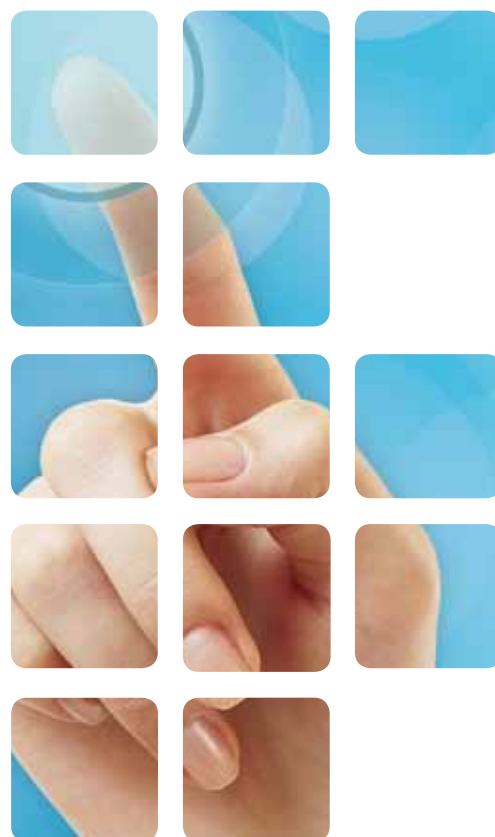




Brottsutsatt

Myndigheternas hantering av ekonomisk
kompensation på grund av brott



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:18

Brottsutsatt

Myndigheternas hantering av ekonomisk
kompensation på grund av brott

Till riksdagen

Datum: 2011-05-04

Dnr: 31-2010-0423

RiR: 2011:18

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Brottsutsatt. Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott

Riksrevisionen har granskat hur de ansvariga myndigheterna hanterat ekonomisk kompensation till personer som utsatts för brott. Riksrevisionen har också granskat hur regeringen styr denna verksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten, Brottsoffermyndigheten och Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Finansdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Per Dackenberg* har varit föredragande. Programansvarig *Tina J Nilsson*, revisionsledare *Christina Sundelöf Kellner* och revisionsledare *Kim Lundmark* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Per Dackenberg

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet

Finansdepartementet, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten,

Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv för granskningen	15
1.2 Granskningsfrågan	16
1.3 Granskningens omfattning	16
1.4 Utgångspunkter	16
1.5 Granskningens genomförande	18
1.6 Rapportens disposition	19
2 Skadestånd på grund av brott	21
2.1 Om skadestånd på grund av brott	21
2.2 Hanteringen av brottskadestånd	22
3 Verksamhetens resultat	27
3.1 Ärendeflödet – en översikt	27
3.2 Det saknas underlag för att kunna beräkna hur lång tid processen tar	29
3.3 Sammanfattande iakttagelser	31
4 Processen för hantering av brottskadestånd	33
4.1 Hela processen upplevs som krånglig och utdragen	33
4.2 Polisens insatser	35
4.3 Åklagarnas insatser	37
4.4 Målsägandebiträdenas insatser	39
4.5 Brottsofferjourenerna kan ge hjälp och stöd	40
4.6 Processen efter domen	43
4.7 Informationen upplevs som svårbegriplig	45
4.8 Myndigheterna samverkar inte tillräckligt	46
4.9 Sammanfattande iakttagelser	47
5 Regeringens styrning	49
5.1 Övergripande mål och resultat	49
5.2 Begränsad styrning och uppföljning av myndigheterna	51
5.3 Utredningar	53
5.4 Sammanfattande iakttagelser	55
6 Slutsatser och rekommendationer	59
6.1 Slutsatser	59
6.2 Rekommendation till regeringen	65
6.3 Rekommendationer till de ansvariga myndigheterna	66
Referenser	69
Bilagor	
Bilaga 1 Vissa definitioner och begrepp	75
Bilaga 2 Myndigheternas statistiska underlag	77

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur ansvariga myndigheter hanterar ekonomisk kompensation till personer som utsatts för brott. Riksrevisionen har också granskat hur regeringen styr denna verksamhet.

Granskningens bakgrund

Motiv: För en människa som blivit utsatt för ett brott är det viktigt att få upprättelse. En viktig del i upprättelsen är att den som blev utsatt för brottet blir ekonomiskt kompenserad för den skada och eventuella kränkning det innebär. Hanteringen av brottsskadestånd är en vanligt förekommande uppgift för myndigheterna i rättskedjan. Enligt uppgift kan omfattningen uppskattas till att cirka 35 000 brottsskadestånd årligen meddelas genom domar eller strafförelägganden. Sedan länge är det känt att systemet för att få ersättning är komplext och kräver att den brottsutsatta själv är aktiv i stora delar av processen, vilket inte alla klarar. Det samlade systemet för att hantera ekonomisk kompensation på grund av brott är inte tidigare genomlyst utifrån den brottsutsattas perspektiv.

Syfte: Syftet med granskningen har varit att undersöka om det system av myndigheter och andra aktörer som hanterar ekonomisk kompensation på grund av brott är effektivt och om det överensstämmer med brottsutsatta människors behov.

Granskningen besvarar följande frågor:

1. Är de ansvariga myndigheternas hantering av brottsskadestånd effektiv?
2. Är processen för att få ut utdömt skadestånd ändamålsenlig ur ett brottsofferperspektiv?
3. Har regeringen styrt de ansvariga myndigheterna tillräckligt och har regeringen redovisat en fullständig bild av verksamheten?

Omfattning: Granskningen omfattar Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten. Granskningen omfattar även den styrning som regeringen bedriver inom området. Polisorganisationen och det stöd som målsägandebiträden ger berörs till vissa delar av granskningen. Granskningen har inte omfattat skadestånd som meddelats i samband med strafföreläggande eller när brottskadeersättning utgår på grund av brott där förundersökningen lagts ned.

Den granskade verksamheten hör till utgiftsområdena 3 Skatt, tull och exekution samt 4 Rättsväsendet.

Utgångspunkter: Av riksdagens och regeringens uttalanden om brottsutsatta framgår att

- rättsväsendets myndigheter ska ha ett tydligt brottsofferperspektiv och att brottsutsatta ska uppleva att deras behov av stöd och hjälp möts
- brottsutsatta ska få ett gott bemötande och adekvat information genom hela kedjan. Bemötandet ska anpassas till individuella förutsättningar
- brottsutsatta i vissa fall har rätt till skadestånd från gärningsmannen är en av de grundläggande komponenterna i skadeståndsrätten.

Granskningens resultat

Riksrevisionens samlade slutsats är att det finns brister i hanteringen av brottskadestånd. Riksdag och regering har skapat ett system för att stödja brottsutsatta, så att de kan få ekonomisk kompensation på grund av brottet. Till följd av bland annat bristande uppföljning saknas en helhetssyn på hur detta system fungerar, vilket i sin tur innebär att det saknas tillräckligt underlag för styrning och förbättringar av systemet. Trots att riksdagen vid flera tillfällen har framfört att stöd och hjälp till brottsutsatta är ett prioriterat område anser Riksrevisionen att regeringen och de ansvariga myndigheterna inte gjort tillräckligt för att säkerställa en effektiv hantering av brottskadestånd. Den information och det stöd som ges till brottsutsatta är inte tillräckligt. De brister som finns riskerar leda till att skadeståndet inte får den kompenserande effekt som avsetts. Det finns också en risk för att kravet på likabehandling inte uppfylls.

Riksrevisionens granskning har visat att

- de ansvariga myndigheternas hantering av brottskadestånd inte är effektiv i alla delar
- processen för att få ut utdömda skadestånd inte är ändamålsenlig ur ett brottsofferperspektiv
- regeringen inte styr myndigheterna tillräckligt och inte redovisat en fullständig bild av verksamheten.

Skälen för detta är flera. Den brottsutsatta får inte tillräckligt med information, stöd och hjälp under processens gång samt blir olika behandlade av polis och åklagare. Dessutom samverkar de ansvariga myndigheterna med varandra i för liten utsträckning för att förbättra och utveckla verksamheten. Slutligen saknar regeringen en helhetssyn på processen för att hantera ekonomisk kompensation till brottsutsatta.

Den brottsutsatta får inte tillräckligt med information

Gemensamt för flera av de brottsutsatta personer vi mött under granskningen är att de upplever processen för att få sitt brottsskadestånd utbetalt som komplicerad. Denna bild bekräftas av målsägandebiträden. Den information och det stöd som ges till den brottsutsatta varierar i omfattning och innehåll och är ofta inte tillräckligt. Det behövs både muntlig och skriftlig information, och det behövs vid flera moment i den kedja av händelser som löper från polisen till Brottsoffermyndigheten. De informationsinsatser Brottsoffermyndigheten fått i uppdrag att genomföra för rättsväsendet som helhet får inte fullt genomslag.

Brottsutsatta får olika behandling

Det finns brister i polisens och åklagarnas förberedelser av skadeståndsanspråken. Exempel på detta är att polisens underlag till åklagare om skadeståndsanspråk ofta är ofullständiga. Åklagarna begär inte heller i tillräcklig utsträckning komplettering från polisen eller reder ut frågetecken med målsäganden. Anspråken är därför inte alltid tillräckligt förberedda när huvudförhandlingen börjar.

Samverkan mellan myndigheterna kan bli bättre

De ansvariga myndigheterna samverkar till stor del inte med varandra i den operativa verksamheten när det skulle underlätta för den brottsutsatta.

Det saknas överblick och regeringen ser inte processen som en helhet

Regeringen saknar överblick över hur systemet för brottsskadestånd fungerar i praktiken. Därmed har regeringen inte heller kunnat ge riksdagen en fullständig bild av verksamheten. Regeringen har inte heller en helhetssyn på processen för att hantera ekonomisk kompensation till brottsutsatta. Regeringens uppföljning av systemet för hantering av brottsskadestånd begränsar sig till handläggningen av brottsskadeärenden vid Brottsoffermyndigheten. Avsaknaden av underlag innebär att regeringen saknar kunskap och överblick om alltifrån hur många brottsskadestånd som hanteras årligen genom systemet till hur många brottsutsatta som verkligen får ut hela eller delar av sitt skadestånd. Bristande uppföljning innebär att det saknas tillräckligt underlag för att kunna styra på ett bra sätt.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Utveckla styrningen och uppföljningen av hanteringen av brottsskadestånd.
- Låt Brottsoffermyndigheten underrätta Kronofogdemyndigheten att utbetalning av brottsskadeersättning har verkställts.

Rekommendationer till de ansvariga myndigheterna

- Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten bör utveckla sin egen uppföljning.
- Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten bör utveckla informationen till brottsutsatta.
- Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten bör förenkla administrationen.
- Rikspolisstyrelsen bör säkerställa informationskvaliteten och förberedelserna av skadeståndsanspråken.
- Åklagarmyndigheten bör ta fram riktlinjer och utvärdera effekterna av dem.
- Åklagarmyndigheten bör inventera behovet av utbildning.

Berättelse ur verkligheten 1: Anna

Anna var vid tiden för brottet anställd på en bank och arbetade i kassan på ett av bankens kontor. En dag för drygt två år sedan när Anna hade kommit tillbaka från lunchen kom det plötsligt in två rånare på banken. De hotade Anna och hennes kolleger med pistol och krävde att få ut pengarna. Rånarna tog de pengar som fanns att ta, och rånet var över på ett par minuter.

Personalen tryckte på larmet och polisen kom till banken. Poliserna förhörde därefter var och en av dem som varit med inne på banken. Bankens egen interna krisgrupp anlände till brottsplatsen efter ett par timmar. I anslutning till brottstillfället fick Anna inte någon information om möjligheterna att få skadestånd på grund av rånet.

Anna blev inte kallad till något uppföljande förhör med polisen. Däremot besökte en polis bankkontoret några gånger efter rånet för att berätta om läget i utredningen.

Efter några veckor utsågs ett målsägandebiträde för Anna och hennes kolleger som varit med om rånet. Målsägandebiträdet besökte bankkontoret och berättade om sitt uppdrag. I samband med det kom frågan om skadestånd upp. Anna hade dessförinnan fått tips av en bekant som arbetar inom polisen att kontakta Brottsoffermyndigheten för att ta reda på vad som är rimligt att begära i skadestånd. När målsägandebiträdet berättade vilket belopp som Anna kunde yrka låg det på samma nivå som Brottsoffermyndigheten rekommenderar.

Två månader efter rånet grep polisen tre unga män, som skäligen misstänkta för rånet. Männerna häktades, och förblev i häktet tills rättegången hölls i tingsrätten. Anna kallades som en av flera målsägande till huvudförhandlingen. Strax innan förhandlingen skulle börja träffade hon sitt målsägandebiträde under cirka 20 minuter. Rättegången genomfördes och slutade med att de unga männen dömdes för att gemensamt ha begått rånet, och de förpliktades också att betala det skadestånd som hade yrkats.

Efter rättegången förklarade målsägandebiträdet att det nu var Anna som själv måste se till att få skadeståndet utbetalt. Biträdet överlämnade blanketter från både Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten. Anna tycker i efterhand att hon kunde ha fått mer hjälp av sitt målsägandebiträde.

När sedan Kronofogdemyndigheten tog hand om ärendet upplevde Anna att det blev krångligt. Det tog flera veckor bara att få bekräftat att myndigheten tagit emot ärendet. Sedan gick tiden utan att Anna hörde något. Efter en tid ringde Anna upp för att höra hur det gick med tillgångsutredningen, och en tjänsteman svarade att den var klar. Anna hade dock, såvitt hon själv kommer ihåg, inte fått något skriftligt besked om detta. Vid det senaste telefonsamtalet med Kronofogdemyndigheten fick också Anna för första gången veta att en ansökan om brottskadeersättning måste vara Brottsoffermyndigheten till handa senast två år efter det att domen vunnit laga kraft.

Den tillgångsutredning Kronofogdemyndigheten skickade till Anna visade att gärningsmännen saknade utmätningsbara tillgångar. Det stod dock ingenting om vilka möjligheter som fanns att gå vidare till Brottsoffermyndigheten. Anna tänker i dag att om man inte får veta det står man där med rapporten och förstår inte vilka möjligheter det finns att få ut pengarna på annat sätt. Eftersom Anna inte visste hur hon skulle göra efter kronofogdens besked mejlade hon till sitt målsägandebiträde och frågade om råd. Hon fick då beskedet att biträdet inte ansåg sig vara involverad i ärendet längre.

Anna satte sig därför på egen hand och började fylla i blanketten från Brottsoffermyndigheten för att ansöka om brottsskadeersättning. Blanketten var omfattande och inte helt enkel att fylla i. Dessutom var Anna tvungen att själv skicka med domen, vilket är ett dokument som flera myndigheter redan förfogar kopior av.

Det dröjde mindre än två veckor efter det att Anna skickat in sin ansökan förrän Brottsoffermyndigheten hade beviljat brottsskadeersättning och satt in pengarna på hennes konto. Det gick alltså snabbt i slutet av processen, som i sin helhet tog nästan två år från det att rånet ägde rum.

När Anna tittade närmare på meddelandet från Brottsoffermyndigheten upptäckte hon att den upplupna räntan på skadeståndet inte ingick i ersättningen. Ingen av dem Anna hade varit i kontakt med hade förklarat detta, vare sig i skrift eller muntligt. Anna ringde Brottsoffermyndigheten och frågade hur hon skulle göra för att få ut även räntan och fick då besked att hon skulle vända sig till Kronofogdemyndigheten och begära att den skulle fortsätta bevaka räntan för hennes del. Anna fick också beskedet av Brottsoffermyndigheten att det ankom på henne själv att meddela Kronofogdemyndigheten att hon nu fått brottsskadeersättning, så att Kronofogdemyndigheten kunde minska hennes fordran.

Anna ringde sedan till Kronofogdemyndigheten för att be myndigheten bevaka hennes räntefordran på gärningsmännen. Den tjänsteman Anna talade med sade dock att det inte gick att besluta om bevakning efter ett telefonsamtal, det krävdes att Anna inkom med en skriftlig begäran om detta. Då reagerade Anna och ifrågasatte varför det inte dög med en muntlig begäran framförd på telefon. Det slutade med en kompromiss mellan Anna och Kronofogdemyndigheten: Anna fick mejla in sin begäran om att bevaka räntan tillsammans med personuppgifter på gärningsmännen. Kronofogdemyndigheten har nu skickat hem ett meddelande till Anna att de ska bevaka räntan för hennes räkning.

Trots att Anna är välutbildad tycker hon att processen för att få ut skadeståndet har varit krånglig. Det har varit många blanketter att fylla i, och hon har fått göra mycket själv för att myndigheterna skulle agera i ärendet. Anna avslutar med att säga: "Jag har blivit utsatt för ett brott, gått igenom en rättegång och fått ett skadestånd utdömt. Ändå har den här processen att få ut pengarna krävt mycket av mig, och dessutom tagit mycket tid i anspråk.

1 Inledning

Riksrevisionen har granskat hur ansvariga myndigheter hanterar ekonomisk kompensation till personer som utsatts för brott. Riksrevisionen har också granskat hur regeringen styr denna verksamhet.

1.1 Motiv för granskningen

För en människa som blivit utsatt för ett brott är det viktigt att få upprättelse. En viktig del i upprättelsen är att den person som begick brottet lagförs och får ta ansvar för sin gärning. En annan viktig del i upprättelsen är att den som blev utsatt för brottet blir ekonomiskt kompenserad för den skada och eventuella kränkning det innebär. En brottsutsatt person har möjlighet att i samband med rättsprocessen yrka skadestånd från gärningspersonen. Forskning har visat att ekonomisk ersättning spelar en viktig roll för den utsattas upplevelse av upprättelse. Denna granskning handlar om hur effektivt systemet fungerar för att ekonomiskt kompensera den brottsutsatta för vad den fått gå igenom.

Hantering av brottskadestånd¹ är en vanligt förekommande uppgift för myndigheterna i rättskedjan. Enligt uppgift kan omfattningen uppskattas till att cirka 35 000 brottskadestånd årligen meddelas genom domar eller strafförelägganden.²

Sedan länge är det känt att systemet för att få ersättning är komplext och kräver att den brottsutsatta själv är aktiv i stora delar av processen, vilket inte alla klarar. Det är också känt att de som utsatts för brott inte alltid får del av den information de behöver. Dessutom är det få gärningsmän som betalar sina skadestånd, och svårt för dem som vill betala att kunna göra det.

¹ I texten används uttrycket *brottskadestånd* när vi avser skadestånd på grund av brott. Med brottskadestånd avses även, beroende på sammanhanget, brottsskadeersättning som betalas ut för att täcka skadeståndet när gärningsmannen inte betalar.

² Uppskattningsstudie gjord av Utredningen om frivillig betalning av brottskadestånd i SOU 2010:1, s. 65. Utredningens uppskattning bygger på uppgifter från 2008.

Det samlade systemet för att hantera ekonomisk kompensation på grund av brott är inte tidigare genomlyst utifrån den brottsutsattas perspektiv. Rikspolisstyrelsen har i en egen granskning visat att det förekommer brister i hanteringen vid polismyndigheterna.

1.2 Granskningsfrågan

Syftet med granskningen har varit att undersöka om det system av myndigheter och andra aktörer som hanterar ekonomisk kompensation på grund av brott är effektivt och om det överensstämmer med brottsutsatta människors behov.

Granskningen besvarar följande frågor:

1. Är de ansvariga myndigheternas hantering av brottskadestånd effektiv?
2. Är processen för att få ut utdömt skadestånd ändamålsenlig ur ett brottsofferperspektiv?
3. Har regeringen styrt de ansvariga myndigheterna tillräckligt och har regeringen redovisat en fullständig bild av verksamheten?

1.3 Granskningens omfattning

Granskningen omfattar den hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott som bedrivs inom Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten. Granskningen omfattar även den styrning som regeringen bedriver inom området. Polisorganisationen och det stöd som målsägandebiträden ger berörs till vissa delar av granskningen.

Granskningen har avsett endast de fall som grundas på skadestånd fastställda genom domar. Granskningen har alltså inte omfattat när skadestånd har meddelats i samband med att åklagare utfärdar strafföreläggande eller när brottskadeersättning utgår på grund av brott där förundersökningen lagts ned.

Den granskade verksamheten hör till utgiftsområdena 3 Skatt, tull och exekution samt 4 Rättsväsendet.

1.4 Utgångspunkter

Utgångspunkt för granskningen är relevanta författningar som reglerar systemet för hantering av brottskadestånd samt riksdagens och regeringens uttalanden om stödet till brottsutsatta. Denna granskning har utgått från ett

medborgarperspektiv, alltså hur den brottsutsatta personen hanteras genom hela systemet av myndigheter och andra aktörer.

Av författningarna framgår att om förundersökningsledaren eller åklagaren vid utredningen av brott finner att enskilt anspråk (brottsskadestånd) kan grundas på brottet, ska målsäganden i god tid före åtalet underrättas om att åklagaren kan föra talan om detta samt om möjligheterna att få brottskadeersättning. Åklagaren är då skyldig att på målsägandens begäran i samband med åtalet förbereda och föra talan om brottskadestånd, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och att anspråket inte är uppenbart obefogat.³ I de fall ett målsägandebiträde har utsetts ska denna bistå målsäganden med att föra talan om brottskadestånd, om det inte görs av åklagaren.⁴ När en dom med skadestånd till en fysisk person vunnit laga kraft ska domstolen skicka en kopia av denna till Kronofogdemyndigheten, som ska kontakta målsäganden och fråga om den vill ansöka om verkställighet och hjälpa till med detta.⁵ Om skadeståndet inte betalas av den tilltalade eller någon försäkring inte täcker beloppet, kan målsäganden ansöka om brottskadeersättning hos Brottsoffermyndigheten.⁶ Skadestånd på grund av brott är en civilrättslig fråga, och de materiella grunderna återfinns i skadeståndslagen (1972:207).

Av riksdagens och regeringens uttalanden om brottsutsatta framgår följande.⁷

- Rättsväsendets myndigheter ska ha ett tydligt brottsofferperspektiv och brottsutsatta ska uppleva att deras behov av stöd och hjälp möts.
- Brottsutsatta ska få ett gott bemötande och adekvat information genom hela kedjan. Bemötandet ska anpassas till individuella förutsättningar.
- Att brottsutsatta i vissa fall har rätt till skadestånd från gärningsmannen är en av de grundläggande komponenterna i skadeståndsrätten.

Med utgångspunkt från detta anser Riksrevisionen att det för en effektiv hantering av brottskadestånd krävs att myndigheterna samverkar väl, att den information som lämnas till den brottsutsatta är relevant, enhetlig och begriplig och att varje myndighet administrerar sina respektive delar effektivt.

³ 22 kap. 2 § rättegångsbalken och 13 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

⁴ 3 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde.

⁵ 25 a § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m., 2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § utskökningsbalken (1981:774) samt 2 kap. 3 § utskökningsförordningen (1981:981).

⁶ 2–4 a § brottskadelagen (1978:413).

⁷ Prop. 2009/10:1 utgiftsområde 4 Rättsväsendet, bet. 2009/10:JU1.

1.5 Granskningens genomförande

Denna granskning bygger på information som inhämtats från flera olika källor. Informationen har sedan bearbetats och analyserats och därigenom lett fram till de iakttagelser, slutsatser och rekommendationer som redovisas i denna granskningsrapport.

I rapporten förekommer vissa begrepp och definitioner som förklaras närmare i bilaga 1.

Verksamhetsstatistik har inhämtats från Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten. Åklagarmyndigheten saknar statistik över ärenden där åklagaren för talan om enskilt anspråk. Polisen för inte heller någon sådan statistik.

Fyra enkäter har skickats ut. Två enkäter har skickats till ett slumpmässigt urval av domare i tingsrätt respektive åklagare, varför det är möjligt att dra generella slutsatser. Svarefrekvensen är 79 procent för domarna och 87 procent för åklagarna. Enkäterna avser kompetensfrågor, underlagen för skadeståndsanspråk, förberedelserna för att föra talan, åklagares och målsägandebiträdens talan vid huvudförhandling, rättens agerande samt informationen till målsäganden. En totalundersökning⁸ har också gjorts vid samtliga tingsrätter om hur de förfar vid expediering av domar med skadestånd. Dessutom har en enkät skickats till de större försäkringsbolagen med förfrågan om den information som lämnas vid beslut om ersättning som inte täcker hela skadeståndet.

Vi har granskat hur hanteringen av brottsskadestånd sker på operativ nivå inom Åklagarmyndigheten, tingsrätter, Kronofogdemyndigheten samt hos målsägandebiträden. Sådana fördjupade granskningar har skett i Skaraborg, Stockholm, Västerås och Linköping. Därutöver har vi intervjuat företrädare för Åklagarmyndigheten (utvecklingscentrum Göteborg respektive Stockholm), Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten. Därefter har vi intervjuat företrädare för Justitiedepartementet och Finansdepartementet.

Vi har också intervjuat försäkringsbolag samt företrädare för Brottsofferjourernas Riksförbund och lokala brottsofferjourer.

För att fånga upp hur brottsutsatta personer har upplevt hanteringen har vi djupintervjuat åtta personer som gått hela vägen i rättskedjan och avslutat med ansökan om brottsskadeersättning hos Brottsoffermyndigheten. Dessa intervjuer utgör ett kvalitativt inslag i underlaget för granskningen.

⁸ 41 av 48 tingsrätter har svarat.

Utöver detta har vi gått igenom relevanta propositioner, utskottsbetänkanden, utredningsbetänkanden, myndighetsrapporter samt styrdokument från regeringen för de berörda myndigheterna.

Företrädare för Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten, Brottsoffermyndigheten och Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Finansdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till denna granskningsrapport.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 beskriver i korthet skadestånd på grund av brott och hur detta hanteras. Kapitel 3 redogör för verksamhetens resultat. Kapitel 4 redovisar de iakttagelser vi gjort av hanteringen. Kapitel 5 behandlar regeringens styrning. Kapitel 6 innehåller slutsatser och rekommendationer.

Bilaga 1 förklarar vissa definitioner och begrepp som förekommer i granskningsrapporten. Bilaga 2 förklarar närmare det statistiska underlaget från myndigheterna.

2 Skadestånd på grund av brott

Detta kapitel beskriver myndigheternas ansvar och respektive aktörs hantering av brottskadestånd. I varje steg i kedjan behöver den brottsutsatta vara mer eller mindre aktiv. Under förundersökningen och rättegången är den brottsutsatta förvisso en viktig del i det som händer, men har i övrigt begränsade möjligheter att påverka processen. Efter domen krävs desto större aktivitet från den brottsutsattas sida.

2.1 Om skadestånd på grund av brott

Skadestånd regleras främst i skadeståndslagen (1972:207). Utgångspunkten för ekonomisk ersättning i form av skadestånd för personskada eller skada på egendom är att fullt ut ersätta förlusten. Den som har utsatts ska alltså försättas i samma läge som om ingen skada hade inträffat.

En person som utsatts för brott kan få skadestånd av den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar personskada⁹ eller sakskada. Man kan också ha rätt till kränkningsersättning vid vissa brott, där ersättningen avser kränkning av den personliga integriteten.¹⁰

Den skadeståndsrättsliga vägledning som finns i fråga om ersättningsnivåer bygger i första hand på rättsliga avgöranden i domstolarna. Domstolarna använder sig ofta av Trafikskadenämndens tabeller när det gäller personskada. Brottsoffermyndigheten ger sedan 1998 ut en referatsamling med ett urval vägledande avgöranden om kränkningsersättning. De avgöranden som refereras utgör exempel på vad myndigheten uppfattar som gällande skadeståndsrättslig praxis.

Belopp för personskada och kränkning kan, trots den praxis som finns på området, skilja sig åt i olika fall. Det beror dels på vilka omständigheter som framkommer i rätten där domstolen har utrymme för olika bedömningar, dels

⁹ Skadestånd för personskada omfattar ersättning för inkomstförlust, sjukvårdskostnader, sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men och särskilda olägenheter.

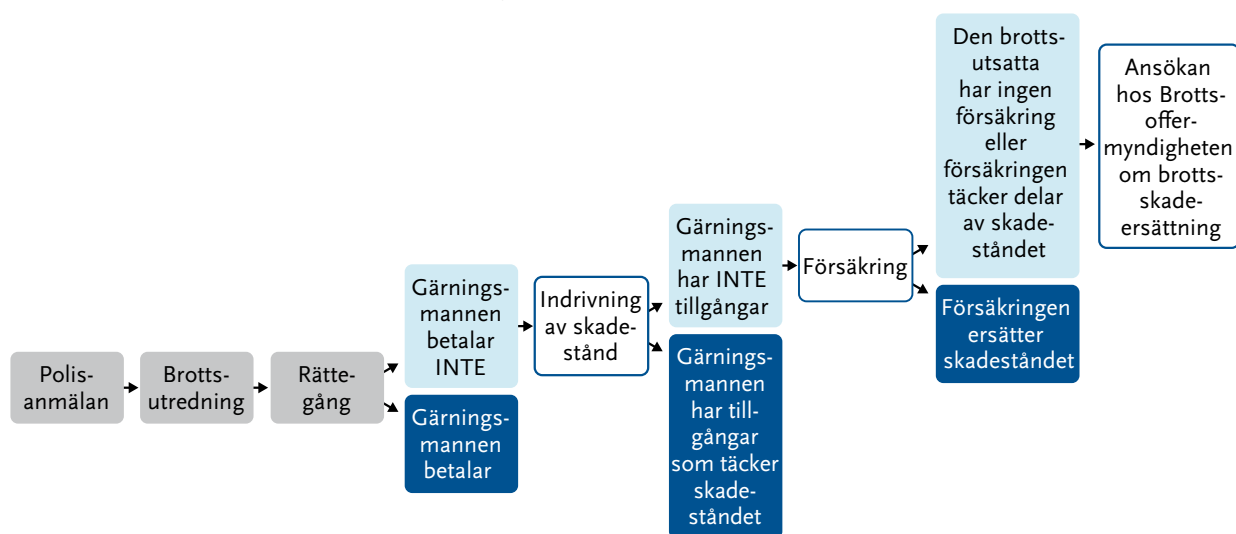
¹⁰ 2 kap. 3 § och 5 kap. 6 § skadeståndslagen (1972:207).

på om den tilltalade har medgett skadeståndsanspråket eller har vitsordat ett yrkat belopp som skäligt i och för sig. Om den tilltalade har medgett det yrkade beloppet eller vitsordat det i och för sig kan domstolen inte sakpröva det utan ska fastställa beloppet.

2.2 Hanteringen av brottsskadestånd

Figuren nedan visar en översikt av processen för att hantera brottsskadestånd.

Figur 2.1 Processen för hantering av brottsskadestånd



Polisen ska informera både muntligt och skriftligt

Polisen ska särskilt ge dem som har utsatts för brott den information som behövs med anledning av brottet.¹¹ När ett brott anmäls till polisen ska målsäganden informeras om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk på grund av brottet. Polisen ska också informera om möjligheterna att få ersättning¹² och reglerna för hur dessa ärenden handläggs.¹³ Förutom att informera brottsoffret muntligt vid anmälan informerar polisen skriftligen när de skickar ut en kopia av anmälan till den brottsutsatta.

¹¹ 1 kap. 6 § polisförordningen (1998:1558).

¹² Brottsskadelagen (1978:413).

¹³ 13 a § fjärde stycket förundersökningskungörelsen (1947:948), som föreskriver att information inte behöver lämnas om det är uppenbart att den inte behövs eller om det är förenat med betydande svårighet att vidta åtgärden. Även åklagarna omfattas av reglerna i förundersökningskungörelsen.

Av förundersökningsprotokollet ska framgå om målsäganden avser att föra ersättningstalan. Det ska också finnas med nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk (det vill säga skadeståndsanspråk) och, om det är möjligt, den misstänkta yttrande över detta.¹⁴

Åklagare ska föra talan om skadestånd

Åklagaren ska på målsägandens begäran förbereda och föra talan om skadestånd, om brottet hör under allmänt åtal. Detta ska åklagaren enligt lag göra om det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart obefogat. Förundersökningsledaren, som beroende på brottets art kan vara antingen en polis eller en åklagare, är skyldig att i god tid före åtalet underrätta den brottsutsatta om det finns grund för enskilt anspråk.¹⁵ Det är viktigt att målsäganden lämnar de uppgifter som behövs för att åklagaren under huvudförhandlingen ska kunna motivera det begärda skadeståndsbeloppet. Det finns inga rättsliga hinder för åklagaren att ge upplysningar och information till målsäganden om rimlig nivå på skadeståndsanspråket. När anspråket inte är tillfredsställande utrett, kan åklagaren antingen kontakta målsäganden direkt eller skicka en blankett till målsäganden med information om vad som behöver rättas till.

Målsägandebiträde utses i vissa fall, och ska då föra talan om skadestånd

I vissa fall har en målsägande rätt till ett målsägandebiträde.¹⁶

Målsägandebiträdet ska bistå målsäganden att föra talan om enskilt anspråk om detta inte görs av åklagaren, vilket i realiteten betyder att åklagaren lämnar ifrån sig skadeståndsdelen om ett målsägandebiträde utses. Målsägandebiträdet har utöver att driva det enskilda anspråket i uppgift att ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till denna.¹⁷ Målsägandebiträdet har däremot ingen lagstadgad skyldighet att efter huvudförhandlingen hjälpa målsäganden med att få ut sitt skadestånd.

Domstolen ska avgöra skadeståndsyrkande

När stämningsansökan lämnas in till tingsrätten ska det framgå om åklagaren för talan om enskilt anspråk.¹⁸ Skadeståndsyrkandet behandlas tillsammans med övriga yrkanden i målet. I samband med att domen skickas ut till parterna

¹⁴ 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

¹⁵ 22 kap. 2 § rättegångsbalken (1942:740).

¹⁶ När förundersökning inletts ska enligt 1 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde ett biträde förordnas för målsäganden i vissa typer av mål.

¹⁷ 3 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde.

¹⁸ Om åklagare eller målsägandebiträde av olika skäl inte anser sig kunna föra talan om enskilt anspråk, finns en möjlighet för målsäganden att till rätten själv framföra ett skadeståndsanspråk.

får de skriftlig information om betalningen av skadeståndet. När domen vunnit laga kraft skickar domstolen den till Kronofogdemyndigheten.¹⁹

Kronofogdemyndigheten kan hjälpa till att driva in skadeståndet

Efter att en kopia av domen inkommit till någon av Kronofogdemyndighetens inregistreringsteam skickas en skriftlig förfrågan ut till den brottsutsatta om den vill ha hjälp att driva in skadeståndet. Den brottsutsatta måste skriftligt besvara förfrågan och fylla i ett formulär. Inregistreringsteamet ska även kontrollera om den brottsutsatta inte själv har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Om den brottsutsatta tackar ja till hjälp att driva in skadeståndet skickar Kronofogdemyndigheten en uppmaning till den som ska betala skadeståndet att betala in skadeståndsbeloppet till myndigheten. Den skadeståndsskyldiga har 14 dagar på sig att betala, den så kallade avitiden. Om så inte sker skickas målet vidare till ett verkställighetsteam, som inleder en tillgångsutredning för att ta reda på om den skyldiga har möjlighet att betala.²⁰ Är den skadeståndsskyldiga redan utredd för andra skulder får målsäganden en delredovisning som bland annat återger innehållet i den tidigare utredningen.

Genomförs en tillgångsutredning får den brottsutsatta en utredningsrapport från Kronofogdemyndigheten där resultatet av tillgångsutredningen redovisas. Utredningsrapporten kan visa att hela, delar eller inget av skadeståndet kan betalas.

Normalt sett riskerar den som ansöker om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten att få betala kostnader som uppkommer i mål, om kostnaderna inte betalas av gäldenären eller kan tas ut vid utmätning. Kostnader som kan drabba en sökande är grundavgift, särskild avgift, förberedelseavgift och försäljningsavgift. En brottsutsatt som ansöker om verkställighet är dock befriad från att betala grundavgift, förberedelseavgift eller försäljningsavgift. Vissa kostnader som kan uppstå vid försäljning av fast egendom för utmätning omfattas dock inte av detta undantag.²¹

Försäkringsbolag kan betala ut försäkringsersättning

I de allra flesta fall kommer Kronofogdemyndigheten fram till att gärningsmannen inte kan betala hela det utdömda skadeståndet. Då kan den brottsutsatta ta reda på om någon försäkring kan täcka skadeståndet

¹⁹ 25 a § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. Det är även möjligt för en målsägande att på eget initiativ ansöka om verkställighet innan domen vunnit laga kraft. Detta sker dock sällan.

²⁰ 4 kap. 3–7 §§ utskökningsbalken (1981:774), som föreskriver i vilken ordning olika saker kan utmätas. Det kan finnas flera fordringar på samma gäldenär. En fordran som avser brottskadestånd är inte prioriterad framför en annan fordran.

²¹ 13 och 15 §§ förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten.

(en anmälan till försäkringsbolag kan dock även ha skett tidigare i processen) och bifoga Kronofogdemyndighetens rapport över gärningsmannens betalningsförmåga. Om ingen försäkring faller ut, kan den brottsutsatta vända sig direkt till Brottsoffermyndigheten och ansöka om brottskadeersättning.

Hemförsäkringar och olycksfallsförsäkringar kan ofta ge ersättning vid skador på grund av brott. Villkoren varierar dock mellan försäkringsbolagen. Det finns försäkringsbolag som lämnar ersättning på skadeståndsrättslig grund, vilket innebär att försäkringsersättningen utgår från det tilldömda skadeståndet och kommer i fråga först om gärningsmannen saknar betalningsförmåga. Försäkringsbolaget övertar fordran mot gärningsmannen upp till det belopp som försäkringsbolaget betalat ut. Det betyder att gärningsmannen kan krävas på pengarna av försäkringsbolaget och i slutändan också få betala för skadan.

De allra flesta försäkringsbolag har dock övergått till så kallade summaförsäkringar. En summaförsäkring innebär att ersättningen lämnas enligt en tabell som finns i villkoren för försäkringen. Ersättningen är alltså en redan i förväg fastställd summa beroende på typ av skadehändelse. Det betyder också att försäkringsbolaget inte alltid behöver invänta dom med skadestånd, utan kan betala ut en schablonsumma med till exempel förundersökningen som beslutsunderlag. När ersättning lämnas via sumnavillkor har försäkringsbolaget inte någon regressrätt gentemot gärningsmannen.

Brottsoffermyndigheten prövar ärenden om brottskadeersättning

Brottsoffermyndigheten har till uppgift att främja brottsutsattas rättigheter. Det ska ske genom att bland annat aktivt verka för att berörda får kännedom om möjligheterna till brottskadeersättning och att genom utåtriktad verksamhet verka för att myndigheter, andra aktörer och allmänheten får ökad kunskap om brottsofferfrågor.²²

En sista möjlighet för den brottsutsatta att få ekonomisk kompensation på grund av ett brott är att ansöka om brottskadeersättning hos Brottsoffermyndigheten. Processen övergår härmed från att vara civilrättslig till att bli offentlighetsrättslig. Brottskadeersättning utgår förvisso från sedvanliga skadeståndsrättsliga principer, men Brottsoffermyndigheten är inte bunden av det av domstolen utdömda skadeståndsbeloppet. Det innebär att ersättning kan utgå med ett annat belopp än det utdömda skadeståndet, om myndigheten anser att det avviker från praxis. Myndigheten drar nästan alltid av ett självriskbelopp på 1 500 kronor från ersättningen.²³

²² 1 och 2 §§ förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten.

²³ Rätten till brottskadeersättning regleras i brottskadelagen (1978:413).

I första hand är det personskador som kan ersättas genom brottsskadeersättning, men det finns även vissa möjligheter att få ersättning för saksador och förmögenhetsskador. Förutsättningen för att få brottsskadeersättning är som beskrivits ovan att man inte kunnat få kompensation på annat sätt. Ansökan ska ha inkommit till Brottsoffermyndigheten inom två år från det att det rättsliga förfarandet har avslutats.

Brottsofferjourer ger hjälp och stöd till brottsutsatta

En stor del av den hjälp och det stöd som brottsutsatta får lämnas av frivilliga organisationer, i första hand lokala brottsofferjourer och kvinnojourer. Brottsofferjourerna samverkar bland annat med polis, åklagare och domstolar.

Brottsofferjourernas Riksförbund presenterar årligen en sammanställning av statistik över de lokala brottsofferjourernas arbete med brottsutsatta. År 2010 hjälpte brottsofferjourerna tillsammans 33 538 personer inom den brottsofferstödjande verksamheten. Av statistiken framgår bland annat vilka brottstyper som varit aktuella. Däremot framgår inte vilken typ av hjälp jouren har gett, till exempel hjälp med att hantera skadestånd.²⁴

Möjligheten till hjälp och stöd från en brottsofferjour varierar över landet. Brottsofferjourerna är i huvudsak beroende av kommunernas bidrag till verksamheten. Enligt socialtjänstlagen har kommunerna ett uttalat ansvar för att hjälpa brottsutsatta och verka för att den som utsatts för brott, samt även anhöriga, får stöd och hjälp.²⁵ Jourernas tillgång till personal varierar liksom hur många kommuner en jour ska verka inom. En brottsofferjour kan bedriva verksamhet i en eller upp till nio kommuner.

Finansieringen kan också komma från annat håll än kommunen. Brottsoffermyndigheten delar årligen ut ett grundbidrag om 30 000 kronor till var och en av jourerna. Övrigt stöd kan vara bidrag för vittnesstödsverksamhet, regionala bidrag eller särskilda medel för tidsbegränsade projekt.²⁶

²⁴ Brottsofferjourernas Riksförbund: Redovisning av brottsofferstatistiken för brottsofferjourerna i Sverige verksamhetsåret 2010.

²⁵ 11 § 5 kap. socialtjänstlagen (2001:453).

²⁶ Brottsofferjourernas Riksförbund: Sveriges kommuners bidrag till lokala brottsofferjourer, 2010-12-13. Undersökningen bygger på enkäter till de lokala brottsofferjourerna.

3 Verksamhetens resultat

I följande kapitel redogörs för myndigheternas underlag avseende ärendehantering av brottsskadestånd. Underlaget omfattar i huvudsak statistik som Riksrevisionen har tagit fram med hjälp av myndigheterna. Det är viktigt att framhålla att det statistiska underlaget består av delvis olika tidsperioder samt inte i alla delar endast omfattar privatpersoner. Det innebär att uppgifterna inte är helt jämförbara. Mer om myndigheternas statistikunderlag finns i bilaga 2.

3.1 Ärendeflödet – en översikt

Det saknas i dag uppgifter om hur många brottsskadestånd som döms ut årligen. Utredningen om frivillig betalning av brottsskadestånd kom genom en skattning fram till att cirka 35 000 brottsskadestånd meddelas per år genom domar och strafförelägganden.²⁷ Utredningen har även uppskattat hur många skadeståndsskyldiga personer och målsägande som blir tilldömda skadestånd.²⁸ Dessa uppgifter får dock betraktas som relativt osäkra.

Kronofogdemyndigheten kan ta fram uppgifter om hur många inregistrerade domar med skadestånd som kommit in till myndigheten. Eftersom alla domar med skadestånd ska skickas från tingsrätten till Kronofogdemyndigheten ska dessa motsvara antal domar totalt med skadestånd.²⁹ Kronofogdemyndigheten registrerade 11 164 domar under 2010.³⁰

²⁷ Lätt att göra rätt – om förmedling av brottsskadestånd (SOU 2010:1), s. 65.

²⁸ Följande försiktiga uppskattningar beträffande det årliga (2008) utfallet för brottmål avgjorda vid landets tingsrätter presenteras:

17 000–18 000 brottmål avgörs i vilka skadestånd döms ut.

19 700–21 600 personer blir skadeståndsskyldiga.

26 800–29 400 målsägande tillerkänns brottsskadestånd.

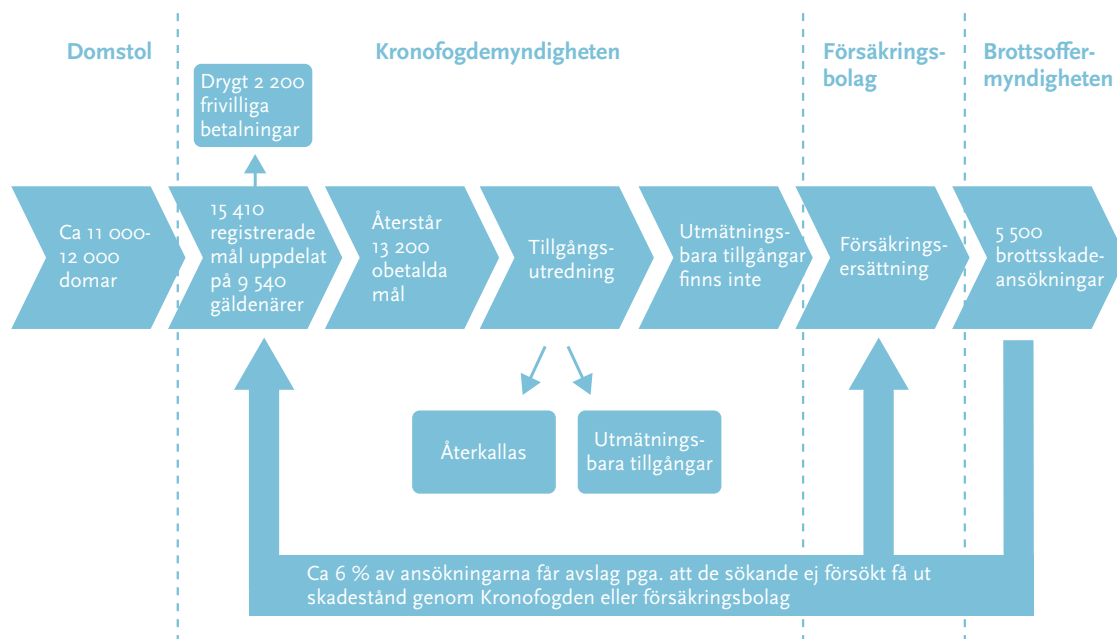
²⁹ 25 a § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.

³⁰ Under 2009 inkom 12 854 domar och 11 700 domar under 2008. Uppgifterna bygger på underlag från Kronofogdemyndigheten.

Hos Kronofogdemyndigheten står gäldenären i fokus. Ärendehanteringens bygger på gäldenärens personnummer. Borgenärerna är däremot inte sökbara i systemen. Det går till exempel inte att få fram hur stor andel av de brottsutsatta som när de får förfrågan om hjälp med att driva in skadeståndet verkligen ansöker om detta hos Kronofogdemyndigheten.

Riksrevisionen har efterfrågat statistik om antal skadeståndsärenden där exekutionstiteln är en dom som är utdömd under perioden 1 juli 2009–30 juni 2010, för att få en uppfattning om inflödet under en period av ett år. Kronofogdemyndigheten har i sin redovisning utgått från antal registrerade mål till och med den 7 december 2010 samt vad som har hänt i målen fram till det datumet. Såsom systemet ser ut finns det ingen koppling mellan registrering av inkomna domar i diariet och registrerade mål. I underlaget ingår även mål där sökanden inte är en privatperson, då dessa mål inte går att skilja ut.

Figur 3.1 Inflödet till myndigheterna – en översikt



Observera att uppgifterna under Kronofogdemyndigheten avser både privatpersoner och juridiska personer.

Antalet registrerade skadeståndsärenden/mål för den efterfrågade perioden uppgick till 15 410 fördelade på 9 540 gäldenärer. Den 7 december 2010 var 28 procent (4 337) av dessa mål fullbetalda. Av dessa fullbetalda mål betalades cirka hälften (14,5 procent) frivilligt inom den så kallade avitiden,

som är 14 dagar.³¹ Kronofogdemyndigheten behövde i dessa fall inte vidta några verkställighetsåtgärder mot gäldenären. För det stora flertalet skadeståndsskyldiga inleddes dock en tillgångsundersökning.

Brottsoffermyndigheten fick under 2010 in 10 734 brottsskadeärenden. Antal inkomna ärenden har legat på samma nivå under de senaste åren.³² Riksrevisionen har efterfrågat statistik om hur många av dessa brottsskadeärenden där den sökande har en lagakraftvunnen dom som grund för ansökan.³³ År 2010 hade cirka 52 procent eller drygt 5 500 ärenden en lagakraftvunnen dom som grund för ansökan. Av dessa fick ungefär 6 procent, cirka 330 ärenden, avslag på grund av att den sökande inte först försökt få ut skadeståndet via Kronofogdemyndigheten och försäkringsbolag.

3.2 Det saknas underlag för att kunna beräkna hur lång tid processen tar

Flera av de brottsutsatta som Riksrevisionen intervjuat har berättat att processen för att få ut skadestånd tagit lång tid, och att processen även har upplevts som påfrestande med anledning av vad de varit med om i samband med brottet. Även representanter för lokala brottsofferjourer har framfört att det tar lång tid för brottsutsatta att få ut sitt skadestånd.

Det går inte att med dagens underlag ta fram ett flödesschema med tidsangivelser för genomsnittliga handläggningstider av processen efter dom, eftersom myndigheterna inte registrerar eller följer upp detta. Domstolen ska skicka domen till Kronofogdemyndigheten utan dröjsmål när den vunnit laga kraft. När domen inkommit till Kronofogdemyndigheten skickas en förfrågan till målsäganden om denna vill ha hjälp att driva in skadeståndet. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten skickas meddelandet till målsäganden med vändande post; här finns alltså inga balanser. När målsäganden inkommit med ansökan om verkställighet har den skadeståndsskyldiga cirka två veckor på sig att frivilligt betala in skadeståndet innan myndigheten inleder en tillgångsutredning. Sammantaget bör denna process inte ta mer än tre–fyra veckor i anspråk, om målsäganden ansöker om verkställighet i direkt anslutning till Kronofogdemyndighetens förfrågan.

³¹ För att få fram andelen har Kronofogdemyndigheten slumpvis granskat 150 av 3 155 mål där gäldenären gjort en inbetalning till Kronofogdemyndigheten. 106 av de granskade målen har blivit betalda inom avtiden. Baserat på denna granskning har myndigheten fått fram att 14,5 % av målen blivit betalda inom avtiden med en statistisk felmarginal på +/- 1,5 procentenheter.

³² Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2010.

³³ Det är också möjligt att få brottsskadeersättning vid nedlagd förundersökning då gärningsmannen är okänd.

Kronofogdemyndigheten hade två tidsbestämda mål för 2010 avseende samtliga inkomna mål för verkställighet (gäller hela ärendestocken, alltså inte endast skadestånd). Det första målet var att borgenären skulle få betalt eller en utredningsrapport med besked om att det saknas utmättningsbara tillgångar inom elva månader. Det andra målet var att förstagångsgäldenärer skulle handläggas inom fyra månader. Båda målen uppnåddes under året.³⁴ Den genomsnittliga handläggningstiden följs dock inte upp, och det går inte att få fram dessa uppgifter i dag utifrån befintliga uppföljningssystem.

Riksrevisionen kan inte presentera några uppgifter för försäkringsbolagens handläggningstider. Dessa torde dock vara relativt snabba med tanke på att många försäkringsbolag numera övergått till förmån för så kallade summaförsäkringar, där ersättningen till den brottsutsatta ges utifrån fastlagda schablonbelopp (se kapitel 2). Dock kan detta samtidigt innebära att den brottsutsatta i ökad utsträckning inte får ut hela skadeståndsbeloppet utan måste ansöka om brottskadeersättning hos Brottsoffermyndigheten.

Brottsoffermyndighetens genomsnittliga handläggningstider har stadigt minskat under de senaste åren. Under 2010 tog det i genomsnitt knappt 47 dagar att handlägga en ansökan om brottskadeersättning. Drygt 95 procent av ärendena hade en handläggningstid på under fyra månader.³⁵

Efter att en brottsutsatt fått brottskadeersättning utbetald måste vederbörande kontakta Kronofogdemyndigheten så att kravet gentemot gärningsmannen sätts ned med ett lika högt belopp. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att brottskadeersättning inte inkluderar ränta på skadeståndsbeloppet. Om den brottsutsatta vill ha ut den ränta på beloppet som följer av räntelagen (vilket ska framgå av domen), måste den brottsutsatta meddela detta till Kronofogdemyndigheten. Tiden för att få ut utdömt skadestånd med ränta kan därmed komma att förlängas ytterligare.

³⁴ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2010, s. 19. När det gäller förstagångsgäldenärer, det vill säga personer som inte förekommit hos Kronofogdemyndigheten tidigare, är dessa mål enligt uppgift färdigutredda inom fyra månader i 90 procent av fallen. Många unga (18–24 år) som är registrerade hos Kronofogdemyndigheten är det på grund av att de dömts att betala skadestånd. (Se bland annat Överskudsättning och ekonomiska problem bland ungdomar. En kartläggning av risker, KFM Rapport 2008:3).

³⁵ Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2010.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar:

- Det går inte att kartlägga ärendeflödet från anmälan till utbetalning av brottsskadeersättning eftersom det saknas statistiskt underlag från myndigheterna.
- Det saknas underlag för att beräkna hur lång tid processen tar från det att skadestånd dömts ut till att den brottsutsatta får ut pengarna.

4 Processen för hantering av brottsskadestånd

I detta kapitel går vi igenom hur de ansvariga myndigheterna i rättskedjan hanterar brottsskadestånd. Fram till och med rättegången ser processen i stort sett lika ut för de brottsutsatta. Efter att domen meddelats kan processen däremot se olika ut beroende på vad som händer hos de olika aktörerna.

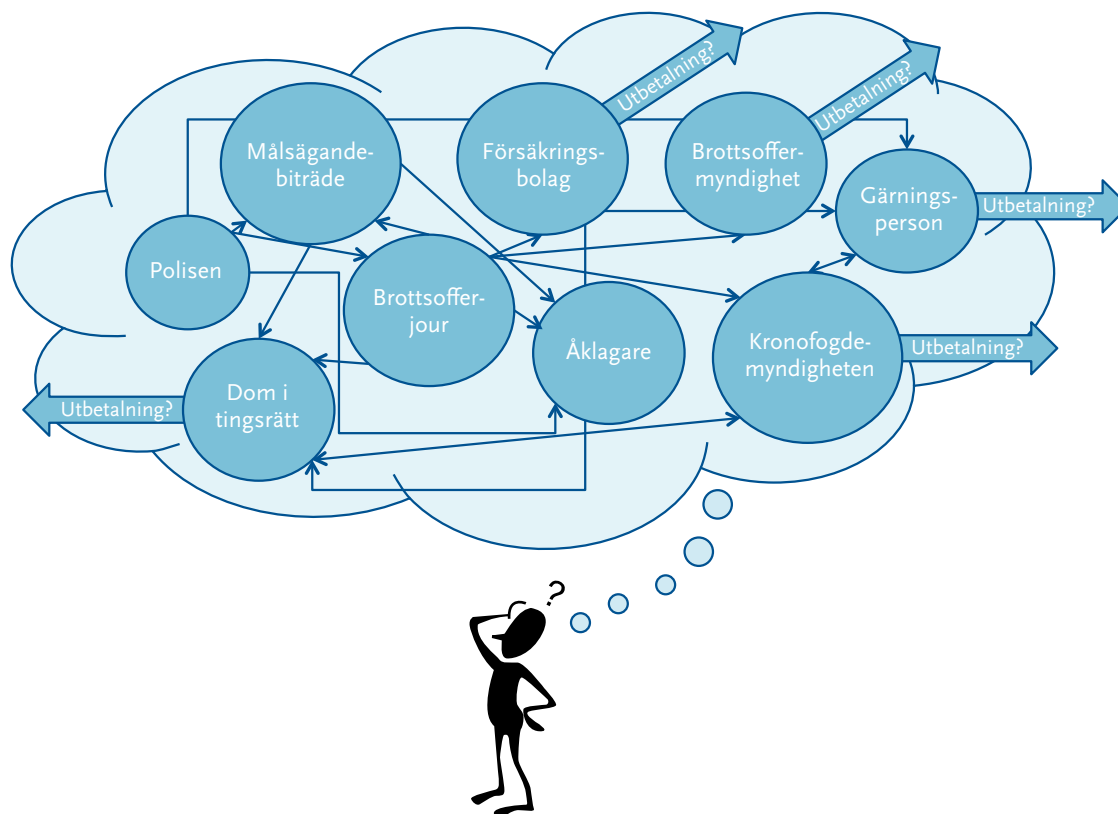
Som nämnts tidigare och visas i figur 2.1 är det flera olika aktörer inblandade. En brottsutsatt kan få möta och bli informerad via sex olika statliga aktörer och åtminstone två andra aktörer av civil karaktär.³⁶ Aktörernas respektive ansvar redovisas i kapitel 2.

4.1 Hela processen upplevs som krånglig och utdragen

Gemensamt för flera av de brottsutsatta personer vi mött under granskningen är att de upplever processen för att få sitt brottsskadestånd utbetalt som komplicerad. Denna bild bekräftas även av flera av de målsägandebiträden som vi intervjuat. I intervjuer med Brottsofferjourernas Riksförbund och lokala brottsofferjourer har framkommit att många brottsutsatta tror att skadeståndet ska komma automatiskt efter domen. De förstår inte att de själva måste vara aktiva. Det kan också vara så att den brottsutsatta har fått information från Kronofogdemyndigheten om att den skadeståndsskyldiga saknar tillgångar, vilket gör att en del brottsutsatta ger upp. Det är vidare flera av de brottsutsatta, som Riksrevisionen träffat, som när de berättar om sina upplevelser har svårt att skilja på de olika aktörerna och momenten. Deras upplevelse kan illustreras med figuren nedan.

³⁶ Polis, åklagare, målsägandebiträde, domstol, Kronofogdemyndigheten, Brottsoffermyndigheten samt försäkringsbolag och brottsofferjour. Ytterligare exempel på aktörer som kan vara aktuella för en brottsutsatt med bäring på skadestånd är till exempel kvinnojourer och hälso- och sjukvården.

Figur 4.1 Upplevd process för att få brottsskadestånd utbetalt



Flera av de brottsutsatta som Riksrevisionen intervjuat uppger att de haft svårt att veta vilket stöd de kunde förvänta sig. Det har också varit svårt för de brottsutsatta att själva administrera ansökningar, eftersom de olika blanketterna är omfattande och svåra att fylla i. Det krävs kunskap på området för att veta vilken information som begärs i blanketterna. Blanketterna innehåller också ord som kan vara svåra att förstå. Ett exempel är att ansökningsblanketten för brottsskadeersättning innehåller ordet "skadevällare", som inte alla förstår innebörden av. Ett annat exempel är att man som sökande måste kryssa i om Kronofogdemyndigheten ska göra en tillgångsutredning eller en tillgångsutredning där också fast egendom inkluderas.³⁷ De brottsutsatta upplever också att blanketterna som ska fyllas i vid olika tillfällen i stort sett kräver samma uppgifter som de redan lämnat tidigare.³⁸ Som exempel

³⁷ Enligt 4 kap. 5 § utsökningsbalken (1981:774) måste en sökande, om den önskar att fast egendom ska utmätas, uttryckligen begära utmätning i sådan egendom. Något undantag har inte gjorts för målsägande i skadeståndsmål.

³⁸ Intervjuer med brottsutsatta personer.

kan nämnas att ansökningsblanketten för brottsskadeersättning efterfrågar uppgifter om brottet och domen, trots att de efterfrågade uppgifterna framgår av domen som den brottsutsatta uppmanas att bifoga ansökan.

Flera brottsutsatta personer har uppgett att de upplever att det tagit lång tid att få skadeståndet utbetalt. Processen efter dom uppfattas som ytterligare en pålaga när de redan haft det jobbigt med själva rättsprocessen. En av dem sammanfattade hela processen med orden ”den långa tiden jag fick vänta var värst”. Exempel som nämnts av de brottsutsatta är tiden det tar för Kronofogdemyndigheten att ta fram en rapport om gärningsmannens tillgångar och sedan skicka den till den brottsutsatta. Andra exempel som upplevts ta lång tid är i de fall då Kronofogdemyndigheten nyligen gjort en tillgångsutredning i andra ärenden på gäldenären och i stort sett endast ska meddela resultatet av denna till den brottsutsatta.

4.2 Polisens insatser

För att handläggningen inte ska fördröjas är det viktigt att skadeståndsanspråken förbereds rätt från början av polis eller åklagare.

Polisens information till brottsutsatta brister

Det är viktigt att informera alla brottsutsatta om möjligheterna till skadestånd. Det har också stor betydelse på vilket sätt informationen förmedlas och när den förmedlas. Polisen är skyldig att informera en person som utsatts för brott om möjligheterna till skadestånd och brottsskadeersättning.³⁹

Vid varje polismyndighet ska det finnas brottsofferansvariga. I många polismyndigheter är denna verksamhet knuten till person i stället för funktion. Detta är en sårbar ordning, då verksamheten blir helt beroende av att dessa personer finns på plats.⁴⁰

Rikspolisstyrelsens egen inspektion inom brottsofferområdet har visat att den information polisen lämnar vid anmälningstillfället saknas helt i många fall eller att den är ostrukturerad och ofullständig. Det handlar också om att den skriftliga information som polisen delger den brottsutsatta i samband med utskicket av en kopia på brottsanmälan är både omfattande och

³⁹ 13 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

⁴⁰ Rikspolisstyrelsen: Inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor, inspektionsrapport 2010:3.

svåröverskådlig. Det finns också polismyndigheter som erbjuder brottsutsatta föråldrad information, trots att det finns nytt informationsmaterial som Brottsoffermyndigheten har tagit fram. Av Rikspolisstyrelsens inspektion framgår också att det varken är reglerat vem som ska lämna informationen eller när detta ska ske.⁴¹

Rikspolisstyrelsen har också genomfört en nationell brottsofferundersökning av hur brottsutsatta upplever sina kontakter med polisen. Generellt var de flesta nöjda med informationen från polisen. Information om ekonomisk ersättning är dock ett av de områden där polisen brister i sitt informationsansvar. Undersökningen visade att endast 22 procent av alla brottsutsatta fått information om hur man kan få ekonomisk kompensation på grund av brottet. Av dem som inte fick någon information var det 66 procent av dem som anmält våldsbrott och 34 procent av dem som anmält tillgreppsbrott som hade velat ha sådan information.⁴²

Med anledning av de brister som framkommit i inspektionsrapporten och brottsofferundersökningen har Rikspolisstyrelsen inlett en förstudie om förbättrad information till brottsutsatta. Syftet med förstudien är att ta fram förslag till förbättringar.⁴³

Polisens underlag till skadeståndsanspråk varierar i kvalitet

De underlag till skadeståndsanspråk polisen redovisar till åklagare har varierande kvalitet. Av Riksrevisionens enkät till åklagare framgår att 90 procent av åklagarna anser att polisen inte har tillräcklig kunskap i frågor som rör brottsskadestånd. Det rör sig ofta om att det saknas dokumentation av skador och följdverkningar, att de olika typerna av skadestånd blandas samman och redovisas samlat (till exempel att sveda och värk redovisas ospecificerat tillsammans med kränkning) samt att uppgifter om juridiska personer anges felaktigt. Av enkäten framkommer också att det förekommer att polisen inte frågar målsägande om de har skadeståndsanspråk.⁴⁴

⁴¹ Rikspolisstyrelsens inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor, inspektionsrapport 2010:3 samt intervjuer med Brottsoffermyndigheten.

⁴² Rikspolisstyrelsen: Polisens nationella brottsofferundersökning, rapport 2010:3.

⁴³ Rikspolisstyrelsen: direktiv 2011-02-04, POA-400-6166/10.

⁴⁴ Riksrevisionens enkät till åklagare november 2010 samt intervjuer med åklagare och advokater.

4.3 Åklagarnas insatser

Personer som utsatts för samma typ av brott och samma slags skador har rätt att bli likvärdigt behandlade. I de fall anspråken förbereds strax innan huvudförhandlingen eller kompletteras under denna ökar risken för att inte alla anspråk blir styrkta, då inte alla underlag kanske finns tillgängliga. Detta leder i sin tur till att risken ökar för att brottsutsatta ska behandlas olika.

Åklagare begär inte alltid komplettering

Åklagare har olika benägenhet att begära komplettering av polisen när underlaget för skadeståndsanspråken är otillräckligt. Av Riksrevisionens enkät till åklagare framgår att hälften av dessa sällan eller inte alls begär att polisen reder ut saken om det i en polisledd utredning inte framgår att skadestånd yrkas, det saknas yrkade belopp eller tillräcklig bevisning om skadan. Detsamma gäller att åklagare tar kontakt med målsäganden på olika sätt om det saknas skadeståndsyrkanden eller om dessa är otillfredsställande underbyggda. Skriftliga kontakter är vanligast där över 90 procent av åklagarna svarade att de alltid eller ofta underrättar målsäganden skriftligt med en blankett att fylla i.⁴⁵

Anspråken är inte tillräckligt förberedda alla gånger

Enligt Riksrevisionens enkät till domare i tingsrätt anser över hälften av domarna att åklagare ibland för talan om skadestånd som inte är tillfredsställande förberedda. Det innebär att underlagen för skadeståndsanspråken måste kompletteras under huvudförhandlingen. Tre fjärdedelar av de tillfrågade domarna uppger att de ofta eller ibland behöver gå in och ställa frågor när brottskadeståndet avhandlas under huvudförhandlingen, vilket talar för att bristande förberedelse av skadeståndsanspråken är en orsak.⁴⁶

Åklagare kan avvika från praxis

Det förekommer att åklagare yrkar skadestånd med belopp som avviker från praxis. Det kan finnas flera skäl till detta. Enligt Riksrevisionens enkät till åklagare anser två tredjedelar av de svarande att målsägande ofta begär skadestånd som inte ligger inom ramen för gällande praxis. I de fall när målsägande yrkar belopp som inte ligger inom ramen för gällande praxis svarar drygt en tredjedel av åklagarna att de ofta eller alltid meddelar att de inte kommer att föra talan. Förhållandevis få åklagare uppger att de i dessa fall ändå

⁴⁵ Riksrevisionens enkät till åklagare november 2010.

⁴⁶ Riksrevisionens enkät till domare januari 2011.

för talan med det belopp som målsäganden önskar.⁴⁷ Det är alltså inte självklart att det finns en klar och tydlig praxis.

Även i våra intervjuer med åklagare framkommer att det finns en varierande syn på vad som anses vara ett obefogat belopp. Till exempel finns det åklagare som anser att praxis är det belopp som gäller, medan andra åklagare kan gå med på att lägga sig betydligt högre än praxis för att på så sätt tillmötesgå målsägandens önskemål.

Åklagarna saknar riktlinjer

Utöver relevanta bestämmelser i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen saknas tillämpningsföreskrifter eller närmare riktlinjer för hur en åklagare ska hantera brottsskadestånd. Enligt Riksrevisionens enkät anser en majoritet av åklagarna att det behövs riktlinjer, handbok eller liknande för att på ett bra sätt kunna handlägga brottsskadestånd. Denna uppfattning verifieras även i flera av våra intervjuer med åklagare. Ett exempel är att det finns olika syn på i vilken utsträckning åklagaren ska hjälpa målsäganden att formulera skadeståndsanspråket. Det finns åklagare som är försiktiga med att föreslå nivåer på skadeståndsanspråken. Samtidigt finns det åklagare som inte anser att det finns hinder för att ge råd till målsäganden om vad som är brukligt att få i skadestånd. Drygt 40 procent av de tillfrågade åklagarna uppgav att de brukar informera målsäganden om vad som kan vara rimligt att yrka. Av våra intervjuer framgår att tolkningen av hur skadeståndsanspråket i dessa fall ska hanteras är personberoende; varje åklagare vi har intervjuat har sin egen uppfattning.⁴⁸

Under granskningen har vi fått motstridiga uppgifter från olika företrädare för Åklagarmyndigheten huruvida det finns några gällande riktlinjer eller inte. Det finns ett styrdokument från 2003 som bland annat handlar om riktlinjer för åklagares hantering av skadestånd.⁴⁹ Ingen av de åklagare vi har intervjuat känner till att det finns några riktlinjer. 87 procent av de åklagare som svarat på vår enkät uppgav att de har behov av riktlinjer, handbok eller liknande för att på ett bra sätt kunna hantera brottsskadestånd. De riktlinjer som finns i 2003 års dokument har inte bearbetats och fått en officiell status genom publicering i regelförteckningen Riksåklagarens riktlinjer (RåR).

Åklagarmyndigheten gjorde 2008 en kartläggning av i vilken omfattning skadeståndstalan förs i anslutning till brottmålet och vem som för målsägandens talan. Myndigheten kom fram till att åklagarna i hög grad

⁴⁷ Riksrevisionens enkät till åklagare november 2010 samt intervjuer med åklagare.

⁴⁸ Riksrevisionens enkät till åklagare november 2010 samt intervjuer med åklagare.

⁴⁹ Riksåklagarens riktlinjer och handlingsplan för åklagarväsendets brottsofferarbete, 2003-02-24.

uppfyller sin skyldighet att föra målsägandens skadeståndstalan. I och med det blev inte skadestandsfrågor föremål för några nya särskilda granskningar.⁵⁰

Åklagarmyndigheten arbetar för närvarande med ett bemötandeprojekt: Detta ska resultera i ett dokument som ger råd och anvisningar för kontakt med brottsutsatta under förundersökning och vid huvudförhandling samt även ge vägledning i åklagarnas hantering av skadestandsfrågor. Dokumentet ska publiceras under 2011.⁵¹

En femtedel av åklagarna som tillfrågades i vår enkät anser att de saknar tillräcklig kunskap i skadeståndsrätt för att kunna förbereda och föra talan om brottsskadestånd i flertalet av de mål de handlägger. Drygt hälften av åklagarna anser att grundutbildningen inte tar upp skadeståndsrätt i tillräcklig utsträckning. Detsamma gäller i fråga om vidareutbildningen. I åklagarnas grundutbildning ingår i dag skadeståndsrätt i den första av fyra delkurser. I vidareutbildningen finns det inga kurser som enbart tar upp skadestånd eller brottsofferfrågor; detta ingår dock som en del i några av utbildningarna. En särskild satsning på skadestånd anordnades senast 2006. Det var en tre dagar lång utbildning där bland annat försäkringsbolag och Brottsoffermyndigheten deltog.⁵²

4.4 Målsägandebiträdenas insatser

En av målsägandebiträdenas huvuduppgifter är att föra talan om brottsskadestånd. Riksrevisionens enkät visar att målsägandebiträdenas insatser varierar. 44 procent av tingsrättsdomarna anser att det ibland förekommer att målsägandebiträden för fram yrkanden som inte är tillfredsställande utredda, så att utredningen i skadeståndsdelen måste slutföras under huvudförhandlingen.

Av enkäten framgår vidare att 75 procent av domarna ofta eller ibland behöver gå in och ställa frågor när brottsskadeståndet avhandlas under huvudförhandlingen. Detta talar för att bristande utredning av skadeståndsanspråken kan vara en anledning även när talan förs av målsägandebiträde. Ibland förekommer också att målsägandebiträden yrkar skadestånd med belopp som avviker från praxis. Riksrevisionens enkät till domare i tingsrätterna visar att hälften av domarna anser att så sker.

⁵⁰ Åklagarmyndigheten: Hur fullgör åklagaren sin skyldighet att föra skadeståndstalan?, rapport från Utvecklingscentrum Umeå maj 2008 samt intervju med Åklagarmyndigheten.

⁵¹ Intervju med Åklagarmyndigheten.

⁵² Riksrevisionens enkät till åklagare november 2010 samt intervjuer med Åklagarmyndigheten.

Det förekommer att målsägandebiträden lägger sig över praxis i utgångsläget inför en huvudförhandling. Syftet är att få en marginal inom vilken domstolen får göra en skälighetsbedömning. Ett exempel är om målsäganden yrkar 10 000 kronor för kränkning, så kan motparten medge 5 000 kronor och domstolen fastställa 5 000 kronor och samtidigt ha möjlighet att sakpröva det resterande beloppet.⁵³

4.5 Brottsofferjourerna kan ge hjälp och stöd

Varken åklagare eller målsägandebiträde har någon skyldighet att hjälpa en målsägande att få ut sitt skadestånd. Samtidigt finns det brottsutsatta som tror att målsägandebiträdet ska hjälpa dem att driva in ett utdömt skadestånd. Många av målsägandebiträdena är sparsamma med att hjälpa till efter rättegången, eftersom de inte kan debitera den tiden. Vanligt är att hjälpen sträcker sig till att muntligt eller skriftligt informera om hur det går till att få ut skadeståndet.⁵⁴

Om en brottsutsatt vill ha hjälp och stöd i sina kontakter med myndigheter och försäkringsbolag finns i stället möjligheten att vända sig till en lokal brottsofferjour. Som framgår av kapitel 2 har dock olika brottsofferjourer olika mycket resurser. Polisens insatser är också viktiga – fastän bristande – för att slussa brottsutsatta vidare till brottsofferjourer.

Skadestandsfrågorna är något brottsofferjourerna ofta kommer i kontakt med. Samtidigt visar en undersökning som Brottsofferjourernas Riksförbund har genomfört och där man har efterfrågat kompetensbehovet hos de lokala jourerna, att det finns ett stort behov av vidareutbildning om skadestånd.⁵⁵

⁵³ Riksrevisionens enkät till domare i tingsrätt januari 2011 samt intervjuer med domare och advokater.

⁵⁴ Intervjuer med advokater.

⁵⁵ Brottsofferjourernas Riksförbund: Sveriges kommuners bidrag till lokala brottsofferjourer, 2010 .

Berättelse ur verkligheten 2: Alexander

Alexander är en till Sverige invandrad man som för drygt två år sedan var ute på stan med sin fru och sina barn för att handla julklappar. De tog bussen hem, och under resan blev Alexander och hans fru misshandlade av en för dem okänd man. Även ett av barnen ska enligt Alexander ha blivit misshandlat. Bussföraren larmade omedelbart polisen, och föraren kunde tillsammans med några andra passagerare gripa mannen. Polisen kom strax till platsen, övertog gripandet och förhörde målsägande och vittnen. I samband med detta förhör informerade en av poliserna Alexander om möjligheterna att få skadestånd på grund av brottet.

Den misstänkta gärningsmannen anhölls och häktades sedan. Därmed gick utredningen snabbt. Under tiden mellan brottstillfället och huvudförhandlingen hörde en polis av sig till Alexander på telefon, och höll ett kort förhör med honom. Sedan hände inte mer från myndigheternas sida gentemot Alexander förrän rättegången började.

Alexander tror sig minnas att han på den kopia han fick hem av anmälan blev informerad om att det gick att kontakta Brottsoffermyndigheten för att få hjälp med att formulera ett skadeståndsanspråk. Han kontaktade därför Brottsoffermyndigheten. Där förklarade en tjänsteman möjligheterna att få skadestånd och vilken nivå som var lämplig, och dessutom hur det går till vid rättegången.

Åklagaren förde talan om brottsskadestånd för Alexanders och hans frus räkning. Åklagaren hade inte hört av sig innan rättegången, utan gick fram och presenterade sig strax innan huvudförhandlingen skulle börja. Alexander framförde då vad han hade kommit fram till för nivå på skadeståndet efter sin kontakt med Brottsoffermyndigheten. Åklagaren svarade då att det inte gick att föra talan med de anspråk Alexander hade. Alexander hade av upplysningarna från Brottsoffermyndigheten dragit den slutsatsen att man fick 5 000 kronor i kränkning för varje slag i en misshandel, när det beloppet rätteligen avser hela misshandeln. Alexander blev besviken, men gick med på att yrka endast 5 000 kronor. Åklagaren förde talan och yrkandet gick igenom. I den fällande domen fick Alexander 12 000 kronor i skadestånd totalt för kränkning respektive sveda och värk. Hans fru fick 1 000 kronor i skadestånd på grund av misshandeln.

Alexander är besviken över att inte barnen blev målsägande. Han menar att ett av barnen nästan blev strypt av gärningsmannen, och att detta överhuvudtaget inte togs med i åtalet. Detta var något som bidrog till att han efter rättegången kontaktade brottsofferjouren.

Tingsrättens dom vann laga kraft. Dessförinnan hade Alexander redan kontaktat sitt försäkringsbolag, som förklarade för honom hur man ska gå till väga för att få ut skadeståndet. Alexander tackade ja till kronofogdens erbjudande att driva in skadeståndet. Tillgångsutredningen visade emellertid att gärningsmannen inte hade några tillgångar att mäta ut som täckning för skadeståndet. Då betalade försäkringsbolaget ut ett schablonbelopp, som dock inte nådde upp till det utdömda skadeståndet. Resterande belopp fick Alexander ansöka om hos Brottsoffermyndigheten.

Alexander tog kontakt med Brottsoffermyndigheten och förklarade hur saken låg till. När Alexander frågade om brottsskadeersättning kunde utgå också för barnen svarade tjänstemannen att det visst kunde gå an om barnen bevittnat en pappas misshandel av mamman, och så frågade tjänstemannen varför Alexander slagit sin fru. Alexander förklarade att det var han, frun och barnen som varit utsatta för misshandel. Tjänstemannen förstod uppenbarligen inte detta, sannolikt på grund av språkförbistring, utan upprepade sin fråga varför Alexander misshandlat sin fru. Alexander tog illa vid sig och lade därför på luren.

Senare tog Alexander kontakt med den lokala brottsofferjouren, som hjälpte till med att ansöka om brottsskadeersättning. Brottsoffermyndigheten tog mellan en och två månader på sig att handlägga ärendet och beviljade ersättning.

När Alexander ska sammanfatta hur han tycker att hans fall har hanterats är det tre saker han vill föra fram. Det första, och det allra viktigaste, är att barnen inte fick status av målsägande och att de därför inte fick något skadestånd. Det andra är att han har fått många olika besked om betalningen av skadeståndet. Det tredje är att han hela tiden har varit tvungen att agera själv, i ett sammanhang han haft svårt att förstå.

Alexander har två år efter misshandeln fortfarande värk i ena axeln och i nacken.

4.6 Processen efter domen

Efter rättegången är det upp till den brottsutsatta själv att agera för att få skadeståndet utbetalt. Information om hur denna process går till och vad som krävs av den brottsutsatta vid olika tillfällen blir därför viktig. För att den brottsutsatta ska kunna ta till sig informationen är det viktigt att den anpassas efter mottagarens ålder, etnicitet, förkunskaper och den aktuella situationen.⁵⁶

Tingsrätterna informerar i samband med domen

I Domstolsverkets expedieringshandbok för brottmål finns en rekommendation om att tingsrätterna ska skicka ut informationsbladen "Hur får du ersättning för dina skador? En dom är inte nog. Du behöver agera" till målsäganden respektive informationsbladet "Betaling av skadestånd" till den tilltalade i samband med domen.⁵⁷ Det förstnämnda informationsbladet är framtaget av Brottsoffermyndigheten och Kronofogdemyndigheten gemensamt, det andra av Domstolsverket. Riksrevisionen har dock funnit att alla tingsrätter inte följer denna rekommendation. En del tingsrätter skickar mer än ett informationsblad till målsäganden respektive den tilltalade med sinsemellan delvis olika information.

Vi har i en enkät till samtliga tingsrätter frågat vilken information som bifogas domen. Av totalt 48 tingsrätter har 41 svarat på enkäten. Samtliga av dessa skickar med någon typ av information i samband med domen. Av enkäten framgår att 36 tingsrätter följer Domstolsverkets rekommendation när det gäller vilket informationsblad som bör användas till målsäganden. 24 tingsrätter följer rekommendationen när det gäller informationsblad till den tilltalade. Innehållet i övriga informationsblad varierar sinsemellan samt i förhållande till de som rekommenderas.⁵⁸

I det näst vanligaste informationsbladet⁵⁹ till målsäganden, som används av 11 tingsrätter, står att målsäganden själv kan ta kontakt med den betalningsskyldiga och tala om hur denna vill ha sina pengar utbetalda. Detta med hänvisning till att det oftast går snabbast. Att den brottsutsatta uppmanas ta kontakt med gärningsmannen anges inte i det informationsblad som Domstolsverket rekommenderar.

I ett av informationsbladen till den tilltalade, som används av 12 av de tillfrågade tingsrätterna, saknas det en beskrivning av hur det går till när ärendet kommer till Kronofogdemyndigheten och konsekvenserna av detta.

⁵⁶ Brottsförebyggande rådet: Brottsoffers kontakt med rättsväsendet, rapport 2010:1.

⁵⁷ Expedieringshandbok, brottmål, tingsrätt (avsnitt 34.2 information om frivillig betaling m.m.).

⁵⁸ Totalt används fyra olika informationsblad till målsäganden och fyra olika till den tilltalade.

⁵⁹ Informationsbladet som avses är Att få skadestånd i brottmål (Kronofogdemyndigheten).

Trots att samtliga tingsrätter lämnar information med domen är det ofta som Domstolsverket och domstolarna får frågor om hur ett utdömt skadestånd ska betalas.⁶⁰

Kronofogdemyndigheten informerar inte i samband med utskick av tillgångsutredningen

När domen inkommer till Kronofogdemyndigheten skickar myndigheten ut en ansökningsblankett om verkställighet av skadeståndet⁶¹ med ett upplysningsblad till ansökan och information från Brottsoffermyndigheten till den brottsutsatta. Frågan om den brottsutsatta vill ha hjälp av Kronofogdemyndigheten att driva in skadeståndet skickas ut vid endast ett tillfälle. Någon påminnelse görs inte. Det finns heller inga uppgifter om hur många det är som väljer att ansöka om hjälp av Kronofogdemyndigheten att driva in skadeståndet.

När den brottsutsatta har sökt verkställighet hanteras skadeståndsmålet i enlighet med Kronofogdemyndighetens rutiner för övriga mål. Det innebär bland annat att Kronofogdemyndigheten gör en utredning av den betalningsskyldigas tillgångar. När tillgångsutredningen är avslutad skickas en utredningsrapport till den brottsutsatta. Kronofogdemyndigheten har som målsättning att målsäganden ska få en utredningsrapport eller delredovisning (om den skadeståndsskyldiga redan är utredd för andra skulder) i nära anslutning till ansökan om verkställighet. När utredningsrapporten eller delredovisningen skickas till den brottsutsatta, lämnas ingen information om att man kan vända sig till sitt försäkringsbolag eller Brottsoffermyndigheten för att få ut brottsskadeersättning i de fall gärningsmannen inte har några tillgångar.

Försäkringsbolagen hänvisar till Brottsoffermyndigheten

När försäkringsbolagen skickar ut sitt beslut om utbetalning av försäkringsersättning hänvisar de i regel till att det är möjligt att söka brottsskadeersättning hos Brottsoffermyndigheten. Detta gäller både i situationen då den brottsutsatta får ersättning till viss del och när någon ersättning inte utgår.⁶²

Brottsoffermyndigheten kontaktar försäkringsbolagen innan de betalar ut brottsskadeersättning för att kontrollera om och vilka utbetalningar som försäkringsbolagen redan gjort till den brottsutsatta.

⁶⁰ Domstolsverkets yttrande över betänkandet Lätt att göra rätt – om förmedling av brottsskadestånd (SOU 2010:1).

⁶¹ Det är denna blankett som den brottsutsatta personen ska fylla i om den vill ha hjälp av Kronofogdemyndigheten att driva in brottsskadeståndet från gärningspersonen.

⁶² Förfrågan till ett antal försäkringsbolag. Svar har inkommit från nio bolag: Folksam, If, Länsförsäkringar (fem bolag inom koncernen), Trygg Hansa och Moderna försäkringar.

Den brottsutsatta ska själv meddela Kronofogdemyndigheten då brottskadeersättning utbetalats

När den brottsutsatta gått igenom hela processen och slutligen fått brottskadeersättning av Brottsoffermyndigheten ska vederbörande meddela Kronofogdemyndigheten att ersättningen betalats ut och fordran övergått till Brottsoffermyndigheten. Detta sker alltså inte i dag mellan myndigheterna. Enligt Brottsoffermyndigheten borde dock denna information kunna överföras mellan myndigheterna utan att den brottsutsatta ska behöva agera. Kronofogdemyndigheten å sin sida hänvisar till att den brottsutsatta, det vill säga borgenären, äger sin fordran, varför Brottsoffermyndigheten inte kan agera i dennas ställe utan förändringar i regelverket.

4.7 Informationen upplevs som svårbegriplig

Flera av de brottsutsatta som Riksrevisionen intervjuat upplever att de i vissa delar saknat information. Ett exempel är information om möjligheten att gå vidare till Brottsoffermyndigheten i de fall gärningsmannen saknar tillgångar. Sådan information borde, enligt de brottsutsatta personer vi intervjuat, lämnas i samband med Kronofogdemyndighetens utredningsrapport. Ett annat exempel som nämnts är avsaknad av information om den ränta som den brottsutsatta har rätt till på skadeståndet. Röntan ingår inte i brottskadeersättningen och för att få ut räntan måste den brottsutsatta vända sig till Kronofogdemyndigheten med en skriftlig begäran om att myndigheten fortsätter att bevaka gärningsmannen för betalning av räntan.⁶³

Brottsoffermyndigheten har tagit fram information på flera olika språk förutom svenska för att underlätta informationsinhämtningen för brottsutsatta personer. Nyligen tog Brottsoffermyndigheten fram en broschyr på tolv olika språk där myndigheten informerar om hur man ska gå till väga för att få brottskadeersättning.⁶⁴

På Brottsoffermyndighetens och Kronofogdemyndighetens webbplatser finns ingen länk till information på lättläst svenska. Det innebär att en fjärdedel av den vuxna befolkningen i Sverige kan ha svårt att ta till sig informationen på myndigheternas hemsidor. Utan lättläst information riskerar klyftan att öka mellan de som är vana läsare och de som inte klarar av att hantera information från myndigheter och därmed inte heller kan använda myndighetens tjänster fullt ut.⁶⁵ Brottsoffermyndigheten arbetar dock tillsammans med Centrum för lättläst för att åtgärda detta. Samtidigt bör det påpekas att det finns brottsutsatta

⁶³ Intervjuer med brottsutsatta personer.

⁶⁴ Brottsoffermyndigheten: Information till brottsoffer, 2010.

⁶⁵ Centrum för lättläst: Myndighetsundersökningen, 2010.

som upplever att Brottsoffermyndighetens webbinformation är tydlig och bra. Inom Kronofogdemyndigheten har något liknande inte skett; det pågår dock ett arbete med att utveckla den externa webbinformationen.

4.8 Myndigheterna samverkar inte tillräckligt

Det finns allmänna krav på att myndigheter ska samverka med varandra.⁶⁶ När det gäller brottsutsatta och brottsskadeersättning har regeringen lyft fram vikten av att de ansvariga myndigheterna samverkar i gemensamma frågor och problem. Brottsoffermyndigheten ska enligt sin instruktion samverka med andra myndigheter inom rättskedjan för att sprida information till brottsutsatta om brottsskadeersättning.⁶⁷ Kronofogdemyndigheten finns dock inte med bland de utpekade myndigheterna som ska samverka. Av Brottsoffermyndighetens instruktion framgår också att myndigheten ska arbeta för att förbättra förutsättningarna för samverkan i brottsofferfrågor mellan olika samhällsaktörer.⁶⁸ I övrigt styrs samverkan genom särskilda regeringsuppdrag till myndigheterna. De flesta av uppdragen handlar i huvudsak om andra frågor än brottsskadeersättning.

Brottsoffermyndigheten uppger att den inriktar sig på att förmedla information om brottsskadeersättning till de brottsutsatta via polisen, eftersom polisen kommer i kontakt med samtliga brottsutsatta. Trots detta har polisen stora brister när det gäller information om ekonomisk ersättning till brottsutsatta (se 4.2 ovan). Brottsoffermyndigheten är också representerad i Åklagarmyndighetens arbete med att ta fram det dokument som ska ge vägledning och enhetlighet gällande åklagarnas hantering av skadestandsfrågor.⁶⁹

På strategisk nivå finns en samverkansgrupp för brottsofferarbete där myndigheter och ideella organisationer utbyter erfarenheter. Brottsoffermyndigheten är sammankallande. Gruppen arrangerar utbildningsseminarier på olika brottsofferteman för att förmedla erfarenhet och kunskap om hur myndigheter, kommuner och ideella föreningar kan samverka på ett lokalt eller regionalt plan. Gruppen träffas några gånger per år och består av samtliga av de myndigheter som ingår i processen förutom Kronofogdemyndigheten.⁷⁰

⁶⁶ 6 § förvaltningslagen (1986:223) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁶⁷ 2 § förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten.

⁶⁸ Uppgifter om regeringens styrning återfinns i kapitel 5.

⁶⁹ Intervjuer med Åklagarmyndigheten och Brottsoffermyndigheten.

⁷⁰ Intervju med Brottsoffermyndigheten.

Det finns i dag ingen formaliserad samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och övriga myndigheter i processen. Strategiskt inriktad samverkan skedde senast när Kronofogdemyndigheten 2006 tillsammans med Brottsoffermyndigheten bland annat diskuterade återkrav och förbättrad information till de brottsutsatta som söker brottsskadeersättning. Kronofogdemyndigheten har tidigare tillsammans med Domstolsverket diskuterat frågan om tidig information samt vissa rutiner och informationsmaterial.⁷¹

En viktig del av Brottsoffermyndighetens informationsinsatser är den utbildning som myndigheten erbjuder. I Brottsoffermyndighetens utbildningar deltog 4 200 personer 2010.⁷² Brottsoffermyndigheten har till Riksrevisionen redovisat en grov uppskattning av fördelningen av deltagarna. En femtedel av deltagarna kom från rättsväsendets myndigheter, och två femtedelar kom från brottsoffer- och kvinnojouurer. Resten av deltagarna är verksamma inom socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård. I hälften av utbildningstillfällena utgjorde skadestånd det huvudsakliga innehållet.⁷³

4.9 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar:

- Processen för att få brottsskadestånd utbetalt beskrivs som komplicerad av både brottsutsatta och advokater verksamma som målsägandebiträden.
- Polisens underlag till skadeståndsanspråk varierar i kvalitet och informationen till den brottsutsatta har brister.
- Åklagares och målsägandebiträdens insatser varierar.
- Åklagare har olika uppfattning om hur skadeståndet ska hanteras före och under huvudförhandlingen.
- Åklagarna saknar riktlinjer om hantering av skadestånd.
- Brottsofferjourerna kan ge hjälp och stöd till brottsutsatta, men jourernas resurser och kompetens varierar.
- Aktörernas information till den brottsutsatta varierar och den information som ges upplevs till viss del som svårbegriplig.
- Den brottsutsatta ska själv meddela Kronofogdemyndigheten då brottsskadeersättning utbetalats.
- Myndigheterna samverkar inte tillräckligt.

⁷¹ Intervjuer med Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten.

⁷² Här ingår inte utbildningsinsatser som föranletts av särskilda regeringsuppdrag.

⁷³ Intervju med Brottsoffermyndigheten.

5 Regeringens styrning

I detta kapitel går vi igenom regeringens styrning av de myndigheter som ansvarar för att hantera brottsskadestånd.

En förutsättning för styrningen är hur regeringen ser på skadestandsprocessen. I en intervju med berörda tjänstemän på Justitiedepartementet framgår att de ser processen som bestående av olika aktörer och olika system. Aktörerna styrs helt av lagstiftningen. Utöver lagstiftningen är Brottsoffermyndigheten den centrala aktören med sitt breda informationsansvar. I intervjun sägs vidare att processen fungerar bra, även om det finns saker som kan göras bättre.

5.1 Övergripande mål och resultat

Stöd till brottsutsatta

Den allra viktigaste insatsen för den som blivit utsatt för ett brott är, enligt regeringen, att rättsväsendet lyckas med sina huvuduppgifter: att utreda brott, gripa misstänkta och döma de skyldiga. Rättsväsendets myndigheter ska i sin verksamhet ha ett tydligt brottsofferperspektiv. Brottsutsatta ska få ett gott bemötande och adekvat information genom hela rättskedjan. God kunskap och återkommande utbildning om brottsutsattas reaktioner är en förutsättning liksom vikten av att ett bemötande av brottsutsatta anpassas till individuella förutsättningar. Det är även angeläget att myndigheterna kan samverka i gemensamma frågor och problem som berör brottsutsatta.⁷⁴

Regeringens mål för att bedöma om skadeverkningarna av brott har minskat omfattar endast Brottsoffermyndighetens insatser

Målet för verksamheten Stöd till brottsoffer, där Brottsoffermyndigheten verkar som enda myndighet, är att skadeverkningarna av brott ska minska. Målet har varit detsamma under perioden 2008–2011. Indikatorer för att bedöma måluppfyllelsen är antalet av Brottsoffermyndigheten handlagda

⁷⁴ Prop. 2007/08:1, prop. 2008/09:1, prop. 2009/10:1, prop. 2010/11:1. Skrivningarna har varit i princip desamma i de senaste fyra årens budgetpropositioner.

brottsskadeansökningar samt tiden för handläggning och hur mycket som betalas ut i ersättning. Regeringens bedömning under perioden är att målet för verksamhetsområdet har uppnåtts. I analysen skriver regeringen att handläggningen av brottsskadeärenden är effektiv och att den genomsnittliga handläggningstiden är kort.⁷⁵ Regeringen gör ingen uppföljning avseende handläggningstider tidigare i skadestandsprocessen.

Ingen utpekad samverkan med Kronofogdemyndigheten

I budgetpropositionerna 2008–2011 lyfter regeringen vidare fram vikten av att Brottsoffermyndigheten samverkar med andra aktörer för att brottsutsatta ska kunna få information om brottsskadeersättning. Myndigheterna som räknas upp är polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och domstolarna. Däremot finns inte Kronofogdemyndigheten med bland utpekade samverkansaktörer. Regeringen gör inte någon analys av hur myndigheterna samverkar.

Effekterna av Brottsoffermyndighetens informationsansvar följs inte upp

Regeringens analys av Brottsoffermyndighetens arbete med att sprida information till brottsutsatta är att det fungerar väl. Denna bedömning görs utifrån att Brottsoffermyndigheten har genomfört stora informationssatsningar till berörda aktörer om vikten av att brottsutsatta får information om sina rättigheter och möjligheter till stöd och hjälp.⁷⁶ Analysen har varit densamma under de senaste åren. Däremot görs ingen beskrivning eller uppföljning av effekten av informationsinsatserna.⁷⁷

Kronofogdemyndigheten har endast övergripande mål om verkställighet och indrivning

Kronofogdemyndighetens huvuduppgift är att driva in skulder. Målet för budgetåren 2008 och 2009 var att verkställighet och indrivning ska ske förtroendeingivande, partsneutralt samt motverka skuldsättning.

⁷⁵ Prop. 2007/08:1, prop. 2008/09:1, prop. 2009/10:1, prop. 2010/11:1.

⁷⁶ Exempel på informationssatsningar som redovisas är att Brottsoffermyndigheten har arrangerat flera större utbildningstillfällen, till exempel i samband med den internationella brottsofferdagen. Myndigheten deltar även i grund- och vidareutbildning för bland annat personal inom rättsväsendet. Målgruppen vid större utbildningstillfällen är oftast yrkesverksamma inom rättsväsendet, socialtjänsten och organisationerna inom den ideella sektorn. Totalt nådde myndigheten via dessa utbildningsinsatser omkring 6 300 personer under 2009. Bedömningen av informationsinsatsernas genomslag görs även bland annat utifrån att Brottsoffermyndigheten tillhandahåller ett lättförståeligt material översatt till flera språk, som sprids genom ett samarbete med rättsväsendets myndigheter, ideella organisationer, socialtjänst samt hälso- och sjukvården och att myndigheten på sin hemsida har lättillgänglig och tydlig information för brottsoffer.

⁷⁷ I budgetpropositionen för 2008 kopplas detta samman med nivån på antalet ansökningar om brottsskadeersättning.

För budgetåren 2010 och 2011 har målformuleringen för verksamheten ändrats till att myndigheten i första hand ska se till att borgenären får betalt för sin fordran. Regeringen gör för perioden bedömningen att målet har uppnåtts.⁷⁸

5.2 Begränsad styrning och uppföljning av myndigheterna

Regeringen följer inte upp myndigheternas hantering av brottsskadestånd specifikt. Däremot finns vissa andra återrapporteringskrav med koppling till myndigheternas arbete med brottsutsatta.

Som framgår ovan är det Brottsoffermyndighetens verksamhet som står i centrum för regeringens styrning när det gäller brottsutsattas möjligheter att få sina skador ersatta. Regeringen följer upp myndighetens hantering av brottskadeersättning när det gäller handläggningstider och utbetalade belopp.

Polisen har inte haft återrapporteringskrav för brottsutsatta

Polisen har i regleringsbrev för 2008–2010 inte haft några övergripande återrapporteringskrav om brottsutsatta, utöver ett särskilt uppdrag om sexualbrottsutsatta. Av regleringsbrevet för 2011 framgår att regeringen vill ha en redovisning av åtgärder som har vidtagits för att vidareutveckla och följa upp brottsofferarbetet både inom polisorganisationen och i samverkan med andra myndigheter och organisationer. Polisen har under 2010 på eget initiativ genomfört en nationell brottsofferundersökning samt en inspektionsrapport om brottsofferarbetet inom polisen (se kapitel 4).

Åklagarmyndigheten saknar också återrapporteringskrav avseende brottsutsatta

Åklagarmyndigheten har inte heller haft några återrapporteringskrav i regleringsbrev 2008–2010 om brottsutsatta. I regleringsbrevet för 2007 fanns ett återrapporteringskrav avseende åtgärder för att vidareutveckla bland annat åklagarnas kompetens när det gäller brottsofferfrågor, särskilt bemötande. I regleringsbrevet för 2011 återkommer krav på redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att vidareutveckla kompetensen inom Åklagarmyndigheten när det gäller bemötande av brottsutsatta.

⁷⁸ Prop. 2007/08:1, prop. 2008/09:1, prop. 2009/10:1, prop. 2010/11:1.

Domstolsverkets uppdrag har handlat om bemötandefrågor

Regeringens styrning av domstolarna och Domstolsverket har de senaste åren varit inriktad på bemötandefrågor. Ett genomgående uppdrag har också varit att, tillsammans med Brottsoffermyndigheten, verka för att vittnesstödsverksamhet bedrivs vid samtliga tingsrätter och hovrätter. Ett annat återrapporteringskrav som återkommer är vilka åtgärder som vidtagits när det gäller att öka samverkan mellan domstolar och andra berörda myndigheter. Det finns inga återrapporteringskrav i regleringsbrev när det gäller målsägandebiträden, utöver hur avgifterna ska hanteras.

Kronofogdemyndigheten har egna mål om verkställighet och indrivning

Kronofogdemyndigheten har satt upp egna mål för hur lång tid det ska ta innan en borgenär har fått betalt eller fått veta att det inte finns några utmättningsbara tillgångar. Målen gäller alla typer av borgenärer och uppnåddes under 2010. Regeringens krav på återrapportering avseende verkställighet och indrivning är mer allmänt hållen. Det finns ett återkommande återrapporteringskrav gällande genomförda insatser för att utveckla information och service.

Brottsoffermyndigheten ska redovisa ärendehandläggningen för brottskadeersättning och har ett brett informationsuppdrag

Brottsoffermyndighetens instruktion föreskriver att myndigheten har ett omfattande uppdrag att främja brottsutsattas rättigheter, behov och intressen och att vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor. Brottsoffermyndigheten ska verka för att berörda får kännedom om möjligheterna till brottskadeersättning. Myndigheten ska även arbeta för att förbättra förutsättningarna för samverkan i brottsofferfrågor mellan olika samhällsaktörer.⁷⁹ Det finns tre återrapporteringskrav i regleringsbrevet avseende hanteringen av brottskadeärenden, vilka har varit desamma under de senaste åren.⁸⁰ Myndigheten har dock inga återrapporteringskrav för hur många brottskadeärenden som bygger på domar med skadestånd eller en nedlagd förundersökning.

⁷⁹ 1 och 2 §§ förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten.

⁸⁰ Brottsoffermyndigheten ska med hjälp av följande indikatorer redovisa vad som har gjorts för att nå målet och i vilken utsträckning detta har uppfyllts:

- Antalet inkomna och avgjorda person- respektive sakskskadeärenden.
- Genomsnittliga handläggningstider.
- Andelen bifall i förhållande till antalet avgjorda omprövningsärenden.

Sedan 2009 ska Brottsoffermyndigheten redovisa antalet ärenden när storleken på utbetald brottsskadeersättning är lägre respektive högre än det som sakprövats av domstol.⁸¹ Myndigheten ska också redovisa antalet ärenden och storleken på utbetald brottsskadeersättning fördelat på olika brottstyper. Myndigheten har inga krav på sig att återrapportera om effekter av genomförda informationsinsatser; däremot ska den redovisa en bedömning av vilka resultat som uppnåtts inom ramen för dess uppgift att vara ett informations- och kunskapscentrum.⁸²

5.3 Utredningar

Regeringen har under de senaste åren tillsatt ett antal utredningar som har bäring på brottsskadestånd, varav två har redovisats.

Enklare att betala skadestånd

Regeringen gav 2008 en särskild utredare i uppdrag av att överväga förutsättningarna för att skapa ett särskilt system för frivillig betalning av skadestånd som dömts ut på grund av brott.⁸³ I direktivet skriver regeringen att det är viktigt att en gärningsman som dömts att betala skadestånd också gör det. För framför allt unga skadeståndsskyldiga behövs bland annat enkla rutiner för att underlätta detta. Obetalda skadestånd kan vara en inkörsport till skuldsättning och innebär en ökad risk för fortsatt brottslighet.

I betänkandet Lätt att göra rätt – om förmedling av brottsskadestånd (SOU 2010:1) som presenterades i januari 2010 föreslår utredningen att den skadeståndsskyldiga under en begränsad tid ska ha möjligheten att betala målsäganden via ett betalningsförmedlande organ, vilket föreslås bli Brottsoffermyndigheten. Utredningen föreslår att information om betalningen och inbetalningskort ska skickas ut till den skadeståndsskyldiga tillsammans med domen via domstolen. Utredningen har inte beräknat kostnaderna för utveckling av verksamhetsstöd, även om utredningen nämner att förslaget skulle ge upphov till relativt ansevärda kostnader i utvecklingsskedet.

⁸¹ Av totalt 4 240 sådana ärenden blev den utbetalda brottsskadeersättningen lägre i 994 (23 procent) ärenden samt högre i 99 ärenden (2 procent) 2010. Brottsoffermyndigheten redovisar en rad orsaker till att beloppet ändras. Exempel på orsaker är att brottsskadeersättningen har minskats med ett belopp som utgått från skadevållaren eller ett försäkringsbolag, att brottsskadeersättningen har jämkats, att sökandens yrkanden om brottsskadeersättning har förändrats i förhållande till dem i domstolen och att domstolens bedömning utan bärande motivering har avvikit markant från skadeståndsrättslig praxis. (Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2010).

⁸² Regleringsbrev för Brottsoffermyndigheten.

⁸³ Dir. 2008:138.

Utredningen har remissbehandlats och flera remissinstanser har invändningar mot förslaget att inbetalningskort ska medfölja domen, framför allt för att det kan strida mot domstolarnas oberoende. Det är också oklart vilka kostnader och arbetsinsatser som skulle krävas för att bygga upp och driva systemet.⁸⁴ Betänkandet bereds fortfarande i Justitiedepartementet.

Målsägandebiträdet – ett aktivt stöd i rättsprocessen

År 2005 tillsattes en utredning med uppdrag att se över tillämpningsområdet för lagen (1988:609) om målsägandebiträde och studera hur lagen används i förhållande till dess intentioner.⁸⁵ Utredningen föreslog i betänkandet Målsägandebiträdet – ett aktivt stöd i rättsprocessen (SOU 2007:6) flera olika åtgärder, bland annat om information till målsägande, förbättrade möjligheter att få målsägandebiträde och att målsägandebiträdet kan komma in tidigare i rättsprocessen. Utredningen föreslog även att det av lag bör framgå att målsägandebiträdet ska vara en erfaren och kvalificerad jurist, och i huvudregel en advokat.

Vidare föreslog utredningen att det bör vara möjligt för målsägandebiträdet att i skälig omfattning bistå målsäganden med de inledande åtgärder som är nödvändiga för att få ut ett tilldömt skadestånd, eftersom de flesta målsägande direkt efter domen behöver ledning för att få ut sitt skadestånd. Utredningen föreslog också att målsägandebiträdets ersättningsanspråk ska bedömas inom ramen för det som brukar benämnas avslutande åtgärder.

För att komplettera betänkandet gav regeringen i uppdrag till Brottsförebyggande rådet att studera hur lagstiftningen används i dag och hur ofta och vid vilka typer av brott målsägandebiträden utses.⁸⁶ Rapporten redovisades för regeringen i februari 2009. Enligt Justitiedepartementet bereds frågan fortfarande.

Översyn av brottmålsprocessen

I juli 2010 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle göra en översyn av brottmålsprocessen i syfte att överväga åtgärder för att skapa ett mer ändamålsenligt brottmålsförfarande.⁸⁷ Utredningen ska bland annat överväga hur stödpersoners och åklagares roll och funktion i förhållande till målsägandens behov av stöd kan utvecklas, till exempel när det gäller att föra

⁸⁴ Ju 2010/353/KRIM.

⁸⁵ Dir. 2005:19.

⁸⁶ Brottsförebyggande rådet: Målsägandebiträde – En beskrivning av lagens tillämpning, rapport 2009:4.

⁸⁷ Dir. 2010:78.

tal om enskilt anspråk. Utredaren ska också överväga hur åklagarens roll och uppgifter i förhållande till målsäganden, med beaktande av åklagarens objektivitetsplikt, ytterligare kan tydliggöras. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 september 2012.

Översyn av brottsskadelagen

I september 2010 beslutade regeringen om direktiv till en översyn av brottsskadelagen.⁸⁸ En sådan översyn har inte gjorts sedan lagens tillkomst 1978. Utöver att bland annat överväga om Brottsoffermyndighetens möjligheter att göra självständiga skadeståndsrättsliga bedömningar bör begränsas, ska utredningen också se över det nuvarande kravet på att en brottsutsatt på egen hand måste kräva betalning av den skadeståndsskyldiga. Regeringen skriver att ett alternativ kan vara att staten ska vara skyldig att betala ut brottsskadeersättning när domen vunnit laga kraft, vilket skulle innebära en form av förskott på skadeståndet. Ansvaret för att kräva in utdömda brottsskadestånd skulle i så fall flyttas från den enskilda till staten, vilket enligt direktivet motsvarar vad som verkar vara fallet i vissa andra nordiska länder. Utredningen ska när det gäller denna fråga ta hänsyn till ett eventuellt genomförande av de förslag som lämnades i betänkandet om förmedling av brottsskadestånd (se ovan). Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2012.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar:

- Regeringens styrning och uppföljning av myndigheterna är begränsad när det gäller hanteringen av brottsskadestånd.
- Det är enbart Brottsoffermyndighetens insatser som ligger till grund för regeringens bedömning av om skadeverkningar av brott har minskat.
- Regeringen har inte pekat ut Kronofogdemyndigheten som en av de myndigheter Brottsoffermyndigheten bör samverka med när det gäller information till brottsutsatta.
- Effekterna av Brottsoffermyndigheternas informationsansvar följs inte upp.
- Regeringen har tillsatt utredningar på området. Några konkreta åtgärder med anledning av detta har ännu inte vidtagits.

⁸⁸ Dir. 2010:84.

Berättelse ur verkligheten 3: Olle

Olle jobbade vid tiden för brottet inom socialtjänsten som boendestödare. Arbetsuppgifterna bestod i att gå hem till människor som är psykiskt sjuka och hjälpa dem med praktiska göromål.

Händelsen är i koncentrat följande. Olle blev av sin chef i september 2009 beordrad att ensam besöka en patient, som Olle hade arbetat med tidigare och därför bedömt som riskabel att hantera. Trots att Olle sade till sin chef att de borde vara två som gick fick han gå själv. Hembesöket slutade med att patienten gav Olle ett kraftigt slag i nacken. Misshandeln gav skador, och Olle har värk än i dag.

Olle kunde direkt efter misshandeln ta sig ut ur patientens bostad och relativt snabbt bege sig till socialtjänstens kontor och underrätta sin chef om vad som hänt. Chefen hjälpte Olle att komma till sjukhus för den vård han behövde. Arbetsgivaren anmälde misshandeln för polisen.

Eftersom den patient som misshandlat Olle samma tid även var misstänkt för våldtäkt av två yngre kvinnor kom alla brottsmisstankarna att samordnas till ett enda åtal. Olle blev aldrig förhörd av polisen under förundersökningen, men innan rättegången blev Olle uppringd av en polis som informerade om att det skulle bli en rättegång och att det vore bra om Olle var med. Olle tvekade eftersom han ville lägga det hela bakom sig, men när han fick höra om våldtäkterna förstod han att han borde ställa upp. Vid detta tillfälle informerade polisen för första gången om att Olle kunde ha rätt till skadestånd för sveda och värk samt kränkning, och att det i Olles fall enligt gällande praxis skulle röra sig om cirka 15 000 kronor.

För Olle och de två kvinnorna utsågs ett gemensamt målsägandebiträde. Biträdet ringde upp Olle en tid innan rättegången skulle hållas, men tog då inte upp frågan om skadestånd. Under rättegången stöttade målsägandebiträdet Olle för att underlätta när han skulle svara på frågor. Olle minns inte någonting om att skadeståndet skulle ha avhandlats i rättegången, men förstår i dag att så måste ha skett. Domen från tingsrätten gav också Olle rätt till 15 000 kronor i skadestånd.

Målsägandebiträdet nämnde aldrig någonting om skadeståndet efter rättegången och hur Olle skulle gå till väga för att få det utbetalt. Däremot informerade målsägandebiträdet om att domen skulle överklagas. Så skedde, men Olle slapp medverka i hovrätten eftersom tingsrättsförhandlingen spelades upp på video. Domen överklagades sedan även till Högsta domstolen, som ogillade åtalet i våldtäktsdelen på grund av bristande bevisning men fastställde domen avseende misshandel av Olle.

Kronofogdens tillgångsutredning visade att den dömda saknade utmättningsbara tillgångar. Olle kontaktade därför i april 2010 den lokala brottsofferjouren. Han hade läst någon artikel eller hört om detta av någon bekant. På jouren fick han träffa en brottsofferassistent, som förklarade hur han skulle göra för att få ut skadeståndet. I övrigt hade Olle tagit del av Kronofogdemyndighetens och Brottsoffermyndighetens information på nätet, som han tyckte var tydlig och bra.

Olle började med att höra efter om någon försäkring kunde täcka skadeståndet. Hans egen hemförsäkring visade sig inte gälla i detta fall, eftersom brottet ägt rum i tjänsten. Arbetsgivarens försäkring visade sig täcka ersättning för sveda och värk, men inte mer.

Olle ansökte därefter om brottsskadeersättning hos Brottsoffermyndigheten i september 2010. Blanketten han skulle fylla i var inte lätt att förstå i alla delar, och det förekom svåra ord som till exempel "skadevällaren". Olle började ändå fylla i blanketten, som består av fyra A4-sidor, men fick ge upp efter ett tag. Han kontaktade i stället en vän, som hjälpte honom att fylla i alla uppgifter korrekt. Brottsoffermyndigheten beviljade honom 10 000 kronor för kränkning. Pengarna, 8 500 kronor efter sedvanligt avdrag för självrisk, kom Olle till handa i slutet av oktober 2010.

För Olles del kvarstår därmed ersättning för sveda och värk (5 000 kronor) från arbetsgivaren som han åter måste ta kontakt med. Olle måste också själv informera Kronofogdemyndigheten om att 8 500 kronor betalats ut i brottsskadeersättning. Fordran på gärningsmannen ska därmed minskas med detta belopp.

Olles samlade bedömning av det som hände är att den långa tid han fick vänta var värst. Det krävdes envishet för att inte ge upp. Brottsofferjouren var ett utmärkt stöd – "en pärla".

6 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redovisas de slutsatser Riksrevisionen drar av granskningen. Sist i kapitlet lämnar Riksrevisionen rekommendationer till regeringen och de ansvariga myndigheterna.

6.1 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat hur Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten hanterar brottsskadestånd. Polisens och målsägandebiträdenas insatser berörs till vissa delar i granskningen. Riksrevisionen har även granskat hur regeringen styr detta område.

Riksdagen har gjort uttalanden om vikten av att rättsväsendets myndigheter ska ha ett tydligt brottsofferperspektiv och att brottsutsattas behov av stöd och hjälp tillgodoses. Möjligheten till ekonomisk kompensation är en viktig del i detta. Riksrevisionen bedömer dock att riksdagens intentioner inte uppfylls fullt ut.

Flera av de problem som finns i dag beträffande brottsutsattas möjlighet till ekonomisk ersättning är redan tidigare uppmärksammade. Brottsutsatta uppfattar att processen är komplicerad, att den tar lång tid och att informationen inte är tillräcklig. Regeringen har också tillsatt olika utredningar. Några konkreta åtgärder med anledning av detta har ännu inte vidtagits.

Riksrevisionens samlade slutsats är att det finns brister i hanteringen av brottsskadestånd. Riksdag och regering har skapat ett system för att stödja brottsutsatta, så att de kan få ekonomisk kompensation på grund av brottet. Till följd av bland annat bristande uppföljning saknas en helhetssyn på hur detta system fungerar, vilket i sin tur innebär att det saknas tillräckligt underlag för styrning och förbättringar av systemet. Trots att riksdagen vid flera tillfällen har framfört att stöd och hjälp till brottsutsatta är ett prioriterat område anser Riksrevisionen att regeringen och de ansvariga myndigheterna inte gjort tillräckligt för att säkerställa en effektiv hantering av brottsskadestånd. Den information och det stöd som ges till brottsutsatta är inte tillräckligt. De brister som finns riskerar leda till att skadeståndet inte får den kompenserande effekt

som avsetts. Det finns också en risk för att kravet på likabehandling inte uppfylls.

Riksrevisionens granskning har visat att

- de ansvariga myndigheternas hantering av brottsskadestånd inte är effektiv i alla delar
- processen för att få ut utdömda skadestånd inte är ändamålsenlig ur ett brottsofferperspektiv
- regeringen inte styrkt myndigheterna tillräckligt och inte redovisat en fullständig bild av verksamheten.

Skälen för detta är flera. Den brottsutsatta får inte tillräckligt med information, stöd och hjälp under processens gång samt blir olika behandlade av polis och åklagare. Dessutom samverkar de ansvariga myndigheterna med varandra i för liten utsträckning för att förbättra och utveckla verksamheten. Slutligen saknar regeringen en helhetssyn på processen för att hantera ekonomisk kompensation till brottsutsatta.

Den brottsutsatta får inte tillräckligt med information

Riksrevisionens granskning visar att den information och det stöd den brottsutsatta kan få varierar i både omfattning och innehåll och ofta inte är tillräckligt. Brottsutsatta behöver både muntlig och skriftlig information, och det behövs vid flera moment i den kedja av händelser som löper från polis till Brottsoffermyndigheten.

Riksrevisionen kan konstatera att information om ekonomisk kompensation är ett av de svagaste områdena inom polisen, vilket också framgår av polisens egen brottsofferundersökning. Riksrevisionen ser positivt på att Rikspolisstyrelsen har genomfört denna undersökning. Det är dock viktigt att de konstaterade bristerna åtgärdas när Rikspolisstyrelsen går vidare i sitt arbete med att förbättra informationen för brottsutsatta.

Åklagarna har olika syn på i vilken utsträckning information om skadeståndsnivåer kan ges till målsäganden. Riksrevisionens granskning visar att det förekommer olika typer av information som skickas med domen hem till den brottsutsatta respektive den tilltalade. Granskningen visar också att Kronofogdemyndigheten inte skickar med någon information om möjligheten att vända sig till försäkringsbolag eller till Brottsoffermyndigheten i samband med att utredningsrapporten skickas till den brottsutsatta. En indikation på att informationen inte fungerat tillfredsställande tidigare i kedjan är att ungefär 6 procent, cirka 330 ärenden, under 2010 fick avslag på sina ansökningar om brottsskadeersättning eftersom de inte gått vägen via Kronofogdemyndigheten och försäkringsbolag.

Regeringen har ställt krav på Brottsoffermyndigheten att samverka med andra myndigheter inom rättskedjan för att bidra till att brottsutsatta får information om brottsskadeersättning. Det är dock otydligt hur långt Brottsoffermyndighetens och övriga myndigheters ansvar sträcker sig. Regeringen förlitar sig i praktiken till viss del på att frivilliga aktörer stöder och hjälper de brottsutsatta, till exempel genom brottsofferjourerna. Det är dock inte möjligt för regeringen att direkt styra denna verksamhet. Brottsofferjourerna är dessutom beroende av att framför allt polisen upplyser om möjligheten att få hjälp av brottsofferjouren.

Riksrevisionens granskning visar att Brottsoffermyndighetens informationsinsatser inte får fullt genomslag. En viktig del av Brottsoffermyndighetens informationsinsatser är de utbildningar som myndigheten erbjuder myndigheter och organisationer. År 2010 deltog 4 200 personer i utbildningarna, varav en femtedel kom från rättsväsendets myndigheter. Denna andel har varit relativt stabil de senaste åren. Ungefär hälften av utbildningsutbudet avser huvudsakligen ekonomisk kompensation till brottsutsatta. Regeringen har dock inte närmare värderat detta, och inte heller ställt krav på Brottsoffermyndigheten att följa upp resultaten av insatserna.

Brottsutsatta får olika behandling före domen

Under rättsprocessen hanteras i de flesta fall frågan om brottsskadestånd samordnat med brottmålet. Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i polisens och åklagarnas förberedelser av skadeståndsanspråken. Exempel på detta är att polisens underlag till åklagare om skadeståndsanspråk ofta är ofullständiga. Åklagarna begär inte heller i tillräcklig utsträckning komplettering från polisen eller reder ut frågetecken med målsäganden. Anspråken är därför inte alltid tillräckligt förberedda när huvudförhandlingen börjar. Ett av målsägandebiträdernas huvuduppdrag är att driva skadestånd. Trots detta finns det indikationer på att även målsägandebiträden för fram skadeståndsanspråk som inte är tillräckligt utredda. Det finns sammantaget en risk för att kravet på likabehandling inte blir uppfyllt.

Riksrevisionen kan konstatera att åklagarna ser olika på hur förberedelse ska ske av målsägandens skadeståndsanspråk och hur kontakten med målsäganden bör se ut. Behovet av vägledning är stort. Trots det har Åklagarmyndigheten ännu inte tagit fram en gällande vägledning även om ett sådant arbete pågår. Det är viktigt att den vägledning som nu tas fram får genomslag i organisationen och att implementeringen sker med utgångspunkt i att åklagarna har skilda uppfattningar i frågan.

Samverkan mellan myndigheterna kan bli bättre efter domen

Riksrevisionens granskning visar också att de ansvariga myndigheterna till stor del inte samverkar med varandra i den operativa verksamheten när det skulle underlätta för den brottsutsatta. Den brottsutsatta måste vid ansökan om brottsskadeersättning själv bifoga domen och tillgångsutredningen, handlingar som redan är inkomna till andra myndigheter i rättskedjan. Dessutom upplevs blanketterna som svåra att fylla i, och när det gäller ansökningsblanketten för brottsskadeersättning krävs att den sökande fyller i uppgifter som framgår av handlingar som ska bifogas. Det är den brottsutsatta som ska meddela Kronofogdemyndigheten att brottsskadeersättning har betalats ut, inte Brottsoffermyndigheten som gör utbetalningen. Den brottsutsatta måste också upplysa Kronofogdemyndigheten om den önskar kvarstå med krav på ränta. Ytterligare ett exempel är att det informationsmaterial som lämnas till brottsutsatta och gärningspersoner varierar och även innehåller råd som inte stämmer överens med Brottsoffermyndighetens rekommendationer.

Det saknas överblick och regeringen ser inte processen som en helhet

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen saknar överblick över hur systemet för brottsskadestånd fungerar. Därmed har regeringen inte heller kunnat ge riksdagen en fullständig bild av verksamheten. Regeringen har inte heller en helhetssyn på processen för att hantera ekonomisk kompensation till brottsutsatta. Detta påverkar effektiviteten i systemet och möjligheterna för regeringen att styra verksamheten. Som jämförelse kan nämnas att det finns en mer utvecklad helhetssyn på den misstänkta/tilltalade inom brottmålsprocessen. Regeringen har tillsatt utredningar inom området, dock utan att några konkreta förändringar skett. Det utredningsförslag som föreligger om att underlätta för gärningspersoner att kunna betala skadestånd har ännu drygt ett år efter att betänkandet lades fram inte lett till att regeringen presenterat ett förslag för riksdagen. Detta trots att det förmodligen skulle gynna både brottsutsatta och framför allt unga skadeståndsskyldiga.

Regeringens uppföljning av systemet för hantering av brottsskadestånd begränsar sig till handläggningen av brottsskadeärenden vid Brottsoffermyndigheten. Riksrevisionen har sökt få fram en samlad bild av ärendeflöde, ärendevolym och handläggningstid. Till stor del saknas det dock underlag för att få fram detta.

Avsaknaden av underlag innebär att regeringen saknar kunskap och överblick om alltifrån hur många brottsskadestånd som hanteras årligen genom systemet till hur många brottsutsatta som verkligen får ut hela, delar eller inget av sitt skadestånd. Regeringen efterfrågar inte information om hur många ärenden om brottsskadeersättning som härrör från domar och strafförelägganden

respektive nedlagda förundersökningar. Regeringen efterfrågar inte heller hur många skadeståndsberättigade som antar Kronofogdemyndighetens erbjudande om hjälp med indrivning och hur många som sedan får ut skadeståndet av gärningsmannen. Det är också okänt hur långa handläggningstiderna är från dom till utbetalt skadestånd. Brotsutsatta och aktörer som ska vara ett stöd för dessa har framfört att processen för att få ut skadestånd är komplicerad och utdragen. Bristerna i uppföljningen får till följd att det inte går att följa utvecklingen inom området och vilka konsekvenser som kan uppstå av till exempel naturliga förändringar i flöde eller arbetsätt eller av ändrad lagstiftning. Bristande uppföljning innebär att det saknas tillräckligt underlag för regeringens styrning på området.

Brotsoffermyndigheten ses i dag av regeringen som en garant för att brotsutsatta ska kunna få den kompensande ersättningen. Varken Brotsoffermyndigheten eller regeringen vet dock hur stor andel brotsutsatta som verkligen når fram till Brotsoffermyndigheten och får ut den utdömda summan, och vilken resa de har gjort fram till dess. Som granskningen visar handlar det inte endast om att få ut sina pengar, utan också om tiden det tar och alla moment som en brotsutsatt måste genomgå.

Regeringen ser inte Kronofogdemyndigheten som en del i rättskedjan när det gäller skadeståndsprocessen, trots att myndigheten är en central aktör i systemet för brottskadestånd. Myndigheten finns till exempel inte med som utpekad samverkansaktör och dess hantering av brottskadestånd följs inte upp. Kronofogdemyndigheten ingår dessutom inte i den centrala samverkansgruppen om brotsutsatta, där Brotsoffermyndigheten är sammankallande. Kontakten mellan Kronofogdemyndigheten och övriga myndigheter i rättskedjan är begränsad till visst samarbete när det gäller informationsmaterial.

Konsekvenser för den brotsutsatta

Riksdagen har fastslagit att rätten till skadestånd från gärningsmannen är en grundläggande komponent i skadeståndsretten. Ekonomisk ersättning är en viktig del i upprättelsen efter brottet. Det är den brotsutsatta som själv måste driva processen för att få ut det utdömda skadeståndet. Både brotsutsatta och målsägandebiträden uppfattar processen för att hantera skadestånd som komplicerad och att den tar lång tid. De brister som Riksrevisionens granskning har visat riskerar leda till att skadeståndet inte får den kompensande effekt som avsetts. Detta kan också leda till att processen upplevs som ytterligare en kränkning av den brotsutsatta. För medborgarna i allmänhet kan förtroendet för rättsväsendet komma att ifrågasättas. Det finns också en risk för att kravet på likabehandling inte uppfylls.

Alternativa förfaranden – förskottering

Riksrevisionen har tagit del av några alternativa sätt att hjälpa brottsutsatta att få ut sina skadestånd. I Norge och Danmark träder staten in och hjälper till att verkställa kompensationen. Den som blivit misshandlad i Norge kan ansöka om ersättning från staten utan att invänta en dom. Polisen är skyldig att upplysa om möjligheten att söka ersättning vid kontakten med den brottsutsatta. Ersättningen betalas dock ut först när en dom vunnit laga kraft. Avdrag görs för utbetalda försäkringsersättningar. Staten förskotterar alltså på detta sätt den brottsutsatta för det skadestånd som denna har rätt till, och tar sedan över fordran på gärningspersonen. I Danmark kan den brottsutsatta direkt efter att domen vunnit laga kraft ansöka hos polisen om att få hjälp med att få ut skadeståndet. Polisen skickar ansökan till en särskild nämnd som beslutar om ersättning, varefter polisen betalar ut ersättningen till den brottsutsatta. Den brottsutsatta behöver därför inte kontakta en kronofogde.

De norska och danska systemen innebär att staten vidtar åtgärder som medför att den brottsutsatta på ett enklare sätt får ut sin kompensation. Den brottsutsatta får också pengarna snabbare. Dessa exempel på alternativa förfaranden är enligt Riksrevisionen relevanta att jämföra med det svenska systemet, dock med visst förbehåll för att de skadeståndsrättsliga förutsättningarna inte är desamma i Sverige, Norge och Danmark.

För närvarande pågår en översyn av brottsskadelagen (dir. 2010:84) som har i uppdrag att bland annat ta ställning till om det finns skäl att lindra de krav som ställs på den brottsutsatta att agera på egen hand. En möjlighet är att staten ska vara skyldig att betala ut brottsskadeersättning när domen vunnit laga kraft, det vill säga en form av förskott på skadeståndet som fallet är i Norge och Danmark. Riksrevisionen bedömer att det vore angeläget att överväga en sådan ordning för att bättre anpassa systemet till den brottsutsattas behov. Detta oavsett om förslaget om ett betalningsförmedlande organ som lagts fram av Utredningen om frivillig betalning av brottsskadestånd (SOU 2010:1) genomförs.

6.2 Rekommendation till regeringen

Denna granskning har visat att systemet för att hantera brottsskadestånd inte är ändamålsenligt sett ur den brottsutsattas perspektiv. Med anledning av detta lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen.

Utveckla styrningen och uppföljningen av hanteringen av brottsskadestånd

Riksrevisionen anser att det finns behov av en tydligare styrning och samordning av myndigheternas hantering av brottsskadestånd. Riksrevisionen *rekommenderar* därför regeringen att utveckla styrningen av myndigheternas hantering av brottsskadestånd. Regeringen behöver bredda sin syn på systemet för att stödja brottsutsatta, så att de kan få ekonomisk kompensation på grund av brottet. Regeringen bör också tydligare sätta den brottsutsatta i centrum. En viktig del i detta är att precisera och samordna återrapporteringskrav avseende hanteringen av brottsskadestånd. För att kunna utveckla styrningen bör regeringen också överväga att ge Brottsoffermyndigheten ett uppföljnings- och utvecklingsansvar i fråga om att hantera brottsskadestånd genom hela rättskedjan. Detta skulle ligga i linje med förslaget från Utredningen om frivillig betalning av brottsskadestånd (SOU 2010:1) om att inrätta ett betalningsförmedlande organ.

Låt Brottsoffermyndigheten underrätta Kronofogdemyndigheten att utbetalning av brottsskadeersättning har verkställts

Granskningen har visat att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning samverkar och inhämtar information från varandra. För att underlätta för den brottsutsatta *rekommenderar* Riksrevisionen regeringen att ge Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten i uppdrag att gemensamt ta fram ett förslag på en rutin där Brottsoffermyndigheten underrättar Kronofogdemyndigheten att utbetalning av brottsskadeersättning har verkställts, utan att den brottsutsatta behöver bli involverad.

6.3 Rekommendationer till de ansvariga myndigheterna

Myndigheter med ansvar för hanteringen av brottsskadestånd är polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna, Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten. För polisorganisationens och de allmänna domstolarnas del riktas rekommendationerna till Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket, som har ansvar för administrativ samordning för polismyndigheterna respektive domstolarna.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till de ansvariga myndigheterna.

Myndigheterna bör utveckla sin egen uppföljning

I likhet med de rekommendationer Riksrevisionen lämnar till regeringen om att utveckla styrning och uppföljning, är det angeläget att också myndigheterna gör en grundläggande del av uppföljningsarbetet. I dag saknas till stor del uppföljning av skadeståndshanteringen och den uppföljning som finns är inte tillfyllest. Riksrevisionen *rekommenderar* därför Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten att utveckla sin egen uppföljning så att den tillsammans med övriga myndigheters uppföljning kan ligga till grund för en samlad uppföljning av statens insatser inom området.

Myndigheterna bör utveckla informationen till brottsutsatta

Relevant och begriplig information är en viktig förutsättning för att den brottsutsatta ska kunna förstå och navigera i systemet. Riksrevisionens granskning visar att information lämnas på olika sätt och att den ibland är bristfällig. Riksrevisionen *rekommenderar* därför Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kronofogdemyndigheten att i samverkan med Brottsoffermyndigheten utveckla sin information till brottsutsatta samt säkerställa att den alltid lämnas. Informationen behöver framför allt bli mer lättbegriplig och enhetlig.

Myndigheterna bör förenkla administrationen

Riksrevisionens granskning visar att processen för att få kompensation upplevs som komplicerad med många moment som var för sig kan vara svåra för den brottsutsatta att hantera. Riksrevisionen *rekommenderar* därför Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten att se över sina respektive blanketter utformning och den information som följer med blanketterna. Även Åklagarmyndigheten bör se över den blankett om skadeståndsanspråk som används i samband med kontakt med målsäganden.

Myndigheterna bör även undersöka om det finns andra moment som i stället kan göras av myndigheterna, till exempel att Brottsoffermyndigheten själv rekviderar domen och tillgångsutredningen i stället för att den brottsutsatta ska göra det.

Rikspolisstyrelsen bör säkerställa informationskvaliteten och förberedelserna av skadeståndsanspråken

Riksrevisionen har under granskningen tagit del av Rikspolisstyrelsens inspektion av polismyndigheternas hantering av brottsofferfrågor och den nationella brottsofferundersökningen. Dessa visar på att det föreligger brister i hanteringen av brottskadestånd inom polisorganisationen. Rikspolisstyrelsen har med anledning av detta inlett en förstudie i syfte att fram förslag till förbättringar. Riksrevisionen *rekommenderar* därför Rikspolisstyrelsen att säkerställa att förstudien leder fram till förslag som bidrar till att höja kvaliteten beträffande informationen till brottsutsatta och förberedelserna av skadeståndsanspråken samt se till att detta får konkret genomslag inom polisorganisationen.

Åklagarmyndigheten bör ta fram riktlinjer och utvärdera effekterna av dem

Riksrevisionens granskning visar att åklagarna har olika uppfattning om hur skadeståndsanspråket ska hanteras före och under rättegång. Det innebär att åklagarnas hantering av brottskadestånd varierar. Riksrevisionen ser positivt på att Åklagarmyndigheten inom kort avser att ge ut ett dokument om vägledning och enhetlighet i bland annat hanteringen av skadeståndsfrågor. Riksrevisionen *rekommenderar* Åklagarmyndigheten att riktlinjerna publiceras och sprids på lämpligt sätt. Det är också viktigt att implementeringen av dokumentet sker med utgångspunkt i att åklagarna har skilda uppfattningar i skadeståndsrättsliga frågor. Riksrevisionen rekommenderar också att Åklagarmyndigheten efter lämplig tid låter utvärdera om enhetligheten i åklagarnas hantering av brottskadestånd har ökat.

Åklagarmyndigheten bör inventera behovet av utbildning

Riksrevisionens granskning visar att det föreligger ett utbildningsbehov i skadeståndsrätt för åklagare. Riksrevisionen *rekommenderar* därför Åklagarmyndigheten att inventera vilka behov av vidareutbildning som finns hos åklagarpersonalen, och att utifrån detta erbjuda kompletterande kurser i skadeståndsrätt.

Referenser

Tryckta källor

Författningar

Rättegångsbalken (1942:740)

Utsökningsbalken (1981:774)

Skadeståndslagen (1972:207)

Brottsskadelagen (1978:413)

Lagen om målsägandebiträde (1988:609)

Socialtjänstlagen (2001:453)

Förvaltningslagen (1986:223)

Förundersökningskungörelsen (1947:948)

Polisförordningen (1998:1558)

Utsökningsförordningen (1981:981)

Förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.

Förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten

Myndighetsförordningen (2007:515)

Förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Förordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten

Förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten

Sveriges riksdag

Justitieutskottets betänkanden med anledning budgetpropositionerna för 2008–2011

Justitieutskottets rapport 2005/06:RFR1 Brottskadeersättning och skadestånd på grund av brott

Regeringen

Budgetpropositionerna för 2008–2011

Prop. 1987/88:1 om ändring i rättegångsbalken (enskilt anspråk vid förundersökning och rättegång)

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Åklagarmyndigheten

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Sveriges Domstolar

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Brottsoffermyndigheten

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Kronofogdemyndigheten

Statens offentliga utredningar

SOU 2010:1 *Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd*

SOU 2007:6 *Målsägandebiträdet – ett aktivt stöd i rättsprocessen*

SOU 1998:40 *Brottsoffer. Vad har gjorts? Vad bör göras?*

Kommittédirektiv

Dir. 2010:84 En översyn av brottskadelagen

Dir. 2010:78 En översyn av brottmålsprocessen

Dir. 2008:138 Ett särskilt system för betalning av skadestånd till målsägande

Dir. 2005:19 Översyn av lagen (1988:609) om målsägandebiträde

Statliga myndigheter

- Brottsoffermyndigheten: Ett nationellt samordningsprogram för brottsofferfrågor, 2007
- Brottsoffermyndighetens referatsamling, 2009
- Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2010
- Brottsförebyggande rådet: *Brottsoffers kontakter med rättsväsendet*, rapport 2010:1
- Brottsförebyggande rådet: *Målsägandebiträde – En beskrivning av lagens tillämpning*, rapport 2009:4
- Centrum för lättläst: Myndighetsundersökningen 2010
- Domstolsverket: Expedieringshandbok, brottmål, tingsrätt
- Kronofogdemyndigheten: Kronofogdens 3-årsplan 2010–2012
- Kronofogdemyndigheten: *Överskuld sättning och ekonomiska problem bland ungdomar. En kartläggning av risker*. Rapport 2008:3
- Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2010
- Rikspolisstyrelsen: *Polisens nationella brottsofferundersökning*, rapport 2010:3
- Rikspolisstyrelsen: *Inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor*, inspektionsrapport 2010:3
- Rikspolisstyrelsen: direktiv 2011-02-04, POA-400-6166/10
- Riksåklagaren: *Riksåklagarens riktlinjer och handlingsplan för åklagarväsendets brottsofferarbete ur Brottsoffer. En redovisning av tre regeringsuppdrag*, 2003-02-24
- Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Umeå: *Hur fullgör åklagaren sin skyldighet att föra skadeståndstalan?*, rapport maj 2008

Övrigt

Roberth Nordh: *Enskilt anspråk – om handläggning av civilrättsliga anspråk i samband med åtal för brott*, 2010

Det norska Kontoret for voldsoffererstatning: *Fra anmeldelse til dom*

Den norska lagen (2001-04-20 nr 13) om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m.

Brottsofferjouren i Blekinge: *Redovisning av projektet Ersättning till målsägande*, dnr 08346/2004

Brottsofferjourernas Riksförbund: Redovisning av brottsofferstatistiken för brottsofferjourerna i Sverige verksamhetsåret 2010

Brottsofferjourernas Riksförbund: Sveriges kommuners bidrag till lokala brottsofferjourer 2010

Brottsofferjourernas Riksförbund: *Tidningen Brottsoffer*, nr 5/2006

Justitiedepartementet: Remissvar till betänkande SOU 2010:1, Ju 2010/353/KRIM

Otryckta källor

Verksamhetsstatistik

Domstolsverket

Kronofogdemyndigheten

Brottsoffermyndigheten

Enkäter

Sluppmässigt urval av åklagare vid de allmänna åklagarkamrarna med 87 procents svarsfrekvens avseende hanteringen av enskilda anspråk

Sluppmässigt urval av domare vid tingsrätterna med 79 procents svarsfrekvens avseende hanteringen av enskilda anspråk

Totalundersökning av samtliga tingsrätter med 41 av 48 svarande angående förfarandet vid expediering av domar med skadestånd

De största sakförsäkringsbolagen angående information vid beslut om ersättning som inte täcker hela skadeståndet

Intervjuer

Justitiedepartementet

Finansdepartementet

Rikspolisstyrelsen

Polismyndigheten i Östergötlands län

Åklagarmyndigheten: utvecklingscentra i Göteborg och Stockholm samt
åklagarkamrarna i Linköping, Skövde och Norrort

Linköpings tingsrätt

Skaraborgs tingsrätt

Attunda tingsrätt

Solna tingsrätt

Domstolsverket

Sveriges Domstolars Akademi

Kronofogdemyndigheten: huvudkontoret, västra samt östra enheterna

Brottsoffermyndigheten

Kriminalvården, huvudkontoret

Socialstyrelsen

Advokater i Skövde, Stockholm och Västerås

Socialtjänsten i Linköpings kommun

Brottsofferjourernas Riksförbund

Brottsofferjouren i Linköping

Brottsofferjouren i Skövde

Stiftelsen Tryggare Sverige

Konsumenternas Försäkringsbyrå

Utredningen om översyn av brottsskadelagen (Ju 2010:12)

Brottsutsatta personer

Bilaga 1 Vissa definitioner och begrepp

Borgenär	Person som har en fordran hos en annan person (gäldenär).
Brottsskadestånd	Skadestånd på grund av brott. Den dömda ska betala ersättning till målsäganden för de skador som denna fått på grund av brottet.
Brottsskadeersättning	Ersättning som en brottsutsatt person kan ha rätt till om denna inte fått full kompensation genom skadestånd eller försäkringsersättning. Ersättningen beviljas av Brottsoffermyndigheten.
Enskilt anspråk	Ett civilrättsligt anspråk, oftast på skadestånd, i samband med åtal för brott.
Exekutionstitel	En handling, till exempel en dom, som kan ligga till grund för Kronofogdemyndighetens verkställighetsåtgärder (utmätning m.m.).
Gäldenär	Person som har en skuld till en annan person (borgenär).
Gärningsman/-person	En person som begått ett brott.
Laga kraft	Den egenskapen hos en dom att den inte kan överklagas eftersom tiden för detta gått ut. En brottmålsdom meddelad av en tingsrätt vinner laga kraft efter tre veckor.
Målsägande	En person som blivit utsatt för ett brott eller som lidit skada på grund av ett brott.
Målsägandebitråde	Ett biträde till målsäganden under förundersökning och rättegång. Målsägandebiträdet utses av domstolen och är i de flesta fall advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå.
Summaförsäkring	En försäkring som ger ersättning med på förhand bestämda, och i försäkringsavtalet angivna, belopp och lämnar ersättning därefter i stället för att ta hänsyn till en skadas omfattning.
Tillgångsundersökning (-utredning)	Kronofogdemyndighetens utredning av en gäldenärs samtliga tillgångar för att utreda betalningsförmågan.
Tilltalad	Den person mot vilken åtal har väckts.
Utmätning	Kronofogdemyndighetens förfarande att ta i anspråk en gäldenärs egendom på uppdrag av en borgenär.

Bilaga 2 Myndigheternas statistiska underlag

Brottsförebyggande rådet (Brå) har ett övergripande ansvar för den officiella rättsstatistiken. I uppdraget ingår att följa, analysera och rapportera om rättsstatistiken. Brå tar inte fram någon statistik kopplad till brottskadestånd. Anledningen är, enligt Brå, att det saknas goda förutsättningar till en kostnadseffektiv statistikproduktion, eftersom det saknas enhetliga och strukturerade uppgifter att tillgå från myndigheterna.

Brottsoffermyndigheten tar årligen fram statistik om handläggningen av brottskadeärenden. Av statistiken framgår bland annat hur många ärenden som handläggs per år och genomsnittlig handläggningstid. Det framgår också hur mycket pengar som betalats ut i brottskadeersättning per år. Sedan två år tillbaka redovisar Brottsoffermyndigheten även antalet ärenden där storleken på utbetald brottskadeersättning är lägre respektive högre än det skadestånd som sakprövats av domstol.

När det gäller övriga myndigheters hantering av skadestånd är statistiken sparsam. Polisen för ingen statistik som rör hanteringen av skadeståndsanspråk på grund av brott. Inte heller Åklagarmyndigheten för statistik över åklagarnas hantering av skadestånd.

Kronofogdemyndigheten saknar till stor del statistik över brottskadestånd i målprocessen. Skadestånd ses som en fordran bland andra och redovisas inte särskilt. Riksrevisionen har begärt in statistik från Kronofogdemyndigheten för att så långt som möjligt få en bild av utfallet. Myndigheten har i viss utsträckning kunnat leverera efterfrågad statistik, men har också fått konstatera att vissa saker inte går att ta fram såsom systemen är utformade i dag. Det gäller till exempel genomsnittlig handläggningstid och hur inflöde och utflöde ser ut, det vill säga hur många målsägande som svarar på förfrågan om hjälp från Kronofogdemyndigheten och i vilken utsträckning dessa får ut hela eller delar av skadeståndet.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?
- 2010:23 Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
- 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
– ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
infrastrukturuområdet
- 2011 2011:1 Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
- 2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset
av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
- 2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
- 2011:11 Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? –
Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
- 2011:12 Statens stöd till studieförbunden
- 2011:13 Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella
materiellsamarbeten
- 2011:14 Svenska bidrag till internationella insatser
- 2011:15 Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
- 2011:16 Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning
– förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
- 2011:17 Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning
– Ett (o)lösligt problem?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat hur ansvariga myndigheter hanterar ekonomisk kompensation till personer som utsatts för brott och hur regeringen styr denna verksamhet. Granskningen har skett utifrån de brottsutsattas perspektiv.

För en person som blivit utsatt för ett brott är det viktigt att få upprättelse. En viktig del i upprättelsen är det skadestånd som domstolen kan döma ut för den skada och eventuella kränkning brottet har medfört. Hanteringen av brottskadestånd är en vanligt förekommande uppgift för myndigheterna i rättskedjan. Sedan länge är det känt att systemet för att få ersättning är komplext och kräver att den brottsutsatta själv är aktiv i stora delar av processen.

Regeringen och myndigheterna har inte gjort tillräckligt för att säkerställa en effektiv hantering av brottskadestånd. Polisens och åklagarnas insatser varierar. Processen efter att skadestånd dömts ut upplevs som komplicerad med många moment och de brottsutsatta får inte tillräckligt med information och stöd och hjälp under processen. Regeringen följer inte upp hur systemet fungerar, till exempel hur många skadestånd som döms ut och hur många brottsutsatta som verkligen får ut sina skadestånd. Detta innebär att regeringen saknar underlag för styrning och förbättringar av systemet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 256 4

Beställning:

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

Fax: 08-5171 41 00

publikationsservice@riksrevisionen.se