det föreligger särskilt ömmande omständigheter. Det kan emellertid konstateras att i den praktiska tillämpningen är det endast i mycket sällsynta undantagsfall som Brottsoffermyndigheten har underlåtit att genomföra kvittning med hänvisning till att det skulle vara oskäligt. Behovet av en undantagsmöjlighet framstår också som ytterst begränsat. De befintliga beneficiereglerna ger dessutom utrymme för att ta hänsyn till individuella förhållanden hos gäldenären. Om han eller hon lider av en funktionsnedsättning (lyte) eller en allvarlig sjukdom, ska det beaktas (5 kap. 2 § andra stycket utsökningsbalken). Vidare gäller att Kronofogdemyndigheten i varje enskilt utsökningsmål ska göra en försvarlighets- och proportionalitetsbedömning. Detta ger ett starkt generellt skydd mot utfall som kan uppfattas som stötande.

Sammantaget bedömer utredningen att det inte behövs en särskild reglering för att undvika oskäliga resultat, och att en sådan också skulle kunna leda till tillämpningssvårigheter.

Även utmätningförbuden i brottsskadelagen, trafikskadelagen och försäkringsavtalslagen bör begränsas till förmån för brottsoffer

Utöver skadestånd som avses i 5 kap. 7 § utsökningsbalken gäller förbud mot utmätning även för vissa andra ersättningar som är av liknande karaktär. Frågan är om även sådana ersättningar bör kunna utmätas för skulder som avser skadestånd på grund av brott.

Den ersättning som ligger närmast till hands att också kunna utmäta är brottsskadeersättning. Från principiella utgångspunkter finns det knappast skäl att i detta avseende göra skillnad mellan ersättning som gäldenären erhåller direkt från gärningspersonen

respektive från staten. Den intresseavvägning som ska göras i förhållande till den som han eller hon har utsatt för brott bör utfalla på samma sätt i båda situationerna. I de fall då en skadelidande har tillerkänts brottsskadeersättning bör den således kunna tas i anspråk, om han eller hon har skulder till ett annat brottsoffer som har vänt sig till Kronofogdemyndigheten för verkställighet av sin dom på skadestånd. Man kan exempelvis tänka sig det fallet att den skadelidande tidigare har gjort sig skyldig till bedrägerier som han eller hon har skulder med anledning av, och sedan själv beviljas brottsskadeersättning för personskada och kränkning på grund av en miss-handel som han eller hon har utsatts för. Brottsskadeersättningen bör då alltså principiellt kunna utmätas för betalning av skadeståndet till den bedrägeridrabbade.

Också utmätningförbuden beträffande andra ersättningar som regleras i trafikskadelagen och försäkringsavtalslagen bör begränsas på samma sätt. Dessa ersättningar kan generellt sett inte anses vara mer skyddsvärda än de skadestånd som omfattas av 5 kap. 7 § utsökningsbalken, eller brottsskadelagen. En förändring som även omfattar dessa ersättningar vore därför konsekvent. En annan ordning skulle innebära en omotiverad skillnad mellan de olika ersättningstyperna.

5.7.4 Övriga utmätningförbud

Bedömning: Övriga undantag från utmätning bör vara kvar.

Skälen för bedömningen

Bland de övriga undantagen från utmätning är det ett som det enligt utredningen kan finnas skäl att överväga en förändring av (se avsnitt 5.4.3). Det gäller förbudet mot utmätning av ersättning som en intagen har rätt till från Kriminalvården när han eller hon har utfört eller deltagit i anvisad sysselsättning (3 kap. 6 § fängelselagen). Denna sysselsättning kan vara arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet. (Se 3 kap. 1–3 §§ fängelselagen.) En intagen har också rätt till ersättning om någon sysselsättning inte kan anvisas under normal arbetstid och det inte beror på den intagne, eller om den intag-

nes arbetsförmåga är helt eller delvis nedsatt på grund av sjukdom. Ersättning lämnas dock inte om han eller hon uppbär allmän ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning. (Se 13 § fängelseförordningen [2010:2010].) Under 2023 var det totalt nästan 13 500 klienter på anstalt som tillbringade ungefär 6,8 miljoner timmar i sysselsättning.⁷

Den aktuella typen av sysselsättningsersättning kan liknas vid lön och jämförbara ersättningar, vilka som huvudregel får utmätas (7 kap. 1 § utsökningsbalken). Den som är intagen i kriminalvårdsanstalt och utför sysselsättning kan anses ha en sådan ställning som är jämförlig med en arbetstagares (se NJA 1993 s. 160). Löneutmätning anses emellertid inte kunna ske på grund av utmätningsförbudet i 3 kap. 6 § fängelselagen.⁸

Från principiella utgångspunkter kan det framstå som angeläget att den ersättning som intagna får från Kriminalvården ska kunna tas i anspråk genom utmätning, särskilt om deras skulder avser brottsskador. Om inte annat så skulle det ligga ett signalvärde i att utmätning då kan ske. Det kan också ha en rehabiliterande funktion för gärningspersonen att betala av på sina skulder. Det skulle således kunna ingå som en del i hans eller hennes återanpassningsprocess.

Men det finns också skäl som talar mot att utmätningsförbudet i fängelselagen tas bort. De belopp som de enskilda klienterna får är begränsade. En intagen har normalt rätt till 13 kronor per timme. Ersättningen kan sänkas till 8 kronor per timme om den intagne presterar väsentligt lägre än vad som kan förväntas när han eller hon utför arbete. Högre ersättning kan lämnas om arbete utförs t.ex. på kvällar och helger. Ersättning enligt 13 § fängelseförordningen lämnas med 6 kronor och 50 öre för varje timme som sysselsättning inte kan anvisas eller utföras. (Se 2–8 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse [KVFS 2011:1, FARK Fängelse].) Med hänsyn till de relativt låga ersättningsnivåerna kan det inte bli fråga om annat än mycket begränsade belopp som skulle kunna tas i anspråk genom utmätning. Den verkliga nyttan av en sådan åtgärd för brottsoffer och andra borgenärer kan därför ifrågasättas.

⁷ Kriminalvården, Kriminalvård och statistik 2023, s. 18, och Kriminalvårdens årsredovisning 2023, s. 126.

⁸ Kronofogdemyndigheten (2023). *Handbok Utmätning*, s. 224.

Trots ersättningens storlek är den ett viktigt incitament för de intagna att delta i sysselsättning, särskilt mot bakgrund av att de inte får ta in pengar utifrån (5 kap. 5 § FARK Fängelse). Och deltagande i sysselsättning är betydelsefullt för att minska risken för bl.a. återfall i brott och för att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalt. Visserligen finns det även andra drivkrafter för att medverka i anvisad verksamhet, inte minst det förhållandet att deltagande är en skyldighet för flertalet av dem som är intagna (3 kap. 2 § fängelselagen) och att åsidosättande av den skyldigheten kan leda till sanktioner (se 12 kap. 1 § fängelselagen). Men även med beaktande av detta kan det antas att motivationen att delta i verksamhet skulle minska för många, om de fick behålla en ännu mindre del av ersättningen för egen del. Ur ett återfallsförebyggande perspektiv vore en sådan utveckling inte önskvärd.

Det finns även andra risker med att ta bort utmätningens förbudet. Ersättningen är som sagt redan låg, och de intagna får inte heller disponera över andra medel. Om ersättningen fick utmätas, kan möjligheterna för de intagna att köpa t.ex. telefonkort eller porto minska, och därmed försvåra deras kontakter med anhöriga. Kriminalvården har under hand gett uttryck för att det redan i dag finns en frustration bland intagna gällande den låga ersättningsnivån i förhållande till kioskpriserna och att det kan befaras att denna frustration skulle öka och ge upphov till ordningsstörningar för det fall ersättningen utmättes. Det har också framförts farhågor om en ökning av hot, våld och otyllbarlig påverkan gentemot såväl andra intagna som Kriminalvårdens medarbetare för att på så sätt tillskansa sig pengar. Det skulle också kunna finnas en risk för att intagna skuldsätter sig hos andra för att kunna köpa kioskvaror.

Vidare gäller att om en intagen uppsåtligt har skadat egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården, får Kriminalvården av ersättningen ta ut ett belopp som motsvarar kostnaderna för att ersätta eller på annat sätt återställa egendomen (3 kap. 5 § fängelselagen). En sådan åtgärd är kännbar för de intagna och utgör ett användbart verktyg för Kriminalvården att motverka vandalisering. Om sysselsättningsersättningen ska utmätas, minskar förutsättningarna för Kriminalvården att använda sig av denna reglering. Detta skulle i sin tur medföra en risk för ökad skadegörelse, och därmed en utveckling som skulle få såväl ekonomiska som säkerhetsmässiga konsekvenser.

Enligt utredningens mening bör de nackdelar och risker som har förts fram inte underskattas. Mot bakgrund av de högst begränsade fördelar det skulle innebära för brottsoffer och andra borgenärer om utmätningsförbudet avskaffades – och det merarbete en sådan reform skulle medföra för bl.a. Kronofogdemyndigheten – talar övervägande skäl för att den nuvarande ordningen inte bör ändras. Utredningen föreslår därför inte att utmätningsförbudet i fängelselagen tas bort.

5.7.5 Underrättelser och information till Kronofogdemyndigheten

Förslag: Justitiekanslerns underrättelseskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten ska omfatta även beslut om ersättning enligt 5 § frihetsberövandelagen. Vidare ska Brottsoffermyndigheten underrätta Kronofogdemyndigheten innan brottsskadeersättning betalas ut.

Bedömning: Någon motsvarande underrättelseskyldighet för andra myndigheter, kommuner och regioner, försäkringsbolag eller enskilda bör inte införas.

Skälen för förslaget och bedömningen

För att Kronofogdemyndigheten i realiteten ska kunna utmäta skadestånd och andra ersättningar krävs det att myndigheten kan identifiera tillgången och att myndigheten får information om att den inestår eller har betalats ut. När Justitiekanslern i dag beviljar ersättning enligt 2–4 §§ frihetsberövandelagen finns det en underrättelseskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten. Underrättelseskyldigheten innebär att Justitiekanslern skyndsamt ska informera Kronofogdemyndigheten när ett beslut om ersättning har meddelats. Denna underrättelseskyldighet bör nu utvidgas till att omfatta även ersättningar som betalas ut med stöd av 5 § samma lag, som med utredningens förslag också kommer att kunna utmätas för brottsoffers fordringar.

Underrättelseskyldigheten avseende frihetsberövandeersättning innebär att den kan utmätas på ett effektivt sätt. Det är också en förhållandevis stor andel av dem som beviljas ersättning enligt frihetsberövandelagen som har skulder på brottsskadestånd. En motsvarande underrättelseskyldighet bör nu införas för Brottsoffermyndigheten. Visserligen kan det få till följd att utbetalningen av brottsskadeersättningen kan komma att ske något senare till de skadelidande. Någon längre fördröjning bör det emellertid inte bli fråga om. Det framstår också som angeläget att just denna form av ersättning inte ska betalas ut utan avräkning till den som själv har skulder på brottsskadestånd. Här gör sig samma skäl gällande som skälen för att kvittning ska ske när staten har en regressfordran på utbetald brottsskadeersättning.

Att införa en liknande underrättelseskyldighet beträffande alla de andra ersättningar och skadestånd som också ska kunna utmätas låter sig dock knappast göras. Utbetalningar av detta slag kan komma från ett mycket stort antal myndigheter, kommuner, regioner, försäkringsbolag och andra. I många fall skulle en underrättelseskyldighet före varje utbetalning kunna innebära en relativt omfattande administration som också skulle försena utbetalningarna till alla berörda, trots att de allra flesta inte har några skulder på brottsskadestånd. Någon underrättelseskyldighet finns inte heller i dag för de många olika slags ersättningar och skadestånd som redan enligt gällande rätt kan utmätas, t.ex. de som avser sakskada. Någon sådan bör inte heller införas nu.

När det gäller skadestånd på grund av brott, som enligt utredningens förslag också ska kunna utmätas för brottsoffers fordringar, utges det av enskilda personer som inte kan åläggas någon informationsplikt av det slag som nu diskuteras. Om emellertid Kronofogdemyndigheten genom nedsättning förmedlar betalningar av brottsskadestånd, på det sätt som föreslås i kapitel 4 i detta betänkande, kommer dessa att bli synliggjorda. I stället för att betala ut ett nedsatt belopp till en borgenär kan det då utmätas, om han eller hon sedan tidigare har skulder hos Kronofogdemyndigheten på brottsskadestånd.

6 Kränkningsersättning till poliser m.fl.

6.1 Bakgrund och problembeskrivning i korthet

För att ett brottsoffer ska ha rätt till kränkningsersättning krävs det att kränkningen är allvarlig (2 kap. 3 § första stycket skadeståndslagen [1972:207]). Bedömningen av om så är fallet ska göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. När det gäller poliser och vissa andra yrkesgrupper som anses ha en särskild beredskap för att mötas av angrepp, har det sedan lång tid i vissa fall krävts mer för att angreppet ska anses utgöra en allvarlig kränkning än om ett motsvarande angrepp hade riktats mot en privatperson.

Förutsättningarna för framför allt poliser att få kränkningsersättning för brott som de utsatts för i sitt arbete har genom åren uppmärksammats i olika sammanhang. Det har framförts kritik som gått ut på att kraven för att få ersättning skulle vara för högt ställda. I syfte att utvidga rätten till kränkningsersättning infördes den 1 juli 2022 en ny bestämmelse med särskilda riktlinjer för allvarighetsbedömningen när den som utsatts för brott i tjänsten får anses ha en särskild beredskap för angreppet. Riktlinjerna innebär att vid bedömningen av om kränkningen i ett sådant fall är allvarlig, ska det särskilt beaktas om angreppet riktar sig mot den angripnes privata sfär eller är fysiskt. (Se 2 kap. 3 § andra stycket skadeståndslagen.)

I lagstiftningsärendet ifrågasatte vissa remissinstanser om lagändringen skulle leda till den eftersträlvade förändringen av praxis. Enligt utredningens direktiv finns det anledning att se över regleringen i syfte att säkerställa att poliser och andra yrkesgrupper med särskild beredskap som utsatts för brott får den kränkningsersättning som de bör ha rätt till.

6.2 Utredningens uppdrag

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

6.3 Kränkningersättning på grund av brott mot poliser och andra med särskild beredskap

6.3.1 Allmänt om kränkningersättning

Den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ska ersätta den skada som kränkningen innebär (2 kap. 3 § första stycket skadeståndslagen). Förutom att kränkningen ska vara allvarlig, ska brottet alltså höra till någon av de nämnda kategorierna. Kännetecknande för de brott som kan grunda rätt till kränkningersättning är att de innefattar ett angrepp på den skadelidandes personliga integritet, dvs. närmast dennes privatliv och människovärde.

Kränkningersättningen ska kompensera känslor som angreppet har framkallat, såsom rädsla, förnedring, skam och liknande. Ersättningen ska också bidra till att den drabbade får upprättelse för den förnedrande och kränkande handlingen, och därmed återställa hans eller hennes självrespekt och självkänsla. Det som ska ersättas är den momentana upplevelse som den angripne typiskt sett har drabbats av vid skadetillfället, och inte efterföljande lidande eller andra verkningar av det brottsliga angreppet. Bedömningen görs i stor utsträckning efter objektiva faktorer. (Se bl.a. prop. 2000/01:68 s. 19 och 48 f.)

Storleken på kränkningersättningen ska bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till handlingens art och varaktighet och på ett sätt som även innebär att den kränkte får upprättelse för angreppet. Vid bedömningen är det ett antal omständigheter som särskilt ska beaktas, bl.a. om handlingen haft förnedrande eller skändliga inslag, varit ägnad att framkalla allvarlig rädsla för liv eller hälsa, riktat sig mot någon med särskilda svårigheter att värja sin

personliga integritet, utförts av flera personer tillsammans mot den skadelidande, eller innefattat hot som påtagligt har förstärkts genom anspelning på ett våldskapital. (Se 5 kap. 6 § skadeståndslagen.)

I praktiken bestäms ersättningen ofta med ledning av de schabloner för brottsskadeersättning som tillämpas av Brottsoffermyndigheten efter beslut av Nämnden för brottsskadeersättning, eller belopp som har slagits fast av Högsta domstolen (se bl.a. prop. 2021/22:198 s. 17 och "Chicken-racet" NJA 2021 s. 746). Efter lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2022 har ersättningsnivåerna höjts påtagligt för skadehändelser som har inträffat efter nämnda datum (se a. prop. s. 15 f. och "Kränkningen före lagändringen" NJA 2023 s. 362).

6.3.2 Begreppet allvarlig kränkning

Generella utgångspunkter

Varje kränkning ger inte rätt till ersättning, utan det krävs att den är allvarlig. Vid bedömningen av om en kränkning är allvarlig i rättslig mening ska hänsyn tas till samtliga relevanta omständigheter kring handlingen. Viss vägledning kan hämtas i uppräknningen av vad som särskilt ska beaktas vid skadeståndets bestämmande i 5 kap. 6 § skadeståndslagen. En del brottstyper anses vara av sådan art att de regelmässigt innebär en allvarlig kränkning, exempelvis de flesta uppsåtliga våldsbrott. Däremot bör, enligt förarbetena, inte bagatellartade kränkningar ge rätt till skadestånd. Vanligt är att t.ex. ett ofredande genom en knuff eller en ringa misshandel i form av en örfil som endast ger upphov till kortvarig och lindrig smärta inte anses innebära en allvarlig kränkning. Bedömningen kan emellertid bli en annan om gärningen t.ex. har skett under uppmärksammade former eller på något annat sätt har ärekränkande inslag. (Se bl.a. prop. 2000/01:68 s. 65 och "Örfilen på skolgården" NJA 2024 s. 229.)

Enligt Brottsoffermyndighetens praxis kan en allvarlig kränkning inte uppskattas till ett lägre belopp än 8 000 kronor, eller 5 000 kronor om skadehändelsen inträffat före den 1 juli 2022. Det är riktmärken som tillämpas också i domstolarna. Lägre belopp kan dock dömas ut, om målsäganden skulle ha framställt ett sådant yrkande.

Vid bedömningen av om den skadelidande har utsatts för en allvarlig kränkning kan hans eller hennes eget uppträdande vid

gärningen också spela in. Om den skadelidande har provocerat fram den skadegörande handlingen och därigenom själv riskerat att mötas med våld, kan han eller hon anses delvis ha gett upp kravet på respekt för den personliga integriteten. Det kan påverka såväl rätten till kränkningersättning som ersättningens storlek. (Se prop. 2000/01:68 s. 65 f. och ”Eget uppträdande och kränkningersättning” NJA 2021 s. 1038 I-II.)

Allvarlig kränkning för yrkesgrupper med särskild beredskap

När det gäller personer i vissa yrkeskategorier följer det av förarbeten och rättspraxis att det i vissa situationer krävs mer för att ett angrepp ska anses utgöra en allvarlig kränkning när de utsätts för brott i tjänsten. Gemensamt för dessa personer är att det ingår i deras arbetsuppgifter att ingripa mot individer som kan vara besvärliga och våldsamma samt att de har befogenheter att använda tvång eller våld i sin yrkesutövning. Till de berörda yrkeskategorierna hör främst poliser, ordningsvakter och vissa anställda inom Kriminalvården, Tullverket och Kustbevakningen, men även vissa anställda i den psykiatriska vården och på behandlingshem. (Se prop. 2000/01:68 s. 50 och 66 samt prop. 2021/22:198 s. 28 och 53.)

Efter 2022 års lagändring framgår det av 2 kap. 3 § andra stycket skadeståndslagen att om den som utsätts för brott i tjänsten får anses ha en särskild beredskap för angreppet, ska det vid bedömningen av om kränkningen är allvarlig särskilt beaktas om angreppet riktar sig mot den angripnes privata sfär eller är fysiskt. Frågan ska dock fortfarande avgöras utifrån en samlad bedömning av förhållandena i varje enskilt fall. Den närmare innebörden av lagändringen behandlas i avsnitt 6.5.

Om man vid bedömningen kommer fram till att den som utsätts för brott i tjänsten har blivit allvarligt kränkt och har rätt till kränkningersättning, ska ersättningsbeloppet vara detsamma som för andra skadelidande. När gränsen för en allvarlig kränkning har passerats, anses det alltså inte finnas skäl att generellt döma ut lägre ersättning till exempelvis en polisman än till ett annat brottsoffer (NJA 1994 s. 395).

6.3.3 Brott mot poliser och andra med särskild beredskap

Enligt flera undersökningar är det relativt vanligt att poliser och vissa andra utsatta yrkesgrupper drabbas av våld, hot och trakasserier i tjänsten. Det gäller särskilt dem som arbetar med ingripandeverksamhet. Många upplever att utsattheten har ökat samt att angreppen har blivit fler och att de alltmer har kommit att rikta sig mot den privata sfären.¹

Poliser och andra som utövar allmän verksamhet skyddas mot brottsliga angrepp genom straffbestämmelser i framför allt 17 kap. brottsbalken. Bestämmelserna syftar till att förhindra obehöriga påtryckningar på utövarna så att verksamheten kan fortgå ostörd (NJA II 1975 s. 645). Flera av bestämmelserna ger ett förstärkt straffrättsligt skydd mot gärningar som utgör brott även enligt andra bestämmelser i brottsbalken, t.ex. misshandel och olaga hot. Det hänger samman med att brotten har både enskilda och allmänna skyddsintressen.

Till de vanligare brotten hör våld eller hot mot tjänsteman, för-gripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd. Även ofredande, förolämpning och förtal förekommer.

För *våld eller hot mot tjänsteman* döms den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd. Detsamma gäller om någon på detta sätt förgriper sig mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller underlåtit att göra i myndighetsutövningen. (Se 17 kap. 1 § brottsbalken.) Den brottsliga gärningen består alltså i våld eller hot om våld på person. Med våld menas misshandel eller ett allvarligt betvingande av personens rörelsefrihet (se t.ex. NJA 2015 s. 668). Ett hot om våld måste rikta sig mot den hotade själv, och inte mot t.ex. dennes närstående. Det krävs inte att hotet har varit ägnat att framkalla allvarlig rädsla hos den utsatte, däremot måste det framstå som allvarligt menat (jfr t.ex. ”Raplåten” NJA 2021 s. 215).

För *för-gripelse mot tjänsteman* döms den som, på något annat sätt än som anges i bestämmelsen om våld eller hot mot tjänste-

¹ Se bl.a. Brottsförebyggande rådet (2020). *Polisanställdas utsatthet relaterad till tjänsten. Förekomst och följder av otillåten påverkan* (Kortanalys 6/2020) och Polisförbundet (2021). ”Polisman i tjänst ska tåla...” – en rapport om hot och våld mot poliser.

man, otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning (17 kap. 2 § brottsbalken). Straffbestämmelsen omfattar gärningar av flera skilda slag. Det kan t.ex. vara skadegörelse på tjänstemannens egendom, hot om annat än våld, eller hot som riktar sig mot tjänstemannens anhöriga. Det brukar ofta bedömas som förgripelse mot tjänsteman att t.ex. spotta en polis i ansiktet, om ett sådant handlande inte rubriceras som ofredande (jfr NJA 2005 s. 738). Däremot anses förolämpningar inte utgöra förgripelse mot tjänsteman, utan sådana kan straffas som just förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken (se bl.a. rättsfallet RH 2013:61). Bedömningen av om ett visst yttrande utgör förolämpning eller inte ska göras utifrån den enskilda situationen och med hänsyn till vem uttalandet riktar sig till (prop. 2016/17:222 s. 101). Skällsord till poliser i en ingripandesituation anses därför inte alltid utgöra förolämpning (se t.ex. NJA 2004 s. 331).²

Även försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman och grov förgripelse mot tjänsteman är straffbart (17 kap. 16 § brottsbalken).

En annan vanligt förekommande gärning i samband med ingripanden är *våldsamt motstånd*. För det brottet döms den som – på annat sätt än genom våld, hot eller förgripelse mot tjänsteman – sätter sig till motvärn eller annars med våld söker hindra någon i hans eller hennes myndighetsutövning. (Se 17 kap. 4 § brottsbalken.)

Samtliga de nu nämnda brotten är av den karaktären att de kan ge rätt till kränkningersättning, om kränkningen bedöms som allvarlig. När det gäller våldsamt motstånd sägs det i förarbetena att det endast i vissa undantagsfall bör innebära en allvarlig kränkning (prop. 2000/01:68 s. 65). I praktiken förekommer det knappast att det ens begärs skadestånd i anledning av detta brott. När någon sätter sig till motvärn är handlandet normalt sett av mindre allvarlig beskaffenhet, och dessutom anses våldsamt motstånd främst rikta

² I betänkandet *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier* (SOU 2024:1) föreslås bl.a. att det straffbara området för hot mot tjänsteman utvidgas, att förgripelsebrottet moderniseras och rubriceras som angrepp mot tjänsteman samt att det införs ett nytt brott, förolämpning mot tjänsteman, i 17 kap. 3 § brottsbalken.

sig mot den allmänna verksamheten och inte mot tjänstemannen personligen.³

Vid brott mot straffbestämmelser som i första hand skyddar allmänna intressen utgår det vanligtvis inte någon kränkningersättning. Det gäller t.ex. *sabotage mot blåljusverksamhet*. För det brottet döms den som bl.a. angriper eller på annat sätt stör t.ex. polisverksamhet genom att använda våld eller hot om våld mot verksamhetens personal eller mot personer som bistår verksamheten, om gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra uttryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet (13 kap. 5 c § brottsbalken). I vissa fall kan dock brotten framstå som riktade mot en eller flera bestämda personer som är företrädare för den aktuella verksamheten så att det kan finnas anledning att göra undantag från den nämnda huvudregeln. (Se ”Påskupploppet i Örebro” NJA 2023 s. 114.)

6.4 Rättsläget före 2022 års lagändring

6.4.1 Förarbetena

Möjligheterna för s.k. särskilt utsatta yrkesgrupper att få kränkningersättning för brott som de utsatts för i tjänsten togs upp i förarbetena till de ändringar som genomfördes i skadeståndslagen år 2002. Dessa ändringar innebar bl.a. att det infördes en tydligare regel om kränkningersättning och att det i lagen angavs vad som särskilt ska beaktas när ersättningens storlek bestäms. I motiven till bestämmelserna förespråkades en något förstärkt rätt till kränkningersättning för de yrkesgrupper som har beredskap för vissa kränkningar, bl.a. poliser. (Se prop. 2000/01:68.)

I förarbetena togs det upp att Rikspolisstyrelsen i en skrivelse till regeringen hade framhållit behovet av att poliser i större utsträckning fick rätt till ersättning för kränkning på grund av brott. Skrivelsen hade aktualiserats av att Högsta domstolen i ett avgörande år 1999 hade kommit fram till att en polisman inte hade rätt till kränkningersättning till följd av att en person i samband med ett omhändertagande hade spottat honom rakt i ansiktet (NJA 1999 s. 725).

Regeringen anförde att den brottsliga handlingen borde vara av väsentlig betydelse för frågan om det förelåg en ersättningsbar

³ Lars Heuman (1973). *Målsägande*, s. 461 f. och Lars Holmgård. *Bevisning i brottmål* (2019, Version 1, JUNO), s. 352 f.

kränkning eller inte. En annan sak var, enligt regeringen, att personer i vissa yrkesgrupper i praktiken har anledning att räkna med att mötas med angrepp i arbetet och också har en bättre beredskap för detta. Det angavs att det låg i sakens natur att det då krävs något mer än normalt för att en allvarlig kränkning ska kunna konstateras. Enligt regeringens mening fick detta synsätt dock inte dras så långt att den personliga kränkningen hamnade i bakgrunden. Det uttalades att även om det ingår i en persons normala arbetsuppgifter att hantera våldsamma och stökiga personer, borde ersättning ofta kunna ges om han eller hon i tjänsten utsätts för en brottslig kränkning som är skymflig och direkt angriper den privata sfären, t.ex. ett renodlat kränkande angrepp som att bli spottad rakt i ansiktet. (Se prop. 2000/01:68 s. 50 och 66.)

I förarbetena anfördes vidare att lagändringarna i de aktuella hänseendena i huvudsak var förtydliganden av vad som redan gällde, men att de dock borde kunna möjliggöra en generösare bedömning gentemot brottsoffret i vissa fall, t.ex. för den som i ett utsatt yrke blir föremål för ett särskilt förnedrande och kränkande angrepp (a. prop. s. 1 och 53).

6.4.2 Rättspraxis

Avgöranden från Högsta domstolen

NJA 2005 s. 738

Ofredande; bespottning – 5 000 kronor

Efter lagändringarna år 2002 tog Högsta domstolen upp ytterligare ett mål där en polisman hade blivit spottad rakt i ansiktet i samband med ett omhändertagande (*NJA 2005 s. 738*). Målet avgjordes av Högsta domstolen i dess helhet (plenum) och majoriteten fann att polismannen hade rätt till kränkningersättning.

Enligt Högsta domstolen var en utgångspunkt vid prövningen av rätten till kränkningersättning – i enlighet med vad som hade uttalats i de tidigare rättsfallen *NJA 1994 s. 395* och *NJA 1999 s. 725* – att en polisman i tjänsten måste vara beredd på att mötas med vissa angrepp och antas ha en större mental beredskap inför detta än andra. Sådan ersättning kunde därför inte utgå vid varje våldshandling, ofredande eller liknande brott mot person. Med

hänvisning till det som hade anförts i förarbetena till den nya bestämmelsen om kränkningersättning var det emellertid, enligt Högsta domstolen, naturligt att den nya lagstiftningen medförde en viss förskjutning av praxis, så att vissa angrepp som tidigare kunde sägas ha legat strax under gränsen för kränkningersättning numera kunde berättiga till sådan ersättning.

Högsta domstolen konstaterade att när en fråga om kränkningersättning prövas måste, liksom tidigare, samtliga omständigheter vid den påstådda kränkningen vägas in och en samlad bedömning ske. Om det var fråga om en påstådd kränkning som skett i anslutning till ett polisingripande där en polisman tillgripit våld, måste det krävas mer än annars för att kränkningersättning ska betalas. Det gällde, enligt Högsta domstolen, i synnerhet om polismannen genom sitt agerande provocerat till eller på annat sätt framkallat den påstådda kränkningen.

I det aktuella fallet hade bespottningen haft ett omedelbart samband med att polismannen skulle föra in den tilltalade i polisarresten. Det hade inte visats att polismannen hade fullgjort detta tjänsteåliggande på ett olämpligt sätt eller att han annars genom sitt agerande hade framkallat ofredandet. Bespottningen fick därför bedömas som en i hög grad förnedrande och skymflig handling. Handlingen fick, även med beaktande av polismannens utsatta yrke och den beredskap han måste ha mot angrepp av olika slag, anses innebära en kränkning av ett så allvarligt slag att den gav rätt till ersättning. Polismannen tillerkändes 5 000 kronor.

NJA 2012 s. 711

Våld och hot mot tjänsteman; slag och rivning i ansiktet samt verbala hot – ingen ersättning

I ett senare avgörande, NJA 2012 s. 711, fann Högsta domstolen att en ordningsvakt inte hade rätt till kränkningersättning. Ordningsvakten hade blivit slagen och riven i ansiktet samt hotats att dödas. Detta hade skett i samband med att ordningsvakten fysiskt ingrep mot den tilltalade i en situation då denne på grund av sitt störande uppträdande skulle avlägsnas från en restauranglokal.

Högsta domstolen uttalade att en ordningsvakt under ett sådant ingripande får antas ha en mental beredskap att mötas av ett visst

verbalt och fysiskt motstånd mot åtgärden. Den tilltalades angrepp hade enligt Högsta domstolen inte varit så grovt att det av den anledningen kunde anses ha utgjort en allvarlig kränkning av ordningsvaktens personliga integritet. Angreppet hade inte heller varit skymfligt eller förnedrande. Ordningssvakten hade därför inte utsatts för en kränkning som gav rätt till ersättning.

Hovrättsavgöranden före 2022 års lagändring

Det finns en rikhaltig rättspraxis från underrätterna från tiden före 2022 års lagändring. I detta avsnitt redovisas kortreferat av hovrättsavgöranden som meddelats under 2021 i urval. Sammanställningen syftar till att ge en bild av i vilka fall det har ansetts föreligga en allvarlig kränkning och när så har ansetts inte vara fallet.

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 5 000 kronor

En polispatrull blev beordrad till en restaurang med anledning av ett bråk. En man togs med från platsen för provtagning efter misstankar om narkotikapåverkan. Under transporten uttalade mannen till den kvinnliga polisen bl.a. att ”det kommer att bli problem för dig” och ”det kommer att bli problem för dina barn” eller liknande uttryck med samma innebörd. Mannen dömdes för bl.a. hot mot tjänsteman. Tingsrätten fann att polisen hade utsatts för en allvarlig kränkning och tillerkände henne ersättning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. Eftersom hotet riktades mot polisens privata sfär ansåg hovrätten att hon var berättigad till ersättning för kränkning på det sätt tingsrätten funnit. (Göta hovrätts dom den 7 januari 2021 i mål B 3228-20)

Våld mot tjänsteman; slag i huvudet och skallning i ansiktet – 5 000 kronor respektive 7 000 kronor

En man angrep två kriminalvårdare när de skulle förflytta honom på anstalten. Den ena kriminalvårdaren slog han i huvudet så att det gjorde ont i ett par dagar, den andre skallade han i ansiktet så att det uppstod bl.a. näsblod och smärta som kändes i cirka två veckor. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten tillerkände kriminalvårdarna ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor respektive 7 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 14 januari 2021 i mål B 13730-20)

Våld mot tjänsteman; knytnävsslag i ansiktet – 5 000 kronor

En man utdelade ett knytnävsslag i ansiktet på en polisman i samband med att denne ingrep mot andra personer i anledning av ett bråk. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. I fråga om ersättning för kränkning anförde tingsrätten i huvudsak följande. En polisman i tjänsten måste vara beredd på att mötas av visst våld, hot och ofredande samt ha en bättre mental beredskap inför detta än andra. Utifrån vad polismannen berättat om hur händelsen påverkat honom och omständigheterna i övrigt fann tingsrätten inte att han blivit utsatt för en allvarlig kränkning. Skadeståndsyrkandet avslogs.

Hovrätten konstaterade att den tilltalade inte själv hade varit föremål för polisens ingripande och att angreppet hade skett bakifrån med begränsade möjligheter för målsäganden att försvara sig. Hovrätten bedömde att kränkningen därmed hade varit så allvarlig att den gav rätt till ersättning och tillerkände polisen yrkade 5 000 kronor. (Göta hovrätts dom den 20 januari 2021 i mål B 2987-20)

Våld mot tjänsteman; flera slag i huvudet m.m. – ingen ersättning

En man slog en ordningsvakt flera gånger i ansiktet och huvudet samt drog denne i håret. Det hände i samband med att mannen skulle avvisas från en restaurang på grund av olämpligt uppträdande. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten fann att brottet hade inneburit en allvarlig kränkning. Ordningsvakten tillerkändes ersättning med 5 000 kronor.

Hovrätten bedömde att ordningsvakten i den aktuella situationen måste ha haft en höjd mental beredskap inför att mötas av ett fysiskt angrepp. Även om hovrätten såg allvarligt på gärningen ansågs ordningsvakten inte ha blivit utsatt för en så allvarlig kränkning att han hade rätt till ersättning. Skadeståndsyrkandet avslogs. (Hovrätten för Övre Norrlands dom den 25 januari 2021 i mål B 1249-18)

Våld mot tjänsteman; spark på benet – ingen ersättning

En kvinna angrep en ordningsvakt när denne avvisade henne från en akutmottagning. Hon sparkade ordningsvakten på benet så att det uppstod smärta och blåmärke. Kvinnan dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten konstaterade att våldet hade utdelats i samband med ett ingripande och att ordningsvakten fick antas ha mental beredskap att möta visst fysiskt motstånd. Det angrepp som ordningsvakten hade utsatts för hade enligt tingsrätten inte varit så grovt att det kunde sägas ha utgjort en allvarlig kränkning. Skadeståndsyrkandet avslogs.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 12 februari 2021 i mål B 3453-20)

Våld mot tjänsteman; slag i ansiktet – ingen ersättning

En 17-årig flicka försökte stoppa polisens omhändertagande av en annan person. Sedan hon blivit tillrättavisad av en polisman slog hon denne i ansiktet. Det var ett slag med öppen hand som orsakade viss smärta och en övergående rodnad. Flickan dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten bedömde att polismannen inte hade att räkna med att bli angripen av en annan person i samband med omhändertagandet. Han tillerkändes ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten bedömde, mot bakgrund av redovisad praxis, att polisen, under ett sådant ingripande som var aktuellt, fick antas ha haft en mental beredskap att mötas av visst våld. Angreppet hade enligt hovrätten inte varit så allvarligt att våldet i sig utgjorde en allvarlig kränkning. Det hade inte heller framkommit att angreppet hade varit skymfligt eller förnedrande. Skadeståndsyrkandet avslogs. (Hovrätten för Övre Norrlands dom den 22 februari 2021 i mål T 973-20)

Förgripelse mot tjänsteman; bespottning – 5 000 kronor

En kvinna spottade en kriminalvårdare i ansiktet när han skulle transportera henne från ett sjukhus till ett behandlingshem. Kvinnan dömdes för förgripelse mot tjänsteman. Tingsrätten fann att kriminalvårdaren utsatts för en allvarlig kränkning. Han tillerkändes ersättning med 5 000 kronor.

Hovrätten (majoriteten) fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 23 februari 2021 i mål B 6595-20)

Grovt hot mot tjänsteman; hot med vapenattrapp – 7 500 kronor

En man hotade en polisassistent genom att på kort avstånd rikta en soft air gun mot denne samt uttala att han skulle skjuta. Polisen hade inte fått någon information om att mannen kunde ha vapen och hade ingen mental beredskap för detta vid tillfället. Mannen dömdes för grovt hot mot tjänsteman. Tingsrätten fann att polisen utsatts för en allvarlig kränkning och tillerkände honom ersättning med 7 500 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 2 mars 2021 i mål B 1909-20)

Våld och hot mot tjänsteman; slag, sparkar och verbala hot – ingen ersättning

En 17-årig pojke angrep två kvinnliga poliser i samband med att de gjorde ett ingripande mot en annan person. Den ena polisen slog han mot bröstet och axeln upprepade gånger, den andra sparkade han i

ansiktet. Målsägandena drabbades av smärta. Pojken gjorde också uttalanden med innebörd att han skulle misshandla eller döda poliserna. Pojken dömdes för våld mot tjänsteman och hot mot tjänsteman. Tingsrätten ansåg att det våld och hot som poliserna fått utstå utgjorde allvarliga kränkningar och tillerkände var och en av dem ersättning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten anförde att poliserna måste ha haft viss beredskap för att situationen skulle kunna bli våldsam, att det våld som utövats mot dem inte hade varit av allvarligare slag samt att de hot som uttalats inte på något tydligt sätt hade riktats mot målsägandenas privata sfär. Kränkningen av poliserna hade därför enligt hovrätten inte varit så allvarlig att de hade rätt till ersättning. Skadeståndsyrkandena avslogs. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 18 mars 2021 i mål B 3967-20)

Våld mot tjänsteman; slag i ansiktet m.m. – 5 000 kronor

En man angrep en kvinnlig polis när hon höll på att gripa en annan person. Mannen utdelade ett slag med öppen hand i polisens ansikte samt tog tag i hennes huvud och försökte trycka det nedåt. Tingsrätten dömde mannen för våld mot tjänsteman. Tingsrätten fann att brottet inneburit en allvarlig kränkning och tillerkände polisen ersättning med 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 23 mars 2021 i mål B 9723-19)

Våld mot tjänsteman; knuff på läktare – 5 000 kronor

En 17-årig pojke knuffade en polisman så att denne föll två bänkrader ner på en läktare. Polisen fick ont i benet och ryggen i ett par dagar samt skrapår på en arm. Tingsrätten dömde pojken för våld mot tjänsteman. Tingsrätten bedömde att knuffen hade varit mer än vad det kunde begäras att en polisman i tjänst ska stå ut med och att han skulle anses ha blivit allvarligt kränkt. Polisen tillerkändes ersättning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 9 mars 2021 i mål B 13072-20)

Våld och hot mot tjänsteman; bett och skallning samt verbala hot – 5 000 kronor

Under en transport till polisstationen bet en 17-årig pojke en kvinnlig polis två gånger i handleden samt skallade henne mot ansiktet/hakan. Han uttalade också hot om att skada eller döda henne och hennes familj. Tingsrätten dömde pojken för våld mot tjänsteman och hot

mot tjänsteman. Tingsrätten fann att polisen inte utsatts för en sådan allvarlig kränkning som ger rätt till ersättning. Skadeståndsyrkandet avslogs.

Hovrätten anförde bl.a. att polisen hade utsatts för upprepat våld och flera hotfulla uttalanden som framstälts under en inte obetydlig tidsperiod. När våldet och hoten vägdes samman ansåg hovrätten att det hade förekommit en allvarlig kränkning. Polisen tillerkändes ersättning med 5 000 kronor. (Göta hovrätts dom den 16 april 2021 i mål T 2225-20)

Våld mot tjänsteman; slag i ansiktet – 5 000 kronor

En man hade ringt till polisen eftersom han var rädd att någon befann sig i hans lägenhet, vilket det dock inte gjorde. När polisen meddelade mannen att han inte fick följa med dem till polisstationen för att sova utdelade han ett slag i ansiktet med öppen hand på den kvinnliga polisen. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten bedömde att slaget var så pass oväntat att det utgjorde en kränkning av allvarligt slag. Polisen tillerkändes ersättning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 31 maj 2021 i mål B 3580-21)

Våld mot tjänsteman; slag i ansiktet – ingen ersättning

I samband med ett ingripande slog en man en polisman två gånger i ansiktet. Slagen orsakade smärta. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Med hänsyn till rådande praxis ansåg tingsrätten att angreppet mot polisen inte hade utgjort en allvarlig kränkning. Skadeståndsyrkandet avslogs.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 4 juni 2021 i mål B 1705-21)

Våld mot tjänsteman; spark på benet och knytnävsslag i ansiktet – 5 000 kronor

En man angrep en polisman genom att dels sparka denne på låret, dels utdela ett knytnävsslag i dennes ansikte. Det hände i samband med ett ingripande mot mannen. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten fann att angreppet inte var så grovt att det av den anledningen kunde anses ha utgjort en allvarlig kränkning, och att det inte heller var skymfligt eller förnedrande. Skadeståndsyrkandet avslogs.

Hovrätten anförde bl.a. att mannens agerande hade skett innan polisen hade ingripit mot honom samt att målsäganden orsakats skador av inte

snabbt övergående natur. Gärningen hade därmed, enligt hovrätten, utgjort en allvarlig kränkning. Polismannen tillerkändes ersättning med 5 000 kronor. (Göta hovrätts dom den 17 juni 2021 i mål B 1046-21)

Våld mot tjänsteman; spark på benet – ingen ersättning

En man sparkade en polis på benet. Det hände under en pågående insats mot mannen, som hade rapporterats som hotfull och belagts med handfängsel. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten ansåg att den handling som polisen fått utstå – en provocerad spark som utdelats efter att situationen lugnat ned sig – utgjorde ett klart angrepp på hans privata sfär. Polisen tillerkändes ersättning för kränkning med 5 000 kronor.

Hovrätten bedömde att polisen fick anses ha haft en mental beredskap att mötas av visst fysiskt motstånd. Hovrätten ansåg att det våld han utsatts för inte hade varit så grovt att det av den anledningen kunde anses utgöra en allvarlig kränkning samt att gärningen inte heller hade skymfliga eller förnedrande inslag. Skadeståndsyrkandet avslogs. (Svea hovrätts dom den 9 september 2021 i mål B 9384-21)

Våld mot tjänsteman; knytnävsslag i ansiktet – ingen ersättning

Polisen hade beslutat att omhänderta en man på grund av berusning. Mannen utdelade i samband med ingripandet ett knytnävsslag i ansiktet på den kvinnliga polisen. Hon upplevde smärta i en halv vecka. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten konstaterade att knytnävsslaget hade kommit överraskande, träffat mitt i ansiktet och att våldet hade utövats i direkt anslutning till en krogkö där flera personer torde ha sett vad som hände. Tingsrätten fann att målsäganden hade utsatts för en allvarlig kränkning. Polisen tillerkändes ersättning med 5 000 kronor.

Hovrätten anförde bl.a. att våldet hade utövats i direkt anslutning till ett ingripande och att det därför inte kunde ha kommit som en fullständig överraskning för polisen. Vidare fann hovrätten att våldet inte var alltför allvarligt och att det inte hade gett upphov till någon mer långvarig smärta. Det hade inte heller inneburit ett klart angrepp på målsägandens privata sfär. Vid dessa förhållanden ansåg hovrätten att kränkningen inte var så allvarlig att polisen hade rätt till ersättning. Skadeståndsyrkandet avslogs. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 4 oktober 2021 i mål B 1377-21)

Våld mot tjänsteman; knytnävsslag i ansiktet – 5 000 kronor

I samband med ett ingripande utdelade en man två knytnävsslag i ansiktet på en ordningsvakt. Det uppstod smärta och blodvite. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten fann att brottet inneburit en allvarlig kränkning. Ordningsvakten tillerkändes ersättning med 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 16 november 2021 i mål B 2400-21)

Beslut från Brottsoffermyndigheten före 2022 års lagändring

Brottsoffermyndigheten ger regelbundet ut en referatsamling i syfte att belysa praxis om brottsskadeersättning för kränkning vid olika typer av brott. Referaten, som bygger på avgjorda brottsskadeärenden, är tänkta att fungera som en vägledning. Domstolarna använder sig ofta av besluten för detta syfte när kränkingsersättning ska bestämmas. Avgörandena illustrerar – enligt utredningens bedömning – väl det rättsläge som förelåg före 2022 års lagändringar. Bland de beslut som avser ersättning med anledning av våld och hot mot tjänsteman återges följande urval.

Hot mot tjänsteman; verbala hot – ingen ersättning

En polis ingrep tillsammans med en kollega mot en ung kvinna. I samband med ingripandet och under den efterföljande färden till polisstationen uttalade kvinnan hot om att döda polisen. Tingsrätten dömde kvinnan för hot mot tjänsteman men ogillade polisens skadeståndsyrkande. Tingsrätten ansåg att de hotelser som kvinnan i sitt upprörda tillstånd uttalat inte varit så pass allvarliga att det gått utöver det som en polis har anledning att räkna med i tjänsten. Brottsoffermyndigheten gjorde ingen annan bedömning. (Ärende 6199/2017)

Hot mot tjänsteman; hot med kniv – ingen ersättning

En polis och hennes kollega fick ett larm om en kvinna som försökte ta sitt liv. Efter att de anlät till aktuell adress fick de veta att kvinnan befann sig i trapphuset och att hon hade en kniv. När de kom in i trapphuset riktade kvinnan kniven mot poliserna och kastade därefter kniven mot dem så att den landade vid deras fötter. Tingsrätten dömde kvinnan för hot mot tjänsteman men ogillade polisens skadeståndsyrkande. Tingsrätten anförde att det hot som poliserna utsatts för hade ägt rum i en ingripandesituation samt att poliserna före konfrontationen hade

fått information om att hon var beväpnad med kniv. De fick därmed anses ha varit mentalt förberedda på att de kunde komma att mötas av hot. Tingsrätten ansåg därför att angreppet inte inneburit en så allvarlig kränkning att de var berättigade till kränkningersättning. Brottsoffermyndigheten instämde i tingsrättens bedömning. (Ärende 9273/2017)

Grovt hot mot tjänsteman; hot med pistolliknande föremål – ingen ersättning

En polis ingick i en insatsstyrka som kallats till en plats med anledning av att en man hotade att ta sitt eget liv och riktade en vapenattrapp mot en polispatrull som redan befann sig på platsen. Under ingripandet riktade mannen vapenattrappen mot polisen och uttalade dödshot. Hovrätten dömde mannen för grovt hot mot tjänsteman men ogillade polisens skadeståndsyrkande avseende kränkning. Hovrätten anförde att en polis i tjänst måste vara beredd på att mötas med vissa angrepp och antas ha större mental beredskap inför detta än andra. Vidare anfördes att insatsstyrkan kom till platsen med information om att en person var beväpnad och dessa poliser hade därmed en mental beredskap för detta. Hovrätten fann därför att gärningen objektivt sett inte inneburit en sådan allvarlig kränkning av den personliga integriteten att ersättning kunde lämnas. Brottsoffermyndigheten gjorde samma bedömning. (Ärende 11578/2019)

Våld och hot mot tjänsteman; sparkar och verbala hot – ingen ersättning

En polis skulle omhänderta en man när denne gjorde motstånd och sparkade polisen på bröstet och på tummen vilket medförde smärta. Mannen uttalade också hot om att döda polisen. Tingsrätten dömde mannen för våld och hot mot tjänsteman men ogillade polisens yrkande om skadestånd för kränkning. Enligt domstolen var det våld och de verbala hot som polisen utsatts för inte av sådan karaktär att han var berättigad till kränkningersättning. Brottsoffermyndigheten gjorde ingen annan bedömning. (Ärende 9685/2019)

Våld mot tjänsteman; flera slag mot huvudet – ingen ersättning

En polis skulle tillsammans med två kollegor transportera en man till arresten. Mannen gjorde motstånd och i samband med ingripandet tilldelade han polisen tre slag mot huvudet. Hovrätten dömde mannen för våld mot tjänsteman men ogillade polisens yrkande om skadestånd för kränkning. Hovrätten hänvisade till Högsta domstolens praxis på området och fann att angreppet mot polisen inte varit sådant att det utgjorde en allvarlig kränkning av den personliga integriteten. Brottsoffermyndigheten gjorde samma bedömning. (Ärende 9329/2019)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 5 000 kronor

En polis och hans kollegor hade, efter att en man släppts från arresten, fört mannen till en vårdinrättning. Under tiden de väntade på läkare uttalade mannen vid upprepade tillfällen hot om att skjuta poliserna, deras familjer och deras barn. Händelsen pågick under ett par timmar. Tingsrätten dömde mannen för bl.a. hot mot tjänsteman och förpliktade honom att betala skadestånd med 5 000 kronor för kränkning. Tingsrätten anförde att poliserna i den aktuella situationen inte haft anledning till lika stor mental beredskap som i en ren ingripandesituation. Vidare beaktades att hoten riktats inte bara mot poliserna utan även mot deras familjer och barn. Brottsskadeersättning lämnades med det utdömda beloppet. (Ärende 906/2020)

Våld mot tjänsteman; slag i ansiktet – ingen ersättning

En kriminalvårdare på ett häkte deltog i ett ingripande mot en intagen man och fick i samband med detta ta emot slag i ansiktet. Tingsrätten dömde mannen för våld mot tjänsteman men ogillade kriminalvårdarens yrkande om skadestånd för kränkning med motiveringen att hon i sin yrkesroll fick anses ha en större mental beredskap än andra på att mötas av vissa angrepp. Domstolen ansåg därmed inte att hon varit utsatt för en sådan kränkning som ger rätt till ersättning. Brottsoffermyndigheten gjorde ingen annan bedömning. (Ärende 531/2020)

Våld och hot mot tjänsteman; knytnävsslag på överkroppen och verbala hot – ingen ersättning

En ordningsvakt skulle avvisa en man från en restaurang när denne uttalade hot om att döda honom. Mannen utdelade även ett knytnävsslag som träffade ordningsvakten på överkroppen. Tingsrätten dömde mannen för hot och våld mot tjänsteman men ogillade ordningsvaktens yrkande om ersättning för kränkning. Tingsrätten anförde att slaget utdelats i en situation då mannen skulle avvisas från restaurangen och då visst tumult uppstått, samt att detsamma gällde de hotelser som uttalats. Sammantaget ansåg tingsrätten att kränkningen i situationen inte kunde anses vara så allvarlig att skadestånd skulle utgå. Brottsoffermyndigheten gjorde ingen annan bedömning. (Ärende 4426/2018)

6.4.3 Kartläggningar och analyser av tidigare utredningar

Blåljusutredningen

Bakgrund

I april 2017 tillkännagav riksdagen för regeringen att det borde utredas hur polisers rätt till ersättning vid allvarlig kränkning skulle kunna utökas (bet. 2016/17:JuU18, rskr. 2016/17:223). Mot den bakgrunden beslutade regeringen i december 2017 att ge Blåljusutredningen i uppdrag att kartlägga och analysera domstolsavgöranden som gäller polismäns rätt till ersättning vid allvarlig kränkning samt att överväga och föreslå de åtgärder som behövdes för att säkerställa deras rätt till ersättning (dir. 2017:131). Uppdraget redovisades hösten 2018 i slutbetänkandet *Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkningersättning* (SOU 2018:75).

Blåljusutredningens kartläggning och analys

Blåljusutredningen kartlade och analyserade ett stort antal domstolsavgöranden som gällde polismäns och andra s.k. särskilt uttagna yrkesgruppers rätt till ersättning vid allvarlig kränkning (se SOU 2018:75 s. 91 f. och 147 f.). Genomgången utmynnade i bedömningen att rättstillämpningen i allt väsentligt var enhetlig och i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner. I det genomgångna materialet kunde utredningen inte se något som talade för att praxis i någon större utsträckning hade förändrats sedan 2005 års avgörande från Högsta domstolen (NJA 2005 s. 738).

Enligt Blåljusutredningen fanns det i praxis förhållandevis tydliga kriterier för hur frågan om kränkningersättning skulle bedömas. Man konstaterade att domstolarna beaktade olika faktorer vid bedömningen av om ett brottsligt angrepp mot en sådan person i dennes tjänsteutövning skulle anses innebära en allvarlig kränkning. Enligt Blåljusutredningen framträdde följande fem kriterier.

För det första beaktades om den skadelidande haft särskild anledning att förvänta sig att bli angripen. Således tog man hänsyn till om det varit fråga om en ingripandesituation eller annan direkt tjänsteåtgärd. I de fall det inte hade varit fråga om en direkt tjänsteåtgärd talade mycket för att den angripne utsatts för en allvarlig kränkning.

För det andra beaktades om den angripne haft skäl för en ökad mental beredskap för att bli angripen. Det kunde vara fråga om att exempelvis en polisman fått information om att ingripandet avsåg en psykiskt instabil person eller att personen tidigare varit aggressiv eller hotfull. I vissa situationer kunde det även förekomma att polis-
mannen räknade med att kunna mötas av en beväpnad person. Så länge det aktuella angreppet inte avvek alltför mycket från vad som kunde förväntas, ansågs en polisman inte ha blivit utsatt för en allvarlig kränkning.

För det tredje beaktades om angrepp i form av exempelvis för-
olämpningar hade uttalats mer i allmänhet mot yrkeskåren eller om det varit fråga om tillmälen som riktats mot den privata sfären. I de fall angreppet hade riktat sig mot yrkesrollen ansågs det ofta inte ha varit en allvarlig kränkning.

För det fjärde beaktades om det förelegat risk för smitta av all-
varlig sjukdom, exempelvis hepatit, och den angripnes utsatthet, bl.a. om denne varit ensam eller i sällskap av kollegor.

För det femte beaktades om den angripne själv provocerat fram
angreppet. Kränkningersättning kunde falla bort om befattnings-
havaren framkallat angreppet eller på annat sätt agerat olämpligt. I många avgöranden utgjorde frånvaron av ett olämpligt beteende från den angripnes sida ett av skälen för att kränkningersättning skulle betalas.

Blåljusutredningens förslag

Blåljusutredningen ansåg sig inte ha tillräckligt faktaunderlag för att specifikt kunna peka ut i vilka hänseenden praxis innefattade några brister i sakligt hänseende. Utifrån ett kriminalpolitiskt per-
spektiv och från brottsoffersynpunkt gjorde utredningen dock bedömningen att det fanns skäl för att i utvidgande riktning se över rättsläget när det gällde bl.a. polisers rätt till kränkningersättning. Polismän och andra särskilt utsatta yrkesgrupper borde dock enligt utredningen även i fortsättningen särbehandlas i förhållande till andra brottsoffer. Utredningen föreslog att en myndighet skulle få i uppdrag att ta fram ett fördjupat faktaunderlag som allsidigt belyste polismäns utsatthet för brott i tjänsteutövningen och hur sådan

brottslighet påverkade de enskilda polismän som hade drabbats. (Se SOU 2018:74 s. 149 f. och 165 f.)

Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer

Bakgrund

I april och november 2019 tillkännagav riksdagen att regeringen snarast borde genomföra åtgärder för att modernisera lagstiftningen så att kränkningsersättning utgår i fler fall när poliser är brottsoffer (bet. 2018/19:JuU10, rskr. 2018/19:191 och bet. 2019/20:JuU8, rskr. 2019/20:43). Det anfördes bl.a. att poliser anses ha bättre förutsättningar än andra att tåla angrepp, men att de krävande uppgifter som följer med uppdraget samtidigt inte innebär att den enskilda polisen ska behöva tåla vad som helst. Mot denna bakgrund beslutade regeringen i december 2019 att ge Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer i uppdrag att inhämta det faktaunderlag som bedömdes nödvändigt om hur poliser och andra särskilt utsatta yrkesgrupper typiskt sett kan antas reagera vid och påverkas av olika brottsliga angrepp i sin yrkesutövning, jämfört med när motsvarande angrepp drabbar en privatperson. Vidare skulle utredningen – med beaktande av Blåljusutredningens kartläggning och annat inhämtat faktaunderlag – överväga och ta ställning till i vilken utsträckning polisens och andra särskilt utsatta yrkesgruppers rätt till kränk- ningsersättning borde utvidgas och hur detta borde åstadkommas (dir. 2019:104). Enligt direktiven fanns det anledning att se över hur polisens rätt till kränkningsersättning för brott som de utsätts för i tjänsten kunde utvidgas. Det anfördes att poliser har en arbets- situation som innebär en hög grad av utsatthet, men att de samtidigt har utbildning, metoder och utrustning för att hantera våldsamma och hotfulla personer. De har också rätt att göra ingripanden och att använda våld i samband med det. Enligt direktiven borde utgångs- punkten därför fortsatt vara att bibehålla en viss särbehandling av poliser vid bedömningen av om det rör sig om en allvarlig kränk- ning, eftersom de, åtminstone i vissa situationer, måste antas ha en högre tröskel för att drabbas av sådana känslor som rädsla, för- nedring, skam eller liknande än en privatperson. Det behövde dock, enligt direktiven, säkerställas att denna särbehandling inte sträckte sig längre än vad som var motiverat utifrån sakliga skillnader när

det gäller hur ett brottsligt angrepp typiskt sett drabbar en polis i tjänsten jämfört med en privatperson. Inte minst beträffande denna yrkesgrupp angavs det vara viktigt att regleringen om kränkingsersättning tillämpades på ett sätt som innebar en rimlig avgränsning och att avgränsningen upplevdes som tydlig och rättvis.

Utredningens genomgång av rättspraxis

Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer konstaterade att det redan enligt gällande rätt normalt fanns rätt till kränkingsersättning när det varit fråga om en brottslig handling som direkt angripit den privata sfären. Utredningen ansåg att detta skulle gälla även fortsättningsvis och borde tydliggöras, så att det inte rådde någon tveksamhet. Denna typ av angrepp verkade också enligt utredningen ha blivit vanligare, t.ex. hot som var inriktade på den angripnes familj eller andra närstående.

Utredningen ansåg därutöver att det fanns anledning att se mer allvarligt än tidigare på situationer då poliser och personer inom andra yrkesgrupper med särskild beredskap i tjänsten utsattes för någon form av fysiskt och samtidigt brottsligt angrepp. Utredningen noterade att det fanns många exempel i rättspraxis på när sådana personer hade utsatts för fysiskt våld men inte hade ansetts ha blivit allvarligt kränkta. Förutom rättsfallet NJA 2012 s. 711 nämnde utredningen ett antal hovrätts- och tingsrättsavgöranden där ersättning inte hade utgått i fall där det bl.a. hade varit fråga om angrepp i form av knytnävsslag mot ansiktet, bett mot skulderbladet, skallningar mot ansiktet/huvudet, drag i håret, samt sparkar mot huvudet och skrevet. (Se SOU 2021:64 s. 212 f.)

6.6 Rättsläget efter 2022 års lagändring

6.6.1 Förarbetena

Utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer gjorde bedömningen att det fanns goda skäl att utvidga rätten till kränkningersättning för poliser och personer inom andra yrkesgrupper med särskild beredskap så att fler fall ansågs innebära en allvarlig kränkning och alltså gav rätt till ersättning. För att säkerställa en sådan utveckling krävdes det enligt utredningen en ny bestämmelse i lag. I den efterföljande propositionen instämde regeringen i denna bedömning (prop. 2021/22:198 s. 27 f.).

Regeringen anförde att det närmast är en självklarhet att hänsyn behöver tas till vem som blir utsatt för ett brott och under vilka omständigheter det sker när man bedömer om den angripnes personliga integritet har blivit allvarligt kränkt. Detta gällde, enligt regeringen, oavsett vem den angripne är. Att det kan krävas något mer för att en allvarlig kränkning ska kunna konstateras när ett angrepp riktas mot någon som tillhör en viss yrkesgrupp och har en särskild beredskap för angreppet var därmed enligt regeringen rimligt och borde gälla även fortsättningsvis. Regeringen delade därför inte uppfattningen hos en remissinstans att den angripnes eventuella beredskap för angreppet inte borde ha någon betydelse för allvarlighetsbedömningen. Av samma skäl kunde regeringen inte heller ställa sig bakom uppfattningen hos en annan remissinstans att beredskap för angrepp endast i yttersta undantagsfall borde kunna påverka rätten till kränkningersättning.

Regeringen ansåg, i likhet med utredningen om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer, att det mest ändamålsenliga sättet att åstadkomma den förändring som eftersträvades var att i skadeståndslagen införa riktlinjer för allvarlighetsbedömningen till vägledning för rättstillämparna. Riktlinjerna borde gälla de fall då någon utsätts för brott i tjänsten och får anses ha en särskild beredskap för angreppet. Riktlinjerna borde enligt regeringen vidare ange vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid allvarlighetsbedömningen. Regeringen föreslog, i enlighet med utredningens förslag, att det särskilt ska beaktas om angreppet riktar sig mot den privata sfären eller är fysiskt.

Regeringen anförde att det visserligen redan enligt gällande rätt normalt fanns rätt till kränkningersättning när det var fråga

om en brottslig handling som direkt angrep den privata sfären (prop. 2000/01:68 s. 50 och 66). Detta borde enligt regeringen gälla även fortsättningsvis och tydliggöras. Det är, enligt vad regeringen vidare uttalade, en sak att bli angripen i egenskap av yrkesperson och en annan sak att bli utsatt för ett angrepp av mer personlig karaktär. Sådana angrepp går många gånger ”igenom uniformen”. När det gällde fysiska angrepp visade utredningens praxisgenomgång att domstolarna ställde förhållandevis höga krav på ett fysiskt angrepp för att det skulle anses innebära en allvarlig kränkning. Regeringen delade utredningens bedömning att det fanns anledning att se mer allvarligt på situationer där poliser och personer inom andra yrkesgrupper med särskild beredskap utsattes för brottsliga angrepp i tjänsten som innefattade någon form av fysiskt angrepp av inte alltför lindrigt slag. Skyddet för den kroppsliga integriteten borde därför stärkas genom att det i lag angavs att det vid allvarlighetsbedömningen särskilt ska beaktas om ett angrepp är fysiskt. Enligt regeringen bedömdes de föreslagna riktlinjerna leda till att kränkningersättning tillerkänns i fler fall.

I författningskommentaren utvecklade regeringen följande om tillämpningen av den nya bestämmelsen (a. prop. s. 52 f.).

För rätt till kränkningersättning krävs enligt den grundläggande regeln i första stycket att den skadelidande utsatts för en allvarlig kränkning genom brottet. Vad som utgör en allvarlig kränkning ska bedömas utifrån samtliga omständigheter i varje enskilt fall (prop. 2000/01:68 s. 50 och 65). Huruvida kravet på allvarlig kränkning är uppfyllt kan därför påverkas av bl.a. vem som utsätts för det brottsliga angreppet och i vilket sammanhang det sker. Det betyder t.ex. att allvarlighetsbedömningen vid vissa angrepp kan falla olika ut beroende på om angreppet riktas mot en privatperson eller mot någon i tjänsten som tillhör en yrkesgrupp med särskild beredskap (se prop. 2000/01:68 s. 50 och 66).

Genom bestämmelserna i andra stycket tydliggörs i vilka situationer det bör krävas något mer än normalt för att en allvarlig kränkning ska kunna konstateras – den angripne ska ha utsatts för ett brott i tjänsten och han eller hon ska anses ha haft en särskild beredskap för angreppet. Båda dessa förutsättningar behöver vara uppfyllda för att bestämmelserna ska vara tillämpliga. Vidare anges två omständigheter som i så fall ska beaktas särskilt vid bedömningen av om kränkningen har varit allvarlig. Det handlar om att angreppet ska ha riktat sig mot den angripnes privata sfär eller varit fysiskt.

Förutsättningen att den angripne ska ha utsatts för brott i tjänsten innebär att det endast är när han eller hon utsatts under eller i samband med sin tjänsteutövning som yrkesrollen kan ha betydelse för bedömningen av om han eller hon utsatts för en allvarlig kränkning. Bestämmelserna i andra stycket är alltså inte tillämpliga om någon utsatts för brott på sin fritid, oavsett vilken yrkesgrupp personen tillhör.

Huruvida den som utsatts för brott i tjänsten får anses ha en särskild beredskap för angreppet beror främst på vilken yrkesgrupp personen tillhör. De yrkesgrupper som får anses ha sådan beredskap är sådana för vilka det ingår i deras normala arbetsuppgifter att på olika sätt hantera våldsamma, hotfulla eller stökiga personer. De har många gånger också såväl en skyldighet att göra ingripanden som befogenhet att använda våld eller tvång i samband med det. Dessutom har de i regel en utbildning som är avsedd att ge dem förutsättningar att hantera våldsamma, hotfulla eller stökiga personer. Många gånger har de också ett förstärkt straffrättsligt skydd mot hot och våld. Det handlar alltså främst om poliser, ordningsvakter och vissa anställda vid Kriminalvården, Tullverket och Kustbevakningen, men även vissa anställda i den psykiatriska vården och på behandlingshem (jfr prop. 2000/01:68 s. 50 och 66 och rättsfallet RH 1995:151). Detta innebär att t.ex. lärare, socialsekreterare, parkeringsvakter, kronofogdar, delgivningsmän samt en stor del av personalen inom vård och omsorg inte kan anses ha någon särskild beredskap i aktuellt avseende.

Bedömningen av om den som utsatts för brott i tjänsten får anses ha en särskild beredskap för angreppet påverkas inte enbart av vilken yrkesgrupp personen tillhör, utan också av vilken typ av angrepp det är fråga om, i vilken situation angreppet sker och i vilken utsträckning den angripne har skäl för ökad beredskap för angreppet. Därvid kan det t.ex. ha betydelse om angreppet sker i en ingripandesituation, vilken information den angripne har inför ingripandet och vilken utrustning den angripne har tillgång till. Till exempel får en polis i den nationella insatsstyrkan som ska genomföra ett planerat gripande av en omvittnat farlig person anses ha beredskap för allvarigare angrepp än en polis som ska omhänderta en berusad person. På motsvarande sätt får en polis som ska omhänderta en berusad person anses ha beredskap för allvarigare angrepp än en polis som stoppar ett fordon i en rutinmässig trafikkontroll. Bedömningen behöver alltså vara nyanserad.

Vidare ska bedömningen av om den som har utsatts för brott i tjänsten får anses ha en särskild beredskap för angreppet göras utifrån objektiva kriterier. Huruvida den angripne faktiskt är mentalt förberedd för angreppet saknar därför betydelse för bedömningen.

Om den som utsatts för brott i tjänsten får anses ha en särskild beredskap för angreppet, ska det vid bedömningen av om kränkningen är

allvarlig särskilt beaktas om angreppet riktar sig mot den skadelidandes privata sfär eller är fysiskt.

Med angrepp som riktar sig mot den privata sfären avses angrepp som är av mer personlig karaktär och inte riktar sig mot den angripne i dennes egenskap av yrkesperson. Som exempel kan nämnas rasistiska, sexistiska eller liknande tillmälen och hot som anspelar på den angripnes familj och andra närstående.

Med fysiska angrepp avses t.ex. slag, sparkar, bett, rivningar och bespottning. Det krävs inte att ett brott är fullbordat i straffrättslig mening för att det ska betraktas som ett fysiskt angrepp. Även försöksbrott kan alltså vara att hänföra till de fysiska angreppen.

Angrepp som riktar sig mot den angripnes privata sfär eller fysiska angrepp bör som utgångspunkt anses innebära att kravet på allvarlig kränkning är uppfyllt. Samtidigt ska allvarlighetsbedömningen – som alltid – göras utifrån en samlad bedömning av samtliga relevanta omständigheter där viss ledning kan hämtas från uppräknningen i 5 kap. 6 § av faktorer som påverkar kränkningersättningens storlek (se prop. 2000/01:68 s. 65). Det förhållandet att angreppet riktar sig mot den privata sfären eller varit fysiskt är omständigheter som särskilt ska beaktas vid den bedömningen, men är inte de enda omständigheter som kan beaktas. Av detta följer t.ex. att även verbala angrepp som inte riktar sig mot den angripnes privata sfär kan anses innebära en allvarlig kränkning, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare kan det även vid allvarlighetsbedömningen ha betydelse vilken situation angreppet sker i och i vilken utsträckning den angripne har skäl för ökad beredskap. Det är inte ovanligt att situationen är sådan att den eller de som genomför ett ingripande eller annan tjänsteåtgärd har anledning att förvänta sig ett visst verbalt och fysiskt motstånd. Lindrigare fysiska angrepp som utgör rena försök att undkomma eller försvåra ingripandet bör lika lite som hittills normalt anses utgöra allvarliga kränkningar i skadeståndsrättslig mening. Uppsåtliga fysiska angrepp i form av t.ex. knytnävsslag i ansiktet, sparkar mot känsliga delar av kroppen, bett på oskyddade kroppsdelar, klös i ansiktet eller på andra oskyddade delar av kroppen och liknande bör däremot normalt leda till att angreppet bedöms utgöra en allvarlig kränkning. Det samma gäller angrepp med någon form av vapen eller annat tillhygge och andra typer av fysiska angrepp som t.ex. bespottning eller andra angrepp som leder till att den angripne får någon form av kroppsvätska på huden. Även om det för personer som angrips i tjänsten i vissa fall krävs något mer än normalt för att ett angrepp ska anses utgöra en allvarlig kränkning, bör kraven inte ställas så högt att den personliga kränkningen hamnar i bakgrunden (se prop. 2000/01:68 s. 66).

Under riksdagsbehandlingen väcktes ett par motioner med anledning av förslaget. Bland annat såg motionärerna en risk för att den nya regleringen inte skulle få eftersträvad effekt. I likhet med regeringen och justitieutskottet bedömde civilutskottet dock att de nya riktlinjerna skulle leda till att kränkningsersättning tillerkändes i fler fall. (Se bet. 2021/22:CU20 s. 11 f.)

6.6.2 Rättspraxis

Den nya bestämmelsen tillämpas på skadefall som har inträffat efter den 1 juli 2022. Även om regleringen ännu inte har varit i kraft någon längre tid finns det ett betydande antal avgöranden från underrätterna, dock än så länge inte något från Högsta domstolen.

Hovrättsavgöranden efter 2022 års lagändring

I detta avsnitt redovisas kortreferat av de hovrättsavgöranden i vilka frågan om kränkningsersättning till poliser och vissa andra yrkesgrupper med särskild beredskap har prövats under de två första åren, dvs. under tiden den 1 juli 2022–1 juli 2024. Om inte annat anges, har hovrätten instämt i tingsrättens skäl när hovrätten har fastställt tingsrättens dom i de aktuella och överklagade skadestandsfrågorna. Sammanställningen syftar till att visa i vilka fall det har ansetts föreligga en allvarlig kränkning och när så har ansetts inte vara fallet. När det däremot gäller nivån på den kränkningsersättning som i förekommande fall har dömts ut kan den antas i flera avgöranden ha styrts av vilka belopp som har begärts. Processuella skäl kan alltså förklara varför ersättningsbeloppen i vissa fall kan uppfattas som relativt låga.

Hot mot tjänsteman; hot med kniv – ingen ersättning

En man hotade en ordningsvakt genom att gå mot denne med en kniv i handen och uttala att han skulle döda denne. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten tillerkände ordningsvakten kränkningsersättning med yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten avlog skadeståndsyrkandet och anförde i huvudsak följande. I egenskap av ordningsvakt tillhör målsäganden en yrkesgrupp som anses bära på en särskild beredskap att möta vissa angrepp i tjänsten.

Ordningsvakten hade utsatts för angreppet i en ingripandesituation och den tilltalade hade riktat flera dödshot mot honom. Även om gärningen uppfattades som obehaglig innehöll den inte några hot av personlig karaktär eller några fysiska inslag. Kränkningen var därför inte så allvarlig att ersättning skulle utgå. (Hovrätten för Övre Norrlands dom den 24 november 2022 i mål B 1056-22)

Grovt hot mot tjänsteman; hot med kniv – ingen ersättning

En man hotade två polismän när de skulle ingripa mot honom med anledning av brottsmisstankar. Mannen höjde en kniv, riktade den mot polismännen och gick mot dem. En av poliserna drog sitt tjänstevapen när mannen befann sig någon enstaka meter från dem. Mannen dömdes för grovt hot mot tjänsteman. I tingsrätten tillerkändes var och en av polismännen kränkningersättning med 10 000 kronor.

Hovrätten avlog skadeståndsyrkandena och anförde i huvudsak följande. Polismännen hade inför ingripandet fått information om att den tilltalade var beväpnad med kniv och bl.a. hade rånat en butik. De hade också uppfattat att hans agerande eskalerade. När de kom till platsen måste de ha varit beredda på att mötas av en våldsam situation och haft en förhöjd beredskap inför ingripandet. Mot den bakgrunden bedömde hovrätten, även om det varit fråga om hot av allvarligt slag, att de inte var berättigade till kränkningersättning. (Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 25 november 2022 i mål B 1385-22)

Hot mot tjänsteman; hot med kniv – ingen ersättning

En man höjde en kniv mot två poliser och rörde sig mot dem i samband med ett ingripande. I ett något senare skede hotade han tre andra poliser, bl.a. riktade han en kniv mot dem och uttalade att han ville att de skulle skjuta honom. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten avlog skadeståndsyrkandena och anförde i huvudsak följande. Det hade inte varit fråga om angrepp som riktat sig mot polisernas privata sfär eller som varit fysiskt. Det hade varit ett allvarligt hot med en kniv, men poliserna hade inför sitt ingripande fått särskild information om att mannen tidigare hade varit aggressiv eller utåtagerande och att mannens mor hade försökt få in honom på behandlingshem under en längre tid. Poliserna ansågs ha haft beredskap för att mötas av hot och våld. Detta gällde särskilt i det senare skedet, eftersom information då också hade erhållits om att den tilltalade hade agerat aggressivt med kniv mot kollegorna.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 5 december 2022 i mål B 6207-22)

Våld och hot mot tjänsteman; sparkar och slag samt verbala hot
– 7 000 kronor.

En kvinna angrep en polisman i samband med ett ingripande. Hon slog honom två gånger på bröstet, sparkade honom två gånger på låret samt slog honom en gång i ansiktet så att det uppstod sårskada, blåmärke och smärta. Dessutom gjorde hon uttalanden om att hon skulle döda polisen. Kvinnan dömdes i tingsrätten för våld mot tjänsteman (inte hot mot tjänsteman). Tingsrätten fann att det hade varit fråga om förhållandevis kraftigt och oprovocerat våld som knappast kunde anses endast ha utgjort ett försök att undkomma ett ingripande. Polismannen tillerkändes kränkningsersättning med 5 000 kronor.

I hovrätten dömdes kvinnan även för hot mot tjänsteman. Hovrätten fann att polismannen utsatts för en allvarlig kränkning av sin personliga integritet och att den samlade ersättningen för våldet och hotet skulle bestämmas till 7 000 kronor. (Svea hovrätts dom den 20 december 2022 i mål B 13002-22)

Grovt hot mot tjänsteman; hot med vapenattrapp
– ingen ersättning respektive 15 000 kronor

En man hotade fyra poliser i samband med att de efter ett larm hade genomfört ett ingripande mot honom. Mannen riktade en vapenattrapp mot polispatrullen. Mot en av polismännen siktade han även med den och tryckte på avtryckaren upprepade gånger. Mannen dömdes för grovt hot mot tjänsteman. I tingsrätten tillerkändes alla fyra poliserna kränkningsersättning.

Hovrätten avslog skadeståndsyrkandena från tre av poliserna och anförde i huvudsak följande. De fyra poliserna hade fått information om att de skulle komma att ingripa mot en omvittnat våldsam person som kunde vara beväpnad. En polis i tjänst måste vara beredd på att mötas med vissa angrepp och antas ha större mental beredskap inför detta än andra. Enligt rättspraxis, såväl före som efter lagändringen, har som huvudregel en gärning objektivt sett inte inneburit en i lagens mening allvarlig kränkning av den personliga integriteten i de fall en polisman har utsatts för ett angrepp i en i förväg planerad ingripandesituation där polismannen i fråga fått information om att personen kunde vara beväpnad. För tre av de fyra polismännen ansåg hovrätten att den huvudregeln borde tillämpas även i detta fall, eftersom de måste ha varit beredda på att mötas av en våldsam situation och att de hade en förhöjd beredskap inför ingripandet. Beträffande den fjärde polismannen gjorde hovrätten en annan bedömning. Även han hade i förväg fått information om att den tilltalade kunde vara beväpnad. Likväl hade det framgått att polismannen hade överraskats av att den tilltalade riktat en pistol rakt mot honom från ett intilliggande garagetak i direkt anslutning till att han klev ut från polisbilen. Det förhållandet att den tilltalade

därtill hade ”tomklickat” med vapnet hade ytterligare förstärkt hotet och fick anses ha varit ägnat att framkalla allvarlig rädsla för liv eller hälsa. Hotet hade varit både överraskande och direkt överhängande vilket påtagligt skilde sig från vad de övriga polismännen hade utsatts för vid ingripandet. Vid dessa förhållanden samt med beaktande av att syftet med lagändringen varit att utvidga rätten till kränkningersättning för bl.a. poliser ansåg hovrätten att kränkningen var att betrakta som allvarlig i lagens mening. Polismannen tillerkändes yrkade 15 000 kronor. (Hovrätten för Övre Norrlands dom den 13 januari 2023 i mål B 1242-22)

Förgripelse och våld mot tjänsteman samt förolämpning;
bespottning, knytnävsslag i ansiktet och okvädningsord
– 10 000 kronor, 10 000 kronor respektive ingen ersättning

I samband med en räddningsinsats vid en lägenhetsbrand hade det uppstått tumult. Polis kom till platsen för att bl.a. spärra av området. Flera personer i folkmassan blev aggressiva. En 16-årig pojke gick fram mot en av polismännen och spottade denne i ansiktet. Pojken började därefter springa från platsen, men en annan polisman kom ifatt. När pojken fallit till marken utdelade han ett knytnävsslag i ansiktet på den andre polismannen. Pojken greps och en tredje polisman transporterade honom till polisstationen. Under transporten kallade han polismannen för gris och uttalade andra okvädningsord om polismannen och dennes mamma, syster och fru. Pojken dömdes för förgripelse mot tjänsteman, våld mot tjänsteman och förolämpning. Tingsrätten tillerkände var och en av polismännen ersättning för kränkning.

Hovrätten fann i skadestandsfrågan att var och en av den första och den andra polismannen hade rätt till kränkningersättning med 10 000 kronor. Beträffande den tredje polismannen, som utsatts för förolämpning, avslogs skadestandsyrkandet. Hovrätten anförde att det hade varit fråga om relativt allmänt hållna okvädningsord, även om polismannens närstående omnämnts, och att de hade uttalats av en helt ung person i en situation där denne blivit omhändertagen av polisen och varit upprörd. Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna ansåg hovrätten att gärningen inte hade utgjort en så allvarlig kränkning att ersättning skulle utgå. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 20 januari 2023 i mål B 6917-22)

Grovt hot mot tjänsteman; hot med vapen – ingen ersättning

En man hotade fyra poliser när de skulle ingripa mot honom med anledning av brottsmisstankar. Han riktade ett vapen mot dem och avfyrade eller blindavfyrade det. Det var ett luftgevär som dock vid gärningstillfället framstod som ett skarpladdat vapen. Mannen dömdes

för grovt hot mot tjänsteman. I tingsrätten tillerkändes var och en av poliserna kränkningersättning med yrkade 15 000 kronor.

Hovrätten avslag skadeståndsyrkandena. Hovrätten anförde att polis-männen, som var insatspoliser, hade fått information om att de skulle komma att ingripa mot en person som bar vapen. Hovrätten hänvisade till rättspraxis, bl.a. Hovrätten för Övre Norrlands dom den 13 januari 2023 i mål B 1242-22 (se ovan), och fann att de fyra poliserna måste ha varit beredda på att mötas av en våldsam situation och haft en förhöjd beredskap inför ingripandet. Den gärning som de utsatts för hade därför inte inneburit en sådan allvarlig kränkning av deras personliga integritet att de var berättigade till ersättning. (Hovrätten för Övre Norrlands dom den 22 februari 2023 i mål B 27-23)

Grovt hot mot tjänsteman; hot med kniv – ingen ersättning

En man hotade fyra poliser när de skulle ingripa vid ett misstänkt butiks-rån. Mannen gick mot polismännen med en kniv som han hade höjt som för att hugga mot dem. Mannen dömdes för grovt hot mot tjänsteman. Tingsrätten tillerkände två av poliserna kränkningersättning med 20 000 kronor.

Hovrätten avslag skadeståndsyrkandena och anförde att polismännen hade fått information om att de skulle komma att ingripa mot en person som kunde vara beväpnad och som dessutom hade för avsikt att konfrontera dem med våld. Hovrätten hänvisade till rättspraxis, bl.a. Hovrätten för Övre Norrlands domar den 13 januari 2023 i mål B 1242-22 och den 22 februari 2023 i mål B 27-23 (se ovan), och fann att polis-männen måste ha varit beredda på att mötas av en våldsam situation och att de hade en förhöjd beredskap inför ingripandet. Den gärning som de hade utsatts för hade därför inte inneburit en sådan allvarlig kränkning av deras personliga integritet att de var berättigade till ersättning. (Hovrätten för Övre Norrlands dom den 6 mars 2023 i mål B 58-23)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – ingen ersättning

En man greps av polis i sin bostad på grund av brottsmisstankar. Under transporten till polisstationen satt en kvinnlig polis i baksätet tillsammans med mannen. Till en början var mannen något labil och uttalade generella hot. Vid ett tillfälle blev han dock helt lugn, tittade henne i ögonen och uttalade ”ser jag dig ute i morgon så dödar jag dig”. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten fann att angreppet hade riktat sig mot polisens privata sfär och att det hade varit fråga om en allvarlig kränkning. Hon tillerkändes ersättning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten bedömde att det hot som mannen uttalat inte hade riktat sig mot polisens privata sfär. Övriga omständigheter vid gärningen

gjorde inte heller att den kränkning som han hade utsatt henne för kunde anses som så allvarlig att hon hade rätt till ersättning. Skadeståndsyrkandet avslogs. (Göta hovrätts dom den 28 april 2023 i mål B 1102-23)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 8 000 kronor

En man hotade två poliser när de skulle transportera honom till polisstationen efter ett gripande med anledning av brottsmisstankar. Mannen uttalade att han skulle förstöra deras liv, att de skulle få se senare när de är lediga, eller liknande. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten fann vid en sammantagen bedömning att det förelåg rätt till kränkningersättning. Var och en av poliserna tillerkändes yrkade 8 000 kronor

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. Enligt hovrätten skedde angreppet i en ingripandesituation. Eftersom det stod klart att poliserna kände till bakgrunden till gripandet och mannens sinnesstämning fick de anses ha haft en särskild beredskap för ett angrepp vid tillfället. Enligt hovrätten riktade sig hoten mot målsägandena i egenskap av poliser men även tydligt mot dem personligen. Kränkningen nådde därför upp till en sådan nivå att den berättigade till ersättning. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 12 maj 2023 i mål B 2602-23)

Hot mot tjänsteman; hot med kniv – ingen ersättning

En man hotade fyra poliser när de skulle genomföra en husrannsakan och ett gripande. Mannen stod på en trappavsats och höll upp en kniv samt skrek att de skulle skjuta honom, ”suicide by cop”, eller annat med liknande innebörd. Poliserna befann sig på sex till sju meters avstånd. Efter att en polis hade avväpnat mannen genom att skjuta honom i benet med sitt tjänstevapen hotade mannen att hämnas och att skjuta poliserna. Mannen frikändes i tingsrätten.

Hovrätten dömde mannen för hot mot tjänsteman. I skadestandsfrågan uttalade hovrätten bl.a. att en polis i allmänhet får anses ha en särskild beredskap för angrepp. Hovrätten ansåg inte att omständigheterna vid gärningstillfället hade varit sådana att polisen (endast en av dem begärde skadestånd i hovrätten) hade varit utsatt för ett sådant angrepp som gav rätt till ersättning för kränkning. Vid den bedömningen beaktades bl.a. att det varit fråga om ett snabbt händelseförlopp och att polisen inte hade befunnit sig i den tilltalades omedelbara närhet när denne hotat med kniv. Skadeståndsyrkandet avslogs. (Göta hovrätts dom den 24 maj 2023 i mål B 1358-23)

Grovt hot mot tjänsteman och hot mot tjänsteman; hot med vapen m.m. – ingen ersättning

En man hotade fem poliser i samband med att de skulle gripa honom. Han uttalade att han skulle skjuta dem och döda dem. Han hade samtidigt ett vapen (ett hagelgevär) som han vid flera tillfällen riktade mot tre av poliserna. Mannen dömdes för grovt hot mot tjänsteman (i tre fall) och hot mot tjänsteman. I skadeståndsdelen anförde tingsrätten i huvudsak följande. De tre poliser som hade fått vapnet riktat mot sig tillhörde alla ordningsgruppen och hade kommit till platsen som förstärkning med anledning av att den tilltalade hade uttalat hot och riktat vapen mot ambulanspersonal. Ordningsgruppen är lite bättre utrustad och lite bättre utbildad och kallas ofta in när vapen är involverade. Alla tre hade burit skyddsutrustning i form av hjälmar och skottsäkra västar. Den som gick först hade även haft en sköld. De hade därför varit förberedda på att den tilltalade var beväpnad redan innan de kom till platsen. De hade också berättat att de hade hög beredskap och två av dem bar förstärkningsvapen som de hade framme. De var på plats just för att den tilltalade var beväpnad. Tingsrätten ansåg att gärningen inte hade inneburit en så allvarlig kränkning att ersättning kunde lämnas. Enligt tingsrättens bedömning hade det angrepp som poliserna utsatts för varken varit riktat mot deras privata sfär eller varit fysiskt. Skadeståndsyrkandena avslogs. Även de två andra polismännen, som inte hade fått vapnet riktat mot sig, visste om att den tilltalade var beväpnad. Också deras skadeståndsyrkanden avslogs. I ett senare skede hotade mannen en annan polisman under en transport. Den tilltalade fällde uttalanden av innebörd att han skulle leta upp honom, ”pryglaskiten ur honom”, bita honom och liknande. Mannen dömdes i denna del för hot mot tjänsteman. Tingsrätten ansåg vid en sammantagen bedömning att angreppet inte varit av sådan karaktär att kränkningen ersättning skulle utgå. Skadeståndsyrkandet avslogs.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 26 juni 2023 i mål B 1847-23)

Våld mot tjänsteman; grepp om armen m.m. – 5 000 kronor

I samband med ett ingripande i anledning av en misstänkt misshandel låste en man fast armen på en polisman och tryckte så att smärta uppstod i dennes arm, hand och axel samt revben. Polismannen hade ont i ett par månader efteråt. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten konstaterade att polismannen hade ingripit mot den tilltalade och fick anses ha en särskild beredskap för angrepp. Gärningen bedömdes dock ha inneburit en allvarlig kränkning med hänsyn till

våldet och den smärta och skada som uppstått. Polismannen tillerkändes yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 10 juli 2023 i mål B 948-23)

Våld mot tjänsteman; slag i bakhuvudet – 5 000 kronor

En kvinna omhändertogs på grund av berusning efter ett bråk på en restaurang. När hon hade placerats i polisbussen utdelade hon ett slag i bakhuvudet på en polisaspirant som satt framför henne. Kvinnan hade kommit ur fängslet som hängde löst på den arm som hon slog med. Slaget orsakade smärta som polisen kände av i ett par timmar. Kvinnan dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten konstaterade att målsäganden hade utsatts för brott när han arbetade som ingripande-polis. Han fick därför anses ha haft en särskild beredskap för att mötas av visst våld. Det hade dock i det aktuella fallet varit fråga om ett slag mot huvudet bakifrån. Det fick enligt tingsrätten anses vara ett sådant fysiskt angrepp som berättigade till ersättning för kränkning. Polismannen tillerkändes yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 17 juli 2023 i mål B 4139-23)

Försök till våld mot tjänsteman; stenkastning – 5 000 kronor

I samband med att två poliser arbetade med en husrannsakan kastade två eller flera ungdomar stenar mot dem. Ingen sten träffade. En av ungdomarna dömdes för försök till våld mot tjänsteman. Tingsrätten anförde att även med beaktande av den särskilda beredskap som poliserna borde ha haft för att utsättas för angrepp i tjänsten, hade de utsatts för en så allvarlig kränkning att de var berättigade till ersättning. Var och en av poliserna tillerkändes yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 28 juli 2023 i mål B 9033-23)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 8 000 kronor

En man uttalade hot mot två ordningsvakter i samband med ett ingripande. Uttalandena var av innebörden att de skulle ångra sig, att han skulle hitta dem, att de inte kunde gå säkra, och liknande. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten anförde att ordningsvakter typiskt sett anses ha en särskild beredskap för angrepp i tjänsten, men att de hot som den tilltalade uttalat hade riktat sig mot deras privata sfär på ett sådant sätt att det utgjorde en allvarlig kränkning

som gav rätt till ersättning. Var och en av ordningsvakterna tillerkändes yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 29 augusti 2023 i mål B 4793-23)

Våld mot tjänsteman och försök till våld mot tjänsteman; bett – 7 000 kronor

Två poliser hade i uppdrag att bistå socialtjänsten vid avslutandet av ett umgänge mellan en kvinna och hennes två döttrar, som var placerade utanför hemmet. Den ena dottern gjorde motstånd och de fick ta ett ledgrepp på henne. Kvinnan började då dra och slita i poliserna. När de motade bort henne bett hon dem i deras händer. De hade handskar på sig och bara den ena polismannen upplevde direkt smärta. Kvinnan dömdes för våld mot tjänsteman och försök till våld mot tjänsteman. Tingsrätten konstaterade att kvinnan hade utsatt poliserna för fysiska angrepp och ansåg att det hade varit fråga om så pass allvarliga kränkningar att de hade rätt till ersättning. Var och en av polismännen tillerkändes yrkade 7 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 4 oktober 2023 i mål B 4734-23)

Våld mot tjänsteman; spark/knä i skrevet – 8 000 kronor

En kvinna befann sig på polisstationen för förhör angående brottsmisstankar. När kvinnan enligt beslut skulle lämna över sin mobiltelefon gjorde hon motstånd och blev högljudd. Hon knäade en av polismännen i skrevet så att kraftig smärta uppstod. Kvinnan dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten anförde att en polis får anses ha en särskild beredskap för att hantera våldsamma, hotfulla och stökiga personer. Gärningen hade emellertid varit ett uppsåtligt fysiskt angrepp av inte helt lindrig art. Polismannen ansågs ha utsatts för en allvarlig kränkning och tillerkändes yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 5 oktober 2023 i mål B 4958-23)

Försök till våld mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman; bett och bespottning – 10 000, 8 000 respektive 5 000 kronor

En kvinna satt tillsammans med en vän och drack alkohol på en busshållplats. Eftersom de störde den allmänna ordningen fick de en tillsägelse av två ordningsvakter. Kort därefter blev situationen tumultartad. Ordningsvakterna ingrep i syfte att avlägsna kvinnan från platsen. Förutom att hon gjorde fysiskt motstånd spottade hon på en av ordnings-

vakterna så att saliv träffade denne i ansiktet. Efter en stund tillkallades förstärkning. Ytterligare ordningsvakter samt polis anlände. När poliserna skulle sätta en spotthuva på kvinnan försökte hon bita den ena polismannen i handen. Under transporten mot polisstationen upprepade hon sådana försök flera gånger. Vid ett tillfälle lyckades hon få ett tag om utsidan av hans hand. Innan poliserna hade fått kvinnan att sätta sig i polisbilen spottade hon på en polis så att saliv träffade över hela bröstet och på hakan. Kvinnan dömdes för försök till våld mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman. Tingsrätten bedömde att såväl ordningsvakten som den polis som blivit bespottad hade utsatts för en allvarlig kränkning. Ordningsvakten tillerkändes yrkade 5 000 kronor och polisen 8 000 kronor. Tingsrätten fann vidare att de upprepade angrepp som den andra polisen hade utsatts för utgjorde mer än ett sedvanligt försök att undkomma ett ingripande och att det därför inte var något han måste vara beredd att möta i sin tjänst. Han ansågs ha utsatts för en allvarlig kränkning och tillerkändes yrkade 10 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 9 oktober 2023 i mål B 4384-23)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 8 000 kronor

I samband med ett ingripande i anledning av en misstänkt stöld riktade en man ett stort antal hotfulla yttranden mot två poliser. Han uttalade bl.a. att han skulle bränna ner deras lägenheter, slå dem i ansiktet, söka upp dem efter arbetstid samt skada deras familjer. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten anförde att målsägandena tillhörde en kategori tjänstepersoner som förutsatts ha särskild beredskap för att mötas av angrepp i tjänsten. Hotelsorna hade dock framförts ihärdigt, under en längre tidsperiod och riktat sig mot polisernas privata sfär. Var och en av poliserna ansågs ha utsatts för en allvarlig kränkning och tillerkändes ersättning med yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Övre Norrlands dom den 17 oktober 2023 i mål B 883-23)

Våld mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman; angrepp med glödande cigarett och bespottning – 10 000 kronor

I samband med en handräckning då en 16-årig flicka skulle förflyttas till psykiatrisk intensivvård tryckte hon en glödande cigarett i ansiktet (under läppen) på en polisman. Vid samma tillfälle spottade hon polismannen och en kollega till honom i ansiktet. Flickan dömdes för våld mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman. Tingsrätten fann att båda poliserna fick anses ha haft särskild beredskap för att de i den aktuella situationen skulle komma att utsättas för någon typ av fysiskt angrepp. Angreppet med cigarett bedömdes inte vara av särskilt lindrigt slag och ansågs också ha riktats mot polismannens privata sfär,

på ett annat sätt än mera vanliga typer av fysiskt våld såsom slag eller sparkar. När det gällde avsiktligt spottande i någons ansikte anförde tingsrätten att detta var ett typfall av angrepp som riktar sig mot någons privata sfär. Var och en av poliserna tillerkändes ersättning med yrkade 10 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 19 oktober 2023 i mål B 11661-23)

Våld mot tjänsteman; grepp m.m. om fingrar – 8 000 kronor

En polispatrull beordrades till en plats i anledning av ett bråk. Där mötte de en man som skrek mot en grupp personer och var kraftigt berusad. Efter att mannen hade avlägsnats från platsen och uppmanats att sätta sig tog han tag i den ena polismannens fingrar och böjde dem bakåt. Mannen släppte greppet efter att ha pepparsprejats. Polismannen upplevde kraftig smärta och besökte akutmottagningen. Han hade besvär under flera månader. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten fann att polismannen hade utsatts för en allvarlig kränkning och tillerkände honom ersättning med 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 25 oktober 2023 i mål B 2850-23)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 5 000 kronor

En man hotade två poliser i samband med ett ingripande genom att uttala bl.a. att de inte kunde skydda sina familjer, att de skulle vänta och se, och liknande uttryck. När mannen senare visiterades på polisstationen upptäcktes en kniv i hans jackficka. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten bedömde att den tilltalade hade angripit polisernas privata sfär genom sina uttalanden och att kränkningen i någon mån hade förstärkts av polisernas insikt om att den tilltalade hade en kniv nära till hands. Var och en av poliserna tillerkändes yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 15 december 2023 i mål B 4458-23)

Försök till våld mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman; bett och bespottning – 10 000 kronor

En man angrep en polisman genom att dels försöka bita denne, dels spotta på denne. Detta hände i en polisbil under en transport. Mannen dömdes för försök till våld mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman. Tingsrätten fann att det var fråga om fysiska angrepp som gick

utöver vad en polis har att tåla i sin tjänsteutövning. Polismannen tillerkändes yrkade 10 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 15 december 2023 i mål B 6678-23)

Försök till våld mot tjänsteman och hot mot tjänsteman; spark som inte träffade och verbala hot – ingen ersättning

En man hade satts i baksätet på en polisbil. Han utdelade en spark mot en kvinnlig polis, som stod utanför bilen och klev åt sidan. Mannen uttalade senare ”hade jag varit loss hade jag slagit sönder dig” samtidigt som han krängde med kroppen. Mannen dömdes i tingsrätten för försök till våld mot tjänsteman och hot mot tjänsteman. Tingsrätten anförde att brotten hade begåtts i samband med ett ingripande där mannen tidigare hade gjort ett aktivt motstånd, att polisen måste haft en hög mental beredskap, att sparken hade utdelats då den tilltalade var handfångslad och att den hade riktat sig mot ett område där polisen hade skyddsutrustning. Tingsrätten anförde vidare att även hotet hade uttalats då den tilltalade hade handfångslat på sig och att det inte hade riktats sig mot polisens personliga sfär. Tingsrätten fann att polisen därmed inte hade utsatts för en allvarlig kränkning. Skadeståndsyrkandet avslogs.

I hovrätten dömdes den tilltalade för ytterligare ett fall av försök till våld mot tjänsteman bestående i att han hade försökt att angripa även en manlig polis genom att rikta en spark (som inte träffade) mot denne. I fråga om skadestånd till den kvinnliga polisen gjorde hovrätten samma bedömning som tingsrätten. Hovrätten fann att inte heller gärningen mot den manliga polisen hade inneburit en sådan allvarlig kränkning att ersättning skulle utgå. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 15 december 2023 i mål B 4006-23)

Förgripelse mot tjänsteman; hot på internet – 8 000 kronor

En man hade tidigare omhändertagits av polis. Efter ingripandet hotade mannen den polis som hade tjänstgjort vid tillfället genom att publicera en Youtubefilm där han namngav polisen och uttalade ”I’m gonna ruin your life” och liknande. Mannen dömdes för förgripelse mot tjänsteman. Tingsrätten anförde att polismän får anses ha en särskild beredskap för angrepp som sker med anledning av deras tjänst. I detta fall hade gärningen inte skett i samband med ett ingripande vilket gjorde att det framstod som genomtänkt. Det hade även publicerats öppet på internet och kunnat ses av många. Tingsrätten fann att kränkningen då var av ett sådant slag att polisen inte skulle anses ha en särskild beredskap för detta. Polisen tillerkändes ersättning för kränkning med 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Övre Norrlands dom den 10 januari 2024 i mål B 1248-23)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 5 000 kronor

En man hotade en arrestantvakt när denne utövade tillsyn över honom på polishuset. Mannen var upprörd och uttalade, förutom okvädningsord, att han skulle hitta arrestantvaktens adress och döda denne. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten fann att angreppet hade anspelat på arrestantvaktens privata sfär och att det därför var en allvarlig kränkning. Han tillerkändes yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 12 januari 2024 i mål B 15352-23)

Hot mot tjänsteman; hot med yxa – ingen ersättning

En man, som var narkotikapåverkad, hade hotat en annan person med bl.a. en yxa och slagit sönder en ruta på dennes bil. Tre polismän anlände till platsen och den tilltalade höjde vid flera tillfällen yxan mot dem. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. I frågan om kränkningsersättning anförde tingsrätten i huvudsak följande. De angrepp som polismännen utsatts för hade varken riktat sig mot deras privata sfär eller varit fysiskt. Poliserna tillhörde insatsstyrkan och det var fråga om en ingripandesituation. De hade förstått att det var ett brådskande och allvarligt ärende och de visste att det rörde sig om en man med yxa. De var alla utbildade för liknande situationer och de var beväpnade, även om de inte hade med sig den skyddsutrustning som de annars brukade ha. Det stod därmed klart att poliserna, när de gick fram till den tilltalade, hade skäl för ökad beredskap för angreppet. Även om det inte ifrågasattes att poliserna hade upplevt händelsen som både skrämmande och obehaglig, bedömde tingsrätten att hoten inte hade inneburit en sådan allvarlig kränkning av deras personliga integritet att ersättning skulle utgå. Skadeståndsyrkandena avslogs.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 15 januari 2024 i mål B 4755-23)

Våld mot tjänsteman; sparkar och slag – 8 000 kronor

En 15-årig flicka angrep dels två väktare i samband med en biljettkontroll på en buss, dels en polisman vid ett efterföljande ingripande mot henne. Den manliga väktaren sparkade hon på benet, i skrevet och på handen, och den kvinnliga väktaren slog hon på bröstet och sparkade två gånger på benet. Polismannen sparkade hon i skrevet. Målsägandena orsakades smärta. Flickan dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten anförde att alla målsägandena som en följd av sina yrken haft en särskild beredskap att mötas med våld. Mot bakgrund av den nya lagstift-

ningen och att det varit fråga om relativt allvarligt våld ansåg tingsrätten dock att de alla tre hade utsatts för en allvarlig kränkning. Var och en av dem tillerkändes ersättning med yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 19 januari 2024 i mål B 4970-23)

Våld mot tjänsteman; slag i ansiktet – 7 000 kronor

I samband med att en kvinna skulle omhändertas på grund av berusning slog hon en polisman hårt i ansiktet så att det uppstod smärta. Kvinnan dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten anförde att det hade varit en ingripandesituation och att polismannen fick anses ha haft en viss ökad beredskap, men att han hade fått ett plötsligt slag med kraft mot ansiktet. Sammantaget ansåg tingsrätten att han hade utsatts för en allvarlig kränkning. Polismannen tillerkändes ersättning med 7 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 22 januari 2024 i mål B 14129-23)

Våld mot tjänsteman; bett – 10 000 kronor

En man hade avvisats från en nattklubb. När han låg på mage med händerna i handfängsel på ryggen bet han en ordningsvakt i handen så att det uppstod smärta och sårskada. Mannen frikändes i tingsrätten.

Hovrätten dömde mannen för våld mot tjänsteman. Hovrätten anförde att målsäganden i egenskap av ordningsvakt hade anledning att räkna med att mötas av visst våld när han ingrep mot den tilltalade. Genom att bita ordningsvakten i handen med sådan kraft att det orsakade sårskador ansåg hovrätten dock att den tilltalade hade utsatt denne för en så allvarlig kränkning att ersättning skulle utgå. Ordningsvakten tillerkändes yrkade 10 000 kronor. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 22 januari 2024 i mål B 4207-23)

Våld mot tjänsteman; spark i ansiktet – 8 000 kronor

En man angrep en ordningsvakt genom att sparka denne i ansiktet i samband med ett ingripande. Det uppstod rodnad och sårskada. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten anförde att en ordningsvakt måste vara beredd på att mötas av visst våld och hot och ha en större mental beredskap inför detta än andra. I det aktuella fallet rörde det sig dock om våld som tingsrätten ansåg gick utöver vad man som ordnings-

vakt kan behöva tåla. Tingsrätten fann att det var en allvarlig kränkning. Ordningstvanten tillerkändes ersättning med yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 30 januari 2024 i mål B 12493-23)

Våld mot tjänsteman; spark på benet – 5 000 kronor

I samband med ett ingripande sparkade en man en ordningstvakt på benet så att denne föll till marken. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Ordningstvanten tillerkändes yrkade 5 000 kronor för kränkning.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 31 januari 2024 i mål B 670-23)

Våld mot tjänsteman; knytnävsslag i bröstet – ingen ersättning

I samband med att en kvinna skulle avvisas från en restaurang utdelade hon ett slag med knuten hand i bröstet på en ordningstvakt så att det uppstod kvardröjande smärta. Kvinnan frikändes i tingsrätten.

Hovrätten dömde kvinnan för våld mot tjänsteman. Det våld som ordningstvanten hade mötts av när han gjorde sitt ingripande bedömde hovrätten dock inte som så allvarligt att det berättigade till kränkningen ersättning. Skadeståndsyrkandet avslogs. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 2 februari 2024 i mål B 60-24)

Våld mot tjänsteman; spark – 5 000 kronor

Under en skyddsvisitation sparkade en man en polis så att denne föll omkull och skadade underarmen. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten ansåg att mannen skulle betala kränkningen ersättning. Polisen tillerkändes yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 2 februari 2024 i mål B 1901-23)

Hot mot tjänsteman; hot med kniv – 7 000 kronor

En man hade stulit matvaror i en butik och anträffades på bar gärning. När två ordningstvakter skulle ta tillbaka varorna satte sig mannen till motvärn genom att rikta en kniv mot dem. Tingsrätten dömde mannen för hot mot tjänsteman. Var och en av ordningstvakterna tillerkändes ersättning för kränkning med yrkade 7 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 7 februari 2024 i mål B 7132-22)

Våld och hot mot tjänsteman; sparkar på benet samt verbala hot – ingen ersättning

En kvinna greps på grund av misstankar om stöld i butik vid två tillfällen. Vid det ena tillfället hotade hon en ordningsvakt genom att uttala ”du ska få se vad dödshot är”. Vid det andra tillfället utdelade hon sparkar som träffade två ordningsvaktens ben så att det gjorde ont samt uttalade ett flertal dödshot mot dem och ytterligare en ordningsvakt. Tingsrätten dömde kvinnan för våld mot tjänsteman och hot mot tjänsteman. Tingsrätten ansåg att kvinnans agerande hade inneburit en allvarlig kränkning av var och en av ordningsvakterna. De tillerkändes ersättning med 8 000 kronor respektive 10 000 kronor.

Hovrätten fann i fråga om de hot som kvinnan uttalat att det hade varit enstaka dödshot som inte hade riktat sig mot någon av ordningsvakternas privata sfär. När det gällde sparkarna bedömde hovrätten att de hade utdelats i syfte att undkomma eller försvåra ingripandet och att de, såvitt framkommit, inte hade orsakat annat än övergående smärta. Varken hoten eller de fysiska angreppen ansågs ha utgjort en allvarlig kränkning. Skadeståndsyrkandena avslogs. (Hovrätten för Övre Norrlands dom den 8 februari 2024 i mål B 1052-23)

Hot mot tjänsteman; hot med kniv – 5 000 kronor

En man misstänktes för ett butikstillgrepp. När en väktare ingrep mot mannen gjorde han våldsamt motstånd samt visade under tumultet en kniv och riktade den mot väktarens huvud. Kniven var inplastad och försedd med skydd för eggen. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten ansåg att mannens agerande gick utöver vad väktaren borde ha haft beredskap för vid ingripandet. Väktaren tillerkändes ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 12 februari 2024 i mål B 104-24)

Hot mot tjänsteman och försök till våld mot tjänsteman; hot med kniv och slag med batong som inte träffade – ingen ersättning

En narkotikapåverkad man i ett psykosliknande tillstånd hotade fyra poliser när de skulle omhänderta honom. Mannen höll i en kniv som han trots uppmaningar vägrade att släppa. Han viftade också med en batong. Tingsrätten dömde mannen för grovt hot mot tjänsteman och tillerkände en av poliserna ersättning för kränkning med yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten, som fann det styrkt att mannen hade försökt att slå bl.a. den aktuella polismannen med batongen, dömde honom för hot mot tjänsteman och försök till våld mot tjänsteman. Hovrätten anförde i

skadeståndsdelen att polisen hade utsatts för den aktuella brottsligheten i tjänsten och fick anses ha haft särskild beredskap för angreppet. Det fanns enligt hovrätten skäl att se allvarligt på hotet, och angreppet var också fysiskt såvitt avsåg försöket att slå med batongen. Dessa omständigheter talade för att kränkningen skulle bedömas som allvarlig. Andra omständigheter talade dock enligt hovrätten i motsatt riktning. Hovrätten beaktade i detta avseende att polisen, när han gick in i lägenheten, var medveten om mannens psykiska tillstånd och att denne sannolikt var beväpnad. Polisen hade också förklarat att han insåg att situationen kunde bli väldigt farlig. Han hade alltså skäl till ökad beredskap för att möta visst fysiskt motstånd. Detta förhållande och den omständigheten att det fysiska angreppet inte var alltför allvarligt ledde hovrätten till slutsatsen att polisen inte hade rätt till kränkingsersättning. Skadeståndsyrkandet avlogs. (Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 15 februari 2024 i mål B 2001-23)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – ingen ersättning

En man hotade tre poliser i anslutning till att de grep och transporterade honom. Mannen gjorde ett flertal hotfulla yttranden i stil med: ”din lilla horunge du ska få, jag ska spräcka näsbenet på dig”, ”ni åtta horungar som kommer få stryk av mig, tror ni att ni vinner i dag, då tror ni fel”, ”du kommer få se hur fort det kommer att smälla” och ”vänta tills ni är på min bakgård, där är det jag som är Tarzan och där kommer du få hänga i ett rep.” Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten bedömde uttalandena som så allvarliga att de skäligen inte skulle ingå i vad en polis ska behöva acceptera i sin tjänsteutövning. Tingsrätten lade särskild vikt vid att hoten hade upprepats och pågått under närmare 45 minuter samt att mannen hade varit utåtagerande, aggressiv och påverkad under hela perioden. Var och en av poliserna tillerkändes kränkingsersättning med yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten avslog skadeståndsyrkandena och anförde i huvudsak följande. Hotelserna hade varit av relativt allvarligt slag. Det hade dock rört sig om en situation där polis hade ingripit mot mannen på grund av brottsmisstankar. Polismännen måste ha haft beredskap för att mannen, när denne skulle föras till sjukhus för blodprovstagning och därefter till arresten, skulle vara kraftigt utagerande. De hot som mannen gjort sig skyldig till hade inte varit av sådant slag att de kunde anses ha riktat sig mot någon av polismännens privata sfär på sätt som avses i 2 kap. 3 § andra stycket skadeståndslagen. Även om det hade rört sig om ett relativt långvarigt förlopp var omständigheterna sammantagna inte sådana att det hade varit fråga om en sådan kränkning som borde ge rätt till ersättning. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 9 februari 2024 i mål B 1042-24)

Våld mot tjänsteman; skallning i ansiktet – 8 000 kronor

En man misstänktes för att ha stulit ett köttpaket från en butik. När väktare ingrep blev mannen aggressiv och utdelade en skallning som träffade väktaren på kinden. Det uppstod smärta och ett blåmärke. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten tillerkände väktaren ersättning för kränkning med yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 22 februari 2024 i mål B 1152-24)

Våld mot tjänsteman; slag i ansiktet – ingen ersättning

Två väktare skulle kontrollera innehållet i en 17-årig pojkes väska på ett festivalområde. När pojken försökte fly från platsen grep en av väktarna tag i väskan. Pojken svingade då sin högerarm bakåt så att väktaren träffades i ansiktet. Väktaren drabbades av momentan smärta och en smärre rodnad vid ena örat. Pojken frikändes i tingsrätten.

Hovrätten dömde pojken för våld mot tjänsteman. I skadestandsfrågan anförde hovrätten bl.a. att det inte hade rört sig om ett angrepp mot väktarens privata sfär men väl om ett fysiskt angrepp. Det skulle emellertid vägas in att det hade handlat om ett förhållandevis ringa våld som hade utövats i syfte att undkomma ett ingripande. Mot den bakgrunden ansåg hovrätten att angreppet inte hade inneburit en så allvarlig kränkning att den berättigade till ersättning. Skadeståndsyrdan det avslogs. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 22 februari 2024 i mål B 353-24)

Våld mot tjänsteman; slag i ansiktet m.m. – 5 000 kronor

I samband med att en man skulle avvisas från en restaurang utdelade han slag som träffade hakan och halsen på den ingripande ordningsvakten. Det uppstod åtminstone viss momentan smärta. Tingsrätten dömde mannen för våld mot tjänsteman och tillerkände ordningsvakten ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten (majoriteten) fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 23 februari 2024 i mål B 409-24)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 5 000 kronor

En man avlägsnades av ordningsvakt från en buss eftersom han saknade giltig biljett. Mannen gjorde motstånd och uttalade bl.a. att han visste var ordningsvakten bodde och att han inte kommer att visa någon hänsyn. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten fann att hoten, genom att de hänvisat till ordningsvaktens bostad, hade riktat

sig mot dennes privata sfär. Ordningssvakten tillerkändes ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 5 mars 2024 i mål B 4798-23)

Grovt hot mot tjänsteman; hot med slagträ och knivar – 15 000 kronor

Polis hade beordrats till en adress efter att grannar larmat om att en man försökte slå sig in i en lägenhet. På platsen uttryckte en kvinna oro över att mannen försökte skada sig själv och att han hade kniv. Två polismän tog sig in i trapphuset. Mannen gick mot poliserna med ett metallslagträ höjt över axeln i den ena handen och två knivar riktade mot poliserna i den andra handen. Han hörsammade inte polisens uppmaningar att släppa föremålen. När han tagit ytterligare några steg mot dem avvägrade den ena polismannen hotet genom att avlossa sitt tjänstevapen. Tingsrätten dömde mannen för grovt hot mot tjänsteman. Var och en av poliserna tillerkändes ersättning för kränkning med 15 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. I skadestandsfrågan anförde hovrätten sammanfattningsvis att den gärning som poliserna hade utsatts för, med hänsyn både till deras yrkesroll som ingripande poliser och till vad de hade känt till om situationen inför ingripandet, gick utöver vad de utifrån en objektiv bedömning fick anses ha haft beredskap för. (Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 28 februari 2024 i mål B 64-24)

Våld mot tjänsteman; spark mot höften och grepp m.m. om armen – 10 000 kronor

En man uppträdde hotfullt på en restaurang och avvisades av ordningssvakt. Mannen gjorde motstånd och vred om ordningssvaktens arm och knäade eller sparkade henne i sidan vid höften. Ordningssvakten fick en muskelskada i axeln samt blåmärken och smärta. Tingsrätten dömde mannen för våld mot tjänsteman och tillerkände ordningssvakten ersättning för kränkning med yrkade 10 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 4 mars 2024 i mål B 5000-23)

Försök till grovt våld mot tjänsteman; angrepp med brinnande föremål – ingen ersättning

Två poliser biträdde som förhandlare en insatsstyrka som skulle gripa en man som hade förskansat sig i en lägenhet. Mannen kastade ett brinnande föremål mot dem när de befann sig i trapphuset. En person hann

stänga dörren när föremålet kastades. Tingsrätten dömde mannen för försök till grovt våld mot tjänsteman och tillerkände var och en av poliserna ersättning för kränkning med yrkade 10 000 kronor.

Hovrätten avlog skadeståndsyrkandena och anförde i huvudsak följande. Det våld som riktades mot poliserna, genom att personen kastade ett brinnande föremål som orsakade en kraftigt uppflammande eld, i och för sig var farligt och överrumplande. De hade dock på förhand fått information om att personen tidigare hade uppträtt aggressivt samt att han var beväpnad med ett svärd och ett spjut. Deras kollegor var utrustade med bl.a. en sköld, och en stegbil från brandkåren stod i beredskap ute på gatan. Våldet riktades mot dem efter att de under en ganska lång tid hade försökt att få till stånd en dialog. Enligt hovrättens mening hade omständigheterna därmed varit sådana att de haft en särskild beredskap för att utsättas för ett fysiskt angrepp som kom att ske. Av betydelse var vidare att även om försöksbrottet hade varit fysiskt i den mening som avses i skadeståndslagen, hade det tack vare tillfälliga omständigheter inte fullbordats och därmed inte orsakat några skador. Inte heller hade det varit fråga om ett angrepp mot polisernas privata sfär. Mot denna bakgrund gjorde hovrätten sammantaget bedömningen att poliserna inte hade utsatts för ett sådant brottsligt angrepp i tjänsten som gav dem rätt till kränkningersättning. (Svea hovrätts dom den 7 mars 2024 i mål B 379-24)

Grovt hot mot tjänsteman; verbala hot och utfall med glasskärvor – 20 000 kronor

Två poliser fick i uppdrag att bistå ambulans i ett ärende som rörde psykisk ohälsa på ett akutboende. När de anlände fick de veta att en man ”gick bärsärk” på fjärde våningen. När de försökte få mannen att komma ut, uttalade han dödshot och gjorde aggressiva utfall mot dem. Mannen, som var påverkad av narkotika och alkohol, tog därefter upp glasskärvor från golvet och gjorde ytterligare utfall mot poliserna på fem till sex meters avstånd. Tingsrätten dömde mannen för grovt hot mot tjänsteman. Var och en av poliserna tillerkändes ersättning för kränkning med 20 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. I skadestandsfrågan anförde hovrätten bl.a. att poliserna i det aktuella fallet hade fått i uppdrag att utföra ett rutinärende. Även om de hade fått information om att mannen var utåtagerande och hade betett sig ”galet” eller ”gått bärsärk” innebar inte detta att de haft anledning att förvänta sig den typ av angrepp som de sedan blev utsatta för. Dessa förhållanden i förening med själva angreppet medförde att poliserna var berättigade till kränkningersättning med yrkade belopp. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 8 mars 2024 i mål B 342-24)

Hot mot tjänsteman; hot med yxa – ingen ersättning

Polis beordrades till en adress med anledning av att en man uppträtt aggressivt. När de anlände höll mannen en yxa och gick mot dem. Mannen slog sig på bröstet och skrek vid upprepade tillfällen ”skjut mig”. Tingsrätten dömde mannen för grovt hot mot tjänsteman och tillerkände var och en av poliserna ersättning för kränkning med 20 000 kronor.

Hovrätten bedömde gärningen som hot mot tjänsteman av normalgraden. I fråga om skadestånd anförde hovrätten bl.a. att det fanns anledning att se allvarligt på hoten, men att angreppet inte hade riktat sig mot polisernas privata sfär eller varit fysiskt. Hovrätten konstaterade att det hade varit fråga om en ingripandesituation och att båda poliserna redan innan de kom till platsen hade fått information om att de skulle leta efter en man som var beväpnad med yxa och som betett sig aggressivt och hotat människor. De var utbildade för liknande situationer, de samlades i närheten och anlände sedan till platsen med förstärkningsvapen och skyddsutrustning. Enligt hovrätten stod det klart att poliserna var väl förberedda och hade haft beredskap för att mannen var beväpnad och att de kunde mötas av motstånd. Även om det inte ifrågasattes att poliserna upplevt händelsen som skrämmande och obehaglig ansåg hovrätten att gärningen objektivt sett inte inneburit en sådan allvarlig kränkning av deras personliga integritet att ersättning skulle utgå. Skadeståndsyrkandena avslogs. (Svea hovrätts dom den 20 mars 2024 i mål B 1538-24)

Våld mot tjänsteman; påbackning med personbil – 30 000 kronor

I samband med ett ingripande försökte en man med en personbil flera gånger backa in i en polisbil som två polismän färdades i. Till följd av kollisionerna upplevde poliserna smärta och ömhet i nacken. Tingsrätten dömde mannen för försök till grov misshandel och tillerkände var och en av poliserna ersättning för kränkning med 40 000 kronor.

Hovrätten bedömde gärningen som våld mot tjänsteman och ansåg att skälig ersättning för kränkning till var och en av poliserna uppgick till 30 000 kronor. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 21 mars 2024 i mål B 1601-24)

Våld mot tjänsteman; skallning i ansiktet – 5 000 kronor

I samband med att en man skulle beläggas med handfängsel skallade han den ingripande polisen i ansiktet så att det uppstod smärta och ömhet. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten tillerkände polisen ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 24 mars 2024 i mål B 4914-23)

Grovt våld mot tjänsteman; angrepp med personbil – 10 000 kronor

En polisman genomförde ett fordonsstopp och kontroll av person. I samband med att polismannen lutade sig in i en personbil förde föraren bilen framåt så att polismannen drogs med i färdens, med halva kroppen utanför personbilen. Efter ett femtiotal meter föll han och orsakades ett brutet finger, blödning i ett finger och smärta. Föraren dömdes för grovt våld mot tjänsteman. Polismannen tillerkändes ersättning för kränkning med 10 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 27 mars 2024 i mål B 9196-23)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 8 000 kronor

En 16-årig pojke omhändertogs av polis. Under transporten till polisstationen uttalade han upprepade gånger hotelser med innebörd att han skulle döda de båda polismännen och deras familjer. Pojken dömdes för hot mot tjänsteman. Var och en av poliserna tillerkändes ersättning för kränkning med yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 3 april 2024 i mål B 688-24)

Grovt hot mot tjänsteman; hot med kniv – 10 000 kronor

Två poliser skulle delge en man ett beslut om kontaktförbud i mannens bostad. De väntade sig inte något problem med detta och hade inte någon särskild säkerhetsutrustning. På platsen hotade mannen dem genom att ta fram en morakniv som han riktade mot dem från cirka två meters håll när de befann sig i ett trängt läge. Tingsrätten dömde mannen för grovt hot mot tjänsteman. Var och en av poliserna tillerkändes ersättning för kränkning med 10 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 3 april 2024 i mål B 4031-23)

Förgripelse mot tjänsteman; kränkande tillmälen m.m. – 5 000 kronor

En man, som vid tidigare tillfällen hade varit föremål för ingripanden, kallade en polisman bl.a. ”jävla råtta” eller liknande. Han bröstade även upp sig och ställde sig alldeles framför polisen samt uttalade bl.a. att denne var en feg polis som gömde sig bakom pistol och bricka. Mannen frikändes i tingsrätten.

Hovrätten dömde mannen för förgripelse mot tjänsteman och tillerkände polisen ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 8 april 2024 i mål B 1415-24)

Våld mot tjänsteman; spark på benet – 5 000 kronor

Två ordningsvakter skulle avvisa en man från en nattklubb. I samband med ingripandet sparkade mannen en av ordningsvakterna på benet så att det uppstod smärta. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten fann att angreppet gick utöver den förhöjda beredskap som ordningsvakten kunde förväntas ha inför ingripandet och tillerkände honom yrkade 5 000 kronor för kränkning.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 11 april 2024 i mål B 14815-23)

Hot mot tjänsteman; verbalt hot – ingen ersättning

En man skulle avvisas från en nattklubb på grund av påstådda trakasserier mot en bartender. I samband med ingripandet hotade han en ordningsvakt att skada eller döda denne. Mannen frikändes i tingsrätten.

Hovrätten dömde mannen för hot mot tjänsteman. I fråga om ersättning för kränkning anförde hovrätten bl.a. att det visserligen hade varit fråga om dödshot, vilket var allvarligt, men att hotet dock inte hade riktat sig mot ordningsvaktens privata sfär eller klart förstärkts på något sätt. Hovrätten bedömde därför att hotet inte hade varit av sådant slag att det utgjort en allvarlig kränkning av ordningsvaktens personliga integritet. Skadeståndsyrkandet avslogs. (Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 22 april 2024 i mål B 1204-23)

Våld och hot mot tjänsteman; verbalt hot och spark – 5 000 kronor

Polis tillkallades till en plats med anledning av en misstänkt skadegörelse. En man, som var berusad, anträffades och omhändertogs. I samband med ingripandet utdelade mannen en spark som träffade polisens hand samt uttalade hot om att skjuta polisen i huvudet. Tingsrätten dömde mannen för våld mot tjänsteman och hot mot tjänsteman. Tingsrätten fann att angreppet, främst hotet, hade varit sådant att det utgjort en

allvarlig kränkning som gått utöver vad polisen måste vara beredd på att utstå i tjänsten. Polisen tillerkändes ersättning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 22 april 2024 i mål B 14764-23)

Hot mot tjänsteman; hot med kniv – 20 000 kronor

En man angrep en ordningsvakt när denne skulle avvisa honom från en galleria på grund av alkoholförtäring på allmän plats. Det uppstod tumult. Mannen höll i en kniv, gick mot ordningsvakten och gjorde utfall samt uttalade att han skulle döda denne. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten tillerkände ordningsvakten ersättning för kränkning med 30 000 kronor.

Hovrätten fann att skälig ersättning för den kränkning som ordningsvakten utsatts för motsvarade 20 000 kronor. (Svea hovrätts dom den 25 april 2024 i mål B 3518-24)

Våld mot tjänsteman; knuffar m.m. – 5 000 kronor

Med anledning av ett bråk trädde en ledig polisman i tjänst och ingrep mot en man. Mannen knuffade polisen ett flertal gånger. Han satt sedan över denne när denne låg på marken och tryckte sina händer i dennes ansikte. Det uppstod smärta och rivsår. Mannen frikändes i tingsrätten.

Hovrätten dömde mannen för våld mot tjänsteman. Polisen tillerkändes ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 3 maj 2024 i mål B 989-24)

Våld mot tjänsteman; slag i huvudet – 5 000 kronor

I samband med att en man skulle avvisas från en nattklubb på grund av berusning utdelade han ett slag som träffade den ingripande ordningsvakten i huvudet. Slaget orsakade smärta. Tingsrätten dömde mannen för våld mot tjänsteman. Ordningsvakten tillerkändes ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 3 maj 2024 i mål B 2598-24)

Våld mot tjänsteman; bakåtböjning av finger – 5 000 kronor

En man tog tag i en polismans pekfinger och böjde det bakåt i samband med ett omhändertagande. Detta orsakade smärta. Tingsrätten dömde mannen för våld mot tjänsteman och tillerkände polisen ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 6 maj 2024 i mål B 2921-24)

Våld respektive hot mot tjänsteman och försök till våld mot tjänsteman; slag i ansiktet, verbala hot och försök till bett – 8 000 kronor respektive ingen ersättning

Tre ordningsvakter omhändertog en 16-årig flicka på grund av berusning och hon fördes till ett s.k. avräkningsrum. Enligt åtalet hotade hon den ena ordningsvakten genom att uttala att hon skulle döda denas pappa, vidare försökte hon bita den andra ordningsvakten i handen och dessutom slog hon den tredje ordningsvakten i ansiktet. Flickan frikändes i tingsrätten.

Hovrätten fann att åtalet var styrkt och dömde flickan för hot mot tjänsteman, försök till våld mot tjänsteman och våld mot tjänsteman. Hovrätten ansåg inte att den kränkning som de två första ordningsvakterna hade utsatts för (genom hot och försök till bett) hade varit så allvarliga att de hade rätt till ersättning. Deras skadeståndsyrkanden avslogs. Den tredje ordningsvakten, som hade blivit utsatt för ett uppsåtligt fysiskt angrepp, bedömdes däremot ha utsatts för en allvarlig kränkning. Han tillerkändes yrkade 8 000 kronor. (Svea hovrätts dom den 8 maj 2024 i mål B 3461-24)

Hot mot tjänsteman; hot via e-post – 10 000 kronor

En man hotade via e-post en polis efter att denne hade deltagit i en husrannsakan. Innebörden av meddelandena var att mannen tillsammans med andra personer skulle ta sig in hos polisen och dennes familj i hemmet och att polisen där skulle utsättas för misshandel och skadegörelse. Tingsrätten dömde mannen för hot mot tjänsteman och tillerkände polisen ersättning för kränkning med yrkade 10 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 8 maj 2024 i mål B 4138-24)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 5 000 kronor

En man hotade vakthavande befäl vid häktet när denne försökte förklara reglerna om kontakt med omvärlden vid restriktioner. Mannen skrek åt befälet och uttalade att han skulle döda denne och dennes husdjur. Tingsrätten dömde mannen för hot mot tjänsteman och tillerkände målsäganden ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 13 maj 2024 i mål B 1390-24)

Grovt våld mot tjänsteman; sparkar i huvudet – 20 000 kronor

Två poliser omhändertog en man på grund av berusning. Under transporten till polisstationen utdelade mannen två sparkar som träffade den ena polismannen i huvudet. Tingsrätten dömde mannen för grovt våld mot tjänsteman och tillerkände polismannen yrkade 20 000 kronor för kränkning.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 13 maj 2024 i mål B 1956-24)

Grovt våld mot tjänsteman; kastande av kokhett vatten – 20 000 respektive 40 000 kronor

Två poliser skulle omhänderta en man som enligt uppgift var våldsbenägen. Mannen, som befann sig i sin lägenhet, kastade kokhett vatten på dem. Båda poliserna fick smärta och brännskador/rodnader i ansiktet och på huvudet. Den ena fick även blåsbildning och hudavlossning i bl.a. ansiktet. Mannen dömdes för grovt våld mot tjänsteman. Poliserna tillerkändes ersättning för kränkning med yrkade 20 000 kronor respektive 40 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 16 maj 2024 i mål B 3356-24)

Våld mot tjänsteman; slag i huvudet – 5 000 kronor

I samband med att en man skulle avvisas från en tågstation slog han en ordningsvakt i huvudet, vid tinningen, så att det uppstod rodnad och smärta. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Ordningssvakten tillerkändes ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 27 maj 2024 i mål B 1455-24)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 8 000 kronor

Medan en man var frihetsberövad hotade han en kriminalvårdare efter att hon motsatt sig hans begäran om att få ringa till sin försvarare. Mannen uttalade bl.a. ”jiddrar man med mig, har man dött för mindre”, ”vänta tills jag muckar, du är den första som kommer bli drabbad, de som jiddrar med mig kommer våldtas”, ”jag sitter inte för alltid, när jag kommer ut kommer jag döda din familj, jag kommer döda dina barn”, eller liknande. Vid ett annat tillfälle hotade han en annan kriminalvårdare efter att hon motsatt sig hans begäran om att få sina inköpta varor från häktets kiosk. Mannen formade händerna som ett vapen, namngav målsäganden upprepade gånger och uttalade flera hotelser, bl.a. ”vet du vem jag är”, ”jag kommer ut om tre månader och då ska jag stå utanför häktet och vänta på dig”, ”utav hela Sverige jag kommer satsa på dig, vet du vem jag är” eller liknande. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten fann att hoten haft en sådan personlig karaktär och utgjort ett sådant klart angrepp på målsägandenas privata integritet, att det gick utöver vad de ska tåla i sin yrkesroll. Var och en av kriminalvårdarna tillerkändes ersättning för kränkning med 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 30 maj 2024 i mål B 1716-24)

Förgripelse mot tjänsteman; bespottning – 10 000 kronor

I samband med en kroppsbesiktning spottade en kvinna en polis i ansiktet. Kvinnan dömdes för förgripelse mot tjänsteman. Tingsrätten tillerkände polisen ersättning för kränkning med yrkade 10 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Svea hovrätts dom den 4 juni 2024 i mål B 2740-24)

Våld mot tjänsteman; slag i ansiktet – 5 000 kronor

En kvinna angrep en ordningsvakt när denne skulle avlägsna henne från en restaurang. Kvinnan svingade ett slag som träffade ordningsvakten i ansiktet så att det uppstod smärta. Kvinnan dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten fann att ordningsvakten utsatts för en allvarlig kränkning och tillerkände honom yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 5 juni 2024 i mål B 1940-24)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – ingen ersättning

En man angrep en polis med hot om våld när denne i samband med en sjukhustransport tog tag i mannens arm. Mannen sade till polisen att denne ”skulle få se” om denne inte släppte armen och ”du vet inte vad

jag är kapabel till”, eller liknande. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. I skadestandsfrågan anförde tingsrätten i huvudsak följande. Angreppet skedde plötsligt i en situation där polisen efter en transport – under vilken mannen förhållit sig lugn och det därför inte ansetts nödvändigt att belägga honom med handfängsel – skulle föra in mannen till akutmottagningen för blodprovstagning. Situationen hade inte varit sådan att polisen kunde anses ha haft särskild beredskap för att utsättas för upprepade verbala hot på det sätt som skedde. Bedömningen av om kränkningen varit allvarlig skulle därför göras på sedvanligt sätt. Enligt tingsrättens mening måste mannens handlande anses innebära en kränkning av så allvarligt slag som avses i 2 kap. 3 § skadeståndslagen. Polisen tillerkändes ersättning med yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten avslag skadeståndsyrkandet och anförde följande. Det hot som polisen utsatts för hade uppenbarligen kommit oväntat för honom, eftersom han beskrivit att stämningen i bilen under transporten dessförinnan var god. Trots att hotet varit straffbart och upplevts som obehagligt nådde det inte upp till den nivå som krävs för att ett hot mot en polisman i tjänst ska vara en skadeståndsgrundande kränkning. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 5 juni 2024 i mål B 1112-24)

Hot mot tjänsteman; hot med trasig glasflaska – ingen ersättning

En man slog och högg en person med en kniv och en trasig glasflaska. När tre poliser skulle avbryta mannen riktade han den trasiga glasflaskan mot dem. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. I skadestandsfrågan anförde tingsrätten att det hot som poliserna utsatts för inte hade varit så allvarligt att det gått utöver vad en polis har att räkna med i en ingripandesituation. Skadeståndsyrkandena avslogs.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 5 juni 2024 i mål B 1621-24)

Våld mot tjänsteman; sparkar och rivningar m.m. – ingen ersättning

Två poliser skulle i anledning av ett beslut om omhändertagande transportera en man till psykiatriska kliniken. När de närmade sig behövde mannen få frisk luft. Utan förvarning kastade han sig ut ur bilen och försökte ta den ena polisens tjänstevapen genom att rycka och slita i hölstret. Till slut fick polisen ner mannen på marken. Den andra polisen ingrep då och satte sig över mannens ben. Mannen fortsatte att sparka och riva och slita i de båda poliserna. De orsakades smärta, blåmärken och rivmärken. Det visade sig senare att mannen led av en psykos. Mannen dömdes för bl.a. våld mot tjänsteman. Tingsrätten

fann att båda poliserna utsatts för en allvarlig kränkning och tillerkände var och en av dem ersättning med vitsordade 15 000 kronor.

Hovrätten avslag skadeståndsyrkandena och anförde att med beaktande av den uppgift som poliserna hade att utföra måste de vid en objektiv bedömning anses ha haft en särskild beredskap för att utsättas för angrepp. Hovrätten anförde vidare att en av poliserna också hade beskrivit att han fick en känsla av att allt inte stod rätt till med mannen när de stannade polisbilen. Vid en helhetsbedömning ansåg hovrätten, till skillnad från tingsrätten, att det våld som poliserna utsatts för inte kunde anses ha gått utöver vad de hade haft att ha beredskap inför. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 5 juni 2024 i mål B 1881-24)

Hot mot tjänsteman; verbala hot – 8 000 kronor

En man som var intagen på häktet hotade vid två skilda tillfällen en kriminalvårdare. Vid det ena tillfället sade mannen att han skulle ”spränga din bostad och din bostadsdörr, boom boom boom”. Vid det andra tillfället uttalade han ”fattar du inte att jag kommer att klippa dig när jag får tillfälle”. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Kriminalvårdaren tillerkändes ersättning för kränkning med 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 18 juni 2024 i mål B 3562-24)

Våld mot tjänsteman; slag i ansiktet – 8 000 kronor

Två poliser ingrep mot en berusad man som gick utmed en riksväg. Mannen utdelade två hårda slag i ansiktet på den ena polisen. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Polisen tillerkändes ersättning för kränkning med 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 19 juni 2024 i mål B 2354-24)

Hot mot tjänsteman; verbalt hot – 8 000 kronor

En man hotade en arrestantvakt genom att uttala ”jag ska döda dig, din jävla hora” eller liknande. Mannen dömdes för hot mot tjänsteman. Tingsrätten fann att mannens hot även innefattade att han skulle leta upp arrestantvaktens bostad och att angreppet således hade riktat sig mot den privata sfären. Arrestantvakten tillerkändes ersättning för kränkning med yrkade 8 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 24 juni 2024 i mål B 1667-24)

Våld mot tjänsteman; strupgrepp – 5 000 kronor

I samband med ett ingripande tog en man ett s.k. nacklås och tryckte med armen mot struphuvudet på en ordningsvakt. Det uppstod smärta, ömhet och andningssvårigheter. Mannen dömdes för våld mot tjänsteman. Tingsrätten tillerkände ordningsvakten ersättning för kränkning med yrkade 5 000 kronor.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. (Göta hovrätts dom den 24 juni 2024 i mål B 1502-24)

6.7 Överväganden

6.7.1 Lagändringen har lett till den eftersträvade förändringen av rättspraxis

Bedömning: Lagändringen 2022 har lett till att poliser och andra yrkesgrupper med särskild beredskap i fler fall än tidigare får kränkningersättning, i vart fall när de har utsatts för fysiska angrepp som inte är av alltför lindrigt slag. Det som eftersträvas med lagändringen förefaller alltså ha uppnåtts.

Skälen för bedömningen

Det har ännu inte gått någon längre tid sedan 2022 års lagändring. Utvärderingen görs således i ett förhållandevis tidigt skede och det tillgängliga underlaget är därför något begränsat. Med detta sagt kan det konstateras att den nya bestämmelsen ändå har hunnit att tillämpas i såväl tingsrätt som hovrätt i så pass många mål att det går att se relativt tydliga tendenser på vad lagändringen har lett till i rättspraxis.

När det gäller brottsliga angrepp som riktar sig mot den privata sfären medförde sådana även tidigare vanligen rätt till kränkningersättning. Lagändringen syftade härvidlag närmast till att tydliggöra vad som redan gällde, och som även fortsättningsvis skulle gälla. (Se prop. 2021/22:198 s. 28.) Hot och andra verbala angrepp som har en personlig karaktär, exempelvis sådana som är kopplade till den angripne som privatperson utanför arbetssituationen, eller som anspelar på dennes familj eller andra närstående leder också i

rättstillämpningen generellt sett till att kränkningen bedöms som allvarlig. Andra mera allmänt hållna hotfulla uttalanden om att döda eller skada kan däremot fortfarande anses ligga under gränsen för vad som berättigar till ersättning. Det kan gälla även om det är fråga om upprepade och grova yttranden. Det förekommer emellertid att även detta slags angrepp bedöms utgöra allvarliga kränkningar beroende på omständigheterna. På samma sätt som tidigare spelar den angripnes beredskap i det enskilda fallet stor roll, och i enlighet med den intention som uttrycks i förarbetena är bedömningarna också över lag nyanserade. Även efter lagändringen anses det som utgångspunkt inte ha inneburit en allvarlig kränkning i de fall en polis har utsatts för hot i en ingripandesituation där den berörda polismannen i förväg har fått information om de aktuella förhållandena och är utrustad för att möta den specifika typen av angrepp som han eller hon måste ha varit inställd på. Det gäller även om det är fråga om hot med kniv eller andra tillhyggen och vapen. De bedömningar som görs i rättspraxis av sådana situationer ligger på det stora hela väl i linje med uttalandena i förarbetena, som bl.a. ger som exempel på att en polis i den nationella insatsstyrkan som ska genomföra ett planerat ingripande av en omvittnat farlig person får anses ha beredskap för allvarligare angrepp än andra (prop. 2021/22:198 s. 53). När angreppet ligger utanför vad tjänstemannen haft anledning att vara förberedd på anses det däremot finnas rätt till kränkningersättning.

Lagändringen syftade framför allt till att poliser och andra med särskild beredskap skulle få kränkningersättning i fler fall när de utsattes för fysiska angrepp som inte var av lindrigare slag. Enligt förarbetena ställde domstolarna i tidigare praxis förhållandevis höga krav på ett fysiskt angrepp för att det skulle anses innebära en allvarlig kränkning. (Se a. prop. s. 28.) Uppsåtligt våld i form av t.ex. knytnävsslag i ansiktet, sparkar mot känsliga delar av kroppen, bett på oskyddade kroppsdelar, klös i ansiktet eller på andra oskyddade delar av kroppen och liknande borde, enligt förarbetena, normalt leda till att angreppet bedömdes utgöra en allvarlig kränkning. Och detsamma borde gälla angrepp med någon form av vapen eller annat tillhygge liksom t.ex. bespottning. Däremot borde, enligt förarbetena, lindrigare fysiska angrepp som utgjorde rena försök att undkomma eller försvåra ingripandet lika lite som tidigare normalt

anses utgöra allvarliga kränkningar i skadeståndsrättslig mening. (Se a. prop. s. 54.)

Den praxis som hittills har utvecklats i hovrätterna tyder på att man i rättstillämpningen väl följer dessa förarbetsuttalanden och att det knappast förekommer att exempelvis knytnävsslag mot ansiktet, bett, skallningar eller sparkar mot huvudet inte ger rätt till kränkningersättning. Också försök till sådana angrepp har i flera fall ansetts innebära en allvarlig kränkning. Före lagändringen var det däremot mer vanligt att exempelvis slag och rivningar i ansiktet ansågs ligga inom ramen för den beredskap som en polis eller ordningsvakt får antas ha vid ett ingripande (jfr NJA 2012 s. 711). På samma sätt som tidigare anses också bespottning regelmässigt ge rätt till ersättning för kränkning.

Om det däremot har varit fråga om fysiska angrepp av mer bagatellartat slag, som inte orsakat annat än relativt snabbt övergående smärta, kan bedömningen i praxis bli att kränkningen inte anses som allvarlig, i vart fall när gärningen är ett led i ett försök att undkomma det aktuella ingripandet. Det kan röra sig om exempelvis sparkar mot benet eller slag mot bröstet. Också detta ligger i linje med lagstiftningens motiv.

Lagändringen förefaller alltså ha lett till den eftersträlvade förändringen av praxis.

En annan sak är att de belopp som döms ut i många fall ligger kvar på de lägre nivåer som gällde före 2022 års reform. I det stora flertalet fall tycks detta bero på att högre belopp inte har begärts och därför av processuella skäl inte heller har kunnat dömas ut. För att de förbättringar och höjningar som har genomförts ska få fullt genomslag är det nödvändigt att de också uppmärksammas och tas i anspråk av dem som är berörda, och att poliser och andra målsägande alltså inte yrkar ersättning med belopp som är för låga i förhållande till vad de har rätt till.

6.7.2 Bör rätten till kränkningersättning stärkas ytterligare?

Bedömning: Den nuvarande regleringen får anses vara väl avvägd och på det stora hela leda till rimliga bedömningar. Det finns därför inte skäl att nu föreslå lagändringar för att ytterligare utöka rätten till kränkningersättning för poliser och andra yrkesgrupper med särskild beredskap.

Skälen för bedömningen

Syftet med 2022 års lagändring var, som sagt, att utöka möjligheterna för poliser och vissa andra yrkesgrupper att få kränkningersättning för brottsliga angrepp som de utsatts för i tjänsten. Genomgången av domstolsavgöranden visar att det som eftersträvades förefaller ha förverkligats. Reformen har lett till att de drabbade får ersättning i större utsträckning än tidigare.

Frågan är om det trots detta finns anledning att föreslå ytterligare ändringar så att ännu fler fall ska ge rätt till skadestånd. Vad det i så fall skulle handla om är att sänka tröskeln för att kränkningersättning ska utgå så att ingen eller i vart fall mindre vikt läggs vid den angripnes beredskap för angreppet.

Enligt utredningens direktiv är syftet med översynen att säkerställa att bl.a. poliser som har utsatts för brott får den ersättning ”som de bör ha rätt till”. Men vilken ersättning som de bör ha rätt till kan det naturligtvis finnas olika uppfattningar om.

En given utgångspunkt är att poliser och personer i andra utsatta yrkesgrupper som har blivit allvarligt kränkta ska ges ersättning i samma omfattning som andra. Det finns inte generellt sett en ökad motståndskraft mot allvarliga kränkningar hos vissa tjänstepersoner, utan tvärtom kan de som ofta får ta emot grova angrepp uppleva detta starkare och mer nedbrytande för varje gång det händer.

Det råder heller ingen tvekan om att inte minst poliser riskerar att i sin yrkesroll utsättas för kränkningar av olika slag i betydligt högre grad än de flesta. Som redan har konstaterats upplever många att utsattheten har ökat samt att angreppen har blivit fler och att de alltmer har kommit att rikta sig mot den privata sfären. Det ligger nära till hands att anta att detta i vart fall delvis hänger samman med de senaste decenniernas samhällsutveckling med bl.a. ökad

förekomst av vissa typer av allvarlig brottslighet, ett hårdare klimat i olika miljöer och kriminella grupperingars växande inflytande.

Att poliser möts av våld, trakasserier och andra angrepp i tjänsten är i grunden förstås oacceptabelt. Förekomsten av sådana angrepp är ett allvarligt problem inte bara för de enskilda polismännen utan också för samhället i stort. Det är av största vikt att sådana företeelser motarbetas och att poliser ges så goda förutsättningar som möjligt att utföra sitt samhällsviktiga uppdrag.

Det sagda utgör dock inte skäl för att överge den grundläggande utgångspunkten att det vid bedömningen av om en kränkning är allvarlig eller inte ska tas hänsyn till vem som har blivit angripen och under vilka omständigheter detta har skett. Att sådana förhållanden bör ges betydelse vid allvarlighetsbedömningen har sedan lång tid tillbaka ansetts vara närmast en självklarhet. Ytterst hänger det samman med själva kränkningssbegreppet och tanken att kränkningersättningen ska kompensera känslor som den kränkande handlingen har framkallat, såsom rädsla, förnedring, skam och liknande. Om allvarlighetsbedömningen helt frikopplades från vem som har blivit angripen och under vilka omständigheter detta har skett, skulle det innebära en grundläggande förändring av kränkningersättningens karaktär.

Det finns alltså goda skäl för att allvarlighetsbedömningen ska kunna falla olika ut beroende på förhållanden på den angripnes sida. Att bestämmelserna ska tillämpas så framgår också direkt av hur de är utformade. Exempelvis ska det särskilt tas hänsyn till om den kränkande handlingen har riktat sig mot någon med särskilda svårigheter att värja sin personliga integritet (5 kap. 6 § andra stycket 3 skadeståndslagen). Det är rimligt att det på motsvarande sätt även fortsättningsvis ska kunna fästas avseende vid om den angripne i stället är en yrkesperson som har utbildning, metoder och utrustning för att hantera våldsamma och hotfulla personer och som har rätt att göra ingripanden och använda våld i samband med det.

Enligt utredningens mening bör det således inte införas en ordning som innebär att man helt ska bortse från den angripnes beredskap. En sådan förändring efterfrågas inte heller i utredningens direktiv. När ett angrepp riktas mot någon med särskild beredskap är det således rimligt att det krävs något mer än annars för att en allvarlig kränkning ska anses föreligga. Så länge denna distinktion

upprätthålls, kommer det att finnas situationer då t.ex. poliser inte får ersättning, medan andra brottsoffer skulle ha fått det.

Det kan ändå övervägas om personer med särskild beredskap borde få ersättning i något fler fall än i dag. Frågan kan ställas om det förekommer typiska situationer som enligt gällande rätt inte brukar motivera kränkningersättning, men där så rimligen borde vara fallet.

En typ av angrepp som även efter lagändringen ofta inte anses utgöra en allvarlig kränkning i samband med ingripanden är hot som inte riktar sig mot den privata sfären. Det kan handla om opreciserade men i och för sig allvarliga uttalanden om att skada eller döda, men där några personliga förhållanden inte blandas in. I stället kan hoten sägas vara kopplade till yrkesrollen eller tjänsteutövningen. I praktiken är dock omständigheterna i dessa fall genomgående sådana att den som utfört ingripandet har haft anledning att förvänta sig ett verbalt motstånd. Om den angripne har haft särskilt hög beredskap, anses som utgångspunkt inte heller hot med exempelvis kniv innebära en allvarlig kränkning, om hotet ligger inom gränserna för det som yrkespersonen haft skäl att vara förberedd på. Så långt det går att bedöma framstår bedömningarna i rättspraxis generellt sett som rimliga och nyanserade, där hänsyn tas till de relevanta omständigheterna i de enskilda fallen. Det kan möjligen hävdas att det borde ha getts kränkningersättning i något eller några av de avgöranden där sådan har nekats. Enligt utredningens uppfattning kan det emellertid inte ses ett mönster av alltför njugga bedömningar i domstolarna.

Handgripligheter av bagatellartat slag berättigar i normalfallet inte heller till kränkningersättning. Så är dock som utgångspunkt fallet även för personer som inte har särskild beredskap. Det är rimligt att denna utgångspunkt gäller också i en situation då den angripne gör ett ingripande i tjänsten. De lindriga fysiska angreppen ligger då dessutom ofta mycket nära ett våldsamt motstånd, där syftet är att undkomma eller försvåra ett ingripande. Även om sådant agerande förstås inte heller är acceptabelt får det godtas att gärningar av detta slag i normalfallet inte bedöms utgöra allvarliga kränkningar av tjänstemannens personliga integritet.

Sammantaget får den nuvarande bestämmelsen, vars intentioner alltså tycks följas i rättstillämpningen, anses vara väl avvägd och över lag ge godtagbara resultat. Det finns mot den bakgrunden inte

skäl att nu lämna författningsförslag för att ytterligare stärka rätten till kränkningersättning för poliser och andra yrkesgrupper med särskild beredskap. Det sagda utesluter inte att det kan finnas anledning att framöver återkomma till frågan, när det tillkommit ytterligare underlag för att bedöma effekterna av lagändringen.

Avslutningsvis förtjänar det att tilläggas att ersättning för kränkning, enligt vad Högsta domstolen har uttalat, bestäms utifrån den värdering av gärningen som sker vid bedömningstillfället samt att ersättningen är kopplad till de etiska och sociala värderingar och de förhållanden som gäller vid tidpunkten för fastställandet av ersättningen (se ”De hänskjutna ersättningsfrågorna” NJA 2017 s. 938 och ”Kränkningen före lagändringen” NJA 2023 s. 362). Detta får antas gälla inte bara i fråga om ersättningens storlek utan också när det gäller bedömningen av om en viss gärning över huvud taget ska berättiga till kränkningersättning eller inte. Av detta följer att det finns utrymme för att, även utan lagändringar, låta rättsbildningen på detta område utvecklas i harmoni med rådande samhällsvärderingar. Den nu gällande lagbestämmelsen, vars ordalydelse i sig lämnar utrymme för olika tillämpningar, utesluter således inte en fortsatt rättsutveckling när det gäller förutsättningarna för poliser att få kränkningersättning för det fall förändrade samhällsvärderingar skulle motivera det.

7 Ersättning till polisanställda för sakskador och medarbetarskyddsåtgärder

7.1 Bakgrund och problembeskrivning i korthet

Utredningen har i uppdrag att se över två frågor som gäller möjligheten för anställda vid Polismyndigheten att få ersättning för vissa skador och utgifter m.m. som de kan drabbas av till följd av sin yrkesutövning.

Den första frågan gäller sakskador. Under vissa förutsättningar kan en polis få ersättning av staten för sakskador som han eller hon har orsakats under tjänsteutövningen eller annars i anledning av tjänsten. Detta framgår av förordningen (1998:1379) om ersättning för sakskada till polismän och anställda inom Kriminalvården m.fl. Rätten till ersättning gäller för poliser, men däremot inte för civilanställda inom Polismyndigheten. Enligt utredningens direktiv kan det ifrågasättas om den nuvarande ordningen i alla lägen är rimlig eller om rätten till ersättning enligt förordningen är för begränsad.

Den andra frågan gäller ersättning vid särskilda medarbetarskyddsåtgärder. Om en anställd vid Polismyndigheten påtagligt riskerar att utsättas för allvarlig brottslighet, kan den anställda under vissa förutsättningar bli föremål för s.k. särskilt personsäkerhetsarbete. Han eller hon kan då få ekonomisk ersättning från staten för bl.a. utgifter, s.k. personsäkerhetsersättning. Detta framgår av förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. Även polisanställda som inte kvalificerar sig för särskilt personsäkerhetsarbete kan emellertid drabbas ekonomiskt till följd av åtgärder som de har behövt vidta inom ramen för ett medarbetarskyddsärende. Enligt utredningens direktiv finns det anledning att överväga om det även i dessa fall bör finnas en viss rätt till ersättning.

7.2 Utredningens uppdrag

Utredningen ska ta ställning till dels om rätten för bl.a. anställda vid Polismyndigheten att få ersättning för sakskada ska utvidgas, dels om rätten till ersättning för polisanställda och deras anhöriga vid särskilda medarbetarskyddsåtgärder ska stärkas. Utredningen ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms lämpliga.

7.3 Ersättning för sakskada i anledning av tjänsten

7.3.1 Dagens reglering

I Polismyndighetens uppdrag ingår det att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Uppdraget innefattar en rad olika uppgifter. Bland annat ska Polismyndigheten förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa när störningar har inträffat samt utreda och beivra brott. (Se bl.a. 1 och 2 §§ polislagen [1984:387].)

Särskilt i ingripandeverksamheten finns det i vissa fall betydande risker för att de anställda drabbas av skador under tjänsteutövningen. Mot den bakgrunden har poliser sedan länge haft en särskild rätt till ersättning av staten för sakskador på personliga tillhörigheter. Det kan exempelvis vara på privata kläder, glasögon eller armbandsur, men även på annan lös egendom. (Se prop. 1965:4 s. 9 f.) Rätten till ersättning för sakskada regleras i förordningen om ersättning för sakskada till polismän och anställda inom Kriminalvården m.fl. (ersättningsförordningen).

De som kan få ersättning enligt förordningen är dels polismän, dels arrestantvakter eller stämningmän vid Polismyndigheten, och dels anställda inom Kriminalvården eller väktare som har förordnats att utföra bevakningsuppdrag inom Kriminalvården (1 §).

Av 2 § framgår att en sakskada ersätts om den

1. har vållats av en intagen i polisarrest, häkte eller kriminalvårdsanstalt,
2. på något annat sätt har vållats av någon annan eller uppkommit av våda under tjänsteutövning av en för tjänsten typiskt riskfylld verksamhet, eller

3. uppkommit i anledning av tjänsten genom någon annans vållande.

En särskild bestämmelse finns för skador på den anställdes motorfordon som uppkommit under tjänsteutövningen. Ersättning för en sådan skada lämnas bara om den har uppkommit när den anställda har medgetts att använda fordonet i tjänsten eller om det finns särskilda skäl. (Se 3 §.)

Ersättningen bestäms enligt allmänna skadeståndsrättsliga grunder. Om det finns särskilda skäl, får ersättningen bestämmas till ett lägre belopp. Om skadan ersätts genom en försäkring, statens personskadeavtal eller enligt trafikskadelagen (1975:1410), ska den ersättningen räknas av. (Se 4 §.) Genom att ersättning lämnas tar staten över den skadelidandes rätt att få skadestånd av den skadeståndsskyldige intill det utbetalade beloppet (9 §).

I fråga om polismän prövas en ansökan om ersättning av anställningsmyndigheten och i övriga fall av den myndighet där sökanden arbetade vid skadetillfället (6 §). Ett beslut som har gått den enskilde emot får omprövas och därefter överklagas till allmän förvaltningsdomstol (7 och 7 a §§).

Ersättningsförordningen tillämpas också av bl.a. Tullverket och Kronofogdemyndigheten vid ersättning till anställda vid dessa myndigheter när deras egendom har skadats i tjänsten. Detta framgår av 19 § förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket respektive 19 § förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

7.3.2 Närmare om problembilden och behovet av författningsändringar

År 2023 gjordes det totalt 72 ansökningar om ersättning för sakskada enligt ersättningsförordningen till Polismyndigheten. Ersättning beviljades i 44 fall. Sammantaget betalades det ut cirka 90 000 kronor.

Polismyndigheten har i en skrivelse till Justitiedepartementet i juni 2021 begärt en författningsöversyn av bl.a. ersättningsförordningen (Ju2021/02378). I sin hemställan har Polismyndigheten anfört i huvudsak följande.

Det är i dag vanligt att civilanställda inom Polismyndigheten arbetar i den brottsbekämpande verksamheten. De håller t.ex. för-

hör med misstänkta under förundersökningar. Det finns enligt Polismyndigheten inte någon anledning att i förordningen göra skillnad på rätten till ersättning baserat på vilken anställningsform t.ex. en förhørsledare har. Det avgörande bör vara när, hur och varför skadan har uppkommit. Många anställda har vittnat om att deras privata fordon under arbetstid har blivit utsatta för skadegörelse, t.ex. blivit repade eller fått däckena sönderskurna. Angreppen sker ofta i anslutning till den anställdes arbetsplats eller bostad. Skadegörelsen misstänks ofta ha skett som en hämnd för ett ingripande eller ibland endast med anledning av medarbetarens anställning vid Polismyndigheten. Det är enligt Polismyndigheten inte rimligt att en medarbetare ska behöva stå för kostnaden för skador på privat egendom, när dessa är en direkt följd av anställningen. Polismyndigheten har ansett att förordningen bör ändras så att samtliga anställda ska ha rätt att få ersättning för sakskada enligt bestämmelserna i förordningen.

Säkerhetspolisen har upplyst att civilanställda där har samma behov som civilanställda vid Polismyndigheten.

En annan synpunkt som Polismyndigheten särskilt har fört fram till utredningen är att kravet i 2 § 3 ersättningsförordningen, att skadan ska ha ”uppkommit i anledning av tjänsten”, tillämpas alltför strängt. För att ersättning ska lämnas krävs det i praxis att skadegörelsen har utförts som en hämnd för en specifik tjänsteåtgärd. Detta är ett förhållande som är mycket svårt att bevisa. Enligt Polismyndigheten borde det vara tillräckligt att skadegörelsen har utförts på grund av att egendomen tillhör en polisanställd.

7.4 Överväganden

7.4.1 Rätten till ersättning för sakskada utökas

Förslag: Civilanställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska ha samma rätt till ersättning som polismän för sakskador enligt ersättningsförordningen. För att ersättning ska lämnas ska skadan ha uppkommit till följd av tjänsten genom någon annans vållande.

Skälen för förslagen

Vid utgången av 2023 hade Polismyndigheten cirka 37 300 anställda. Ungefär 23 000 av dem var poliser och runt 14 300 var civilanställda. De civilanställda är sysselsatta inom en rad olika områden, men många är verksamma som utredare eller specialister i det brottsbekämpande arbetet.

Den rätt till ersättning för sakskada som kan ges till polismän har i förarbetena motiverats med de betydande risker som finns i verksamheten (prop. 1965:4 s. 9). Sakskador kan uppkomma i ingripandesituationer, men privat egendom kan också bli vandaliserad i andra sammanhang, exempelvis som en repressalie för någon åtgärd som polismannen har vidtagit i sin tjänsteutövning. Ett särskilt problem är att det förekommer skadegörelse av polisanställdas fordon som misstänks ha samband med yrkesrollen. Det kan exempelvis handla om att det efter ett arbetspass upptäcks att däckerna på anställdas privata bilar har skurits sönder eller att rutorna har krossats. I mer sällsynta fall kan den egna bostaden ha blivit utsatt för skadegörelse genom exempelvis klotter på dörrar eller fasader.

Enligt den gällande förordningen finns det möjlighet för polismän att få ersättning för den nämnda typen av skador, om dessa har vållats av någon annan och har uppkommit i anledning av tjänsten (2 § 3 ersättningsförordningen). Polismyndigheten har hänvisat till att rekvisitet ”i anledning av tjänsten” i den praktiska tillämpningen har ansetts kräva att det är bevisat att egendomen har utsatts för skadegörelsen som en hämnd för en tjänsteåtgärd (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 juni 2007 i mål 6682-06). Det finns dock exempel på senare underrättsavgöranden där en sådan koppling till en specifik åtgärd inte har uttalats som en förutsättning för att få ersättning. Däremot har endast den omständigheten att fordonet har varit parkerat utanför arbetsplatsen när skadegörelsen inträffade inte ansetts vara tillräckligt för att bevisa att skadorna har uppkommit i anledning av tjänsten. (Se Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 13 februari 2017 i mål 4394-16 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 24 februari 2015 i mål 27288-14.)

Det är självklart att det måste krävas någon form av samband mellan skadegörelsen och tjänsten för att den skadelidande ska kunna få statlig ersättning enligt förordningen. Vilka omständigheter som i det enskilda fallet behöver föreligga för att ett tillräckligt

samband ska vara bevisat är i första hand en fråga för rättstillämpningen. Utgångspunkten bör vara att ersättning ska kunna lämnas, om det finns konkret stöd för att skadegörelsen är kopplad till den skadelidandes yrkesroll eller anställning. Det avgörande bör vara att skadan inte skulle ha uppstått, om den skadelidande inte hade haft den anställning och yrkesroll som han eller hon har. Det bör där-
emot inte krävas att gärningen kan förklaras av en specifik åtgärd som den skadelidande har utfört. Att förstörelsen har varit ett uttryck för en fientlig inställning till poliser i allmänhet eller till polisväsendet i stort bör vara tillräckligt.

Mot bakgrund av den restriktiva tillämpning som den nuvarande lydelsen enligt Polismyndigheten har kommit att få finns det skäl att föreslå en annan formulering av kravet på samband mellan skadan och tjänsten. Flera alternativ kan övervägas för att ersätta ”i anledning av tjänsten”, exempelvis ”på grund av tjänsten”, ”till följd av tjänsten”, ”genom tjänsten” eller ”i samband med tjänsten”. Enligt utredningens mening skulle ett krav på att skadan ska ha uppkommit ”till följd av tjänsten” genom någon annans vållande på ett lämpligt sätt ge uttryck för det synsätt som har redovisats i det föregående.

Att privat egendom blir förstörd till följd av tjänsten kan drabba inte endast polismän utan även civilanställda vid myndigheten. Det är därför rimligt och mer rättvist att de ska ha samma rätt till ersättning när någon annan har vållat dem en sakskada i dessa fall. Någon skillnad mellan olika personalkategorier görs inte heller i fråga om Tullverkets eller Kronofogdemyndighetens anställda, som ersättningsförordningen också är tillämplig på. Utredningen föreslår därför att ersättning enligt ersättningsförordningen ska kunna lämnas inte endast till polismän och vissa andra utpekade befattningshavare vid Polismyndigheten utan till alla anställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

7.5 Ersättning vid medarbetarskyddsåtgärder

7.5.1 Medarbetarskydd

Det är inte ovanligt att poliser råkar ut för hot, våld och trakasserier, både i sin yrkesverksamhet och på fritiden. Det förekommer också att hot riktas mot polisanställdas anhöriga (se bl.a. prop. 2023/24:102 s. 13 f.) Enligt en medlemsundersökning som Polisförbundet lät

göra under 2023 svarade nästan fyra av tio poliser att de hade blivit utsatta för hot, våld och trakasserier kopplat till sitt arbete under det senaste året. Problemet finns också vid andra statliga myndigheter, även om karaktären och omfattningen av angreppen skiljer sig åt. Frågan om offentliganställdas utsatthet har uppmärksammats alltmer de senare åren och aktualiserat behovet av ett stärkt skydd.¹ Om angrepp leder till att en tjänsteman agerar på ett sätt som kan innebära att grundläggande principer om objektivitet, legalitet och likabehandling sätts åt sidan, hotas rättssäkerheten, liksom effektiviteten i den offentliga verksamheten. Dessutom är det mycket allvarligt om hot, våld och trakasserier normaliseras och leder till ett minskat intresse för att söka sig till eller stanna kvar i samhällsviktiga yrken.

Flera lagstiftningsåtgärder har vidtagits för att minska bl.a. polisanställdas exponering. Som exempel kan nämnas att ett ordinarie tjänstekort inte längre behöver försees med fullständigt namn och personnummer. Polismyndigheten har vidare möjlighet att utfärda särskilda tjänstekort till anställda som har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk för att han eller hon eller någon närstående utsätts för hot eller våld. På särskilda tjänstekort får namn, uppgift om tjänst eller uppdrag samt namnteckning ersättas med ett tjänstgöringsnummer. (Se 4 § förordningen [1958:272] om tjänstekort.) Anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten kan i vissa fall också använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder (28 a § polislagen). Uppgifter som kan bidra till upplysning om identiteten på den anställde omfattas av sekretess (18 kap. 7 a § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).² Andra lagstiftningsåtgärder handlar bl.a. om ett starkare straffrättsligt skydd för tjänstemän.

De statliga myndigheterna har i egenskap av arbetsgivare huvudansvaret för att organisera arbetet och skapa förutsättningar för en god arbetsmiljö på arbetsplatsen. I det ansvaret ingår att förebygga och hantera hot, våld och trakasserier mot personalen. Ansvaret

¹ Se t.ex. *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier* (SOU 2024:1) s. 55 f. och Riksrevisionen (2022). *Trakasserier, hot och våld – förebyggande insatser och hantering vid statliga myndigheter* (RiR 2022:26).

² Denna möjlighet att använda en annan uppgift än namn gäller under en tidsbegränsad period om fem år (den 30 april 2024–30 april 2029).

stys av arbetsmiljölagen (1977:1160), som kompletteras av föreskrifter och allmänna råd från Arbetsmiljöverket.

Polismyndigheten bedriver ett aktivt medarbetarskyddsarbete och vidtar en rad åtgärder för att säkerställa att polisverksamheten kan utföras på ett korrekt sätt och öka tryggheten för de anställda. Det finns interna riktlinjer som syftar till att bidra till att medarbetarskyddet fungerar på ett effektivt och enhetligt sätt när det gäller ärendeprocess, ansvarsfördelning och samverkan (PM 2021:8). Enligt riktlinjerna ska ett medarbetarskyddsärende inledas om det finns anledning att anta att en medarbetare, eller en närstående till denne, har utsatts för – eller med övervägande sannolikhet kommer att utsättas för – otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, självcensur, trakasseri eller kartläggning. Med otillåten eller otillbörlig påverkan avses att någon försöker påverka någon i dennes tjänsteutövning. Med självcensur menas att den anställde på grund av oro att utsättas för t.ex. hot eller våld undviker att utföra sina arbetsuppgifter eller utför dem felaktigt. När ett medarbetarskyddsärende har inletts ska det tas fram underlag för ett beslut om en eventuell åtgärdsplan och hur skyddsåtgärderna ska verkställas. Om det behövs, ska en strukturerad eller fördjupad riskbedömning genomföras. Skyddsåtgärderna kan vara olika långtgående. Det kan bl.a. handla om att den som berörs skaffar sig skyddade personuppgifter eller att det sätts upp kameror för bevakning i eller vid dennes bostad. När hoten är mer påtagliga kan den anställde t.ex. behöva byta tjänstgöringsort.

7.5.2 Särskilt personsäkerhetsarbete och personsäkerhetsersättning

Särskilt personsäkerhetsarbete

När andra säkerhetsåtgärder bedöms vara otillräckliga får Polismyndigheten bedriva särskilt personsäkerhetsarbete (2 a § polislagen).³ Med särskilt personsäkerhetsarbete menas de samlade åtgärder som kan behöva vidtas för personer som utsatts för ytterst allvarliga hot och där ett kontinuerligt och omfattande säkerhetsarbete behöver bedrivas genom en särskild organisation. Arbetet syftar till att skydda i första hand personer som lämnar uppgifter i samband med utred-

³ Även Kriminalvården får i viss omfattning bedriva särskilt personsäkerhetsarbete (se 1 § tredje stycket förordningen [2006:519] om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.).

ningar eller rättegångar om grov eller organiserad brottslighet, men det kan också omfatta anställda inom rättsväsendet och deras närstående. Det kan således bli aktuellt i fråga om bl.a. anställda vid Polismyndigheten.

Mer detaljerade bestämmelser finns i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. (personsäkerhetsförordningen). För att en person ska bli föremål för särskilt personsäkerhetsarbete ska det finnas en påtaglig risk för att allvarlig brottslighet riktas mot hans eller hennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid (3 §). När det gäller anställda inom rättsväsendet krävs det bl.a. att det finns ett samband mellan risken för brott och den tjänst som den anställda innehar eller har innehaft. En allmän förutsättning är, som nämnts, att andra säkerhetsåtgärder bedömts vara otillräckliga. (Se 4 §.)

Den skyddade ska få hjälp med de säkerhetsåtgärder som är möjliga och nödvändiga att genomföra (1 § andra stycket). Vilka åtgärder som ingår i arbetet varierar från fall till fall, beroende på bl.a. hotbilden och den skyddades personliga förhållanden. Det kan exempelvis handla om flyttning till ett skyddat boende och installerande av larm, men även hantering av praktiska situationer, t.ex. hjälp med olika myndighetskontakter. (Se prop. 2005/06:138 s. 35.)

Polismyndigheten har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. (PMFS 2016:11, FAP 480-1). Författningen innehåller bl.a. bestämmelser om hur det särskilda personsäkerhetsarbetet ska organiseras och bedrivas.

Personsäkerhetsersättning

Den som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete kan, efter särskilt beslut, få ekonomisk ersättning från staten, benämnd personsäkerhetsersättning. Frågor om sådan ersättning prövas av den personsäkerhetsenhet som handlägger personsäkerhetsärendet. (Se 11 § personsäkerhetsförordningen.) Ersättningen syftar till att till viss del täcka de kostnader som uppstått till följd av de behövliga skyddsåtgärderna (prop. 2005/06:138 s. 28 f.). Personsäkerhetsersättning får lämnas i skäligen utsträckning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakats av åtgärder till följd av de villkor

som uppställts för personsäkerhetsarbetet (12 § personsäkerhetsförordningen). Personsäkerhetsersättningen ska, om det inte finns särskilda skäl, bestämmas till ett engångsbelopp. Om det inte finns synnerliga skäl, får ersättningen motsvara högst tio prisbasbelopp. (Se 13 §.) Ett prisbasbelopp uppgår år 2025 till 58 800 kronor.

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2016:11, FAP 480-1) anges mer ingående hur personsäkerhetsersättningen ska bestämmas. Det framgår att ersättningen ska avse en övergångsperiod och att den i viss mån kan ersätta den ekonomiska skada som de vidtagna säkerhetsåtgärderna har förorsakat den som är föremål för det särskilda personsäkerhetsarbetet. Utgifter som inte har ett direkt orsakssamband med de villkor som har uppställts ska däremot inte ersättas och den ersättningsberättigade ska inte komma i ett bättre ekonomiskt läge än tidigare. (Se 10 §.) Personsäkerhetsersättning betalas endast i den utsträckning som skadan inte täcks av annan ersättning som den ersättningsberättigade har rätt till (11 §). Särskilda skäl att inte bestämma ersättningen till ett engångsbelopp enligt huvudregeln kan anses föreligga t.ex. om den ersättningsberättigade kan förväntas göra inkomstförluster som kommer att pågå i flera år (12 §). Synnerliga skäl att bestämma ersättningen till ett högre belopp än tio prisbasbelopp kan föreligga exempelvis om skyddspersonen och dennes familj tvingas sälja sin bostad, flytta till en annan ort, byta arbete eller blir arbetslös. Om det finns synnerliga skäl, kan det ändå finnas skäl att sätta ned ersättningen för ren förmögenhetsskada. Det bör i dessa fall göras en samlad helhetsbedömning där ersättningen ska framstå som både rimlig och skälig. Vid en sådan bedömning bör det enligt föreskrifterna även beaktas att de åtgärder som har orsakat kostnader ska stå i rimlig proportion till det faktiska skyddsbehovet. (Se 13 §.)

Hur stora belopp som betalas ut i personsäkerhetsersättning kan variera stort. Under 2023 lämnades inte någon personsäkerhetsersättning över huvud taget. Det är mycket ovanligt att poliser omfattas av programmet. Under de senaste tio åren har det förekommit vid två tillfällen.

7.5.3 Närmare om problembilden och behovet av författningsändringar

I den tidigare nämnda skrivelsen till Justitiedepartementet (Ju2021/02378) har Polismyndigheten begärt en översyn av möjligheterna till ersättning vid särskilda medarbetarskyddsåtgärder. Polismyndigheten har anfört i huvudsak följande.

Rätten till personsäkerhetsersättning är beroende av att den enskilde ingår i det särskilda personsäkerhetsprogrammet. Det finns således inte någon möjlighet att betala ut personsäkerhetsersättning till en medarbetare eller en anhörig i andra fall. Detta gäller även om medarbetaren och dennes anhöriga är föremål för skyddsåtgärder inom ramen för ett medarbetarskyddsärende enligt Polismyndighetens riktlinjer. I medarbetarskyddsärenden kan det handla om situationer där Polismyndigheten har beslutat om ingripande skyddsåtgärder som t.ex. har medfört byte av tjänstgöringsort med följd att en hastig och ofrivillig försäljning av den gemensamma bostaden har tvingats fram och den anhöriga har förlorat sitt arbete. Sådana ingripande skyddsåtgärder kan behöva vidtas när det finns en överhängande risk för allvarliga angrepp mot den anställdes eller dennes anhörigas liv och hälsa, utan att särskilt personsäkerhetsarbete behöver inledas. Särskilt personsäkerhetsarbete får inledas bara om andra säkerhetsåtgärder bedöms vara otillräckliga. Det innebär att om det räcker med namnbyte, skyddad folkbokföring, byte av tjänstgöringsort och bostad, får särskilt personsäkerhetsarbete inte inledas. De åtgärder som kan vara nödvändiga enligt åtgärdsplanen i ett medarbetarskyddsärende kan dock vara lika ingripande som de som vidtas inom ramen för ett särskilt personsäkerhetsarbete. Tröskeln för att en polisanställd och dennes anhöriga ska kvalificera sig för personsäkerhetsersättning är alltför hög. Polisanställda som utsätts för hot som bedöms vara så allvarliga att de tvingas byta arbetsort, sälja sin bostad och köpa en ny borde kunna få personsäkerhetsersättning eller motsvarande ersättning för uppkommen skada. Samma rätt borde tillkomma anhöriga som tvingas flytta med och därigenom orsakas kostnader t.ex. på grund av förlorad anställning. Det finns därför skäl att överväga om den nuvarande regleringen bör ändras på så sätt att polisanställda och deras anhöriga kan få ersättning även om de inte är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete.

Polismyndigheten har uppskattat att kostnaderna till följd av en sådan förändring som efterfrågas på sin höjd skulle uppgå till en miljon kronor per år.

7.5.4 Tidigare utredningar

Frågor som rör möjligheten att få ekonomisk ersättning på grund av utgifter m.m. som uppkommer till följd av ett skyddsbehov har tagits upp flera gånger tidigare i andra sammanhang. Det har då handlat om hotade personer i ett bredare perspektiv, och inte endast om polisanställda.

Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor behandlade i sitt betänkande *Några folkbokföringsfrågor* (SOU 1996:68) ett förslag från Rikspolisstyrelsen om att personer med fingerade personuppgifter skulle kunna få ersättning för kostnader i samband med detta, exempelvis till följd av byte av bostadsort och försäljning av fastighet eller bostadsrätt. Utredningen konstaterade bl.a. att frågan hade betydelse för en stor grupp av personer som riskerade att utsättas för brott. Enligt utredningen borde frågan om en särskild kostnadsersättning dock behandlas i ett större sammanhang. (Se SOU 1996:68 s. 168 f.) I den efterföljande propositionen gjorde regeringen samma bedömning (prop. 1997/98:9 s. 68).

Några år senare föreslog Brottsofferutredningen i betänkandet *Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras?* (SOU 1998:40) att de personer som medges att använda fingerade personuppgifter skulle kunna tillerkännas ersättning i skälig omfattning för de kostnader som kan uppkomma i samband med identitetsbytet. Ersättningen skulle utgå i den mån de uppkomna kostnaderna inte kunde ersättas på annat sätt, t.ex. genom socialtjänsten. (Se SOU 1998:40 s. 324 f.) I den efterföljande propositionen anförde regeringen att det kan vara rimligt att samhället i några fall ger ekonomisk hjälp till den som på grund av förföljelse eller risk för allvarlig brottslighet tvingas hemlighålla sitt namn och adress och därigenom drabbas av extraordinära kostnader. Regeringen hade dock gett i uppdrag till Rikspolisstyrelsen att i samråd med andra myndigheter utarbeta ett förslag på ett nationellt handlingsprogram för skydd av vittnen, målsägande och andra bevispersoner. Detta uppdrag hade nyligen redovisats och enligt regeringens mening var det viktigt att frågan

om ersättning till dem som är i behov av skydd behandlades uttömmande och i ett sammanhang. Detta gjordes enligt regeringen lämpligen under den fortsatta beredningen av förslaget om det nationella handlingsprogrammet. (Se prop. 2000/01:79 s. 55 f.)

I slutet av 2001 fick Personsäkerhetsutredningen i uppdrag att, med utgångspunkt i Rikspolisstyrelsens rapport, utforma ramen för ett program till skydd för bevispersoner m.fl. I uppdraget ingick det att analysera frågan om ersättning till bevispersoner samt att överväga möjligheten att lämna skäligen ersättning till andra personer som var i behov av skydd. (Se dir. 2001:107.) I slutbetänkandet *Ett nationellt program om personsäkerhet* (SOU 2004:1) föreslog utredningen att den som hade beviljats inträde i det föreslagna personsäkerhetsprogrammet skulle ha rätt till personsäkerhetsersättning. Vidare föreslog utredningen att det i speciella undantagsfall borde kunna utgå ersättning även till personer utanför programmet, om de riskerade att utsättas för brottslighet som riktade sig mot liv, hälsa, frihet eller frid. Utredningen bedömde att det kunde förekomma situationer då programmet av någon anledning inte var tillämpligt men där hotbilden krävde lika långtgående säkerhetsåtgärder med höjda levnadskostnader som följd, t.ex. i mycket allvarliga fall av våld i nära relationer. Utredningen föreslog därför att ersättning skulle kunna lämnas om det fanns synnerliga skäl. Enligt utredningen skulle det avgörande vara om situationen vid en samlad bedömning framstod som lika allvarlig som ett fall i programmet. (Se SOU 2004:1 s. 179.) Utredningens förslag ledde till att det infördes en möjlighet till personsäkerhetsersättning till den som var föremål för särskilt personsäkerhetsarbete. När det däremot gällde frågan om ersättning skulle kunna utgå även till andra hotade personer bereddes den vidare inom Regeringskansliet. (Se prop. 2005/06:138 s. 15.)

År 2006 fick Stalkningsutredningen i uppdrag att överväga om det fanns ett behov av ett kompletterande ekonomiskt stöd i vissa fall då personer utsätts för upprepade, allvarliga hot eller annan allvarlig brottslighet i sådan omfattning att deras livssituation påtagligt påverkades (dir. 2006:84). Utredningen lämnade i betänkandet *Stalking – ett allvarligt brott* (SOU 2008:81) dock inga förslag i denna del. Utredningen övervägde bl.a. möjligheten att utöka den krets som kan få personsäkerhetsersättning till att omfatta fler brottsoffer. En sådan åtgärd bedömdes dock vid tillfället som olämplig.

Detta ställningstagande grundade sig främst på att ett beslut om ersättning borde föregås bl.a. av en strukturerad hot- och riskbedömning och rekommendationer om eller hjälp med skyddsåtgärder, och detta arbete hade vid den aktuella tiden inte kommit tillräckligt långt. Utredningen framförde att det möjligen borde utredas om det skulle införas en utökad skadeståndsskyldighet för gärningspersoner för de kostnader som uppkommer när brottsoffret skyddar sig mot ytterligare brottslighet, och att det i det sammanhanget också borde övervägas om samhället skulle kunna ge viss ersättning för skyddsåtgärder. Den frågan låg emellertid utanför Stalkningsutredningens uppdrag. (Se SOU 2008:81 s. 292 f.)

Under 2014 fick Trygghetsutredningen i uppdrag att bl.a. lämna förslag på hur personer som lever under hot eller förföljelse eller som i övrigt har behov av skydd kan få ett starkare skydd för sina personuppgifter i folkbokföringsregistret (dir. 2014:98). I betänkandet *Ökad trygghet för hotade och förföljda personer* (SOU 2015:69) uttalade utredningen att den som är utsatt för eller riskerar att bli utsatt för personförföljelse ska kunna räkna med att samhället ställer effektiva skyddsåtgärder till förfogande. Utredningen föreslog bl.a. att frågan om ersättning till personer med skyddsbehov för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakats av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla skyddet skulle utredas på nytt. (Se SOU 2015:69 s. 299 f.)

7.6 Överväganden

7.6.1 Möjlighet att få ekonomisk kompensation på grund av medarbetarskyddsåtgärder

Förslag: Polisanställda som drabbas av ekonomisk skada till följd av att särskilda medarbetarskyddsåtgärder har behövt vidtas bör kunna få skälig ersättning. Om frågan inte kan hanteras av arbetsgivaren eller arbetsmarknadens parter eller på annat sätt, bör möjligheten att få personsäkerhetsersättning utökas. Personsäkerhetsersättning bör kunna lämnas till polisanställda och deras närstående för utgifter m.m. som har orsakats även av andra säkerhetsåtgärder än särskilt personsäkerhetsarbete och som Polismyndigheten har beslutat om.

Skälen för förslaget

Utredningens uppdrag tar sikte på behovet av ökade möjligheter att få personsäkerhetsersättning – eller motsvarande – för anställda vid Polismyndigheten och deras anhöriga när särskilda medarbetarskyddsåtgärder behöver vidtas på grund av en hotbild mot dem. Dessa skyddsåtgärder kan i vissa fall vara ingripande och exempelvis innebära byte av tjänstgöringsort så att den anställde måste sälja sin egen bostad med kort varsel och att dennes närstående under en period förlorar inkomst till följd av flytten. I ekonomiskt hänseende kan den anställde och dennes anhöriga påverkas lika mycket som om åtgärderna hade genomförts inom ramen för ett särskilt personsäkerhetsarbete. I det senare fallet finns det dock rätt till personsäkerhetsersättning för att i viss mån kompensera för den ekonomiska skada som de vidtagna säkerhetsåtgärderna har orsakat.

Det är ytterst allvarligt att våld, hot och trakasserier riktas mot personer inom rättsväsendet och andra samhällsnyttiga funktioner. Det är därför av största vikt att skyddet för medarbetarna fortsätter att prioriteras och utvecklas. När åtgärder måste vidtas för att förhindra att en polisanställd, eller dennes närstående, utsätts för angrepp som en direkt följd av yrkesrollen, framstår det inte som rimligt att han eller hon själv kan behöva stå för alla kostnader och förluster som dessa åtgärder förorsakar. Polisanställda och deras

närstående som drabbas av ekonomisk skada till följd av att skyddsåtgärder har behövt vidtas bör därför kunna få skälig ersättning. Frågan är hur en rätt till kompensation i sådana fall lämpligen bör åstadkommas.

Eftersom det som nu efterfrågas handlar om utgifter m.m. som polisanställda drabbas av med anledning av åtgärder som Polismyndigheten i egenskap av arbetsgivare har beslutat om inom ramen för myndighetens interna riktlinjer om medarbetarskydd, ligger det nära till hands att det också bör vara arbetsgivaren eller arbetsmarknadens parter som hanterar frågan om ersättning. Såvitt utredningen kan överblicka finns inga legala eller principiella hinder mot att frågan regleras exempelvis i kollektivavtal för polisanställda. Liksom när det gäller andra frågor om villkor kopplade till anställningen finns det fördelar med att saken tas om hand i ett sådant sammanhang. Parterna kan då, efter diskussioner och förhandlingar, lägga fast de närmare förutsättningarna för att ersättning ska utgå och bestämma lämpliga ersättningsnivåer. Ett annat alternativ kan vara att det tas fram en försäkringslösning genom Kammarkollegiets försorg. Utredningen har emellertid inget inflytande över en sådan eventuell avtals- eller försäkringsreglering och har därför övervägt andra alternativ.

Det alternativ som då ligger närmast till hands är att möjligheten att få statlig personsäkerhetsersättning utökas, eftersom den ersättningen syftar till att kompensera för samma slags utgifter och förluster som kan uppkomma genom åtgärder som beslutas i medarbetarskyddsärenden. En tänkbar lösning är därför att personsäkerhetsersättning ska kunna lämnas även till följd av andra skyddsåtgärder än sådana som har vidtagits inom ramen för det särskilda personsäkerhetsprogrammet.

Det kan möjligen ifrågasättas om en utvidgning med den diskuterade inriktningen endast borde gälla för Polismyndighetens anställda och inte också omfatta exempelvis tjänstemän vid andra myndigheter där motsvarande problem kan uppkomma. Bland annat har Kronofogdemyndigheten erfarenhet av att medarbetare i något enstaka fall har blivit rekommenderade att flytta av säkerhetsskäl.⁴ Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen gör att medarbetarna där kan riskera att drabbas av hot i större utsträckning.

⁴ Se Sofia Boo (2023). Kronofogdens hem besköts – fick kämpa för att få ersättning. *Göteborgs-Posten*, 18 november, s. 8–12.

Men flera andra myndigheter kan också ha behov som liknar dem som Polismyndigheten har fört fram. Det ligger emellertid utanför utredningens uppdrag att ta ett bredare grepp och överväga större möjligheter till ekonomisk kompensation för fler inom den offentliga sektorn eller för personer med skyddsbehov generellt. Och även om problem med hot, våld och trakasserier också finns i andra verksamheter har de uppmärksammats i särskilt hög grad i förhållande till brottsbekämpningen och Polismyndighetens personal. Det är i dessa fall dessutom relativt vanligt att gärningspersonerna kan kopplas till organiserad brottslighet. Med detta perspektiv kan det finnas skäl att särreglera polisanställdas rätt till ersättning på det sätt som lyfts fram i direktiven. Det kan emellertid finnas anledning att i ett annat sammanhang se över behovet och möjligheten för anställda vid andra myndigheter att bli kompenserade på liknande sätt.

Utredningen lämnar mot denna bakgrund ett förslag som innebär att personsäkerhetsersättning ska kunna lämnas till Polismyndighetens anställda och deras närstående även i andra fall än när de är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete. Personsäkerhetsersättning bör kunna ges när andra säkerhetsåtgärder som Polismyndigheten har beslutat om har orsakat motsvarande utgifter m.m. som kan uppkomma vid särskilt personsäkerhetsarbete. En ansökan om personsäkerhetsersättning bör även i dessa fall prövas av en personsäkerhetsenhet. Hur personsäkerhetsersättningen närmare ska bestämmas får Polismyndigheten meddela närmare föreskrifter om (16 § personsäkerhetsförordningen).

8 Föräldrars principalansvar

8.1 Bakgrund och problembeskrivning i korthet

År 2010 infördes ett särskilt skadeståndsansvar för föräldrar för skador som deras barn har orsakat genom brott (3 kap. 5 § skadeståndslagen [1972:207]). Skadeståndsansvaret omfattar person- och sakskador, kränkningersättning samt särskild anhörigersättning och gäller för föräldrar som är barnets vårdnadshavare. Beloppsmässigt är ansvaret begränsat till en femtedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse. Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna, gäller begränsningen för dem gemensamt. Undantagsvis går det att jämka, dvs. sätta ned, ersättningen (3 kap. 6 § andra stycket och 6 kap. 2 § skadeståndslagen).

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

I direktiven konstateras att den allvarliga brottsligheten de senaste åren har krupit allt längre ned i åldrarna och att ungdomsbrottslighetens förändrade karaktär utgör ett växande samhällsproblem. Det är därför angeläget att vidta åtgärder för att se till att föräldrar i större utsträckning faktiskt tar ansvar för sina barn och försöker påverka dem i en gynnsam riktning. Enligt direktiven skulle en sådan åtgärd kunna vara att skärpa föräldrars skyldighet att ersätta skador som deras barn har orsakat genom brott. I samband med en

ändring som innebär att en vårdnadshavare ska betala en större del av skadeståndet är det, enligt direktiven, också lämpligt att göra en översyn av tillämpningen av den särskilda jämkningsregeln i 3 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen och föreslå eventuella förändringar.

Enligt direktiven är det vidare lämpligt att i sammanhanget göra reglerna om hur skadeståndsanspråk mot vårdnadshavare handläggs mer ändamålsenliga, effektiva och lättillämpade. Det anges att Brottsförebyggande rådet (Brå) i en utvärdering av 2010 års reform har pekat på en rad tillämpningsproblem och negativa effekter, bl.a. att skadeståndsansvaret särskilt har drabbat ensamstående föräldrar och ekonomiskt utsatta familjer. I utredningens översyn bör det därför även ingå att i möjligaste mån försöka komma till rätta med dessa problem.

8.2 Utredningens uppdrag

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

8.3 Allmänt om barns och vårdnadshavares skadeståndsansvar

Något om barns eget skadeståndsansvar

Bortsett från de allra yngsta barnen – som inte har en sådan mognad eller sådana insikter att de överhuvudtaget kan anses som vållande – har underåriga själva ett långtgående skadeståndsrättsligt ansvar för skador som de orsakar uppsåtligen, av vårdslöshet eller genom brott. Det finns emellertid utrymme för särskilda hänsynstaganden när ersättnings storlek ska bestämmas. Enligt 2 kap. 4 § skadestånds-

lagen ska den som har vållat en skada innan han eller hon har fyllt 18 år ersätta skadan i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till hans eller hennes ålder och utveckling, handlingens beskaffenhet, föreliggande ansvarsförsäkring och andra ekonomiska förhållanden samt övriga omständigheter. Vid skälighetsbedömningen spelar det stor roll om skadan kan ersättas ur en försäkring eller inte. För barn som är under 12 år täcks kostnaderna i de flesta fallen av ansvarsskyddet i föräldrarnas hemförsäkring, även när skadorna har vållats uppsåtligen (jfr 4 kap. 9 § första stycket 2 försäkringsavtalslagen [2005:104]). För barn som är över 12 år undantas dock vanligtvis uppsåtligt vållade skador från ansvarsförsäkringens tillämpningsområde. Om det saknas försäkringsskydd, är det möjligt att anpassa skadeståndet efter bl.a. barnets intellektuella utveckling och mognad. Med stigande ålder ställs dock kraven allt högre. Barn som är över 15 år anses som utgångspunkt ha fullt skadeståndsansvar. Bedömningen ska i de fallen göras på samma sätt som för vuxna, och nedsättning av ersättningen göras endast i undantagsfall. I dessa fall är det framför allt de ekonomiska följderna av ett fullt skadeståndsansvar som ska beaktas vid skälighetsbedömningen. (Se prop. 1972:5 s. 461 f.) Om skadan har uppkommit till följd av ett uppsåtligt brott, är dock huvudregeln att någon jämkning inte ska ske (se bl.a. NJA 1993 s. 727).

Vårdnadshavares skadeståndsansvar

Barnets vårdnadshavare kan under vissa förutsättningar också bli ansvariga för skador som barnet har vållat.

För det första kan ett sådant ansvar grunda sig på den allmänna culparegeln i 2 kap. 1 § skadeståndslagen, om vårdnadshavaren uppsåtligen eller av oaktsamhet har brustit i sitt tillsynsansvar (prop. 1993/94:57 s. 24 f.). Tillsynsansvaret regleras i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken, där det bl.a. framgår att vårdnadshavare ansvarar för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas i syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan. I tillsynsansvaret ligger att vårdnadshavaren, inom ramen för vad som är möjligt, ska vidta de åtgärder som behövs för att barnet inte ska orsaka skada. Vilka åtgärder som krävs beror på barnets ålder och mognad och vad barnet sysselsätter sig med. För äldre

barn och ungdomar kan vårdnadshavaren t.ex. behöva ge förhållningsorder, förmaningar och instruktioner. (Se prop. 1993/94:57 s. 25 f.) Tillsynsansvaret innebär inte att vårdnadshavaren ansvarar för barnets vållande, utan i stället är det en handlingsregel som – om den åsidosätts – kan leda till skadeståndsansvar grundat på eget vållande (jfr t.ex. ”Landskronabranden” NJA 2013 s. 145).

I vissa fall är en försummelse att fullgöra tillsynsplikten straffsanktionerad. Enligt 23 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken kan föräldrar och andra uppfostrare eller förmyndare straffas, om de underlåter att hindra den som står under deras vård eller lydnad att begå brott. Det är dock i praktiken mycket ovanligt att ett skadeståndsanspråk eller en talan om straffansvar riktas mot föräldrar på de nu nämnda grunderna.

För det andra har föräldrar som är vårdnadshavare, utöver tillsynsansvaret, sedan år 2010 en form av principalansvar enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen för vissa typer av skador som barnet har orsakat genom brott. Med principalansvar menas här att vårdnadshavaren ansvarar för barnets vållande, oavsett om vårdnadshavaren själv har varit oaktsam eller inte. Det är detta skadeståndsansvar som omfattas av utredningens översyn och som behandlas närmare i det följande och benämns föräldrars principalansvar.

8.4 Föräldrars principalansvar

8.4.1 Kort historik

Frågan om vårdnadshavare ska ansvara för barnens skador, oberoende av eget vållande, hade tagits upp flera gånger innan 2010 års reform genomfördes.

I 1972 års förarbeten till skadeståndslagen berördes tanken på ett s.k. objektivt föräldraansvar. Någon skärpning av de då gällande reglerna ansågs emellertid vid den tiden inte motiverad. (Se prop. 1975:5 s. 170 f.)

År 1987 tillsattes en arbetsgrupp som hade i uppgift att undersöka möjligheterna att utvidga föräldrars ansvar för sina barns brottsliga handlingar. I rapporten *Barnens brott och föräldrarnas ansvar* (Brå-PM 1990-1) konstaterade arbetsgruppen att ungdomsbrottsligheten var omfattande och utgjorde ett allvarligt samhällsproblem. Arbetsgruppen bedömde att föräldrarnas huvudansvar

borde markeras ytterligare och föreslog bl.a. att det skulle införas ett principalansvar för vårdnadshavare avseende skador som deras barn hade vållat uppsåtliga eller av oaktsamhet. Förslaget behandlades i promemorian *Vårdnadshavares skadeståndsansvar* (Ds 1993:11). I promemorian, liksom i den efterföljande propositionen, avvisades dock förslaget. Regeringen anförde att det kunde ifrågasättas om ett principalansvar skulle ha någon större brottspreventiv effekt. Ett objektivt skadeståndsansvar skulle också stå i strid med huvudregeln inom svensk skadeståndsrätt att det krävs uppsåt eller vårdslöshet för att någon ska anses vara skadeståndsskyldig. I stället gjordes ett tillägg i tillsynsbestämmelsen i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken, så att den fick den nuvarande lydelsen. (Se prop. 1993/94:57 s. 13 f.)

År 2009 övervägdes på nytt skadeståndsrättsliga åtgärder som syftade till att motverka ungdomskriminalitet, särskilt sådan som riskerade att leda till en vanekriminell livsstil. I promemorian *Ett skärpt skadeståndsansvar för vårdnadshavare* (Ds 2009:42) lämnades förslag om ett principalansvar som i huvudsak överensstämde med de som lades fram i den efterföljande propositionen, och som alltså kom att genomföras (prop. 2009/10:142).

8.4.2 Motiven bakom regleringen

Syftet med att införa principalansvaret var att tydliggöra för föräldrar att de bär huvudansvaret för sina barn och ungdomar. Tanken var att ett skärpt skadeståndsansvar – vid sidan av flera andra insatser – kunde bidra till att på sikt motverka ungdomsbrottslighet, bl.a. genom att medföra tydligare föräldrareaktioner vid brottsliga beteenden och öka engagemanget för barnens förhåvanden. I propositionen uttalas att barns och ungdomars familjesituation och föräldrarnas reaktioner – eller avsaknad av reaktioner – i förhållande till deras barns och ungdomars beteenden påverkar risken för ungdomsbrottslighet. En reform som gav föräldrar tydligare incitament till att skapa ökad insyn i deras barns och ungdomars liv och att reagera på antisociala beteendemönster borde därför kunna bidra till att minska risken för ungdomsbrottslighet. (Se prop. 2009/10:142 s. 22 f. och 26.) Regeringen konstaterade att det var mer omdiskuterat om ett skärpt skadeståndsansvar kunde påverka föräldrarnas

agerande och att det uppenbarligen var möjligt att argumentera både för och emot att det fanns en sådan handlingsdirigerande effekt, som sannolikt inte gick att fastställa med någon större grad av exakt-
het. Mot den bakgrunden återstod, enligt regeringen, att falla tillbaka på politiska och mer allmänna överväganden att ett skärpt skadeståndsansvar bör kunna bidra till tydligare föräldrareaktioner vid stölder och liknande beteenden samt öka föräldrarnas engagemang i t.ex. vilka deras barn och ungdomar umgås med och vad de gör på kvällar och helger. (Se a. prop. s. 25.)

Vid sidan av de brottspreventiva skälen ansågs det även på ett mer allmänt plan finnas starka skäl att skärpa föräldrarnas skadeståndsansvar. De skador som uppkommer genom barns skadevållande handlingar måste nämligen, oavsett lagstiftningens utformning, bäras av någon. Kostnaderna kan bäras av den skadelidande, barnet, staten, kommunerna, försäkringsbolagen eller någon annan. I valet mellan olika möjliga bärare av dessa kostnader framstod det, enligt regeringens uppfattning, som rimligt att även föräldrarna hade någon form av ekonomiskt ansvar för skador som deras barn och ungdomar orsakat. Det konstaterades att det skulle komma att finnas vissa föräldrar som inte hade ekonomisk förmåga att faktiskt betala ett skadestånd. I det sammanhanget måste det dock, enligt regeringen, beaktas att ett skärpt skadeståndsansvar för föräldrar inte innebär att ekonomiskt svaga familjer åläggs ytterligare krav, utan i stället att även föräldrarna är skyldiga att bidra till att täcka de kostnader som har uppkommit. (Se a. prop. s. 25.)

8.4.3 Utformningen och omfattningen av principalansvaret

Principalansvaret gäller för föräldrar som är vårdnadshavare

Principalansvaret gäller, som nämnts, för föräldrar som har vårdnaden om ett barn. Däremot omfattar det inte särskilt förordnade vårdnadshavare eller tillfälliga vårdnadshavare, och inte heller föräldrar som inte har del i vårdnaden. Ett barn står som huvudregel under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Vårdnaden består till dess att barnet fyller 18 år. (Se 6 kap. 2 § första stycket föräldrabalken.)

Skadorna ska ha orsakats genom brott ...

Föräldrars principalansvar omfattar skador som barnet har vållat genom brott. Straffmyndighetsåldern i Sverige är 15 år (1 kap. 6 § brottsbalken). Också barn som är yngre än så kan dock i juridisk mening göra sig skyldiga till brott, även om de inte får dömas till någon påföljd. Brott som misstänks har begåtts av ett barn under 15 år kan under vissa förutsättningar utredas av polis och åklagare, bl.a. för att ge socialtjänsten ett bättre underlag för bedömningen av vilka stödjande insatser som behöver sättas in (31 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Om det är fråga om mycket allvarlig brottslighet, kan skuldfrågan i vissa fall prövas i domstol efter en s.k. bevistalan (38 § samma lag). Men det är i praktiken framför allt när barnet är 15–17 år som principalansvaret för föräldrar aktualiseras, eftersom det i dessa fall kan bli aktuellt med åtal. Eftersom det anses vara åldern vid tidpunkten för brottet som är utgångspunkten för principalansvaret, kan en skadeståndstalan mot föräldrarna bli aktuell också om den unge efter gärningstillfället har hunnit fylla 18 år.

Det bör tilläggas att Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (Ju 2023:13) har haft i uppdrag att överväga och – om lämpligt – lämna förslag på en sänkning av straffmyndighetsåldern (dir. 2023:112). Den nämnda utredningen gör bedömningen att det inte är lämpligt att sänka straffbarhetsåldern generellt, men lämnar förslag på en tidsbegränsad särskild reglering med en straffbarhetsålder på 14 år för brott med ett minimistraff på fängelse i fyra år eller mer, samt för försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott (se SOU 2025:11).

... och avse personskada, sakskada, kränkning eller särskild anhängersättning

De skadetyper som principalansvaret omfattar är personskada, sakskada och kränkning samt – sedan den 1 juli 2022 – skada som ersätts med särskild anhängersättning. Däremot gäller ansvaret inte ren förmögenhetsskada. I förarbetena motiverades denna begränsning främst med att de brott som normalt leder till rena förmögenhetsskador, bl.a. ekonomisk brottslighet, i normalfallet inte bedömdes ha något starkare samband med den vanliga ungdomskriminaliteten

och risken för en fortsatt kriminell karriär (prop. 2009/10:142 s. 30).

Principalansvaret omfattar inte heller sådana trafikskador som kan ersättas med trafikskadeersättning enligt trafikskadelagen (1975:1410). Detta följer av den generella regleringen av skadeståndsansvar för annans vållande i 3 kap. 8 § skadeståndslagen. Enligt förarbetena skulle en bestämmelse som avvek från denna huvudregel få mycket liten praktisk funktion och därmed inte heller någon preventiv effekt (a. prop. s. 31).

Beloppsbegränsning per skadehändelse

Principalansvaret är beloppsmässigt begränsat till en femtedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse. År 2025 innebär det 11 760 kronor. Beloppsbegränsningen gäller inte krav som den skadelidande därutöver kan ha på exempelvis ränta eller ersättning för rättegångskostnader. När det finns två föräldrar som båda är vårdnadshavare gäller maxbeloppet för dem gemensamt. (Se 3 kap. 5 § andra stycket skadeståndslagen.)

Beloppsbegränsningen är alltså knuten till begreppet skadehändelse, som tar sikte på den skadevållande handlingen eller underlåtenheten och inte på de effekter som uppstår i form av skador. I förarbetena övervägdes andra begrepp att koppla begränsningen till. En begränsning som i stället var relaterad till varje enskild skada ansågs dock vara mer oförutsägbart och bedömdes kunna leda till mycket stora skadeståndsbelopp redan till följd av en enskild händelse. Och de preventiva skäl som låg bakom lagändringarna motiverade inte en sådan ordning. I huvudsak samma argument anfördes mot att i stället knyta begränsningen till det straffprocessuella begreppet gärning. (Se prop. 2008/10:142 s. 34 f.)

Enligt förarbetena får frågan om flera skador har vållats genom en eller flera skadehändelser bedömas i rättstillämpningen, med utgångspunkt främst i om det rör sig om väsentligen samma händelseförlopp. I propositionen ges följande exempel. Om ett barn gör sig skyldigt till ett brott genom att t.ex. anlägga en brand och därigenom skadar två bilar, som tillhör olika personer, har skadorna orsakats genom en skadehändelse. Om barnet däremot först anlägger en brand och därigenom orsakar skador och sedan i ett efter-

följande skede anlägger en ny brand, som orsakar ytterligare skador, är det normalt fråga om två skadehändelser. Även misshandelsfall tas upp som exempel. Om ett barn orsakar skada genom att på samma plats och vid samma tid misshandla flera personer, är det normalt fråga om en skadehändelse per misshandel, dvs. de skadelidande bör var för sig kunna få ersättning upp till beloppsbegränsningen. (Se a. prop. s. 35 och 47.)

Om en skadehändelse har orsakat skada för flera skadelidande räcker maxbeloppet i många fall inte för att täcka de samlade skadorna. I dessa fall ska ersättningen sättas ned proportionellt med samma kvotdel för var och en av de skadelidande. (Se 3 kap. 5 § tredje stycket skadeståndslagen.)

Solidariskt ansvar och regressrätt

Regleringen innebär att både barnet och föräldrarna var för sig är skadeståndsansvariga. Av 6 kap. 4 § skadeståndslagen följer att ansvaret mellan barnet och föräldrarna är solidariskt. Det betyder att den skadelidande kan välja att kräva vem som helst av de skadeståndsansvariga på beloppet, upp till den begränsning som kan gälla för någon av dem.

Den som har betalat skadestånd till en skadelidande har rätt att i sin tur kräva ersättning av de andra solidariskt ansvariga. Den inbördes fördelningen mellan flera solidariskt skadeståndsskyldiga bedöms enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer. Enligt förarbetena bör detta innebära att en vårdnadshavare, som svarar på grund av principalansvaret, har full regressrätt mot barnet, som svarar på grund av brott. Däremot kan inte barnet, om han eller hon har betalat skadeståndet, på motsvarande sätt kräva vårdnadshavarna regressvis. Om båda vårdnadshavarna svarar på grund av principalansvaret, ska den inbördes fördelningen mellan dem ske efter vad som är skäligt. Om inte omständigheterna i det enskilda fallet talar för annat, bör fördelningen ske med hälften vardera. (Se prop. 2009/10:142 s. 31 f. och 46.)

Försäkringsskydd

I hemförsäkringar ingår det regelmässigt en ansvarsförsäkring, som innebär att försäkringsbolaget vid ett försäkringsfall betalar det skadestånd – med avdrag för självrisk – som den försäkrade är skyldig att utge. När principalansvaret för föräldrar infördes var det oklart om försäkringsbolagen skulle komma att erbjuda ansvarsförsäkringar som täckte detta, något som i så fall skulle kunna minska den brottspreventiva effekten. (Se prop. 2009/10:142 s. 33.) Nu i efterhand kan det konstateras att föräldrars principalansvar enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen generellt undantas från ansvarsskyddet i dagens hemförsäkringar. Det går alltså inte att skydda sig mot detta genom en hemförsäkring.

8.4.4 Möjligheterna till jämkning

Förarbetena

Föräldrars skadeståndsskyldighet enligt principalansvaret kan sättas ned, helt eller delvis, under vissa förutsättningar. Jämkning kan ske med stöd av två olika bestämmelser.

En allmän jämningsregel finns i 6 kap. 2 § skadeståndslagen. Enligt denna bestämmelse kan ett skadestånd som är oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden sättas ned efter vad som är skäligt. Vid bedömningen ska även den skadelidandes behov av skadeståndet och övriga omständigheter beaktas. Jämningsregeln har en begränsad räckvidd och syftet är att den ska användas bara för att hindra resultat som skulle vara klart oskäliga mot den skadeståndsskyldige (prop. 1975:12 s. 138). När principalansvaret för föräldrar infördes gjordes dock bedömningen att det i många fall borde finnas utrymme för jämkning enligt den nämnda bestämmelsen, exempelvis om en vårdnadshavare under en kortare tid ställdes inför omfattande skadeståndskrav på grund av att barnet hade begått en serie brott. Om det var fråga om en vårdnadshavare med mycket låga inkomster, t.ex. i form av ekonomiskt bistånd, eller en ensamstående vårdnadshavare med låg förvärvsinkomst, borde skadeståndet enligt förarbetena också kunna jämkas, även när det inte var fråga om omfattande skadeståndskrav. (Se prop. 2009/10:142 s. 36 f.)

En särskild jämningsregel som specifikt gäller för föräldrars principalansvar finns i 3 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen. Förutsättningen för jämkning enligt denna bestämmelse är att det skulle vara uppenbart oskäligt att föräldern ska betala skadeståndet med hänsyn till antingen föräldrarnas förhållande till barnet eller de särskilda åtgärder som föräldern vidtagit för att förhindra att barnet begår brott. I förarbetena betonas att jämningsregeln ska tillämpas restriktivt (prop. 2009/10:142 s. 38 och 48).

Den särskilda jämningsregeln tar alltså till en början sikte på föräldrarnas förhållande till barnet (det s.k. relationsfallet). En omständighet som kan ges betydelse är om vårdnadshavaren och barnet inte har någon kontakt alls och vårdnadshavaren därmed helt saknat möjlighet att följa barnets liv. Att barnet har mer kontakt med den ena föräldern, t.ex. genom att huvudsakligen bo tillsammans med denne, ska däremot inte befria den andra föräldern från principalansvaret. En annan situation som kan leda till jämkning är om barnet är omhändertaget med stöd av socialrättslig tvångslagstiftning. Som ett tredje exempel på skäl för jämkning nämns i förarbetena det fallet att ett barn har vållat skada i syfte att föräldrarna ska tvingas att betala skadestånd. (Se a. prop. s. 37 och 48.)

Den särskilda jämningsregeln är därutöver tillämplig när vårdnadshavaren har vidtagit särskilda åtgärder för att förhindra att barnet begår brott (det s.k. åtgärdsfallet). Avsikten är att jämkning på denna grund ska bli aktuell endast i speciella undantagsfall. Det ska krävas att de åtgärder som har vidtagits går längre än vad som följer av det grundläggande tillsynsansvaret. Jämkning kan exempelvis komma i fråga om barnet har ägnat sig åt upprepad brottslighet och det står klart att vårdnadshavaren gjort allt som rimligen stått i hans eller hennes makt för att förhindra att barnet fortsätter att begå brott, t.ex. genom ett nära samarbete med sociala myndigheter och skola. Enligt förarbetena bör det krävas att vårdnadshavarens ansträngningar kan bedömas som särskilt långtgående. (Se a. prop. s. 37 f. och 48.)

Tillämpningen i rättspraxis

För att frågan om jämkning överhuvudtaget ska komma under domstolens prövning krävs det att vårdnadshavaren gör en invändning om det. Därutöver behöver han eller hon lägga fram någon form av utredning som visar att det finns skäl för jämkning.

Högsta domstolen

Frågan om jämkning av föräldrars principalansvar har prövats av Högsta domstolen i NJA 2015 s. 482.

I detta fall hade en 15-årig flicka gjort sig skyldig till grovt förtal av ett flertal målsägande på Instagram. Modern var ensam vårdnadshavare. Frågan i målet var om det fanns skäl för jämkning av hennes skadeståndsskyldighet om 8 800 kronor till var och en av 15 målsägande, dvs. ett belopp om sammanlagt 132 000 kronor. De grova förtalsbrotten hade begåtts under tiden den 16–18 december 2012.

Flickan hade till största delen bott hos modern, men i november 2012 hade hon bestämt sig för att flytta till fadern. Det hade då förekommit konflikter mellan modern och dottern, som bl.a. tyckte att modern satte upp för många regler för henne. Natten mellan den 23 och 24 november 2012 sökte modern upp dottern i faderns bostad för att få henne att komma tillbaka. Vid besöket uppstod bråk. I samband med bråket tillkallade modern polis, som under natten kontaktade socialjouren. Den akuta situationen löstes genom att flickan skulle få bo hos en annan familj. Senare på natten återvände hon dock till faderns bostad. Den 24 november 2012 var modern i kontakt med socialtjänsten angående möjligheten till hjälp med att få hem flickan. Socialtjänsten ansåg emellertid att det inte fanns grund för något tvångsomhändertagande. Flickan kom att bo hos fadern fram till januari 2013.

Högsta domstolen fann till att börja med att det inte fanns tillräckliga skäl för jämkning på grund av moderns förhållande till dottern. Möjligheten att jämka skadeståndet på denna grund fick, enligt domstolen, antas ta sikte på fall där föräldern under en längre tid hade saknat möjlighet att vara delaktig i barnets liv och därmed i fostran av barnet. Vidare hade, konstaterade Högsta domstolen, de åtgärder som modern vidtagit legat inom den ram som tillsynsplikten enligt föräldrabalken innebär. Det hade därmed inte varit fråga

om sådana särskilt långtgående åtgärder för att förhindra brott som avses i jämkningsbestämmelsen. Det fanns således inte förutsättningar för jämkning enligt 3 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen.

Inte heller jämkning med tillämpning av den allmänna jämkningsregeln i 6 kap. 2 § skadeståndslagen kunde ske, enligt Högsta domstolen. Genom att skadeståndet avsåg 15 skadehändelser blev det sammanlagda beloppet avsevärt, men det fanns inte någon närmare utredning om moderns ekonomiska förhållanden. Det beaktades även att de skadelidande fick anses ha ett påtagligt intresse av skadeståndet.

Hovrätterna och tingsrätterna

Det är sällsynt att domstolarna finner skäl för jämkning av skadestånd som grundar sig på föräldrars principalansvar. De situationer då ersättningen sätts ned är framför allt när föräldern inte har haft del i den faktiska omsorgen om barnet vid tiden för brottet på grund av att barnet har varit omhändertaget med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och dessutom varit placerat utanför hemmet (jfr rättsfallet RH 2014:59). I de flesta fallen anses också en frivillig placering enligt socialtjänstlagen (2001:453) motivera jämkning av samma skäl. Det förekommer endast i speciella undantagssituationer att jämkning sker på grund av att föräldern har vidtagit särskilt långtgående åtgärder för att förhindra att barnet begår brott.

En genomgång av tingsrätts- och hovrättsavgöranden som meddelades under 2021–2023 visar att ersättningen jämkades i sammanlagt 46 mål (dvs. i snitt i drygt 15 mål per år).¹ I 36 av dessa 46 mål har jämkning skett på grund av att brotten begåtts medan barnen varit placerade på s.k. HVB-hem (hem för vård och boende), familjehem eller jourhem och vårdnadshavarna därför inte haft del i den faktiska omsorgen. Jämkning har däremot inte skett t.ex. om barnet visserligen har varit föremål för olika beslut om omhändertaganden men dessa beslut inte har verkställts, om barnet har avvikit från sin placering efter kort tid, eller om barnet haft fortsatta och omfat-

¹ Uppgiften om antalet är något osäker eftersom genomgången har gjorts manuellt. Det saknas information om i hur många fall jämkning inte har skett, men dessa är betydligt fler.

tande kontakter med vårdnadshavaren via telefon flera gånger per dag eller permissioner i hemmet i princip varje helg.² I sju av målen jämkades skadeståndet på grund av att barnet under lång tid hade varit föremål för insatser samt att föräldrarna hade varit aktiva i att söka och försöka förmå barnet att delta i dessa. Domskälerna är generellt summariska i de aktuella delarna, men tingsrätterna bedömde i de genomgångna avgörandena att föräldrarna i dessa fall hade vidtagit åtgärder som gick utöver deras ordinära tillsynsplikt och att det vore uppenbart oskäligt att ålägga dem skadeståndsskyldighet.³ I andra avgöranden, där jämkning inte skett, hade föräldrarna visserligen haft kontakter med socialtjänsten och bl.a. genomgått samtalsbehandling med barnet, men detta ansågs vara åtgärder som låg inom ramen för vad ett normalt föräldraansvar innebär.⁴ I samtliga nu nämnda fall där jämkning förekom, utom tre, sattes skadeståndet ned till noll.⁵

Att jämkning sker med hänsyn till vårdnadshavarens ekonomiska förhållanden med stöd av 6 kap. 2 § skadeståndslagen är mycket ovanligt. Det förekom dock, enligt den genomgång som gjorts, i två tingsrättsmål som avgjordes under 2021–2023. I det ena fallet hade barnet begått brott som föranledde skadeståndsskyldighet med anledning av tre olika skadehändelser. Tingsrätten fann att det förelåg skäl för jämkning då modern uppbar ekonomiskt bistånd och ensam var försörjningsskyldig för fem barn. Hennes skadeståndsskyldighet jämkades till hälften och hon ålades därmed att betala sammanlagt 5 830 kronor.⁶ I det andra fallet hade barnet begått ett brott som föranledde skadeståndsskyldighet med 5 000 kronor. Modern var ensam vårdnadshavare. Vid en sammantagen bedömning av det som kommit fram om hennes ekonomiska förhål-

² Se t.ex. Svea hovrätts dom den 7 juli 2023 i mål B 6520-23 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 2 september 2021 i mål B 2438-21.

³ Se bl.a. Borås tingsrätts dom den 24 april 2023 i mål B 3803-22, Alingsås tingsrätts dom den 12 juli 2023 i mål B 2281-22 och Halmstads tingsrätts dom den 29 mars 2022 i mål B 330-22.

⁴ Se bl.a. Varbergs tingsrätts dom den 15 augusti 2023 i mål B 2255-22.

⁵ Föräldrarnas skadeståndsskyldighet sattes ned delvis i ytterligare ett av de genomgångna avgörandena, där förhållandena dock var mer särpräglade. Den unge dömdes för flera sexualbrott mot barn via chattkonversationer. Tingsrätten anförde som skäl för jämkning bl.a. att det inte hade funnits någon som helst indikation på att den unge skulle ägna sig åt brottslig verksamhet, missbruk eller annat skadligt eller utagerande beteende och att det, enligt tingsrättens mening, inte kunde krävas att vårdnadshavaren exempelvis övervakade vilka kontakter och vilket material en person i åldern 15–17 år hade sparat i sin telefon (Varbergs tingsrätts dom den 11 september 2023 i mål B 2617-22).

⁶ Varbergs tingsrätts dom den 22 februari 2021 i mål B 1246-20 och B 69-21.

landen ansåg tingsrätten att skadeståndet skulle jämkas till noll.⁷ I andra fall har däremot skäl för jämkning på grund av ekonomiska förhållanden inte ansetts föreligga. Exempelvis har en ensamstående kvinna med fyra barn och en uppgiven inkomst på 20 000 kronor per månad inte fått en skadeståndsskyldighet på 28 380 kronor nedsatt.⁸

8.4.5 Processuella frågor

Handläggning av skadeståndet i samband med åtal för brottet

Skadeståndsanspråk mot såväl den tilltalade som dennes vårdnadshavare handläggs som huvudregel i brottmålsprocessen mot den unge (22 kap. 1 § rättegångsbalken).

Åklagaren är skyldig att förbereda och utföra målsägandens skadeståndstalan, under förutsättning att det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart obefogat (22 kap. 2 § rättegångsbalken). Skyldigheten omfattar även en talan som är baserad på principalansvaret (3 kap. 11 § skadeståndslagen). Ett godtagbart skäl för åklagaren att inte föra talan kan vara att vårdnadshavaren framställer en grundad invändning om jämkning (prop. 2009/10:142 s. 41 f. och 49). Om ett målsägandebiträde har förordnats – vilket inte sällan är fallet i mål med unga – förs talan i stället av honom eller henne (3 § andra stycket lagen [1988:609] om målsägandebiträde).

Skadeståndstalan mot vårdnadshavarna måste väckas genom stämning (jfr 45 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken). Om åklagaren för målsägandens talan, är utgångspunkten att det enskilda anspråket tas upp i samband med att åtalet väcks. I andra fall, som när det finns ett målsägandebiträde, framställs anspråket i en särskild stämningsansökan därefter.

Vårdnadshavarna ska delges stämningen och ges skäligt rådrum att svara. Eftersom de genom talan mot dem blir parter i målet, ska de också kallas till huvudförhandlingen. När den tilltalade är under 18 år gäller dock att domstolen – oavsett eventuella skadeståndsanspråk – som huvudregel ska underrätta vårdnadshavarna om åtalet och om tidpunkten för huvudförhandlingen eller, om den

⁷ Örebro tingsrätts dom den 6 juli 2022 i mål B 2522-22.

⁸ Göta hovrätts dom den 8 december 2021 i mål B 3587-21.

unge är åtalad för brott som kan medföra fängelse, kalla dem till förhandlingen för att höras (26 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.)

För att delge stämning och kallelse är vanlig delgivning det delgivningssätt som normalt kan användas. Handlingen skickas eller lämnas då till delgivningsmottagaren, och delgivning anses ha skett när det är klarlagt att denne har tagit emot handlingen, t.ex. genom att ha lämnat en skriftlig eller muntlig bekräftelse. (Se 16 och 18 §§ delgivningslagen [2010:1932].)

Hur lång tid ett skäligt rådrum är för att svara på en stämning och inställa sig till en huvudförhandling kan variera, bl.a. beroende på hur brådskande och invecklad saken är. Vid bedömningen av vad som är skäligt rådrum när principalansvaret aktualiseras kan hänsyn behöva tas till de särskilda regler som gäller för rättegången i ungdomsmål, t.ex. när det gäller tidsfrister. Mål mot den som inte har fyllt 21 år ska alltid behandlas skyndsamt. Ungdomsmål som gäller brott med mer än sex månaders fängelse i straffskalan ska handläggas inom samma tidsfrister som när den tilltalade är häktad. (Se 29 § första och andra styckena lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.) Det innebär bl.a. att huvudförhandling ska påbörjas snarast och som huvudregel senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes. Under vissa speciella omständigheter är det möjligt med längre uppskov. (Se 45 kap. 14 § rättegångsbalken.) Det förekommer i rättstillämpningen att vårdnadshavare anses ha fått skäligt rådrum när de har blivit delgivna skadeståndsanspråket först vid eller mycket nära inpå huvudförhandlingen.⁹ Särskilda förhållanden i det enskilda fallet kan ha betydelse för den bedömningen, t.ex. att vårdnadshavaren inte begär att få mer tid för att ta ställning till kravet, att huvudförhandlingen ska pågå i flera dagar, eller att vårdnadshavaren företräds av ombud.

Om vårdnadshavarna inte kan delges stämningsansökningen med skadeståndsanspråket i förväg, de inte heller närvarar vid huvudförhandlingen eller anses inte ha fått skäligt rådrum, får talan om skadeståndet – om den inte återkallas – avskiljas från brottmålet och handläggas enligt tvistemålsreglerna (22 kap. 5 § rättegångsbalken). Så kan också ske om en fortsatt gemensam handläggning

⁹ Se t.ex. Svea hovrätts dom den 8 september 2023 i mål T 1696-23, där vårdnadshavaren delgavs skadeståndsanspråket cirka 30 minuter innan huvudförhandlingen påbörjades i tingsrätten, samt Värmlands tingsrätts dom den 22 december 2023 i mål B 2482-23 och B 3758-23, där vårdnadshavaren delgavs anspråket vid huvudförhandlingen.

av något skäl skulle medföra väsentliga olägenheter, t.ex. att avgörandet av målet i dess helhet skulle fördröjas avsevärt (prop. 1987/88:1 s. 17).

Handläggning av skadeståndet enligt tvistemålsreglerna

Om skadeståndstalan inte förs i samband med åtalet, ska det enskilda anspråket handläggas som ett tvistemål (22 kap. 1 och 5 §§ rättegångsbalken). I sådana fall är åklagaren inte behörig att föra målsägandens talan. Eftersom principalansvaret är begränsat till en femtedel av prisbasbeloppet per skadehändelse kommer handläggningen vanligen att ske enligt reglerna om s.k. förenklade tvistemål. Dessa regler tillämpas om värdet av det som yrkas uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet (1 kap. 3 d § rättegångsbalken). Målsäganden kan då inte företräddas av ett målsägandebiträde, utan får föra sin talan själv eller anlita ett ombud. Om anspråket har avskilts från brottmålet och målet handläggs som ett ordinärt tvistemål, kvarstår dock målsägandebiträdets uppgifter (3 § andra stycket lagen om målsägandebiträde). Så är alltså fallet om värdet av det som yrkats uppgår till mer än hälften av prisbasbeloppet, vilket innebär 29 400 kronor år 2025.

I ett mål som handläggs som ett ordinärt tvistemål är rättegångsbalkens allmänna regler om rättegångskostnader tillämpliga. Huvudregeln är då att den som förlorar målet får stå sin egen rättegångskostnad och även betala motpartens (18 kap. 1 § rättegångsbalken). Om målsäganden vinner målet, kan vårdnadshavaren därför bli skyldig att betala kostnaden för ett eventuellt målsägandebiträde till staten. På motsvarande sätt riskerar målsäganden, om han eller hon förlorar målet, att behöva ersätta vårdnadshavarnas rättegångskostnad. När målet handläggs som ett förenklat tvistemål är rätten för den vinnande parten att få ersättning för sin rättegångskostnad begränsad, framför allt i fråga om kostnad för ombud och annan rättslig rådgivning (18 kap. 8 a § rättegångsbalken).

Det ska här nämnas att Utredningen om rättsliga biträden och rättegångskostnader (Ju 2024:06) har i uppdrag att bl.a. ta ställning till om målsägandens processuella rättigheter vid talan om enskilda anspråk på grund av brott bör stärkas, så att den som har utsatts för brott ges goda möjligheter att få sin rätt till skadestånd prövad på

ett effektivt sätt (dir. 2024:39). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 augusti 2025.

Prövning i hovrätten

För att hovrätten ska pröva ett skadeståndsansvar som tingsrätten har ålagt en vårdnadshavare, krävs det att denne själv har överklagat och således är part i hovrätten (se bl.a. NJA 2012 N 38). Det är alltså inte tillräckligt att den unge har överklagat. Om endast den unge har överklagat och i hovrätten befrias från sin skadeståndsskyldighet, kan skadeståndsskyldigheten därför fortfarande kvarstå för vårdnadshavaren.¹⁰

I hovrätten omfattas enskilda anspråk mot vårdnadshavare av det generella kravet på prövningstillstånd (49 kap. 12 § rättegångsbalken). För anspråket mot den unge gäller dock inte ett sådant krav, om domen även har överklagats beträffande den skuldfråga som det enskilda anspråket hänför sig till och prövningstillstånd meddelas i den frågan eller sådant prövningstillstånd inte krävs (49 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken).

8.4.6 Tidigare utredningar, Brås utvärdering och inhämtade synpunkter

Tidigare utredningar

Vissa frågor som handlar om regleringen av föräldrars principalansvar har tidigare uppmärksammats av andra utredningar, i samtliga fall när lagstiftningen var ny. Framför allt är det processuella aspekter som har tagits upp, och detta i anslutning till att andra frågor har setts över.

Brottsskadelagsutredningen

Brottsskadelagsutredningen fick i september 2010 i uppdrag att göra en bred översyn av brottsskadelagen (dir. 2010:84). En fråga som utredningen övervägde var om principalansvaret i 3 kap. 5 §

¹⁰ Se t.ex. Göta hovrätts dom den 29 november 2016 i mål T 1667-15.

skadeståndslagen motiverade en särskild reglering för att underlätta för målsäganden att få ut brottsskadeersättning. Brottsskadeersättning betalas endast till den del skadorna inte täcks från något annat håll, och möjligheterna att få skadestånd ska därför vara uttömda innan målsäganden kan få sådan statlig ersättning. Det som Brottsskadelagsutredningen tog upp var om målsäganden skulle behöva ha uttömt möjligheten att få ut skadestånd från vårdnadshavarna. I betänkandet *En ny brottsskadelag* (SOU 2012:26) konstaterade utredningen att om målsäganden inte lyckades visa att vårdnadshavarna saknade betalningsförmåga, kunde de gällande reglerna medföra att ett belopp (upp till en femtedels prisbasbelopp) avräknades från brottsskadeersättningen. Genom att målsäganden behövde ansöka om verkställighet av domen mot flera personer fann utredningen att principalansvaret också medförde ett administrativt merarbete för honom eller henne. Utredningen fann dock att frågan om en utvärdering av reglerna vid den aktuella tiden var för tidigt väckt, men anförde att det fanns anledning att senare göra en uppföljning. (Se SOU 2012:26 s. 182 f.)

EMR-utredningen

I september 2011 fick EMR-utredningen i uppdrag att utvärdera reformen En modernare rättegång (EMR). Bland annat ingick det att analysera systemet med prövningstillstånd i hovrätt (dir. 2011:79). I betänkandet *En modernare rättegång II – en uppföljning* (SOU 2012:93) uttalade utredningen att man i lämpligt sammanhang borde se över om prövningstillstånd skulle krävas för sådant enskilt anspråk som vårdnadshavare kan åläggas enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen och som tingsrätten prövat i en dom i brottmål. Utredningen uppmärksammade att det inte krävs prövningstillstånd för det enskilda anspråket mot den tilltalade när – något förenklat – han eller hon har överklagat tingsrättens dom även i skuldfrågan (49 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken). Däremot krävs det alltså prövningstillstånd för vårdnadshavarnas del av skadeståndet. Detta innebär, konstaterade EMR-utredningen, att skadeståndet kan komma att stå kvar för vårdnadshavarna, om prövningstillstånd inte beviljas i skadeståndsdelen, trots att åtalet ogillas i hovrätten. Det hade även framkommit att vårdnadshavare sällan överklagade tingsrättens

dom, vilket enligt EMR-utredningen kunde leda till motsvarande oönskade konsekvenser om hovrätten ändrade domen i ansvarsdelen. Utredningen ansåg dock sammanfattningsvis att tillämpningsproblem endast hade förekommit i mindre avseenden och i ett inledande skede efter reformen. Något behov av att förtydliga eller förändra regleringen bedömde man inte att det fanns. Däremot ansåg utredningen att frågan om huruvida prövningstillstånd ska krävas för enskilt anspråk som avser vårdnadshavares skadeståndsansvar och som tingsrätten prövat i en dom i brottmål borde ses över i ett annat sammanhang. (Se SOU 2012 s. 219 och 225 f.)

Straffprocessutredningen

Straffprocessutredningen fick i juli 2010 i uppdrag att göra en översyn av brottmålsprocessen i syfte att skapa ett mer ändamålsenligt förfarande (dir 2010:78). Uppdraget var mycket brett och omfattade brottmålsprocessen i dess helhet. Av betänkandet *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) framgår att lagstiftningen om vårdnadshavares skadeståndsansvar hade kommit upp vid flera diskussionsmöten som utredningen hållit med domare, åklagare och brottmålsadvokater. Förutom att det hade framförts principiella synpunkter på reformen så hade det påtalats praktiska problem vid tillämpningen av reglerna. De praktiska problemen handlade framför allt om att det kunde vara svårt att hinna delge vårdnadshavarna stämning beträffande det enskilda anspråket och att det fanns osäkerhet i vad mån en skadeståndstalan mot vårdnadshavarna kunde avgöras i deras utelämnande. En annan synpunkt som kom fram var att de vårdnadshavare som engagerade sig i den unges sak och kom till huvudförhandlingen hamnade i ett sämre läge än de som inte lät sig delges eller uteblev. (Se SOU 2013:17 s. 748.)

Straffprocessutredningen lämnade flera förslag som gällde hanteringen av enskilda anspråk generellt. Bland annat föreslogs att åklagaren i samband med att åtalet väcktes skulle skicka ett exemplar av stämningsansökningen till den tilltalade. Om det hade framställts ett enskilt anspråk mot en vårdnadshavare skulle åklagaren samtidigt skicka ett exemplar av anspråket till denne. Efter att åtal hade väckts skulle en skadeståndstalan också, enligt Straffprocessutredningens förslag, kunna väckas formlost mot vårdnadshavaren,

på samma sätt som kan ske mot den tilltalade (45 kap. 5 § andra stycket och 6 § rättegångsbalken). Det skulle alltså inte krävas en skriftlig stämningsansökan. Enligt Straffprocessutredningen skulle huvudregeln dock vara att en talan om enskilt anspråk som hade väckts efter åtalet inte skulle handläggas inom ramen för brottmålet. Ett sådant sent framställt enskilt anspråk skulle bara tas upp till gemensam handläggning med åtalet, om det stod klart att det kunde ske utan olägenheter eller det annars fanns särskilda skäl. Om vårdnadshavaren kunde få del av anspråket före eller vid huvudförhandlingen, borde det emellertid, enligt Straffprocessutredningen, sällan innebära några olägenheter att handlägga det gemensamt med brottmålet. Målsäganden skulle under förundersökningen informeras om att huvudregeln var att enskilda anspråk som framställdes efter åtalet inte skulle behandlas tillsammans med brottmålet. På det sättet bedömdes målsäganden få ett starkt incitament att tidigt anmäla skadeståndsanspråk även mot en vårdnadshavare. Problemet med att denna typ av anspråk kom in i ett sent skede av processen borde därmed, enligt Straffprocessutredningens bedömning, minska. (Se SOU 2013:17 s. 751 f. och 930 f.)

När vårdnadshavaren fått del av ett skadeståndsanspråk borde det, enligt Straffprocessutredningen, endast i sällsynta undantagsfall finnas skäl som talade mot att anspråket avgjordes i vårdnadshavarens utevaro. Utredningen konstaterade emellertid att det var ett grundläggande rättssäkerhetskrav att en part inte borde riskera utevarohandläggning utan att i förväg ha informerats om denna möjlighet. Enligt utredningen borde det uttryckligen framgå av 45 kap. 15 § rättegångsbalken att även en annan svarande än en tilltalad skulle kallas till huvudförhandlingen och erinras om att målet kunde komma att avgöras i hans eller hennes utevaro. (Se SOU 2013:17 s. 754 och 892.)

Straffprocessutredningens förslag har inte lett till lagstiftning i de nämnda delarna.

Brås utvärdering

Bakgrund

Redan i samband med att principalansvaret för föräldrar infördes förutskickades att det med tiden borde göras en uppföljning av reformen. Enligt förarbetena borde utvärderingen främst ta sikte på effekterna för de berörda barnen och för vårdnadshavarna, men även på frågan om ansvaret hade påverkat föräldrarnas medverkan i straffprocessen för unga lagöverträdare. (Se prop. 2009/10:142 s. 40.)

År 2016 fick Brå i uppdrag av regeringen att göra utvärderingen (Ju2013/06695 och Ju2015/01403). I uppdraget ingick det att belysa ett antal frågor. De handlade bl.a. om vilka konsekvenser skadeståndsansvaret hade fått för familjerna och om det hade haft någon inverkan på brottsoffrens möjligheter att få skadestånd eller brottsskadeersättning samt i vilken utsträckning föräldrarnas och de ungas vilja att medverka i brottmålsprocessen hade påverkats. Vidare ingick det att undersöka om skadeståndsansvaret i något hänseende inte hade lett till avsedda effekter eller om det hade fått oönskade konsekvenser samt om reformen hade haft någon påverkan på ungdomsbrottsligheten.

Brå besvarade frågorna med hjälp av både kvantitativa och kvalitativa metoder. Data samlades in genom bl.a. intervjuer med domare, åklagare, advokater (sex personer från varje yrkeskategori), fem poliser, fem socialsekreterare och fyra anställda på Brottsoffermyndigheten samt med fyra föräldrar som hade dömts att betala skadestånd på grund av brott som deras barn hade begått. Domare och åklagare som arbetade med ungdomsmål fick också besvara en enkät. Därutöver gick Brå igenom statistik från Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten samt tog del av forskning och utredningar på området.

Resultatet av Brås granskning redovisades i december 2017 i rapporten *Föräldrars skadeståndsansvar för barnens brott – En utvärdering av 2010 års reform* (Rapport 2017:14). Utvärderingen är fokuserad på 15–17-åringar, dvs. den grupp barn som är straffmyndiga.

Sammanfattning av utvärderingen

Enligt Brå hade man stora svårigheter att besvara frågorna om hur reglerna kring föräldrars skadeståndsskyldighet fungerar, eftersom myndigheterna inte registrerar de uppgifter som krävs, bl.a. hur många 15–17-åringar som döms att betala skadestånd varje år och i hur många av dessa fall föräldrar också blir solidariskt ansvariga. För att få en bild av tillämpningen av bestämmelserna gjorde Brå en egen undersökning av 144 ungdomsmål som avgjordes under en treveckorsperiod. Denna undersökning visade att reformen hade fått genomslag, men att det var långt ifrån alla skadeståndsanspråk mot 15–17-åringar som riktades även mot föräldrarna. Underlaget var mycket begränsat, men i det material som samlades in blev föräldrarna solidariskt ansvariga i drygt hälften av de fall där barnet hade dömts att betala skadestånd. När ingen av föräldrarna blev skadeståndsskyldig, berodde det i de allra flesta fallen på att målsäganden hade framställt skadeståndsanspråket endast mot barnet.

I studien fann Brå att de korta tidsfristerna som gäller för rättsväsendets handläggning av ungdomsmål ledde till en mer omständlig delgivningsprocess när skadeståndsanspråk riktades även mot föräldrarna, eftersom det därmed blev fler personer som måste hinna delges. Enligt enkätsvaren ansåg de flesta domarna (närmare 75 procent) att ett skadeståndsanspråk bör komma in till tingsrätten minst tre arbetsdagar före huvudförhandlingen för att delgivning ska kunna ske i sådan tid att den som krävs på skadestånd får skäligt rådrum. Flera intervjuade domare ifrågasatte om det kunde anses vara skäligt rådrum att bli delgiven stämningsansökningen först vid huvudförhandlingen eller endast en kort tid dessförinnan, medan andra inte såg detta som ett problem. I den undersökning av ungdomsmål som Brå genomförde bekräftades bilden av att anspråken ibland framställdes sent. I cirka 13 procent av fallen gjordes detta en eller två dagar före huvudförhandlingen. I allmänhet (64 procent av fallen) kom stämningsansökningen dock in minst en vecka före förhandlingen, och i övrigt mellan tre och sex dagar före. Svaren i såväl enkäten som intervjuerna tydde på att det inte fanns någon enhetlig praxis vad gällde domstolarnas hantering av sent inkomna skadeståndsanspråk. Antingen kunde föräldrarna delges stämningsansökningen vid huvudförhandlingen (om de var närvarande), eller så kunde målsäganden förmås att återkalla sitt yrkande,

eller så avskildes skadeståndsdelen från brottmålet. Om skadeståndet avskildes, uppgav flera av de som intervjuades att målsäganden i regel inte orkade gå vidare med sitt krav.

Brås studie pekade på att det ur föräldrarnas perspektiv fanns vissa rättssäkerhetsproblem. Problemen gällde för det första bristen på information, eftersom föräldrarna i stor utsträckning inte förstod vad principalansvaret innebar och mycket sällan kände till möjligheterna att begära jämkning. Ett annat problem var att föräldrarna ibland blev delgivna skadeståndskravet sent och att det då kunde diskuteras om de fick skäligt rådrum för att t.ex. sätta sig in i jämkningsreglerna. En tredje rättssäkerhetsaspekt handlade om att olika domare tycktes hantera sena skadeståndsanspråk på olika sätt.

Majoriteten av respondenterna i enkätmaterialet ansåg att skadeståndsansvaret varken hade haft positiv eller negativ påverkan på viljan hos föräldrarna att medverka i brottmålsprocessen eller närvara vid huvudförhandlingen. Enligt det som kom fram i intervjuerna slog reformen dock i praktiken hårdare mot mödrarna än mot fäderna. Uppfattningen var att i de fall det fanns två föräldrar som var vårdnadshavare, men endast en av dem kom till huvudförhandlingen, så återkallades skadeståndskravet ofta mot den som inte närvarade, och det var oftare fadern. Eftersom maxbeloppet per skadehändelse inte heller tar hänsyn till om det är en eller två föräldrar som har vårdnaden, blev den ekonomiska bördan också större för den som var ensamstående.

Brå undersökte även hur reformen hade fungerat utifrån ett brottsofferperspektiv och vilka konsekvenser den hade fått för berörda familjer. Brå fann inte stöd för att lagändringarna hade haft en positiv effekt på målsägandens möjlighet att få skadeståndet betalt. Enligt Kronofogdemyndighetens statistik betalade föräldrar i stor utsträckning även sina barns skadestånd, och utifrån intervjuer med professionella aktörer fanns det fog att anta att detta hade varit fallet även innan principalansvaret infördes. Cirka 85 procent av de föräldrar som hade ålagts ett skadeståndsansvar betalade såväl sin som barnets del av skadeståndet. I 15 procent av ärendena förblev dock skadeståndet obetalt även efter indrivningsförsök, och i 96 procent av dessa fall hade föräldrarna skulder hos Kronofogdemyndigheten sedan tidigare. Av de föräldrar som inte betalade sin skuld var 64 procent mödrar och 36 procent fäder. Mödrar saknade

således oftare än fäder det ekonomiska utrymme som behövdes för att betala skadeståndet.

Brå fann inte att reformen hade haft en negativ inverkan på målsägandens möjlighet att få brottsskadeersättning. Enligt Brottsoffermyndighetens statistik var antalet totala och delvisa avslag på grund av att föräldrarna inte hade krävts på skadestånd förhållandevis lågt; år 2016 var det 41 totala och 8 delvisa avslag.

Intervjuerna med socialsekreterare tydde inte på att föräldrarna skulle ha blivit mer engagerade i sina barns liv till följd av principalansvaret. Tvärtom upplevde flera av socialsekreterarna att skadeståndet snarare kunde försämra relationen mellan föräldrar och barn samt försvåra möjligheterna till konstruktiva samtal som påverkade barnet i positiv riktning. Detta gällde särskilt i familjer där relationen redan var ansträngd. För ensamstående föräldrar och ekonomiskt utsatta familjer kunde den ytterligare ekonomiska bördan som skadeståndet innebar dessutom få negativa konsekvenser för familjens övriga barn.

Brå kunde inte hitta stöd för att reformen haft någon påverkan på ungdomsbrottsligheten. Det saknades förutsättningar att undersöka detta på ett empiriskt sätt. Brå konstaterade emellertid att en brottsförebyggande effekt kräver att föräldrarna – och gärna även barnen – känner till hur skadestandsreglerna är utformade. Och enligt en studie som Brå tidigare hade genomfört visste många föräldrar inte vilka regler som gällde. De flesta trodde att de var fullt ansvariga för barnets skadestånd, dvs. att de hade ett mer långtgående ansvar än vad som i själva verket var fallet. Föräldrarnas brist på kunskap om skadestandsreglerna, som också kom fram under flera intervjuer inom ramen för utvärderingen, talade enligt Brå mot att reformen skulle haft en preventiv effekt på den breda allmänheten. De intervjuer som Brå genomförde med socialsekreterare och föräldrar gav heller inget stöd för en sådan inverkan på ungdomar som begår brott eller som befinner sig i riskzonen för att begå brott. Snarare kom det fram att föräldrars skadestandsansvar riskerade att vara en negativ faktor för socialt utsatta föräldrar när det gällde deras möjligheter att fostra sina barn på ett bra sätt. Ungdomsbrottslighetens utveckling tydde enligt Brå inte heller på att reformen haft någon generell betydelse i detta hänseende.

Brå gjorde bedömningen att principalansvaret i första hand borde tas bort, eller i andra hand förbättras främst på så sätt att risken för

negativa konsekvenser för ekonomiskt utsatta familjer minskade och föräldrarnas rättssäkerhet ökade.

Inhämtade synpunkter

Socialtjänsten m.fl.

Någon specialstudie av den omfattning som Brå genomförde har inte varit möjlig att utföra inom ramen för utredningens arbete. Men för att få en uppdaterad bild över hur principalansvaret påverkar framför allt föräldrar som är vårdnadshavare till barn som begår brott, eller som befinner sig i riskzonen för att göra det, har utredningen haft kontakt med socialtjänsten på ett antal platser i landet och fått del av erfarenhetsbaserade kommentarer från handläggare där. På det sättet har utredningen även fått belyst hur vårdnadshavares skadeståndsansvar uppfattas från ett barnperspektiv. Utredningen har också hämtat in synpunkter från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF).

Från socialtjänsterna uttrycks det över lag en skepsis till den gällande ordningen för föräldrars skadeståndsansvar och en eventuell skärpning av den. Det ifrågasätts att risken för att behöva betala skadestånd leder till att föräldrar blir mer motiverade att engagera sig. Uppfattningen är att föräldrar generellt inte vill att deras barn ska begå brott, och att det är av den anledningen som de försöker påverka dem i gynnsam riktning och är mottagliga för stöd från socialtjänsten. Intrycket är att föräldrar oftast gör sitt bästa för att vägleda och uppfostra sina barn till ett bra liv, utifrån sin förmåga. Det är ovanligt att föräldrar inte bryr sig om sina barns situation. Det finns inga erfarenheter av att föräldrar har blivit mer aktiva som en följd av risken för skadeståndsskyldighet. Själva skadeståndsansvaret har, såvitt de kan bedöma, ingen påverkan på engagemanget. Från något håll uttalas uppfattningen att det i slutändan nästan alltid är föräldrarna som betalar hela summan, oavsett ekonomi och även när de egentligen har ett begränsat ansvar.

Många av de föräldrar som socialtjänsten träffar har det svårt ekonomiskt och är inte sällan ensamstående. De uppges ofta kämpa hårt, både med ekonomin och i sin föräldraroll, och kan vara väldigt engagerade. Det finns också mer bemedlade föräldrar, som utan större problem betalar hela skadeståndet, men som inte alltid visar

intresse för sitt barn och hur det ska lyckas med den påföljd som har dömts ut.

Föräldrarnas relation till barnet kan ibland vara ansträngd, och några uttrycker en farhåga för att det kan uppstå mer konflikter när föräldrarna ska betala skadestånd för något som barnet har gjort. Det förekommer också att ungdomar blir ledsna över att föräldrarna får ansvara för deras beteende, även om många unga inte alls reflekterar över den saken. Flera på socialtjänsten bedömer att det finns en risk för att familjerna skulle drabbas av skuldsättning och hamna i utanförskap av ett skärpt skadeståndsansvar. Många föräldrar uppges känna oro över att deras barn eller de själva ska få betalningsanmärkningar och problem med Kronofogdemyndigheten. En uppfattning som flera lyfter fram är att höga skadestånd som inte kan betalas skulle innebära en försämring för ekonomiskt svaga familjer. Det framförs flera tankar om vad konsekvenserna skulle kunna bli. Bland annat har det sagts att många föräldrar redan har flera olika arbeten för att få ekonomin att gå ihop. På grund av sina jobb har dessa föräldrar ont om tid för att ta emot stöd, trots att de vill. En sträng skadeståndsskyldighet kan befaras leda till att föräldrarna skulle behöva arbeta ännu fler pass för att klara sig, och därmed få ännu mindre tid för barnen. Andra föräldrar uppbär försörjningsstöd och kan inte via eget arbete eller egen ansträngning öka sina inkomster. Någon framför att det i värsta fall kan leda till att den unge tvingas hitta andra kreativa sätt för att få tag på pengar för att inte belasta föräldrarna eller familjen. Och för många unga är det lättare att få ett uppdrag i en kriminell kontext än att få ett legalt arbete. Dessa unga är dessutom särskilt utsatta för att bli kontaktade av personer som känner till att de är i stort behov av pengar.

MFoF har framfört bl.a. att det finns begränsat med stöd för att ett skärpt skadeståndsansvar skulle få den avsedda positiva effekten. Myndigheten har inte uppmärksammat någon forskning som pekar i den riktningen. Enligt MFoF:s erfarenhet är det mycket tveksamt att en risk att behöva betala skadestånd skulle driva fler föräldrar till ökat engagemang i sina barns liv och utveckling. En del i denna ståndpunkt vilar på att myndigheten upplever att forskningen tyder på att föräldrar som utgångspunkt är motiverade att sörja för sina barns välmående och utveckling. Föräldrars försummelser eller ansvarslöshet gentemot barn beror enligt MFoF regelmässigt på

andra faktorer än ointresse eller ovilja. Snarare handlar det om begränsad förmåga, och att föräldrarna är i behov av utvecklande och kompenserande stöd. Därtill tycks det vara centralt med diverse psykosociala och kontextuella skydds- och riskfaktorer. Det saknas vetenskaplig grund för uppfattningen att skadestånd skulle lösa dessa problem. Det finns inte heller stöd för att enbart ekonomiska sanktioner är effektivt för att förbättra föräldrars beteende. I stället för skadestånd kan, enligt MFoF, långsiktiga insatser som ger stöd, utbildning och resurser till föräldrar vara mer effektiva. Enligt MFoF:s uppfattning finns också en risk för negativa konsekvenser av ett skadeståndsansvar för resurssvaga familjer, inklusive föräldrar med kognitiva svårigheter.

Tingsrätter

Som nämnts ingår det i utredningens uppdrag att ta ställning till på vilka sätt regelverket kan anpassas för att det ska vara så effektivt, ändamålsenligt och lättillämpat som möjligt. För att inventera vilka eventuella problem som rättsväsendet möter till följd av principalansvaret har – utöver att utredningens experter har bidragit – förfrågningar gjorts till domare vid ett urval av landets tingsrätter. Tingsrätterna har också fått möjlighet att framföra synpunkter på hur sådana eventuella problem skulle kunna lösas.

En gemensam uppfattning är att svårigheterna ligger i att hinna delge vårdnadshavarna skadeståndsanspråket när detta framställs sent, ibland endast en eller ett par dagar före huvudförhandlingen. Om vårdnadshavarna kommer till förhandlingen blir de delgivna där och då, men fråga kan uppkomma om de i så fall får skäligt rådrum och om det är lämpligt att pröva anspråket inom ramen för brottmålsprocessen. Det uppges dock att det inte är alltid som vårdnadshavarna kommer, och att det inte sällan är endast en av dem som närvarar. Anspråken som riktas mot de vårdnadshavare som inte närvarar återkallas ofta. I annat fall får det anspråket avskiljas och handläggas i ett särskilt tvistemål.

Flera tingsrätter har beskrivit omfattningen av problemet med sent inkomna skadeståndsanspråk och delgivningssvårigheter som marginellt, medan andra har bedömt det som mer vanligt. Det finns tingsrätter där den allmänna uppfattningen är att den nuvarande

utformningen av principalansvaret är enkel att tillämpa och att det sällan uppstår problem i den praktiska hanteringen. Från andra håll har det sagts att yrkanden om solidarisk betalningsskyldighet kan föranleda relativt betydande och tidskrävande handläggningsåtgärder från domstolens sida i förhållande till brottmålet som helhet och de huvudsakliga frågorna om den tilltalades straffrättsliga och skadeståndsrättsliga ansvar.

Vissa tingsrätter har gett uttryck för att vårdnadshavare vid huvudförhandlingen ofta förefaller ha svårt att förstå innebörden av sin närvaro och vilken deras processuella ställning är i målet. Det förekommer att försvararen till den unge avger vårdnadshavarnas inställning till skadeståndsyrkandet och agerar som ett informellt ombud för dem. Det är dock inte alltid som försvararen hjälper vårdnadshavarna, eftersom det inte ingår i dennes uppdrag och det kan uppstå intressekonflikter. Ett par tingsrätter har tagit upp att det inte är ovanligt att vårdnadshavare gör invändningar av sådant slag att jämkningsregeln i 3 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen aktualiseras men att – när så sker – vårdnadshavaren kan hamna i ett slags motpartsförhållande till sitt barn.

Några tingsrätter har framfört tankar om hur man skulle kunna underlätta hanteringen. Ett förslag är att det skulle kunna införas en frist inom vilken ett enskilt anspråk måste framställas för att det ska få prövas inom ramen för brottmålet, eller att generellt öka medvetenheten hos målsägandebiträderna om vikten av att ge in skadeståndsanspråk i ett så tidigt skede som möjligt. Som ett sätt att komma till rätta med delgivningssvårigheter har ett par tingsrätter nämnt att det skulle kunna införas en möjlighet att delge vårdnadshavare stämningsansökningen genom tillgänglighetsdelgivning. En annan idé som har förts fram är att fristen för att sätta ut ungdomsmål kan förlängas, antingen beroende på målets omfattning eller generellt i mål med målsägande. Det har också nämnts att de enskilda anspråken i brottmål i högre utsträckning borde kunna behandlas som dispositiva tvistemål med möjlighet att kalla vårdnadshavare vid äventyr av tredskodom till huvudförhandlingen. Från något håll har det föreslagits en tydligare reglering av hur vårdnadshavarna ska behandlas.

8.4.7 Översiktligt om regleringen i våra närmaste grannländer

I både Norge och Danmark finns ett skadeståndsansvar för föräldrar som i stora drag liknar det principalansvar som vi har i Sverige.

I Norge ansvarar föräldern, oberoende av egen skuld, för skada som barnet har orsakat uppsåtligen eller av oaktsamhet. Ansvaret kan bara göras gällande om föräldern har vårdnaden om barnet och barnet bor hos denne. Beloppsmässigt är ansvaret begränsat till 5 000 norska kronor per skadehändelse. (Se § 1-2 lov om skadeserstatning.) När bestämmelserna infördes år 1969 var beloppsbegränsningen 500 norska kronor. Gränsen höjdes år 1976 till 1 000 norska kronor och år 1995 till nu gällande 5 000 norska kronor.

I Danmark ska den som har vårdnaden om ett hemmaboende barn ersätta skador som barnet är skadeståndsskyldigt för upp till ett maxbelopp om 7 500 danska kronor för varje skadegörande handling eller underlåtenhet. Detta gäller även om föräldern inte kan klandras för att ha orsakat skadan. Om två föräldrar har gemensam vårdnad, är ansvaret solidariskt mellan dem. (Se § 1 lov om hæftelse for børns erstatningsansvar og om skærpet erstatningsansvar for anstiftere og ledere af opløb.)

I såväl Norge som Danmark kan föräldrarnas skadeståndsansvar täckas av en ansvarsförsäkring, i vart fall hos flera försäkringsbolag. Bestämmelserna tillämpas därför inte i samma omfattning som i Sverige.

8.5 Överväganden

8.5.1 Ett utökat principalansvar för föräldrar

Bedömning: Det bör inte göras någon allmän skärpning av principalansvaret för föräldrar.

Skälen för bedömningen

Utgångspunkter

Det har från flera håll riktats kritik mot reglerna om föräldrars principalansvar. Det har förts fram såväl principiella invändningar som synpunkter på utformningen av själva modellen och den process-

ordning som följer med den. I utredningens uppdrag ligger dock inte att i grunden reformera det nuvarande systemet, eller att avskaffa det och ersätta det med något annat, utan utgångspunkten är att principalansvaret som sådant ska finnas kvar. De överväganden som utredningen gör bygger på den förutsättningen.

Utredningen har till att börja med att ta ställning till om, och i så fall hur, vårdnadshavares skadeståndsansvar för skador som deras barn har orsakat genom brott ska skärpas.

Det huvudsakliga syftet bakom principalansvaret ligger i det angelägna att förebygga att barn och ungdomar begår brott. En viktig fråga är därför om ett strängare skadeståndsansvar för föräldrar kan förväntas leda till positiva effekter i detta hänseende. Vid sidan av detta finns det andra aspekter som bör vägas in i bedömningen av om en förändring i skärpande riktning bör ske.

Ungdomsbrottsligheten och dess utveckling

Ungdomsbrottsligheten har återkommande och under lång tid varit en uppmärksammas och viktig samhällsfråga. Att barn och ungdomar begår brott är således inte något nytt fenomen. Under senare år har dock särskilt fokus legat på att unga involveras i kriminella nätverk.

Vilken omfattning den faktiska brottsligheten har är svårt att bedöma fullt ut. Kriminalstatistiken är en viktig informationskälla, men den återger bara de gärningar som upptäcks och anmäls. Och flera studier har visat att mörkertalet är stort för många typer av brott.¹¹ I statistiken ingår inte heller personer som var under 15 år vid brottstillfället, eftersom de inte är straffmyndiga. Vid sidan av kriminalstatistiken används inom kriminologin därför flera andra källor som indikatorer över brottsutvecklingen. Till dessa hör bl.a. Brås nationella trygghetsundersökningar och skolundersökningar om brott. I trygghetsundersökningarna studeras människors utsatthet för brott samt deras upplevelse av oro och otrygghet, och i skolundersökningarna undersöks utsatthet och delaktighet i brott bland elever i årskurs nio.

Studier visar konsekvent att på gruppnivå är delaktighet i brott vanligast under ungdomsåren och en bit in i vuxenlivet.¹² Generellt

¹¹ Se t.ex. Brå (2019). *Nationella trygghetsundersökningen 2019* (Rapport 2019:11).

¹² Brå (2024). *Forskning om ålder och brott samt dess betydelse för brottsprevention*. (Rapport 2024:1), s. 17 f.

sett är unga personer också överrepresenterade i brottsstatistiken i jämförelse med deras andel i befolkningen. Detta är dock givetvis inte detsamma som att de flesta som misstänks och lagförs för brott är ungdomar. År 2023 misstänktes 194 503 personer för brott i Sverige. Av dessa var 18 852 personer i åldersgruppen 15–17 år.¹³ Samma år fattades det 113 737 lagföringsbeslut (domar i tingsrätten, strafförelägganden eller åtalsunderlåtelse). Antalet lagföringsbeslut i åldersgruppen 15–17 år var 9 843.¹⁴ Av dessa var 7 191 mot pojkar och 2 652 mot flickor.¹⁵

Brottstyper med hög andel unga gärningspersoner är t.ex. stöld, narkotikabrott och misshandel.¹⁶ Sedan finns det vissa brott – s.k. strategiska brott – som anses vara mer förknippade med fortsatta lagöverträdelser hos gärningspersonen än andra. Vilka brott som är strategiska kan förändras över tid. Enligt Brås senaste studie, som avser 2010-talet, var de mest strategiska brotten bland pojkar rån, grov stöld, våld eller hot mot tjänsteman samt övergrepp i rättssak. Bland flickor var det våld eller hot mot tjänsteman och narkotikabrott.¹⁷

Enligt forskningen har ungdomsbrottsligheten på det stora hela minskat något under de senaste decennierna.¹⁸ Som förklaringar till detta har framförts bl.a. förändrade beteendemönster där mindre tid ägnas åt ostrukturerade aktiviteter utanför hemmet och att alkoholkonsumtionen hos unga har gått ned. Därutöver kan brottsförebyggande åtgärder ha bidragit, liksom värderingsmässiga förändringar.¹⁹ Samtidigt som den generella ungdomsbrottsligheten har minskat finns det emellertid en växande grupp barn och ungdomar som begår allt grövre brott. De senaste åren har också antalet lagföringsbeslut ökat, och den procentuella ökningen är störst i ålders-

¹³ Se Brås statistik över personer misstänkta för brott efter brottstyp och ålder, 2023 (tabell 220).

¹⁴ Se Brås statistik över lagföringsbeslut efter huvudbrott och den lagförda personens ålder, 2023 (tabell 450).

¹⁵ Se Brås statistik över lagföringsbeslut mot män respektive kvinnor efter huvudbrott och den lagförda mannens respektive kvinnans ålder, 2023 (tabell 452 respektive tabell 451).

¹⁶ Felipe Estrada (2022). *Ungdomsbrottslighetens utveckling, omfattning och struktur*. I Felipe Estrada, Janne Flyghed & Anders Nilsson (red.), *Den svenska ungdomsbrottsligheten*. Studentlitteratur AB, Lund, s. 48 f.

¹⁷ Brå (2021). *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv* (Rapport 2021:5).

¹⁸ Se bl.a. Felipe Estrada (2022). *Ungdomsbrottslighetens utveckling, omfattning och struktur*. I Felipe Estrada, Janne Flyghed & Anders Nilsson (red.), *Den svenska ungdomsbrottsligheten*. Studentlitteratur AB, Lund, s. 69 f. samt Brå (2024). *Forskning om ålder och brott samt dess betydelse för brottsprevention* (Rapport 2024:1), s. 21.

¹⁹ Brå (2024). *Misshandel bland ungdomar 15–17 år* (Kortanalys 3/2024), s. 33.

gruppen 15–17 år.²⁰ Det har identifierats som ett tilltagande problem att barn och unga – framför allt pojkar – involveras i de kriminella nätverkens verksamhet. Polismyndigheten har genom underrättelse- och statistikinhämtning bedömt att cirka 1 000 barn och unga ansluter sig till lokala kriminella miljöer varje år.²¹ I riskzonen för att rekryteras eller socialiseras in i gäng finns barn som redan begår mindre allvarliga brott, som är synliga utomhus i utsatta områden eller som har vänner och anhöriga inom nätverken. De som rekryterar barn är ofta själva unga. De yngsta barnen används i första hand för att förvara, transportera och sälja narkotika. Därefter kan de också få andra uppdrag, exempelvis att transportera vapen, utföra våldsbrott och hjälpa till med bedrägerier.²² Uppgifter visar att brottsmisstankar avseende just vapenbrott, narkotikaöverlåtelser, utpressning och bedrägerier har ökat avsevärt under senare år för personer som inte är straffmyndiga, liksom för straffmyndiga som är under 18 år. Även om det är osäkert att utgå från att antalet brottsmisstankar speglar brottsutvecklingen, har statistiken dock ansetts ligga i linje med den bild som i övrigt har kommit fram om att ungas delaktighet i brott inom nätverk har ökat.²³

Föräldrars engagemang har betydelse

Det finns flera teorier och förklaringsmodeller som behandlar varför vissa barn och ungdomar begår brott, och uppfattningen om vilka risk- och skyddsfaktorer som har störst betydelse i sammanhanget kan skilja sig något åt.²⁴ En mängd förhållanden kan i olika kombinationer vara förknippade med risk för brottsligt beteende. Dessa förhållanden kan vara kopplade till sociala sammanhang som familjen, skolan, närmiljön och kamratkretsen, men också till per-

²⁰ Brå (2023). Personer lagförda för brott. Slutlig statistik, s. 13 f.

²¹ Polismyndigheten (2023). *Bob – barn och unga i organiserad brottslighet*. Myndighetsgemensam rapport, september 2023, s. 7.

²² Sedan den 1 juli 2023 är det straffbart att involvera någon som inte har fyllt 18 år i brott eller brottslig verksamhet (se 16 kap. 5 a § brottsbalken samt prop. 2022/23:53 s. 80 f. och 144 f.).

²³ Brå (2023). *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde* (Rapport 2023:13), s. 44 f.

²⁴ Se bl.a., Brå (2023). *Socioekonomisk bakgrund och brott. En kunskapsöversikt*. (Rapport 2023:3), Socialstyrelsen (2020). *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende*. Kunskapsstöd för socialtjänsten, s. 25 f. och 38 f. samt Per-Olof H. Wikström (2023). *Rapport: När brott blir ett acceptabelt handlingsalternativ. En analys av brottslighetens orsaker och dess implikationer för inriktningen av det brottsförebyggande arbetet*, s. 24 f. och 42 f.

sonliga egenskaper eller faktorer hos individen själv.²⁵ När det gäller familjen finns det tydligt forskningsstöd för att barn och ungdomar är mindre benägna att begå brott om de har föräldrar som aktivt utövar kontroll, som har god kännedom om var och med vilka barnet befinner sig och som utövar inflytande på vilka barnet umgås med och under vilka omständigheter.²⁶ Föräldrarna spelar alltså en viktig roll för att förebygga brottslighet hos sina barn och för att avbryta en eventuell ogynnsam utveckling. Det gäller särskilt när barnen är i de yngre åldrarna, under 12 år.²⁷ Även om en rad olika och samverkande faktorer har betydelse för förekomsten och utvecklingen av ungdomsbrottsligheten, framstår det därför som angeläget att föräldrar är aktiva och delaktiga för att motverka normbrytande tendenser hos sina barn, och att de använder sig av de stödsatser från samhällets sida som de kan behöva i detta avseende.

Ett skärpt principalansvar som incitament för ökat engagemang eller markering av föräldrars ansvar

Det är uppenbart att arbetet mot ungdomsbrottslighet, och inte minst barns involvering i gängkriminalitet, kräver en rad av insatser från många olika aktörer i samhället, exempelvis de brottsbekämpande myndigheterna, socialtjänsten och skolan. En del i ett sådant brottsförebyggande arbete handlar om föräldraansvar och stöd till föräldrar genom bl.a. insatser, aktiviteter och verksamheter som stärker föräldraförmågan och relationen mellan förälder och barn. Det råder ingen tvekan om att föräldrar utgör en av de viktigaste resurserna för att förebygga att barn dras in i kriminalitet, och det krävs därför en långsiktig och kontinuerlig delaktighet i det arbetet från deras sida. När allvarlig brottslighet numera också begås av allt yngre personer har föräldrarna en särskilt betydelsefull funktion att fylla. Ju yngre barnen är, desto större inflytande har föräldrarna

²⁵ Se bl.a. Brå (2009). Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling. En kunskapsinventering, s. 8 f. och 32 f. samt SOU 2021:85 s. 99 f.

²⁶ Se t.ex. Brå (2023). *Skolfaktors betydelse för om ungdomar begår våldsbrott – En statistisk analys utifrån Skolundersökningen om brott*. (Kortanalys 4/2023), bilaga 2 med hänvisningar samt Per-Olof H. Wikström (2023). *Rapport: När brott blir ett acceptabelt handlingsalternativ. En analys av brottslighetens orsaker och dess implikationer för inriktningen av det brottsförebyggande arbetet*, s. 85 f.

²⁷ Socialstyrelsen (2020). *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende*. Kunskapsstöd för socialtjänsten, s. 38 f., 44 f. och 58.

generellt sett över dem. Det är, kan det hävdas, följdriktigt och rimligt att reglerna också är utformade så att föräldrar har starka motiv för att vidta åtgärder som kan leda till att deras barn avhåller sig från brottslighet. En skärpt skadeståndsskyldighet för skador som deras barn har orsakat genom straffbelagda gärningar skulle utgöra en tydlig markering från samhällets sida om föräldrarnas ansvar i detta hänseende.

Det kan också argumenteras för att en risk för skadeståndsskyldighet generellt sett kan ha en handlingsstyrande effekt och moralbildande funktion. Ett skärpt skadeståndsansvar skulle innebära en ännu starkare påtryckning på föräldrarna att vidta åtgärder och göra långtgående ansträngningar, om barnet begår eller riskerar att begå brott. Och när föräldrarna brister i detta ansvar skulle det få större konsekvenser.

Det har på senare tid tagits flera andra steg för att stärka föräldraansvaret. Som exempel kan nämnas att möjligheterna att säga upp hyresgäster som har begått brott har utökats genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2024. Bestämmelserna innebär bl.a. att en hyresgäst som är förälder har ett ansvar att se till att barn som bor eller vistas i lägenheten inte begår brott som skapar otrygghet för andra som bor i området. I förarbetena uttalas bl.a. att olika former av ekonomiska och sociala konsekvenser, enligt regeringens bedömning, kan ha en påverkan på hur föräldrar utövar sitt föräldraansvar över barn som riskerar att hamna i kriminalitet. (Se prop. 2023/24:112 s. 53 f. och 98.)

För att föräldrar ska ges bättre förutsättningar att ta sitt ansvar har åtgärder också vidtagits för att öka stödet till dem. Det har bl.a. beslutats om medel till kommuner och regioner som ska bidra till en ökad och jämlik tillgång till ett målgruppsanpassat föräldraskapsstöd i hela landet, samt bidra till att förebygga kriminalitet bland barn och unga. Länsstyrelser med områden som Polismyndigheten bedömt vara utsatta, riskområden eller särskilt utsatta har också fått i uppdrag att erbjuda stöd till kommuner, regioner och andra relevanta aktörer för att utveckla ett kunskapsbaserat, samordnat och långsiktigt stöd i föräldraskapet till föräldrar med barn upp till 18 år.²⁸

²⁸ Se regeringens skrivelse *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet*, skr. 2023/24:68, s. 21 f.

Det har även lagts fram förslag som ger socialnämnden möjlighet att under vissa förutsättningar besluta om öppna insatser till vårdnadshavare utan deras samtycke och att kunna förena sådana beslut med vite (Ds 2024:30).

Ett skärpt skadeståndsansvar för vårdnadshavare skulle kunna sägas ligga i linje med sådana övriga åtgärder som nu har nämnts.

Förutom det brottspreventiva syftet med skadeståndsansvaret kan det också hävdas att det är rimligt att föräldrar bär en större del av den ekonomiska bördan för skador som deras barn har orsakat, i stället för att staten, försäkringsbolag eller brottsoffren själva får göra det. Föräldrarna har i större utsträckning än barnen ekonomiska förutsättningar att betala ett skadestånd. Att föräldrarna bidrar till betalningen kan också minska risken för att deras barn i ung ålder ska få skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Men det finns också skäl som talar mot att skärpa skadeståndsansvaret. Framför allt handlar det då om osäkerhet kring om en sådan förändring i praktiken skulle bidra till att de syften som ligger bakom principalansvaret förverkligades.

En grundtanke bakom införandet av ansvaret var att det skulle kunna förmå föräldrar att vara mer aktiva och delaktiga för att motverka att barnet begår brottsliga och skadegörande handlingar. På så sätt skulle det medverka till att på sikt minska ungdomskriminaliteten. Redan under beredningen av lagförslaget var det emellertid flera remissinstanser som tvivlade på att reformen skulle ha en brottsförebyggande verkan. Det råder också generellt skilda uppfattningar om vilken preventiv funktion olika slags skadestånd har.²⁹ I förarbetena konstaterades det öppet att det var en omdiskuterad fråga om ett skärpt skadeståndsansvar skulle påverka föräldrarnas agerande och således vara handlingsdirigerande. Regeringens bedömning utifrån politiska och mer allmänna överväganden var emellertid att ett sådant skadeståndsansvar borde kunna bidra till tydligare föräldrareaktioner och öka föräldrarnas engagemang. (Se prop. 2009/10:142 s. 24 f.)

Också i efterhand har det ifrågasatts om principalansvaret i realiteten är brottsförebyggande. Brå fann i sin utvärdering 2017 inget stöd för att reformen haft en sådan effekt, eller att den hade ökat föräldrarnas engagemang. Enligt Brå skulle det krävas att föräldrarna kände till vad som gällde i fråga om skadestånd och dess-

²⁹ Se t.ex. Jan Hellner & Marcus Radetzki. *Skadeståndsrätt* (2023, version 12, JUNO), s. 38 f.

utom aktivt förhöll sig till det. Föräldrarna måste alltså för det första ha kunskap om reglerna, men för det andra också utifrån den kunskapen agera och ha förmåga att påverka sina barn så att de inte begår brott. Brås sammantagna bedömning var att det inte var mer än en begränsad grupp föräldrar som kände till skadestandsbestämmelserna och som till följd av dem hade ändrat sitt sätt att uppföstra och utöva tillsyn över sina barn. Dessutom visade Brås undersökning att föräldrar i de flesta fall betalade även barnets eventuella överskjutande del av skadeståndet. Orsaken till detta var ibland att de inte förstod att det fanns en beloppsbegränsning, men framför allt att föräldrarna kände ett ansvar för barnet som gick utöver deras juridiska skyldigheter.³⁰ Uppfattningen att det i slutändan – oavsett hur summorna regleras i domen – nästan alltid är föräldrarna och inte barnet som betalar skadeståndet har också förts fram till utredningen i kontakter med socialtjänsten. De nu nämnda förhållandena tyder på att ett skärpt skadestandsansvar för föräldrarna knappast skulle ha någon självständig betydelse för deras sätt att agera.

Det är inte möjligt att empiriskt slå fast att principalansvaret faktiskt har påverkat ungdomskriminaliteten eller att det har haft någon inverkan på föräldrarnas handlande och kontroll. Någon evidens på att det har fungerat på det avsedda sättet finns inte. Det går visserligen inte heller att konstatera att principalansvaret helt har saknat betydelse i detta hänseende. En utgångspunkt för utredningen har emellertid varit att inte förorda ändringar i regelverket med mindre än att det finns positivt stöd för att sådana kan antas vara verkningsfulla. Utredningen har inte sett det som sin uppgift att föreslå förändringar baserat uteslutande på rättspolitiska värderingar.

Frågan är då om det, även i avsaknad av empiriskt stöd, finns skäl att anta att en skärpning av principalansvaret skulle få önskad effekt. Enligt utredningen är en rimlig utgångspunkt därvid att de flesta föräldrar, utifrån sina förutsättningar, försöker uppföstra och vägleda sina barn till ett så bra liv som möjligt. Det är också den bild som förmedlats av de företrädare för socialtjänsten som utredningen har varit i kontakt med. Med den utgångspunkten finns det anledning att förutsätta att de allra flesta föräldrar gör vad de kan

³⁰ Brå (2017). *Föräldrars skadestandsansvar för barnens brott. En utvärdering av 2010 års reform* (Rapport 2017:14), s. 41 f. och 71 f.

för att förhindra att deras barn begår brott, oavsett om de riskerar att drabbas av ett direkt skadeståndsansvar eller inte. Drivkrafterna för att försöka motverka att barnet utför olagliga handlingar och dras in i kriminella sammanhang kan i de flesta fall antas vara andra än ekonomiska.

Om ett barn har utvecklat ett riskbeteende, kan det dock även för en engagerad och rättrådig förälder vara mycket svårt att komma till rätta med en sådan problematik. Såväl föräldrar som barn har också olika personliga förutsättningar och resurser som inverkar på möjligheterna i detta hänseende. En risk för ekonomiska konsekvenser förändrar inte föräldrarnas kapacitet och kan inte förväntas underlätta situationen för familjer som i olika avseenden är utsatta.

Sammantaget måste det bedömas som högst tveksamt om ett skärpt principalansvar skulle öka föräldrars incitament och förmåga att mer aktivt försöka förebygga att barnet begår skadegörande brottsliga gärningar, och därmed också om det skulle vara en verkningfull åtgärd för att minska ungdomskriminaliteten.

Till detta kommer att ekonomiskt sårbara vårdnadshavare drabbas särskilt hårt av att dömas till ett solidariskt skadeståndsansvar. Såväl Brå som de företrädare för socialtjänsten som utredningen har varit i kontakt med lyfter fram detta som ett problem och något som snarast motverkar de syften som ligger bakom principalansvaret. Särskilt problematiskt är det om barnet har begått många brott och därmed orsakat flera skador, eller om det har dömts upprepade gånger och återkommande har ålagts skadeståndsskyldighet. Och familjer med brottsaktiva ungdomar har det i många fall svårt ekonomiskt. Studier visar att andelen personer som registreras för brott är större bland dem som har växt upp i familjer med låg inkomst eller med lågutbildade föräldrar än bland dem som har växt upp i mer välbärgade hem.³¹ För familjer med små marginaler kan också syskon till det barn som begått brott påverkas av att föräldrarnas ekonomi blir ännu mer ansträngd.³² Om vårdnadshavaren inte klarar av att betala sin skadeståndsskuld, kan det leda till betalningsanmärkningar vilket i sin tur medför att det blir svårare att exempelvis få hyra bostad, ta lån och teckna olika abonnemang. Ett skärpt

³¹ Brå (2023). *Socioekonomisk bakgrund och brott. En kunskapsöversikt* (Rapport 2023:3), s. 15 f.

³² Brå (2017). *Föräldrars skadeståndsansvar för barnens brott. En utvärdering av 2010 års reform* (Rapport 2017:14), s. 57 f.

principalansvar riskerar således att leda till att finansiellt svaga föräldrar och familjer drabbas ännu hårdare, och att det i sig kan få ytterligare negativa konsekvenser. Och risken för sådana negativa konsekvenser skulle inte på ett fullgott och tillräckligt effektivt sätt kunna hindras genom exempelvis utökade möjligheter till jämkning (jfr avsnitt 8.5.3).

I detta sammanhang finns det anledning att också nämna att det ur ett brottsofferperspektiv kan finnas en negativ sida av principalansvaret. Visserligen kan chanserna att få skadeståndet betalt öka när gärningspersonens föräldrar har dömts att betala en del av detta, men samtidigt ökar det kraven på målsäganden att föra talan även mot dem. Om så inte har skett, och föräldrarna inte saknar betalningsförmåga, kan nämligen målsäganden med dagens regler bli utan brottsskadeersättning eller få den reducerad med det belopp som han eller hon har rätt till från vårdnadshavarna. Enligt Brottsoffermyndigheten förekommer det i cirka 20 fall varje år att ansökan avslås på grund av att någon talan inte har förts mot gärningspersonens vårdnadshavare. I hur många ärenden det blir en avräkning av samma skäl saknas det uppgifter på, men Brottsoffermyndighetens bedömning är att detta sker i ännu fler fall. Med ett skärpt skadeståndsansvar skulle fler avslag eller ett större avdrag kunna komma att bli följden i de fall det inte finns en dom på betalningsskyldighet för föräldrarna, och det inte heller framgår att de saknar betalningsförmåga. Även om de förslag på ändringar i brottsskadelagen som utredningen har lämnat i kapitel 3 – och som innebär att brottsskadeersättning ska kunna betalas ut om det funnits giltig anledning till att talan inte har förts mot gärningspersonens vårdnadshavare (se avsnitt 3.6.4) – bör minska risken för sådana effekter kan det inte bortses från denna aspekt.

Mot den nu beskrivna bakgrunden har utredningen stannat för att inte förorda någon allmän skärpning av vårdnadshavares skadeståndsansvar.³³ Ett ställningstagande som innebär att sådan skärpning ändå bör ske kan förvisso också motiveras, men då – som utredningen ser det – framför allt utifrån mer renodlat rättspolitiska resonemang. Som nämnts ovan ser utredningen det inte som sin uppgift att lägga sådana resonemang till grund för sina förslag.

³³ När det specifikt gäller frågan om huruvida ren förmögenhetsskada bör omfattas av ansvaret, se avsnitt 8.5.2.

8.5.2 På vilka sätt en skärpning lämpligen kan ske

Förslag: Om det bedöms motiverat med en allmän skärpning av principalansvaret, ska det ske genom att det belopp som föräldrarnas ansvar är begränsat till höjs. Beloppsgränsen ska i så fall höjas till en tredjedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse.

Oavsett om det bedöms finnas skäl för en allmän skärpning eller inte, ska principalansvaret för föräldrar i fortsättningen omfatta även ren förmögenhetsskada som barnet har orsakat genom brott.

Skälen för förslagen

Oavsett ställningstagande i sak, ska utredningen lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att skärpa vårdnadshavares skadeståndsansvar. I detta avsnitt övervägs på vilket eller vilka sätt en sådan eventuell skärpning bör ske.

Beloppsgränsen bör höjas till en tredjedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse

Ett uppenbart sätt att skärpa principalansvaret är att höja – eller till och med ta bort – den beloppsgräns som nu gäller. En sådan förändring skulle innebära en tydligare markering av föräldrarnas ansvar för sina barn. Man kan också hävda att det skulle sätta en ytterligare press på dem att göra allt som står i deras makt för att motverka att deras barn orsakar andra personer skada genom brottsliga handlingar.

På grund av att beloppsgränsen är knuten till prisbasbeloppet har den successivt höjts sedan principalansvaret infördes; från 8 480 kronor år 2010 till 11 760 kronor år 2025. Under de senaste åren har emellertid också skadeståndsbeloppen i vissa avseenden blivit betydligt högre, genom att nivåerna för kränkningsersättning mer eller mindre har fördubblats (prop. 2021/22:198 s. 24). Om principalansvaret ska göras strängare, är det rimligt att ansvaret i större utsträckning än nu följer med i utvecklingen av ersättningsnivåerna. I annat fall skulle man kunna säga att det i realiteten knappast blir någon skärpning. Genom en höjning av maxbeloppet kom-

mer en större del av det ekonomiska ansvaret för skador som barnet har orsakat att bäras av föräldrarna, i stället för av t.ex. staten, ett försäkringsbolag eller brottsoffret själv.

Vid bedömningen av hur stor höjningen bör vara är det flera aspekter som kan vägas in. Å ena sidan behöver en skärpning vara av viss dignitet för att innebära en tillräckligt tydlig och mer kraftfull markering av föräldraansvaret. Det kan tala för att beloppsgränsen borde höjas ganska rejält. Å andra sidan får inte principalansvaret medföra att föräldrarna drabbas av en oskäligt stor ekonomisk belastning i de fall en skadeståndsskyldighet slås fast i en dom. För att principalansvaret ska vara förhållandevis begränsat talar dels det förhållandet att föräldrarna inte behöver ha brustit i sin tillsyn för att skadeståndsskyldighet ska föreligga, dels att även ett relativt lågt belopp kan vara betungande för familjer med små ekonomiska marginaler. Maxbeloppet i Sverige är också redan i dag högre än, eller i nivå med, vad det är i Norge och Danmark, där det gäller en fast beloppsbegränsning på 5 000 norska kronor respektive 7 500 danska kronor.³⁴

Utvärderingen som Brå gjorde visade visserligen att en stor del av föräldrarna redan i dag betalar en större del av skadeståndet än vad de själva svarar för. För den gruppen vårdnadshavare skulle inte ett mer långtgående juridiskt skadeståndsansvar innebära någon större skillnad. Samtidigt finns det många föräldrar som har mycket begränsade inkomster och tillgångar. För dem kan även ett ganska litet belopp vara påfrestande att behöva betala. Detta gäller särskilt för dem som inte sedan tidigare har skulder hos Kronofogdemyndigheten och därmed ändå får behålla ett lika stort förbehållsbelopp. I vissa fall kan ett skadeståndskrav mot de föräldrar som inte har något överskott påverka ekonomin i större eller mindre utsträckning för hela familjen med eventuella syskon till det barn som har begått brott. Det finns visserligen möjligheter att under vissa omständigheter jämka skadeståndet om det är oskäligt betungande för den skadeståndsskyldige. Men jämkning är avsett att ske i undantagsfall och reglerna bör inte vara utformade så att förutsättningar för jämkning föreligger mer eller mindre regelmässigt.

Sammantaget talar det sagda för att en eventuell höjning av maxbeloppet bör vara relativt måttlig. För att i högre utsträckning följa

³⁴ För närvarande motsvarar 7 500 danska kronor cirka 11 500 svenska kronor.

utvecklingen av skadeståndsnivåerna för kränkning bör den dock närma sig en fördubbling. Utredningen bedömer inte att det finns anledning att frånga kopplingen till prisbasbeloppet. Om en allmän skärpning av principalansvaret bedöms motiverad, föreslår utredningen mot denna bakgrund att maxbeloppet sätts till en tredjedel av prisbasbeloppet, i stället för en femtedel. År 2025 skulle det innebära 19 600 kronor per skadehändelse, en höjning med 7 840 kronor jämfört med i dag.

Det har enligt utredningen inte kommit fram tillräckliga skäl för att beloppsbegränsningen hellre bör vara knuten till något annat begrepp än det som hittills har gällt, dvs. skadehändelse. Detta är visserligen ett begrepp som endast aktualiseras när en skadeståndstalan riktas mot vårdnadshavare och som i enstaka fall kan ge upphov till komplicerade bedömningsfrågor. Det finns dock inget som tyder på att det har vållat problem av någon större omfattning i rättstillämpningen. Och bedömningssvårigheter skulle kunna uppkomma även med de alternativ som ligger närmast till hands, t.ex. det straffrättsliga gärnings- eller brottsbegreppet. Till detta kommer att de skäl som i förarbetena fördes fram för att inte i stället koppla beloppsbegränsningen till varje enskild skada eller till varje gärning eller brott fortfarande är relevanta, dvs. att detta skulle kunna leda till mycket stora skadeståndsbelopp redan till följd av en enda händelse (prop. 2009/10:142 s. 35). Utredningen föreslår därför inte någon ändring i detta hänseende.

Bör beloppsgränsen gälla för var och en av föräldrarna?

Ett ytterligare sätt att skärpa skadeståndsansvaret skulle kunna vara att göra ansvaret för föräldrarna individuellt. Reglerna är i dag utformade på ett sätt som innebär att om ett barn står under vårdnad av två föräldrar så gäller maxbeloppet för dem gemensamt. Om i stället var och en av föräldrarna skulle vara skyldig att stå för var sitt maxbelopp, skulle de tillsammans svara för dubbelt så mycket. Förutom att det skulle innebära en tydlig skärpning av ansvaret, kan framför allt rättviseskäl tala för en sådan ordning. Det kan hävdas att två vårdnadshavare inte bör drabbas relativt sett lindrigare än en ensam vårdnadshavare, som måste stå för hela kostnaden själv. Och om det är så att en av två vårdnadshavare inte låter sig delges anspråket

och inte inställer sig till huvudförhandlingen, återkallar målsäganden ofta talan mot denne (se avsnitt 8.4.6). Om den närvarande vårdnadshavaren har betalningsförmåga har målsäganden inget att förlora på en sådan åtgärd, men det gemensamma ansvaret kan på det sättet leda till att den frånvarande vårdnadshavaren undgår skadeståndsskyldighet.

När bestämmelserna infördes gjordes emellertid bedömningen att det var mest rimligt att knyta beloppsbegränsningen till skadehändelsen, dvs. till det som ska motverkas, och inte till vårdnadshavarna. Det ansågs vidare att det från den skadelidandes perspektiv annars skulle vara slumpmässigt om ersättning skulle utgå med ett eller två maxbelopp beroende på vårdnadsförhållandena på skadevållarens sida. (Se prop. 2009/10:142 s. 35.)

Trots de rättviseargument som kan anföras mot den gällande ordningen, bedömer utredningen sammantaget att det inte finns tillräckliga skäl att nu utforma ansvaret på ett annat sätt. Framför allt är det från ett brottsofferperspektiv rimligt att beloppet inte är avhängigt om det finns en eller två föräldrar. Och om den ena av två vårdnadshavare inte kan delges anspråket bör det inte leda till att målsäganden hamnar i ett sämre läge. Det kan också tilläggas att även om ett individuellt ansvar skulle medföra att ensamma föräldrar inte drabbades hårdare än de som delar på ansvaret, skulle en sådan utformning inte innebära någon reell lättnad för dem; de skulle fortfarande behöva betala det maxbelopp som gäller.

Även ren förmögenhetsskada som barnet har orsakat genom brott bör omfattas av principalansvaret

Som tidigare har redovisats omfattar föräldrars principalansvar i dag inte alla skadetyper. När principalansvaret infördes uttalades att de vanligaste ungdomsbrotten – t.ex. stölder, personrån och misshandel – typiskt sett orsakar sak- och personsador och att de kan leda till krav på kränkningersättning. Mot den bakgrunden ansågs det klart att skadeståndsansvaret i vart fall måste omfatta dessa skador. (Se prop. 2009/10:142 s. 30.)

År 2022 infördes det en ny form av ideell ersättning, s.k. särskild anhörigersättning. Sådan ersättning ska den betala som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet genom brott orsakar någon annans död (2 kap. 3 a § skadeståndslagen). Som en följd av den nya ersätt-

ningsformen utvidgades, utan särskild motivering, föräldrars principalansvar till att gälla även för särskild anhörigersättning som deras barn förpliktats att betala (prop. 2021/22:198 s. 36 och 57).

Principalansvaret omfattar däremot inte ren förmögenhetsskada. I förarbetena anfördes bl.a. att det bakom detta begrepp döljer sig allehanda ekonomiska skador som kan drabba skadelidande. De brott som normalt leder till rena förmögenhetsskador – ekonomisk brottslighet, brott mot varumärkes- och upphovsrättslagstiftningen etc. – hade, sades det, rimligen i normalfallet inte något starkare samband med den vanliga ungdomskriminaliteten och risken för en fortsatt kriminell karriär. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till den försiktighet som var påkallad vid införandet av en helt ny ansvarsgrund, bedömdes det alltså inte finnas tillräckliga skäl att låta principalansvaret för föräldrarna omfatta ren förmögenhetsskada. (Se prop. 2009/10:142 s. 30.)

Enligt utredningens mening bör det emellertid inte längre göras någon skillnad mellan ren förmögenhetsskada och de andra skadetyperna. Ren förmögenhetsskada drabbar ofta brottsoffer som utsatts för exempelvis bedrägerier. Bedrägerier och efterföljande penningtvättsbrott är brottstyper som har blivit vanligare bland barn och unga gärningspersoner under det senaste decenniet. Enligt studier finns det indikationer på att storskalig bedrägeribrottslighet har blivit en viktig del av de kriminella nätverkens verksamhet och att barn och ungdomar involveras i delar av den. Ofta är det telefonbedrägerier, s.k. vishing, som utförs. Som ett led i brottsligheten förekommer det exempelvis att unga används och utnyttjas som s.k. målvakter för penningtvättsbrott. Det kan gå till på det sättet att den unge lockas, luras eller tvingas att ta emot pengar som härrör från brott eller brottslig verksamhet på sitt bankkonto via Swish eller en banköverföring, och sedan uppmanas att ta ut pengarna eller föra dem vidare.³⁵ Även om kriminalstatistiken inte ger en helt rättvisande bild av hur omfattande den faktiska brottsligheten är, kan det ändå noteras att det år 2022 var 776 personer i åldern 15–17 år som misstänktes för bedrägeri. Motsvarande siffra för år 2012 var 363 personer.³⁶ Det tyder på en markant ökning under den angivna tioårsperioden.

³⁵ Brå (2023). *Bedrägerier mot privatpersoner. De förebyggande åtgärdernas träffsäkerhet* (Rapport 2023:11), s. 26.

³⁶ Brå (2023). *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde* (Rapport 2023:13), s. 53 f.

De argument som har anförts för föräldrars principalansvar för andra brottsskadestånd gör sig – enligt utredningens mening – i lika hög grad gällande för skadestånd som avser ren förmögenhetsskada på grund av brott. Principalansvaret bör därför omfatta även denna skadetyper. En sådan mer enhetlig reglering kan i vissa fall också underlätta domstolarnas hantering, eftersom ställning då inte behöver tas i eventuella gränsdragningsfrågor mellan sakskada och ren förmögenhetsskada när föräldrars principalansvar aktualiseras.

Skälen för en sådan förändring som nu har förordats gör sig enligt utredningen gällande oavsett vilket övergripande ställningstagande som görs i frågan om principalansvaret bör utökas eller inte. Även om det inte bedöms finnas skäl för en sådan allmän skärpning bör bestämmelserna således ändras på så sätt att ren förmögenhetsskada i fortsättningen likställs med andra skadetyper.

8.5.3 Möjligheterna till jämkning

Bedömning: Bestämmelserna om jämkning bör inte ändras.

Skälen för bedömningen

Den särskilda jämningsbestämmelsen

I samband med en ändring som innebär att vårdnadshavare ska betala en större del av skadeståndet är det – enligt utredningens direktiv – lämpligt att se över och överväga förändringar av den särskilda jämningsregeln i 3 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen. Utredningen uppfattar att sådana eventuella förändringar kan gå i endera riktningen, dvs. att det kan finnas skäl såväl att begränsa som att utöka möjligheterna till jämkning. Ännu mer begränsade eller helt slopade möjligheter till jämkning skulle kunna vara ett sätt att ytterligare skärpa principalansvaret. Utökade möjligheter till jämkning skulle å andra sidan kunna anses vara motiverat t.ex. för att balansera upp ett sådant strängare ansvar som det har lämnats förslag på i föregående avsnitt.

Som tidigare har redovisats kan ett skadestånd grundat på principalansvaret i dag sättas ned om det är uppenbart oskäligt att föräldern ska betala skadeståndet, antingen med hänsyn till förälderns

förhållande till barnet eller de särskilda åtgärder föräldern har vidtagit för att förhindra att barnet begår brott. En jämkning enligt 3 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen kan däremot inte grunda sig på en bedömning av vårdnadshavarens ekonomiska förhållanden. En nedsättning av skadeståndet utifrån sådana hänsyn kan i stället göras med stöd av den allmänna jämningsbestämmelsen i 6 kap. 2 § skadeståndslagen.

Jämningsbestämmelsen i 3 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen ska enligt förarbetena tillämpas restriktivt. Detta kommer till uttryck i lagtexten genom att det där anges att oskäligheten ska vara uppenbar. Att utrymmet för jämkning är litet avspeglas också i rättspraxis. Det är således ovanligt att jämkning sker. När skäl för jämkning finns är det i de allra flesta fallen på grund av att den unge begått brottet medan han eller hon varit omhändertagen med stöd av socialrättslig lagstiftning och placerad utanför hemmet så att föräldrarna inte har stått för den faktiska omsorgen. Jämkning med hänvisning till att föräldrarna har vidtagit särskilda åtgärder för att förhindra att barnet begår brott förekommer ännu mer sällan och förutsätter att vårdnadshavaren har gjort mycket långtgående ansträngningar i detta syfte, men ändå inte lyckats.

Enligt utredningens mening skulle det kunna framstå som orimligt om ersättningen inte gick att jämka, när förhållandena är sådana som avses i 3 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen. I enstaka fall kan jämningsregeln visserligen leda till att det måste göras inte helt okomplicerade bedömningar i domstolen, men den restriktiva tillämpningen gör att processekonomiska skäl inte med någon särskild styrka talar för att regelns räckvidd bör begränsas, exempelvis genom att möjligheten till jämkning i det s.k. åtgärdsfallet tas bort. Jämningsmöjligheterna bör därför inte avskaffas eller inskränkas.

För att uppnå den handlingsdirigerande effekt som eftersträvas med principalansvaret behöver jämningsregeln även i fortsättningen tillämpas med betydande återhållsamhet. Exempelvis bör det inte komma i fråga att sätta ned skadeståndsskyldigheten när föräldern inte ens har gjort allt vad som krävs av honom eller henne inom ramen för tillsynsansvaret enligt 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken. Att öppna upp för en mer generös tillämpning skulle stå i strid med det brottsförebyggande syftet med regleringen. Det finns dessutom en risk för att jämningsfrågan i sådana fall skulle komma att ta större utrymme på huvudförhandlingarna,

ställa högre krav på rättens materiella processledning gentemot vårdnadshavarna och ta fokus från huvudfrågorna i målet som handlar om den unges ansvar. Den höjning av maxbeloppet per skadehändelse som utredningen har lämnat förslag på motiverar inte i sig någon förändring av förutsättningarna för jämkning enligt 3 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen. Inte heller förslaget om att utvidga ansvaret till att omfatta även ren förmögenhetsskada ger skäl för större möjligheter att sätta ned skadeståndet. Tillämpningen av bestämmelsen är i dag inte heller så sträng att det, oavsett de föreslagna skärpningarna, finns anledning att mjuka upp jämningsförutsättningarna.

Den allmänna jämningsbestämmelsen

Eftersom de skärpningar som har föreslagits framför allt handlar om att föräldrarna ska få stå för ett högre belopp, kan frågan ställas om ekonomiska förhållanden i något större utsträckning bör kunna föranleda jämkning, i vart fall när det är fråga om flera skadehändelser. Redan när principalansvaret infördes konstaterades att vårdnadshavare – trots beloppsbegränsningen – kunde komma att drabbas av höga skadeståndskrav till följd av att barnet begått många brott. Man gjorde dock bedömningen att den allmänna jämningsregeln i 6 kap. 2 § skadeståndslagen kunde fungera som en säkerhetsventil mot alltför betungande betalningsskyldigheter. Om det exempelvis var fråga om en vårdnadshavare som under en kortare tid ställdes inför omfattande skadeståndskrav på grund av att barnet begått en serie brott borde det, enligt förarbetena, i många fall finnas utrymme för jämkning. Vidare uttalades att om en vårdnadshavare hade mycket låga inkomster borde jämkning kunna ske även när skadeståndskravet inte var omfattande. (Se prop. 2009/10:142 s. 36 f.) Den allmänna jämningsregeln bör således kunna användas för att undvika att en vårdnadshavare drabbas alltför hårt av stora skadeståndskrav. Bland de övriga omständigheter som kan beaktas vid dess tillämpning hör graden av den skadeståndsskyldiges skuld (prop. 1975:12 s. 177). Det förhållandet att vårdnadshavaren inte själv har varit vårdslös, utan svarar för annans vållande, skulle därför också i viss mån kunna motivera en något mindre restriktiv tillämpning av den allmänna jämningsregeln. Mot denna bakgrund

bedömer utredningen att det inte finns ett behov av att föreslå någon ändring för att förhindra oskäligen resultat av principalansvaret, t.ex. för ensamstående föräldrar med svag ekonomi. Ett utrymme för att undvika detta i sådana särskilda fall finns redan. Med ett höjt maxbelopp kan det tänkas att en tillämpning av jämningsregeln – såsom den ser ut redan i dag – aktualiseras i flera fall än tidigare men det är i så fall något som får tas om hand i rättstillämpningen och inget som kräver några lagändringar.

Som tidigare har sagts måste generellt också gälla att jämkning fortfarande är något som ska tillgripas i undantagsfall. Förutom att brottsofferperspektivet och processekonomiska hänsyn talar mot en mer långtgående jämningsmöjlighet, skulle en sådan också kunna leda till osäkerhet om rättsläget och därmed också tillämpningsproblem.

8.5.4 Processuella frågor

Förslag: Tillgänglighetsdelgivning ska få användas för att delge vårdnadshavare stämning och andra handlingar i brottmål där skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen kan komma att framställas.

Vårdnadshavare ska underrättas om och, om möjligt, ange sin inställning till skadeståndsanspråk mot dem som framställs under förundersökningen.

Prövningstillstånd ska inte krävas i hovrätten för skadeståndsanspråk mot vårdnadshavarna, om ett sådant krav inte gäller för motsvarande anspråk mot den unge.

Bedömning: De processuella bestämmelser som i övrigt gäller för hantering av skadeståndsanspråk mot vårdnadshavare bör inte ändras.

Skälen för förslagen och bedömningen

Handläggningsproblem som dagens ordning medför

I utredningens uppdrag ingår att i möjligaste mån försöka göra reglerna om hur skadeståndsanspråk mot vårdnadshavare handläggs mer ändamålsenliga, effektiva och lättillämpade.

Som tidigare har redovisats har utredningen hämtat in upplysningar och synpunkter från tingsrätter för att få en bild av vilka problem som den nuvarande regleringen eventuellt medför i den praktiska hanteringen. I den utvärdering som Brå gjorde 2017 ansågs det största problemet vara att skadeståndsyrkandena framställdes sent och att det var svårt att få vårdnadshavarna delgivna i sådan tid före huvudförhandlingen att de fick skäligt rådrum att ta ställning till kravet och förbereda sig. Enligt svaren på de förfrågningar som utredningen har gjort är det fortfarande sent inkomna enskilda anspråk och delgivning med kort varsel som medför praktiska svårigheter hos domstolarna. Hur omfattande dessa problem anses vara varierar dock. (Se avsnitt 8.4.6 under rubriken *Inhämtade synpunkter*.)

Skadeståndsanspråken bör även fortsättningsvis hanteras i brottmålet mot den unge

Trots att det innebär vissa administrativa utmaningar att skadeståndsanspråk mot vårdnadshavarna handläggs i brottmålet mot den unge, finns det övervägande fördelar med denna ordning. Inte minst från ett brottsofferperspektiv är en sådan hantering enklast och effektivast, särskilt eftersom målsäganden då i allmänhet företräds av åklagaren eller ett målsägandebiträde. Alternativet är att målsäganden, som ofta är ung person, på egen hand måste väcka en särskild talan i domstol. Utredningen om rättsliga biträden och rättegångskostnader (Ju 2024:06) ser för närvarande över om målsägandens processuella rättigheter vid talan om enskilda anspråk bör stärkas. Men i vart fall med dagens regler har en gemensam handläggning av skadeståndstalan i brottmålet tydliga fördelar. En sådan hantering håller också nere rättegångskostnaderna för båda parterna och har processekonomiska och statsfinansiella fördelar. Utredningen föreslår därför inte någon ändring som innebär att skadeståndsanspråk

mot föräldrarna ska prövas i ett separat förfarande skilt från brottmålet.

Tidsfristerna och skyndsambetskraven bör inte ändras

Problemen med att hinna delge vårdnadshavarna stämning och kallelse till huvudförhandling har sin grund i dels att skadeståndsyrkandena framställs sent, dels att tidsfristerna i de aktuella ungdomsmålen är korta. Huvudförhandling ska som huvudregel påbörjas senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes.

Att föreslå författningsändringar som tar sikte på något av dessa förhållanden ser utredningen svårigheter med. Det skulle möjligen kunna övervägas om det borde gälla en tidsgräns inom vilken enskilda anspråk senast ska framställas för att de ska få prövas i brottmålet, eller om fristen för att påbörja huvudförhandling i ungdomsmål under vissa omständigheter borde vara längre. Utredningen bedömer dock att detta är frågor som i så fall skulle behöva ses över från ett mycket bredare perspektiv än vad det ryms inom detta uppdrag att göra. Eventuella förändringar i de nämnda avseendena skulle rimligen behöva omfatta inte endast situationer då enskilda anspråk framställs mot vårdnadshavare, utan enskilda anspråk och frister i ungdomsmål generellt.

Det kan ändå sägas att en tidsgräns för att framställa enskilda anspråk skulle kunna drabba målsäganden på ett negativt sätt, eftersom han eller hon skulle riskera att inte kunna få sin talan prövad i brottmålsrättegången. Och en handläggning av skadeståndsfrågan i ett separat tvistemål är, som tidigare har nämnts, allmänt sett inte till fördel vare sig för parterna eller från ett processekonomiskt perspektiv. En tidsgräns av det angivna slaget skulle visserligen kunna sätta en tydlig press på den som företräder målsäganden att ge in anspråket i god tid före huvudförhandlingen. Redan i dag kan det dock vara relativt kort tid som står till hans eller hennes förfogande, särskilt om målet sätts ut till huvudförhandling i nära anslutning till att åtalet har väckts. Givetvis är det emellertid viktigt att det finns en medvetenhet hos biträdena om vikten av att skadeståndsanspråken ges in så tidigt som möjligt.

När det gäller fristen för att påbörja huvudförhandling i ungdomsmål kan det sägas att det generellt sett finns ett särskilt starkt

intresse av att lagföringen av unga lagöverträdare sker snabbt (se t.ex. prop. 2013/14:170 s. 29). Det anses viktigt att samhället reagerar tidigt och tydligt mot barn som riskerar att hamna på en kriminell bana; det signalerar också att brottsligheten tas på allvar och att den får konsekvenser. De problem som hanteringen av enskilda anspråk mot vårdnadshavare kan ge upphov till är mot den bakgrunden inte ensamt ett tillräckligt skäl för att föreslå en förändring av de skyndsamhetskrav som nu gäller i domstol.

Delgivning

När det gäller delgivningsproblematiken finns det anledning att inledningsvis erinra om de förslag på ändringar i brottsskadelagen (2014:322) som utredningen har lämnat i kapitel 3. Dessa förslag kan väntas få viss betydelse i detta hänseende. Förslagen innebär bl.a. att det, för att brottsskadeersättning ska kunna ges, som huvudregel ska krävas att skadestandsfrågan har prövats i domstol men att detta krav inte ska gälla i de fall då det finns giltig anledning till att målsäganden har avstått från en sådan prövning. En giltig anledning för att avstå från en prövning av vårdnadshavarnas principalansvar kan, enligt vad utredningen föreslår, vara att vårdnadshavarna inte har kunnat delges det framställda skadestandsanspråket i brottmålet (se avsnitt 3.6.4). Med en sådan ordning kan de praktiska konsekvenserna av delgivningsproblemen förväntas bli mindre – i vart fall ur ett målsägandeperspektiv – än vad de är i dag.

Men även med denna förändring finns det skäl att överväga om delgivningsbestämmelserna borde ändras på något sätt för att förbättra förutsättningarna för en effektivare delgivning i mål där vårdnadshavares principalansvar aktualiseras. Det framstår emellertid som mindre lämpligt att införa en särreglering t.ex. i form av en ny eller särskilt anpassad delgivningsform för just de målen. Där emot finns det skäl att närmare överväga det förslag som har förts fram till utredningen om att utvidga tillämpningsområdet för tillgänglighetsdelgivning.

Tillgänglighetsdelgivning introducerades 2018 som en del i en försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål, men gäller sedan 2023 som en permanent delgivningsform (prop. 2017/18:67 s. 6 f. och prop. 2021/22:279 s. 38 f.). Tillgänglighetsdelgivning får

användas i tre olika fall; dels för att delge den misstänkte en under rättelse om slutförd förundersökning, dels för att delge den tilltalade stämning och andra handlingar i ett brottmål, och dels för att delge den dömda handlingar i ett mål om undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn (33 kap. 6 b § rättegångsbalken). Tillgänglighetsdelgivning sker genom att den aktuella handlingen hålls tillgänglig hos en myndighet, antingen omedelbart eller från och med en i förväg bestämd tidpunkt. Mottagaren ska dessförinnan – vid ett personligt sammanträffande eller genom ljud- och bildöverföring – ha delgetts information om att tillgänglighetsdelgivning kan komma att användas samt information om från vilken tidpunkt och på vilken plats handlingen kommer att hållas tillgänglig. Mottagaren anses delgiven när handlingen har gjorts tillgänglig vid den tidpunkt och på den plats som delgivningsmottagaren har delgetts information om eller, vid omedelbar tillgänglighetsdelgivning, den tredje arbetsdagen efter det att delgivningsmottagaren har delgetts information om att tillgänglighetsdelgivning kan komma att användas. (Se 52–54 §§ delgivningslagen.) Som en serviceåtgärd ska den handling som hålls tillgänglig senast samma dag också sändas till delgivningsmottagaren, om det är möjligt och inte bedöms obehövligt. Handlingen ska då om möjligt sändas på elektronisk väg eller annars med post. (Se 20 c § delgivningsförfordningen [2011:154].) Tillgänglighetsdelgivning får inte användas om det är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, exempelvis om mottagaren på grund av språkförbistring eller andra skäl inte kan förväntas ta till sig innebörden av den information som lämnas om delgivningssättet (prop. 2021/22:279 s. 98).

Frågan är alltså om denna delgivningsform borde kunna användas för att delge vårdnadshavarna t.ex. stämning och kallelse till huvudförhandlingen. När en person under 18 år är skäligen misstänkt för brott ska vårdnadshavarna som huvudregel kallas till det förhör som då ska hållas med den unge (5 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). I anslutning till detta förhör kan förhørsledaren ta upp frågan om eventuella enskilda anspråk som kan komma att framställas mot den unge och mot vårdnadshavarna (prop. 2009/10:142 s. 49). I samband med förhöret skulle det också kunna vara lämpligt att – när detta är möjligt – delge vårdnadshavarna information om att tillgänglighetsdelgivning kan komma att användas. Något som kan begränsa möjligheten till sådan delgivning är

visserligen att det i detta läge ofta är oklart från och med vilken tidpunkt som ett enskilt anspråk kan komma att framställas, särskilt om målsäganden företräds av ett målsägandebiträde. I sådana fall kan det alltså förväntas vara problematiskt att förutse och lämna korrekt information om den kommande delgivningstidpunkten i tingsrätten. Men det kan finnas situationer när åklagaren företräder målsäganden och det på förhand går att bedöma när åtal kommer att väckas och därmed också när ett enskilt anspråk som utgångspunkt kommer att ges in. Även om dessa förutsättningar i praktiken kan antas vara uppfyllda i förhållandevis få fall, finns det enligt utredningen anledning att föreslå att tillämpningsområdet för tillgänglighetsdelgivning utvidgas så att delgivningssättet ska få användas även för att delge vårdnadshavare stämning och andra handlingar i brottmål i vilka skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen kan komma att framställas. När ett sådant delgivningssätt kan användas skulle vårdnadshavarna därmed också i ett tidigt skede bli mer uppmärksammade på och medvetna om att det kan bli aktuellt med skadeståndskrav mot dem.

Vårdnadshavarnas roll vid huvudförhandlingen och tidig information till dem

Ett förhållande av annat slag som har uppmärksammats är att vårdnadshavarnas roll vid huvudförhandlingen kan upplevas otydlig. Det kan handla om att det är oklart vad som förväntas av dem och vem som ska avge deras inställning. I vissa fall åtar sig den unges offentlige försvarare att agera ombud för dem, men i andra fall inte. Ibland kan det uppstå intressekonflikter, om försvararen ska företräda såväl barnet som vårdnadshavarna. Det är givetvis viktigt att vårdnadshavarna då på annat sätt ges nödvändiga upplysningar så att de kan ta tillvara sin rätt. Detta bör och brukar dock kunna hanteras genom domstolens processledning.

Som tidigare har nämnts kan förhørsledaren i anslutning till ett förhör med den unge, vilket vårdnadshavarna närvarar vid, ta upp frågan om enskilda anspråk som kan komma att framställas mot dem. Den föreslagna möjligheten till tillgänglighetsdelgivning kan förväntas leda till att informationen till dem i förekommande fall blir tydligare. Sådan tidig information bör kunna bidra till en större insikt om reglernas innebörd och ge bättre förutsättningar till för-

beredelser för vårdnadshavarna. Det finns ändå skäl att i samma syfte lämna ännu ett förslag. När det under förundersökningen kommer in ett enskilt anspråk grundat på principalansvaret finns det inte något formellt krav på att detta ska delges eller på annat sätt meddelas vårdnadshavarna. Vanligen underrättas de ändå om skadeståndskravet och ges tillfälle att lämna sin inställning till det.³⁷ Detta framstår som en lämplig rutin. För att inskräpa vikten av den föreslår utredningen att den författningsregleras. Utredningen föreslår således ett tillägg i 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) som innebär att vårdnadshavares yttrande över skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen ska antecknas i förundersökningsprotokollet, om det är möjligt.

Slopas krav på prövningstillstånd i hovrätten

Ytterligare en sak – som bl.a. EMR-utredningen ansåg borde ses över – är kravet på prövningstillstånd för att vårdnadshavarnas skadeståndsansvar ska tas upp i hovrätten. Detta gäller även när något prövningstillstånd inte behövs för det enskilda anspråket mot den unge, dvs. när tingsrättens dom har överklagats och ska prövas även i skuldfrågan (49 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken).

Den nuvarande ordningen ligger visserligen i linje med lagens huvudregel om att prövningstillstånd krävs (49 kap. 12 § rättegångsbalken). När ett enskilt anspråk mot den unge ska tas upp, är det dock rimligt att även ett sammanhängande överklagat skadeståndskrav mot vårdnadshavarna prövas. I praktiken meddelas det också regelmässigt prövningstillstånd i sådana situationer. Om kravet på prövningstillstånd slopades, skulle det därför underlätta hanteringen och innebära vissa effektivitetsvinster. Detta gäller även om prövningstillstånd i hovrätten i dessa fall oftast kan beviljas av en ensam domare under beredningen (2 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken). För den målsägande eller vårdnadshavare som har överklagat skulle en sådan ordning också innebära en förenkling. Utredningen föreslår därför att kravet på prövningstillstånd för

³⁷ Åklagarmyndigheten (2021). *Vårdnadshavares skadeståndsskyldighet – 3 kap. 5 § skadeståndslagen*, Rättslig vägledning 2021:7, s. 12.

vårdnadshavarnas skadeståndsansvar tas bort, i de fall ett sådant krav inte gäller för motsvarande anspråk mot den unge.

Ett annorlunda konstruerat principalansvar

Avslutningsvis kan det konstateras att flera av de nackdelar med den gällande ordningen som har berörts i det föregående skulle kunna undvikas om vårdnadshavarnas skadeståndsansvar knöts ännu mera direkt till den unges eget ansvar. Det skulle kunna handla om att ansvaret konstruerades som en integrerad del av vårdnadens materiella innehåll snarare än, som i dag, en särskild skadeståndsrättslig regel. Vårdnadshavarna skulle då generellt och automatiskt svara för den unges förpliktelser att utge skadestånd på grund av brott – upp till den nivå som bestäms i lagstiftningen – och någon särskild prövning av principalansvaret i det enskilda fallet skulle, i vart fall som utgångspunkt, inte behöva ske. Med en sådan ordning skulle vårdnadshavarnas skadeståndsansvar också automatiskt upphöra om den unges ansvar bortfaller, t.ex. efter ett överklagande.

En lösning av det beskrivna slaget skulle emellertid innebära ett ännu mer renodlat strikt ansvar än det som gäller i dag och skulle till sin konstruktion vara främmande i det svenska systemet. Vidare skulle den innebära att vårdnadshavarna blev bundna av den unges processuella dispositioner, vilket skulle kunna inge betänkligheter utifrån allmänna processrättsliga principer och i förhållande till kravet på en rättvis rättegång. Till detta kommer att den skulle vara svår att förena med jämningsmekanismen i det nuvarande systemet.

Under alla förhållanden skulle en förändring av detta slag innebära en mer grundläggande förändring av principalansvarets karaktär och konstruktion än vad som ligger inom ramen för denna utrednings uppdrag att överväga. Som tidigare har konstaterats ligger det inte i utredningens uppdrag att i grunden reformera det nuvarande systemet, eller att avskaffa det och ersätta det med något annat. Utredningen lämnar därför inte några förslag av den innebörden.

9 Frihetsberövandeersättning

9.1 Bakgrund och problembeskrivning i korthet

Den som exempelvis har varit häktad på grund av brottsmisstankar men sedan inte döms för brottet, har som huvudregel rätt till ersättning från staten. Detsamma gäller bl.a. den som har avtjänat ett fängelsestraff men därefter frikänns från ansvar efter resning. Rätten till ersättning regleras i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen). Anspråk på s.k. frihetsberövandeersättning handläggs av Justitiekanslern, men talan kan också föras i allmän domstol.

Statens ansvar enligt lagen är i huvudsak strikt, dvs. det gäller även om beslutet om frihetsberövande i sig har varit riktigt. Under vissa omständigheter kan ersättningen dock falla bort eller sättas ned. Så är fallet bl.a. om den enskildes eget beteende har föranlett frihetsberövandet, eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning betalas. Ersättningen får dock aldrig jämkas endast på den grunden att en misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Rätten till ersättning omfattar utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande. Storleken på lidandeersättningen ska enligt förarbetena bestämmas utifrån en objektiv och skönsmässig bedömning. För att åstadkomma en enhetlig praxis har Justitiekanslern vid sin prövning utvecklat riktlinjer för ersättningens bestämmande. Dessa utgår från frihetsberövandets längd, men även faktorer som frihetsberövandets art och det misstänkta brottets karaktär vägs in.

I utredningens direktiv konstateras att brottsligheten i Sverige har förändrats i flera avseenden sedan frihetsberövandelagen infördes. Detta kan motivera en översyn. En tillämpning av lagen leder ibland till resultat som kan uppfattas som otillfredsställande utifrån

grunderna för rätten till frihetsberövandeersättning. Det förekommer t.ex. att en frihetsberövad person frikänns, samtidigt som det är klarlagt att han eller hon har gjort sig skyldig till handlingar som i sig är straffbara och hade kunnat motivera frihetsberövandet. I vissa situationer är, enligt direktiven, skälen för rätten till frihetsberövandeersättning inte lika starka som annars. Enligt direktiven finns det också andra fall där det kan finnas invändningar mot ersättningen eller dess storlek. Bland annat ledde ett uppmärksammat beslut av Justitiekanslern under 2021 till kritik från flera håll. I detta beslut tillerkändes en man ersättning för lidande med 840 000 kronor på grund av att han efter resning hade fått sitt fängelsestraff förkortat med 14 månader. Enligt direktiven kan även andra fall som uppfattas som problematiska tänkas uppstå i den praktiska tillämpningen. Det kan också finnas fall där problemet snarare är det omvända, dvs. att det saknas förutsättningar att bevilja ersättning, trots att en rätt till ersättning framstår som motiverad.

För att bevara legitimiteten i regelverket är det nödvändigt att ersättning beviljas i de fall det är befogat och att beviljade belopp då är skäliga. Enligt direktiven är det motiverat med en översyn av regelverket för att åstadkomma en mer rimlig ordning för ersättning till frihetsberövade.

9.2 Utredningens uppdrag

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

9.3 Allmänt om rätten till ersättning på grund av frihetsberövanden

9.3.1 Skyddet mot frihetsberövanden

Rätten till personlig frihet är en mänsklig rättighet som garanteras i såväl grundlagen som internationella konventioner.

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en skyddad mot frihetsberövanden från det allmänna. Detta skydd får dock begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig på ett sätt som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Skyddet mot frihetsberövanden har på flera sätt begränsats i lag, bl.a. genom bestämmelserna om anhållande, häktning och fängelsestraff.

Också i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) skyddas rätten till personlig frihet. Enligt artikel 5 måste varje frihetsberövande ha stöd i lag och falla inom någon av de kategorier som räknas upp i artikeln. Bland kategorierna finns bl.a. det fallet att någon är lagligen berövad friheten efter en fällande dom av en behörig domstol, och att någon lagligen är berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott. Den som har berövats friheten ska enligt artikel 5 också tillförsäkras vissa rättssäkerhetsgarantier. Till dessa hör en rätt till skadestånd, om frihetsberövandet har skett i strid med konventionen.

Europakonventionen föreskriver i fråga om ersättning också att den som har dömts för brott ska gottgöras i enlighet med den berörda statens lag eller praxis, om domen senare upphävs på grund av en ny eller nyuppdagad omständighet som styrkt att domen var felaktig. Detta gäller dock inte om det visas att det helt eller delvis berott på den frihetsberövade själv att den tidigare inte kända omständigheten inte blivit uppdagad i tid. (Se artikel 3 i sjunde tilläggsprotokollet.)

I Europakonventionen kommer också oskuldspresumtionen till uttryck (artikel 6.2). Den är en grundläggande rättsstatsprincip som innebär att var och en som har blivit anklagad för brott har rätt att betraktas som oskyldig så länge det inte finns en fällande

dom mot honom eller henne. I oskuldspresumtionen ligger också att en tilltalad ska betraktas som oskyldig efter en friande dom (se bl.a. NJA 2012 s. 940). I svensk rätt har det därmed ansetts, som utgångspunkt, följa en rätt till ersättning för den som har frihetsberövats men senare frikänts (prop. 1997/98:105 s. 25 f.).

Europakonventionen tillförsäkrar således rätt till ersättning för den som har frihetsberövats i strid med konventionen (artikel 5) och – under vissa begränsade förutsättningar – för den som felaktigt har dömts och avtjänat ett straff (artikel 3 i sjunde tilläggsprotokollet). Däremot garanterar Europakonventionen inte någon kompensation för den som har varit lagligen och konventionsenligt frihetsberövad men senare frikänts. Det är emellertid oförenligt med oskuldspresumtionen att i ett sådant fall vägra eventuell ersättning med hänvisning till att den frikände ändå är, eller misstänks vara, skyldig till brott.¹ Med denna begränsning uppställer oskuldspresumtionen alltså inget hinder att vägra ersättning med hänvisning till att de brottsmisstankar som förelåg vid tidpunkten för frihetsberövandet var rimliga givet omständigheterna.²

9.3.2 Möjlighet till ersättning enligt två olika regelverk

Enligt svensk rätt lämnas alltså ersättning från staten för ett frihetsberövande, som i efterhand visat sig inte borde ha skett, i första hand enligt frihetsberövelagen. Det är bestämmelserna i den lagen som utredningen har att se över och som behandlas närmare i avsnitt 9.4. Det ska dock nämnas att ersättning under vissa förutsättningar också kan ges med stöd av skadeståndslagen (1972:207), som gäller parallellt.

Rätt till ersättning enligt skadeståndslagen med anledning av ett frihetsberövande förutsätter att det antingen har förekommit fel eller försummelse vid myndighetsutövning, eller att det har skett en överträdelse av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen eller enligt Europakonventionen. Ersättningen kan i dessa fall omfatta personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada, kränkning och särskild anhörigersättning. Vid en överträd-

¹ Se bl.a. Karol Nowak. *Oskyldighetspresumtionen*, Stockholm 2003, s. 270 f. och Hans Danelius m.fl. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (2023, Version 6, JUNO), s. 392 f.

² Jfr Europadomstolens avgöranden Lorenzetti mot Italien den 10 april 2012 och Hibbert mot Nederländerna den 26 januari 1999.

else av 2 kap. regeringsformen eller av Europakonventionen kan ersättning också betalas för annan ideell skada. (Se 3 kap. 2 och 4 §§ skadeståndslagen.) Rätt till ersättning i de nämnda fallen förutsätter alltså att beslutet om frihetsberövande har varit felaktigt. Det kan exempelvis handla om ett beslut om häktning som saknat lagstöd, t.ex. därför att misstanken avsett ett brott som inte är häktningsgrundande.

9.4 Ersättning enligt frihetsberövelagen

9.4.1 Kort historik

De första reglerna om ersättning i anledning av frihetsberövanden infördes i lag år 1886. Denna lag ersattes senare av lagen (1945:118) om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m.fl., vilken i sin tur ersattes av lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Flertalet av bestämmelserna i 1974 års lag fördes över till den nu gällande frihetsberövelagen, som trädde i kraft den 1 januari 1999. Samtidigt gjordes det dock vissa ändringar av reglerna om jämkning, genom att det infördes en uttrycklig möjlighet att vägra eller sätta ned ersättningen om den skadelidandes eget beteende föranlett beslutet om frihetsinskränkning (se avsnitt 9.4.4). En ny bestämmelse om rätt till kompensation infördes också för skador orsakade av att Polismyndigheten eller vissa andra myndigheter använt lagligt våld mot person eller egendom.

9.4.2 Något om handläggningen hos Justitiekanslern

Justitiekanslern prövar ersättningsanspråk enligt såväl frihetsberövelagen som skadeståndslagen inom ramen för statens frivilliga skadereglering. Justitiekanslerns beslut får inte överklagas, men den enskilde har rätt att också väcka talan mot staten vid allmän domstol. Staten företräds i sådana fall av Justitiekanslern. (Se 3, 6 och 15 §§ förordningen [1995:1301] om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.)

Justitiekanslern avgör årligen cirka 2 500 ärenden om ersättning enligt frihetsberövelagen. Ärendena bereds av fyra yngre jurister. När en ansökan om ersättning har kommit in, begärs det in ett

yttrande från den åklagarkammare som brottmålsärendet har handlagts vid. Finns det en lagakraftvunnen fällande dom hämtas den alltid in. Om sökanden har blivit frikänd, hämtas den frikännande domen in när ersättningsanspråket överstiger ett visst belopp (för närvarande 20 000 kronor) eller när åklagaren motsätter sig ersättningsyrkandet. Beslut i ersättningsfrågan fattas av en byråchef eller av justitiekanslern (chefen för myndigheten). I de enklaste fallen beslutar dock en föredragande. I normalfallet är handläggningstiden cirka fyra månader. År 2023 betalades det ut totalt cirka 100 miljoner kronor i ersättning enligt frihetsberövandelagen.

9.4.3 Allmänna förutsättningar för ersättning

Frihetsberövandelagen reglerar rätten till ersättning från staten för skador som orsakas av frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (1 §). Med ”frihetsberövanden” avses ingrepp som innebär att någon genom inspärning eller övervakning är faktiskt hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller ett annat relativt starkt begränsat område. I ”andra tvångsåtgärder” innefattas bl.a. frihetsinskränkningar som innebär mindre ingrepp i rörelsefriheten, såsom reseförbud och anmälningsskyldighet, men också visst lagligt myndighetsvåld. (Se prop. 1997/98:105 s. 12.)

De allmänna förutsättningarna för ersättning för frihetsinskränkningar enligt frihetsberövandelagen framgår av 2–5 §§ och utvecklas nedan.

Ersättning på grund av straffprocessuella frihetsinskränkningar

Den som har varit häktad på grund av misstanke om brott har rätt till ersättning i de fall som anges i 2 §.

En sådan rätt finns för det första, om det meddelas en frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks (punkt 1). Anledningen till den frikännande domen, avvisnings- eller avskrivningsbeslutet eller beslutet att lägga ned förundersökningen saknar betydelse (prop. 1997/98:105 s. 48).

Vidare finns det rätt till ersättning i vissa fall, trots att den som varit häktad har dömts för del av den brottslighet som frihetsberö-

vandet avsåg (punkterna 2 och 3) och i vissa andra särskilda fall (punkterna 4 och 5).

Rätt till ersättning finns således, om det för en del av brottsligheten meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller om förundersökningen avslutas utan att åtal väcks, och det är uppenbart att häktningen inte skulle ha beslutats endast för den övriga brottsligheten (punkt 2). Regeln kan bli tillämplig om en person har varit häktad som på sannolika skäl misstänkt för dels ett allvarligt brott, dels ett lindrigt brott, och han eller hon sedan fälls till ansvar endast för det lindriga brottet. I ett sådant fall kan det nämligen vara uppenbart att enbart misstankarna avseende det lindriga brottet inte skulle ha medfört häktning. Vid prövningen av ersättningsfrågan måste det alltså göras en bedömning av hur den domstol som beslutade om häktning skulle ha ställt sig, om den brottslighet som senare fallit bort över huvud taget inte hade varit med i bilden när beslutet fattades. (Se prop. 1979/80:121 s. 7 f. och prop. 1997/98:105 s. 48 f.)

Ersättning kan vidare lämnas om något brott i domen hänförs till en mildare straffbestämmelse och det är uppenbart att det inte skulle ha beslutats om häktning vid en sådan bedömning (punkt 3). Enligt förarbetena kan bestämmelsen aktualiseras, om en person exempelvis har varit häktad som på sannolika skäl misstänkt för mord men sedan döms för vållande till annans död. I ett sådant fall kan det, enligt förarbetena, vara uppenbart att häktningen inte skulle ha beslutats, om domstolen från början bedömt gärningen som vållande till annans död. Ett annat exempel är att någon har varit häktad på grund av misstanke om misshandel men senare döms endast för misshandel som är att anse som ringa. I vissa fall kan det enligt förarbetena bli aktuellt att tillämpa andra och tredje punkterna i kombination. Som exempel nämns att frihetsinskränkningen har avsett flera brott och att frikännande dom har meddelats för något av dem, medan brottsligheten i övrigt har bedömts enligt en mildare straffbestämmelse. (Se prop. 1979/80:121 s. 14 och prop. 1997/98:105 s. 49.)

En person som har varit häktad är också ersättningsberättigad, om häktningsbeslutet upphävs efter överklagande eller överprövning, eller ersätts av en mindre ingripande åtgärd (punkt 4). Den vanligaste situationen är att tingsrätten har beslutat att häkta en

person men hovrätten försätter honom eller henne på fri fot (prop. 1997/98:105 s. 50).

Slutligen finns det rätt till ersättning, om frihetsberövandet undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning (punkt 5). Denna bestämmelse är tillämplig när det har förekommit ett rättsgångsfel vid häktningsbeslutet (a. prop. s. 50).

Av andra och tredje styckena framgår att inte endast den som har varit häktad har rätt till ersättning enligt 2 §, utan också den som under minst 24 timmar i sträck har varit anhållen eller underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet, intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar av befälhavare på fartyg eller luftfartyg. Den som har varit anhållen har också rätt till ersättning, om anhållningsbeslutet upphävs efter avslag på en häktningsframställning.

Enligt 3 § ska bestämmelserna i 2 § tillämpas också då någon har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande utomlands, om frihetsberövandet grundar sig på en svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande, överlämnande eller utlämning för brott.

Av avgöranden från Högsta domstolen följer att 2 § dessutom ska tillämpas analogt på frihetsberövanden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott (NJA 2014 s. 399), men däremot inte på frihetsberövanden enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder (NJA 2015 s. 1053).

Häktningstiden överstiger fängelsestraffets längd

Bestämmelserna i 2 § ger enligt sin ordalydelse inte rätt till ersättning till den som har dömts för den brottslighet som han eller hon har varit häktad för, men påföljden bestäms till en icke frihetsberövande sådan eller till ett frihetsberövande straff som är kortare än häktningstiden. Den som döms för de brottsmisstankar som frihetsberövandet avsett, och enligt samma rubricering, har därför ingen rätt till ersättning oavsett hur mycket längre frihetsberövandet har pågått jämfört med det slutliga straffet. I förarbetena uttalas att det förhållandet att häktningstiden av utredningsskäl eller andra liknande orsaker undantagsvis kan bli längre än det fängelsestraff som den misstänkte senare döms till, och alltså inte i sin helhet kan

avräknas på fängelsestraffet, inte ensamt bör kunna motivera ersättning. (Se prop. 1979/80:121 s. 8 f.)

Enligt Justitiekanslerns praxis anses det dock följa av 2 § första stycket 2 och 3 att ersättning kan betalas för en del av frihetsberövandet, om den skadelidande döms för endast del av den brottslighet som frihetsberövandet avsåg. Det krävs då att det är uppenbart att frihetsberövandet har pågått under väsentligt längre tid än vad som skulle ha varit fallet om man från början hade bedömt brottsligheten på det sätt som slutligen skedde. Ersättning utgår i så fall för den del av häktningstiden som bedöms ha varit uppenbart för lång. Vad som anses vara uppenbart för lång tid har varierat, men enligt nuvarande praxis förutsätter det som huvudregel en mellanskillnad på sex månader.³ Om en person exempelvis har varit häktad i nio månader och döms till fängelse i två månader, kan han eller hon således få ersättning för den sista månaden av häktningstiden.

Ersättning efter bl.a. resning

I 4 § regleras rätten till ersättning för den som har avtjänat en straffrättslig påföljd av visst slag, men denna senare upphävs eller ändras. De påföljder som omfattas är fängelsestraff, sluten ungdomsvård, förvandlingsstraff för böter och intagning för rättspsykiatrisk vård. Ersättning lämnas dock inte om verkställighet har skett genom exempelvis intensivövervakning med elektronisk kontroll, s.k. fotboja. Rätt till ersättning finns i de uppräknade fallen, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel (t.ex. resning) meddelas en frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd, t.ex. att ett fängelsestraff ersätts med en villkorlig dom eller att fängelsestraffet kortas. Samma rätt till ersättning finns, om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning.

³ Tidigare ansågs mellanskillnaden behöva vara tre månader, jfr bl.a. Svea hovrätts dom den 7 maj 2015 i mål T 489-15 och Stockholms tingsrätts dom den 21 september 2021 i mål T 8865-21.

Ersättning på grund av vissa oriktiga frihetsberövanden

Enligt 5 § finns det under särskilda förutsättningar rätt till ersättning vid frihetsberövanden som inte kompenseras enligt 2–4 §§. Ersättning enligt 5 § kan betalas till den som har varit frihetsberövad till följd av ett beslut vid myndighetsutövning, om det står klart att beslutet vilade på felaktiga grunder och därför var oriktigt. Så är fallet om en efterhandskontroll klart visar att beslutet med hänsyn till de omständigheter som då blivit kända inte borde ha fattats. Det behöver dock inte ha begåtts något fel när beslutet togs. Bestämmelsen är avsedd för helt klara fall där grunden för åtgärden på ett iögonfallande sätt framstår som felaktig. För att beslutet ska anses ha ”vilat på felaktiga grunder” krävs att felet gäller någon omständighet som var av avgörande betydelse för frihetsberövandet. (Se prop. 1997/98:105 s. 53.)

Regleringen i 5 § tar sikte på många skilda typer av frihetsberövanden där de flesta inte grundas på brott eller misstanke om brott utan framför allt handlar om olika former av administrativa frihetsberövanden enligt lagar om tvångsvård, bl.a. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Men även t.ex. gripanden enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken och anhållanden som pågått i mindre än 24 timmar omfattas av 5 §. (Se prop. 1997/98:105 s. 52 och NJA 2014 s. 399.) Däremot har Justitiekanslern i sin praxis exempelvis inte ansett att den som tagits med av polis för provtagning och därefter släppts har varit föremål för ett frihetsberövande (dnr 2024/2701).

Preskription

Frihetsberövandelagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om preskription. Det innebär att den allmänna tioåriga preskriptionstiden enligt preskriptionslagen (1981:130) gäller. (Se prop. 1997/98:105 s. 27.) Högsta domstolen har slagit fast att preskriptionstiden för anspråk enligt frihetsberövandelagen börjar löpa successivt, dag för dag, under den tid som frihetsberövandet eller tvångsåtgärden har pågått (NJA 2018 s. 793). Av samma avgörande framgår att det emellertid inte kan uteslutas att särskilda hänsyn i preskriptionshänseende kan göra sig gällande i speciella

situationer, t.ex. när frikännande dom meddelas sedan en lagakraftvunnen och fällande dom ändras efter ett extraordinärt förfarande.

9.4.4 Undantag och jämkning

Statens ansvar enligt frihetsberövandelagen är visserligen i huvudsak strikt, men det gäller inte undantagslöst. I vissa fall kan ersättningsskyldigheten enligt 2–5 §§ falla bort eller sättas ned. Förutsättningarna för detta anges i 6 § och utvecklas nedan. Det är staten som har bevisbördan för de omständigheter som görs gällande för att jämkning ska ske. I förarbetena framhålls att jämkning endast bör ske i klara fall av oskälighet och att 6 § ska tillämpas restriktivt (prop. 1997/98:105 s. 25 f. och 55).

Den skadelidande har själv föranlett frihetsberövandet

Av 6 § första stycket framgår att den skadelidande inte har rätt till ersättning enligt 2–5 §§, om han eller hon *själv uppsåtligen har föranlett åtgärden*. Jämkning ska alltså i dessa fall ske till noll. Det exempel som ges i förarbetena på när bestämmelsen kan bli tillämplig är om någon felaktigt har angett sig själv som skyldig till ett brott (prop. 1974:97 s. 64 och prop. 1997/98:105 s. 54). I att den frihetsberövade ”själv” ska ha föranlett åtgärden ligger att han eller hon inte ska ha tvingats till sitt erkännande genom våld eller allvarligt hot.

I ”Det oriktiga erkännandet” NJA 2022 s. 609 hade en man efter resning frikänts från mord. Han ansökte om ersättning för lidande med anledning av det frihetsberövande som han hade varit föremål för. Högsta domstolen konstaterade att mannen själv hade larmat polisen och angett sig som gärningsman, trots att han visste att detta var oriktigt. Han hade också vidtagit åtgärder på brottsplatsen för att rikta brottsmisstankarna mot sig. Det stod klart att uppgifterna till polisen, liksom de åtgärder han vidtagit på brottsplatsen, hade föranlett det initiala frihetsberövandet. Därefter hade han erkänt brottet. Erkännandet hade tillagts betydelse vid bevisprövningen, och han hade därför föranlett även det frihetsberövande som skett i enlighet med den lagakraftvunna domen. Utredningen gav inte tillräckligt stöd för att mannen hade tvingats till sitt hand-

lande genom våld eller allvarligt hot. Högsta domstolen fann därför att mannen inte hade rätt till ersättning.

Ett erkännande kan vara en av två eller flera omständigheter som ligger till grund för ett beslut om t.ex. häktning. Det kan då vara svårt att avgöra om det är just erkännandet som har föranlett frihetsberövandet på det sätt som krävs. I Justitiekanslerns praxis finns det exempel på att jämkning inte har kunnat ske om det inte har kunnat uteslutas att personen skulle ha frihetsberövats även utan sitt erkännande (JK:s beslut dnr 2024/678).

Den skadelidande har försökt försvåra sakens utredning m.m.

Enligt 6 § andra stycket ska ersättning som huvudregel inte betalas, om den skadelidande har *försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning*, eller om han eller hon vid misstanke om brott har *försökt undandra sig förundersökning eller lagföring*. Enligt förarbetena ska det vara fråga om fall där den skadelidande själv genom någon form av obstruktion har föranlett att det vidtagits frihetsinskränkande åtgärder mot honom eller henne. I motiven uttrycks det alltså ett krav på orsakssamband mellan obstruktionen och frihetsberövandet, även om ett sådant inte framgår av bestämmelsens ordalydelse. Det sägs också att det visserligen inte kan krävas av en misstänkt att han eller hon ska vara positivt verksam för att underlätta en utredning, men att passivitet i vissa fall kan framstå som likvärdig med en sanningslös bekännelse eller undanröjande av bevis. (Se prop. 1974:97 s. 64 och prop. 1997/98:105 s. 54 f.)

För att frångå huvudregeln om jämkning i det s.k. obstruktionsfallet krävs det synnerliga skäl. Som exempel på synnerliga skäl nämns i förarbetena det fallet att en person, som är oskyldig till brott, under en tid har hållit sig undan för att undgå att frihetsberövas. Om personen sedan häktats just på grund av att han eller hon har hållit sig undan, anges att det skulle kunna vara stötande om det hade saknats varje möjlighet till ersättning. (Se prop. 1997/98:105 s. 54 f.)

I Justitiekanslerns praxis har begäran om ersättning avslagits bl.a. när det har varit klarlagt att sökanden genom att avvika försökt undandra sig lagföring avseende det brott som misstanken avsett

och därigenom själv orsakat ett frihetsberövande som annars inte skulle ha ägt rum (bl.a. JK:s beslut dnr 2023/6070). Begäran om ersättning har exempelvis också avslagits när sökanden, efter att målsäganden blivit svårt stickskadad, tagit med sig en kniv från platsen och rengjort den (bl.a. dnr 2023/5438), liksom när sökanden raderat applikationer och konversationer omkring brottsdatumet från sin telefon (t.ex. dnr 2023/8457). I de senare avgörandena har jämkning skett, utan något uttalat ställningstagande till om sökandenas åtgärder hade föranlett frihetsberövandena eller inte.

Det förekommer knappast i praktiken att det anses föreligga synnerliga skäl för att ändå bevilja ersättning i det s.k. obstruktionsfallet.

Det görs ibland gällande att ersättningen bör jämkas eftersom sökanden har vägrat att uttala sig under förundersökningen. I Justitiekanslerns praxis medför dock en sådan omständighet generellt sett inte någon nedsättning. Detsamma gäller om sökanden i viss utsträckning har lämnat felaktiga uppgifter för att freda sig. Skälet bakom detta är den grundläggande rättigheten för den som är misstänkt för brott att inte behöva bidra till utredningen. Han eller hon har rätt att vara tyst och är inte skyldig att på något sätt underlätta åklagarens arbete. Detta är en komponent i rätten till en rättvis rättegång och följer av Europakonventionen (artikel 6.1). Däremot har det ansetts klart oskäligt att utge ersättning till en person som har vägrat att besvara frågor om exempelvis namn och hemvist eller vistelseort och som därigenom föranlett att han eller hon blivit anhållen eller häktad (prop. 1974:97 s. 64 och JK:s beslut dnr 2024/5184).

Den skadelidandes eget beteende eller omständigheterna i övrigt

Förarbetena

Av 6 § tredje stycket frihetsberövelagen framgår att ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Enligt förarbetena kan anledning till jämkning på grund av *den skadelidandes eget beteende* finnas, om personen har handlat på ett sådant sätt att han eller hon har dragit misstankarna till sig. Som framgår av bestämmelsen gäller ett krav på kausalitet mellan det egna beteendet och beslutet om frihetsinskränkning. Avgörande för om jämkning ska kunna ske är omständigheterna när ingreppet skedde. Om den skadelidandes eget beteende i den situationen föranledde ingreppet, bör jämkning kunna komma i fråga. (Se prop. 1997/98:105 s. 26.) Som exempel nämns att ett skyltfönster har krossats av någon i ett större stökigt gäng och polisen griper flera misstänkta på platsen. Även den som till sist inte kan bindas vid skadegörelsebrott bör då kunna vägras ersättning eller få sin ersättning jämkad, om han eller hon genom aktivt deltagande i gängets förehavanden har gett anledning till misstankar. Vidare nämns som exempel den situation som förelåg i det s.k. Lindome-fallet (RH 1991:51). I detta fall hade en äldre man mördats i samband med att två personer hade gjort inbrott hos honom, men det kunde inte med tillräcklig grad av säkerhet utredas vem av dem som var skyldig till mordet. Ersättningen borde då kunna jämkas för den som varit huvudmisstänkt, och som alltså hade varit på platsen och där gjort sig skyldig till brott, men där det inte ansågs styrkt att denne begått mordet som misstankarna avsåg. Som ett ytterligare exempel på när jämkning kan ske nämns att en företagare berövas friheten som misstänkt för skattebedrägeri, om misstanken har sin grund i att företagaren uppenbart har misskött sin bokföringsplikt. (Se a. prop. s. 55.)

Syftet med bestämmelsen är enligt förarbetena att ersättning ska vägras i situationer där den frihetsberövade till följd av sitt eget handlande har stått i ett sådant förhållande till brottet att ingripandet har varit klart motiverat. Den som ofrivilligt har betett sig på ett sådant sätt att ett ingripande har skett ska däremot inte behöva drabbas av regeln. Om en person av en tillfällighet råkar befinna sig på en brottsplats, ska jämkning alltså normalt inte ske på grund av hans eller hennes närvaro. (Se a. prop. s. 26 och 55.)

Anledning att jämka ersättningen på grund av *övriga omständigheter* kan enligt förarbetena finnas när det är klarlagt att en frihetsberövad person har begått ett visst brott men åtal inte väcks på grund av att brottet har hunnit bli preskriberat eller åtalsunderlåtelse har meddelats. Detsamma kan gälla om ett visst frihetsberö-

vande har förlängts till följd av att den frihetsberövade personen varit så påverkad av alkohol, narkotika eller liknande att han eller hon inte kunnat svara för sig. (Se prop. 1997/98:105 s. 55 f.) Grund för jämkning på grund av omständigheterna i övrigt kan, enligt de tidigare förarbetena, också finnas när en person frikänns från ansvar för den gärning som har åberopats som grund för häktning, samtidigt som han eller hon fälls till ansvar för andra brott som också i och för sig hade kunnat ligga till grund för häktningsyrkandet (prop. 1974:97 s. 66 och 85).

Innan bestämmelsen om jämkning på grund av den skadelidandes eget beteende infördes brukade Justitiekanslern i sin praxis i stället jämka sådana fall med stöd av regeln om jämkning på grund av omständigheterna i övrigt. I sitt remissyttrande över den föreslagna nya lagen anförde därför Justitiekanslern att det redan med den befintliga jämningsbestämmelsen borde gå att sätta ned ersättningen på det sätt som föreslogs, en ståndpunkt som regeringen ansåg hade fog för sig. Av tydlighetsskäl ansåg emellertid regeringen att den nya formuleringen borde införas. (Se prop. 1997/98:105 s. 26.) På så sätt kan bestämmelsen om jämkning på grund av den skadelidandes eget beteende beskrivas som ett specialfall till den mer allmänt hållna regeln om jämkning på grund av omständigheterna i övrigt.

Som har nämnts framgår av tredje stycket att ersättning dock inte får vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd. Detta är ett uttryck för att oskuldspresumtionen inte får åsidosättas. Ersättningen kan alltså aldrig jämkas av den anledningen att det finns kvarstående brottsmisstankar mot den som varit frihetsberövad. Enligt förarbetena kan emellertid personens eget beteende då ofta ha varit sådant att jämkning i stället kan och bör ske på den grunden. Men eventuell kvarstående misstanke får då inte vägas in som ett skäl för jämkning. (Se prop. 1997/98:105 s. 56.)

Praxis

I rättstillämpningen har räckvidden av jämningsbestämmelsen i 6 § tredje stycket ansetts som oklar i vissa fall. Även utrymmet för att vägra eller sätta ned ersättningen med hänsyn till övriga omständigheter kan uppfattas som något otydligt.

Högsta domstolen

Frågan om jämkning på grund av eget beteende eller övriga omständigheter prövades av Högsta domstolen i NJA 2013 s. 1003. Bakgrunden var att en man hade rest till Spanien med sin dotter, som han och barnets mor hade gemensam vårdnad om. När umgängesperioden löpte ut återlämnade han inte dottern till modern som han skulle. Mannen anhölls och häktades, misstänkt för egenmäktighet med barn, grovt brott. Han frikändes senare, eftersom hans agerande vid den aktuella tiden inte utgjorde ett sådant egenmäktigt bortförande som omfattades av straffbestämmelsen i 7 kap. 4 § brottsbalken.

Frågan var om frihetsberövandeersättningen skulle vägras eller sättas ned med tillämpning av 6 § tredje stycket frihetsberövandelagen. Högsta domstolen konstaterade att det var svårt att närmare precisera innebörden av den aktuella undantagsbestämmelsen, men att det var klart att dess tillämpningsområde är begränsat. Enligt Högsta domstolen var en utgångspunkt för ersättningsfrågan att det saknade betydelse att det kvarstod misstanke om brott. Det förhållandet fick då heller inte ligga till grund för att jämka ersättningen. En annan utgångspunkt var att anledningen till den frikännande domen saknade betydelse för rätten till ersättning. Det innebar enligt Högsta domstolen bl.a. att ersättningen inte kunde vägras eller sättas ned på den grunden att den som frihetsberövats hade handlat på det sätt som hade påståtts, men frikänts på grund av bristande uppsåt. Enligt Högsta domstolen stod det klart att med "eget beteende" måste avses något annat än det handlande som legat till grund för frihetsinskränkningen (brottpåståendet).

Högsta domstolen fann att det inte hade lagts mannen några andra omständigheter till last som grund för att vägra ersättning än de faktiska omständigheter som hade föranlett häktningsbeslutet och sedermera åtalet mot honom, dvs. att han inte hade återlämnat dottern på avtalad tid utan i stället hållit henne kvar utomlands. För

detta handlande hade han frikänts. Högsta domstolen konstaterade att ett handlande som påståtts utgöra själva brottet inte utgjorde något sådant eget beteende som avses i 6 § tredje stycket frihetsberövandelagen. På grund av det, och eftersom anledningen till att mannen frikänts saknade betydelse, fanns det enligt Högsta domstolen inte skäl för att vägra eller sätta ned ersättningen.

Hovrätt och tingsrätt

Frågan om jämkning på grund av eget beteende eller övriga omständigheter har prövats av hovrätt och tingsrätt i ett begränsat antal domar under senare år. Några av dem redovisas här i korthet.

- En man hade varit frihetsberövad på grund av misstanke om mord, men förundersökningen hade lagts ned utan att åtal väckts. Jämkning av ersättningen ansågs inte kunna ske när det inte var visat annat än att mannen passivt hade färdats i en bil till och från brottsplatsen tillsammans med en annan person som också hade frikänts från ansvar. Detta handlande ansågs alltså inte tillräckligt för att han genom sitt eget beteende skulle anses ha föranlett beslutet om frihetsberövande. (Svea hovrätts dom den 4 februari 2019 i mål T 2764-18)
- En man hade varit frihetsberövad på grund av misstanke om medhjälp till mord, men frikändes. Hovrätten konstaterade att den omständigheten att mannen hade lämnat brottsplatsen tillsammans med gärningspersonen i omedelbar anslutning till brottet hade varit en del av det brottspåstående som legat till grund för frihetsinskränkningen och därför inte kunde utgöra skäl för att vägra eller sätta ned ersättningen. Mannen hade även genom en vän införskaffat flygbiljetter åt sig själv och gärningspersonen samt dagen efter gärningen lämnat landet tillsammans med denne. Beträffande dessa omständigheter konstaterade hovrätten att 6 § tredje stycket frihetsberövandelagen tar sikte på fall när den enskildes beteende eller handlande varit avgörande för beslutet att ingripa, genom att personen i fråga handlat så att han riktat misstankarna mot sig själv. Enligt hovrätten framgick det att vittnen till händelsen hade lämnat uppgifter som innebar att mannen identifierats som en av dem som hade bråkat med brottsoffret. Dessutom hade en av de medtilltalade uppgett att mannen hade varit på brottsplatsen vid tidpunkten för gärningen.

Mot den bakgrunden kunde det enligt hovrätten ifrågasättas om mannen, genom att införskaffa flygbiljetter och lämna landet dagen efter händelsen, hade riktat misstankarna mot sig själv på ett sätt som varit avgörande för beslutet att frihetsberöva honom. Hovrätten konstaterade att det vidare framgick att en annan misstänkt, som också åtalades för medhjälp till mord men som inte hade lämnat landet, hade frihetsberövats i direkt anslutning till brottet. Sammantaget ansåg hovrätten inte att åtgärden att lämna landet – även om den kunde ha stärkt brottsmisstankarna – varit avgörande för beslutet att frihetsberöva mannen. Det fanns därför inte förutsättningar att vägra eller sätta ned ersättningen. (Svea hovrätts dom den 12 november 2020 i mål T 13628-19)

- En man hade varit frihetsberövad på grund av misstanke om narkotikabrott, men frikändes. Det var klarlagt att en narkotikaöverlåtelse hade ägt rum i tvättstugan i mannens bostad, men det var inte visat att han befunnit sig där vid tillfället eller att han kände till att den genomfördes. Tingsrätten fann det inte visat att mannen hade dragit misstankarna till sig på ett sådant sätt att hans eget beteende kunde anses ha orsakat frihetsberövandet. Mannen hade även gömt sin mobiltelefon, men detta blev känt först vid huvudförhandlingen och kunde således inte ha föranlett att han blev frihetsberövad. Agerandet var inte heller, enligt tingsrättens bedömning, av sådan allvarlig art att det med beaktande av jämkningsreglernas karaktär av undantagsregler ensamt kunde motivera att ersättningen sattes ned. (Stockholms tingsrätts dom den 14 juni 2019 i mål T 6031-19)
- En man hade varit frihetsberövad på grund av misstanke om grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott, vilka brott han frikändes från. Mannen hade vistats i den lokal där både narkotika och vapen hade påträffats vid husrannsakan. Tingsrätten fann att det dock inte var visat att mannen kände till att stora mängder narkotika och vapen förvarades på platsen eller att narkotikaförsäljning ägde rum där. Att han hade vistats i lokalen, utan närmare vetskap om den brottsliga verksamhet som pågick, kunde enligt tingsrättens bedömning inte medföra att hans beteende föranlett beslutet om frihetsberövande. Denna bedömning påverkades inte av att mannen varit med i den Facebook-grupp där narkotikaförsäljning skett eller att han själv använde narkotika. Det sak-

nades därför skäl för jämkning. (Stockholms tingsrätts dom den 11 september 2019 i mål T 8575-19)

- En man hade varit frihetsberövad på grund av misstanke om bl.a. narkotikabrott. Han frikändes från de gärningar som frihetsberövandet hade avsett, men dömdes till dagsböter för andra brott. Det var ostridigt att han inte skulle ha frihetsberövats endast för de brott han dömdes för och att han därmed i princip hade rätt till ersättning. Tingsrätten konstaterade dock att det var klarlagt att mannen vid polisingripandet hade befunnit sig i den lägenhet där narkotika hade påträffats. Tingsrätten fann också att han hade insikt om att narkotika förvarades och hanterades i lägenheten. Hans närvaro i lägenheten och insikt om narkotikan var omständigheter som låg utanför brottspåståendet. Ersättningen jämkades till noll på grund av hans eget beteende. (Stockholms tingsrätts dom den 16 oktober 2020 i mål T 11671-20)
- En man hade varit frihetsberövad på grund av misstanke om försök till mord, som han frikändes från. Hans två bröder dömdes dock för brottet. Mannen hade efter gärningen (skottlossningen) åkt från brottsplatsen tillsammans med sina bröder. Vidare hade han cirka två minuter efter händelsen dels ringt till en person och sagt ”plocka undan, plocka undan, han där blev träffad, skynda på”, dels ringt till en av sina bröder och sagt att de skulle stänga av sina telefoner, då han befarade att misstankar skulle riktas mot dem som befann sig i bilen vid skjutningen. Tingsrätten fann att mannens eget beteende föranlett beslutet om frihetsberövande och konstaterade att ingen av de nämnda omständigheterna omfattades av gärningspåståendet i åtalet för försök till mord. Ersättningen jämkades till noll. (Stockholms tingsrätts dom den 19 augusti 2022 i mål T 2360-22)
- En man hade gripits i en lägenhet där det hade påträffats nästan 16 kg amfetamin. Vid polisens tillslag var han påverkad av bl.a. amfetamin och tingsrätten fann att det var visat att han hade kännedom om att stora mängder narkotika förvarades på platsen. Tingsrätten fann det också visat att mannen några dagar före tillslaget hade besökt lägenheten och då fått vetskap om att det fanns narkotika där, dock i mindre mängder än vad som påträffades vid tillslaget. Genom att mannen – trots att han kände till narkotikan – kommit tillbaka till lägenheten och stannat kvar

där i flera timmar ansågs han ha agerat på ett sådant sätt att han riktat misstankar mot sig själv och medvetet försatt sig i en situation där han löpt en överhängande risk att bli misstänkt för brott. Enligt tingsrätten hade hans eget beteende därmed föranlett beslutet att frihetsberöva honom. Dessa omständigheter utgjorde enligt tingsrätten något annat än det handlande som låg till grund för häktningsbeslutet och sedermera åtalet mot honom, dvs. något annat än själva brottspåståendet. I brottmålet fanns det ett alternativt brottspåstående om medhjälp till grovt narkotikabrott. Som ett led i den gärningsbeskrivningen ingick det – vid sidan av det handlande som utgjorde det påstådda främjandet – att mannen hade besökt och befunnit i lägenheten. Detta medförde dock enligt tingsrätten inte någon annan bedömning. Ersättningen jämkades till noll. (Stockholms tingsrätts dom den 2 juli 2024 i mål T 10287-22)

- En man hade varit frihetsberövad på grund av misstankar om grovt vapenbrott och vållande till kroppsskada, grovt brott. Han åtalades även för grov misshandel, men frikändes från samtliga brottsmisstankar. Tingsrätten fann att det var utrett att mannen anlänt till brottsplatsen i en bil med i vart fall tre andra personer, att hans sällskap sökt upp en person från en annan gruppering och att han i det skedet måste ha förstått att risken för våld var överhängande. Tingsrätten fann det även styrkt att mannen varit närvarande när tre personer, däribland två av de han anlänt med, utövade våld mot personen från den andra grupperingen liksom när ett vådaskott som skadade två utomstående avlossades av en tredje oidentifierad person. Det ansågs vidare styrkt att mannen efter händelsen lämnat platsen med två av de personer han hade anlänt med. Däremot bedömde tingsrätten att det inte var utrett att frihetsberövandet föranletts av mannens eget beteende. På närmare angivna skäl tydde allting i stället på, enligt tingsrätten, att mannen frihetsberövats eftersom han misstänktes vara skytten. Sammanfattningsvis fann tingsrätten att det saknades skäl att jämka ersättningen enligt den s.k. beteenderegeln. Enligt tingsrätten var det vidare tydligt att oskälighetsregeln inte var avsedd att användas som en generellt tillämplig jämningsregel att falla tillbaka på när beteenderegeln inte ledde till att ersättning vägrades eller sattes ned. Tingsrätten bedömde att mannens eget beteende inte utgjorde sådana omständigheter som kunde läggas till

grund för jämkning enligt oskälighetsregeln. Under alla förhållanden ansåg tingsrätten att det inte var oskäligt att tillerkänna honom ersättning på grund av hans beteende. (Stockholms tingsrätts dom den 19 november 2024 i mål T 1688-24)

Justitiekanslern

Under 2023 beslutade Justitiekanslern om jämkning enligt 6 § tredje stycket frihetsberövelagen i cirka 70 ärenden, vilket var en markant ökning jämfört med tidigare år. Ökningen har sin grund i att brottslighetens karaktär har förändrats samt att åklagarna oftare anför skäl för jämkning i sina yttranden och dessutom åberopar utredning till stöd för det. Men ökningen beror också på att Justitiekanslern har lagt om sin praxis och jämkar i fler fall än tidigare, såväl med hänvisning till den skadelidandes eget beteende som till omständigheterna i övrigt. Besluten från Justitiekanslern är inte vägledande, och om en domstol skulle ha bedömt motsvarande situationer på samma sätt går givetvis inte att uttala sig om med någon säkerhet.

Jämkning på grund av *eget beteende* sker vanligen när sökanden genom sitt eget handlande medvetet har försatt sig i en situation där han eller hon löpt en överhängande risk att bli misstänkt för allvarlig brottslighet. Sökandens eget beteende anses då i väsentlig omfattning ha legat till grund för beslutet om frihetsberövande och ingripandet ha varit klart motiverat. Så har bedömts vara fallet exempelvis när sökanden stannat kvar i en lägenhet där han eller hon visste att det fanns narkotika (se t.ex. JK:s beslut dnr 2022/904 och 2023/5549). Samma bedömning har gjorts om sökanden exempelvis befunnit sig och stannat kvar på en plats där en misshandel eller något annat våldsbrott ägt rum, och han eller hon haft insikt om vad som utspelat sig (se t.ex. dnr 2023/131 och 2023/789). I de fall som nu har nämnts har det kunnat konstateras att det handlande som jämkningen grundat sig på inte utgjort en del av brottspåståendet.

Som tidigare har redovisats måste med uttrycket *eget beteende*, enligt Högsta domstolen, avses något annat än det handlande som låg till grund för frihetsinskränkningen (brottspåståendet). Detta har tolkats som att det egna beteendet inte får vara detsamma som det agerande som åklagaren har angett i gärningsbeskrivningen. I senare praxis har Justitiekanslern dock ansett att det kan ifråga-

sättas om 2013 års rättsfall ska förstås så att ett agerande som omfattas av brottspåståendet aldrig kan läggas till grund för jämkning. Om det i samtliga sådana situationer skulle saknas utrymme att vägra ersättning skulle det, enligt Justitiekanslern, leda till uppenbart oskäligen resultat. Justitiekanslern har därför tolkat 2013 års avgörande på det sättet att en nedsättning av ersättningen förutsätter att sökandens eget beteende har varit av sådan karaktär att det typiskt sett ger upphov till misstankar om häktningsgrundande brottslighet. I sådana fall anses jämkning således kunna ske, trots att det agerande som föranleder nedsättning helt eller delvis överensstämmer med brottspåståendet. Bland annat har jämkning därför skett när det egna beteendet i objektiv mening har utgjort ett brottsligt handlande men sökanden har frikänts på grund av bristande uppsåt till något gärningsmoment. Sökanden kan exempelvis ha transporterat eller förvarat narkotika, men ansetts ha saknat uppsåt till att det var narkotika. Jämkning har då skett om omständigheterna varit sådana att sökanden agerat grovt oaktsamt, t.ex. om denne utfört gärningen mot betalning och efter instruktioner av en okänd person med fingerad identitet på en krypterad kommunikationstjänst. (Se bl.a. dnr 2023/7473 och 2024/1626.) Jämkning har också skett bl.a. när sökanden lånat ut sin bil för att den skulle användas i samband med en överlåtelse av narkotika, men där detta inte ansetts vara en straffbar medverkan (dnr 2023/9488). I flera fall har ersättning också vägrats när sökanden deltagit i konversationer om t.ex. mordplaner via krypterade kommunikationstjänster, men frikännande dom har meddelats. Deltagande i sådana konversationer, som till sin natur är sådana att de väcker misstanke om grov brottslighet, har ansetts utgöra ett sådant beteende som typiskt sett ska föranleda att ersättningen sätts ned till noll. (Se bl.a. dnr 2023/4226 och 2023/4482.)

Justitiekanslern har också i flera fall vägrat eller satt ned ersättningen på grund av *övriga omständigheter*. Exempelvis har så skett när sökanden haft uppsåt att begå den gärning som frihetsberövandet avsett och vidtagit alla åtgärder enligt brottsplanen, men han eller hon har frikänts eftersom gärningen ansetts vara ett s.k. otjänligt försök som inte är straffbart. Typfallet är när Polismyndigheten eller Tullverket bytt ut ett vapen som sökanden avsett att hantera mot en attrapp, eller ersatt narkotika som sökanden avsett att befatta sig med mot annat material, innan brottsplanen har tagit form, dvs.

innan uppsåtet att fullborda brottet formats hos gärningspersonen. (Se ”Vapenattrappen” NJA 2023 s. 393.) Justitiekanslern har bedömt att det vore klart oskäligt att i sådana fall utge ersättning till den som frikänts på grund av omständigheter som legat helt utanför hans eller hennes kontroll. (Se bl.a. dnr 2023/4924 och 2023/5821.) Samma bedömning har gjorts när sökanden åtalats för medhjälp till en gärning som ansetts utgöra ett otjänligt försök (dnr 2024/3175). Jämkning har skett också i andra fall när sökanden haft för avsikt att genomföra brottsplanen men frikänts på grund av omständigheter som legat helt utanför hans eller hennes kontroll. Exempelvis har så skett när en man frikänts från stämpling till grov våldtäkt mot barn, trots att det var utrett att han i chattar med en kvinna hade diskuterat och planerat en grov våldtäkt mot hennes minderåriga dotter. (Se dnr 2024/2120.) Ersättningen har även jämkats när det varit utrett att den skadelidande agerat på ett sätt som i och för sig var brottsligt, men frikänts på grund av hur åklagaren hade utformat sin gärningsbeskrivning (dnr 2024/3210).

Jämkning på grund av övriga omständigheter har också förekommit när sökanden – som frikänts från de brottsmisstankar som han eller hon varit frihetsberövad för – avvikit från verkställigheten av ett senare utdömt fängelsestraff. Ett förfarande av det slaget har ansetts innebära en sådan obstruktion mot rättsordningen att det skulle vara stötande om staten lämnade ersättning som möjliggjorde för personen att fortsätta att undandra sig straffet. (Se dnr 2023/4298.)

Nedsättning av ersättningen har i regel även skett, när den som varit anhållen eller häktad ändå skulle ha varit frihetsberövad på annan grund, exempelvis tagen i förvar med stöd av utlänningslagen (2005:716) eller omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (bl.a. dnr 3128-11-41 och 2021/6634).

Skäl för jämkning på grund av övriga omständigheter kan vidare finnas i situationer där sökanden har frikänts från de brottsmisstankar som föranlett frihetsberövandet, men han eller hon samtidigt har dömts för annan brottslighet som är häktningsgrundande och som var känd vid tiden för häktningen (bl.a. dnr 2022/6759 och 2022/7369). För att nedsättning ska vara möjlig i sådana fall anses det emellertid, enligt Justitiekanslerns praxis, krävas att de aktuella brottsmisstankarna delar samma faktiska omständigheter eller har

ett annat nära samband. Enbart det förhållandet att sökanden i ett senare skede misstänkts och dömts för brott som begåtts i tidsmässig anslutning till den brottsmisstänke som låg till grund för frihetsberövandet anses exempelvis inte vara tillräckligt för att brottsmisstänkarna ska sägas ha ett sådant nära samband. (Se t.ex. dnr 2024/1361.)

Frihetsinskränkningen har beaktats vid fastställande eller verkställighet av påföljd

Av 6 § fjärde stycket frihetsberövandelagen framgår att om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt. Bestämmelsen omfattar bl.a. det vanliga fallet att tid som personen varit frihetsberövad har tillgodoräknats honom eller henne vid beräkningen av strafftiden (jfr 2 § första stycket lagen [2018:1250] om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande). Om en person exempelvis har frikänts från det brott som han eller hon har varit häktad för, men i samma mål har dömts till fängelse för annan brottslighet, kan ersättningen alltså jämkas till noll, om hela häktningstiden har tillgodoräknats honom eller henne vid verkställigheten av fängelsestraffet (t.ex. JK:s beslut dnr 6836-09-41).

9.4.5 Skador som ersätts och ersättningens storlek

Inledning

När det finns rätt till ersättning enligt frihetsberövandelagen, lämnas kompensation dels för ekonomiska skador i form av utgifter, förlorad arbetsförtjänst och intrång i näringsverksamhet, dels för ideell skada i form av lidande (7 §). Ersättningen ska kompensera de följder som uppkommer som en konsekvens av frihetsberövandet som sådant. Rätten till ersättning omfattar således inte skador som beror på själva brottsmisstanken eller brottsutredningen. Person- och sakskada ersätts inte heller. Detta har motiverats dels med att det är ovanligt att frihetsinskränkningar orsakar detta slags

skador, dels att de kan vara ersättningsgilla enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (prop. 1997/98:105 s. 21 f.).

Utgifter, förlorad arbetsförtjänst och intrång i näringsverksamhet

För att utgifter ska ersättas krävs att de har varit en nödvändig följd av själva frihetsberövandet. Det kan exempelvis vara kostnader för resa till och från häktet eller anstalten. (Se prop. 1997/98:105 s. 22 och ”Paketresan och flygbiljetten” NJA 2019 s. 855.) Ersättning för förlorad arbetsförtjänst och intrång i näringsverksamhet utgår i princip endast för de dagar som frihetsberövandet har pågått (prop. 1974:97 s. 90 f.). Det är den som begär skadestånd som har att visa att skada har uppkommit och hur stor den är.

Lidande

Förarbetena m.m.

I lagen ges det inte några riktlinjer för hur ersättningen för lidande ska bestämmas. Enligt förarbetena är dock syftet med ersättningen att kompensera för obehagliga känslor som rädsla, förnedring, skam och liknande reaktioner, som har orsakats av frihetsberövandet i sig och som inte tar sig sådana medicinska uttryck att det är fråga om en personskada. För att bedöma ersättningens storlek är det i huvudsak fråga om att göra en skönsmässig uppskattning av graden av lidande i varje enskilt fall, men i första hand ska bedömningen ske utifrån rådande etiska och sociala värderingar, dvs. med utgångspunkt i mera generella och objektiva kriterier. En omständighet som har särskild betydelse vid lidandeersättningens bestämmande är frihetsberövandets varaktighet. Men enligt förarbetena kan även grunden för frihetsberövandet och den uppmärksamhet som det har väckt få betydelse. (Se prop. 1974:97 s. 70 och 72 f. samt prop. 1997/98:105 s. 55 f.) Speciella omständigheter kring själva frihetsberövandet eller den skadelidandes personliga läggning och levnadsförhållanden kan också föranleda förhöjd ersättning. Enligt Högsta domstolen ska det då emellertid röra sig om förhållanden som inte bara typiskt sett utan också med en viss tydlighet är ägnade

att förvärra lidandet. Att den skadelidande tidigare har varit frihetsberövad ska däremot i princip sakna betydelse för beräkningen av ersättningen. Ersättningen ska alltså inte reduceras till följd av det. (Se NJA 2012 s. 464.)

Praxis

För att åstadkomma en enhetlig praxis använder sig Justitiekanslern vid sin prövning av vissa riktlinjer för ersättningens bestämmande. I uttalanden i såväl förarbetena som avgöranden från Högsta domstolen har det också godtagits att Justitiekanslern tillämpar sådana allmänna bedömningsgrunder (bl.a. prop. 1997/98:105 s. 56 och NJA 1990 s. 808). Utgångspunkten enligt dessa riktlinjer är frihetsberövandets längd. Därefter vägs eventuella andra faktorer in, bl.a. det påstådda brottets allvar. Vissa omständigheter, exempelvis viss publicitet i media, anses dock vara kompenserade genom schablonbeloppen.

Kortare frihetsberövanden som har varat i upp till 12 timmar ersätts med 1 000 kronor. Har frihetsberövandet pågått i 12–24 timmar betalas 2 000 kronor. För 24–36 timmars frihetsberövande utgår 3 000 kronor, och för 36–48 timmar lämnas ersättning med 4 000 kronor. Därefter stiger ersättningen med som huvudregel 1 000 kronor för varje dag den första månaden.

För frihetsberövanden som har pågått i en månad utgår 30 000 kronor. Sedan betalas 20 000 kronor för varje ytterligare månad, till och med den sjätte månaden. Därefter ökar ersättningen exponentiellt. Från och med den sjunde månaden och till och med den tolfte månaden utgår 30 000 kronor per månad. Den månatliga ersättningen fortsätter sedan att öka successivt ju längre frihetsberövandet har varat. (Se tabell 9.1.)

Anledningen till att ersättningen är något högre den första månaden är att kompensera för den initiala chock som infinner sig under frihetsberövandets första tid. Att ersättningen stiger från och med den sjunde månaden har motiverats med att lidandet typiskt sett anses öka ju längre ett frihetsberövande pågår, bl.a. på grund av den psykiska påverkan som en långvarig frihetsinskränkning har som sådan, och den avsevärda avskärmningen från omgivningen som den innebär.

Normalbeloppen enligt riktlinjerna har med åren höjts och justerats på andra sätt. Före år 2020 utgick ersättning för lidande – på samma sätt som i dag – med 30 000 kronor för den första månadens frihetsberövande, och sedan med 20 000 kronor per månad till och med den sjätte månaden. Därefter sjönk emellertid den månatliga ersättningen till 15 000 kronor, i stället för att öka som nu.

Tabell 9.1 Normalersättning för lidande utifrån frihetsberövandets längd

Tid för frihetsberövande	Normalersättning per månad (kronor)
Månad 1	30 000
Månad 2–6	20 000
Månad 7–12	30 000
Månad 13–18	35 000
Månad 19–24	40 000
År 3	45 000
År 4	50 000
År 5	55 000
År 6	60 000
År 7	70 000
År 8	80 000
År 9	90 000
År 10	100 000

Källa: Justitiekanslern.

Som har nämnts kan vissa omständigheter medföra förhöjd ersättning. Det gäller främst om misstankarna har avsett särskilt allvarlig brottslighet. Om brottets straffminimum är fängelse tio år – vilket är fallet för bl.a. mord – har ersättningen höjts med 60 procent. Om straffminimum i stället är fängelse fyra år eller mer, har – enligt Justitiekanslerns riktlinjer – ersättningen som utgångspunkt höjts med 40 procent. Rätt till förhöjd ersättning kan också finnas när det gäller osjälvständiga brottsformer (bl.a. försök, förberedelse och stämpling till brott), om det står klart att en fällande dom skulle ha inneburit minst fyra års fängelse. Exempel på brott med minimi-straff på minst fyra års fängelse är dråp, synnerligen grov misshandel, människorov, grov våldtäkt, grov våldtäkt mot barn, grovt rån, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, terroristbrott, grovt och synnerligen grovt vapenbrott, synnerligen grovt narkotikabrott och

synnerligen grov narkotikasmuggling. På senare tid har Justitiekanslern vid tillämpningen dock låtit förhöjningen vid särskilt allvarlig brottslighet avta gradvis, så att det numera i stället ges 40 procents förhöjning under de sex första månaderna, men det sedan för den sjunde månaden bara ges 38 procents höjning och den åttonde månaden 36 procents höjning, osv. På samma sätt ges vid synnerligen allvarlig brottslighet 60 procents förhöjning under de första sex månaderna, 58 procents förhöjning för den sjunde månaden, osv.

Den högre ersättningen vid dessa särskilt allvarliga brott är i huvudsak tänkt att kompensera för rädslan inför ett längre fängelsestraff, omgivningens missaktning, ökad publicitet samt ökade frihetsbegränsningar i form av restriktioner och ordningsregler på häkten och anstalter.

Förhöjd ersättning betalas enligt praxis också till ungdomar på så sätt att det läggs på 60 procent för personer som var 15–16 år när frihetsberövandet pågick och 40 procent för dem som då var 17–18 år. Skulle det vara en person under 19 år som varit misstänkt för särskilt allvarlig brottslighet görs den förhöjning av ersättningen som är mest gynnsam för den unge. Liksom vid allvarlig brottslighet avtar ungdomspåslaget stegvis efter sex månader, i takt med att den unge blir äldre.

Om frihetsberövandet i ett specifikt fall har varit särskilt påfrestande, och detta inte redan har beaktats, kan ersättningen enligt Justitiekanslerns riktlinjer höjas med ytterligare 20 procent av schablonbeloppet.

Vid andra mindre ingripande frihetsinskränkningar än frihetsberövanden, t.ex. reseförbud, brukar Justitiekanslern bestämma ersättningen till ett belopp som står i viss proportion till vad som utges när någon varit t.ex. anhållen eller häktad under en motsvarande tidsperiod. Vanligen utgår ersättning med en tiondel av schablonbeloppet. Om t.ex. ett reseförbud har varit förenat med omfattande anmälningsskyldighet – kanske flera gånger per vecka – kan ersättningen dock bli högre.

Det uppmärksammade s.k. 840 000-kronorsbeslutet

Ett beslut som fick stor uppmärksamhet, och som särskilt nämns i utredningens direktiv, var det s.k. 840 000-kronorsbeslutet (JK:s beslut dnr 2021/958). Det som kritiken handlade om var framför allt ersättningsens storlek.

I det aktuella fallet hade sökanden varit frihetsberövad under tiden den 29 april 2017–8 januari 2020, dvs. i cirka 32 månader. Personen hade dömts i hovrätten för bl.a. människorov och grov våldtäkt i två fall till fängelse i fyra år och sex månader, och han hade påbörjat verkställigheten av straffet. Han beviljades emellertid senare resning och vid den nya prövningen fann hovrätten, utifrån den utredning som då hade åberopats, att det var mest sannolikt att den dömda hade varit 15 respektive 16 år vid tiden för gärningarna (och inte 18 år eller äldre, som tidigare hade bedömts vara fallet). Hovrätten bedömde att straffmättningsvärdet, efter att hänsyn tagits till ungdom och s.k. utvisningsmen, motsvarade fängelse i två år och tre månader. Straffet sattes vidare ned med ytterligare tre månader eftersom den tid som personen varit frihetsberövad översteg det utmätta fängelsestraffet. Påföljden bestämdes alltså slutligen till fängelse i två år. Personen hade dock redan avtjänat en längre tid än så. Han ansökte om ersättning för bl.a. lidande med skäligt belopp. Justitiekanslern anförde i sitt beslut följande.

Av 4 § frihetsberövelagen följer att den som har avtjänat fängelsestraff har rätt till ersättning om det efter beslut om resning döms ut en mindre ingripande påföljd. Ersättning bör då beräknas efter den överskjutande tiden, dvs. den tid som den enskilde har verkställt ett fängelsestraff trots att han eller hon inte skulle ha gjort det. Vid beräkningen av den tiden ska även den hypotetiska villkorliga frigivningen beaktas.

I sökandens fall bestämdes påföljden slutligen till två års fängelse. Den tid han skulle ha avtjänat – utifrån att villkorlig frigivning normalt sker efter två tredjedelar av strafftiden – uppgår till 16 månader. I det här sammanhanget bör dock beräkningen göras med utgångspunkt i en påföljd om två år och tre månader – och därmed en avtjänandetid om 18 månader – eftersom hovrätten gav sökanden tre månaders strafflindring med hänsyn just till att frihetsberövandet översteg det utmätta fängelsestraffet. Vid tidpunkten för Högsta domstolens inhibitionsbeslut i januari 2020 hade sökanden suttit frihetsberövad under drygt två år och åtta månader. Den överskjutande tid som ska läggas till grund för beräkningen av ersättningen motsvarar därmed ungefär 14 månader.

Bland de omständigheter som är av särskild betydelse vid bestämmandet av lidandeersättningen är frihetsberövandets längd (se prop. 1997/98:105 s. 57 och NJA 2012 s. 464). Ju längre tid ett frihetsberövande varat desto större är typiskt sett lidandet. Då ersättningen efter det första året som frihetsberövad utgår med successivt högre månadsbelopp motsvarar den överskjutande tiden om 14 månader ett högre belopp än de första 18 månaderna av frihetsberövandet – dvs. de 18 månader för vilka någon ersättning inte ska utgå.

Justitiekanslern finner att en skälig ersättning för den överskjutande tiden kan bestämmas till 840 000 kr. Vid bestämmandet av beloppet har beaktats att frihetsberövandet och domen avsett särskilt allvarlig brottslighet.

Att frihetsberövandet varit förenat med restriktioner har beaktats vid bestämmande av denna ersättningsnivå. Det som har framkommit i det nu aktuella ärendet avseende restriktioner ger inte anledning att ytterligare höja ersättningen.

Ungdomar brukar få en förhöjd ersättning i Justitiekanslerns praxis, eftersom deras lidande i allmänhet får antas vara större än vuxnas. Med hänsyn till att sökandens ungdom dock beaktats vid straffmätningen – vilket får till följd att den ersättningsgrundande överskjutande tiden blir längre än den annars hade blivit – skulle han dock bli överkompenserad om samma omständighet beaktades även nu, särskilt som förhöjd ersättning redan utgår med anledning av brottslighetens allvar.

Om ett frihetsberövande har varit särskilt påfrestande kan det föranleda rätt till ytterligare en höjning av ersättningen. Det krävs dock att sökanden – genom läkarintyg eller annan utredning – gör sannolikt att hans eller hennes lidande har varit avsevärt större än normalt. Sökanden har i det här fallet inte gett in någon sådan utredning. Det finns därför inte skäl att höja hans ersättning ytterligare.

Framförda synpunkter på 840 000-kronorsbeslutet

Beslutet att bevilja sökanden 840 000 kronor i det nämnda fallet blev som sagt föremål för kritik från flera håll. Som redan har nämnts handlade kritiken framför allt om att ersättningen ansågs vara alltför hög. Det ifrågasattes också om det inte funnits utrymme att besluta på annat sätt.⁴

⁴ Se bl.a. Marcus Radetzki, Några frågor om Justitiekanslerns beslutsutrymme vid beräkning av ersättning enligt frihetsberövelagen, JT nr 4 2021-22, s. 1008–1018.

Det har bl.a. hävdats att Justitiekanslern hade kunnat välja att inte tillämpa de förhöjda normalbeloppen för månad 19–32, utan i stället använda de normalbelopp som enligt riktlinjerna utgår för månad 1–14. På det viset skulle hänsyn ha tagits till att sökanden varit korrekt frihetsberövad under de första månaderna.

Det har också framförts att rätten till förhöjd ersättning vid särskilt allvarlig brottslighet endast borde gälla när den som varit oriktigt frihetsberövad sedermera blir frikänd. Som har nämnts är den förhöjda ersättningen i huvudsak tänkt att kompensera för rädslan inför ett längre fängelsestraff, omgivningens missaktning, ökad publicitet samt ökade frihetsbegränsningar i form av restriktioner och ordningsregler på häkten och anstalter. När sökanden fortfarande blivit dömd för ett särskilt allvarligt brott, har det inletts att det inte finns skäl att lämna särskild kompensation för de nämnda förhållandena.

Statistik över utbetalda belopp

År 2023 avgjorde Justitiekanslern 2 622 ärenden om ersättning enligt frihetsberövandelagen. Ersättning beviljades helt eller delvis i 87 procent av fallen. Det totala belopp som betalades ut var drygt 100 miljoner kronor. Detta belopp är inklusive ombudskostnader, som ersätts vid bifall till ansökan, och ränta. (Se tabell 9.2.) Utbetalningar av belopp överstigande 100 000 kronor gjordes i 149 ärenden under 2023. I 45 av dessa översteg den totala ersättningen 200 000 kronor. De tre högsta beloppen som beslutades i ett ärende var cirka 950 000 kronor, 676 000 kronor respektive 560 000 kronor.

Tabell 9.2 Ärenden om frihetsberövandeersättning och utbetalda belopp

År	Antal avgjorda ärenden	Antal ärenden där ersättning betalats ut	Utbetalt belopp (kronor)	Varav ombudskostnader (kronor)
2020	2 122	1 879	72 818 000	2 049 000
2021	2 080	1 811	73 002 000	2 032 000
2022	2 493	2 246	97 158 000	2 473 000
2023	2 622	2 273	100 322 000	2 317 000

Källa: Justitiekanslerns årsredovisning.

9.5 Översiktligt om regleringen i våra närmaste grannländer

Danmark

I Danmark regleras rätten till ersättning i anledning av straffrättsliga förfaranden i kapitel 93 a i retsplejeloven.

Enligt § 1018 a retsplejeloven har en person som har anhållits eller häktats rätt till ersättning för den skada som orsakats av detta, om åtalet läggs ned eller han eller hon frikänns. Undantag gäller om beslutet att inte väcka åtal eller frikännandet grundar sig på att personen var otillräknelig. Även i andra fall kan ersättning utgå, om frihetsberövandet inte står i rimlig proportion till det utdömda straffet eller det av andra särskilda skäl är rimligt. Detta tar bl.a. sikte på situationer där det utdömda straffet är kortare än den tid som frihetsberövandet har varat. Som utgångspunkt utgår ersättning i sådana fall om skillnaden är mer än 15 procent.⁵ Ersättning kan vägras eller sättas ned, om den tilltalade själv har gett anledning till frihetsinskränkningen.

Också den som har avtjänat ett fängelsestraff eller varit underkastad andra straffrättsliga påföljder har rätt till ersättning, om straffet upphävs eller påföljden mildras efter överklagande eller en förnyad prövning. Även i dessa fall kan ersättningen vägras eller sättas ned, om den dömden har gett anledning till den fällande domen. (Se § 1018 d.)

För att vägra eller sätta ned ersättningen på grund av att den tilltalade eller dömden själv har gett anledning till frihetsinskränkningen eller den fällande domen ("egen skyld") ska han eller hennes beteende enligt förarbetena kunna betraktas som vårdslöst (culpöst) och frihetsberövandet ha framstått som en förutsebar följd av detta beteende. Det betonas emellertid att inte varje culpöst beteende som gett anledning till straffprocessuella åtgärder bör leda till att ersättningen vägras eller sättas ned, t.ex. bör så inte ske om det har berott på rädsla, förvirring eller ett oskyldigt missförstånd.⁶

Ersättning lämnas för både ekonomisk skada och ideell skada, bl.a. lidande. Ersättning för ideell skada beviljas i enlighet med de

⁵ Rigsadvokatmeddelesen, Erstatning i henhold til retsplejelovens kapitel 93 a, version 6, mars 2024, avsnitt 4.4.2.

⁶ Anklagemyndighedens årsberetning 1998–1999, Erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, s. 32 f.

taxor som fastställs i riksåklagarens årliga meddelanden, om inte särskilda omständigheter motiverar undantag från dessa. Enligt taxorna för 2024 utgår ersättning för frihetsberövanden som varat i mer än ett dygn med 7 700 danska kronor det första dygnet, och därefter med 950 danska kronor för varje påbörjat dygn eller, om personen varit isolerad, med 1 200 danska kronor. Om misstanken gäller grova sedlighetsbrott höjs ersättningen med 50 procent, och om misstanken gäller mord, försök till mord eller mordbrand höjs den med 100 procent. Även frihetsberövanden som är kortare än ett dygn ger rätt till ersättning. Ersättning lämnas då med mellan 1 000 och 7 700 danska kronor, beroende på hur länge frihetsberövandet har varat.

Anspraak på ersättning prövas i första hand av statsåklagare eller riksåklagaren (§ 1018 e). Om ersättningsanspråket inte bifalls, kan sökanden inom två månader begära att saken prövas i domstol (§ 1018 f).

Norge

I Norge kan den som har varit föremål för polisutredning eller åtal ha rätt till ersättning från staten (§§ 444–447 lov om rettergangsmåten i straffesaker [straffeprosessloven].) Det gäller bl.a. om personen frikänns, om åtalet läggs ned, eller om personen har frihetsberövats i strid med artikel 5 i Europakonventionen eller artikel 9 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Om det är skäligt, kan ersättning utgå även i andra fall, exempelvis om ett straffprocessuellt frihetsberövande har varit klart oproportionerligt i förhållande till den utdömda påföljden.⁷

Om en tiltalad har varit anhållen eller häktad har han eller hon rätt till ersättning för bl.a. ekonomisk skada och kränkning. Ersättningen för kränkning bestäms enligt fastställda taxor som framgår av förordning (forskrift om standardsatser for oppreisning etter uberettiget strafforfølgning). Enligt dessa taxor utgår 1 500 norska kronor för den första dagen av frihetsberövande (om det har varat i mer än fyra timmar), och 1 500 norska kronor för den andra dagen, räknat från tidpunkten för anhållandet. Därefter betalas 400 norska

⁷ Ot.prp. nr. 77 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (erstatning etter strafforfølgning), s. 113.

kronor i ersättning för varje påbörjad dag eller, om personen hålls i polisarrest, även fortsättningsvis 1 500 norska kronor. (Se § 2.) Om personen har varit föremål för fullständig isolering höjs ersättningen med 25 procent (§ 3). Ersättningen kan också höjas, om synnerliga omständigheter gör att den annars skulle vara uppenbart otillräcklig som kompensation. Under sådana förhållanden kan ersättning även beviljas för frihetsberövanden som varat i upp till fyra timmar med som mest 1 000 norska kronor. (Se § 4.)

Också den som frikänns efter att ha avtjänat ett frihetsstraff har rätt till ersättning. Ersättnings storlek bestäms då med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. (Se § 447 straffeprocessloven.)

Ersättningen kan sättas ned eller falla bort om den misstänkte utan skälig anledning a) har utövat sin rätt att vägra att förklara sig eller har försvårat sakens utredning, b) har föranlett utredningsåtgärder eller en fällande dom, eller c) har underlåtit att efter förmåga begränsa den skada som orsakats av åtalet eller domen. Ersättningen får inte sättas ned eller vägras på grund av misstanke om att den tilltalade är skyldig till brott. (Se § 446 straffeprocessloven.) Bedömningen av om jämkning ska ske ska alltså göras utifrån om den tilltalade hade skälig anledning att agera som han eller hon gjorde. Oskyldiga eller vardagliga handlingar, missförstånd eller liknande ska inte leda till nekad eller nedsatt ersättning. Jämningsbestämmelsen träffar bl.a. beteenden som normalt skulle innebära en risk för ingripanden, t.ex. vistelse i en lokal där droger säljs öppet, eller aktivt deltagande i ett gäng som begår brott och som polisen ingriper mot. Jämkning kan också ske om den tilltalade har handlat på gränsen till det brottsliga, eller om han eller hon har agerat på ett sätt som är straffbelagt, men frikännande dom har meddelats t.ex. på grund av bristande uppsåt.⁸

Ersättningsanspråk prövas av Statens sivilrettsforvaltning. Den som är missnöjd med Sivilrettsforvaltningens beslut kan väcka talan mot staten genom Justis- og beredskapsdepartementet i domstol.

⁸ Ot.prp. nr. 77 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeprocessloven mv. (erstatning etter strafforfølgning), s. 144 f.

Finland

I Finland kan ersättning lämnas enligt lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande ska betalas till oskyldigt häktad eller dömd (31.5.1974/422).

Rätt till ersättning har bl.a. den som har varit anhållen eller häktad för ett brott om 1) förundersökningen avslutas utan att åtal väcks, 2) åtalet läggs ned eller ogillas, 3) det konstateras att personen har begått ett brott, men det är uppenbart att han eller hon inte på grund av detta hade kunnat anhållas eller häktas, eller 4) lagliga förutsättningar för anhållande eller häktning inte har funnits. Rätten till ersättning gäller endast om frihetsberövandet har varat längre än ett dygn. (Se 1 §.)

Av 2 § framgår att rätten till ersättning faller bort, om den misstänkte har försökt rymma, på annat sätt undandra sig förundersökning eller rättegång, förstöra bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning. Detta gäller dock inte om beteendet med hänsyn till den frihetsberövades uppskakade sinnestillstånd, misstag eller annan liknande orsak kan anses vara ursäktligt. Ersättning utgår inte heller, om den misstänkte genom falsk bekännelse eller annars uppsåtligen har gett anledning till att han eller hon hållits häktad eller anhållen. Vidare betalas inte ersättning i annat fall, när omständigheterna är sådana att detta inte skulle anses vara skäligt.

Om någon helt eller delvis har avtjänat ett utdömt frihetsstraff trots att domen ännu inte vunnit laga kraft, och åtalet ogillas helt eller delvis efter överklagande och den dömde i motsvarande mån befrias från straffet, har han eller hon också rätt till ersättning. Samma rätt har den som har avtjänat ett frihetsstraff, och straffdomen efter klagan blir undanröjd och, när målet behandlas på nytt, åtalet ogillas eller det döms ut ett mildare straff. Ersättning utgår dock inte, om den dömde genom falsk bekännelse eller på annat sätt uppsåtligen har medverkat till straffdomen eller om det med hänsyn till omständigheterna i övrigt inte skulle vara skäligt att ersättning betalades. (Se 3 §.)

Enligt 4 § utgår ersättning för utgifter, förlust av inkomst eller underhåll och lidande. Enligt praxis är den grundläggande ersättningen för lidande 120 euro per dygn. Omständigheterna i det enskilda fallet kan dock påverka bedömningen och motivera förhöjd ersättning.

Ersättningsanspråk prövas av finska Statskontoret. Den som är missnöjd med Statskontorets beslut kan väcka talan mot staten i domstol.

9.6 Överväganden

9.6.1 Översynens inriktning

Översynen av bestämmelserna i frihetsberövelagen ska enligt direktiven syfta till att åstadkomma en mer rimlig ordning för ersättning till frihetsberövade. Målsättningen ska vara att reglerna ska möjliggöra att ersättning beviljas i de fall det är befogat och då med rimliga belopp.

Utifrån kartläggningen av praxis och syftet med översynen bedömer utredningen att det framför allt är i två hänseenden som det kan finnas anledning att anpassa regleringen. För det första handlar det om bestämmelserna om undantag och jämkning, som är komplicerade och som i vissa fall har kommit att tillämpas väl restriktivt. För det andra gäller det nivåerna på ersättningen, som under särskilda omständigheter har visat sig kunna bli alltför höga. Utredningen har även övervägt om de regler som anger de allmänna förutsättningarna för ersättning bör ändras. Detta särskilt mot bakgrund av att det ligger i uppdraget att överväga såväl om rätten till ersättning bör begränsas som om den i något fall bör utökas.

9.6.2 Allmänna förutsättningar för ersättning

Bedömning: De regler som anger förutsättningarna för att få frihetsberövandeersättning bör inte ändras.

Skälen för bedömningen

Att den som har varit felaktigt frihetsberövad ska ha rätt till ersättning följer av grundläggande rättsstatsprinciper och garanteras också av Europakonventionen. Vidare ligger det i den allmänt erkända oskuldspresumtionen att en tilltalad ska betraktas som oskyldig efter en friande dom. Som en följd av detta bör det i normalfallet

följa en rätt till ersättning för den som har frihetsberövats men som i slutändan inte döms för brott.

Däremot är det inte lika självklart att – eller i vilka fall – även den som faktiskt har fällts till ansvar ska kompenseras för en frihetsinskränkning. I dag finns det rätt till ersättning när en person har dömts för vissa av de brott som han eller hon t.ex. har varit häktad för, om det är uppenbart att häktning inte skulle ha skett för endast dessa. Ersättning kan även lämnas om personen har dömts enligt en mildare straffbestämmelse, om det är uppenbart att han eller hon inte skulle ha häktats om brottet redan från början hade bedömts på detta sätt. Också om ett häktningsbeslut upphävs efter överklagande finns det rätt till ersättning, liksom om det undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning. (Se 2 § första stycket 2–5 frihetsberövandelagen.) Dessutom finns det rätt till ersättning när en person har avtjänat ett frihetsstraff, men sedan efter exempelvis resning har dömts till en mindre ingripande påföljd (4 § frihetsberövandelagen). Om den dömda fortfarande fälls till ansvar, men t.ex. har fått ett tidigare utdömt fängelsestraff förkortat, har han eller hon alltså rätt till gottgörelse för den överskjutande tid som han eller hon redan har avtjänat.

Det kan övervägas om det i fall som dessa överhuvudtaget bör finnas en rätt till kompensation. Det kan konstateras att artikel 5 i Europakonventionen och artikel 3 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen inte ställer några krav på att den enskilde ska ersättas när förhållandena är av det nämnda slaget. Enligt utredningens mening har det emellertid inte kommit fram tillräckliga skäl som motiverar att någon av de nu gällande bestämmelserna slopas eller ändras. Det är exempelvis rimligt att den som har avtjänat ett fängelsestraff, som i efterhand fastslagits vara för långt eller annars för strängt, kan få viss upprättelse. Hur stor ersättningen bör vara är en annan fråga. Motsvarande gäller i de andra situationer där ersättning i dag kan beviljas. Dessutom är kraven på att få ersättning i dessa fall högt ställda, särskilt genom det uppenbarhetsrequisit som ska vara uppfyllt. Det bör alltså finnas kvar en principiell rätt till kompensation exempelvis för den som varit häktad som misstänkt för grovt narkotikabrott men som sedan döms endast för ringa narkotikabrott, som det är uppenbart att han eller hon inte skulle ha varit häktad för (2 § första stycket 3 frihets-

berövandelagen). En annan sak är att det kan finnas skäl för jämkning i ett sådant fall (se avsnitt 9.6.3).

Frågan kan också ställas, om det snarare är i någon ytterligare situation som ersättning rimligen bör kunna lämnas. En sådan situation skulle kunna vara när den tilltalade helt eller delvis har fällts till ansvar för den brottslighet som han eller hon varit häktad för, men det döms ut antingen ett fängelsestraff som understiger häktningstiden, eller en mindre ingripande påföljd än fängelse. I sådana fall ger frihetsberövandelagen i dag inte någon uttrycklig rätt till gottgörelse. Frågan har dock behandlats i tidigare förarbeten. Det uttalades då att endast det förhållandet att häktningstiden av utredningsskäl eller andra liknande orsaker undantagsvis har blivit längre än det fängelsestraff som den misstänkte senare har dömts till, och som alltså inte i sin helhet kan avräknas på fängelsestraffet, inte bör motivera ersättning. Det framhölls också att om en ersättningsmöjlighet infördes i ett sådant fall, borde man för konsekvensens skull också ge ersättning när personen har dömts till någon annan påföljd än fängelse, t.ex. skyddstillsyn eller böter. Och detta ansåg man inte borde komma i fråga, bl.a. med hänsyn till att påföljden i sådana fall kunde ha påverkats av att personen hade utsatts för en frihetsinskränkning. (Se prop. 1979/80:121 s. 8 f.)

Enligt utredningens mening är resonemangen i de tidigare förarbetena fortfarande relevanta. Den som har fällts till ansvar för brott som han eller hon varit underkastad en frihetsinskränkning för, bör därför inte vara berättigad till ersättning av det skälet att frihetsinskränkningen har pågått längre eller varit mer ingripande än den påföljd som sedan har dömts ut. Detta gäller särskilt när det inte är någon större avvikelse mellan exempelvis häktningstiden och det utdömda fängelsestraffet. Det finns också tidsbegränsningar och proportionalitetskrav som motverkar att häktningstiderna generellt blir alltför långa (24 kap. 1 § tredje stycket och 4 a § rättegångsbalken samt 23 a § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). I undantagsfall kan det visserligen inträffa att häktningstiden blivit mycket längre eller betydligt mer ingripande än den utdömda påföljden, t.ex. om misstankarna har avsett allvarlig och svårutredd brottslighet, men den frihetsberövade i slutändan bara döms för en mindre del av misstankarna. Om ersättning kunde utgå när det är uppenbart att frihetsberövandet

har pågått väsentligt längre än vad som skulle ha varit fallet om man från början hade bedömt brottsligheten på det sätt som slutligen skedde, skulle det i och för sig inte framstå som orimligt. Det kan tala för att införa en lagreglering som tar sikte på dessa fall. Samtidigt kan det konstateras att detta skulle ge upphov till svåra gränsdragningar, främst när det gäller bedömningen av vad som ska anses vara uppenbart för lång tid (jfr avsnitt 9.4.3 under rubriken Häktningstiden överstiger fängelsestraffets längd). Saken kompliceras ytterligare av att det i situationer av detta slag inte sällan föreligger den typ av omständigheter som kan motivera jämkning.

Sammantaget har utredningen stannat för att det inte finns tillräckliga skäl för att frånga den bedömning som lagstiftaren tidigare har gjort. Den som har dömts för brott bör alltså inte nu ges en utvidgad möjlighet till kompensation i frihetsberövelagen. Utredningen föreslår således inte att det införs en särskild rätt till ersättning för dessa fall.

9.6.3 Jämkning

Förslag: Bestämmelserna om möjligheterna att vägra eller sätta ned ersättningen förenklas och vidgas. Ersättningen ska kunna jämkas, om

1. den skadelidandes eget handlande eller beteende har inverkat på beslutet om frihetsinskränkning,
2. den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, eller
3. det annars med hänsyn till omständigheterna inte är skäligt att ersättning lämnas.

Skälen för förslaget

Utgångspunkter

Som tidigare har sagts är det viktigt av rättssäkerhetsskäl att det i normalfallet följer en rätt till ersättning för den som har varit frihetsberövad men som slutligen inte döms för brott. Det gäller alltså även om frihetsinskränkningen som sådan inte var oriktig eller obefogad när den beslutades.

Samtidigt finns det vissa situationer då det inte framstår som rimligt att det betalas statliga medel till en person som t.ex. har varit häktad, trots att han eller hon senare har frikänts från den aktuella brottsmisstanken. Som tidigare har sagts är det viktigt för legitimiteten att regleringen medger att ersättning bara beviljas i de fall då det framstår som berättigat. Bestämmelserna måste därför ge möjlighet att vägra eller sätta ned ersättningen när det finns goda skäl för det. I utredningens direktiv betonas att tillämpningen av reglerna om jämkning framstår som alltför restriktiv, inte minst när det gäller utrymmet för att låta den enskildes eget beteende före, under och även efter frihetsberövandet kunna begränsa rätten till ersättning.

Förutsättningarna för att vägra eller sätta ned ersättningen behöver vara tydligare

I den nuvarande lagstiftningen ges det ett inte obetydligt utrymme att neka eller sätta ned den ersättning som den som varit frihetsberövad principiellt har rätt till. Som tidigare har redovisats regleras förutsättningarna för jämkning i 6 § frihetsberövandelagen (se avsnitt 9.4.4).

Enligt första stycket ska ersättning inte utgå, om den enskilde själv uppsåtligen har föranlett åtgärden. Detta tar främst sikte på situationer då personen sanningslöst har erkänt ett brott.

Vidare ska, enligt andra stycket, ersättning som huvudregel inte lämnas, om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning. Detsamma gäller om han eller hon vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring. Så kan bl.a. vara fallet om personen har avvikit under förundersökningen eller rättegången och därför har häktats

på grund av flyktfara. För att frånga huvudregeln krävs synnerliga skäl.

Dessutom finns det möjlighet att enligt tredje stycket vägra eller sätta ned ersättningen, om den skadelidandes eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Slutligen kan ersättningen, enligt fjärde stycket, sättas ned efter vad som är skäligt, om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller beaktats på annat sätt vid fastställandet eller verkställigheten av en brottspåföljd.

I praktiken begränsas möjligheterna till jämkning enligt första-tredje styckena bl.a. genom att det anses gälla ett förhållandevis strängt krav på orsakssamband mellan den enskildes handlande eller beteende och frihetsinskränkningen. Därutöver har framför allt utrymmet för att vägra eller sätta ned ersättningen med hänvisning till den skadelidandes eget beteende enligt tredje stycket kommit att få ett relativt snävt tillämpningsområde till följd av Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 1003. Genom detta avgörande har det slagits fast att det egna beteendet inte får vara detsamma som brottspåståendet. Samtidigt har det ansetts oklart vilken räckvidd prejudikatet har, och om det exempelvis finns hinder mot att grunda en jämkning på vissa omständigheter som ingår i en gärningsbeskrivning (se bl.a. JK:s beslut dnr 590-17-4.1).

Sedan något år tillbaka gör Justitiekanslern en mer extensiv tolkning av vilka möjligheter till nedsättning som finns enligt gällande rätt, i syfte att undvika resultat som skulle kunna uppfattas som oskäliga eller stötande för det allmänna rättsmedvetandet (se dnr 2023/4226 m.fl.). Om rättsläget skulle bedömas på samma sätt i domstol är inte givet. I skrivande stund har endast ett fall där avslag skett på senare tid avgjorts i tingsrätt, och i det fallet ansågs jämkning inte kunna ske.⁹ Under alla förhållanden kan det hävdas att förutsättningarna för jämkning bör tydliggöras.

⁹ Stockholms tingsrätts dom den 19 november 2024 i mål T 1688-24, se avsnitt 9.4.4.

Den enskildes eget beteende bör i fler fall kunna leda till jämkning

Under de senare åren har brottsligheten i Sverige förändrats på flera sätt. Inte minst har olika former av allvarlig brottslighet inom den kriminella miljön vuxit till ett stort problem. Ett utmärkande drag när det gäller brott i kriminella nätverk är att flera är delaktiga, även om inte alla medverkar på samma sätt eller i samma utsträckning. Det råder i dessa miljöer också en utbredd tystnadskultur.

Det är inte helt ovanligt – i dessa sammanhang och andra – att det framgår av utredningen att en person har medverkat i den gärning som han eller hon varit misstänkt för på ett sätt som är nära gränsen för det brottsliga, men där det inte bedömts finnas förutsättningar för en fällande dom. I dessa fall kan ofta det beteende som motiverade frihetsberövandet helt eller delvis överensstämma med det agerande som åklagaren angett i gärningsbeskrivningen och alltså ha ingått som ett led i det påstådda brottet. Så kan exempelvis vara fallet när den som varit frihetsberövad aktivt har deltagit i konversationer på krypterade kommunikationstjänster som visar på planering av allvarlig brottslighet, men där personen i fråga frikänns från brott på grund av att det brister i någon av förutsättningarna för straffansvar. Det skulle bl.a. kunna bero på att personen inte anses ha befattat sig med ett hjälpmedel på det sätt som krävs för att det ska vara fråga om förberedelse till brott, eller att ett försök att anstifta någon annan att begå ett brott har saknat tillräcklig konkretion för att det ska anses utgöra stämpling (jfr 23 kap. 2 § brottsbalken).¹⁰ Även om den tilltalade i sådana fall är att anse som oskyldig, kan hans eller hennes eget beteende göra att det skulle framstå som oskäligt om statlig ersättning utgick.

Förhållandena kan också vara sådana att personens handlande rent objektivt har varit brottsligt, men det inte har gått att slå fast att han eller hon haft det uppsåt som krävs för att dömas till straffansvar. Exempelvis kan detta förekomma om personen i fråga har hanterat narkotika, men det av något skäl inte anses bevisat utom rimligt tvivel att det funnits uppsåt till att det var just narkotika som han eller hon befattade sig med. Personen kan dock ha varit i betydande grad oaktsam i sina förehavanden. Den omvända situationen kan också förekomma, dvs. att personen i fråga har hanterat

¹⁰ Utredningen om en översyn av de osjälvständiga brottsformerna (Ju 2023:06) har i SOU 2024:55 lämnat förslag på författningsändringar i 23 kap. brottsbalken, bl.a. när det gäller bestämmelserna om förberedelse och stämpling till brott.

vad han eller hon själv tror är narkotika men som vid en senare analys visar sig vara annat material (jfr JK:s beslut dnr 2021/2167). I båda fallen kan omständigheterna vara sådana att det skulle framstå som oskäligt om statlig ersättning betalades.

I sådana fall som nu har sagts får frihetsberövandet anses ha varit klart motiverat, och den enskilde också ha insett eller borde ha insett att hans eller hennes beteende skulle väcka brottsmisstankar.

Jämkning på grund av den enskildes eget beteende bör alltså kunna ske i något större utsträckning, dvs. även när detta till någon del består av det handlande som åklagaren har angett i sin gärningsbeskrivning. En annan sak är att det inte får förekomma att ersättning vägras eller sätts ned med hänvisning till att personen i fråga har, eller misstänks ha, begått brott. Sådana skäl skulle göra att det kan ifrågasättas om t.ex. en frikännande dom är korrekt och således vara ett åsidosättande av oskuldspresumtionen. Oskuldspresumtionen hindrar dock inte att det läggs vikt vid de faktiska förhållanden som har gett anledning till frihetsberövandet, så länge det inte utifrån dessa förhållanden uttrycks att brottsmisstankar kvarstår eller att den bedömning som gjorts i skuldfrågan ifrågasätts.

Orsakssambandet

Enligt 6 § första och tredje styckena frihetsberövandelagen kan ersättning vägras eller sättas ned, om den skadelidande själv eller genom sitt eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning. I regel har det därmed i praxis krävts ett orsakssamband som innebär att den skadelidandes eget handlande eller beteende varit avgörande för beslutet att ingripa. Detta är också i linje med uttalanden i förarbetena (bl.a. prop. 1997/98:105 s. 26 och SOU 1993:55 s. 216). I vart fall på senare tid har jämkning många gånger även skett när det egna beteendet i väsentlig omfattning har legat till grund för beslutet att frihetsberöva personen i fråga (se bl.a. JK:s beslut dnr 2023/3234). I ”Det oriktiga erkännandet” NJA 2022 s. 609 uttalade Högsta domstolen att den skadelidandes agerande måste ha haft betydelse för beslutet om frihetsberövandet, annars kan det inte anses ha föranlett åtgärden. I det aktuella fallet hade den skadelidandes erkännande tillagts betydelse vid bevisprövningen.

Han hade därför kommit att föranleda frihetsberövandet enligt domen. (Se p. 16 och 18.) Men i avgöranden från Justitiekanslern har jämkning exempelvis inte ansetts kunna ske, om det inte kunnat uteslutas att personen skulle ha frihetsberövats även utan sitt erkännande (JK:s beslut dnr 2024/678). Och i domstolsavgöranden har det inte ansetts tillräckligt för jämkning att den enskildes eget beteende endast stärkt misstankarna mot honom eller henne (Svea hovrätts dom den 12 november 2020 i mål T 13628-19).

I praktiken är det inte ovanligt att flera förhållanden samverkar och tillsammans motiverar ett frihetsberövande. Förutom den enskildes erkännande eller eget beteende kan andra omständigheter spela in. Exempelvis kan personens närvaro på brottsplatsen i kombination med något som framkommit genom den tekniska utredningen ligga till grund för beslutet. I efterhand kan det vara problematiskt att göra en hypotetisk bedömning av vilken betydelse det egna beteendet då har haft i sammanhanget, och om det kan sägas ha varit avgörande. Enligt utredningens mening bör ersättningen emellertid kunna jämkas, även om den enskildes eget handlande eller beteende inte varit den enda eller starkaste orsaken till frihetsinskränkningen. I stället bör det vara tillräckligt att det har haft betydelse eller, annorlunda uttryckt, varit en bidragande orsak. För att markera denna förändring föreslår utredningen att orsakssambandet i stället ska uttryckas på så sätt att den skadelidandes eget handlande eller beteende ska ha inverkat på beslutet om frihetsinskränkning.

När det gäller det s.k. obstruktionsfallet i 6 § andra stycket frihetsberövelagen framgår det inte av bestämmelsen något krav på orsakssamband mellan frihetsberövandet och den enskildes försök att exempelvis undanröja bevis eller undandra sig förundersökningen. Ett sådant krav kommer emellertid till uttryck i förarbetena, där det bl.a. sägs att personen själv genom någon form av obstruktion ska ha föranlett att frihetsinskränkande åtgärder vidtas (prop. 1974:97 s. 64 och prop. 1997/98:105 s. 54). I rättstillämpningen har det ansetts något oklart vad som gäller, och på senare tid har något kausalitetskrav i det nu nämnda avseendet inte upprätthållits i Justitiekanslerns praxis.

Det förekommer inte helt sällan att en person som har varit anhållen och häktad försätts på fri fot under förundersökningen och då flyr utomlands. Detta kan leda till att förundersökningen

läggs ned och inget åtal väcks. I ett sådant fall kan personens försök att undandra sig lagföring inte anses ha föranlett frihetsberövandet. En person som har varit anhållen och häktad kan också ha undanröjt bevisning så att åtalet inte kan styrkas. Inte heller då kan det hävdas att obstruktionen har föranlett frihetsberövandet. Ibland upptäcks inte obstruktionen förrän efter det att frihetsberövandet har upphört. I samtliga dessa fall – liksom i andra liknande situationer – framstår det emellertid som rimligt att den ersättning som personen principiellt har rätt till bör kunna jämkas. Något krav på att obstruktionen ska ha varit orsaken till beslutet om frihetsinskränkningen bör därför inte gälla.

Övriga omständigheter som kan göra att det inte är skäligt att ersättning lämnas

Redan i dag medger regleringen jämkning, om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Enligt förarbetena kan så vara fallet när det är klarlagt att personen har begått ett visst brott, men åtal inte väcks på grund av att brottet har blivit preskriberat eller åtalsunderlåtelse har meddelats. Detsamma kan gälla om ett frihetsberövande har förlängts till följd av att personen varit så påverkad av alkohol, narkotika eller liknande att han eller hon inte har kunnat svara för sig. (Se prop. 1997/98:105 s. 55.) I de äldre förarbetena nämns ytterligare ett exempel. Åklagaren kan vid omfattande brottslighet ha grundat sin häktningsframställning på endast ett eller ett par av brotten, men under den fortsatta förundersökningen kan det komma fram bevisning om ytterligare brott, som också skulle ha kunnat åberopas till stöd för häktningsyrkandet. Om åtalet ogillas för det eller de brott för vilka häktning har skett och den misstänkte i stället fälls till ansvar för de senare utredda brotten, skulle det enligt förarbetena vara orimligt om ersättning alltid skulle utgå. (Se prop. 1974:97 s. 66 och 85.)

Det finns dock fler fall när det skulle kunna framstå som oskäligt att bevilja ersättning. Vilket utrymme som gällande rätt ger kan dock uppfattas som något oklart. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt. I praktiken förekommer jämkning på grund av övriga omständigheter relativt sällan, även om det under senare tid har skett något oftare i Justitiekanslerns praxis när förhållandena har ansetts motivera det. Exempelvis har, som tidigare nämnts, ersätt-

ning nekats när en person – som frikänts från de brottsmisstankar som frihetsberövandet avsåg – hade avvikit från verkställigheten av ett senare utdömt fängelsestraff. Som anfördes i beslutet skulle det vara stötande om staten lämnade ersättning som möjliggjorde att personen i fråga kunde fortsätta att hålla sig undan verkställigheten. (Se JK:s beslut dnr 2023/4298.) Det är också rimligt att nedsättning görs, bl.a. när den som varit frihetsberövad ändå skulle ha varit omhändertagen på annan grund, exempelvis enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (jfr t.ex. dnr 2021/6634).

En inte helt sällsynt situation – i gängkriminella sammanhang och andra – är att en person frikänns från det brott som har föranlett anhållande och häktning, samtidigt som det är klarlagt att han eller hon har gjort sig skyldig till andra straffbara handlingar som också hade kunnat motivera frihetsberövandet. Det är alltså fråga om fall som liknar det exempel som nämns i de äldre förarbetena. I Justitiekanslerns praxis förekommer det också att ersättning i sådana fall vägras eller sätts ned med stöd av 6 § tredje stycket frihetsberövdelagen. Emellertid anses så kunna ske endast under vissa begränsade förutsättningar. Det har ansetts krävas dels att misstankarna kring den andra brottsligheten var kända vid tiden för häktningen, dels att dessa har ett nära samband med de misstankar som föranledde frihetsberövandet. En person kan exempelvis vara häktad som misstänkt för grov misshandel, och under förundersökningen uppkommer det misstanke även om narkotikabrott, som han eller hon dock inte begärs frihetsberövad för. Om personen senare frikänns från ansvar för grov misshandel, men döms för narkotikabrott anses jämkning inte kunna ske. Dels förelåg inte misstankarna avseende narkotikabrottet vid tiden för häktningen, dels är de misstänkta gärningarna väsensskilda och saknar ett nära samband.

Enligt utredningens mening framstår det i denna typ av situationer som rimligt med en något strängare syn än den som kommer till uttryck i praxis. En person som har varit frihetsberövad som misstänkt för brott som han eller hon inte döms för, bör således kunna få ersättningen jämkad om han eller hon samtidigt fälls till ansvar för andra brott, som också hade kunnat motivera häktning. Det bör inte vara en förutsättning att det finns ett nära samband mellan de gärningar som brottsmisstankarna avsett. Det bör inte heller krävas att omständigheterna kring de andra brottsmisstankarna var kända vid tiden för frihetsberövandet. Det kan också

inträffa att personen i fråga faktiskt varit häktad för den brottslighet som han eller hon döms för, men under en kortare tid än vad som hade varit möjligt. Också i det fallet bör nedsättning av ersättningen kunna ske. En sådan ordning skulle också ligga i linje med uppfattningen att ersättningen ska begränsas när det finns en fällande dom.

Även om det fortfarande är påkallat med en återhållsam tillämpning av jämningsreglerna, bör de inte vara reserverade för endast klara fall av oskälighet (jfr prop. 1997/98:105 s. 25 f. och 55). Utgångspunkten bör i stället vara att den enskilde ska kompenseras när det är skäligt. För att åstadkomma en sådan något mindre restriktiv tillämpning föreslår utredningen att jämkning ska kunna ske, när det inte är skäligt att ersättning lämnas. I vilka situationer det inte är skäligt att lämna ersättning får närmare utvecklas i rättstillämpningen. Det måste dock fortfarande exempelvis gälla att endast ett sådant förhållande som att den skadelidande tillhör en kriminell gruppering inte i sig kan motivera jämkning.

Författningsregleringen

De i vissa avseenden utvidgade möjligheterna till jämkning som utredningen föreslår föranleder ändringar i 6 § frihetsberövandelagen. I grunden bör regleringen behållas, men med anledning av de föreslagna ändringarna finns det skäl att också göra vissa andra justeringar i paragrafen av i huvudsak redaktionell karaktär. Bestämmelsen i det nuvarande första stycket, som behandlar det fallet att den skadelidande själv uppsåtligen har föranlett åtgärden, bör lämpligen slås samman med bestämmelsen i det nuvarande tredje stycket, som bl.a. omfattar situationen då den skadelidandes eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning. Samma krav på kausalitet och möjlighet att jämkna helt eller delvis bör gälla i båda situationerna. Ersättning bör således kunna vägras eller sättas ned om den skadelidandes eget handlande eller beteende har inverkat på beslutet om frihetsinskränkning. Bestämmelsen i det nuvarande andra stycket bör konstrueras på liknande sätt, dvs. inte längre som en huvudregel med möjlighet till undantag vid synnerliga skäl.

9.6.4 Ersättningens bestämmande

Förslag: Det införs huvudprinciper i 7 § frihetsberövandelagen för hur lidandeersättningen ska bestämmas. Ersättningen ska bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till frihetsinskränkningens art och varaktighet samt övriga omständigheter.

Skälen för förslaget

Dagens ersättningsnivåer

Ideella skador, såsom lidande eller kränkning, kännetecknas av att de inte låter sig mätas i pengar på samma sätt som ekonomiska skador. Vilket belopp som ersättningen ska bestämmas till är därför beroende av normativa ställningstaganden. Av förarbetena till frihetsberövandelagen framgår att det i första hand är rådande etiska och sociala värderingar som bör läggas till grund för bedömningen av lidandeersättningens storlek (prop. 1997/98:105 s. 56). Vilken nivå som det anses skäligt att ersättningen ligger på är därmed något som kan variera över tid och i takt med samhällets förändrade synsätt.

Utvecklingen under senare år inom skadeståndsrättens område kännetecknas bl.a. av att ersättningarna för ideella skador har höjts. Särskilt gäller detta kränkning på grund av brott, där nivåerna närmast har fördubblats efter lagändringar 2022. Före dessa ändringar var kränkningersättningarna dock låga i förhållande till andra ideella skadestånd. Den skärpta synen på brott som riktas mot den kroppsliga integriteten ansågs tidigare inte återspeglas på ett rimligt sätt i ersättningsnivåerna. Det uppfattades som tydligt att dessa behövde höjas påtagligt för att stå i samklang med samhällsvärderingarna och för att utgöra en adekvat kompensation och upprättelse för den kränkning som brottsoffer utsatts för. (Se prop. 2021/22:198 s. 18 f.)

De olika ideella ersättningarna som kan utgå inom olika rättsområden kan emellertid inte enkelt jämföras med varandra eftersom de delvis har skilda syften (jfr NJA 1990 s. 808). De högre ersättningarna för kränkning på grund av brott motiveras bl.a. av det starka brottsofferintresset och den skärpta synen på vissa typer av brott. För andra ideella ersättningar, bl.a. inom arbetsrätten och i diskrimineringslagstiftningen, är tanken att de inte endast ska

kompensera för den kränkning som överträdelsen har inneburit utan att de också ska ha en preventiv funktion.

Ett oberättigat frihetsberövande måste ses som en av de mer integritetskränkande åtgärder som någon kan utsättas för. Det utgör ett stort ingrepp som för en tid begränsar möjligheterna för den enskilde att själv bestämma över sitt liv och som typiskt sett innebär en betydande påfrestning. Mot den bakgrunden framstår det som rimligt att den som blivit föremål för en sådan åtgärd tillerkänns en förhållandevis frikostig ersättning som kompensation.

Samtidigt står det emellertid klart att med de riktlinjer som tillämpas i praxis i dag kan beloppen vid längre frihetsberövanden bli höga, i vart fall när personen i fråga har varit misstänkt för särskilt allvarlig brottslighet. Det tidigare nämnda avgörandet från 2021, där en person som suttit 14 månader för länge i fängelse fick ersättning med 840 000 kronor, väckte som sagt stor uppmärksamhet och starka reaktioner. Två förhållanden gjorde att ersättningen i detta fall blev särskilt hög. Det ena var att den beräknades på förhöjda månadsbelopp om 40 000 kronor och 45 000 kronor, som utgår efter att ett frihetsberövande har pågått i mer än 18 månader. Det andra förhållandet var att det gjordes ett påslag med 40 procent med hänsyn till allvaret i de brott som låg till grund för frihetsberövandet.

För de mer vanliga fallen och där tiden för frihetsberövandet inte är anmärkningsvärt lång får ersättningsnivåerna enligt nuvarande praxis i huvudsak anses vara rimliga. Systemet har emellertid kommit att bli relativt komplicerat med olika variabler som påverkar ersättningens storlek i det enskilda fallet. För systemets förutsebarhet och legitimitet vore det önskvärt med förenklingar.

Att ersättningen ska bestämmas till ett högre belopp, totalt sett, ju längre frihetsberövandet har varat framstår som en självklarhet. En frihetsinskränkning som pågått under en längre tidsrymd måste typiskt sett anses innebära ett större lidande än ett kortvarigt. Där emot är det inte helt givet att månadsbeloppet successivt ska öka efter de första sex månaderna, på det sätt som det gör i dag. Det är heller inte givet att ersättningen just den första månaden ska vara högre än vad den är för de därpå närmast följande månaderna. Hur en person upplever ett frihetsberövande i olika faser av frihetsberövandet är i hög grad beroende av individuella faktorer och omständig-

heter i det enskilda fallet. Att fånga upp detta i generella normer låter sig knappast göras med någon precision och rättvisa.

Goda skäl talar därför för att ersättningsnivån i stället, i vart fall som utgångspunkt, borde vara konstant över tid. Ur ett tillämparperspektiv och för att systemet ska vara begripligt för utomstående finns det också, som utredningen redan har varit inne på, klara fördelar med ett så enkelt system som möjligt, där antalet variabler i beräkningarna hålls till ett minimum.

Att det görs ett påslag på normalersättningen i de fall frihetsberövandet grundar sig på misstankar om särskilt allvarlig brottslighet kan enligt utredningens mening också diskuteras. Som tidigare har redovisats är den förhöjda ersättningen i dessa fall i huvudsak tänkt att kompensera den frihetsberövade för rädslan inför ett längre fängelsestraff, omgivningens missaktning, ökad publicitet samt ökade frihetsbegränsningar i form av restriktioner och ordningsregler på häkten och anstalter.

I tidigare förarbeten har det understrukits att lidandet enligt 7 § frihetsberövandelagen ska härröra från frihetsberövandet som sådant för att vara ersättningsgillt (prop. 1974:97 s. 91 och prop. 1997/98:105 s. 21). En skada som är en konsekvens av själva brottsmisstanken i sig eller andra moment i det straffrättsliga förfarandet ersätts alltså inte.

Det är en sak att ett frihetsberövande som under en längre tid är förenat med exempelvis beslut om stränga restriktioner som medför isolering kan innebära större prövningar för den enskilde. Det samma gäller i allmänhet om han eller hon under en längre tid är placerad i polisarrest i stället för i häkte eller anstalt. Sådana beslut och placeringar förekommer emellertid inte endast när misstankarna avser särskilt allvarlig brottslighet, utan även i andra fall. När det gäller omständigheter som omgivningens missaktning och ökad publicitet är de betydligt svårare att generellt sett knyta till själva frihetsberövandet. Sådana effekter kan i minst lika hög utsträckning bero på brottsmisstanken i sig eller brottsutredningen i övrigt (jfr NJA 1979 s. 297), liksom på förhållanden hänförliga till den misstänktes personliga situation. Det är därför tveksamt om följder av det slaget över huvud taget bör föranleda ersättning enligt frihetsberövandelagen. Det kan i vart fall anses mindre självklart att förhöjd ersättning ska utgå schablonmässigt av det skälet att frihetsberövandet har grundat sig på misstankar om särskilt allvarlig

brottslighet. Såsom har konstaterats ovan är också ett system med minimalt antal variabler i beräkningarna både enklare att tillämpa och lättare att förstå för utomstående.

Reglering av ersättningsnivåerna

På samma sätt som för andra ideella skador är det i dag en uppgift för rättstillämpningen att bestämma ersättningens storlek utifrån förhållandena i varje enskilt fall. I förarbetena har det emellertid förutsatts att det används generella bedömningsgrunder för ersättningens bestämmande, och i praktiken avgörs ersättningens storlek schabloniserat efter riktlinjer som Justitiekanslern tar fram och tillämpar. I de relativt få fall som ersättningsfrågan prövas i domstol är det mycket sällan som det blir en sakprövning fullt ut av den ersättning som eventuellt ska dömas ut. I regel vitsordar Justitiekanslern, som företräder staten, de belopp som följer av riktlinjerna och som också är praxis.

Frågan kan ställas om det i stället bör framgå av en förordning vilka standardbelopp som lidande ska ersättas med vid vissa frihetsinskränkningar eller frihetsberövanden. En sådan ordning, där beloppen framgick av en författning, skulle ge en något större tydlighet och förutsägbarhet. Samtidigt skulle dock ersättningsbeloppen inte lika enkelt kunna anpassas efter utvecklingen när det kommer fram ett behov av det. Det skulle knappast heller vara möjligt eller lämpligt att standardisera annat än vissa grundläggande belopp, och systemet skulle riskera att bli trubbigt. I slutändan bör det också fortfarande vara en skälighetsbedömning som ska göras, och den skulle kunna hamna i skymundan om beloppen var fastlagda i en förordning. Att lidandeersättningens storlek avgörs i rättstillämpningen ligger också i linje med hur andra ideella ersättningar bestäms. Framför allt framstår en författningsreglering av detta slag inte heller som nödvändig. Enligt utredningens mening ligger dagens normalersättningar generellt på rimliga nivåer, i vart fall för de vanliga fallen med förhållandevis kortvariga frihetsberövanden.

Någon form av vägledning för ersättningens bestämmande bör emellertid ges. För detta syfte framstår det som mest ändamålsenligt att vissa huvudprinciper tas in i 7 § frihetsberövandelagen.

Faktorer som bör inverka på ersättningens storlek

Utgångspunkten när ersättningens storlek ska bestämmas bör även fortsättningsvis vara en skönsmässig bedömning som grundas på de rådande etiska och sociala värderingarna. I första hand bör man se till vilket lidande som typiskt sett kan anses ha drabbat den enskilde genom frihetsberövandet och basera bedömningen på objektiva faktorer. I särskilda fall bör dock hänsyn kunna tas också till påfrestningar utöver det vanliga som åtgärden kan ha fört med sig, antingen på grund av speciella omständigheter kring själva frihetsberövandet eller den enskildes personliga förhållanden. Även i fortsättningen är det emellertid nödvändigt att ersättningen i praktiken bestäms på ett schabloniserat sätt. Precis som hittills framstår det som naturligt att Justitiekanslern tar fram och använder riktlinjer för bedömningen för att uppnå en enhetlig praxis och för att möjliggöra en förhållandevis enkel hantering.

I enlighet med vad som gäller sedan tidigare bör frihetsinskränkningens art och varaktighet ges särskild betydelse. Det är uppenbart att ett frihetsberövande som verkställs på häkte eller anstalt innebär en betydligt större påfrestning än en frihetsinskränkning i form av exempelvis ett reseförbud. Det är också självklart att den tid som frihetsberövandet pågår ska påverka ersättningens storlek. Däremot bör, i linje med det som anförts tidigare, den månatliga eller årliga ersättningen, som utgångspunkt, vara konstant och således inte påverkas av hur länge frihetsberövandet har pågått.

Om ett frihetsberövande har inneburit särskilt stora prövningar för den enskilde, bör hänsyn tas till det. Det bör då, liksom hittills, vara fråga om förhållanden som inte bara typiskt sett, utan också mera påtagligt har förvärrat lidandet under frihetsberövandet. Det skulle framför allt kunna handla om att den enskilde har varit häktad under en längre tid med restriktioner som medfört isolering (jfr ”Häktningsrestriktionerna” NJA 2015 s. 769 och ”Lönfacken I” NJA 2018 s. 150).

Det kan därutöver finnas andra omständigheter som bör beaktas. En sådan omständighet bör vara om den frihetsberövade var ung och därför i högre grad kan drabbas av negativa konsekvenser på den psykiska hälsan till följd av t.ex. en häktning. Ett annat förhållande som bör kunna beaktas i detta sammanhang, men i motsatt riktning, är om det kvarstår en fällande dom mot den enskilde,

framför allt om han eller hon efter resning inte har blivit frikänd utan i stället fått en lindrigare påföljd (jfr det tidigare berörda s.k. 840 000-kronorsbeslutet). Den som ändå skulle ha avtjänat en viss påföljd kan ofta anses ha drabbats mindre hårt av frihetsinskränkningen än den som är oskyldig till brott. Det kan då finnas anledning att värdera lidandet som lindrigare.

Som utgångspunkt bör ersättningens storlek däremot inte påverkas av allvarligheten i den misstänkta brottslighet som frihetsberövandet grundat sig på (jfr ovan under rubriken Dagens ersättningsnivåer). Inte heller bör det, som utgångspunkt, göras skillnad mellan individer beroende på om de tidigare har dömts för brott eller inte.

Som en grundläggande förutsättning måste givetvis gälla att ersättningen i det enskilda fallet ska vara skälig. Om exempelvis flera försvårande faktorer spelar in vid prövningen kan dessa därför behöva vägas samman i en helhetsbedömning av lidandet så att slutresultatet totalt sett blir rimligt.

10 Stärkt skydd för barns tillgångar

10.1 Bakgrund och problembeskrivning i korthet

Barn får som huvudregel inte själva råda över sin egendom, utan i stället förvaltas deras tillgångar vanligtvis av deras vårdnadshavare, som också är förmyndare. Detta är i de allra flesta fall oproblematiskt. I vissa fall kan det dock finnas en risk för att barnets pengar används på ett otillbörligt sätt, om vårdnadshavarna är fria att disponera över dem. För att minska den risken måste vissa utbetalningar av större penningbelopp göras till spärrade konton. Pengar som har betalats till ett sådant konto får inte tas ut utan överförmyndarens samtycke. Denna ordning gäller för bl.a. brottsskadeersättning. Däremot gäller den inte för utbetalningar som Kronofogdemyndigheten gör till ett barn efter att utmätning har skett hos någon som är skyldig barnet pengar, t.ex. ett skadestånd. Sådana utbetalningar kan därför göras till barnets vårdnadshavare.

Enligt utredningens direktiv kan det ifrågasättas om utbetalningar till vårdnadshavare är förenliga med regeln om att vårdnadshavarna ska se till att barnets tillgångar inte sammanblandas med andra tillgångar som de förvaltar (12 kap. 6 § föräldrabalken). I de fall det är barnets vårdnadshavare som är gäldenär framstår dessutom, enligt direktiven, risken för missbruk av de utbetalade pengarna som uppenbar. I syfte att skydda utmätta pengar från att missbrukas och garantera att pengarna kommer barnet till godo är det enligt direktiven angeläget att överväga om ordningen med utbetalning till ett spärrat konto bör utvidgas till att gälla även utbetalningar av utmätta medel.

10.2 Utredningens uppdrag

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

10.3 Föräldrars förvaltning av barns tillgångar

10.3.1 Fri föräldraförvaltning och överförmyndarkontroll

Den som är under 18 år är omyndig och får som huvudregel inte själv råda över sin egendom eller åta sig förbindelser (9 kap. 1 § föräldrabalken). I stället är det en förmyndare som ska sköta barnets ekonomiska angelägenheter (12 kap. 1 § samma lag). Det vanligaste är att den ena eller båda föräldrarna, som är barnets vårdnadshavare, också är förmyndare (10 kap. 2 §).

För alla förmyndare gäller att de omsorgsfullt ska fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde (12 kap. 3 §). Den enskildes medel ska i skälighets omfattning användas för hans eller hennes uppehälle, utbildning och nytta i övrigt. De medel som inte används för sådana ändamål ska placeras så att det finns tillräcklig trygghet för deras bestånd och så att de ger skälighets avkastning (12 kap. 4 §). Förmyndare ska också se till att pengar och värdepapper som tillhör den enskilde inte sammanblandas med andra tillgångar som förmyndaren förvaltar (12 kap. 6 §). Förmyndarnas verksamhet står under tillsyn av överförmyndaren (12 kap. 9 §). Överförmyndare, eller en överförmyndarnämnd, ska finnas i varje kommun (19 kap. 2 §).

När det gäller föräldrars förmyndarförvaltning finns det särskilda bestämmelser i 13 kap. föräldrabalken. Grundtanken bakom dessa bestämmelser – som tillkom genom 1995 års förmyndarskapsreform – är att föräldrar handlar med sina barns bästa för ögonen och att det i de allra flesta fallen inte behövs någon samhällskontroll för att säkerställa att barnets egendom kommer barnet till godo och att den inte slösas bort (prop. 1993/94:251 s. 106). I princip gäller därför att föräldrarna själva bestämmer över hur deras barns tillgångar ska användas och placeras (13 kap. 1 §). Förutom de allmänna skyldigheterna som gäller för alla förmyndare och som framgår av

främst de nämnda bestämmelserna i 12 kap. finns det dock även för föräldrar ett antal generella begränsningar av vad de får göra vid förvaltningen av barnets egendom. Dessa begränsningar gäller i huvudsak möjligheten att förvärva eller avyttra fast egendom, att ge bort den omyndiges egendom och att ta upp lån eller ingå andra skuldförbindelser. För sådana åtgärder krävs det som huvudregel att föräldrarna inhämtar överförmyndarens samtycke. (Se 13 kap. 10–12 §§ föräldrabalken.)

Under vissa förutsättningar gäller också skärpta regler om överförmyndarkontroll. Så är för det första fallet om värdet på den omyndiges tillgångar har kommit att överstiga åtta gånger prisbasbeloppet (13 kap. 2 § första stycket). År 2025 är prisbasbeloppet 58 800 kronor, vilket innebär att beloppsgränsen går vid 470 400 kronor. I dessa fall tillämpas s.k. kontrollerad föräldraförvaltning. För det andra gäller sådana skärpta regler beträffande egendom som den omyndige har fått med villkor om att förvaltningen av den ska stå under s.k. särskild överförmyndarkontroll. Villkor om särskild överförmyndarkontroll kan ställas upp i samband med arv eller testamente, gåva eller förmånstagarförordnande vid försäkring med anledning av dödsfall (Se 13 kap. 2 § andra stycket.) I de situationer som nu har sagts ska föräldrarna ge in en förteckning över den omyndiges egendom till överförmyndaren (13 kap. 3 §). Därefter ska de varje år ge in en årsräkning (13 kap. 14 §). Det finns dessutom mer detaljerade regler om hur den omyndiges tillgångar ska placeras (13 kap. 4–7 §§).

Överförmyndaren har möjlighet att besluta att strängare tillsyn ska tillämpas också i andra enskilda fall. Förutsättningen för ett sådant beslut är att det av någon särskild anledning behövs för att trygga förvaltningen. (Se 13 kap. 19 § föräldrabalken.)

10.3.2 Särskilt om bankmedel

Spärrade konton

Huvudregeln är att föräldrar inte behöver samtycke av överförmyndaren för att ta ut pengar från barnets bankkonton. Det gäller även om barnet har tillgångar som överstiger åtta prisbasbelopp. I vissa fall kan kontot dock ha en s.k. överförmyndarspärr. Föräldrar som vill ta ut medel från ett sådant konto måste vända sig till överförmyndaren.

daren för att få ett tillstånd till uttaget (13 kap. 8 § föräldrabalken). Så länge föräldrarna inte begär att få röra barnets pengar, behöver dock överförmyndaren inte fatta några beslut med anledning av insättningen. I stället är det först när det kommer in en begäran om uttagsmedgivande som överförmyndaren prövar uttagsspärren, bl.a. utifrån vilket syfte som har angivits med uttaget. På det sättet uppnås ett starkt skydd för barnets tillgångar utan någon omfattande administration. (Se prop. 2007/08:150 s. 33 och 35 f.)

Det finns tre olika situationer när ett bankkonto kan ha en överförmyndarspär.

För det första finns det ett krav på att vissa utbetalningar ska göras till ett spärrat konto (16 kap. 11 § föräldrabalken). Så är fallet om värdet är större än ett prisbasbelopp och utbetalningen sker från

- dödsbo på grund av arv eller testamente,
- försäkringsgivare vid utbetalning av försäkringsbelopp som den omyndige har rätt till,
- pensionssparinstitut vid utbetalning enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande,
- PEPP-sparinstitut vid utbetalning från sparande i en sådan PEPP-produkt som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1238,
- Brottsoffermyndigheten vid utbetalning av ersättning enligt brottsskadelagen (2014:322),
- huvudman vid utbetalning av skadestånd enligt 6 kap. 12 § skollagen (2010:800), och
- myndighet som betalar ut ersättning med anledning av skadeståndsanspråk mot staten.

Bakgrunden till denna skyldighet att i vissa fall göra s.k. direktinsättningar på spärrat konto är att det anses uppkomma en väsentligt ökad risk för att föräldrarna missbrukar barnets tillgångar när barnet får ett större tillskott av egendom. Barnet kan också befinna sig i en särskilt behövande situation när de aktuella typerna av medel betalas ut. (Se prop. 1993/94:251 s. 129 och prop. 2007/08:150 s. 33.)

För det andra ska pengar, oavsett beloppets storlek, sättas in på ett spärrat konto om de på grund av ett villkor vid arv eller testamente, en gåva eller i ett förmånstagarförordnande ska stå under särskild överförmyndarkontroll (16 kap. 11 § föräldrabalken).

För det tredje kan överförmyndaren föreskriva spärr på konton, om det av någon särskild anledning behövs för att trygga förvaltningen av den omyndiges egendom (13 kap. 19 § första stycket 2 föräldrabalken). Bestämmelsen kan tillämpas bl.a. om överförmyndaren har funnit att användningen av den omyndiges egendom inte står i rimlig proportion till dennes behov. Överförmyndaren kan exempelvis besluta att ett ospärrat konto ska förses med spärr eller att uttagsrätten ska begränsas till visst belopp.¹

Föräldrars betalningar av skadestånd till barn

Det har tidigare övervägts om även en förälder som ska betala skadestånd till ett barn som han eller hon är förmyndare för alltid borde vara skyldig att sätta in skadeståndet på ett spärrat konto. Detta har dock inte ansetts vara en lämplig lösning, bl.a. med hänsyn till de begränsade möjligheterna att övervaka att en sådan regel följs och att ingripa vid överträdelser. I stället finns det en skyldighet för domstolen att underrätta överförmyndaren när en förmyndare har dömts att betala skadestånd till den omyndige (25 a § andra stycket förordningen [1990:893] om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.). Genom en sådan underrättelse får överförmyndaren möjlighet att ta ställning till om föräldern bör åläggas att sätta in skadeståndet på ett spärrat bankkonto eller om det behöver vidtas andra åtgärder för att skydda barnets egendom. (Se prop. 2007/08:150 s. 34 och 45 f.)

Överenskommelse mellan Kronofogdemyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner

Som motsatsvis följer av 16 kap. 11 § föräldrabalken är det alltså inte alla utbetalningar av större belopp till omyndiga som ska ske till spärrade bankkonton. Exempelvis omfattas inte redovisning av

¹ Gösta Walin m.fl. *Föräldrabalken* (2 juni 2023, Version 22, JUNO), kommentaren till 13 kap. 19 §.

influtna medel från utmätning av de nämnda bestämmelserna. I syfte att skydda sådana medel som betalas ut efter utmätning hos barnets gäldenär träffade Kronofogdemyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner i mars 2022 en överenskommelse.² Överenskommelsen innehåller en rekommendation om hanteringen av sådana utbetalningar för att åstadkomma en likartad handläggning hos överförmyndarna.

Enligt den förordade rutinen är utgångspunkten att Kronofogdemyndigheten alltid ska betala ut pengarna till ett spärrat konto i barnets namn, om överförmyndaren inte meddelar annat. Rutinen tillämpas oavsett storleken på det belopp som ska betalas ut.

När Kronofogdemyndigheten således avser att göra en utbetalning till ett barn ska överförmyndaren underrättas om detta genom en skrivelse. Överförmyndaren ges möjlighet att inom 14 dagar ta ställning till om beloppet ska sättas in på spärrat konto eller inte. Överförmyndaren har då att kontrollera om det finns risk för att föräldrarna kommer att använda pengarna på något annat sätt än för barnets räkning. Om så bedöms vara fallet, kan överförmyndaren fatta ett beslut om att spärra det konto på vilket ersättningen ska sättas in (13 kap. 19 § första stycket 2 föräldrabalken). Överförmyndaren behöver bara besvara Kronofogdemyndighetens förfrågan i de fall utbetalningen inte ska göras till ett spärrat konto.

Kronofogdemyndigheten ska kontakta den som företräder barnet i ansökan och be om kontobezvis med spärr i barnets namn. Om något bankkonto inte har öppnats av förmyndarna, önskar Kronofogdemyndigheten att överförmyndaren förordnar en god man enligt 11 kap. 2 § föräldrabalken med uppdrag att för barnets räkning öppna ett sådant konto.

² Överenskommelse mellan Kronofogden och Sveriges Kommuner och Regioner – utbetalning från Kronofogden till ett barn, 2022-03-28 (KFM 6102-2022, SKR 22/00339).

10.4 Överväganden

10.4.1 Kronofogdemyndighetens utbetalningar av influtna medel till omyndiga

Förslag: Den skyldighet som bl.a. dödsbon, försäkringsgivare och Brottsoffermyndigheten har att sätta in medel som tillfaller en omyndig person på ett spärrat bankkonto ska utsträckas till att omfatta även Kronofogdemyndigheten vid utbetalning av medel som har influtit genom utmätning.

Kronofogdemyndigheten ska underrätta överförmyndaren innan utbetalning sker till någon som är under 18 år.

Skälen för förslaget

Kronofogdemyndighetens större utbetalningar till omyndiga ska ske till spärrat konto

Enligt de regler som gäller i dag ska alltså vissa större utbetalningar till omyndiga göras till spärrade bankkonton. Reglerna syftar till att skydda pengarna från missbruk från föräldrarnas sida, eftersom risken för detta generellt sett anses vara väsentligt förhöjd när barnet har fått ett större tillskott av egendom. Pengar som har betalats till ett spärrat konto får inte tas ut utan överförmyndarens samtycke (13 kap. 8 § och 16 kap. 11 § föräldrabalken). Föräldrar som vill komma åt medlen måste redogöra för syftet med användningen. På så sätt garanteras att tillgångarna inte slösas bort eller används för onödiga ändamål. (Se prop. 2007/08:150 s. 33.)

Som tidigare har redovisats gäller ordningen med direktinsättning på spärrade konton för utbetalningar från bl.a. dödsbon på grund av arv eller testamente, från försäkringsgivare på grund av försäkringsfall och från Brottsoffermyndigheten på grund av rätt till brottsskadeersättning. Däremot omfattas inte utbetalningar som Kronofogdemyndigheten gör till barn av pengar som har influtit från utmätning hos en gäldenär. Det finns emellertid skäl som talar för att direktinsättning på spärrat konto bör tillämpas även i dessa fall. Risken för att en förälder ska missbruka sådana medel måste nämligen antas vara minst lika stor som när en större summa betalas från exempelvis Brottsoffermyndigheten. Särskilt betydande

kan den risken vara när utmätningen har skett för betalning av ett skadestånd som föräldern själv har ålagts att betala till sitt barn. Det är givetvis angeläget att den typen av skadestånd, liksom andra utbetalningar som barnet har rätt till, kommer barnet till godo.

Under 2022 träffades en överenskommelse mellan Kronofogdemyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner som har lett till att det i praktiken tillämpas en rutin som innebär att utbetalningar av influtna medel som huvudregel sker till ett spärrat konto när borgenären är ett barn. Denna rutin förutsätter emellertid att det sker en prövning hos överförmyndaren av om det av någon särskild anledning behövs en uttagsspärr för att trygga förvaltningen (13 kap. 19 § första stycket 2 föräldrabalken). Med en direktinsättning på ett spärrat konto skulle några beslut däremot inte behöva fattas förrän en eventuell ansökan om uttagsmedgivande kommer in. En sådan ordning skulle således både ge ett starkare skydd för de medel som barnet har rätt till och minska den administrativa belastningen för överförmyndaren. Det skulle alltså inte vara nödvändigt att i förväg identifiera någon särskild anledning för att begränsa möjligheten att ta ut pengarna. Dessutom skulle någon risk för sammanblandning med andra tillgångar som vårdnadshavaren förvaltar då inte heller finnas (12 kap. 6 § föräldrabalken).

Av dessa skäl föreslår utredningen att skyldigheten i 16 kap. 11 § föräldrabalken att sätta in medel som tillfaller en omyndig person på ett spärrat bankkonto ska omfatta även Kronofogdemyndigheten vid utbetalning av medel som har influtit genom utmätning.

Underrättelser till överförmyndaren

Med en sådan lösning som har förordats i det föregående ska utbetalning av utmäta medel således alltid ske till ett spärrat konto i barnets namn när beloppet överstiger ett prisbasbelopp. Det följer av befintliga bestämmelser att den som ombesörjer utbetalningen i sådana fall genast ska göra en anmälan till förmyndaren och överförmyndaren när utbetalningen görs (16 kap. 11 § fjärde stycket föräldrabalken). Det kan emellertid även i andra situationer, när beloppet är lägre än ett prisbasbelopp, finnas behov av att skydda pengarna för barnets räkning. Också i sådana situationer kan det

finnas en risk för en otillbörlig användning av medlen som orsakar kännbar skada för barnet.

När det gäller brottsskadeersättning ska Brottsoffermyndigheten alltid underrätta överförmyndaren innan en utbetalning görs till någon som inte har fyllt 18 år (5 § brottsskadeförordningen [2014:327]). Syftet med den bestämmelsen är att överförmyndaren då kan vidta åtgärder för att säkra barnets rätt, i de fall det finns ett behov av det (prop. 2005/06:166 s. 29). Redan i dag tillämpas ett motsvarande informationsutbyte av Kronofogdemyndigheten i enlighet med den nämnda frivilliga överenskommelsen. På samma sätt som gäller för Brottsoffermyndigheten bör underrättelseskyldigheten dock vara författningsreglerad. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse med den innebörden i en ny paragraf, 13 kap. 4 §, i utsökningsförordningen (1981:981).

Förordnade ställföreträdares förvaltning

Bestämmelserna om direktinsättning på spärrat konto gäller också vid utbetalningar till någon som har en förordnad förmyndare, en god man med uppgift att förvalta egendom eller en förvaltare (16 kap. 11 § sista stycket föräldrabalken). De fyller dock inte en lika stor funktion i dessa fall, eftersom huvudregeln för sådana ställföreträdare är att pengar som har satts in på bank inte får tas ut utan överförmyndarens samtycke (14 kap. 8 § föräldrabalken). På samma sätt som gäller i dag för övriga utbetalare bör dock också Kronofogdemyndighetens utbetalningar även i dessa fall omfattas av ett krav på direktinsättning på spärrat konto.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 september 2026.

Skälen för förslaget

De föreslagna författningsändringarna bör genomföras så snart som möjligt. Samtidigt måste det finnas tid för vissa förberedelser hos de myndigheter som berörs av förslagen, liksom för remissförfarande, beredning i Regeringskansliet och riksdagsbehandling. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att de nya bestämmelserna kan träda i kraft den 1 september 2026.

11.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna i 16 § brottsskadelagen, som ställer krav på den skadelidande att framställa skadeståndsanspråk i brottmålet, ska inte gälla om åtal har väckts före ikraftträdandet. I stället ska i sådana fall 10 § i den äldre lydelsen tillämpas vid prövningen av ansökan om brottsskadeersättning.

De nya bestämmelserna i frihetsberövelagen ska tillämpas även i fråga om åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet men inte har upphört före denna tidpunkt.

Bedömning: I övrigt behövs det inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för förslagen och bedömningen

När det gäller processuella bestämmelser är huvudregeln att nya regler blir tillämpliga omedelbart. Det innebär att de ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Enligt utredningens bedömning saknas det – förutom i det avseende som anges nedan – skäl att göra undantag från denna huvudregel beträffande de förslag som läggs fram i detta betänkande. De ändrade förfaranderegler som föreslås kommer därmed att börja gälla genast efter ikraftträdandet.

Ändringarna i 10 § brottsskadelagen (2014:322) innebär förbättringar för brottsoffer och de bör därför som utgångspunkt tillämpas även på ansökningar som har kommit in före den 1 september 2026. Den föreslagna bestämmelsen i 16 § andra stycket ställer dock formellt sett upp ett nytt processuellt krav på den skadelidande att som huvudregel föra talan om skadestånd i domstol, om det har väckts allmänt åtal för brottet. Ett krav av det slaget bör inte tillämpas retroaktivt. Om allmänt åtal har väckts före ikraftträdandet, bör en ansökan om brottsskadeersättning därför få tas upp till prövning även om den skadelidande inte har framställt skadeståndsanspråk i brottmålet. Men vid Brottsoffermyndighetens prövning av en sådan ansökan bör då även 10 § brottsskadelagen tillämpas i sin tidigare lydelse, dvs. brottsskadeersättning ska inte betalas till den del skadeståndet har betalats eller bedöms bli betalat. Utredningen föreslår en särskild övergångsbestämmelse med denna innebörd.

I fråga om ändringar som gäller överklagande och krav på prövningstillstånd brukar det ofta föreskrivas att äldre bestämmelser ska tillämpas, om det aktuella avgörandet har meddelats före ikraftträdandet (se bl.a. prop. 1996/97:131 s. 98 och prop. 2004/05:131 s. 219). Den ändring som utredningen föreslår i detta avseende i 49 kap. 13 § rättegångsbalken innebär emellertid ett slopande av ett krav på prövningstillstånd för enskilda anspråk mot vårdnadshavare i vissa fall. Den nya regleringen är således till fördel för klaganden. I ett sådant fall bör de nya bestämmelserna gälla även om avgörandet har meddelats före ikraftträdandet.

Utöver det undantag som har nämnts bedömer utredningen att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser till författningsförslagen i brottsskadelagen och rättegångsbalken. Detsamma

gäller ändringarna i föräldrabalken och utsökningsbalken m.fl. lagar och förordningar (jfr bl.a. prop. 2021/22:198 s. 44).

Nya skadeståndsregler tillämpas som huvudregel endast på skadefall som har inträffat efter ikraftträdandet, medan äldre bestämmelser tillämpas på skadefall som har inträffat dessförinnan (se bl.a. prop. 1972:5 s. 593). Denna huvudregel bör gälla bl.a. i fråga om de skärpta reglerna om principalansvar för föräldrar i skadeståndslagen (1972:207). Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

För att ändringarna i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder inte ska ge upphov till komplicerade bedömningar beträffande sådana frihetsinskränkningar som pågår när lagen träder i kraft finns det dock behov av en övergångsreglering. Utredningen föreslår att den utformas på samma sätt som när bestämmelserna om bl.a. jämkning senast ändrades (se prop. 1997/98:105 s. 30 och 59). Det innebär att de nya bestämmelserna ska tillämpas även i fråga om åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet men inte har upphört före denna tidpunkt. Om ett frihetsberövande har beslutats före ikraftträdandet och fortfarande pågår den 1 september 2026 ska alltså de nya reglerna gälla.

För övriga författningsförslag i betänkandet är några övergångsbestämmelser inte nödvändiga.

12 Konsekvenser

12.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. Nya bestämmelser trädde i kraft den 6 maj 2024, men eftersom denna utredning tillsattes före nämnda datum gäller – enligt övergångsregleringen – i stället motsvarande bestämmelser i dess äldre lydelse.

Av dessa framgår bl.a. att om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Och om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering. Vidare ska eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen anges. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges. Detta ska ske på ett sätt som motsvarar de krav som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § i denna förordning ska en konsekvensutredning innehålla

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen även beskriva dessa så långt det är möjligt i enlighet med vad som närmare anges i 7 § i samma förordning.

I utredningens direktiv anges att även förslagens konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv ska redovisas.

12.2 Förslagen som gäller utbetalning av brottsskadeersättning

Bedömning: De föreslagna ändringarna i brottsskadelagen underlättar för brottsoffer att få ut den brottsskadeersättning de har rätt till.

Brottsoffermyndigheten bedöms få in fler ansökningar om brottsskadeersättning och behöva bedriva ett ännu mer aktivt regressarbete. Förslagen kan förväntas medföra ett ökat resursbehov för Brottssoffermyndigheten med uppskattningsvis i vart

fall 5 miljoner kronor årligen. Finansiering bör i första hand ske genom besparingar på andra anslag.

Den förväntat större ärendevolymen hos Brottsoffermyndigheten kommer också att leda till ökad utbetalning av brottsskadeersättning. Den därmed ökade kostnaden för brottsskadeersättningen bedöms dock till avgörande delar på sikt motsvaras av ökade regressintäkter, som också förväntas bli en följd av förslagen.

Skälen för bedömningen

Problemet och vad som eftersträvas

Ett brottsoffer som har tillerkänts skadestånd har i vissa fall rätt till brottsskadeersättning. Enligt gällande rätt krävs det dock att han eller hon dessförinnan har uttömt möjligheterna att få skadeståndet betalt från gärningspersonen, eller den som annars är ansvarig för skadorna. I regel behöver brottsoffret därför först ha ansökt om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten för att kunna visa att den skadeståndsskyldige inte har tillgångar som kan utmätas. Därutöver behöver han eller hon ha kontrollerat sitt försäkringsskydd. Många uppfattar den nuvarande ordningen som krånglig och tidskrävande, och att den ställer för stora krav på brottsoffret att själv vara aktiv. Utredningens förslag syftar till att förenkla och förkorta processen för att erhålla brottsskadeersättning, så att brottsoffer lättare och snabbare kan få ut det belopp de har rätt till. Problemet och behovet av förändringar behandlas i avsnitt 3.1 och 3.6.1.

Förslagen och alternativa lösningar

Med utredningens förslag ska det, för att få brottsskadeersättning, inte längre krävas att ett skadestånd kan bedömas inte bli betalat. Om det har väckts allmänt åtal för brottet, ska det dock som huvudregel ha förts en skadeståndstalan i domstol. Förslagen innebär att brottsoffret inte först behöver ha vänt sig mot gärningspersonen, eller den som annars är skadeståndsskyldig, och ha ansökt om verkställighet av domen hos Kronofogdemyndigheten. Försäkringsfrågan ska dock, enligt utredningens förslag, även i fortsättningen

vara utredd innan brottsskadeersättning betalas. Utredningen har emellertid, i enlighet med vad som anges i direktiven, lämnat ett alternativt förslag som innebär att utbetalning av brottsskadeersättning ska ske utan avräkning även av eventuell rätt till försäkringsersättning som inte redan har betalats ut. Detta ska gälla i de fall det finns en dom eller ett godkänt strafföreläggande på skadestånd. Övervägandena redovisas i avsnitt 3.6.2–3.6.4.

Som en följd av den ändrade ordningen föreslår utredningen att domstolarna inte längre ska expediera kopior av domar på skadestånd till Kronofogdemyndigheten, som inte längre ska skicka ut förfrågningar till målsägandena om de vill ha hjälp med att ansöka om verkställighet. Målsägandena ska i stället – i en bilaga eller på annat sätt i anslutning till domen – informeras om möjligheterna att ansöka om brottsskadeersättning, eller att vända sig till Kronofogdemyndigheten. De målsägande som vänder sig till Kronofogdemyndigheten ska inte behöva betala någon avgift, inte heller en s.k. särskild avgift. Skälen för dessa förslag, och alternativa lösningar, framgår av avsnitt 3.6.5.

Konsekvenser för enskilda

Förslagen berör i första hand målsägande som har tillerkänts skadestånd i en dom eller ett godkänt strafföreläggande och som är berättigade till brottsskadeersättning. År 2023 avgjorde Brottsoffermyndigheten drygt 6 000 ärenden där det fanns en dom eller ett godkänt strafföreläggande som underlag. Särskilt dessa brottsoffer kommer, på det sätt som beskrivits, att kunna få ut brottsskadeersättning enklare och snabbare. Antalet steg och myndighetskontakter som de behöver ta minskar. Genom att inte behöva gå via Kronofogdemyndigheten slipper de att först ansöka om verkställighet – vilket kan upplevas som påfrestande – och sedan invänta en utredningsrapport, en process som tar flera månader. I november 2024 var tiden från det att en ansökan registrerades hos Kronofogdemyndigheten och till dess att sökanden fick en utredningsrapport 9–12 månader. Om någon ny tillgångsutredning inte behöver göras kan målet dock delredovisas snabbare.

Den föreslagna bestämmelsen om att det som huvudregel ska ha förts en skadeståndstalan i brottmålet för att en ansökan om brotts-

skadeersättning ska prövas innebär inte att det ställs högre krav på målsäganden än vad som i praktiken har gällt sedan tidigare.

För dem som har ålagts att betala skadestånd men inte har reglerat sin skuld kan den föreslagna enklare processen för att få ut brottsskadeersättning antas leda till att de oftare kommer att få ett regresskrav från Brottsoffermyndigheten i stället för en underrättelse från Kronofogdemyndigheten om att målsäganden har ansökt om verkställighet. Om de kan betala regresskravet minskar det risken för att de hamnar i Kronofogdemyndighetens register.

Det alternativa förslaget kan inverka på försäkringsbolagens verksamhet, på det sättet att Brottsoffermyndigheten i större utsträckning kommer att överta den skadelidandes rätt till försäkringsersättning. Eventuella konsekvenser för enskildas försäkringskydd i anledning av detta behandlas nedan (under rubriken Kostnaden för brottsskadeersättningen m.m.).

Konsekvenser för det allmänna

Kronofogdemyndigheten

En fråga är om antalet utsökningsmål hos Kronofogdemyndigheten kommer att påverkas. Den föreslagna ordningen för utbetalning av brottsskadeersättning innebär alltså att det inte längre kommer att vara nödvändigt att målsäganden dessförinnan har krävt den skadeståndsskyldige på betalning genom att ansöka om verkställighet. De som har tillerkänts skadestånd för sakskada och ren förmögenhetsskada kommer dock i de allra flesta fallen att fortfarande behöva använda sig av detta tillvägagångssätt, om betalning inte har skett på frivillig väg eller, i förekommande fall, ur förverkade medel. De bedöms också göra så i samma utsträckning som tidigare, även med den förändring av rutinerna för underrättelser och information som föreslås (avsnitt 3.6.5). Och övriga målsägande, som i och för sig har rätt till brottsskadeersättning, kommer även i fortsättningen att ha kvar möjligheten att ansöka om verkställighet. Det kan dock förväntas att det stora flertalet av de sistnämnda i stället kommer att välja att direkt vända sig till Brottsoffermyndigheten. Antalet utsökningsmål som gäller brottsskadestånd med enskilda målsägande som sökande kan därför antas minska hos Kronofogdemyndigheten. I stället kommer dock Brottsoffermyndigheten sannolikt att ansöka

om verkställighet i fler fall, efter att ha tagit över de skadelidandes fordringar på skadestånd när brottsskadeersättning har betalats ut. Det kan dock antas att regresskraven inte sällan kan komma att bli betalda innan sådana ansökningar behöver göras. I de fall skadeståndet har bestämts till ett högre belopp än brottsskadeersättningen, liksom när skadeståndet löper med ränta, kommer det att finnas en kvarstående fordran för brottsoffret att driva in, men i ett senare skede av processen. Det är mycket svårt att förutsäga om en del av dessa målsägande kommer att avstå från att gå vidare med sådana krav, särskilt om det rör sig om små belopp. En sammantagen bedömning – som dock är osäker – är att antalet utsökningsmål inte kommer att påverkas på något avgörande sätt till följd av utredningens förslag, men sannolikt minska något.

De föreslagna förändringarna av rutinerna för underrättelser och information innebär för Kronofogdemyndighetens del att hanteringen med att ta emot domar från domstolarna efter laga kraft upphör, liksom skyldigheten att därefter kontakta målsägandena och erbjuda dem hjälp med att ansöka om verkställighet. Detta medför en minskad administrativ belastning för myndigheten. Visst merarbete kan dock eventuellt uppkomma genom att fler kompletteringsförelägganden kan behöva skickas ut, eftersom målsägandena i fortsättningen ska bifoga domen till sin ansökan om verkställighet. Den nya ordningen medför också ett behov av uppdateringar av informationsmaterial m.m. och förändringar av rutiner i berörda delar.

Det förslag som innebär att särskild avgift inte ska tas ut i utsökningsmål som gäller brottsskadestånd innebär att staten i större utsträckning får stå för det slutliga kostnadsansvaret i detta avseende. Hur stora dessa kostnader är kan givetvis variera, men det står klart att de i sammanhanget är försumbara för statens vidkommande.

Sammantaget bedöms de föreslagna ändringarna inte medföra ökade kostnader för Kronofogdemyndigheten.

Sveriges Domstolar

För de allmänna domstolarna innebär den föreslagna förändringen av expedieringsskyldigheten att de inte längre ska skicka kopior av lagakraftvunna brottmålsdomar till Kronofogdemyndigheten på grund av att det har dömts ut skadestånd till en fysisk person. Det blir således ett moment mindre att utföra. Information ska dock sändas till målsägandena i samband med att domen expedieras till parterna, men upplysningar av det slaget lämnas redan i dag. Blanketter eller motsvarande med anpassad information behöver dock tas fram. Detta kan lämpligen göras av Domstolsverket eller av Brottsoffermyndigheten, som tillhandahåller det informationsblad som används i dag, eventuellt i samråd med Kronofogdemyndigheten. Åtgärderna bör dock inte innebära något mer omfattande arbete.

De föreslagna ändringarna bedöms inte medföra ökade kostnader för de allmänna domstolarna eller Domstolsverket.

Brottsoffermyndigheten

För Brottsoffermyndigheten kan de föreslagna förändringarna förväntas få konsekvenser på flera sätt.

En första fråga är om den förenklade processen för att få brottsskadeersättning i sig kommer att leda till fler ansökningar från enskilda. Bedömningen i detta avseende är förenad med stor osäkerhet. Det får dock antas att det stora flertalet målsägande som har en fordran på skadestånd redan i dag vänder sig till de instanser som systemet förutsätter och att kravet på att gå via Kronofogdemyndigheten inte ensamt är en avhållande faktor för särskilt många. Det enklare förfarandet, och möjligen den tidigare informationen till målsägandena, kan dock medföra att antalet ansökningar ökar något, men inte i någon mera påtaglig omfattning.

Däremot kan förslaget antas leda till fler ansökningar eftersom en del av de skadelidande som i dag får skadeståndet fullt betalt med Kronofogdemyndighetens hjälp i stället kommer att vända sig till Brottsoffermyndigheten. De som inte får skadeståndet fullt betalt och som har rätt till brottsskadeersättning får antas redan i dag i normalfallet ansöka om det. Av de utsökningsmål som avsåg brottsskadestånd och som kom in till Kronofogdemyndigheten under 2020–2022 var det knappt 30 procent, dvs. ungefär 6 000 mål

äriligen, som avslutades som fullbetalda inom ett år.¹ Därmed är inte sagt att antalet ansökningar hos Brottsoffermyndigheten kommer att öka med lika många. Utredningens förslag i kapitel 4, som förbättrar förutsättningarna för frivillig betalning av brottsskadestånd, kan förväntas leda till att en del av de gäldenärer som nu betalar hela skadeståndet i ett utsökningsmål i stället kommer att reglera sin skuld ännu tidigare genom nedsättning. Och i sådana fall kommer någon ansökan om brottsskadeersättning självklart inte att behöva göras. En annan omständighet som måste beaktas är att inte alla de målsägande som fått sina brottsskadestånd betalda med Kronofogdemyndighetens hjälp har rätt till brottsskadeersättning, t.ex. på grund av att skadeståndet avser sådan sakskada eller ren förmögenhetsskada som inte ersätts. Det saknas dock uppgifter om hur stor andel av de fullt betalda skadestånden som gäller dessa typer av skador. Vidare kan vissa av de personer som i och för sig skulle haft rätt till brottsskadeersättning ändå komma att välja att driva in skadeståndet från gärningspersonen. Flera osäkra faktorer komplicerar alltså bedömningen, men mot den redovisade bakgrunden är en grov uppskattning att Brottsoffermyndigheten skulle få in i vart fall ytterligare några tusen ansökningar per år som ett resultat av utredningens förslag. Givetvis kan andra förhållanden också påverka inflödet av ansökningar.

En större mängd ansökningar och ärenden än i dag kommer således sannolikt att behöva hanteras och handläggas av myndighetens brottsskadeenhet. I viss mindre utsträckning förenklas handläggningen där genom att kravet på att gärningspersonens betalningsförmåga ska vara utredd tas bort. Detsamma gäller om inte heller försäkringsfrågan behöver vara klarlagd, enligt det alternativa förslaget. Det kommer dock att krävas fungerande kontrollrutiner gentemot Kronofogdemyndigheten för att säkerställa att avräkning sker för belopp som redan har betalats.

I större utsträckning kommer Brottsoffermyndighetens regressenhet att påverkas. Förutom att ärendemängden ökar, kommer det i flertalet fall inte längre att finnas någon utredning om den skadeståndsskyldiges betalningsförmåga. I stället för att som i dag omedelbart skicka ansökningar om verkställighet till Kronofogdemyndigheten, skulle Brottsoffermyndigheten – utifrån de rutiner som nu

¹ Kronofogdemyndigheten, Korta analyser nr 1-2024, Utbetalning av skadestånd till brottsoffer.

tillämpas – först tillställa den skadeståndsskyldige ett kravbrev och ge honom eller henne möjlighet att betala inom viss tid. Och detta är en betydligt mer arbetskrävande och tungrodd process. De ändringar som innebär att den skadelidande i speciella undantagsfall inte behöver ha en dom på skadestånd för att kunna ansöka om och få brottsskadeersättning bedöms dock inte leda till någon nämnvärd ökning av antalet regresskrav som Brottsoffermyndigheten kommer att driva.

Förslagen medför därutöver ett behov av informationsinsatser riktade mot brottsoffer för att de nya reglerna ska få effektivt genomslag. Eftersom förslagen ger brottsoffer större möjlighet att välja mellan att direkt ansöka om brottsskadeersättning eller att först ansöka om verkställighet av domen på skadestånd, kan antalet samtal till Brottsoffermyndighetens servicetelefon komma att öka något.

Sammantaget kommer förslagen att medföra en större belastning på Brottsoffermyndigheten, främst med anledning av en förväntad ökning i ärendevolym och en mer omfattande och aktiv regresshantering. Det tillkommande resursbehovet är dock mycket svårt att uppskatta. Som har redovisats i avsnitt 3.3.4 har antalet ansökningar till Brottsoffermyndigheten ökat av andra skäl under de senaste åren. Under 2023 kom det in nästan 20 procent fler brottsskadeärenden än vad det gjorde året innan (12 247 jämfört med 10 285). Uppgången förklaras bl.a. av Brottsoffermyndighetens arbete med att sprida information om brottsoffers rättigheter. Antalet avgjorda ärenden ökade med cirka 15 procent mellan 2022 och 2023 (från 10 383 till 11 918). Den genomsnittliga förvaltningskostnaden per brottsskadeärende var 2 530 kronor år 2023.² Brottsoffermyndigheten har för år 2025 fått förvaltningsanslaget höjt med 4 miljoner kronor för att kunna omhänderta den redan i dag ökade ärendemängden och för att motverka längre handläggningstider.³ För år 2026 beräknas anslaget öka med 5 miljoner kronor och från och med år 2027 med 6 miljoner kronor. (Se prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 4, avsnitt 2.9.9.) De nämnda anslagshöjningarna bedöms dock inte vara tillräckliga för att tillgodose det behov som kan antas följa med de ändringar som utredningen före-

² Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2023, s. 10 f.

³ Förvaltningsanslaget för 2025 uppgår därmed till 62,7 miljoner kronor.

slår, om hanteringen av ärendena ska kunna vara fortsatt effektiv och skyndsam.

En mycket grov uppskattning är att en ytterligare anslagshöjning behövs med i vart fall 5 miljoner kronor per år, i första hand för personal som behöver anställas. Storleken på det tillkommande personalbehovet är dock i hög grad beroende av hur stor ärendevolymen kommer att bli, men också av vilka arbetsinsatser som kommer att krävas, t.ex. för att hantera återkraven. Särskilt osäker är bedömningen för regressenhetens del. I ett scenario där antalet regressärenden ökar mycket kraftigt kan personalstyrkan där – enligt Brottsoffermyndighetens egna uppskattningar – behöva mer än fördubblas från dagens cirka 10 anställda. Utredningens mer försiktiga antagande om ökningen i ärendevolym bör dock leda till ett mer begränsat behov av ytterligare personal. Med hänsyn till de många och svårbedömda faktorerna finns det dock särskild anledning att bevaka Brottsoffermyndighetens framtida behov av resurser.

Utöver de högre personalkostnaderna tillkommer kostnader för att utveckla it-stöd och uppdatera programvara för att effektivisera verksamheten. Engångskostnaden för detta uppskattas initialt till cirka en halv miljon kronor, och därefter årliga driftskostnader på ungefär samma belopp.

Det nu sagda innebär således att ytterligare medel behöver tillföras Brottsoffermyndigheten. Finansiering bör i första hand ske genom besparingar på annat håll inom utgiftsområde 4. Utredningens förslag på ändringar i fråga om frihetsberövandeersättning innebär en uppskattad nettobesparing på anslaget 1:12 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m. på drygt 7 miljoner kronor (se avsnitt 12.7 under rubriken Konsekvenser för det allmänna). Ett eventuellt större resursbehov för Brottsoffermyndigheten får förslagsvis finansieras genom reformatrymmet på statsbudgeten.

Det som hittills har sagts om konsekvenser gäller även om det alternativa förslaget genomförs, dvs. det som innebär att försäkringsfrågan inte behöver vara utredd innan brottsskadeersättning betalas ut. En sådan förändring skulle dock påverka Brottsoffermyndighetens regressenhet i ännu högre grad, eftersom det sannolikt i betydligt större utsträckning än i dag skulle behöva riktas återkrav mot den skadelidandes försäkringsbolag. Det beror på att staten inträder i hans eller hennes rätt till försäkringsersättning som inte avräknades när brottsskadeersättningen bestämdes.

Parallella processer skulle behöva föras mot skadeståndsskyldiga och försäkringsbolag, vilket skulle kräva en större ökning av personalstyrkan.

Kostnaden för brottsskadeersättningen m.m.

En förväntad ökning i ärendevolym hos Brottsoffermyndigheten kommer att medföra fler utbetalningar av brottsskadeersättning, som belastar anslaget 1:10 Ersättning för skador på grund av brott. Hur mycket högre belopp som det kommer att handla om är dock mycket svårt att prognostisera eftersom flera osäkerhetsfaktorer spelar in. Dessa gäller bl.a. hur många ansökningar som kommer att tillkomma, hur många av dessa som resulterar i bifallsbeslut och storleken på den brottsskadeersättning som i så fall beviljas. Under 2023 uppgick den ersättning som i genomsnitt lämnades per bifallsärende till drygt 30 000 kronor.⁴ Det är dock troligt att detta är en något hög siffra för att representera de ärenden som annars fullt ut betalas av den skadeståndsskyldige. Och som tidigare har sagts kan det antas att det framför allt är sådana ärenden, som i dag stannar hos Kronofogdemyndigheten, som kommer att tillkomma hos Brottsoffermyndigheten. Men om den nämnda siffran godtas och antalet bifallsärenden skulle öka med cirka 2 000 – vilket är en mycket grov uppskattning – skulle det innebära att kostnaden för brottsskadeersättningen steg med omkring 60 miljoner kronor. Som framgått är detta dock en beräkning som är förenad med betydande osäkerhet och måste bedömas med hänsyn till det.

Eftersom den förväntade ökningen i ärendevolym alltså till allra största delen antas bestå av fall där den skadeståndsskyldige har utmättningsbara tillgångar som fullt ut täcker skadeståndsfordringen, bör den ökade kostnaden för brottsskadeersättningen ligga i ungefärlig nivå med de större regressintäkter som på viss sikt kan förväntas bli följden av de föreslagna förändringarna. Den kostnadsökning som eventuellt inte motsvaras av regressintäkter till staten bedöms det finnas utrymme för inom det befintliga anslaget avseende ersättning för skador på grund av brott (prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 4, avsnitt 2.9.10).⁵

⁴ Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2023, s. 13.

⁵ År 2023 betalades cirka 151,4 miljoner kronor i brottsskadeersättning. Anslaget 1:10 Ersättning för skador på grund av brott uppgår år 2025 till knappt 222 miljoner kronor.

Vilka konsekvenser det alternativa förslaget i förlängningen skulle kunna få på försäkringsskyddet för enskilda och därmed även för kostnaden för brottsskadeersättningen har diskuterats i avsnitt 3.6.2. Motivet för försäkringsbolagen att fortsätta att erbjuda överfallsskydd skulle i viss mån kunna försvagas. Deras relation till kunderna skulle kunna tunnas ut, när försäkringsutbetalningarna i stället ska gå till staten. Överfallsskyddet aktualiseras emellertid också när det inte finns en fällande dom. I dessa fall skulle ersättningsfrågan – med det alternativa förslag som utredningen har lagt fram – även fortsättningsvis hanteras på vanligt sätt mellan försäkringsbolaget och kunden. Sammantaget är det svårt att förutse om försäkringsbolagen skulle välja att ändra sina villkor eller inte. Skulle överfallsskyddet tas bort, kan statens kostnad för brottsskadeersättningen dock förväntas öka med i storleksordningen 80 miljoner kronor per år. Detta bygger på att i det närmaste hela kostnaden i stället skulle bäras av staten. (Jfr prop. 2013/14:94 s. 21.) Om överfallsskyddet togs bort, skulle emellertid även brottsoffret drabbas, bl.a. de som annars skulle ha fått ut såväl försäkringsersättning som skadestånd. Utredningens bedömning är dock att försäkringsskyddet i vart fall inte på kort sikt skulle förändras på detta sätt. Om det alternativa förslaget genomförs, kan det dock finnas skäl för en uppföljning i detta hänseende när den nya lagstiftningen varit i kraft en tid.

Övriga konsekvenser

Av de vuxna som år 2023 ansökte om brottsskadeersättning var 52 procent kvinnor och 48 procent män. Könsfördelningen var således jämn. De förslag som lämnas är könsneutrala och bedöms inte påverka jämställdheten. Det kan dock sägas att en förenklad process för att få ut brottsskadeersättning, där brottsoffret inte behöver vända sig mot gärningspersonen eller Kronofogdemyndigheten först, i högre grad kan underlätta för vissa särskilt sårbara grupper, bl.a. kvinnor som utsatts för övergrepp och våld i en nära relation.

I drygt 12 procent av ansökningarna om brottsskadeersättning var de skadelidande barn. Att barn kan få den brottsskadeersättning de har rätt till snabbare är positivt ur ett barnrättsperspektiv. För-

slagen bedöms vara förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och således vara till barnets bästa (artikel 3).

Förslagen förväntas inte påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Att de som har drabbats av brott enklare och tidigare kan få den ersättning de har rätt till är emellertid viktigt för deras upplevelse av upprättelse.

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser i övrigt av det slag som anges i kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. De är förenliga med Sveriges åtaganden gentemot EU (se avsnitt 3.5.1).

12.3 Förslagen som gäller frivillig betalning av brottsskadestånd

Bedömning: De föreslagna ändringarna underlättar frivilliga betalningar av brottsskadestånd, vilket är till fördel både för den skadelidande och den skadeståndsskyldige.

Förslagen medför vissa ökade kostnader för Kronofogdemyndigheten och en viss intäktsminskning för staten till följd av att parterna befrias från att betala avgift i förfarandet. Kostnaderna och intäktsminskningen bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Den föreslagna befrielsen från grundavgift i vissa utredningsmål kommer emellertid att kräva utveckling av befintliga it-system till en kostnad om 1–1,5 miljoner kronor. Finansiering bör ske genom besparingar på andra anslag.

Skälen för bedömningen

Problemet och vad som eftersträvas

Den som har dömts att betala ett brottsskadestånd vet ofta inte hur han eller hon ska göra för att reglera skulden till målsäganden. I vissa fall kan parterna ta direkt kontakt med varandra för att komma överens om transaktionen, men många kan uppleva detta som olustigt. I andra fall kan det vara omöjligt med en sådan kontakt,

t.ex. på grund av att målsäganden har skyddade personuppgifter. Den som ska betala skadeståndet kan därför behöva vänta på att målsäganden ska vända sig till Kronofogdemyndigheten. Detta leder till att den skadeståndsskyldige – trots att han eller hon både vill och kan göra rätt för sig – blir aktuell för ett verkställighetsförfarande, vilket i sin tur medför en extra kostnad och en risk att få en betalningsanmärkning. Det gör också att brottsoffret behöver agera aktivt för att få ut skadeståndet och får vänta onödigt länge på sina pengar.

Den som vill och har ekonomisk förmåga att betala ett brottskadestånd behöver få bättre förutsättningar för att i praktiken kunna reglera sin skuld, så att brottsoffret kan få sin ersättning snabbare och enklare. Problemet och behovet av förändringar behandlas i bl.a. avsnitt 4.1 och 4.5.1.

Förslagen och alternativa lösningar

Enligt utredningens förslag ska möjligheterna att använda nedsättning som ett sätt att betala brottskadestånd underlättas. Den domde förordas få tidig och tydlig information om tillvägagångssättet i en bilaga till domen. Det föreslås en ny bestämmelse i utsökningsbalken om att nedsätta belopp genast ska betalas ut till motparten, om gäldenären begär det. Nedsättning av belopp som avser skadestånd på grund av brott ska vara fri från avgift.

Utredningen föreslår också att – om en ansökan om verkställighet ändå har gjorts – svaranden ska vara befriad från att betala grundavgift, om hela skulden betalas inom tidsfristen i underrättelsen från Kronofogdemyndigheten enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken.

Skälen för förslagen och de alternativa lösningar som har övervägts redovisas i avsnitt 4.5.2–4.5.4.

Konsekvenser för enskilda

Förslagen berör dem som ska betala ett brottskadestånd, och dem som ska få ett utdömt skadestånd betalt. Det förs inte statistik över hur många brottskadestånd som döms ut varje år. År 2023 kom det dock in 17 000 nya ansökningar om verkställighet av domar och strafförelägganden till Kronofogdemyndigheten från målsägande

(och därutöver cirka 3 500 från Brottsoffermyndigheten). I cirka 24 procent av de nya målen hos Kronofogdemyndigheten gjordes det egna inbetalningar från gäldenärer under de tolv första månaderna efter målets ankomst.

Genom förslagen ökar förutsättningarna för betalning av brottskadestånd utan att parterna behöver ha kontakt med varandra. Detta är till fördel för båda. Den skadeståndsskyldige slipper söka efter betalningsinformation till målsäganden och kan i stället på eget initiativ vända sig till Kronofogdemyndigheten. Han eller hon behöver inte vänta på att målsäganden eventuellt t.ex. ansöker om verkställighet. För den skadeståndsskyldige minskar därmed risken att få en betalningsanmärkning. Målsäganden kan få sina pengar snabbare och behöver inte vara drivande i processen.

Om ett utskökningsmål inleds slipper gäldenären enligt förslaget en extra kostnad i form av en grundavgift för att fullgöra sin betalningsskyldighet till målsäganden, under förutsättning att han eller hon reglerar skulden inom förelagd tid. Detta ökar i viss mån betalningsutrymmet för gäldenärens del.

Konsekvenser för det allmänna

Förslaget om att underlätta möjligheterna till frivillig betalning av skadeståndet genom nedsättning kan förväntas öka antalet sådana ärenden hos Kronofogdemyndigheten med uppskattningsvis några tusen. Bedömningen av utfallet i detta hänseende är emellertid mycket osäker, bl.a. eftersom det saknas statistik över hur många skadestånd som i dag betalas frivilligt genom direkt reglering mellan parterna. En hållpunkt för uppskattningen är antalet egna inbetalningar i utskökningsmålen, som visar på betalningsförmåga hos gäldenären. Som redan nämnts gjordes det år 2023 egna inbetalningar i cirka 24 procent av de ungefär 17 000 nya målen (bortsett från de mål i vilka Brottsoffermyndigheten var sökande) under de tolv första månaderna efter målets ankomst. Eftersom statistiken över de egna inbetalningarna inte endast visar i vilka fall skulden regleras fullt ut och inom den s.k. avitiden eller kravtiden bör dock även dessa siffror bedömas mycket försiktigt i sammanhanget.

En ökad volym nedsättningsärenden innebär att mer resurser måste avdelas för att handlägga dessa. Kostnaden för hanteringen

av nedsättningsärenden har beräknats till 2 746 kronor per avslagsärende och 5 492 kronor per bifallsärende. Som har konstaterats är det dock svårt att uppskatta hur stor ökningen av nedsättningsärenden kan komma att bli. För en effektiv hantering kan också rutiner och system behöva tas fram eller anpassas. En sammantagen bedömning är dock att de tillkommande uppgifterna och ökade kostnaderna inte kommer att vara av sådan omfattning att de inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget om att även svaranden ska vara befriad från att betala grundavgift i ett utsökningsmål, om hela skulden regleras inom angiven tidsfrist, innebär att staten får stå för det slutliga kostnadsansvaret i dessa fall. Uppskattningsvis kan det innebära en minskad intäkt från avgifter med i storleksordningen 1,5 miljoner kronor. Eftersom antalet ärenden är mycket svårt att bedöma i förväg är även denna siffra osäker. Till följd av bättre möjligheter att betala genom nedsättning kan antalet utsökningsmål där gäldenären erlägger hela beloppet sannolikt komma att minska. Den uppskattade intäktsminskningen för staten bedöms inte bli större än att den kan belasta Kronofogdemyndighetens anslag.

Befrielsen från grundavgift i de nämnda utsökningsmålen kommer emellertid även att kräva utveckling av befintliga it-system, med efterföljande tester och driftsättning. Engångskostnaden för detta kan enligt Kronofogdemyndigheten preliminärt beräknas till 1–1,5 miljoner kronor. Kronofogdemyndighetens uppfattning är att denna kostnad inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. För att finansiera kostnaden behöver i så fall en omfördelning av resurser ske. Utredningen föreslår då i första hand att en mindre del av den besparing som förväntas ske på anslaget 1:12 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m. med anledning av förslagen som gäller frihetsberövandeersättning används för detta ändamål (se avsnitt 12.7 under rubriken Konsekvenser för det allmänna).

Den information som ska bifogas domarna behöver uppdateras med tydliga upplysningar om möjligheten att göra en nedsättning, m.m. Detta bör ankomma på Domstolsverket, eventuellt i samråd med bl.a. Kronofogdemyndigheten. Sådana uppdateringar och anpassningar medför inte särskilda kostnader.

Övriga konsekvenser

Förslagen är könsneutrala och bedöms inte påverka jämställdheten. Betydligt fler män än kvinnor har dock skulder på brottsskadestånd; närmare 90 procent av de skadeståndsskyldiga är män.

Förslagen bedöms inte påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Att skulder på grund av brott kan regleras enklare och tidigare är emellertid till fördel för båda parter, som snabbare kan lägga händelsen bakom sig.

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser i övrigt av det slag som anges i kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. De är förenliga med EU-rätten och barnkonventionen.

12.4 Förslagen som gäller utmätning till förmån för brottsoffer

Bedömning: Förslagen om utökade möjligheter till utmätning kan antas leda till att fordringar på brottsskadestånd i högre utsträckning blir betalda. Brottsoffermyndighetens regressintäkter bedöms öka något.

Den föreslagna underrättelseskyldigheten medför vissa ökade kostnader för bl.a. Kronofogdemyndigheten. De kan hanteras inom befintliga anslag.

Skälen för bedömningen

Problemet och vad som eftersträvas

Många brottsskadestånd förblir obetalda. Antalet gäldenärer som hade skulder på brottsskadestånd var vid utgången av år 2023 ungefär 46 000. år 2023 drevs det in sammanlagt cirka 370 miljoner kronor, men det totala belopp som kvarstod obetalt uppgick till över 10 miljarder kronor. Utredningen har övervägt åtgärder som innebär att fler brottsskadestånd kan bli betalda. Bakgrunden till förslagen behandlas i avsnitt 5.7.1.

Förslagen och alternativa lösningar

Uttredningen föreslår att vissa förbud mot utmätning ska begränsas till förmån för brottsoffers fordringar. Förslagen innebär att sådana skadestånd som omfattas av 5 kap. 7 § första stycket utsökningsbalken ska kunna utmätas för fordringar som avser skadestånd på grund av brott. De skadestånd som ska kunna utmätas för betalning av detta slags fordringar avser således personskada, kränkning, frihetsberövande och liknande. Även brottsskadeersättning, trafikskadeersättning samt ersättning från sjuk- eller olycksfallsförsäkring ska kunna utmätas för fordringar på brottsskadestånd. Förslagen och alternativa lösningar redovisas i avsnitt 5.7.3.

Konsekvenser för enskilda

Förslagen förväntas leda till att brottsoffers fordringar på skadestånd i något högre utsträckning kan bli betalda. Samtidigt kommer de som har skulder på brottsskadestånd att kunna få vissa av sina egna ersättningar ianspråktaga för detta ändamål. Även om detta kan upplevas som ogynnsamt för dem i vissa avseenden, t.ex. för deras upplevelse av upprättelse för det som de själva har blivit utsatta för eller drabbade av, minskar deras skuldbörda vilket kan ha en rehabiliterande effekt.

Konsekvenser för det allmänna

De föreslagna begränsningarna av utmätningsförbuden i framför allt utsökningsbalken och brottsskadelagen bedöms leda till att Brottsoffermyndighetens regressintäkter kommer att öka. I vilken utsträckning detta kommer att ske är dock knappast möjligt att närmare ange eftersom flera osäkra faktorer som varierar över tid spelar in. Storleken på intäkterna beror bl.a. på hur många av dem som staten har regressfordringar på själva kommer att erhålla skadestånd eller annan ersättning på grund av egen utsatthet för brott eller skada. Som en jämförelse kan dock noteras att Brottsoffermyndighetens intäkter från kvittning de senaste tre åren har uppgått till igenomsnitt drygt en miljon kronor per år. En försiktig bedömning är att de ökade regressintäkterna kan komma att ligga i nivå med detta.

Underrättelseskyldigheten för Brottsoffermyndigheten gentemot Kronofogdemyndigheten kommer att innebära viss ytterligare administration för båda myndigheterna. Det är svårt att beräkna hur stor påverkan kommer att bli. För Kronofogdemyndighetens del kommer det i vart fall inledningsvis att bli fråga om manuell hantering som kräver att resurser avdelas för uppgiften. Om underlaget är komplett från början kan Kronofogdemyndighetens kostnad per ärende beräknas till 264 kronor. Utifrån antalet bifallsbeslut från Brottsoffermyndigheten år 2023 kan antalet ärenden grovt uppskattas till 5 000. Kostnaden för Kronofogdemyndigheten skulle då uppgå till ungefär 1,5 miljoner kronor. Sammantaget bedöms det ökade resursbehovet inte bli större än att det kan hanteras inom befintliga anslag. Samma bedömning görs för Brottsoffermyndighetens och Justitiekanslerns del.

Om informationsutbytet skulle digitaliseras har Kronofogdemyndigheten preliminärt beräknat kostnaden för it-utveckling till 1–1,5 miljoner kronor. För detta krävs enligt Kronofogdemyndigheten ett tillskott av medel. I vart fall till viss del bör i så fall finansiering kunna ske genom den nettobesparing som förväntas ske på anslaget 1:12 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m. (se avsnitt 12.7 under rubriken Konsekvenser för det allmänna).

Övriga konsekvenser

Underrättelseskyldigheten för Brottsoffermyndigheten och Justitiekanslern gentemot Kronofogdemyndigheten innebär att personuppgifter behöver överföras. Ändamålet med behandlingen är att skulder på brottsskadestånd ska bli betalda av den som är skadeståndsskyldig. Personuppgiftsbehandlingen får anses vara proportionerlig i förhållande till behovet av underrättelseskyldigheten och det som eftersträvas med den. Genom den föreslagna regleringen finns det rättslig grund för behandlingen (jfr artikel 6.1 c och e samt artikel 6.3 dataskyddsförordningen).

Begränsningen av utmätningsförbudet är förenlig med Europakonventionen. I de fall konventionen ställer krav på ekonomisk kompensation till någon som har frihetsberövats uppfylls det kravet även om ersättningen utmäts, eftersom ersättningen då bidrar till att minska gäldenärens skuldbörda. Begränsningen berövar alltså

inte den skadelidande rätten till ersättning, utan endast möjligheten för honom eller henne att välja fritt vad ersättningen ska användas till. (Se prop. 2021/22:198 s. 41.)

Förslagen är könsneutrala och bedöms inte inverka på jämställdheten. Som tidigare har nämnts är det dock i huvudsak män (närmare 90 procent) som har skulder på brottsskadestånd. Brottsoffermyndighetens statistik visar också att över 80 procent av fallen där kvittning sker gäller män. Endast cirka 0,5 procent av dem som har skulder på brottsskadestånd är under 18 år. Förslagen kan därför inte förväntas påverka barn i någon nämnvärd utsträckning.

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser i övrigt av det slag som anges i kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. De är förenliga med EU-rätten och barnkonventionen.

12.5 Förslagen som gäller ersättning för sakskada och medarbetarskyddsåtgärder till polisanställda

Bedömning: Genom förslagen förbättras villkoren för polisanställda att få ersättning för sakskador och utgifter för säkerhetsåtgärder som de drabbas av till följd av sin tjänst.

Förslagen medför vissa ökade kostnader för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Kostnaderna kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Skälen för bedömningen

Problemen och vad som eftersträvas

Det förekommer att poliser och civilanställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utsätts för skadegörelse på privat egen- dom i anledning av sin tjänst. Skadegörelsen misstänks ofta ha skett som en hämnd för ett ingripande eller ibland endast på grund av medarbetarens anställning. Enligt gällande rätt omfattas poliser, men inte civilanställda, av förordningen (1998:1379) om ersättning för sakskada till polismän och anställda inom Kriminalvården m.fl.

Civilanställda bör dock ha samma rätt till ersättning enligt förordningen som poliser. Frågan behandlas i avsnitt 7.3.2 och 7.4.1.

När en hotbild riktas mot polisanställda kan de bli föremål för skyddsåtgärder inom ramen för ett medarbetarskyddsärende enligt Polismyndighetens riktlinjer. Åtgärderna kan ibland medföra utgifter för den enskilde. Någon författningsreglerad rätt till ersättning för dessa finns emellertid inte. Problemet och behovet av förändringar behandlas i avsnitt 7.5.3 och 7.6.1.

Förslagen och alternativa lösningar

Enligt utredningens förslag ska civilanställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ha samma rätt till ersättning som polismän för saksador enligt ersättningsförordningen. För att ersättning ska lämnas ska skadan ha uppkommit till följd av tjänsten genom någon annans vållande.

Vidare föreslår utredningen att möjligheten att få personsäkerhetsersättning utökas. Personsäkerhetsersättning ska kunna lämnas till polisanställda och deras närstående för utgifter m.m. som har orsakats av säkerhetsåtgärder som Polismyndigheten har beslutat om.

Förslagen och, i förekommande fall, alternativa lösningar redovisas i avsnitt 7.4.1 respektive 7.6.1.

Konsekvenser för enskilda

Genom förslagen förbättras villkoren och möjligheterna för polisanställda att få ersättning för saksador och utgifter för säkerhetsåtgärder som de drabbas av till följd av sin tjänst. Förutsättningarna för ersättning blir också mer likvärdiga för de anställda.

Konsekvenser för det allmänna

År 2023 gjordes det totalt 72 ansökningar om ersättning för sakskada enligt ersättningsförordningen till Polismyndigheten. Ersättning beviljades i 44 fall. Sammantaget betalades det ut cirka 90 000 kronor. Den utvidgade möjligheten att få ersättning så att den omfattar även civilanställda kan förväntas medföra en något ökad kost-

nad. Denna får dock antas bli begränsad och bedöms därför rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Bedömningen av hur stora kostnaderna för särskilda medarbetarskyddsåtgärder kan komma att bli är mycket osäker. Dessa kan variera stort från ett år till ett annat beroende på antalet fall och vilken typ av åtgärder som aktualiseras. Polismyndigheten har dock uppskattat att kostnaderna till följd av den efterfrågade förändringen skulle uppgå till högst en miljon kronor per år. Utredningen saknar skäl att göra en annan bedömning. Kostnaden är inte högre än att den bör rymmas inom befintliga anslag.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser i övrigt av det slag som ska redovisas särskilt. De är förenliga med EU-rätten.

12.6 Förslagen som gäller föräldrars principalansvar

Bedömning: Förslagen om ett utökat ansvar för vårdnadshavare för skador som deras barn vållat genom brott markerar föräldransvaret och kan möjligen ha en viss brottsförebyggande effekt. Skadeståndsansvaret slår hårdare mot den förälder som är ensam vårdnadshavare, vilket oftare är en kvinna. Förslagen kan därför ha viss negativ inverkan på jämställdheten.

Skälen för bedömningen

Problemet och vad som eftersträvas

Under de senare åren har den grova brottsligheten ökat även bland allt yngre personer. Att barn och unga förekommer i kriminella sammanhang har flera orsaker, och det krävs åtgärder inom en rad olika områden för att komma till rätta med problemet. I det förebyggande arbetet mot ungdomsbrottsligheten spelar föräldrarna en viktig roll. Det är angeläget att de tar ansvar för sina barn och gör allt de kan för att påverka dem i en positiv riktning. En skärpning av föräldrars skadeståndsskyldighet markerar detta ansvar och syf-

tar i förlängningen till att bidra till att minska risken för att barn ska begå brott. Problemet och vad som eftersträvas behandlas i avsnitt 8.5.1.

Förslagen och alternativa lösningar

Utredningen lämnar förslag som innebär att det belopp som föräldrarnas principalansvar är begränsat till höjs. Beloppsgränsen föreslås höjas från en femtedel till en tredjedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse. år 2025 innebär det en höjning från 11 760 kronor till 19 600 kronor, dvs. med 7 840 kronor per skadehändelse. Vidare föreslår utredningen att principalansvaret för föräldrar ska omfatta även ren förmögenhetsskada som barnet har orsakat genom brott. Övervägandena och alternativa lösningar redovisas i avsnitt 8.5.1–8.5.3.

I processuellt hänseende föreslår utredningen att tillgänglighetsdelgivning ska få användas för att delge vårdnadshavarna stämning och andra handlingar i brottmål där skadeståndsanspråk kan komma att framställas mot dem. Om skadeståndsanspråk framställs mot vårdnadshavare under förundersökningen ska de underrättas om och, om möjligt, ange sin inställning till detta. Vidare föreslås att prövningstillstånd inte ska krävas i hovrätten för vårdnadshavares skadeståndsanspråk, om ett sådant krav inte gäller för det enskilda anspråket mot den unge. Övervägandena och alternativa lösningar redovisas i avsnitt 8.5.4.

Konsekvenser för enskilda och för jämställdheten

Förslagen berör främst barn som begår brott och deras föräldrar som är vårdnadshavare. I grunden är förslaget avsett att ha en positiv effekt genom att långsiktigt förebygga att barn utför brottsliga och skadegörande handlingar. En starkare betoning av föräldransvaret så att barn ska utvecklas i en gynnsam riktning får anses vara barnets bästa (jfr artiklarna 3 och 18 barnkonventionen). Om barnet ändå begår brott, kommer föräldrarna i större utsträckning än tidigare att kunna hållas ansvariga för barnets skadeståndsskyldighet i anledning av detta.

Förslagen påverkar också de brottsoffer som skadas av de brott som de berörda barnen har begått. Eftersom vårdnadshavarna oftare än barnet själv har en realistisk möjlighet att betala ett skadestånd som fastställts i en dom, kan förslagen i någon mån förbättra förutsättningarna för brottsoffer att få ut sin ersättning.

Förslagen är könsneutrala i den meningen att bestämmelserna gäller lika oavsett om vårdnadshavaren är kvinna eller man. I praktiken slår dock principalansvaret hårdare mot de föräldrar som är ensamma vårdnadshavare, och det är oftare en kvinna. Förslagen kan därför ha viss negativ inverkan på jämställdheten.

Ett realiserat skadeståndsansvar för vårdnadshavare kan innebära en mer ansträngd ekonomisk situation för hela familjen. Det riskerar därmed att till en viss grad även påverka eventuella syskon till det barn som har begått brott och därigenom orsakat skada. Det barn som är skadeståndsskyldigt får dock i större utsträckning dela ansvaret med sina föräldrar, vilket kan minska risken för att detta barn hamnar i skuldsättning i ung ålder.

Förslaget om att möjliggöra tillgänglighetsdelgivning när skadeståndsansvaret kan aktualiseras innebär, när förfarandet används, ett visst ökat ansvar på vårdnadshavarna att bevaka målets fortsatta handläggning. Det medför samtidigt att de i förekommande fall lämnas tidig och tydligare information om skadeståndsansvaret, vilket ger bättre förutsättningar till förberedelser och att ta till vara sin rätt. Om kravet på prövningstillstånd i hovrätten slopas, innebär det en viss förenkling av processen för den målsägande eller den vårdnadshavare som har överklagat tingsrättens avgörande.

Konsekvenser för det allmänna

Förslagen om att möjliggöra tillgänglighetsdelgivning och att vårdnadshavare ska underrättas om skadeståndsanspråk som framställs under förundersökningen får viss betydelse för arbetet för polis och åklagare. De bedöms dock inte leda till några ökade kostnader.

I den utsträckning möjligheten att använda tillgänglighetsdelgivning kan utnyttjas bedöms det vara resursbesparande för domstolarna. Förslaget ökar förutsättningarna för att i vissa fall kunna delge vårdnadshavarna skadeståndsanspråk i tid och minskar därmed risken för att detta måste avskiljas från brottmålet eller hanteras på annat

sätt. Det kan dock förväntas att förutsättningarna för att tillämpa delgivningssättet kommer att vara uppfyllda i ett förhållandevis begränsat antal fall.

Ett slopat krav på prövningstillstånd i hovrätten bedöms i någon mån underlätta hanteringen där och innebära vissa effektivitetsvinster, eftersom prövningstillstånd i dag regelmässigt beviljas i de aktuella fallen.

Övriga konsekvenser

En markering och utökning av föräldrarnas ansvar kan möjligen i någon grad bidra till att de i större utsträckning försöker motverka att deras barn begår brottsliga och skadegörande handlingar. Förslagen kan därmed på sikt potentiellt ha en viss brottsförebyggande effekt. Denna effekt är emellertid omdiskuterad och således osäker (se avsnitt 8.5.1).

Förslagen bedöms inte medföra konsekvenser i övrigt av det slag som anges i kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. De är förenliga med EUrätten och barnkonventionen.

12.7 Förslagen som gäller frihetsberövandeersättning

Bedömning: Förslagen som gäller frihetsberövandeersättning förväntas leda till att ersättningen för lidande kommer att jämkas i uppskattningsvis dubbelt så många fall samt att ersättningsnivåerna i viss mån dämpas. Förslagen bedöms medföra besparingar om minst 10 miljoner kronor på anslaget 1:12 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m. Samtidigt kan kostnaderna på anslaget 6:2 Justitiekanslern beräknas öka med cirka 3 miljoner kronor.

Skälen för bedömningen

Problemen och vad som eftersträvas

Det har uppmärksamrats att rätten att få ersättning i anledning av ett frihetsberövande, t.ex. för den som har varit häktad men sedan frikännts från brott, ibland kan ge resultat som framstår som oskäligen. Det har bl.a. förekommit fall där den beviljade ersättningen har uppfattats som alltför hög. För legitimiteten är det nödvändigt att ersättning bara beviljas i de fall det framstår som befogat och att beloppen då är rimliga. Bakgrunden och syftet med översynen redovisas i avsnitt 9.1 och 9.6.

Förslagen och alternativa lösningar

Förslagen innebär att bestämmelserna om möjligheterna att vägra eller sätta ned frihetsberövandeersättningen förenklas och vidgas samt att det införs huvudprinciper för hur ersättningen för lidande ska bestämmas. Förslagen och alternativa lösningar behandlas i avsnitt 9.6.3 och 9.6.4.

Konsekvenser för enskilda

År 2023 beviljade Justitiekanslern ersättning till personer som varit föremål för frihetsinskränkningar i knappt 2 300 ärenden. Förslagen möjliggör att jämkning av ersättningen för lidande kan ske i större utsträckning än tidigare och att ersättningsnivåerna vid framför allt längre frihetsberövanden och särskilt allvarlig brottslighet dämpas. Om lägre belopp betalas ut, kommer utmätning av ersättningen till förmån för eventuella brottsoffer också att kunna ske i något mindre utsträckning. Förslagets effekter i detta avseende bedöms dock vara begränsade.

Konsekvenser för det allmänna

Förslagen som nu lämnas innebär att ersättningen för lidande kan jämkas i uppskattningsvis dubbelt så många fall. Justitiekanslern har bedömt att åtminstone ytterligare en beredningsjurist och en

notarie behöver anställas för att bereda de tillkommande jämkningarna. Vidare behöver ytterligare en föredragande anställas för att hantera de rättegångar de tillkommande jämkningarna kan antas leda till. Justitiekanslern har uppskattat att kostnaderna för den utökade bemanningen kommer att uppgå till åtminstone omkring 3 miljoner kronor årligen i 2026 års löneläge, vilket kommer att belasta anslaget 6:2 Justitiekanslern. Utredningen godtar dessa beräkningar och bedömer att ytterligare medel behöver tillskjutas.

År 2023 betalade Justitiekanslern ersättningar om sammanlagt 100 miljoner kronor (inklusive ombudskostnader och ränta), vilket belastade anslaget 1:12 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m. Under samma år jämkades ersättningen för lidande med omkring 10 miljoner kronor. Med hänsyn till att jämkning alltså kommer att kunna ske i uppskattningsvis dubbelt så många fall som tidigare kan kostnaderna på anslaget Kostnader för vissa skaderegleringar m.m. beräknas minska med 10 miljoner kronor. De ökade kostnaderna på anslaget Justitiekanslern kan alltså finansieras helt genom besparingar på anslaget Kostnader för vissa skaderegleringar m.m.

Övriga konsekvenser

Förslagen är könsneutrala, eftersom bestämmelserna gäller lika för kvinnor och män. I praktiken är det emellertid i betydligt större utsträckning män än kvinnor som frihetsberövas med anledning av brottsmisstankar. Förslagen kan dock inte anses ha någon nämnvärd påverkan på jämställdheten.

Om den skadelidande är yngre än 18 år kan, enligt förslaget, vid ersättningsens bestämmande hänsyn tas till att barn är särskilt känsliga för de konsekvenser som ett frihetsberövande kan medföra. De föreslagna begränsningarna i rätten till ersättning strider inte mot barnkonventionen och är förenliga med Europakonventionen (se avsnitt 9.3.1).

Genom att jämkning möjliggörs i fler fall kan ersättning på grund av en frihetsinskränkning i större utsträckning nekas eller sättas ned när det finns kopplingar till brottslighet. Risken minskar därmed för att statliga medel ska användas i kriminella sammanhang. Förslagen kan på det sättet ha en viss positiv effekt på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen bedöms inte medföra konsekvenser i övrigt av det slag som anges i kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. De är förenliga med EU-rätten.

12.8 Förslagen som gäller skydd för barns tillgångar

Bedömning: Förslaget om att utbetalningar från Kronofogdemyndigheten till omyndiga ska göras till spärrat konto skyddar barns tillgångar från otillbörlig användning från vårdnadshavarna sida. Detta är positivt ur ett barnrättsperspektiv. Förslaget bedöms inte medföra ökade kostnader för det allmänna.

Skälen för bedömningen

Problemet och vad som eftersträvas

Vissa större utbetalningar till omyndiga ska göras till spärrade bankkonton, så att uttag från föräldrarnas sida kräver överförmyndarens samtycke. Detta gäller bl.a. utbetalningar från försäkringsgivare på grund av försäkringsfall och från Brottsoffermyndigheten på grund av rätt till brottsskadeersättning. Däremot finns inget sådant krav för utbetalningar som Kronofogdemyndigheten gör av medel som har influtit från utmätning hos en gäldenär. Det finns därför en risk för att föräldrarna ska missbruka sådana tillgångar, t.ex. när utmätningen har skett för betalning av ett skadestånd som barnet har tillerkänts. Utredningens förslag syftar till att skydda sådana tillgångar från att slösas bort eller användas för onödiga ändamål. Frågan behandlas i avsnitt 10.4.1.

Förslaget och alternativa lösningar

Utredningen föreslår att den skyldighet som bl.a. försäkringsgivare och Brottsoffermyndigheten har att sätta in medel som tillfaller en omyndig person på ett spärrat bankkonto ska utsträckas till att omfatta även Kronofogdemyndigheten vid utbetalning av medel som har influtit genom utmätning. Kronofogdemyndigheten ska

underrätta överförmyndaren innan utbetalning sker till någon som är under 18 år. Förslaget och alternativa lösningar redovisas i avsnitt 10.4.1.

Konsekvenser för enskilda

De föreslagna ändringarna syftar till att motverka att omyndigas tillgångar används på ett sätt som inte är till deras fördel. De förhindrar också att medel från utmätning sammanblandas med andra tillgångar som vårdnadshavarna förvaltar. Förslagen bedöms vara till barnets bästa och således förenliga med barnkonventionen (artiklarna 3 och 36).

Konsekvenser för det allmänna

För Kronofogdemyndigheten innebär förslaget att utbetalningar som överstiger ett prisbasbelopp, eller som tillkommer den omyndige med villkor om särskild överförmyndarkontroll, ska göras till ett spärrat bankkonto. När utbetalningen görs ska en anmälan genast ske till förmyndaren och överförmyndaren. Enligt utredningens förslag ska Kronofogdemyndigheten skicka en underrättelse till överförmyndaren även vid utbetalningar av lägre belopp. De föreslagna ändringarna avviker inte från de rutiner som i dag tillämpas enligt en frivillig överenskommelse (se avsnitt 10.3.2 och 10.4.1). Några tillkommande kostnader bedöms därför inte uppkomma för Kronofogdemyndigheten eller överförmyndarna.

Med en direktinsättning på ett spärrat konto behöver överförmyndaren inte fatta några beslut förrän en eventuell ansökan om uttagsmedgivande kommer in. En sådan ordning kan således antas innebära en viss minskad administrativ belastning jämfört med de rutiner som tillämpas i dag (se avsnitt 10.3.2 och 10.4.1).

Övriga konsekvenser

Underrättelseskyldigheten gentemot överförmyndaren innebär att personuppgifter behöver överföras. Personuppgiftsbehandlingen innebär dock inte några beaktansvärda integritetsrisker. Ändamålet

med behandlingen är att skydda omyndigas tillgångar från otillbörlig användning. Personuppgiftsbehandlingen är proportionerlig i förhållande till behovet av underrättelseskyldigheten och det som eftersträvas med förslaget. Genom den föreslagna regleringen finns det rättslig grund för behandlingen (jfr artikel 6.1 c och e samt artikel 6.3 dataskyddsförordningen).

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser i övrigt av det slag som anges i kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslagets påverkan på det kommunala självstyret är högst marginell. Förslagen är förenliga med EU-rätten.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

16 kap. Tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet

11 §

När en omyndig på grund av arv eller testamente har fått pengar till ett värde som överstiger ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken eller med villkor om särskild överförmyndarkontroll, ska den som ombesörjer utbetalningen från dödsboet för den omyndiges räkning sätta in medlen hos bank eller kreditmarknadsföretag, med uppgift om att medlen inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd.

Vad som nu sagts om skyldighet att betala till bank eller kreditmarknadsföretag ska även gälla

1. försäkringsgivare vid utbetalning av försäkringsbelopp som den omyndige har rätt till,
2. pensionssparinstitut vid utbetalning enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande,
3. PEPP-sparinstitut vid utbetalning från sparande i en sådan PEPP-produkt som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1238,
4. Brottsoffermyndigheten vid utbetalning av ersättning enligt brotts-skadelagen (2014:322),
5. huvudman vid utbetalning av skadestånd enligt 6 kap. 12 § skollagen (2010:800),
6. myndighet som betalar ut ersättning med anledning av skadestånds-anspråk mot staten, och
7. *Kronofogdemyndigheten vid utbetalning av influtna medel i mål om utmätning.*

Om betalningen avser en periodisk förmån, gäller skyldigheten att betala till bank eller kreditmarknadsföretag endast när den första utbetalningen görs.

När utbetalning enligt första eller andra stycket görs, ska den som ombesörjer utbetalningen genast göra anmälan till förmyndaren och överförmyndaren. En sådan anmälan ska också göras om en omyndig på grund av arv eller testamente har fått värdehandlingar till ett värde som överstiger

det belopp som anges i första stycket eller med villkor om att värdehandlingarna ska stå under särskild överförmyndarkontroll.

Bestämmelserna i första–fjärde styckena gäller inte vid utbetalning av medel som den omyndige får förvalta själv. Andra–fjärde styckena gäller inte heller om utbetalning görs från försäkring som har tagits inom ramen för en rörelse.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller också vid betalning eller utgivande av värdehandlingar till någon för vilken det har förordnats god man med uppgift att förvalta egendom eller för vilken det har förordnats förvaltare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när medel som tillfaller en omyndig person, eller en person för vilken det utsetts god man eller förvaltare, ska sättas in på bankkonto med uppgift om att medlen inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd.

Enligt *andra stycket sjunde punkten*, som är ny, omfattas utbetalningar från Kronofogdemyndigheten av influtna medel i mål om utmätning av den angivna skyldigheten. Skyldigheten att betala till ett spärrat konto gäller belopp som överstiger ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken eller som omfattas av villkor om särskild överförmyndarkontroll.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.1.

13.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

33 kap. Om inlägga i rättegång och om delgivning

6 b §

Tillgänglighetsdelgivning enligt 52–54 §§ delgivningslagen (2010:1932) får användas för att delge

1. den misstänkte en underrättelse om slutförd förundersökning enligt 23 kap. 18 a § första stycket,

2. den tilltalade stämning och andra handlingar i ett brottmål,

3. *vårdnadshavare stämning och andra handlingar i ett brottmål där skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) kan komma att framställas, och*

4. den dömde handlingar i ett mål om undanröjande av villkorlig dom enligt 27 kap. 6 § brottsbalken eller av skyddstillsyn enligt 28 kap. 9 § samma balk.

Informationen om tillgänglighetsdelgivning får delges av någon av de tjänstemän som anges i 6 § tredje stycket eller, i fall som avses i första stycket 4, av en anställd inom Kriminalvården med anledning av myndig-

hetens beslut att anmäla till åklagare, eller begära att åklagare för talan om, att påföljden ska undanröjas.

I paragrafen anges i vilka fall tillgänglighetsdelgivning får användas.

I *första stycket tredje punkten*, som är ny, har det införts en möjlighet att använda tillgänglighetsdelgivning för att delge vårdnadshavare stämning och andra handlingar i ett brottmål där skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) kan komma att framställas.

I *andra stycket* har, som en följdändring, hänvisningen till den tredje punkten bytts ut mot en hänvisning till fjärde punkten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.4.

49 kap. Om rätten att överklaga en tingsrätts domar och beslut och om prövningstillstånd

13 §

För att hovrätten ska pröva tingsrättens dom i brottmål, såvitt avser annat än enskilt anspråk, krävs inte prövningstillstånd i andra fall än då den tilltalade genom domen

1. som enda påföljd dömts till böter, eller

2. frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader.

Har tingsrätten i en dom i brottmål även prövat enskilt anspråk mot den tilltalade krävs inte prövningstillstånd i den delen, om

1. ett överklagande avser frågan om den tilltalade ska dömas för den åtalade gärning som det enskilda anspråket hänför sig till, och

2. prövningstillstånd meddelas i den frågan eller sådant prövningstillstånd inte krävs.

Om prövningstillstånd enligt andra stycket inte krävs för enskilt anspråk mot den tilltalade, krävs inte heller prövningstillstånd för motsvarande skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) mot hans eller hennes vårdnadshavare.

Kravet på prövningstillstånd enligt första stycket gäller inte om domen överklagas av justitiekanslern eller en justitieombudsman.

Det som sägs i första–tredje styckena gäller även beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av dom.

För att hovrätten i brottmål ska pröva tingsrättens slutliga beslut eller beslut som får överklagas särskilt krävs inte prövningstillstånd.

I paragrafen anges när det krävs prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva tingsrättens domar och beslut i brottmål.

Enligt andra stycket krävs det inte prövningstillstånd för det enskilda anspråket, om överklagandet avser frågan om den tilltalade ska dömas för den gärning som det enskilda anspråket hänför sig till, och prövningstillstånd meddelas i den frågan eller sådant prövningstillstånd inte krävs.

Tredje stycket är nytt. Av detta framgår att om det inte krävs prövningstillstånd enligt andra stycket för det enskilda anspråket mot den tilltalade, krävs det inte heller prövningstillstånd för motsvarande enskilda anspråk mot dennes vårdnadshavare. Bestämmelsen är tillämplig på sådana anspråk som framställs med stöd av 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207). Om det enskilda anspråket således ska prövas mot den tilltalade, krävs det inte prövningstillstånd för att pröva det även mot vårdnadshavaren. Detta gäller oavsett om det är vårdnadshavaren eller målsäganden som har överklagat.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.4.

13.3 Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)

3 kap. Skadeståndsansvar för annans vållande och för det allmänna

5 §

En förälder som har vårdnaden om ett barn ska ersätta

1. personskada, sakskada *eller ren förmögenhetsskada* som barnet vållar genom brott,
2. skada på grund av att barnet kränker någon annan på sätt som anges i 2 kap. 3 §, och
3. skada som barnet orsakar och som ersätts enligt 2 kap. 3 a §.

Föräldrarnas ansvar enligt första stycket är för varje skadehändelse begränsat till en *tredjedel* av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller för det år då skadehändelsen inträffade. Om barnet står under vårdnad av två föräldrar, gäller begränsningen för dem gemensamt.

Om beloppet som anges i andra stycket inte räcker till full ersättning åt flera som lidit skada till följd av skadehändelsen, ska ersättningen sättas ned med samma kvotdel för var och en av de skadelidande.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vårdnadshavares ansvar för skador som deras barn orsakar genom brott.

I *första stycket första punkten* har det lagts till att en vårdnadshavares skadeståndsansvar även omfattar ren förmögenhetsskada som barnet vållar genom brott.

Beloppsbegränsningen per skadehändelse i *andra stycket* har höjts till en tredjedel av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

13.4 Förslaget till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)

Övriga bestämmelser

32 §

Fordran på trafikskadeersättning med anledning av personskada får *inte utmätas* för den skadelidandes skuld, *utom när utmätningensfordringen avser skadestånd på grund av brott*. Utmätning av livräntebelopp kan dock ske enligt vad som *föreskrivs* i 7 kap. utsökningsbalken. I fråga om förbud mot utmätning sedan ersättning har betalats ut gäller 5 kap. 7 § andra stycket utsökningsbalken.

Försäkringsanstalt får kvitta fordran på självriskbelopp enligt 21 § mot försäkringstagarens fordran hos anstalten. Fordran på ersättning som avses i 24 § andra stycket får kvittas mot fordran som innehas av den försäkringspliktige.

Fordran på trafikskadeersättning med anledning av personskada får ej i vidare mån än som följer av 19 § överlätas innan ersättningen är tillgänglig för lyftning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. utmätningensförbud för fordran på trafikskadeersättning med anledning av personskada.

I *första stycket* har utmätningensförbudet begränsats på så sätt att det inte gäller om utmätningensfordringen avser skadestånd på grund av brott. I sådana fall får utmätning alltså ske, trots att trafikskadeersättningen gäller personskada. Med ”skadestånd på grund av brott” avses detsamma som i 5 kap. 7 § tredje stycket utsökningsbalken (se prop. 2021/22:198 s. 50 f.).

Paragrafen har vidare ändrats språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 5.7.3.

13.5 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

3 kap. Exekutionstitlar

6 §

Annan dom varigenom betalningsskyldighet har ålagts än som avses i 5 § får verkställas genast, om inte gäldenären hos Kronofogdemyndigheten

1. nedsätter pengar till belopp som svarar mot betalningsskyldigheten den dag nedsättningen sker jämte förrättningskostnader eller

2. som pant ställer ett motsvarande tillgodohavande hos bank eller kreditmarknadsföretag jämte den ränta som belöper på tillgodohavandet för tiden därefter eller

3. när domen har meddelats av underrätt ställer annan säkerhet för betalningsskyldigheten jämte förrättningskostnader.

Fullgör gäldenären vad som nu har sagts först sedan åtgärd har vidtagits för verkställighet av domen, *ska* åtgärden återgå, om det kan ske.

Om gäldenären begär det, ska belopp som har nedsatts enligt första stycket 1 genast betalas ut till motparten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkställighet av betalningsdomar som inte har fått laga kraft.

Av första stycket framgår att domen får verkställas genast, om inte gäldenären nedsätter pengar eller ställer säkerhet enligt punkterna 1–3.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, ska pengar som har nedsatts enligt första stycket 1, genast betalas ut till motparten, om gäldenären begär det. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i de fall gäldenären, genom förmedling av Kronofogdemyndigheten, snabbt önskar reglera sin skuld till motparten, innan domen har fått laga kraft. Ändringen tar främst sikte på betalning av brottsskadestånd men har getts ett generellt tillämpningsområde.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.2 och 4.5.3.

4 kap. Utmätning

11 §

Har två eller flera sökt utmätning mot samma gäldenär, ska utmätning för fordringarna ske samtidigt, om inte utmätning för någon av fordringarna därigenom fördröjs oskäligt.

Om utmätningen avser *sådan ersättning som* får utmätas endast för fordringar som avser skadestånd på grund av brott, gäller första stycket endast för sådana fordringar.

Bestämmelserna i 7 kap. 17 § första stycket om jämkning av underhållsbidrag vid utmätning av lön tillämpas även vid annan utmätning.

I paragrafen finns bestämmelser om förfarandet när flera borgenärer har ansökt om utmätning mot samma gäldenär.

Andra stycket har ändrats som en följd av att fler ersättningar än tidigare får utmätas, om fordringen avser skadestånd på grund av brott. Av bestämmelsen följer att endast sökande med fordringar som avser skadestånd på grund av brott i sådana fall har rätt till samtidig utmätning av sådan ersättning, förutsatt att utmätning för någon av fordringarna inte därigenom fördröjs oskäligt (jfr prop. 2021/22:198 s. 49).

5 kap. Undantag från utmätning

7 §

Skadestånd, som tillkommer gäldenären med anledning av personskada, frihetsberövande, falskt åtal, ärekränkning eller annat sådant, får inte utmätas medan skadeståndet inestår hos den som ska betala ut det. Om skadeståndet har bestämts att betalas i form av livränta, gäller förbudet mot utmätning rätten till livräntan.

När skadeståndet har betalats ut får det som hålls avskilt inte utmätas, om skadeståndet ska tillgodose ett kvarstående försörjningsbehov eller, i annat fall, om mindre än två år har gått från utbetalningen.

Första och andra styckena gäller inte om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot utmätning av vissa skadestånd.

I *tredje stycket* har undantaget från utmätningsförbudet enligt första och andra styckena utvidgats till att omfatta samtliga skadestånd som avses med paragrafen. På samma sätt som hittills gäller undantaget från utmätningsförbudet dock endast i förhållande till utmätningsfordringar som avser skadestånd på grund av brott (se prop. 2021/22:198 s. 50 f.).

Även om utmätningsförbudet enligt första och andra styckena inte gäller har dock gäldenären kvar ett grundläggande skydd mot utmätning genom beneficiereglerna i 1 och 2 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 5.7.3.

13.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

6 §

Ersättning enligt 2–5 §§ kan vägras eller sättas ned, om

1. den skadelidandes eget handlande eller beteende har inverkat på beslutet om frihetsinskränkning,

2. den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, eller

3. det annars med hänsyn till omständigheterna inte är skäligt att ersättning lämnas.

Ersättning får inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt.

Av paragrafen framgår att statens ersättningsskyldighet kan falla bort eller sättas ned i vissa fall när det inte är skäligt att ersättning lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.3.

Enligt *första stycket första punkten* kan ersättningen jämkas, om den skadelidandes eget handlande eller beteende har inverkat på beslutet om frihetsinskränkning. Punkten motsvarar delvis de hit-tillsvarande första och tredje styckena, men utrymmet för jämkning har i vissa avseenden utökats.

Bestämmelsen kan bli tillämplig t.ex. om någon har lämnat ett oriktigt erkännande och felaktigt har angett sig själv som skyldig till brott. Enligt den nya lydelsen måste jämkning i dessa fall inte ske till noll. Utgångspunkten bör dock vara att den som genom egna åtgärder har orsakat ett ingripande som annars inte skulle ha ägt rum inte ska tillerkännas någon ersättning alls. (Jfr prop. 1997/98:105 s. 54.)

Skäl för jämkning kan vidare finnas när en person genom sitt eget handlande eller beteende har dragit misstankarna till sig, och han eller hon också insåg eller borde ha insett detta. Utöver de exempel som nämns i tidigare förarbeten (se a. prop. s. 54 f.) kan så vara fallet bl.a. när personen har medverkat i en gärning på ett sätt som är nära gränsen för det brottsliga, utan att förfarandet har varit straffbart. Det kan vara fråga om situationer då personen bevisligen har deltagit i brottsförberedelser eller har befunnit sig på platsen för en gärning tillsammans med personer som utfört den. Andra exempel kan vara att personen har kommunicerat via krypterade chattar, haft bilder i sin telefon där han eller hon poserar med exempelvis vapen eller narkotika, att personen har burit skyddsväst vid gripandet eller då har färdats i en bil tillsammans med andra som han eller hon vet – eller borde ha insett – är gängkriminella. Den skadelidande kan exempelvis också ha befattat sig med vad han eller hon borde ha förstått var vapen eller narkotika. Även den situationen att personen har befattat sig med vad han eller hon trott var vapen eller narkotika kan aktualisera en tillämpning av bestämmelsen.

Ersättning ska, i enlighet med vad som anges i äldre förarbeten, kunna vägras eller sättas ned i situationer där den skadelidande till följd av sitt eget handlande eller beteende har stått i ett sådant förhållande till det misstänkta brottet att ingripandet mot honom eller henne har varit klart motiverat (se a. prop. s. 26). Personens eget handlande eller beteende ska ha innefattat ett medvetet risktagande, och beslutet om frihetsinskränkning ska ha framstått som en förutsebar följd av handlandet eller beteendet. Precis som hittills ska inte den som ofrivilligt har uppträtt på ett sådant sätt att ett ingripande har skett drabbas av jämningsregeln (se a. prop. s. 55). Det får i det enskilda fallet göras en bedömning av om det föreligger en sådan grad av eget vållande på den skadelidandes sida att det är skäligt att ersättningen jämkas.

Den s.k. oskuldspresumtionen utgör hinder mot att ersättning vägras eller sätts ned med hänvisning till att personen i fråga har, eller misstänks ha, gjort sig skyldig till brott (jfr andra stycket).

Det sagda utesluter inte att det beteende som läggs till grund för jämkning i vissa fall helt eller delvis kan överensstämma med det agerande som åklagaren har angett i gärningsbeskrivningen.

Så kan vara fallet när det egna beteendet i objektiv mening har utgjort ett brottsligt handlande men personen inte har dömts på

grund av bristande uppsåt till något gärningsmoment. Det kan till exempel handla om att personen har transporterat eller förvarat narkotika, men saknat uppsåt till att det var narkotika. Jämknings kan då ske om omständigheterna varit sådana att personen har agerat grovt oaktsamt, till exempel om denne utfört gärningen mot betalning eller efter instruktioner av en okänd person.

Ett annat exempel på när jämkning kan grundas på ett beteende som helt eller delvis överensstämmer med det agerande som åklagaren angett i gärningsbeskrivningen är när den som varit frihetsberövad aktivt har deltagit i planering av allvarlig brottslighet, men där personen i fråga frikännts på grund av att det brister i någon av förutsättningarna för straffansvar. Det kan exempelvis bero på att personen inte anses ha befattat sig med ett hjälpmedel på det sätt som krävs för att det ska vara fråga om förberedelse till brott, eller att ett försök att anstifta någon annan att begå ett brott har saknat tillräcklig konkretion för att det ska anses utgöra stämpling (jfr 23 kap. 2 § brottsbalken). Även om den tilltalade i sådana fall är att anse som oskyldig, kan hans eller hennes eget beteende göra att det skulle framstå som oskäligt om statlig ersättning utgick.

Det hittillsvarande kravet på orsakssamband har ändrats på så sätt att "föranlett" har ersatts med "inverkat på". Det krävs inte att den skadelidandes eget handlande eller beteende har varit avgörande för beslutet om frihetsinskränkning, utan det är tillräckligt att det har haft betydelse vid den prövningen. Det kan alltså ha utgjort en av flera omständigheter som tillsammans har legat till grund för frihetsinskränkningen.

Första stycket andra punkten motsvarar i huvudsak det hittillsvarande andra stycket. Kravet på synnerliga skäl för att underlåta jämkning har dock tagits bort. I stället gäller att ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring. På samma sätt som hittills ska det vara fråga om att den skadelidande har gjort sig skyldig till någon form av obstruktion. Det finns dock inte något krav att denna obstruktion ska ha varit orsak till att de frihetsinskränkande åtgärderna har vidtagits.

Av *första stycket tredje punkten* framgår att ersättningen också kan vägras eller sättas ned, om det annars med hänsyn till omständigheterna inte är skäligt att ersättning lämnas. Till skillnad från vad

som gällt hittills förutsätts inte att jämkning sker endast i klara fall av oskälighet, men bestämmelsen är fortfarande avsedd att tillämpas med restriktivitet. Således kan till exempel det förhållandet att den skadelidande tillhör en kriminell gruppering inte ensamt motivera jämkning.

På samma sätt som hittills kan anledning till jämkning finnas när det är klarlagt att en frihetsberövad person har begått ett visst brott men åtal inte väcks på grund av att preskription senare har inträtt eller att åtalsunderlåtelse har meddelats (se prop. 1997/98:105 s. 55 och NJA 2013 s. 1003 p. 13). Ytterligare ett exempel på när bestämmelsen kan aktualiseras är när en person har frikänts från de brottsmisstankar som har föranlett ett beslut om häktning, men han eller hon samtidigt har dömts för annan brottslighet som är häktningsgrundande (jfr prop. 1974:97 s. 66 och 85). Nedsättning av ersättningen i skälighetsomfattning bör då kunna ske, oavsett om misstankarna kring denna andra brottslighet var kända vid tiden för den aktuella häktningen, och oberoende av om dessa har ett nära samband med de misstankar som utgjorde grund för frihetsberövandet. Jämkning bör i en sådan situation också kunna ske, om personen i fråga faktiskt varit häktad för den brottslighet som han eller hon döms för, men under en kortare period än som varit möjligt.

Eftersom omständigheterna kan variera i hög grad går det inte att förutse alla typer av situationer då bestämmelsen kan aktualiseras. Den närmare avgränsningen av tillämpningsområdet får utvecklas i rättstillämpningen.

Av *andra stycket*, som motsvarar andra meningen i det hittillsvarande tredje stycket, framgår att ersättning inte får vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd (se prop. 1997/98:105 s. 55).

Tredje stycket motsvarar det hittillsvarande fjärde stycket.

7 §

Ersättning enligt 2–5 §§ lämnas för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande.

Ersättning för lidande bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn till frihetsinskränkningens art och varaktighet samt övriga omständigheter.

I paragrafen anges vilka skador som är ersättningsgilla när lagens ansvarsbestämmelser i 2–5 §§ är tillämpliga. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.4.

I *andra stycket*, som är nytt, anges vissa generella riktlinjer för hur ersättning för lidande enligt första stycket ska bestämmas. I huvudsak ska ersättningen bestämmas efter en objektiv bedömning. Omständigheter i det enskilda fallet som påverkar graden av lidande kan dock motivera ett högre eller lägre belopp. Av bestämmelsen framgår att ersättning för lidande ska bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till frihetsinskränkningens art och varaktighet. Att frihetsinskränkningens art ska beaktas betyder att ersättningens storlek kan variera beroende på vilken typ av rörelsebegränsning som det har varit fråga om. Ett reseförbud är exempelvis betydligt mindre påfrestande än ett frihetsberövande som har verkställts på häkte eller anstalt. Vidare ska frihetsinskränkningens varaktighet påverka bedömningen. Ju längre en frihetsinskränkning har pågått, desto större är typiskt sett lidandet. En längre tids frihetsinskränkning bör därför ge högre ersättning än ett mera kortvarigt. Däremot bör, som utgångspunkt, den månatliga eller årliga ersättningen vara konstant och således inte påverkas av frihetsberövandets längd.

Vid sidan av frihetsinskränkningens art och varaktighet kan andra omständigheter beaktas. Det kan då vara fråga om förhållanden som mera påtagligt har förvärrat lidandet under frihetsberövandet och medfört att den enskilde utsatts för särskilt stora påfrestningar. Det kan exempelvis handla om att den frihetsberövade var ung – yngre än 18 år – och därför särskilt känslig för de konsekvenser som t.ex. en häktning kan medföra. Det kan också ha varit så att den enskilde har varit häktad under en längre tid med omfattande restriktioner eller att han eller hon under en längre tid har fått kvarbli i arresten trots att han eller hon häktats. Ett annat förhållande som kan beaktas i detta sammanhang, men i motsatt riktning, är om det kvarstår en fällande dom mot den enskilde, framför allt

i ett fall då han eller hon efter resning inte har blivit frikänd utan i stället fått en lindrigare påföljd. Det kan då finnas anledning att ge en lägre ersättning än annars.

Som utgångspunkt bör däremot allvarligheten i den misstänkta brottslighet som frihetsberövandet grundat sig på inte påverka ersättningens storlek. Det bör normalt heller inte göras skillnad mellan olika individer beroende på om de tidigare har dömts för brott eller med hänsyn till deras levnadssätt.

Som en grundläggande förutsättning gäller att ersättningen i det enskilda fallet ska vara skälig. Om exempelvis flera försvårande faktorer spelar in vid prövningen kan dessa behöva vägas samman i en helhetsbedömning av lidandet så att slutresultatet blir rimligt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.
2. De nya bestämmelserna tillämpas även i fråga om åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet men inte har upphört före denna tidpunkt.

Enligt *första punkten* träder lagändringarna i kraft den 1 september 2026.

Av *andra punkten* följer att de nya bestämmelserna ska tillämpas på frihetsinskränkningar som har beslutats före ikraftträdandet och som fortfarande pågår vid ikraftträdandet. Om frihetsinskränkningen däremot har upphört före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 11.1 och 11.2.

13.7 Förslaget till lag om ändring i försäkringsavtalslagen (2005:104)

15 kap. Förhållandet till borgenärerna

10 §

Om ersättningen från en sjuk- eller olycksfallsförsäkring *ska* tillfalla den försäkrade, får försäkringen och ersättning som utfaller från den inte utmätas för försäkringstagarens eller den försäkrades skulder, *utom när utmätningssfordringen avser skadestånd på grund av brott*. När ersättning betalas i form av livränta, gäller förbudet mot utmätning för den berättigades skulder bara rätten till livräntan.

Trots det som sägs i första stycket får ett ersättningsbelopp som har tillfallit den försäkrade och som inte hålls avskilt efter utbetalningen utmätas för den försäkrades skulder. När två år har gått sedan beloppet skulle betalas, får också det som hålls avskilt utmätas till den del beloppet inte behövs för den försäkrades försörjning eller för att fullgöra underhållsskyldighet som åvilar honom.

Om ersättning *ska* tillfalla någon annan än den försäkrade, tillämpas vad som gäller enligt 3–7 och 9 §§ om utmätning av tidsbegränsad livförsäkring som bara avser dödsfall och av ersättning som utfaller från livförsäkring.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utmätningsförbud i vissa fall för sjuk- och olycksfallsförsäkring och ersättning från sådan försäkring.

Första stycket har ändrats på så sätt att utmätningsförbudet inte gäller om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott. I sådana fall får utmätning alltså ske. Med ”skadestånd på grund av brott” avses detsamma som i 5 kap. 7 § tredje stycket utsökningsbalken (se prop. 2021/22:198 s. 50 f.).

Paragrafen har vidare justerats språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 5.7.3.

13.8 Förslaget till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322)

Förhållandet till annan ersättning

10 §

Vid bestämmande av brottsskadeersättning avräknas

1. skadestånd som har betalats på grund av skadan,
2. försäkringsersättning som har betalats eller som den skadelidande annars har rätt till på grund av skadan, och
3. europeisk brottsskadeersättning enligt 35 § eller annan ersättning av utländska statliga medel som har betalats på grund av skadan.

Ersättning som motsvarar ett sparande på den skadelidandes sida ska inte avräknas från brottsskadeersättningen.

Paragrafen anger brottsskadeersättningens förhållande till annan ersättning.

Det hittillsvarande första stycket har tagits bort. Det innehöll en bestämmelse om att brottsskadeersättning betalas endast till den

del skadan inte täcks av annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan. Bestämmelsen gav uttryck för den s.k. subsidiaritetsprincipen. I paragrafens nya lydelse har bestämmelsen tagits bort och räckvidden av principen inskränkts.

Det nya *första stycket* motsvarar delvis det hittillsvarande andra stycket.

Av *första punkten* framgår att skadestånd som har betalats på grund av skadan, liksom hittills, ska avräknas när brottsskadeersättningen bestäms. Det spelar ingen roll om det är den skadeståndsskyldige själv eller någon annan som har erlagt betalning. Om den skadelidande har fått betalning ur förverkade medel ska även belopp som erhållits från Polismyndigheten avräknas.

Till skillnad från vad som gällt hittills ska någon avräkning däremot inte göras för skadestånd som den skadelidande bedöms kunna få betalat i framtiden. I de fall då det finns en dom på skadestånd behöver brottsoffret alltså inte längre ha ansökt om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten för att visa att gärningspersonen saknar betalningsförmåga. Och i de fall då det saknas en dom, t.ex. på grund av att gärningspersonen inte har kunnat identifieras eller lokaliseras, behöver brottsoffret inte på annat sätt visa att skadeståndet inte kan förväntas bli betalat. Om allmänt åtal har väckts eller kan förväntas komma att väckas, kommer frågan om brottsskadeersättning emellertid normalt inte att prövas förrän det finns ett lagakraftvunnet avgörande i skuldfrågan (jfr 1 §).

Inte heller när det gäller t.ex. skadestånd som vårdnadshavare kan vara skyldiga att betala enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) finns det något krav på att brottsoffret ska visa bristande betalningsförmåga för att brottsskadeersättning ska kunna betalas ut. Att brottsoffret kan ha rätt och möjlighet till betalning av hela eller delar av skadeståndet från gärningspersonens vårdnadshavare påverkar alltså inte rätten till brottsskadeersättning så länge som någon betalning inte har erlagts.

Av 16 § följer dock att en ansökan om brottsskadeersättning, som utgångspunkt, får prövas endast om den skadelidande i brottmålet har framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte och, i förekommande fall, dennes vårdnadshavare samt fått anspråket prövat. I de fall då allmänt åtal har väckts måste alltså den skadelidande i normalfallet i brottmålet framställa ett skadeståndsanspråk

för att brottsskadeersättning sedan ska kunna betalas ut efter domen. Se vidare kommentaren till den paragrafen.

Enligt *andra punkten* ska försäkringsersättning avräknas från brottsskadeersättningen. Avräkning ska, precis som hittills, göras inte bara för försäkringsersättning som faktiskt har betalats ut, utan även för sådan som ännu inte har betalats men som den skadelidande har rätt till på grund av skadan. Försäkringsfrågan behöver således vara utredd innan brottsskadeersättning kan komma i fråga.

Tredje punkten motsvarar andra meningen i det hittillsvarande andra stycket.

Andra stycket motsvarar det hittillsvarande tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 3.6.2.

Förutsättningar för att pröva en ansökan om brottsskadeersättning

16 §

En ansökan om brottsskadeersättning får prövas endast om

1. brottet har anmälts till en brottsutredande myndighet eller sökanden visar giltig anledning till att någon sådan anmälan inte har gjorts, samt
2. den skadelidande i skälig utsträckning har bidragit till att det anmälda brottet kan utredas.

Om det har väckts allmänt åtal för brottet, får en ansökan om brottsskadeersättning prövas endast om den skadelidande i brottmålet har framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte och, i förekommande fall, dennes vårdnadshavare enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) samt anspråket har prövats i ett avgörande som har fått laga kraft. Det gäller dock inte om den skadelidande haft giltig anledning till att ha avstått från en sådan prövning i domstol.

Om den skadelidande har framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte men inte mot dennes vårdnadshavare, får ansökan, trots det som sägs i andra stycket, prövas i den utsträckning som den överstiger vad vårdnadshavarna hade haft att betala.

Paragrafen uppställer vissa krav för att en ansökan om brottsskadeersättning ska prövas.

Enligt *första stycket*, som är oförändrat, krävs för att en ansökan om brottsskadeersättning ska prövas bl.a. att brottet har anmälts till en brottsutredande myndighet.

Det *andra stycket*, som är nytt, gäller den situationen att brottsanmälan har lett till att det har väckts allmänt åtal mot den miss-

tänkta gärningspersonen. I sådana fall krävs för att ansökan om brottsskadeersättning ska få prövas att den skadelidande i brottmålet har framställt skadeståndsanspråk med anledning av brottet. Ett sådant anspråk riktas i första hand mot den misstänkta gärningspersonen. Om den misstänkte var under 18 år vid brottet, och det i övrigt föreligger förutsättningar för principalansvar enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207), ska den skadelidande också begära skadestånd från vårdnadshavarna.

Något motsvarande krav på att talan ska ha förts även mot t.ex. den misstänktes eventuella arbetsgivare som kan ha principalansvar enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen gäller däremot inte.

Om det har förordnats ett målsägandebiträde för den skadelidande, är det målsägandebiträdets uppgift att hjälpa till med skadeståndstalan. I annat fall ankommer det normalt på åklagaren att föra målsägandens talan i den delen.

För att en ansökan om brottsskadeersättning ska få prövas räcker det inte med att skadeståndsanspråket har framställts utan detta ska också ha prövats av domstolen. Anspråket ska således inte ha återkallats under rättegången. Däremot behöver det inte ha prövats i sak, dvs. det kan ha bifallits av det skälet att yrkandet har medgetts.

Normalt sker prövningen i det brottmål där anspråket har framställts. Det kan emellertid förekomma att skadeståndsfrågan avskils från brottmålet och prövas i särskild ordning. I de fallen får ansökan om brottsskadeersättning prövas när skadeståndsfrågan har avgjorts i tvistemålet.

Kravet på att målsäganden ska ha fört talan om skadestånd gäller inte om han eller hon har haft giltig anledning till att avstå från en sådan prövning. Han eller hon kan ha avstått från en prövning genom att antingen inte framställa ett skadeståndsyrkande eller att senare återkalla det. Frågan om det funnits giltig anledning kan bedömas först efter att det finns ett lagakraftvunnet avgörande i skuldfrågan. Undantagsbestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt.

Giltig anledning kan framför allt finnas om det står klart att den som är skadeståndsskyldig saknar ekonomisk förmåga att betala ett skadestånd. Det kan vara gärningspersonen men också eventuella vårdnadshavare med principalansvar. Om Brottsoffermyndigheten kan konstatera att den skadeståndsskyldige inte skulle kunna betala ett skadestånd på grund av stora skulder och inga betalningsmöjlig-

heter, bör avsaknaden av en dom på skadestånd således inte hindra en prövning av ansökan.

Ett annat exempel då rätt till brottsskadeersättning kan föreligga trots att det saknas en dom på skadestånd mot en skadeståndsskyldig är när målsäganden i ett brottmål med en misstänkt gärningsperson under 18 år har valt att återkalla ett yrkande mot dennes vårdnadshavare som har principalansvar enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Giltig anledning till en sådan återkallelse kan finnas om vårdnadshavarna inte har kunnat delges anspråket och det därför inte har funnits förutsättningar för att pröva det i brottmålet. Att målsäganden inte har fört talan exempelvis på grund av bristande kännedom om reglerna om vårdnadshavares skadeståndsansvar kan där-
emot inte godtas som giltig anledning.

I mycket speciella fall kan det tänkas finnas andra giltiga skäl för att ett skadeståndsanspråk inte har framställts och prövats. Vilka dessa är får närmare utvecklas i rättstillämpningen.

Om den skadelidande beviljas brottsskadeersättning, kan Brotts-
offermyndigheten regressvis rikta betalningskrav mot de ansvariga med anledning av de belopp som har betalats ut i brottsskadeersättning. Avsaknaden av en dom om skadeståndsskyldighet utgör inte hinder mot detta.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att en ansökan om brottsskadeersättning i en speciell situation får prövas, trots att det saknats giltig anledning till att den skadelidande avstått från en prövning av ett skadeståndsanspråk i domstol. Så är fallet om skadeståndstalan förts mot den misstänkte men inte mot dennes vårdnadshavare som har principalansvar enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Ansökan får då prövas i den utsträckning som motsvarar den ersättningsgilla skadan med avdrag för vad vårdnadshavarna hade haft att betala. Prövningen av ansökan ska således endast omfatta den del som går utöver vad vårdnadshavarnas solidariska skadeståndsansvar uppgår till enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.6.4.

Undantag från utmätning

32 §

Ett anspråk på brottsskadeersättning enligt 4, 5 eller 5 a § får inte utmätas för den skadelidandes skuld. Livräntebelopp får dock utmätas enligt 7 kap. utsökningebalken.

I fråga om förbud mot utmätning sedan brottsskadeersättning enligt 4, 5 eller 5 a § har betalats ut tillämpas 5 kap. 7 § andra stycket utsökningebalken.

Första och andra styckena gäller inte om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för utmätning av brottsskadeersättning.

Av det nya *tredje stycket* följer att förbudet mot utmätning av brottsskadeersättning inte gäller om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott. I sådana fall får utmätning alltså ske. Med ”skadestånd på grund av brott” avses detsamma som i 5 kap. 7 § tredje stycket utsökningebalken (se prop. 2021/22:198 s. 50 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 5.7.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

2. De nya bestämmelserna i 16 § tillämpas inte på ansökningar om brottsskadeersättning, om allmänt åtal för brottet har väckts före ikraftträdandet. Vid prövning av sådana ansökningar gäller i stället 10 § i sin tidigare lydelse.

Enligt *första punkten* träder lagändringarna i kraft den 1 september 2026.

Av *andra punkten* framgår att de nya bestämmelserna i 16 § inte ska tillämpas om allmänt åtal för brottet har väckts före ikraftträdandet. Det innebär att om allmänt åtal har väckts före den 1 september 2026 får en ansökan om brottsskadeersättning prövas utan hinder av att skadeståndstalan inte har förts och prövats i domstol. Vid Brottsoffermyndighetens prövning av en sådan ansökan ska dock 10 § i dess lydelse före den 1 september 2026 tillämpas. Det betyder bl.a. att det från brottsskadeersättningen ska avräknas skadestånd som har betalats eller som bedöms bli betalat (prop. 2013/14:94 s. 79). I praktiken innebär det senare ledet att det också i dessa fall

regelmässigt kommer krävas att skadeståndsanspråk har framställts för att brottsskadeersättning ska kunna betalas ut. För att Brottsoffermyndigheten ska göra bedömningen att skadestånd inte kommer att bli betalt krävs nämligen oftast att brottsoffret kan åberopa en utredningsrapport från Kronofogdemyndigheten där det framgår att gäldenären vid verkställighet av en dom på skadestånd inte har haft utmättningsbara tillgångar till täckande av skadeståndsfordringen. Övervägandena finns i avsnitt 11.1 och 11.2.

13.9 Det alternativa förslaget till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322)

Förhållandet till annan ersättning

10 §

Vid bestämmande av brottsskadeersättning avräknas skadestånd, *försäkringsersättning, europeisk brottsskadeersättning enligt 35 § och annan ersättning av utländska statliga medel som har betalats på grund av skadan. Om det inte finns en dom eller ett godkänt strafföreläggande på skadestånd, avräknas också försäkringsersättning som den skadelidande annars har rätt till på grund av skadan.*

Ersättning som motsvarar ett sparande på den skadelidandes sida ska inte avräknas från brottsskadeersättningen.

Paragrafen anger brottsskadeersättningens förhållande till annan ersättning.

Det hittillsvarande första stycket har tagits bort. Det innehöll en bestämmelse om att brottsskadeersättning betalas endast till den del skadan inte täcks av annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan. Bestämmelsen gav uttryck för den s.k. subsidiaritetsprincipen. I paragrafens nya lydelse har bestämmelsen tagits bort och räckvidden av principen inskränkts.

Det nya *första stycket* motsvarar delvis det hittillsvarande andra stycket. Av stycket framgår att skadestånd som har betalats på grund av skadan, liksom hittills, ska avräknas när brottsskadeersättningen bestäms. Det spelar ingen roll om det är den skadeståndsskyldige själv eller någon annan som har erlagt betalning. Om den skadelidande har fått betalning ur förverkade medel ska även belopp som erhållits från Polismyndigheten avräknas.

Till skillnad från vad som gällt hittills ska någon avräkning däremot inte göras för skadestånd som den skadelidande bedöms kunna få betalat i framtiden. I de fall då det finns en dom på skadestånd behöver brottsoffret alltså inte längre ha ansökt om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten för att visa att gärningspersonen saknar betalningsförmåga. Och i de fall då det saknas en dom, t.ex. på grund av att gärningspersonen inte har kunnat identifieras eller lokaliseras, behöver brottsoffret inte på annat sätt visa att skadeståndet inte kan förväntas bli betalat. Om allmänt åtal har väckts eller kan förväntas komma att väckas, kommer frågan om brottsskadeersättning dock normalt inte att prövas förrän det finns ett lagakraftvunnet avgörande i skuldfrågan (jfr 1 §).

Inte heller när det t.ex. gäller skadestånd som vårdnadshavare kan vara skyldiga att betala enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) finns det något krav på att brottsoffret ska visa bristande betalningsförmåga för att brottsskadeersättning ska kunna betalas ut. Att brottsoffret kan ha rätt och möjlighet till betalning av hela eller delar av skadeståndet från gärningspersonens vårdnadshavare påverkar alltså inte rätten till brottsskadeersättning så länge som någon betalning inte har erlagts.

Av 16 § följer dock att en ansökan om brottsskadeersättning, som utgångspunkt, får prövas endast om den skadelidande i brottmålet har framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte och, i förekommande fall, dennes vårdnadshavare samt fått anspråket prövat. I de fall då allmänt åtal har väckts måste alltså den skadelidande i normalfallet i brottmålet framställa ett skadeståndsanspråk för att brottsskadeersättning sedan ska kunna betalas ut efter domen. Se vidare kommentaren till den paragrafen.

Avräkning ska också, liksom hittills, göras för försäkringsersättning som brottsoffret har erhållit. Till skillnad från vad som gällt hittills ska avräkning däremot inte göras för försäkringsersättning som den skadelidande har rätt till men inte fått utbetald. Det sistnämnda gäller emellertid endast om det finns en dom eller ett godkänt strafföreläggande på skadestånd. Om ett sådant avgörande saknas, ska försäkringsfrågan på samma sätt som hittills vara utredd innan brottsskadeersättning kan betalas.

Andra stycket motsvarar det hittillsvarande tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 3.6.2.

Förutsättningar för att pröva en ansökan om brottsskadeersättning

16 §

En ansökan om brottsskadeersättning får prövas endast om

1. brottet har anmälts till en brottsutredande myndighet eller sökanden visar giltig anledning till att någon sådan anmälan inte har gjorts, samt
2. den skadelidande i skälig utsträckning har bidragit till att det anmälda brottet kan utredas.

Om det har väckts allmänt åtal för brottet, får en ansökan om brottsskadeersättning prövas endast om den skadelidande i brottmålet har framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte och, i förekommande fall, dennes vårdnadshavare enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) samt anspråket har prövats i ett avgörande som har fått laga kraft. Det gäller dock inte om den skadelidande haft giltig anledning till att ha avstått från en sådan prövning i domstol.

Om den skadelidande har framställt skadeståndsanspråk mot den misstänkte men inte mot dennes vårdnadshavare, får ansökan, trots det som sägs i andra stycket, prövas i den utsträckning som den överstiger vad vårdnadshavarna hade haft att betala.

Paragrafen uppställer vissa krav för att en ansökan om brottsskadeersättning ska prövas.

Enligt *första stycket*, som är oförändrat, krävs för att en ansökan om brottsskadeersättning ska prövas bl.a. att brottet har anmälts till en brottsutredande myndighet.

Det *andra stycket*, som är nytt, gäller den situationen att brottsanmälan har lett till att det har väckts allmänt åtal mot den misstänkta gärningspersonen. I sådana fall krävs för att ansökan om brottsskadeersättning ska få prövas att den skadelidande i brottmålet har framställt skadeståndsanspråk med anledning av brottet. Ett sådant anspråk riktas i första hand mot den misstänkta gärningspersonen. Om den misstänkte var under 18 år vid brottet, och det i övrigt föreligger förutsättningar för principalansvar enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207), ska den skadelidande också begära skadestånd från vårdnadshavarna.

Något motsvarande krav på att talan ska ha förts även mot t.ex. den misstänktes eventuella arbetsgivare som kan ha principalansvar enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen gäller däremot inte. Om det har förordnats ett målsägandebiträde för den skadelidande, är det målsägandebiträdets uppgift att hjälpa till med skadeståndstalan. I annat

fall ankommer det normalt på åklagaren att föra målsägandens talan i den delen.

För att en ansökan om brottsskadeersättning ska få prövas räcker det inte med att skadeståndsanspråket har framställts utan detta ska också ha prövats av domstolen. Anspråket ska således inte ha återkallats under rättegången. Däremot behöver det inte ha prövats i sak, dvs. det kan ha bifallits av det skälet att yrkandet har medgetts.

Normalt sker prövningen i det brottmål där anspråket har framställts. Det kan emellertid förekomma att skadeståndsfrågan avskils från brottmålet och prövas i särskild ordning. I de fallen får ansökan om brottsskadeersättning prövas när skadeståndsfrågan har avgjorts i tvistemålet.

Kravet på att målsäganden ska ha fört talan om skadestånd gäller inte om han eller hon har haft giltig anledning till att avstå från en sådan prövning. Han eller hon kan ha avstått från en prövning genom att antingen inte framställa ett skadeståndsyrkande eller att senare återkalla det. Frågan om det funnits giltig anledning kan bedömas först efter att det finns ett lagakraftvunnet avgörande i skuldfrågan. Undantagsbestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt.

Giltig anledning kan framför allt finnas om det står klart att den som är skadeståndsskyldig saknar ekonomisk förmåga att betala ett skadestånd. Det kan vara gärningspersonen men också eventuella vårdnadshavare med principalansvar. Om Brottsoffermyndigheten kan konstatera att den skadeståndsskyldige inte skulle kunna betala ett skadestånd på grund av stora skulder och inga betalningsmöjligheter, bör avsaknaden av en dom på skadestånd således inte hindra en prövning av ansökan.

Ett annat exempel då rätt till brottsskadeersättning kan föreligga trots att det saknas en dom på skadestånd mot en skadeståndsskyldig är när målsäganden i ett brottmål med en misstänkt gärningsperson under 18 år har valt att återkalla ett yrkande mot dennes vårdnadshavare som har principalansvar enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Giltig anledning till en sådan återkallelse kan finnas om vårdnadshavarna inte har kunnat delges anspråket och det därför inte har funnits förutsättningar för att pröva det i brottmålet. Att målsäganden inte har fört talan exempelvis på grund av bristande kännedom om reglerna om vårdnadshavares skadeståndsansvar kan däremot inte godtas som giltig anledning.

I mycket speciella fall kan det tänkas finnas andra giltiga skäl för att ett skadeståndsanspråk inte har framställts och prövats. Vilka dessa är får närmare utvecklas i rättstillämpningen.

Om den skadelidande beviljas brottsskadeersättning, kan Brotts- offermyndigheten regressvis rikta betalningskrav mot de ansvariga med anledning av de belopp som har betalats ut i brottsskadeersättning. Avsaknaden av en dom om skadeståndsskyldighet utgör inte hinder mot detta.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att en ansökan om brottsskadeersättning i en speciell situation får prövas, trots att det saknats giltig anledning till att den skadelidande avstått från en prövning av ett skadeståndsanspråk i domstol. Så är fallet om skadeståndstalan förts mot den misstänkte men inte mot dennes vårdnadshavare som har principalansvar enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Ansökan får då prövas i den utsträckning som motsvarar den ersättningsgilla skadan med avdrag för vad vårdnadshavarna hade haft att betala. Prövningen av ansökan ska således endast omfatta den del som går utöver vad vårdnadshavarnas solidariska skadeståndsansvar uppgår till enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.6.4.

Regress

28 §

Om brottsskadeersättning betalas, inträder staten i den skadelidandes rätt till skadestånd intill det betalade beloppet samt på beloppet löpande ränta från betalningsdagen. Brottsoffermyndigheten får helt eller delvis efterge statens regressfordran, om det finns synnerliga skäl.

Staten inträder även i den skadelidandes rätt till annan förmån som inte avräknades när brottsskadeersättningen bestämdes fastän avräkning borde ha gjorts. *När det gäller försäkringsersättning med anledning av skadan inträder staten i den skadelidandes rätt oavsett om avräkning borde ha gjorts eller inte.*

Paragrafen reglerar statens regressrätt.

I *andra stycket* har en följdändring gjorts med anledning av att försäkringsersättning, som den skadelidande har rätt till men som inte har betalats när brottsskadeersättningen bestäms inte alltid ska avräknas enligt 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 3.6.2.

Undantag från utmätning

32 §

Ett anspråk på brottsskadeersättning enligt 4, 5 eller 5 a § får inte utmätas för den skadelidandes skuld. Livräntebelopp får dock utmätas enligt 7 kap. utsökningebalken.

I fråga om förbud mot utmätning sedan brottsskadeersättning enligt 4, 5 eller 5 a § har betalats ut tillämpas 5 kap. 7 § andra stycket utsökningebalken.

Första och andra styckena gäller inte om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för utmätning av brottsskadeersättning.

Av det nya *tredje stycket* följer att förbudet mot utmätning av brottsskadeersättning inte gäller om utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott. I sådana fall får utmätning alltså ske. Med ”skadestånd på grund av brott” avses detsamma som i 5 kap. 7 § tredje stycket utsökningebalken (se prop. 2021/22:198 s. 50 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 5.7.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

2. De nya bestämmelserna i 16 § tillämpas inte på ansökningar om brottsskadeersättning, om allmänt åtal för brottet har väckts före ikraftträdandet. Vid prövning av sådana ansökningar gäller i stället 10 § i sin tidigare lydelse.

Enligt *första punkten* träder lagändringarna i kraft den 1 september 2026.

Av *andra punkten* framgår att de nya bestämmelserna i 16 § inte ska tillämpas om allmänt åtal för brottet har väckts före ikraftträdandet. Det innebär att om allmänt åtal har väckts före den 1 september 2026 får en ansökan om brottsskadeersättning prövas utan hinder av att skadeståndstalan inte har förts och prövats i domstol. Vid Brottsoffermyndighetens prövning av en sådan ansökan ska dock 10 § i dess lydelse före den 1 september 2026 tillämpas. Det betyder bl.a. att det från brottsskadeersättningen ska avräknas skadestånd som har betalats eller som bedöms bli betalat (prop. 2013/14:94 s. 79). I praktiken innebär det senare ledet att det också i dessa fall

regelmässigt kommer krävas att skadeståndsanspråk har framställts för att brottsskadeersättning ska kunna betalas ut. För att Brottsoffermyndigheten ska göra bedömningen att skadestånd inte kommer att bli betalt krävs nämligen oftast att brottsoffret kan åberopa en utredningsrapport från Kronofogdemyndigheten där det framgår att gäldenären vid verkställighet av en dom på skadestånd inte har haft utmättningsbara tillgångar till täckande av skadeståndsfordringen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.1 och 11.2.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Mårten Schultz

Jag instämmer med utredningens förslag och de avvägningar som ligger bakom det men vill framföra en allmän synpunkt med anledning av utredningens ställningstagande i den del av uppdraget som rör vårdnadshavares ansvar.

Direktiven gav inte utredaren i uppdrag att göra en övergripande utvärdering av vårdnadshavaransvaret i 3 kap. 5 § skadeståndslagen och det fanns därför inget utrymme för att föreslå att regeln borde avskaffas, om nu utredaren hade landat i en sådan slutsats. (Jag utgår från premissen att utredningsuppdrag av detta slag ska bedrivas utifrån en lojal tolkning av direktiven och uppdraget.)

Enligt min mening talar starka skäl för en större utvärdering av regelverket kring skadeståndsansvar för skador orsakade genom barns och ungas brottslighet och vilka effekter dessa får och kan antas få i framtiden. Framför allt finns det anledning att se närmare på regeln om barns ansvar i 2 kap. 4 §, vårdnadshavarens ansvar enligt 3 kap. 5 § och den ekonomiska jämningsregeln i 6 kap. 2 § skadeståndslagen. (Däremot finns det som jag bedömer det inte något större behov av att granska vårdnadshavares tillsynsansvar.)

En utgångspunkt för åtskilliga lagstiftningsinitiativ under senare år har varit den förändrade brottsligheten och de samhällsproblem den medför. Till denna problembeskrivning hör dödligt våld med skjutvapen, sprängningar och att brottsligheten kryper längre ned i åldrarna. Under senare år har flera fall av allvarliga, emellanåt extrema, brott utförts av barn. Detta har föranlett lagstiftningsinitiativ på straffrättens område, bl.a. i syfte att ge domstolarna möjligheter att döma unga lagöverträdare till strängare straff.

En bieffekt av det straffrättsliga reformarbetet är att vissa skadestånd påverkas. Skadestånd för kränkning (2 kap. 3 § skadestånds-

lagen) utgår vid brott. Den straffrättsliga synen på brottslighetens straffvärde påverkar nivån på ersättningen. Under senare år har vidare skadeståndsrättsliga reformer medfört att domstolarna (och Brottsoffermyndigheten) landar i helt andra belopp än för några år sedan.¹ Kränkningsschablonerna har i princip fördubblats.² Särskild anhörigersättning, en ny form av rent ideellt skadestånd som framför allt tar sikte på efterlevande till mordoffer, har tillkommit (2 kap. 3 a § skadeståndslagen).

Kombinationen av att fler unga begår allt allvarligare brott, att straffrätten förändrats när det gäller unga lagöverträdare och att brottsoffers rätt till skadestånd har stärkts medför en risk för att unga som begått brott går in i vuxenlivet med skulder som de kanske aldrig kan betala. Det kan påverka deras återanpassning i samhället.³

Det innebär också, särskilt när det gäller barn som ingår i kriminella nätverk och återkommande begår brott, att vårdnadshavare kan riskera att hamna i skuldfällor till följd av skadeståndsskulder.

Det här ska inte betraktas som rättspolitiska invändningar mot de straffrättsliga och skadeståndsrättsliga reformer som nuvarande och förutvarande regering genomfört. Tvärtom är jag överlag positivt inställd till dessa förändringar av rättsläget, inte minst när det gäller skadeståndsrätten. Det framstår icke desto mindre som att det finns behov av att undersöka vilka samhälleliga effekter dessa utvecklingslinjer får eller kan få för återanpassningen av unga som begår brott och för deras vårdnadshavare (och familjer i stort).

¹ Se för ett exempel, Mårten Schultz, Brottsofferersättningarnas utveckling, SvJT 2022, s. 753 ff.

² Jfr SOU 2021:64, s. 179 och prop. 2021/22:198, s. 24.

³ Jfr Högsta domstolens resonemang om återanpassning och skadeståndsskyldighet för unga som begått brott i NJA 1993 s. 727.

Särskilt yttrande av experten Bertil Bengtsson

Jag instämmer med Mårten Schultz särskilda yttrande.

Kommittédirektiv 2023:94

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a. ta ställning till om

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

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 februari 2025.

Uppdraget att se över reglerna om utbetalning av brottsskadeersättning

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

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

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

Reglerna om utbetalning av brottsskadeersättning behöver ses över

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

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

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

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

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

Den dåvarande regeringen instämde i utredningens bedömning och föreslog att subsidiaritetsprincipen skulle behållas. Flera skäl

angavs för detta (se prop. 2013/14:94 s. 18–21). Bland annat gjordes bedömningen att en ändrad ordning skulle minska incitamenten för enskilda att teckna överfallsskydd och att detta i sin tur skulle kunna leda till att det skyddet togs bort ur hemförsäkringarna, till nackdel för de brottsoffer som inte får sin sak prövad av domstol. Att en ändrad ordning skulle innebära en betydande kostnadsökning för staten lyftes också fram. Därutöver framhölls att en förändring skulle leda till en ökad ärendemängd hos Brottsoffermyndigheten och längre handläggningstider där.

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

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

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

Utredaren ska därför

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

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

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

även andra angelägna åtgärder som skulle kunna vidtas för att förbättra deras möjligheter.

Utmätningsförbudets omfattning bör ses över

Utmätning innebär att Kronofogdemyndigheten tar en gäldenärs egendom i anspråk för betalning av dennes skuld. Egendom får utmätas i den mån den inte är undantagen från utmätning på grund av en bestämmelse i utsökningsbalken eller en särskild föreskrift om det (se 4 kap. 2 § första stycket utsökningsbalken). I 5 kap. utsökningsbalken finns det flera sådana undantag som hindrar utmätning bl.a. med hänsyn till gäldenärens och dennes familjs behov (s.k. *beneficium*) och på grund av egendomens beskaffenhet.

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

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

Den 1 juli 2022 begränsades utmätningsförbudet för frihetsberövandeersättning till förmån för brottsoffer. Begränsningen gäller när utmätningsfordringen avser skadestånd på grund av brott. I sådana fall väger alltså borgenärens (i regel ett brottsoffer eller Brottso-

offermyndigheten) intresse av att få betalt tyngre än gäldenärens (den som ska betala skadestånd på grund av brott) intresse av att få behålla egendomen.

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

Att underlätta för brottsoffer att få ut sina skadestånd är av stor betydelse för att minska skadeverkningarna av brott. Bland annat av den anledningen är det därför angeläget att överväga om utmättningsförbudet över huvud taget bör gälla i förhållande till brottsoffer. Även riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen efterfrågat en sådan översyn (se bet. 2021/22:CU7, rskr. 2021/22:158). Genom det uppdrag som nu ges anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

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

Utredaren ska därför

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

*Kronofogdemyndighetens roll vid frivilliga betalningar
av brottsskadestånd bör ses över*

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

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

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

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

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

kunna underlättas om i första hand Kronofogdemyndigheten kunde fungera som betalningsförmedlare.

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

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

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

Utredaren ska därför

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

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

Rätten till kränkningserättning

Den som allvarligt kränker någon annan genom vissa integritetskränkande brott ska ersätta den skada som kränkningen innebär (2 kap. 3 § första stycket skadeståndslagen [1972:207]). Rätten till kränkningserättning förutsätter alltså att den angripne har blivit all-

varligt kränkt. När det gäller vissa yrkesgrupper som får anses ha en särskild beredskap för ett angrepp, som t.ex. poliser, har det sedan länge ibland krävts mer för att angreppet ska anses utgöra en allvarlig kränkning.

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

Lagändringen, som föreslogs av den förra regeringen, kritiserades av flera remissinstanser. Exempelvis ifrågasatte Hovrätten för Västra Sverige, Åklagarmyndigheten och Uppsala universitet om lagändringen skulle leda till den eftersträlvade förändringen av praxis. Det finns därför anledning att se över regleringen i syfte att säkerställa att poliser och andra yrkesgrupper med särskild beredskap som utsätts för brott får den kränkning ersättning som de bör ha rätt till.

Utredaren ska därför

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

Rätten till ersättning för sakskada för Polismyndighetens anställda

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

den anställde har medgetts att använda fordonet i tjänsten eller om det finns särskilda skäl (3 §).

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

Utredaren ska därför

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

Rätten till ersättning för Polismyndighetens anställda vid särskilda medarbetarskyddsåtgärder

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

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

Utredaren ska därför

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

Uppdraget att se över vårdnadshavares skadeståndsansvar

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

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

Vårdnadshavares skadeståndsansvar behöver ses över

Det är en självklarhet att föräldrar har ett ansvar för sina barn och
regeln om solidarisk skadeståndsskyldighet är ett viktigt sätt att från
samhällets sida markera detta ansvar. Förutom regelns signalverkan
kan risken för skadeståndsskyldighet utgöra ett incitament för för-
äldrar att engagera sig mer i sina barns liv genom att bl.a. skapa sig
en större insyn i deras förehavanden och vidta åtgärder om ett barn
befinner sig i riskzonen för eller har hamnat i kriminalitet. Dessutom
innebär regeln att det ekonomiska ansvaret för skador som barnet

har orsakat till viss del bärs av barnets föräldrar, i stället för av t.ex. staten eller ett försäkringsbolag.

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

I samband med en ändring som innebär att en vårdnadshavare ska betala en större del av skadeståndet är det lämpligt att göra en översyn av tillämpningen av den särskilda jämningsregeln i 3 kap. 6 § skadeståndslagen och föreslå eventuella förändringar. I sammanhanget är det också lämpligt att göra reglerna om hur skadeståndsanspråk mot vårdnadshavare handläggs mer ändamålsenliga, effektiva och lättillämpade. Bland annat har Brottsförebyggande rådet (Brå) i en utvärdering av 2010 års reform pekat på en rad tillämpningsproblem och negativa effekter, bl.a. att reformen särskilt drabbat ensamstående föräldrar och redan ekonomiskt utsatta familjer (se rapporten Föräldrars skadeståndsansvar för barnens brott – En utvärdering av 2010 års reform [Brå 2017:14]). I en översyn av regeln i syfte att skärpa föräldrars skadeståndsansvar bör därför även ingå att i möjligaste mån försöka komma till rätta med dessa problem. En uppföljning av reformen aviserades för övrigt redan vid införandet av den (se prop. 2009/10:142 s. 40).

Utredaren ska därför

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

Uppdraget att se över rätten till frihetsberövandeersättning

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

Rätt till ersättning enligt frihetsberövandelagen finns bl.a. för den som har varit frihetsberövad som anhållen i minst 24 timmar i sträck eller häktad, utan att sedan bli dömd för brott (2 § första stycket 1 och andra stycket). Anledningen till att personen inte blev dömd saknar i detta avseende betydelse. Rätt till ersättning finns också bl.a. för den som har avtjänat ett fängelsestraff men som efter ett överklagande eller ett beslut om resning har frikännts eller dömts till en mindre ingripande påföljd, t.ex. till ett kortare fängelsestraff eller till villkorlig dom i stället för fängelse (4 §). Eftersom ansvaret enligt lagen är strikt finns det rätt till ersättning även om beslutet om frihetsberövande i sig var korrekt.

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

eget beteende har orsakat beslutet om frihetsberövande eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning betalas.

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

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

Lidandeersättningens storlek ska bestämmas utifrån en objektiv och skönsmässig bedömning baserad på förhärskande etiska och sociala värderingar (se prop. 1997/98:105 s. 56 och 2012 års rättsfall, jfr även prop. 2021/22:198 s. 17). Ersättningen ska bestämmas med utgångspunkt i frihetsberövandets längd, eftersom lidandet typiskt sett är större ju längre frihetsberövandet pågår. Vissa andra omständigheter kan vägas in i bedömningen och leda till förhöjd ersättning, t.ex. att frihetsberövandet har avsett ett särskilt allvarligt brott eller att den frihetsberövade är ett barn.

Rätten till frihetsberövandeersättning behöver ses över

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

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

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

Det finns också andra fall där det kan finnas invändningar mot ersättningen eller dess storlek. På senare tid har ett uppmärksammat beslut av Justitiekanslern om frihetsberövandeersättning lett till kritik från flera håll (JK:s beslut den 11 augusti 2021, diarienummer 2021/958). En man, som hade avtjänat ett fängelsestraff för bl.a. människorov och två fall av grov våldtäkt, hade beviljats resning och sedermera fått sitt fängelsestraff förkortat, vilket innebar att frihetsberövandet hade pågått 14 månader för länge. Justitiekanslern bevil-

jade mannen ersättning för lidande med 840 000 kronor. Den kritik som riktades mot beslutet handlade framför allt om ersättningens storlek. En ersättning på den nivån kan uppfattas som alltför hög, särskilt i jämförelse med de skadestånd som den dömda mannen hade förpliktats att betala till sina offer. Mannen fick dessutom förhöjd ersättning med hänsyn till allvaret i de brott som låg till grund för frihetsberövandet och om han fortfarande var dömd för, vilket man kan diskutera rimligheten i.

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Uppdraget att se över skyddet för barns tillgångar

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

För att skydda barnets pengar från att missbrukas måste vissa utbetalningar av större penningbelopp göras till spärrade konton, och pengar som har betalats till ett sådant konto får inte tas ut utan överförmyndarens samtycke (13 kap. 8 § och 16 kap. 11 § föräldrabalken). Denna ordning gäller för bl.a. statliga skadeersättningar, som t.ex. brottsskadeersättning, men däremot inte för pengar som Kronofogde-

myndigheten betalar ut till ett barn efter att ha utmätt pengarna från barnets gäldenär. Sådana medel betalas ofta ut till barnets vårdnadshavare. För närvarande pågår en försöksverksamhet hos Kronofogdemyndigheten tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner som innebär att utbetalningar till barn som huvudregel görs till spärrade konton i barnets namn.

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

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar

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

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar om möjligt vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha någon betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, ska detta motiveras. Även i övrigt ska förslagens konsekvenser redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

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

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

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 24 februari 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]
- Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]