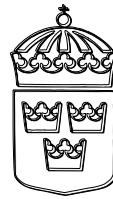


# Regeringens proposition

## 2011/12:160



Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården

Prop.  
2011/12:160

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 juni 2012

*Fredrik Reinfeldt*

*Maria Larsson*  
(Socialdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till en ny lag om ersättning av staten på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga.

För att övergreppen eller försummelserna ska kunna ge rätt till ersättning enligt lagen ska de vara av allvarlig art och ha skett i samband med vården när personen varit omhändertagen för samhällsvård, det vill säga placerad av sociala myndigheter, någon gång under tidsperioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980.

Ersättningen lämnas med ett schablonbelopp om 250 000 kronor.

En särskild nämnd ska handlägga och besluta i ersättningsfrågorna efter det att ansökan lämnats till nämnden. Nämndens beslut får inte överklagas.

Propositionen innehåller även förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), så att sekretessbestämmelser införs för uppgifter om personliga förhållanden i verksamhet enligt den nya lagen, och en ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Propositionen bygger på en ramöverenskommelse från september 2011 mellan företrädare för regeringspartierna, Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna och Vänsterpartiet.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner .....	9
3	Ärendet och dess beredning .....	10
4	Regeringens allmänna överväganden .....	10
5	Regeringens förslag .....	12
5.1	Villkor för ersättning .....	12
5.2	Ersättningens storlek .....	27
5.3	Ersättningen är personlig .....	30
5.4	Ansökan om ersättning .....	30
5.5	Nämndmyndighetens arbetsformer m.m. ....	33
5.6	Handläggning av ärenden .....	36
5.7	Sekretessbrytande bestämmelse till förmån för nämnden .....	40
5.8	Muntlig förhandling .....	42
5.9	Sökandens inställelse till muntlig förhandling .....	43
5.10	Andras inställelse till muntlig förhandling .....	44
5.11	Användande av ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring .....	46
5.12	Ersättning för inställelse till muntlig förhandling .....	47
5.13	Nämndens beslut .....	49
5.14	Överklagande .....	50
5.15	Inkomstprövade förmåner och avgifter .....	51
5.16	Intyg om ersättning .....	53
5.17	Sekretess i nämnden .....	54
5.18	Ikraftträdande .....	61
6	Kostnadseffekter .....	61
7	Författningskommentar .....	62
7.1	Förslaget till lag om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall .....	62
7.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	66
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner .....	66
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Barnen som samhället svek (SOU 2011:9) .....	67

Bilaga 2	Författningsförslag i betänkandet Barnen som samhället svek (SOU 2011:9).....	81	Prop. 2011/12:160
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (SOU 2011:9).....	85	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	86	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande .....	90	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 juni 2012.....	98	
	Rättsdatablad.....	99	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2011/12:160

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
3. lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Ersättning**

1 § Den som någon gång under perioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980 har varit omhändertagen för samhällsvård har rätt till ersättning av staten enligt denna lag om det kan antas att han eller hon har utsatts för sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art i samband med vården och omhändertagandet har skett med stöd av

1. lagen (1902:67 s. 1) angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn,

2. lagen (1918:422) om fattigvården, om omhändertagandet skett senast den 31 december 1925,

3. lagen (1924:361) om samhällets barnavård och ungdomsskydd, eller

4. lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom.

Om övergreppen eller försummelserna har varit av allvarlig art ska bedömas med hänsyn till förhållandena vid tidpunkten för händelserna.

2 § Ersättningen uppgår för var och en till tvåhundrafemtiotusen (250 000) kronor.

3 § Rätten till ersättning är personlig och får inte överlåtas.

Rätten till ersättning upphör om sökanden avlider innan beslut om ersättning har meddelats. Om sökanden avlider efter att ett beslut om ersättning har meddelats, tillfaller ersättningen dödsboet.

#### **Ansökan och prövning**

4 § En ansökan om ersättning ska göras av den som avses i 1 §. Ansökan ska vara skriftlig och ges in till en särskild nämnd som prövar frågor om ersättning.

5 § En ansökan om ersättning får inte prövas om den kommer in till nämnden efter den 31 december 2014. Sådana ansökningar ska avvisas.

6 § Beslut om ersättning enligt 1 § fattas av en avdelning inom nämnden. Ordföranden för en avdelning ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Regeringen meddelar föreskrifter om nämndens och avdelningarnas sammansättning och arbetsformer samt utser ledamöterna i dem.

**7 §** Nämnden ska se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov ska nämnden anvisa hur utredningen bör kompletteras.

Nämnden får med sökandens samtycke begära upplysningar om sökanden från andra myndigheter om det behövs för utredningen av ärendet. Utredning som inte behövs får avvisas av nämnden.

### **Myndigheters uppgiftsskyldighet**

**8 §** Sekretess till skydd för enskild hindrar inte att myndigheter på begäran lämnar nämnden uppgifter som är av betydelse för bedömningen av rätten till ersättning enligt denna lag.

### **Muntlig förhandling**

**9 §** Nämnden ska hålla muntlig förhandling om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt.

En muntlig förhandling ska vara offentlig.

Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att lämnas någon uppgift för vilken det hos nämnden gäller sekretess som avses i 26 kap. 14 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får ordföranden vid förhandlingen besluta att den ska hållas inom stängda dörrar.

**10 §** Till en muntlig förhandling ska sökanden kallas. Sökanden får föreläggas att inställa sig personligen vid påföljd att ärendet kan komma att handläggas och avgöras även om han eller hon uteblir.

**11 §** Nämnden får besluta om förhör med vittnen och sakkunniga. Ett sådant förhör äger rum vid muntlig förhandling. Förhöret får hållas under ed. I fråga om förhör med vittnen gäller 36 kap. 1, 2, 4–6 och 9 §§, 10 § första och tredje styckena samt 11–18 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. I fråga om förhör med sakkunniga gäller 36 kap. 9 § andra stycket, 15 och 18 §§ och 40 kap. 9–10 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar.

**12 §** Sökanden, vittnen och sakkunniga får delta i en muntlig förhandling genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring under samma förutsättningar som gäller enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken.

**13 §** En sökande som har inställt sig till en muntlig förhandling får beviljas ersättning av allmänna medel för kostnader för resa och uppehälle, om nämnden finner det skäligt att ersättning betalas ut. Vittnen och sakkunniga har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnader för sin inställelse.

Om ett vittne eller en sakkunnig har kallats på begäran av sökanden och det visar sig att sökanden saknade godtagbart skäl för sin begäran, får nämnden besluta att sökanden ska ersätta staten i fråga om vittnets eller den sakkunniges kostnader för sin inställelse.

Nämnden får bevilja förskott på ersättning för resa och uppehälle.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om ersättning och förskott.

**14 §** Nämndens beslut ska grundas på det som handlingarna innehåller och det som i övrigt förekommit i ärendet.

De skäl som ligger till grund för beslutet ska framgå av det.

**15 §** Ett beslut enligt denna lag får inte överklagas.

**Inkomstprövade förmåner och avgifter**

**16 §** För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om tvåhundrafemtiotusen (250 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

1. 97 kap. 6–10 §§ och 102 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken,
2. 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395), eller
5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

**Intyg**

**17 §** Om ersättning har beviljats ska ett intyg om detta utfärdas av den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet som utfärdar intyget ska, på begäran av en kommun eller en myndighet som fattar beslut om förmåner eller avgifter enligt 16 §, lämna information om att en viss person har beviljats ersättning enligt denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels att 26 kap. 15 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 26 kap. 14 a §, samt närmast före 26 kap. 14 a § en ny rubrik av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **26 kap.**

### ***Ersättning på grund av övergrepp eller försummelser***

#### ***14 a §***

*Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (2012:000) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det samma gäller för uppgift om personliga förhållanden för personal i sådan samhällsvård.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.*

#### **15 §<sup>1</sup>**

Den tystnadsplikt som följer av 5 och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3, 4, 6 och 10 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om slutna ungdomsvård.

Den tystnadsplikt som följer av 5, 13 och 14 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:1113.



## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner

Prop. 2011/12:160

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>1</sup>

I denna lag finns bestämmelser om hur förmögenhet ska beräknas vid prövning av rätt till

1. bilstöd, äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, och

2. studiehjälp i form av extra tillägg och nedsättning av årsbelopp vid återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1999:1395).

I lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall *och* lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner för neurosedynskadade finns ytterligare bestämmelser om beräkning av förmögenhet för den som har fått ersättning enligt dessa respektive lagar.

I lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall, lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner för neurosedynskadade *och lagen (2012:000) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall* finns ytterligare bestämmelser om beräkning av förmögenhet för den som har fått ersättning enligt dessa respektive lagar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:1306.

Den 21 juni 2006 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att granska allvarliga övergrepp och vanvård vid institutioner och familjehem inom den sociala barnvården. Utredningen, som tog namnet Vanvårdsutredningen, konstaterade i sitt delbetänkande Vanvård i social barnavård under 1900-talet (SOU 2009:99) att det förekommit allvarliga övergrepp och försummelser mot placerade barn och unga i den sociala barnvården.

Mot bakgrund av de uppgifter som framkommit i Vanvårdsutredningens delbetänkande gav regeringen den 18 februari 2010 en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur en upprättelseprocess för enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barn- och ungdomsvården under perioden 1920–1980 kunde utformas. Utredningen, som tog sig namnet Upprättelseutredningen, överlämnade i februari 2011 sitt betänkande Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården (SOU 2011:9) till regeringen. Utredningen föreslog i betänkandet en upprättelseprocess bestående av ett erkännande av det lidande de drabbade utsatts för och en ursäkt på alla ansvarigas vägnar, ekonomisk ersättning samt åtgärder för att förhindra att vanvården upprepas. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och utredningens författningsförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2011/1550/FST).

I propositionen behandlas den del av upprättelseprocessen som avser ekonomisk ersättning. Propositionen bygger på en ramöverenskommelse från september 2011 mellan företrädare för regeringspartierna, Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna och Vänsterpartiet.

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 10 maj 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har i allt väsentligt godtagit lagförslagen, men har föreslagit vissa språkliga och redaktionella ändringar och att ytterligare en lag ska ändras. Regeringens lagförslag har utformats i enlighet med vad Lagrådet har förordat. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas i avsnitt 4, 5.1 och 5.15 samt i författningskommentaren till lagförslagen.

## 4 Regeringens allmänna överväganden

Vanvårdsutredningens två betänkanden (SOU 2009:99 och SOU 2011:61) visar att det förekommit såväl övergrepp som försummelser i den sociala barnvården under 1900-talet. Både barn som varit placerade i fosterhem och på institution har drabbats. Av betänkandena, som i stor utsträckning bygger på intervjuer med drabbade, framgår att en stor andel av de

intervjuade har berättat att de blivit utsatta för fysiskt våld eller sexuella övergrepp. Regeringen vill inledningsvis framhålla att de berättelser som framkommit genom intervjuerna inte ger en representativ bild av barns och ungas erfarenheter av den sociala barnvården i Sverige. Många människor har öppnat sina hem och gjort stora insatser för att ge barn och unga en trygg barndom och goda uppväxtförhållanden.

Det är emellertid många barn och unga som farit illa medan de varit omhändertagna för samhällsvård. Den omständigheten att övergreppen och försummelserna har skett mot barn och unga då de varit omhändertagna av sociala myndigheter, då samhället tagit över ansvaret för barnet och därmed åtagit sig att göra sitt yttersta för att skydda barnet och skapa så goda uppväxtvillkor som möjligt, gör det särskilt angeläget med upprättelse för de drabbade.

Tillsättandet av Vanvårdsutredningen ska ses som det första steget i upprättelseprocessen för dem som drabbats. Genom att granska och kartlägga förekomsten av vanvård i den sociala barnvården har utredningen lyft fram en del av den svenska historien som det tidigare har talats mycket litet om. Regeringen har efter det att Vanvårdsutredningen avslutat sitt arbete fortsatt upprättelseprocessen med en ceremoni i Stockholms stadshus där runt 1 300 personer närvarade. Vid ceremonin framförde riksdagens talman en offentlig ursäkt å hela samhällets vägnar till de drabbade. Insatser pågår också för att stärka den sociala barn- och ungdomsvården för att förhindra framtida övergrepp och försummelser.

Bland dem som utsatts för övergrepp eller försummelser finns särskilt hänsynslösa och upprörande fall, dvs. sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art. För dessa personer har företrädare för regeringspartierna, Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna och Vänsterpartiet träffat en överenskommelse om att införa en särskild möjlighet till ersättning. Den möjlighet till ersättning som nu föreslås är extraordinär och innebär betydande avsteg från de ersättningsrättsliga principer som normalt gäller i fråga om det allmännas ansvar. *Lagrådet* har mot bakgrund av att det finns en bred politisk enighet bakom förslaget inte ansett sig ha skäl att avstyrka att förslaget läggs till grund för lagstiftning. Enligt *Lagrådet* är det emellertid viktigt att det inte utvecklas till en mer allmän vana att göra "undantag från den normala rättsordningen" när olika grupper ställer krav på ersättning. Möjligheten till ersättning enligt den nya lagen bör enligt regeringens mening inte medföra ett system som kan tillämpas jämsides med gällande civil- och straffrättsliga regler. För att undvika detta bör lagen ge en tillfällig och i tiden klart avgränsad möjlighet till ersättning. En ersättning kan, oavsett storlek, aldrig ersätta den enskilde för det lidande som denne fått utstå eller den barndomstid han eller hon har berövats. Ersättningen fyller framförallt en symbolisk funktion.

Upprättelseprocessens övriga delar har genomförts i syfte att ge alla drabbade upprättelse oavsett om övergreppen eller försummelserna varit av allvarlig art eller inte och har inte inneburit någon prövning av den enskildes berättelse. Den här föreslagna möjligheten till ersättning skiljer sig därför från övriga delar av upprättelseprocessen. Det ligger i sakens natur att inte alla sökande kommer att beviljas ersättning och att detta kan leda till stor besvikelse hos dem som får avslag. För att enskilda ska kunna bedöma om de uppfyller kriterierna för ersättning är det därför

viktigt med tydlig information om villkoren för ersättning och information om vad ansökningsprocessen innebär för den enskilde.

Regeringen vill betona att prövningen endast avser om de i lagen angivna kriterierna för ersättning är uppfyllda. Prövningen innefattar således inte på något sätt en utredning eller prövning av om någon enskild gjort sig skyldig till brott eller någon annan klandervärd handling.

De övergrepp eller försummelser som personer varit utsatta för medan de befunnit sig i samhällsvård kan ha medfört svårigheter även senare i livet. Den nämndmyndighet som föreslås upprättas för handläggning av ansökningar om ersättning bör därför präglas av en hög servicenivå och villighet att vara sökandena behjälplig inom ramen för myndighetens uppgifter och mandat.

Enligt *Lagrådets* mening är det inte möjligt att göra någon säker bedömning av om den reglering av den särskilda nämndmyndigheten som föreslås kommer att kunna uppfylla kraven enligt Europakonventionen på att vara en domstol. Som *Lagrådet* framhåller har regeringen tillkallat en särskild utredare med uppgift att föreslå hur nämndmyndigheten bör organiseras och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar (S 2012:03). Det är självklart att utredaren ska beakta de krav som följer av Europakonventionen för att nämndmyndigheten ska uppfylla kraven för att anses vara en domstol i konventionens mening.

## 5 Regeringens förslag

### 5.1 Villkor för ersättning

**Regeringens förslag:** Den som någon gång under perioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980 har varit omhändertagen för samhällsvård har rätt till ersättning av staten om det kan antas att han eller hon har utsatts för sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art i samband med vården och om omhändertagandet skett med stöd av

1. lagen (1902:67 s. 1) angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn,
2. lagen (1918:422) om fattigvården, om omhändertagandet skett senast den 31 december 1925,
3. lagen (1924:361) om samhällets barnavård och ungdomsskydd, eller
4. lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom.

Om övergreppen eller försummelserna har varit av allvarlig art ska bedömas med hänsyn till förhållandena vid tidpunkten för händelserna.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens, men utredaren föreslår att det vid bedömningen av om övergreppen eller försummelserna varit av allvarlig art ska läggas särskild vikt vid om övergreppen eller försummelserna har medfört en påtaglig risk för att barnets eller den unges hälsa eller utveckling allvarligt skadas. Utredaren har inte föreslagit någon särskild reglering vad avser den omständigheten

att personer som räknades som barn och unga inte kunde omhändertas med stöd av 1918 års lag om fattigvården efter 1925.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser påtalar problem eller ställer sig kritiska till den föreslagna tidsperioden. Framför allt rör kritiken den bortre tidsgränsen för ersättning och *Barnombudsmannen* och *BRIS* menar att personer som utsatts efter 1980 fram till i dag ska ha rätt till ersättning medan *Samhällets styvbarn* menar att ersättningen borde omfatta alla vars vanvård är preskriberad. *Socialstyrelsen* anser det olyckligt att tidsperioden inte motiveras. *Sveriges advokatsamfund* påtalar att det kan bli problem i gränsdragning för händelser som inträffat före eller efter årsskiftet 1980.

Av de remissinstanser som yttrat sig om övriga villkor för ersättning tillstyrker en majoritet förslaget. Flera pekar emellertid på svårigheter med att tillämpa bestämmelsen. *Göta hovrätt* konstaterar att de angivna kriterierna är mycket allmänt hållna och oundvikligen kommer ge upphov till stora tillämpningsproblem. Hovrätten menar dock att de angivna kriterierna för ersättning får accepteras då det synes svårt att formulera mer precisa kriterier. *Uppsala tingsrätt* understryker vikten av att det preciseras vilken vanvård som är ersättningsberättigande då utredningen föreslår avsteg från skadeståndsrättsliga principer. Tingsrätten menar att utredningen inte uppnått tillräcklig klarhet i vad som avses med övergrepp och försummelse av allvarlig art. *Stockholms universitet* påtalar att det finns risk för otydlighet i begreppsbyggnaden och förordar ett en tydligare begreppsapparat.

Avseende beviskraven tillstyrker flertalet av de remissinstanser som lämnat synpunkter utredningens förslag. *Barnombudsmannen* och *BRIS* understryker att det är av yttersta vikt att beviskraven är låga och att generösa bedömningar görs. *Eskilstuna kommun* och *Norrköpings kommun* framhåller svårigheten i att bevisa att vanvård ägt rum efter att så lång tid förflutit vilket talar för låga beviskrav. *Justitiekanslern* anser att det framstår som motiverat att lätta på beviskravet med hänsyn till svårigheterna för sökanden att prestera full bevisning. Då den sökande saknar motpart ställer sig *Justitiekanslern* frågan om beviskravet möjligen bör sättas något högre. Givet att den sökande kan prestera viss skriftlig information eller annan stödbevisning samt framstår som trovärdig exempelvis genom att spontant kunna svara på frågor vid muntlig förhandling anser *Justitiekanslern* att det föreslagna beviskravet kan godtas. *Göta hovrätt* framhåller att beviskravet är lågt ställt och avviker påtagligt från det krav som vanligen ställs vid tvistemål vid domstol. Hovrätten framhåller, liksom *Justitiekanslern*, att det inte finns någon motpart som kritiskt kan granska den sökandes uppgifter. Enligt hovrättens mening talar därför goda skäl för att kravet på bevisning i vart fall bör motsvara den s.k. överviktsprincip som ofta tillämpas i vanliga skadeståndsproceser. Även *Lunds universitet* och *Sveriges advokatsamfund* uttrycker tveksamhet inför beviskravet.

*En avgränsad tidsperiod*

De övergrepp eller försummelser som kan ge rätt till ersättning är i många fall sådana att de utgjort brott och som huvudregel bör den som begått ett brott ersätta offret för skador och kränkningar. Om möjligheten till ersättning enligt förslaget inte avgränsas till att avse en viss tidsperiod skulle flera olika ersättningsslag och system vara tillämpliga samtidigt, med helt olika bestämmelser vad gäller grund för ersättning, beviskrav och sannolika ersättningsbelopp. För att det inte ska skapas ett system som är tillämpligt jämsides med gällande civil- och straffrättsliga regler om skadestånd och ansvar för brott är det nödvändigt att till grund för bedömningen av rätten till ersättning enligt den nya lagen endast lägga sådana övergrepp eller försummelser som – i de fall gärningarna skulle utgöra brott – redan är preskriberade, eller att brott som ännu inte preskriberats i vart fall kan begränsas till att redan i teorin endast vara ett ytterst fåtal. Mot denna bakgrund anser regeringen att endast övergrepp eller försummelser som begåtts under en tidsbestämd period ska kunna berättiga till ersättning. Tidsgränsen bör sättas så att, så långt som möjligt, inga icke preskriberade brott omfattas av möjligheten till ersättning.

*Preskription av brott*

Det flesta brott preskriberas efter det att en viss tid har förflutit från det att de begicks. Vad gäller vissa av de allvarligaste brotten, såsom mord och dråp liksom försök till dessa brott, avskaffades dock preskription genom lagändringar som trädde i kraft i juli 2010. Det finns inom straffrätten två former av preskription som är av intresse i detta fall. Det är dels s.k. åtalspreskription och dels s.k. absolut preskription. Åtalspreskription innebär att påföljd inte får dömas ut om den misstänkte inte har häktats eller fått del av åtalet inom viss tid från det att brottet begicks. Om preskriptionsavbrott har skett, genom att den misstänkte har häktats eller fått del av åtalet, finns kompletterande regler om absolut preskription. Absolut preskription innebär att sedan en viss tid förflutit från brottet får det aldrig dömas till påföljd för brottet även om preskriptionsavbrott skett. Preskriptionstiden bestäms i princip efter det högsta straffmaximum som gäller för brottet. Den längsta tiden är 25 år (åtalspreskription) respektive 30 år (absolut preskription). Preskriptionstiden räknas enligt huvudregeln från den dag då brottet begicks.

När det gäller bl.a. vissa sexualbrott mot barn finns det dock särskilda regler som innebär att preskriptionstiden i stället räknas från den dag som målsäganden fyller eller skulle ha fyllt 18 år. Dessa regler infördes 1995 – då räknades tiden från den dag då målsäganden fyllde eller skulle ha fyllt 15 år – och ändrades 2005 till dagens 18 år. Detta gäller för brott som vid bestämmelsens ikraftträdande ännu inte preskriberats.

*Tidsperioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980*

Enligt förslaget måste övergreppen eller försummelserna ha inträffat under perioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980

för att kunna ge rätt till ersättning enligt den nya lagen. I princip alla brott begångna före den 31 december 1980 är preskriberade. Det kan dock inte helt uteslutas att det kan finnas något enstaka fall där preskriptionen inte har inträtt, t.ex. med hänsyn till de särskilda reglerna för sexualbrott mot barn. De undantag som eventuellt skulle kunna finnas torde endast vid ytterst få fall, om ens i något, komma inför nämndens prövning om ersättning.

Som några remissinstanser påpekar finns det övergrepp och försummelser begångna efter den 31 december 1980 som idag är preskriberade, och där den enskilde saknar möjlighet till ersättning för skada eller kränkning genom ordinarie civil- eller straffrättsliga processer. Den sociala barn- och ungdomsvården har utvecklats sedan 1980 och det är rimligt att anta att övergrepp och försummelser inte förekommer i samma utsträckning nu som under den föreslagna tidsperioden. Trots denna utveckling har det förekommit övergrepp eller försummelser som skulle kunna ha berättigat till ersättning om de inträffat tidigare. Att det går en skiljelinje mellan de som omfattas av den extraordinära möjligheten till ersättning och de som inte gör det är dock oundvikligt givet att möjligheten till ersättning ska vara avgränsad till en viss tidsperiod. Med anledning av de skäl som anförts ovan föreslår regeringen att lagen ska vara tillämplig för övergrepp eller försummelser som begåtts någon gång under perioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980.

#### *Allmän inledning avseende övriga villkor*

Flera remissinstanser efterfrågar förtydliganden av de begrepp som används i den föreslagna bestämmelsen även om de har förståelse för att det är svårt att formulera precisa kriterier. Att begreppen förtydligas är viktigt ur rättsäkerhetssynpunkt. Allmänheten, enskilda sökande och nämnden måste ges möjlighet att förstå lagstiftarens avsikt med bestämmelserna. Annars riskerar besluten att uppfattas som oförutsebara, godtyckliga eller ogrundade och det blir också omöjligt att granska nämndens beslut och om lagens intentioner följs.

#### *Omhändertagen för samhällsvård*

Utredningen har föreslagit att ett av kriterierna för att vara berättigad till ersättning ska vara att man som barn varit omhändertagen för samhällsvård. Med uttrycket avses heldygnsplacering i fosterhem eller på institution. Andra insatser inom den sociala barn- och ungdomsvården omfattas således inte av förslaget. De barn som varit omhändertagna för heldygnsvård har generellt sett befunnit sig i en mer sårbar och utsatt situation än de som exempelvis deltagit i en av socialtjänsten ordnad vårdinsats av annat slag. Regeringen delar därför utredningens bedömning i denna del.

Uppsala tingsrätt har anförts att det redan av lagtexten bör framgå att det är heldygnsvård i fosterhem eller på institution som avses. Inom socialtjänstlagstiftningen är dock omhändertagande ett inarbetat begrepp som avser just sådan heldygnsvård och något förtydligande kan inte anses behövt.

Möjligheten till ersättning omfattar enligt utredningens förslag barn som omhändertagits både med och utan vårdnadshavarnas och barnets eget samtycke. Samhällets ansvar framstår som störst då samhället med tvång omhändertagit barnet. Gränsen mellan frivilliga omhändertaganden och omhändertaganden som gjorts med tvång har dock varit flytande under tidsperioden. Det kan till exempelvis vara fråga om ensamstående föräldrar som saknat reella möjligheter att själva ta hand om sitt barn. Vad gäller de omhändertaganden som uppenbarligen skett på frivillig väg är det dock inte lika självklart att dessa ska omfattas. Genom att sociala myndigheter valt ut det fosterhem eller den institution som barnet skulle placeras på måste de dock anses ha tagit på sig ett stort ansvar för barnets välbefinnande och beskydd, även om föräldraansvaret i dessa fall inte inskränktes på samma sätt som vid ett omhändertagande utan samtycke. Regeringen delar därför utredningens bedömning att möjligheten till ersättning ska omfatta inte endast omhändertaganden utan samtycke, dvs. med tvång, utan även fall där omhändertagandet skett med samtycke, dvs. på frivillig väg.

Den omständigheten att omhändertagandet ska ha skett genom de sociala myndigheternas försorg innebär att barn som placerats på privat väg inte omfattas av möjligheten till ersättning. Det medför också att barn som omhändertagits och blivit utsatta för övergrepp eller försummelser av fosterföräldrarna kan vara berättigade till ersättning för handlingar som inträffat under den tiden, men om de senare adopterats av fosterföräldrarna kan inte övergrepp eller försummelser som inträffat efter adoptionen berättiga till ersättning. Att de barn som inte omhändertagits för samhällsvård utan placerats på privat väg – exempelvis genom att vårdnadshavarna överlämnat barnet till släktingar eller bekanta för att vårdas av dem i stället – inte föreslås omfattas av möjligheten till ekonomisk ersättning grundar sig inte på att de sociala myndigheterna saknat ansvar för dessa barns förhållanden. Ansvar för myndigheten tagit på sig vid ett omhändertagande, där myndigheten fattat beslut om omhändertagande och valt ut det fosterhem eller den institution där barnet ska placeras är dock väsentligt större. När vårdnadshavarna själva lämnat sitt barn i någon annans vård har inte samhället kringskurit föräldraansvaret eller tagit på sig ett så långtgående ansvar för att skydda barnet och förbättra dess förhållanden som vid ett omhändertagande. Privatplaceringar bör därför inte kunna berättiga till den nu föreslagna ersättningen.

Omhändertaganden som uppfyller kriterierna för ersättning har under tidsperioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980 kunnat ske med stöd av lagen (1902:67) angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn, lagen (1918:422) om fattigvården, lagen (1924:361) om samhällets barnavård och ungdomsskydd eller lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom. Det bör i den nya lagen anges att det endast är omhändertaganden enligt någon av dessa lagar som kan ligga till grund för ersättning. I fråga om 1918 års lag om fattigvården var det inte möjligt att omhändertagna personer som då betraktades som barn och unga efter 1925. För vuxna var lagen däremot tillämplig även längre fram i tiden, vilket *Lagrådet* uppmärksammat. Omhändertaganden som skett med stöd av den lagen ska därför kunna ligga till grund för ersättning endast om de skett senast den 31 december 1925.



Ett beviskrav anger den nivå bevisningen ska uppnå för att till exempel en domstol ska utgå från att ett visst sakförhållande föreligger i ett mål eller ett ärende. Vilket beviskrav som ställs upp varierar beroende på vad målet eller ärendet rör. Vid bedömningar av framtida händelser eller risker och i andra situationer där det föreligger särskilda bevissvårigheter är det ofta motiverat med ett lägre beviskrav.

Utredningen har föreslagit att två olika beviskrav ska gälla vid bedömningen av en sökandes rätt till ersättning. Enligt förslaget ska den sökande kunna visa att han eller hon varit omhändertagen för samhällsvård enligt vissa lagar och kunna presentera sådan bevisning att det kan antas att sökanden i samband med vården varit utsatt för sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art.

Det kommer normalt att vara enkelt för den som söker ersättning enligt den nya lagen att visa att han eller hon omhändertagits på det sätt som lagen förutsätter, eftersom omhändertagandet skett genom ett beslut och har dokumenterats. Även om sådan skriftlig bevisning i undantagsfall inte kan återfinnas har en sökande möjlighet att visa att han eller hon varit omhändertagen genom att t.ex. åberopa ett vittne till stöd för att ett omhändertagande skett. Regeringen anser det därför rimligt att den sökande ska kunna visa att han eller hon varit omhändertagen.

För förekomsten av övergrepp eller försummelser kommer det däremot många gånger att vara svårare att finna skriftlig bevisning. Vanvårdsutredningen har vid en genomgång av 128 av intervjupersonernas arkivhandlingar funnit att det beträffande 41 av dem finns någon form av anteckning om missförhållanden under placeringen. I närmare 70 procent av fallen saknas alltså sådana anteckningar. Anledningarna till detta kan vara flera, däribland att det arkivmaterial utredningen fått tillgång till varit ofullständigt, men det är uppenbart att det i många fall kommer att vara svårt att i arkivmaterialet finna bevis för att det förekommit övergrepp eller försummelser i samband med vården och vilken omfattning och allvarlighetsgrad dessa i så fall haft. Brister i dokumentation eller arkivering utesluter inte att övergrepp eller försummelser förekommit. Upprättelseutredningen framhåller dock att det i materialet kan finnas visst indirekt stöd, exempelvis i form av anteckningar om att någon av fosterföräldrarna uppträtt berusad, att barnets biologiska föräldrar eller någon granne uttryckt oro för barnet eller att hälso- och sjukvården noterat förekomst av skador med oklart ursprung på barnet. Upprättelseutredningen menar att det även kan förekomma annan stödbevisning såsom att barn som varit placerade i samma fosterhem kan ge stöd åt en viss berättelse. Det kan också ha funnits andra barn eller vuxna – t.ex. i skolan eller bland grannar – som kan intyga att sökanden levde under de påstådda förhållandena. Det kan också vara så att sökanden allttjämt har skador som visar på att han eller hon blivit utsatt för t.ex. misshandel under sin uppväxt. I fråga om exempelvis sexuella övergrepp torde det dock vara mera ovanligt att det finns vittnen. När det gått lång tid sedan de påstådda övergreppen eller försummelserna minskar naturligtvis möjligheterna att finna muntlig bevisning.

Några remissinstanser, däribland Justitiekanslern, Göta hovrätt och Sveriges advokatsamfund, framhåller att det föreslagna beviskravet i

fråga om förekomsten av övergrepp eller försummelser är lågt. Mot bakgrund av de bevisvårigheter som råder är det dock motiverat med ett något lägre beviskrav för att inte endast ett fåtal drabbade ska kunna beviljas ersättning, något som skulle kunna leda till att möjligheten till ersättning inte får den effekt som symbolisk upprättelse som den syftar till att vara. För att ersättning ska komma ifråga måste självklart den sökande verka för att styrka sin berättelse och medverka i utredningen av ärendet. Vidare kan inte ersättning komma ifråga om inte all relevant och tillgänglig bevisning inhämtas eller om det finns skäl att betvivla sökandens trovärdighet. I sammanhanget bör nämnas att nämnden ska beakta alla uppgifter som tillförs ärendet, inte bara uppgifter som styrker den sökandes påståenden.

Nämndens ansvar för utredningen i ärendet och nämndens serviceskyldighet, bl.a. i fråga om att eftersöka arkivmaterial, behandlas i avsnitt 5.6.

### *Särskilt om beviskravet enligt den föreslagna lagen i förhållande till förtalsbrott*

Den omständigheten att en ansökan kan innehålla uppgifter om att enskilda begått klandervärda handlingar väcker frågan om den sökande kan göra sig skyldig till förtal. Enligt 5 kap. 1 § första stycket brottsbalken döms den, som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, för förtal till böter. Om brottet är grovt döms för grovt förtal till böter eller fängelse i högst två år. En beskyllning av detta slag är som huvudregel straffbar, oavsett om den är sann eller inte. Till ansvar ska dock, enligt paragrafens andra stycke, inte dömas om personen var skyldig att uttala sig eller det eljest med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken, och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den. Som Göta hovrätt påpekat i sitt remissvar kommer ett utpekande av någon annan som brottslig eller klandervärd sannolikt att anses vara försvarligt i den mening som avses i 5 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, om det sker inom ramen för ett ersättningsärende. Att på samma sätt peka ut någon i ett annat sammanhang, t.ex. i kontakter med massmedier, skulle emellertid i vissa fall kunna anses som oförsvarligt. Att ett uppgiftslämnande kan anses försvarligt är inte heller tillräckligt för att den som lämnar uppgiften ska undgå straffansvar enligt bestämmelsen. För att inte dömas för förtal måste den som lämnat uppgiften också kunna visa att uppgiften var sann eller att han eller hon hade skälig grund för den. Väcks åtal om förtal med anledning av vad en enskild sökande uppgivit inför nämnden kan sökanden alltså behöva visa att hans eller hennes uppgift var sann eller att han eller hon hade skälig grund för den för att inte dömas för förtal.

Att sökanden löper en sådan risk utgör dock inte anledning att sätta beviskravet i fråga om ersättningen högre än det som föreslagits. Sökanden avgör själv vad han eller hon önskar åberopa inför nämnden och får därvid väga in risken för att en utpekad gärningsman antingen själv väcker åtal för förtal eller anger brottet till åtal.

Den sekretess som föreslås gälla för nämnden kommer dock att medföra begränsningar i fråga om vilka som har möjlighet att ta del av uppgifter om enskilda personer, se avsnitt 5.17. Även bestämmelser med betydelse för skyddet för tredje mans integritet behandlas i det avsnittet. Också i avsnitt 5.7 redogörs för bestämmelser till skydd för tredje mans integritet.

### *I samband med vården*

För att en person ska kunna vara berättigad till ersättning krävs att han eller hon varit omhändertagen för samhällsvård, dvs. av sociala myndigheter placerad för heldygnsvård, enligt vissa lagar. Detta medför att eventuella brister i socialnämndens utredning, beslut om t.ex. placering eller tillsyn inte kan grunda rätt till ersättning. Rätten till ersättning bör grundas på de faktiska övergrepp eller försummelser som det enskilda barnet varit utsatt för under vården, inte faktorer som endast påverkat risken för att sådana övergrepp eller försummelser kunde begås.

Regeringen anser dock också att ”vården” i detta fall inte bör ges en alltför snäv innebörd. Ofta avser man med ordet vård den faktiska dagliga vården och omsorgen i ett hem. Som regel är institutionspersonal eller fosterföräldrar både ansvariga för och utför vården. Som regeringen utvecklar nedan bör bedömningen av rätt till ersättning grundas på bl.a. om hemmet får anses ha tagit det ansvar som normalt kan förväntas i fråga om att skydda barnet.

I de sällsynta fall då övergrepp eller försummelser – t.ex. sexuella övergrepp eller hot – mot barnet begåtts av företrädare för placerande eller myndigheter med tillsynsansvar bör de anses ha skett i samband med vården av barnet.

Uttrycket ”i samband med vården” avser klargöra att övergreppen eller försummelserna ska ha ett nära samband med samhällets omhändertagande av barnet och bero på brister direkt hänförliga till vården. Händelser utan koppling till socialnämnden eller det hem eller institution där barnet placerats ska alltså inte grunda rätt till ersättning. Detsamma gäller om övergrepp eller försummelser visserligen kan kopplas till socialnämnden, ett hem eller en institution men inte på ett sådant sätt att det kan sägas ha förekommit någon brist i vården. Som utredningen anfört bör särskild vikt läggas vid om normal omsorg från fosterhemmets eller institutionens sida hade kunna förhindra det inträffade. I sådant fall får det som utgångspunkt antas finnas ett tillräckligt samband med vården.

Det är normalt det hem där barnet placerats som haft ansvaret för barnet och för att barnets behov tillgodoses så att det inte utsätts för övergrepp eller försummelser. Oftast har det varit fosterföräldrar eller personal vid en institution som haft det faktiska ansvaret för barnets välbefinnande och den dagliga omsorgen om barnet. Förutom att de själva kan ha gjort sig skyldiga till övergrepp eller försummelser kan de ha tillåtit, eller i vart fall underlåtit att ingripa för att skydda barnet när de haft vetskap om, eller anledning att misstänka, att andra gjort sig skyldiga till övergrepp eller försummelser. Att t.ex. fortsätta anlita den som misstänks ha gjort sig skyldig till ett sexuellt övergrepp på ett barn som barnvakt eller lämna barnet ensamt med honom eller henne, kan i sig utgöra ett över-

grepp eller försummelse i samband med vården. Om t.ex. fosterföräldrarna tagit det ansvar som normalt kan förväntas men barnet ändå utsatts för övergrepp eller försummelser utan deras vetskap av t.ex. en släkting eller en anlitad hantverkare kan det däremot inte anses ha skett i samband med vården.

Även fostersyskon eller andra i familjen eller på institutionen kan ha gjort sig skyldiga till övergrepp eller försummelser. I vissa fall torde detta ha varit möjligt endast med fosterföräldrars eller institutionspersonals vetskap eller i vart fall efter att de brustit i sin tillsyn och sitt ansvar att beskydda barnet. Även andra, utomstående, kan ha gjort sig skyldiga till övergrepp eller försummelser mot omhändertagna barn, t.ex. i skolan eller under en kollektivitet. Ju yngre eller hjälplösare ett barn är desto större ansvar har hemmet för dess beskydd. Med stigande ålder och mognad blir dock barn mer självständiga och fostrarnas beskyddande roll förändras och försvåras till viss del. Att ta ifrån äldre barn rätten att utvecklas självständigt kan i svåra fall i sig utgöra ett övergrepp eller försummelse. Samtidigt som äldre barn måste ges möjlighet att vara självständiga kan de också försätta sig i farliga eller självdestruktiva situationer, bl.a. genom att använda alkohol eller droger eller genom att sälja sexuella tjänster. För att avgöra om barnet i sådana fall varit utsatt för övergrepp eller försummelser i samband med vården krävs att man utgår från vad ett hem normalt har kunnat förväntas känna till eller göra. Har hemmet tagit det ansvar och visat den omsorg som kan förväntas kan det inte sägas ha förekommit brister i samband med vården.

Det omgivande samhällets ibland nedvärderande attityder och bemötande av omhändertagna barn – där även kränkningar av olika slag förekommit – har på olika sätt påverkat dem negativt, men det kan inte anses hänföra sig till brister i vården och bör därför inte grunda rätt till ersättning. Om sådana kränkningar däremot uppmuntrats eller accepterats av det hem där barnet varit placerat kan själva uppmuntrandet eller godtagandet vara att betrakta som ett övergrepp eller försummelse från hemmets sida och kan som sådant beaktas i bedömningen av om rätt till ersättning föreligger.

Vissa undersökningar, ingrepp eller behandlingar (t.ex. gynekologiska undersökningar, aborter och steriliseringar) inom hälso- och sjukvården kan ha upplevts som kränkande men kan inte anses ha skett i samband med vården på det sätt som förutsätts för att de ska kunna ligga till grund för ersättning, bl.a. eftersom de beslutats och utförts av hälso- och sjukvårdspersonal som inte tagit del i samhällsvården av barnet. I den mån de utförts av medicinsk personal anställd vid en institution där barnet vårdats, inte har varit medicinskt motiverade och inte har utförts i barnets intresse kan det dock ändå röra sig om övergrepp eller försummelse i samband med vården eftersom den medicinska personalen varit en del av institutionen och samhällsvården av barnet.

Inte heller utgör det något övergrepp eller försummelse som avses i den nu föreslagna lagen om barnet åsatts en felaktig diagnos, även om denna i sig uppfattats som kränkande. Diagnosen är oberoende av förhållandena i hemmet och hänför sig i stället till hälso- och sjukvården och den bedömning som görs där. En missvisande berättelse från t.ex. fosterföräldrarna kan dock delvis ha lagts till grund för diagnosen och

vilseledandet av hälso- och sjukvårdens personal kan vara att anse som ett övergrepp eller försummelse gentemot barnet.

Som framgått ovan kan inte omhändertagandet eller valet av placering i sig anses som övergrepp eller försummelser i samband med vården av barnet. Därav följer att inte heller ofta förekommande omplaceringar är att betrakta som övergrepp eller försummelser enligt den här föreslagna lagen, oavsett om de är hänförliga till brister i socialtjänstens agerande eller förklaras av orsaker som ligger utom socialtjänstens kontroll.

### *Övergrepp eller försummelser av allvarlig art med hänsyn till förhållandena vid tidpunkten för händelserna*

#### Hänsyn till förhållandena

Den föreslagna möjligheten till ersättning avser övergrepp och försummelser av allvarlig art mot barn och unga som varit omhändertagna för samhällsvård. Barnet har genom att det varit omhändertaget många gånger saknat det stöd och nätverk av vuxna som barn vanligtvis har i sin uppväxtmiljö. Den omständigheten att det rört sig om barn som dessutom befunnit sig i en utsatt situation gör det särskilt viktigt med ett barnperspektiv i bedömningen av vad som utgjort övergrepp eller försummelser av allvarlig art. Den tid som utredningen har föreslagit ska kunna grunda rätt till ersättning är lång, drygt 60 år. Under den tiden har kunskapen om barn och deras utveckling kontinuerligt ökat. Även synen på barnet som ett självständigt subjekt och synen på barnets rättigheter har förändrats under tidsperioden. Samtidigt har samhället förändrats på många sätt, bl.a. i ekonomiskt och socialt hänseende.

Även i hem, där det aldrig varit aktuellt för samhället att ingripa för att omhänderta barnen, har det förekommit vad vi i dag betraktar som oacceptabel behandling av barn, men som då ansågs normalt eller i vart fall acceptabelt. Det man kanske först tänker på är hur synen på aga förändrats från att vara en accepterad uppfostringsmetod till att förbjudas, men det är inte det enda. Det har inte varit ovanligt att barn deltagit i tungt fysiskt arbete t.ex. på familjens gård, i hemmet eller för någon utomstående för att därigenom bidra till familjens försörjning. Skolplikten har medfört att alla barn haft rätt till obligatorisk skolgång, men långt ifrån alla har kunna påräkna hjälp med läsläsning ens om de haft behov av det och det är många som inte fått sina föräldrars stöd för vidare studier. Även tillgången till, och synen på barns behov av, hälso- och sjukvård har förändrats, liksom vad som är t.ex. acceptabel tandstatus och vilken vård som normalt sett givits. Även synen på hygien har förändrats, inte minst med anledning av att det under den ersättningsberättigande perioden blivit lättare att tvätta, bada och duscha. Numera är det mycket ovanligt med boenden utan rinnande varmt och kallt vatten. I början av den ersättningsberättigande perioden var det däremot inte ovanligt att vattnet måste värmas på en vedspis och kläder och annat handtvättades. Den allmänna levnadsstandarden har höjts och med den även boendeförhållandena. Dagens bostäder är ofta rymligare och håller högre standard, t.ex. beträffande uppvärmning, än vad som var fallet under en stor del av den tid det är fråga om. Även familjer på landsbygden kunde vara trångbodda och det var inte ovanligt att någon del av familjen, ofta barnen,

under den varma delen av året hade sina sovplatser på vinden eller i en inredd del av ett uthus. Det var inte heller ovanligt att familjen under den kallaste delen av året trängde ihop sig på en mindre del än den normala boytan och att man delade sovplats eftersom det var svårt att värma upp hela huset.

Utredningen är inte helt tydlig i sin redogörelse för vilka hänsyn som bör tas till de värderingar som rådde i samhället vid den aktuella tiden och att dåvarande lagstiftning speglade samhällsvärderingarna. Med hänsyn till lagtextens formulering och klargörandet i författningskommentaren att bedömningen enligt förslaget ska ske med beaktande av de förutsättningar som allmänt sett förelåg och de sociala och ekonomiska förhållanden som rådde i samhället vid den angivna tidpunkten, står det dock klart att utredningens avsikt är att bedömningen ska göras utifrån dåtida förhållanden, inte dagens värderingar. Regeringen instämmer i den bedömningen. Det omgivande samhällets värderingar är en del av de sociala förhållandena vid tidpunkten. Att bedömningarna görs med beaktande av de förutsättningar som allmänt sett förelåg och de sociala och ekonomiska förhållanden som då rådde i samhället är också det enda rimliga i förhållande till de barn som inte var omhändertagna för samhällsvård.

Lagar och förordningar ger normalt uttryck för de värderingar som råder i ett samhälle under den tid de är i kraft. Det är ändå inte möjligt att vid bedömningen av om övergrepp eller försummelser varit för handen helt utgå från vad som var förbjudet eller straffbelagt vid tiden. Till exempel har det som i dag är straffbelagt som barnpornografibrott inte tidigare varit brottsligt, men det kan knappast heller anses ha varit förenligt med rådande värderingar att t.ex. ta eller sälja pornografiska foton av sina fosterbarn. Ett annat exempel är att bestämmelser avseende rätten att aga barn inte alltid har varit lika beträffande barn som vistats i sitt eget hem eller i ett fosterhem respektive på en institution. Att en gärning i vissa fall varit straffbar, i andra fall inte beroende på var den begåtts, ska därför inte ligga till grund för bedömningen. Bedömningen ska i stället utgå från gärningen som sådan och hur allvarlig den varit samt från värderingarna från samhället i stort och hur barn normalt bemöttes och behandlades vid tiden.

Den omständigheten att ett barns kontakt med sin familj och sitt ursprung eller barnets möjlighet att tala sitt modersmål begränsats eller försvårats kan ha gjorts i enlighet med den tidens uppfattning om vad som i längden skulle vara det bästa för barnet. Under den tidsperiod som ersättningen avser har uppfattningen förändrats, vilket gör att bedömningen får göras utifrån vad som ansågs normalt vid tiden för händelserna. Exempelvis kan det under början av tidsperioden ha ansetts vara till barnets bästa att enbart prata svenska både i skola och i fosterhemmet eller institutionen medan det under senare delen av tidsperioden funnits en annan kunskap och syn på barnets behov av att kunna tala sitt modersmål och hålla kontakt med sitt ursprung. Formen för hur barnets kontakt med sin familj, sitt språk eller sitt kulturella ursprung begränsats kan dock ha varit sådan att det bör kunna beaktas.

Att hänsyn ska tas till de förhållanden som förelåg vid tidpunkten för händelserna innebär att de vid tiden rådande värderingarna och förutsättningarna i övrigt ska beaktas. Det har betydelse om de övergrepp eller

försummelser en sökande redogör för har hänfört sig till ett enstaka tillfälle, kanske begåtts under affekt, har pågått under en kortare tid eller är mer systematiska och kanske ingår i ett upprepat mönster. Det senare behandlas vidare nedan under rubriken Allvarlig art.

### Övergrepp eller försummelser

Övergrepp och försummelser kan vara av både fysiskt och psykiskt slag och bestå av flera olika slags gärningar och förhållanden. För att avgöra frågan om rätt till ersättning föreligger är det inte nödvändigt att skilja mellan vad som utgör övergrepp och vad som utgör försummelser. I lagrättsremissen görs heller inget försök att skilja dem åt. Orden används i stället tillsammans som ett uttryck som omfattar såväl kränkningar av barns integritet och rättigheter som en ovilja eller oförmåga att tillgodose deras behov, oavsett om behoven är fysiska eller känslomässiga. Som exempel kan nämnas utnyttjande som arbetskraft för arbete som varit onormalt tungt, farligt eller påfrestande. Även utnyttjanden av sexuell natur, misshandel, hot, antastanden och nedsättande tillmälen är exempel på kränkningar. När det gäller hot kan dessa ha riktats inte bara mot barns fysiska säkerhet (t.ex. hot om misshandel) utan även mot barnets känslomässiga trygghet, som t.ex. hot om att bli övergiven eller omplacerad. När det gäller särbehandlingsåtgärder kan dessa vara av olika slag, t.ex. materiellt, känslomässigt, vad gäller arbete och regler eller bestraffningar. Också brister i tillsyn eller omvårdnad, bl.a. i fråga om att tillgodose barnens behov i fråga om trygghet, hälso- och sjukvård, mat och dryck, kläder och hygien, skolgång, boendeförhållanden och tillsyn så att de inte utsätts för faror är exempel på övergrepp eller försummelser.

Det finns också en del omständigheter som inte kan anses utgöra övergrepp eller försummelser även om uppväxtförhållandena uppfattats som svåra eller avvikande. En sträng uppfostran utgör inte i sig något övergrepp eller försummelse, inte heller att familjen varit sparsam med känslouttryck och beröm – så länge det får anses falla inom vad som normalt betraktades som godtagbart vid tiden. Om hemmet däremot varit ointresserat eller oförmöget att tillgodose barnets behov av känslomässig närhet eller kanske utestängt det från familjegemenskapen kan detta räknas som övergrepp eller försummelser.

I samband med sträng uppfostran har ofta förekommit bestraffningar för överträdelse av regler. Att exempelvis få lägga sig utan kvällsmat eller duscha i kallt vatten för att man varit för livlig har inte varit ovanliga bestraffningar och får i många fall anses överensstämma med värderingarna i samhället vid tiden. Det är dock skillnad på vad som betraktades som en normal, om än fysisk tillrättavisning eller bestraffning, och de fall där sådana metoder t.ex. använts i övermått, godtyckligt, efter påhittade förevändningar, på ett sätt som varit särskilt ägnat att framkalla rädsla eller ångest hos barnet eller att reglerna varit inkonsekventa eller omöjliga att förstå.

Att barnet saknat sin biologiska familj, haft svårt att rota sig, att lita på vuxna eller att känna sig som en del av den nya familjen är inte heller omständigheter som i sig utgör övergrepp eller försummelser. Däremot kan naturligtvis orsakerna bakom sådana känslor vara hänförliga till övergrepp eller försummelser.

Att förhindra barnets obligatoriska skolgång eller förvägra ett barn tid eller möjlighet att göra sina läxor kan däremot falla under vad som ska anses vara övergrepp eller försummelser. Även bristfällig tillgång till skolundervisning vid institutioner kan vara att anse som övergrepp eller försummelser. Att hemmet inte uppmuntrat den obligatoriska skolgången eller hjälpt barnet att skaffa utbildning utöver den obligatoriska skolan kan däremot inte anses utgöra övergrepp eller försummelser, inte heller bristande hjälp med läsläsning.

Brutna löften kan anses utgöra övergrepp eller försummelser om de förekommit som en del i ett återkommande mönster.

Att det i fosterhemmet förekommit missbruksproblem eller psykiska problem medför inte automatiskt att det också förekommit brister som är att anse som övergrepp eller försummelser. Däremot kan övergrepp ha begåtts eller barnet försumrats till följd av missbruket eller sjukdomen.

Barn påverkas av förhållandena i det hem där det växer upp. Vi har numera kunskap om att miljöer där det förekommer t.ex. hot eller våld kan vara skadliga även om det inte riktar sig direkt mot barnet. Att som barn ha bevittnat hur andra utsatts för övergrepp eller försummelser kan utgöra övergrepp eller försummelse mot barnet självt – om situationen varit sådan att även barnet känt sig hotat eller den som varit direkt utsatt för övergreppet eller försummelsen stått barnet särskilt nära, som t.ex. ett syskon eller någon vuxen barnet sökt trygghet och närhet hos och barnet därför påverkats starkt.

### Allvarlig art

Alla former av övergrepp eller försummelser mot barn är ousäktliga. Det råder ingen tvekan om att övergrepp och försummelser har förekommit mot barn som har omhändertagits för samhällsvård. De övergrepp och försummelser som förekommit har dock varit av olika allvarlighetsgrad. Den nu föreslagna extraordinära ersättningen är, som utredningen framhållit, avsedd för dem som utsatts för de mest allvarliga formerna av övergrepp eller försummelser, dvs. sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art. För att ersättningen inte ska förlora sitt symbolvärde som en bekräftelse och som upprättelse krävs att den förbehålls de allvarligaste formerna av övergrepp och försummelser. Det är viktigt att detta symbolvärde inte urholkas. Detta kommer till uttryck genom att det i lagen föreslås att endast sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art ska kunna berättiga till ersättning.

Även enstaka övergrepp eller försummelser som inte tillhör de allra allvarligaste eller är så långvariga att de utgör allvarlig art kan ge upphov till lidande och problem senare i livet, men det finns också exempel på där mycket svåra förhållanden till synes inte hindrat barnet från ett normalt liv som vuxen. Det är omöjligt att i enskilda fall visa orsakssamband mellan vissa fall av övergrepp eller försummelser och de svårigheter den enskilde upplever senare i livet. Vid bedömningen av vad som ska anses utgöra allvarlig art måste utgångspunkten därför vara en objektiv bedömning av svårighetsgraden av övergreppen eller försummelserna.

Som Göta hovrätt anfört är det svårt att formulera precisa kriterier och nämnden måste få ett betydande utrymme för att avgöra vad som i de enskilda fallen ska anses utgöra ”allvarlig art”. Nämnden ska varken ut-



reda eller avgöra om brott begåtts. Den ska inte heller lägga samman vart och ett av de övergrepp eller de försummelser det kan vara fråga om i ett enskilt fall för att bedöma om dessa vid en skadeståndstalan skulle kunna medföra ett lika högt belopp i skadestånd som det föreslagna ersättningsbeloppet. Nämnden ska för varje enskild sökande göra en helhetsbedömning av de övergrepp eller försummelser som förekommit för att avgöra om de sammantagna varit av allvarlig art. Vid bedömningen går det dock inte heller att helt bortse från vilka förhållanden som i dag skulle kunna föranleda ett lika högt skadestånd som den föreslagna ersättningen.

Ersättning enligt den föreslagna lagen kan utges till dem som varit utsatta för sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art. Därmed avses både grova kränkningar och upprepade övergrepp eller försummelser ägnade att allvarligt skada barnets självkänsla där kränkningarna närmast kan ses som en pågående process och ingående i ett mönster som gör att barnet bryts ned. Av Vanvårdsutredningens redogörelser för de intervjuades berättelser framgår också att många som barn utsattes för en rad olika kränkningar, t.ex. genom att utnyttjas som arbetskraft och utsätts för materiella och känslomässiga brister, för kränkande tillmälen, hot, brutna löften och särbehandlingar och att bli fråntagna egendom.

Regeringen anser det så självklart att uttalat sadistiska eller tortyrliknande förhållanden, liksom allvarliga sexuella övergrepp och mycket grova fysiska övergrepp av annat slag, ska berättiga till ersättning att några ytterligare uttalanden till stöd för nämndens bedömningar inte behövs i denna del. Detta gäller även om det är fråga om ett enskilt övergrepp av detta slag.

Även andra fall ska dock kunna berättiga till ersättning. Nämnden ska därvid göra en sammanvägd bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. I vissa fall har barnens levnadsförhållanden varit sådana att de i hemmet utsatts för en mängd omständigheter som var för sig inte kan anses vara av allvarlig art och därmed inte berättiga till ersättning om man ser varje tillfälle eller omständighet för sig. Det kan exempelvis röra sig om viss misshandel utöver vad som betraktades som normal åga, särskilt om det utgjorde enstaka överilade händelser, ofredanden av olika slag och särbehandling. Sådana omständigheter kan dock sammantagna vara av allvarlig art och därför motivera ersättning, i vart fall om de upprepats och pågått under längre tid. Någon absolut gräns för vad som ska anses utgöra en längre tid kan inte slås fast utan måste avgöras från fall till fall och påverkas av både vilket slags övergrepp eller försummelser som förekommit samt omfattningen av och allvarlighetsgraden hos dem. Sådana missförhållanden som inte var för sig berättigar till ersättning och som pågått under endast en kortare tid kan dock inte anses vara av så allvarlig art att de grundar rätt till ersättning. Förhållandena har varit så individuella och mångskiftande att någon fullständig uppräkningslista av vilka missförhållanden det kan röra sig om inte kan göras. Generellt sett bör dock övergrepp eller försummelser som inte direkt riktar sig mot barnet, t.ex. att barnet bevittnat våld mot närstående, anses mindre allvarliga än sådana som riktats direkt mot barnet. Detta hindrar dock inte att även sådant som inte direkt riktat sig mot barnet vägs in i den samlade bedömningen av allvarlighetsgraden.

Att skada faktiskt har uppstått krävs som redan nämnts inte för att ersättning ska kunna utges. I bedömningen ska som särskilt försvarande anses om övergreppen eller försummelserna utförts av någon som har satts att tillgodose barnets behov inte bara materiellt utan även av trygghet och välbefinnande, särskilt om denne satts att ha en fostrande roll och barnet därför borde ha kunnat känna särskild tillit till honom eller henne. Ju allvarigare varje enskilt fall av övergrepp eller försummelse är, desto färre tillfällen och kortare tid bör krävas för att de sammantagna ska anses vara av allvarlig art.

### Övrigt

Utredningen har föreslagit att särskild vikt ska läggas vid om övergreppet eller försummelsen har medfört en påtaglig risk för att barnets eller den unges hälsa eller utveckling allvarligt skadas. Uttryckssättet förekommer i 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, (även om det då talas om skada, inte allvarlig skada) och reglerar när vård ska beslutas enligt LVU. Utredningen framhåller att någon skillnad jämfört med hur begreppet hälsa och utveckling används i den lagen inte är avsedd.

Nämnden ska inte utreda eller pröva om brott har begåtts. Regeringen anser inte heller att nämnden ska utreda eller pröva om förutsättningar för vård enligt LVU varit uppfyllda i det hem där barnet eller den unge vårdats. För detta talar i stora delar samma skäl som mot en utredning och prövning av om brott begåtts.

Att föreskriva att särskild vikt ska läggas vid om det funnits påtaglig risk för allvarlig skada kan dessutom tolkas som att en riskbedömning ska göras i enskilda fall. Detta skulle bl.a. innebära en svår sammanvägning för nämnden, inte enbart av de riskfaktorer som förelåg utan också av eventuella skyddsfaktorer såsom exempelvis att barnet haft en snäll granne, förstående lärare eller goda kamrater. Det skulle kunna medföra att det i vissa fall inte beviljas ersättning trots att övergreppen eller försummelserna varit sådana att de i andra fall ansetts berättiga till ersättning. En sådan ordning skulle riskera att upplevas som svårförståelig och orättvis av dem som söker ersättning.

Svårigheterna med att både visa att risk förelagat vid en sedan länge förfluten tidpunkt och att väga in sådana individuella förutsättningar i bedömningar av rätt till ersättning är uppenbara. Det skulle heller inte överensstämma med hur tidigare ersättningar behandlats. Vid ersättning till hiv-smittade och tvångssteriliserade personer togs t.ex. inte hänsyn till de drabbades ålder vid smittotillfället eller ingreppet. Inte heller togs i fråga om ersättning till neurosedynskadade personer hänsyn till hur stora skador som uppstått för de enskilda ersättningsberättigade. Regeringen anser att nämndens prövning så långt det är möjligt ska inriktas på objektiva omständigheter, dvs. vilka övergrepp eller försummelser det rör sig om. För detta talar inte bara svårigheterna med att visa och bedöma subjektiva omständigheter utan också att likvärdiga övergrepp eller försummelser bör behandlas på likartat sätt i fråga om ersättning och att nämndens bedömning genom att göras så enkel som möjligt medför att ärendena kan hanteras snabbare.

Med den av utredningen föreslagna lagtexten kan det inte heller utelutas att den praxis som redan utvecklats enligt LVU och den praxis som kommer att utvecklas av nämnden i fråga om riskbedömningar skulle kunna påverkas av varandra, vilket inte är önskvärt.

Det är därutöver uppenbart att de situationer enligt vad som tidigare sagts är att betrakta som övergrepp eller försummelser av allvarlig art typiskt sett är sådana att de medför en påtaglig risk för att barns eller ungas hälsa eller utveckling kan skadas allvarligt. Regeringen anser det därför onödigt att särskilt reglera att en riskbedömning ska göras.

## 5.2 Ersättningens storlek

**Regeringens förslag:** Ersättningen uppgår för var och en till 250 000 kronor.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslog att det från ersättningsbeloppet ska avräknas vad den ersättningsberättigade tidigare har erhållit i ersättning på grund av övergrepp eller försummelser.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser påtalar att det är ofrånkomligt att det föreslagna beloppet uppfattas som för lågt av vissa medan andra anser det tillräckligt. *Riksförbundet Samhällets styvbarn* och *Riksföreningen Stulen barndom* finner summan acceptabel medan bl.a. *Stulen barndom Stockholm* avstyrker. *Göta hovrätt* anför att det, vad gäller ersättnings storlek, är mest naturligt att jämföra med de ersättningsnivåer som domstolarna och Brottsoffermyndigheten tillämpar vid kränkning på grund av brott. Hovrätten konstaterar vidare att det föreslagna beloppet vid en jämförelse med vad som brukar utgå som kränkingsersättning är mycket högt. *Justitiekanslern* anser att ersättningen inte bör fjärma sig för mycket från de nivåer som enligt svensk rätt gäller för ersättning för ideella skador i allmänhet och konstaterar att nivåer över den föreslagna är ovanligt förekommande. *Brottsoffermyndigheten* anser inte att den föreslagna schabloniserade ersättningen ska kunna minskas på grund av kompensation som ett omhändertaget barn fått efter en individuell bedömning av skador på grund av brott.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Enhetligt belopp*

Utredningen har övervägt olika modeller för ersättningssystem och kommit fram till att ersättning ska utges som ett erkännande av att den enskilde utsatts för oförsvarligt lidande och inte som en skadeståndsrättslig kompensation för någon konkret skada. Detta medför att ersättningsbeloppet är enhetligt för alla som beviljas ersättning, oavsett arten eller varaktigheten av övergreppen eller försummelserna. Regeringen delar utredningens bedömning.

Ett system med ett enhetligt ersättningsbelopp kan uppfattas som orättvist av några eftersom hänsyn inte tas till vilka övergrepp eller försummelser det varit fråga om i det enskilda fallet, så länge de bedöms ha

varit av allvarlig art. Det kan emellertid också betecknas som rättvist just på grund av att alla får ett och samma belopp. Som utredningen har anfört är det inte möjligt att på ett objektivt sätt gradera olika människors upplevelser av vanvården eller att jämföra olika sorters vanvård. Insikten att det inte går att på ett rättvist sätt kompensera de vanvårdade för den skada de orsakats talar för att ersättningen bör utges med ett enhetligt belopp till alla drabbade. En strävan att trots detta ersätta det verkliga lidandet skulle dessutom innebära att orimligt stor vikt lades vid den enskildes förmåga att i dag presentera sina känslor och upplevelser av vanvården.

De erfarenheter som gjorts i Norge talar också för att ett enhetligt ersättningsbelopp är att föredra. Det finns nämligen en risk för att ett graderat ersättningsystem skapar en känsla hos den vanvårdade av att ha blivit orättvist behandlad vad gäller ersättningsnivån. Upplevelsen av att ha blivit orättvist behandlad kan uppkomma i förhållande till andra ersättningsberättigade, men också i förhållande till den egna ersättningen, när den enskilde anser att han eller hon borde ha fått ett högre ersättningsbelopp. I sådana fall uppfyller inte ersättningen sin roll som en symbolisk personlig upprättelse utan riskerar tvärtom att upplevas som ytterligare en kränkning.

Det kan noteras att ersättningen till dem som tvångssteriliserats betalades ut med ett enhetligt, schabloniserat, belopp. Även för denna grupp människor var det lidande enskilda personer genomgått på grund av steriliseringen av mycket olika art.

Utöver att man med en enhetlig ersättning undviker de problem som angetts ovan innebär en enhetlig ersättning också en enklare och troligtvis mer effektiv handläggning av ersättningsärendena.

### *Ersättningens storlek*

En utgångspunkt vid bedömningen av ersättningens storlek är att ersättningen bör vara tillräckligt hög för att fylla sitt syfte som symbolisk personlig upprättelse även för dem som utsatts för mycket grova övergrepp. Som flera remissinstanser framhåller kan olika bedömningar göras av vad som kan anses rimligt och rättvist och det kommer ofrånkomligen bli så att det finns de som uppfattar ersättningen som väl avvägd medan andra uppfattar den som för lågt satt.

I utredningens direktiv angavs att ett eventuellt förslag om ekonomisk kompensation skulle stå i överensstämmelse med svensk praxis inom området. Enligt Göta hovrätt är det då, vad gäller ersättningens storlek, mest naturligt att jämföra med de ersättningsnivåer som domstolarna och Brottsoffermyndigheten tillämpar vid kränkning på grund av brott. I jämförelse med det framstår enligt hovrätten ersättningsbeloppet som mycket högt. Även Justitiekanslern framhåller att ersättningen inte bör fjärma sig alltför mycket från de nivåer som enligt svensk rätt gäller för ersättning för ideella skador i allmänhet, t.ex. vid kränkning på grund av brott. Justitiekanslern konstaterar att 250 000 kronor motsvaras av en utomordentlig kränkning och att nivåer däröver är ovanligt förekommande i svensk skadeståndsrätt. Regeringen delar hovrättens och Justitiekanslerns bedömning att den föreslagna ersättningsnivån är mycket hög i jäm-

förelse med de ersättningar som utbetalas vid kränkning på grund av brott. Det går emellertid inte att uteslutande fastställa ersättningsbeloppet utifrån denna praxis. Det föreslagna beloppet ska ses som en symbolisk upprättelse för samhällets tillkortakommande och är en bekräftelse av de drabbades lidande, inte en ersättning för en viss skada. Den föreslagna ersättningen vilar därför inte på samma principer som skadestånd. Det i jämförelse höga ersättningsbeloppet ska också ses i ljuset av att det är enbart sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art som kommer ifråga för ekonomisk ersättning. Jämförelsevis kan nämnas att den ersättningen som utgavs till personer som tvångssteriliserats uppgick till 175 000 kronor.

Regeringen delar utredningens bedömning att det inte är relevant att jämföra den här föreslagna ersättningen med ersättning för felaktigt frihetsberövande. Inte heller ersättningsnivåerna i andra länder kan tillmätas någon större betydelse som jämförelsematerial eftersom de ersättningsystemen skiljer sig på väsentliga punkter från det här föreslagna.

Regeringen gör den sammantagna bedömningen att den av utredningen föreslagna ersättningen om 250 000 kronor är väl avvägd.

#### *Ingen avräkning av tidigare ersättningar*

De förhållanden som kan grunda en rätt till ersättning innefattar i stor utsträckning också brottsliga gärningar. Det kan därför inte uteslutas att några av dem som är berättigade till ersättning enligt den här föreslagna lagen redan erhållit skadestånd med anledning av någon av dessa gärningar. Sannolikt är de dock ganska få och ersättningsbeloppen förhållandevis låga. Enligt utredningens förslag ska ersättning som tidigare betalats ut i skadestånd avräknas från den ersättning som en enskild erhåller enligt den nya lagen. Utredningen menar dock att det enbart är ersättning för samma gärning som bör avräknas. Om den vanvårdade tidigare erhållit skadestånd för andra händelser som nu inte åberopas till grund för ersättningen bör avräkning således inte ske. Centrala brottsoffermyndigheten avstyrker att avräkning ska göras från tidigare ersättningar på grund av brott och menar bl.a. att det kan förta effekten av den symbolhandling som den nya ersättningen innebär. Regeringen delar denna uppfattning och anser därför inte att avräkning ska göras för tidigare erhållna skadestånd. Regeringen är också av uppfattningen att den föreslagna avräkningen av tidigare erhållit skadestånd blir onödigt komplicerad, exempelvis vad gäller att söka reda på utbetalda skadestånd samt bedöma om de är av sådant slag att de bör avräknas från ersättningen. I många fall torde det inte i praktiken vara möjligt för nämnden att beakta tidigare utgiven ersättning. Detta eftersom den enda möjligheten för nämnden att i vissa fall få kännedom om den är att den enskilde själv upplyser om att han eller hon fått sådan ersättning.

**Regeringens förslag:** Rätten till ersättning är personlig och får inte överlåtas. Rätten till ersättning upphör om sökanden avlider innan beslut om ersättning har meddelats. Om sökanden avlider efter att ett beslut om ersättning har meddelats, tillfaller ersättningen dödsboet.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Endast ett fåtal remissinstanser uttalar sig om förslaget. *Riksförbundet för Samhällets Styvbarn* anser att ersättningen inte ska förfalla om den ansökande hinner avlida innan beslut är meddelat. *Stulen Barndom Stockholm* är av liknande uppfattning.

**Skälen för regeringens förslag:** Ersättningen är avsedd att vara en personlig symbolisk upprättelse för den som blivit utsatt för sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art och bör därför endast lämnas till dem som ännu är i livet och själva kan begära ersättning. Till detta kommer att den enskildes egen berättelse i de flesta fall kommer att ha stor betydelse för nämndens bedömning av om rätt till ersättning föreligger. Underlaget, och därmed möjligheten att kunna fatta materiellt riktiga beslut, försämras självfallet om den utsatta personen inte längre finns i livet och kan berätta vad han eller hon utsatts för. Även detta talar mot att ersättning ska beviljas efter den sökandes död. Det måste också beaktas i detta sammanhang att möjligheten till ersättning är ett högst exceptionellt undantag från den normala rättsordningen. Regeringen är därför av uppfattningen att ett beslut att lämna ersättning endast ska kunna meddelas om den drabbade är i livet när beslutet meddelas.

Avlider personen efter att ersättningsbeslutet meddelats men innan den betalats ut ska ersättningen dock betalas ut till dödsboet. Att rätten till ersättning är personlig medför också att det inte är möjligt att överlåta rätten till ersättning. I sammanhanget kan framhållas att steriliserings-ersättningslagen innehåller likartade bestämmelser.

## 5.4 Ansökan om ersättning

**Regeringens förslag:** En ansökan om ersättning ska göras skriftligen av den som ansökan avser och prövas av en särskild nämnd.

En ansökan om ersättning ska ha kommit in till nämnden senast den 31 december 2014. Ansökningar som kommer in därefter ska avvisas.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans invänder mot utredningens bedömning att nämnden är att betrakta som domstol i Europakonventionens mening. *Göta hovrätt* anför att det kan ifrågasättas om sådana bedömningar och bevisvärderingar som här blir aktuella bör ske inom ramen för det slag av nämndförfarande som utredningen har föreslagit. Hovrätten invänder dock inte mot utredningens förslag mot bakgrund av att frågor om brottsskadeersättning – som uppvisar flera likheter med det slag av ersättning som det här är fråga om – sedan länge hanteras i ett

liknande förfarande. *Uppsala tingsrätt* anför att mot bakgrund av Europakonventionens krav på domstolar bör grundläggande föreskrifter om nämnden och dess verksamhet tas in i lag i stället för i förordning. *Statskontoret* anför i sitt remissvar att nämndens uppgift är förenlig med ledningsformen för en nämndmyndighet då nämndens uppgift utgör en avgränsad verksamhet och besluten fattas av ett kollektiv med särskild expertis och kunskap inom området. *Statskontoret* anser dock att den tydliga tidsbegränsningen av uppdraget talar för att det istället inrättas en delegation i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). *Riksförbundet för Samhällets Styvbarn* anser att två år är en för kort tid för ansökan då det finns de som har liten möjlighet eller intresse av att följa vad som händer i samhället. *Riksförbundet* menar att ansökningstiden borde vara minst fyra år.

### Skälen för regeringens förslag

#### *En ansökan ska göras skriftligen*

Ersättningen är en personlig och symbolisk upprättelse. Ansökan bör därför vara skriftlig och göras av den som ansöker om ersättningen för att det klart ska framgå ett det är hon eller han personligen som gör ansökan. Genom skriftlighetskravet tydliggörs att ansökan kan göras antingen på papper eller elektroniskt. I praktiken är det den myndighet som ska pröva ansökningarna som bestämmer hur en ansökan ska göras, t.ex. genom att tillhandahålla blanketter för ändamålet. Att den enskilde själv måste ta initiativ till ansökan följer av att staten vare sig bör eller har möjlighet att söka upp eventuella drabbade. I sammanhanget finns det anledning att framhålla att de uppgifter enskilda lämnat till Vanvårdsutredningen i samband med intervju förfarande är skyddade av sekretess och därför inte kan användas av staten för brevutskick.

#### *Beslut om ersättning*

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen gäller att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Regeringen bedömer att tillämpningen av den föreslagna lagen innefattar prövningar som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6.1. Prövningen av rätt till ersättning enligt lagen måste därför vara förenlig med konventionens krav i fråga om domstolsprövning. Vad gäller bedömningen av om ett organ uppfyller dessa krav framgår av Europadomstolens praxis att det saknar betydelse hur organet är klassificerat enligt nationell lag. Det avgörande är dess funktion. Organet måste ha en i lag grundad befogenhet att avgöra ärenden inom sitt kompetensområde, avgörandena måste vara bindande för parterna och förfarandet styras av bestämda regler. Den svenska Brottskadenumnden har exempelvis accepterats som ett sådant organ som uppfyller kraven (se målet Rolf Gustafson mot Sverige, Europadomstolens dom den 1 juli 1997, RJD 1997-IV s. 1149). Även för att avgöra ansökningar om ersättning för tvångssteriliseringar inrättades

en särskild nämnd. Ansökningar om ersättning för övergrepp eller försummelser under den tid man som barn varit omhändertagen för samhällsvård utgör en väl avgränsad ärendetyp som dessutom kommer att vara föremål för prövning endast under en begränsad tid och därför lämpar sig väl för att prövas av en särskild nämnd. Regeringen bedömer att det inte finns någon befintlig myndighet som är lämplig för denna begränsade uppgift. Regeringen föreslår därför att frågor om ersättning enligt den nya lagen ska prövas av en särskild nämndmyndighet. Nämnden ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet, och dess beslut i ersättningsfrågan ska ske oberoende av såväl riksdagen som regeringen och andra myndigheter (jfr 1 kap. 9 § och 12 kap. 2 § regeringsformen).

Statskontoret anser att den tydliga tidsbegränsningen av uppdraget talar för att det istället inrättas en delegation i enlighet med kommittéföredningen (1998:1474). Statskontoret menar att en delegation skulle göra det tydligare att uppgiften är tidsbegränsad. Regeringen instämmer i att det bör framgå att nämndmyndighetens uppdrag är klart avgränsat i tid men menar att det tydligt framgår av att ansökningstiden är begränsad i den föreslagna lagen och att ansökningar som inkommer därefter därför ska avvisas. Regeringen gör därför bedömningen att en nämndmyndighet lämpar sig väl för att handlägga och fatta beslut i ersättningsärenden.

### *Ansökningstiden*

Möjligheten till ersättning för sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art utgör en del av upprättelseprocessen för de drabbade. Utredningen anför att ett av de viktigaste syftena med en sådan process är att gemensamt uppnå ett avslut för de människor som drabbats. Det ligger därför i upprättelseprocessens natur att den inte kan pågå alltför länge. I stället bör den avslutas inom en relativt snar framtid. Av den anledningen föreslår utredningen att ansökningstiden bör vara begränsad. Det är naturligtvis viktigt att tiden inte sätts så kort att det finns risk för att någon inte hinner ansöka om ersättning. Utredningen föreslår därför att lagen ska gälla för ansökningar om ersättning som kommit nämnden till del inom två år från det att lagen träder i kraft. Regeringen anser att utredningens förslag vad gäller ansökningstiden är väl avvägt och noterar att det var samma ansökningstid som gällde avseende steriliseringsersättningen. Ansökningstiden reglerar den tid inom vilken en ansökan ska ges in för att behandlas av nämnden och påverkar inte den enskildes möjlighet att komplettera sin ansökan eller nämndens möjlighet att inhämta nödvändiga uppgifter för att pröva rätten till ersättning. I samband med att lagen träder i kraft bedömer regeringen att det bör företas informationsinsatser för att upplysa om möjligheten till ersättning.



**Regeringens förslag:** Beslut om ersättning enligt 1 § fattas av en avdelning inom nämnden. Ordföranden för en avdelning ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Regeringen meddelar föreskrifter om nämndens och avdelningarnas sammansättning och arbetsformer samt utser ledamöterna i den.

**Regeringens bedömning:** Ledamöterna i nämnden bör ha lämplig kompetens för att kunna fatta konsekventa och väl underbyggda beslut.

Nämnden bör bistås av en kanslifunktion som har bred kompetens inom områden av betydelse för nämndens beslutfattande.

Sökanden bör kunna erbjudas psykologiskt stöd. De närmare formerna för detta bör avgöras av nämndmyndigheten.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Utredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har inte redovisat någon bedömning i fråga om att nämnden vid beslutfattande i ersättningsärenden ska ha en sammansättning med övervikt av ledamöter med juridisk kompetens. Vad gäller frågan om insyn i verksamheten föreslår utredningen att detta ska ske genom en folkvald ledamot i den särskilda nämnden. Utredningen lämnar inget förslag angående psykologiskt stöd.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Stockholm* menar att sammansättningen av ledamöter i nämnden får anses välmotiverad men med tanke på att nämnden kommer att behandla svåra bevisfrågor bör det övervägas om inte ytterligare en jurist ska ingå som ordinarie ledamot i nämnden.

*Justitiekanslern* menar att ärendehanteringens kan komma att kräva mer resurser än vad utredningen har förutspått. En viktig inledande uppgift för den organisationskommitté som utredningen föreslår bör därför bli att försöka bringa klarhet i hur omfattande arbetet kan förväntas bli för den föreslagna organisationen i detta avseende.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *Nämndens sammansättning*

Utredningen har i sitt förslag om nämnden tagit stort intryck av den ordning som gällde vid ersättning till tvångssteriliserade. Utredningen föreslår att nämndens ordförande och ersättare bör vara eller ha varit ordinarie domare samt att det i nämnden bör ingå en representant för det allmänna genom en folkvald ledamot för att ge offentlig insyn i verksamheten och ledamöter med kompetens inom området för den sociala barn- och ungdomsvården samt med barnmedicinsk eller barnpsykiatrisk kompetens. Dessa bör också ha kunskap om och vana att bedöma utlåtanden i äldre journaler och liknande material samt bedömningar av ersättningskrav i sådana sammanhang.

Regeringen delar i stort utredningens bedömning avseende nämndens sammansättning vid beslutsfattande i ersättningsärenden. Regeringen instämmer emellertid i Göta hovrätts bedömning att utredningen inte i tillräcklig grad beaktat de väsentliga skillnaderna mellan å ena sidan rätten till ersättning för tvångssteriliserade och å andra sidan rätten till den nu aktuella ersättningen. Bestämmelserna om ersättning till tvångssteriliserade var utformade så att det var förhållandevis lätt att konstatera om ersättning skulle utgå; det fordrades därför mycket lite av bedömningar eller bevisvärdering utan räckte normalt med ett konstaterande av att tvångssterilisering hade skett. Kammarrätten i Stockholm menar att det med anledning av att nämnden kommer att behandla svåra bevisfrågor bör övervägas om ytterligare en jurist ska ingå som ordinarie ledamot i nämnden. Regeringen konstaterar att de bedömningar och den bevisvärdering som nämnden har att göra i många avseenden kommer att bli avsevärt svårare än de som steriliseringsersättningsnämnden hade att göra. För att säkerställa en rättssäker och likvärdig bedömning av ärendena bör därför nämnden ha en sammansättning med övervikt av lagfarna ledamöter vid beslutsfattande i ersättningsärenden.

Utredningen har också föreslagit att en folkvald ledamot ska ingå i nämnden för att ge offentlig insyn i verksamheten. Att ärendena kommer att medföra betydligt svårare juridiska bedömningar och större behov av att nämnden besitter särskild sakkunskap än Steriliseringsersättningsnämnden, och att arbetet som nämndledamot i detta fall kommer att kräva betydligt mer tid, medför dock att det bör övervägas om inte den insynen kan tillgodoses på annat sätt. Regeringen gör därför bedömningen att det i detta fall inte är lämpligt att en folkvald ledamot ingår i nämnden. Behovet av offentlig insyn i verksamheten kvarstår emellertid och regeringen har för avsikt att hålla riksdagen kontinuerligt informerad om nämndens arbete. Regeringen föreslår att skälen för nämndens beslut alltid ska anges, till skillnad från vad som gällde beträffande steriliseringsersättningen, vilket också ger goda möjligheter till insyn.

Regeringen bedömer att prövningen av ansökningar om ersättning kan bli ett omfattande arbete. Därför bör det vid nämnden inrättas en eller flera avdelningar för att fatta beslut om ersättning. Det är en uppgift för den särskilde utredare som regeringen har tillkallat med uppgift att förbereda och genomföra bildandet av en nämndmyndighet att närmare analysera hur många sådana avdelningar som behöver inrättas och hur de bör regleras.

En sådan nämnd som föreslås är en förvaltningsmyndighet under regeringen. Normalt ankommer det på regeringen att besluta om sådana myndigheters sammansättning. Med hänsyn bl.a. till nämndens domstolsliknande funktion bör det dock anges i lagen att ordföranden för en avdelning ska vara eller ha varit ordinarie domare. Regeringen meddelar föreskrifter om nämndens och avdelningarnas sammansättning och arbetsformer samt utser ledamöterna i dem. Den kompetens som utredningen i övrigt bedömer att nämndens ledamöter bör inneha är på det hela taget lämplig för att nämnden ska kunna fatta konsekventa och väl underbyggda beslut. Nämnden kommer dock svårligen kunna ges en sådan sammansättning att den inrymmer ledamöter med kompetens inom alla områden som kan vara relevanta för nämndens bedömningar. Det bör därför framhållas att nämndmyndigheten kommer att bistås av ett kansli

eller en vårdmyndighet. Där bör finnas bred kompetens, exempelvis om vilka levnadsförhållanden som var att betrakta som normalt förekommande och godtagbara vid en viss tid, om den sociala barn och ungdomsvården och inom området barnpsykiatri. Det finns också möjlighet för nämnden, i den utsträckning det behövs, att inhämta utlåtanden från sakkunniga utanför myndigheten.

Det ska vara möjligt att framträda muntligt inför nämnden och att framlägga muntlig bevisning. Det är därför viktigt att nämndens arbete förläggs till en ort med goda kommunikationer. Regeringens anser därför att nämnden bör vara lokaliserad till Stockholm. Det finns emellertid inget hinder mot att förhandlingar hålls på annan ort om nämnden finner att det i vissa fall är lämpligare, t.ex. på grund av att äldre personer eller personer med funktionsnedsättning har svårt att resa och det inte är lämpligare att använda ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring som alternativ. Om möjligheten att använda ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, se avsnitt 5.11. Ett annat skäl för nämnden att hålla förhandling på annan ort kan vara att flera sökande är bosatta där och att det medför en effektivitetsvinst eller minskade kostnader för nämnden att resa dit snarare än att de sökande reser till Stockholm.

#### *Den särskilda nämndmyndighetens organisation*

Det finns skäl att anta att handläggningen av ersättningsärenden kommer att bli en omfattande arbetsuppgift som ställer särskilda krav på den organisation som är satt att hantera dessa. Nämnden bör därför bistås av ett kansli eller en vårdmyndighet som handlägger ärendena. I organisationen bör finnas personal med erfarenhet av och kunskap om den sociala barnavården och om barns och ungas levnadsvillkor under tidsperioden. Det måste vidare finnas personal med förmåga att beställa in och tolka även mycket gamla journaler och annan dokumentation. Inom organisationen måste också finnas juridisk kompetens. Bemötandefrågor och ett opartiskt förhållningssätt är också av stor vikt.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppgift att förbereda och genomföra bildandet av en nämndmyndighet. En viktig uppgift för utredaren är, såsom Justitiekanslern framhåller, att bedöma hur omfattande arbetet kan förväntas bli. Arbetsformerna för myndigheten bör regleras i en förordning. Upprättelseutredningen föreslår att Kammarkollegiet ska ansvara för ekonomiadministrationen och utbetalningen av ersättning. Regeringen har inget att invända mot utredningens förslag men har gjort bedömningen att frågan om ekonomiadministration och utbetalning av ersättningarna är frågor som bör ingå i utredarens uppdrag.

#### *Ansvar för information och särskilt ansökningsformulär*

Som framgår ovan föreslår regeringen en ansökningstid på två år från och med det att lagen träder i kraft. En sådan ansökningstid ger alla berättigade en möjlighet att inkomma med ansökan. Regeringen anser att det finns behov av informationsåtgärder i samband med att lagen träder i kraft för att berörda ska få kännedom om möjligheten att söka ersättning. Informationen bör innehålla uppgifter om hur ansökningsförfarandet går

till. Vikt bör också läggas vid att på ett enkelt och pedagogiskt sätt förklara vilka kriterier som berättigar till ersättning för att undvika att väcka oriktiga förhoppningar hos dem som inte uppfyller dessa kriterier. Regeringen bedömer att informationsansvaret bör åvila staten och har givit den särskilda utredaren i uppdrag att överväga hur information ska utformas och förmedlas av nämndmyndigheten.

För att underlätta för sökanden och nämndens handläggning av ärendena om ersättning bör ett särskilt ansökningsformulär utformas.

### *Psykologiskt stöd*

I direktiven till Vanvårdsutredningen gjorde regeringen bedömningen att de personer som intervjuades skulle erbjudas psykologiskt stöd i samband med intervjuerna då dessa kunde väcka minnet av svåra upplevelser från barndomen. Vanvårdsutredningen erbjöd upp till åtta stödsamtal. Erfarenheterna från Vanvårdsutredningens arbete visar att en majoritet av dem som valt stödsamtal i anslutning till intervjuerna anser att dessa varit till nytta. Det finns skäl att anta att svåra minnen kommer göra sig påmindas även för dem som ansöker om ersättning. Regeringen anser därför att psykologiskt stöd bör erbjudas i motsvarande omfattning som det stöd som erbjöds de personer som intervjuades av Vanvårdsutredningen. I vissa fall ska nämnden även kunna erbjuda vittnen psykologiskt stöd, exempelvis om de själva varit utsatta för övergrepp eller försummelser i samhällsvård och vittnesmålet kan bedömas innebära stora påfrestningar. I vilka fall, och de närmare formerna för hur, psykologiskt stöd ska erbjudas bör avgöras av nämndmyndigheten.

## 5.6 Handläggning av ärenden

**Regeringens förslag:** Nämnden ska se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov ska nämnden anvisa hur utredningen bör kompletteras. Nämnden får med sökandens samtycke begära upplysningar om sökanden från andra myndigheter om det behövs för utredningen av ärendet. Utredning som inte behövs får avvisas av nämnden.

**Utredningens förslag:** Utredningen har inte lämnat några förslag i denna del men har anfört att utredningen bör ha en långtgående service- och utredningsskyldighet i syfte att hjälpa enskilda sökande.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser för fram att utredningens förslag lutar sig mot den ordning som tidigare gällde för ersättning till tvångssteriliserade och anför att det finns väsentliga skillnader som måste beaktas.

*Nämndens serviceskyldighet*

Förvaltningslagen (1986:223) kommer att gälla för den särskilda nämndens verksamhet, om inte avvikande bestämmelser meddelas i lag eller förordning. Enligt 4 § förvaltningslagen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt och om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

I fråga om steriliseringsersättningsnämnden uttalade regeringen i prop. 1998/99:71 att nämnden borde ha en långtgående service- och undersökningskyldighet. Anledningen till detta var att det bedömdes att många av de sökande skulle sakna möjlighet att efterforska och finna relevanta handlingar i olika myndighetsarkiv. I propositionen uttalade regeringen att dess bedömning var att nämnden skulle vara behjälplig med att begära in sådana handlingar från myndigheter och arkiv. För detta krävdes dock att den enskilde samtyckt till att nämnden hämtade in materialet, eftersom det fanns risk för att nämnden på grund av sekretessbestämmelser annars inte skulle ha rätt att få tillgång till det. Regeringen uttalade också att nämnden överhuvudtaget bör ha en långtgående service- och undersökningskyldighet i syfte att hjälpa enskilda sökande. Utredningen har föreslagit att detsamma ska gälla beträffande den nya nämnden, utan att ta hänsyn till att den enskilde ersättningssökande kan efterge sekretess endast beträffande uppgifter om honom eller henne själv. Till skillnad från vad som var fallet i fråga om steriliseringsersättning kan det inte uteslutas att det i relevanta handlingar i olika myndighetsarkiv kan förekomma uppgifter som är sekretessbelagda av hänsyn till andra enskilda än den sökande men som ändå är relevanta för nämndens prövning av ärendet. För att nämnden ska kunna ta del av handlingarna i deras helhet krävs därför bestämmelser som bryter sekretessen till förmån för nämnden (se avsnitt 5.7).

Regeringen delar utredningens bedömning om att nämnden bör ha en långtgående serviceskyldighet. Detta är av ännu större vikt i detta fall än det var beträffande steriliseringsersättningsnämnden eftersom relevanta uppgifter och bevisning kan finnas hos fler myndigheter än som var fallet i fråga om steriliseringsersättningen. Förutom de kommunala sociala myndigheternas dokumentation av ärenden kan de sökande ha berättat om sina upplevelser för Vanvårdsutredningen (S 2006:05). Även i hälso- och sjukvårdens journaler och i polis- och åklagarmyndigheternas handlingar kan i vissa fall finnas uppgifter av vikt för nämndens bedömning av enskildas rätt till ersättning. Det kan inte uteslutas att även andra myndigheter, till exempel länsstyrelserna och Socialstyrelsen, kan ha uppgifter av värde för nämndens bedömning.

Arkivering av barnavårdsakter har gjorts på olika sätt i olika kommuner. Det omhändertagna barnets handlingar kan vara arkiverade under en så kallad registerledares akt, ofta tillhörig en förälder eller ett syskon. Det förekommer också att handläggande socialsekreterare varit uppsatt som

registerledare. Många kommuner saknar register över de sociala akterna. Akten kan förvaras av den kommun som omhändertagit barnet, men den kan också ha förts över till den kommun där barnet placerats. Om barnet eller dess vårdnadshavare flyttat mellan olika kommuner flera gånger kan sökandet vara svårt. Det förekommer också att handlingar gallrats eller förkommit av annan anledning. Äldre handlingar kan ha överlämnats till statliga eller centrala kommunala arkiv och det kan därför vara nödvändigt att efterfråga uppgifter från flera arkiv. Kommunsammanslagningar och uppdelningar i kommundelar har ibland påverkat var handlingarna förvaras. Givetvis ska den kommun som omhändertagit ett barn veta om den själv har relevanta handlingar och i så fall var de förvaras eller kunna hänvisa till Riksarkivet om handlingarna överlämnats dit, men så tycks inte alltid vara fallet. För enskilda som vill ta del av handlingar som rör deras barndom har det i en del fall visat sig svårt eller rent av varit resultatöst. Vanvårdsutredningen har erbjudit de intervjuade hjälp med att beställa arkivhandlingar och vittnar i sin slutrapport (SOU 2011:61) om svårigheterna. I de fall Vanvårdsutredningen tagit del av arkivhandlingar har den arkiverat kopior av dem.

Att söka arkivhandlingar är lättare för någon med kunskap om och erfarenhet av arkivsökning än det vanligtvis är för enskilda som saknar sådan kunskap och erfarenhet. Ärendena enligt den nya lagen är inte av sådan art att bestämmelser om offentligt biträde bör införas och rättshjälp torde inte komma i fråga, se 8 § rättshjälplagen (1996:1619). Den sökande kan själv anlita ombud eller biträde, se 9 § förvaltningslagen (1986:223), men inte heller dessa kan förutsättas ha någon större erfarenhet av att söka efter arkiverade barnvårdsakter. Regeringen anser det rimligt att nämnden hjälper sökande som efterfrågar hjälp med arkivsökning i de fall nämnden inte anser att utredningen i ärendet ändå är tillräcklig för att ersättning ska beviljas. För att nämnden ska kunna ge sådan hjälp krävs dock att den enskilde kan ge upplysningar om t.ex. av vilken kommun han eller hon omhändertagits, var han eller hon varit placerad, vilket sjukhus han eller hon vårdats vid, vilka hans eller hennes föräldrar var eller är etc., så att det är möjligt för nämnden att veta var den bör eftersöka handlingarna. Nämnden avgör själv vilka ansträngningar som är rimliga ifråga om att eftersöka handlingar. Om Vanvårdsutredningen redan utfört en arkivsökning och har arkiverat kopior av handlingarna bör de dock kunna inhämtas därifrån. På det viset kan också sökandens berättelse inhämtas för det fall han eller hon inte själv fogat den till sin ansökan om ersättning. Även om en sökande blivit intervjuad av Vanvårdsutredningen kan det finnas behov att höra den sökande vid en muntlig förhandling i nämnden för att kunna värdera bevisningen i ärendet.

### *Nämndens utredningsskyldighet*

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegrip-

ligt. Även på andra sätt ska myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra. Bestämmelsen kan jämföras med 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291, förkortad FPL), där det stadgas att en allmän förvaltningsdomstol ska tillse att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar domstolen hur utredningen bör kompletteras. Överflödigt utredning får avvisas.

Förvaltningslagen innehåller inte några allmänna bestämmelser om hur utredningsansvaret i ett ärende är fördelat mellan myndighet och den enskilde. Enligt praxis gäller dock den s.k. officialprincipen, som innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att nödvändigt material kommer in. Principen innebär däremot inte att myndigheten måste göra utredningen själv. Myndigheten kan t.ex. i vissa fall själv komplettera underlaget i ärendet, bl.a. genom att inhämta uppgifter från andra myndigheter. Den kan också upplysa den enskilde om att underlaget är ofullständigt och att han eller hon behöver komplettera utredningen samt på vilket sätt detta kan göras (jfr 4 § förvaltningslagen).

Regeringen anser att det finns anledning att närmare reglera vad som ska gälla för den särskilda nämnden. Detta kan göras i en förordning (jfr 3 § förvaltningslagen), men regeringen anser att det i detta fall är lämpligare att regleringen införs i den föreslagna lagen. Bestämmelsen utformas lämpligen med 8 § förvaltningsprocesslagen som förebild. Regeringen anser att nämnden i likhet med andra myndigheter ska ha det principiella ansvaret för att varje ärende är utrett på det sätt som dess beskaffenhet kräver innan den avgör ett ärende. Vilken utredning som krävs för att nämnden ska kunna avgöra ett ärende måste avgöras från fall till fall. Nämnden kommer i många fall att kunna fullgöra sitt ansvar för utredningen av ärendet genom att upplysa den enskilde om att han eller hon bör komplettera sin ansökan med ytterligare underlag eller efterhöra om den enskilde önskar återropa t.ex. muntlig bevisning.

Eftersom relevant arkivmaterial kan antas innehålla uppgifter av mycket personlig och integritetskänslig natur för den sökande bör nämnden – till skillnad från vad som vanligen är fallet – inte ha rätt att utan sökandens samtycke begära uppgifter om den enskilde från andra myndigheter. Den enskilde måste själv avgöra inte bara om han eller hon önskar ansöka om ersättning utan också vilka uppgifter han eller hon vill anförtro nämnden. En följd av att inte låta nämnden ta del av alla uppgifter kan dock bli att det underlag nämnden får tillgång till inte är tillräckligt för att ersättning ska kunna beviljas.

Nämnden ansvarar för att den har sökandens samtycke att begära upplysningar och allmänna handlingar som rör den enskilde och att de efterfrågade uppgifterna har betydelse för ärendet. Nämnden kan på eget initiativ inhämta t.ex. sakkunnigutlåtanden om bl.a. rådande samhällsvärderingar vid tiden för de påstådda övergreppen eller försummelserna. Detta markeras i lagtexten genom att det endast är att begära in upplysningar om den sökande själv som kräver sökandens samtycke. Eftersom arkivmaterialet kan innehålla uppgifter för vilka det råder sekretess även till förmån för tredje man, krävs sekretessbrytande regler till förmån för nämnden, se avsnitt 5.7.

Underlag som nämnden inhämtat kommer i sin helhet att finnas tillgängligt för nämnden och utgöra underlag för nämndens avgöranden.

Nämnden bör också kunna avvisa obehövlig utredning om den finner att ärendet är så utrett att det kan avgöras ändå. Att avvisa skriftligt material torde vara sällsynt, men bestämmelsen omfattar även hörande av t.ex. vittnen.

### *Handläggningstid*

BRIS anför i sitt remissvar att det är viktigt, mot bakgrund av att en ansökan kan riva upp gamla sår, med en bestämmelse som anger hur lång handläggningstid ett ärende får ha. Regeringen anser dock att det allmänna skyndsamhetskravet enligt 7 § förvaltningslagen, om att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts är tillfyllest för att garantera att ärendena handläggs inom skälig tid.

## 5.7 Sekretessbrytande bestämmelse till förmån för nämnden

**Regeringens förslag:** Sekretess till skydd för enskild hindrar inte att myndigheter på begäran lämnar nämnden uppgifter som är av betydelse för bedömningen av rätten till ersättning enligt den nya lagen.

**Utredningen** har inte lämnat några förslag i denna del men har anfört att utredningen bör ha en långtgående service- och utredningsskyldighet i syfte att hjälpa enskilda sökande.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser för fram att utredningens förslag lutar sig mot den ordning som tidigare gällde för ersättning till tvångssteriliserade och anför att det finns väsentliga skillnader som måste beaktas.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Behovet av en sekretessbrytande bestämmelse till förmån för nämnden*

Enligt 8 kap. 1 § OSL får en uppgift för vilken sekretess gäller inte röjas för enskilda eller andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. I 10 kap. 1 § OSL anges att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet om den enskilde samtycker till det, följer av 12 kap. OSL och gäller med de begränsningar som anges där. Sekretess hindrar, enligt 10 kap. 28 § OSL, inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I 10 kap. 27 § OSL finns en generellt sekretessbrytande bestämmelse. Enligt den får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse sekretessen ska skydda. Hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL) och socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL) undantas dock från bestämmelsens tillämpningsområde.



För att nämnden ska få begära in uppgifter om sökanden förutsätts att sökanden samtyckt till det, se avsnitt 5.6. Ett sådant samtycke bryter givetvis den sekretess som kan gälla för uppgifter om den sökande själv, men inte sådan sekretess som kan gälla för uppgifter om andra enskilda. Utan att känna till innehållet i handlingarna är det omöjligt för nämnden att känna till vilka personer det kan röra sig om och att inhämta samtycke från dem. Nämnden måste ges tillgång till ett beslutsunderlag som ger förutsättningar att nå ett materiellt riktigt avgörande. En ordning där nämndens beslutsunderlag, och därmed sökandens möjlighet att få ersättning, görs beroende av tredje mans samtycke för att nämnden ska få ta del av uppgifterna vore inte acceptabelt ur rätts säkerhetssynpunkt. Det krävs därför en sekretessbrytande regel till förmån för nämnden för att den ska kunna inhämta alla uppgifter av betydelse för prövningen av ärendena.

Nämnden kan behöva inhämta uppgifter från kommuner, landsting och myndigheter som Socialstyrelsen, länsstyrelserna och polismyndigheterna samt från arkivmyndigheter. I vissa fall kan betydelsefulla uppgifter tänkas förekomma även hos andra myndigheter. Eftersom det inte går att förutse samtliga myndigheter som kan ha uppgifter av betydelse är det inte möjligt att i en bestämmelse avgränsa vilka myndigheter som ska ha skyldighet att lämna uppgifter till nämnden. Uppgifterna nämnden kan behöva för sin utredning kan inte heller preciseras närmare än att de ska gälla förhållanden som är av betydelse för ersättning enligt den nya lagen.

Det saknas anledning att anta att uppgifter för vilka sekretess gäller till förmån för det allmänna i nämnevrd utsträckning skulle kunna vara av värde för nämndens utredning. Den generellt sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL bedöms därför vara tillräcklig för att fylla ett eventuellt behov i enskilda fall av en bestämmelse som bryter sekretess till förmån för det allmänna.

Den sekretessbrytande bestämmelsen till förmån för nämnden bör därför utformas så att den bryter sekretess till skydd för enskild.

Nämndens enda anledning att begära ut uppgifter är att dessa kan vara av betydelse för utredningen av ett ärende, vilket också bör framgå av den sekretessbrytande bestämmelsen. Vilka förhållanden som är av betydelse för nämndens prövning kan bedömas endast av nämnden. Nämnden ansvarar också för att den har den sökandes samtycke att inhämta uppgifter.

### *Partsinsyn m.m.*

Sekretess till skydd för en enskild gäller som huvudregel inte i förhållande till den enskilde själv (jfr 12 kap. 1 § OSL). Endast i undantagsfall, som i detta fall saknar betydelse, har sådana sekretessbestämmelser införts. Sekretess hindrar normalt inte heller att en enskild som är part i ett ärende hos en myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i ärendet. Undantag gäller dock om det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs, se 10 kap. 3 § OSL. I sådana fall ska parten på annat sätt upplysas om vad materialet innehåller i den ut-

sträckning det behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Relevanta bestämmelser om rätt att ta del av vad som tillförts ett ärende finns i detta fall i 16 och 17 §§ förvaltningslagen.

Nämnden har enligt 10 kap. 4 § OSL möjlighet att göra ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja uppgiften. Förbehåll inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifterna och nämnden kan därför i vissa fall genom förbehåll bestämma att uppgifter som är känsliga för andra inte får spridas av sökanden. Även i avsnitt 5.1 och 5.17 behandlas bestämmelser som skyddar tredje mans integritet.

## 5.8 Muntlig förhandling

**Regeringens förslag:** Nämnden ska hålla muntlig förhandling om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt. En muntlig förhandling ska vara offentlig. Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att lämnas någon uppgift för vilken det hos nämnden gäller sekretess som avses i 26 kap. 14 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får ordföranden vid förhandlingen besluta att den ska hållas inom stängda dörrar.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna** har inte framfört några invändningar mot förslaget men efterlyser kompletterande bestämmelser och ytterligare överväganden.

**Skälen för regeringens förslag:** En prövning inför domstol ska enligt artikel 6.1 i Europakonventionen äga rum vid en offentlig förhandling. Förhandlingen får enligt konventionen hållas inom stängda dörrar bland annat om skyddet för parternas privatliv kräver det. Vad gäller rätten att muntligen få lägga fram sin sak kan av Europadomstolens praxis utläsas att en part som regel har rätt till muntlig förhandling åtminstone i en instans. Om parten avstår från att begära muntlig förhandling behöver inte någon förhandling hållas.

Förvaltningsmyndigheters och förvaltningsdomstolars handläggning av ärenden är enligt huvudregeln skriftlig och det finns inte något som hindrar att t.ex. skriftliga vittnesberättelser läggs fram (jfr 35 kap. 14 § rättegångsbalken, förkortad RB, beträffande förfarandet i allmän domstol). Förvaltningslagen innehåller inte någon bestämmelse om uttrycklig rätt till muntlig förhandling. Det bör därför i den nya lagen införas en bestämmelse om att muntlig förhandling ska hållas om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt. En liknande bestämmelse finns i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). I vilka fall det är uppenbart obehövt att hålla muntlig förhandling får i allmänhet avgöras mot bakgrund av Europadomstolens praxis (se t.ex. målet Allan Jacobsson II mot Sverige, dom 1998-02-19, RJD 1998-I s. 154). Situationer där lämnandet av muntliga uppgifter måste anses uppenbart obehövt kan t.ex. vara när det klart framgår att sökanden inte tillhör den personkrets som kan få ersättning, när redan det skriftliga materialet visar att ersättning ska be-

talas ut, eller när en sökande efter ett eller flera avslagsbeslut återkommer med en begäran om ersättning trots att några nya omständigheter till stöd för kravet inte redovisats.

Muntliga förhandlingar ska vara offentliga. Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att lämnas någon uppgift för vilken det hos nämnden gäller sekretess som avses i den föreslagna 26 kap. 14 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska ordföranden dock vid förhandlingen besluta att den ska hållas inom stängda dörrar. I praktiken torde därför förhandlingarna i allmänhet, helt eller delvis, hållas inom stängda dörrar.

Remissinstanserna har påtalat behov av kompletterande bestämmelser och ytterligare överväganden. Utredningens förslag lutar sig mot den ordning som tidigare gällde för ersättning till tvångssteriliserade. Steriliseringsersättningsnämnden höll muntlig förhandling vid endast ett fåtal tillfällen trots att ingen person som begärde muntlig förhandling nekades en sådan (regeringens skrivelse 2000/01:73). Muntlig bevisning, både vad gäller den sökandes egen utsaga och i form av vittnesförhör, kan antas få större betydelse och bli vanligare i ärenden enligt den nu föreslagna lagen. Det finns därför anledning att i vissa fall särskilt reglera vad som ska gälla i fråga om muntliga förhandlingar. Detta behandlas i nästföljande avsnitt. I andra fall är bestämmelserna i förvaltningslagen tillräckliga. Detta gäller bland annat bestämmelserna i 8 § förvaltningslagen (1986:223) om anlåtande av tolk och i 9 § samma lag av ombud eller biträde.

Den omständigheten att den skriftliga bevisningen i många fall kommer att vara bristfällig kan antas leda till att muntlig förhandling kommer att hållas i ett relativt stort antal ärenden. Många av dem som berättade för Vanvårdsutredningen om vad de utsattes för under barndomen upplevde detta som påfrestande. Så kommer sannolikt att vara fallet även i fråga om muntliga förhandlingar i nämnden, särskilt som nämnden måste ställa de frågor den finner nödvändiga för att utreda ärendet och bedöma den sökandes trovärdighet. Det är viktigt att den muntliga förhandlingen ges en sådan utformning att den inte blir mer påfrestande för den sökande än vad som är nödvändigt. Den sökande bör också i kallelsen till förhandlingen informeras om syftet och tillvägagångssättet vid muntlig förhandling. Detta är viktigt inte minst då en del av de sökande kommer att ha tidigare erfarenheter av att bli intervjuade av vanvårdsutredningen. Syftet med intervjun var dock annorlunda än det kommer att vara vid en muntlig förhandling.

## 5.9 Sökandens inställelse till muntlig förhandling

**Regeringens förslag:** Till en muntlig förhandling ska sökanden kallas. Sökanden får föreläggas att inställa sig personligen vid påföljd att ärendet kan komma att handläggas och avgöras även om han eller hon uteblir.

**Utredningen** har inte berört frågan.

**Remissinstanserna**, bl.a. *Göta hovrätt* och *Kammarrätten i Stockholm*, efterfrågar kompletterande bestämmelser i fråga om de muntliga förhandlingarna.

**Skälen för regeringens förslag:** I 14 § FPL finns en bestämmelse som bl.a. reglerar att en sökande ska kallas till en muntlig förhandling och får föreläggas att inställa sig personligen vid vite eller vid påföljd att hans eller hennes utevaro inte utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande. I ärenden enligt den nya lagen finns endast en part, sökanden, och alla muntliga förhandlingar kommer att hållas i hans eller hennes intresse, för att fastställa om han eller hon har rätt till den sökta ersättningen. Även om sökanden själv begärt att muntlig förhandling ska hållas kan det inte uteslutas att sökanden av någon anledning inte inställer sig till den. En bestämmelse bör därför införas om att sökanden ska kallas till förhandlingen och får föreläggas att inställa sig personligen vid påföljd av att hans eller hennes utevaro inte utgör hinder för ärendets vidare handläggning och avgörande. Eftersom sökanden inte har någon motpart finns inte behov av att införa någon möjlighet för nämnden att förelägga sökanden att infinna sig vid vite. Om sökanden i förväg anmält att han på grund av t.ex. sjukdom inte kan närvara vid den tänkta förhandlingen, bör nämnden ställa in förhandlingen och i stället hålla den vid annat tillfälle. Om den enskilde efter den utsatta förhandlingen men innan ärendet avgjorts meddelar att han eller hon haft godtagbara skäl för sin utevaro bör nämnden också bestämma en ny tidpunkt för förhandlingen. Om ärendet däremot hunnit avgöras utan att den sökande beviljats ersättning är han eller hon däremot hänvisad till att inkomma med en ny ansökan inom ansökningstiden.

## 5.10 Andras inställelse till muntlig förhandling

**Regeringens förslag:** Nämnden får besluta om förhör med vittnen och sakkunniga. Ett sådant förhör äger rum vid muntlig förhandling. Förhöret får hållas under ed. I fråga om förhör med vittnen gäller 36 kap. 1, 2, 4–6 och 9 §§, 10 § första och tredje styckena samt 11–18 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. I fråga om förhör med sakkunniga gäller 36 kap. 9 § andra stycket, 15 och 18 §§ och 40 kap. 9–10 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar.

**Utredningen** har inte berört frågan.

**Remissinstanserna:** *Göta hovrätt* och *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar kompletterande bestämmelser i samband med bevisning inför nämnden. *Kammarrätten i Stockholm* nämner som exempel att det av rättssäkerhetsskäl är nödvändigt att det för nämndens verksamhet finns bestämmelser om vilka som får vittna, vilka som är skyldiga att avlägga vittnesmål, rätten att vägra yttra sig över vissa omständigheter och avläggande av ed. Det bör övervägas att införa en bestämmelse med 25 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) som förebild.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 25 § FPL får rätten förordna om förhör med vittne eller sakkunnig. Sådant förhör äger rum vid muntlig förhandling. Förhöret får hållas under ed. Om förhör gäller 36 kap.

Förfarandet i förvaltningsmyndigheter är som regel skriftligt och vittnesförhör eller förhör med sakkunniga hålls inte. Upplýsningar från andra än sökanden kan tillföras ärendet på annat sätt, t.ex. genom att sökanden ger in intyg från personer som har upplýsningar han eller hon önskar ska komma till myndighetens kännedom. Förvaltningsmyndigheter kan också, som en del av sin utredning av ärendena, inhämta upplýsningar men detta kräver uppgiftslämnarens samtycke. Det finns ingen allmänt gällande bestämmelse om skyldighet för enskilda att medverka i utredningen. I normalfallet vet sökanden vilka personer som kan lämna uppgifter som är av betydelse i ärendet och ser själv till att de lämnar sådana uppgifter till myndigheten.

Som redan har konstaterats är det sannolikt att muntlig bevisning kommer att ha stor betydelse för utredningen av ärendena. Det finns därför anledning för regeringen att i vart fall överväga om det bör införas en skyldighet att vittna liknande den som finns i domstolar. Mot detta talar dock flera saker, bl.a. att förfarandet i nämnden inte är en tvåpartsprocess men att den skulle få prägeln av en sådan om den som utpekats som skyldig till eller ansvarig för att övergrepp eller försummelse förekommit får en skyldighet att medverka, trots att nämnden inte ska utreda eller pröva om han eller hon t.ex. gjort sig skyldig till något brottsligt. En del av dem som själva varit utsatta för övergrepp eller försummelse under sin barndom varken vill eller orkar tänka på vad de varit utsatta för; de kanske aldrig har berättat för någon om det och sårerna kan vara för djupa till och med för att de ska vilja eller orka söka ersättning för egen del. Det vore orimligt att införa en skyldighet för dem att vittna för att stödja någon annans ansökan om ersättning. Det kan också starkt ifrågasättas vilket värde en vittnesutsaga från någon som inte önskar höras i ärendet skulle ha för utredningen av det. Regeringen anser därför att någon skyldighet att vittna genom t.ex. en möjlighet att vid vite kalla ett vittne att höras inför nämnden inte ska införas. Att någon skyldighet att vittna inte införs medför inte att den som hörs som vittne under ed fritt kan välja att t.ex. förtiga vissa omständigheter. Ett sådant vittne behöver dock inte uttala sig om sådant som anges i 36 kap. 6 § rättegångsbalken.

Förhör med en sakkunnig kan antas bli sällsynta i ärenden enligt den nya lagen och som regel torde en sakkunnigs utlåtande kunna ges in i skriftlig form. Möjlighet att hålla sådant förhör bör ändå införas.

Som i andra ärenden i förvaltningsmyndigheter är det den sökande som bäst vet vilka personer som kan ha bevittnat något av betydelse i ärendet och lämpligen själv tar kontakt med ett önskat vittne. Om det är svårt för sökanden att hitta t.ex. fostersyskon kan det vara möjligt för sökanden att återfinna dem igen genom t.ex. uppgifter i arkivhandlingar. Att nämnden har en långtgående serviceskyldighet och bör hjälpa sökandena att ta fram sådana handlingar behandlas i avsnitt 5.6.

Sökanden måste naturligtvis upplysa nämnden om att han eller hon önskar att ett vittne eller en sakkunnig ska höras för att nämnden ska kunna kalla dem till muntlig förhandling. Någon särskild bestämmelse om det kan inte anses behövas. Däremot bör den ansökningsblankett som används (se avsnitt 5.5) utformas så att sökanden får sådan information.

Bestämmelsen bör utformas med 25 § FPL som förebild, så att nämnden får besluta om förhör med vittnen och sakkunniga, förhör hålls vid en muntlig förhandling och nämnden avgör om det ska hållas under ed. Nämnden förutsätts besluta att ed ska avläggas endast om sökanden begärt det och den förhöret ska hållas med samtycker till det. Eftersom någon skyldighet att vittna inte införs skiljer sig dock hänvisningarna från den nya bestämmelsen till bestämmelserna i RB från den hänvisning som görs i 25 § FPL. Även i övrigt bedöms en del av de bestämmelser som gäller i domstolar som onödigt omfattande i förhållande till nämndens behov. Hänvisningarna i den nya bestämmelsen görs därför till RB:s bestämmelser om vem som får höras som vittne, om ed och om förhör.

Att ett vittne eller en sakkunnig uteblir från en förhandling eller inte yttar sig inför nämnden hindrar inte att ärendets handläggning fortsätter eller att ärendet avgörs. Om vittnet eller den sakkunnige i förväg anmält att han eller hon på grund av t.ex. sjukdom inte kan närvara vid den tänkta förhandlingen, bör nämnden ställa in förhandlingen och i stället hålla den vid annat tillfälle. Om sådant meddelande når nämnden efter den utsatta förhandlingen men innan ärendet avgjorts bör nämnden också bestämma en ny tidpunkt för förhandling.

## 5.11 Användande av ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring

**Regeringens förslag:** Sökanden, vittnen och sakkunniga får delta i en muntlig förhandling genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring under samma förutsättningar som gäller enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken.

**Utredningen** har inte berört frågan.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Stockholm* anför att det saknas en diskussion kring möjligheterna och lämpligheten för den sökande och andra aktörer att delta i en muntlig förhandling genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring.

**Skälen för regeringens förslag:** Sedan lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall tillkom har det i förvaltningsprocesslagen införts bestämmelser om användning av videokonferens, samt permanenta bestämmelser om möjlighet att använda telefon, vid handläggning av mål i allmän förvaltningsdomstol (prop. 1999/2000:142). I 14 respektive 25 §§ FPL finns bestämmelser om att sökande respektive vittne och sakkunnig får delta i en muntlig förhandling genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring under samma förutsättningar som gäller enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken (RB). Enligt 5 kap. 10 § RB får rätten besluta att en sådan person i stället ska delta genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, om det finns skäl för det. Vid bedömningen av om det finns skäl för ett sådant deltagande ska rätten särskilt beakta de kostnader eller olägenheter som skulle uppkomma om den som ska delta i sammanträdet måste infinna sig i rättssalen, och om någon som ska delta i sammanträdet känner påtaglig rädsla för att vara närvarande i rättssalen. Deltagande genom ljudöverföring eller ljud- och

bildöverföring får inte ske, om det är olämpligt med hänsyn till ändamålet med personens inställelse och övriga omständigheter. Den som deltar i ett sammanträde genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring ska anses ha inställt sig inför rätten.

Nämnden bör vara placerad i Stockholm. Som redan nämnts har nämnden möjlighet att hålla muntlig förhandling på annan ort än i Stockholm. Det är dock ändå lämpligt att införa en möjlighet för sökanden, vittnen och sakkunniga att delta i förhandlingen genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring och detta bör möjliggöras under samma förutsättningar som gäller enligt 5 kap. 10 § RB. Därigenom finns möjlighet att underlätta och effektivisera nämndens ärendehantering, samtidigt som det blir enklare också för enskilda som ska delta i en förhandling.

Under 2008 infördes permanenta regler om användning av videokonferens i de allmänna förvaltningsdomstolarna. I de förarbetena uttalades bl.a. att det inte skulle vara en förutsättning för deltagande genom videokonferens eller telefon att detta skedde med den enskildes samtycke, se prop. 2007/08:139 s. 16. I detta fall kan det dock vara mycket känsligt för de enskilda, och uppfattas som obehagligt av dem, att det kan bli känt att de ska delta i en förhandling enligt den nya lagen. Nämnden bör därför ta särskilt stor hänsyn till den deltagandes önskemål och om han eller hon uttrycker rädsla eller obehag inför att t.ex. behöva identifiera sig vid en domstol för att ha möjlighet att delta genom ljud- och bildöverföring, bör han eller hon i stället kallas för att infinna sig i förhandlingsalen.

Enligt 1 § förordningen (2008:789) om användning av ljudöverföring och ljud- och bildöverföring vid domstolssammanträde ska domstolar och andra statliga myndigheter som har utrustning för ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, om arbetets behöriga gång och förhållandena i övrigt tillåter det, ställa utrustning och lokaler till förfogande för den som ska delta i ett domstolssammanträde genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Regeringen har för avsikt att låta en liknande bestämmelse gälla till förmån för nämnden, men det regleras lämpligen i en särskild förordning, bl.a. mot bakgrund av att nämnden till sin natur är tidsbegränsad.

## 5.12 Ersättning för inställelse till muntlig förhandling

**Regeringens förslag:** En sökande som har inställt sig till en muntlig förhandling får beviljas ersättning av allmänna medel för kostnader för resa och uppehälle, om nämnden finner det skäligt att ersättning betalas ut. Vittnen och sakkunniga har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnader för sin inställelse. Om ett vittne eller en sakkunnig har kallats på begäran av sökanden och det visar sig att sökanden saknade godtagbart skäl för sin begäran, får nämnden besluta att sökanden ska ersätta staten i fråga om vittnets eller den sakkunniges kostnader för sin inställelse. Nämnden får bevilja förskott på ersättning för resa och uppehälle. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om ersättning och förskott.

**Utredningens förslag** överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har inte berört frågan om vittnens eller sakkunnigas rätt till ersättning eller om sökanden i vissa fall ska kunna åläggas att återbetala utgiven ersättning till vittne eller sakkunnig.

**Remissinstanserna**, bl.a. *Göta hovrätt* och *Kammarrätten i Stockholm*, efterfrågar kompletterande bestämmelser i fråga om de muntliga förhandlingarna.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 15 § FPL får en enskild part, som inställt sig till muntlig förhandling, tillerkännas ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om rätten finner att han skäligen bör ersättas för sin inställelse. Rätten får bevilja förskott på ersättningen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen. Enligt 26 § FPL har vittne eller sakkunnig rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad för sin inställelse. Rätten får bevilja förskott på ersättning för kostnad för resa och uppehälle. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen. Har vittnet eller den sakkunnige inkallats på begäran av enskild part och visar det sig att parten saknade godtagbart skäl för sin begäran, får rätten ålägga honom att återbetala ersättningen till statsverket.

Regeringen anser att det i likhet med vad som gäller för parts inställelse till en förhandling vid allmän förvaltningsdomstol bör finnas vissa möjligheter att ersätta sökanden för dennes kostnader för resa och uppehälle för inställelsen hos nämnden, om nämnden finner det skäligt, samt att bevilja förskott. Om inte en sådan möjlighet ges kan det uppkomma situationer där sökandens möjlighet att utnyttja rätten till muntlig förhandling begränsas. Om nämnden bedömer att en muntlig förhandling kan få betydelse vid nämndens prövning av rätten till ersättning, bör sökanden i regel få ersättning för sin inställelse, i vart fall om inte kostnaden för inställelsen är helt obetydlig. I de fall det kan anses tillräckligt för utredningen i ärendet att sökanden framställer sina synpunkter skriftligen eller per telefon, men förhandling ändå hålls eftersom den sökande begär det, bör ersättning för inställelse inte utgå av allmänna medel. Genom att begära förskott kan sökanden få besked om hur nämnden ser på frågan.

Vittnen och sakkunniga bör ha rätt till ersättning av allmänna medel för kostnader för sin inställelse och liksom sökanden möjlighet att erhålla förskott på samma sätt som i allmän förvaltningsdomstol. I likhet med vad som gäller enligt FPL bör regeringen meddela närmare föreskrifter om ersättning och förskott. Storleken av den ersättning som betalas ut framgår av förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen m.m. Genom hänvisningen till de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen blir förordningen tillämplig.

Har vittne eller sakkunnig kallats på begäran av sökanden och visar det sig att sökanden saknade godtagbart skäl för sin begäran, bör nämnden, i likhet med vad som gäller i allmänna förvaltningsdomstolar, få ålägga honom eller henne att återbetala ersättningen till staten. Av den föreslagna lagens 7 § framgår bl.a. att överflödigt bevisning får avvisas av nämnden. Nämnden kan därför avvisa även muntlig bevisning. Om sökanden inte redogjort för vad han eller hon vill att någon annan ska höras om, eller redogörelsen visar att det vittnet ska höras om inte är relevant för ärendet, bör nämnden i normalfallet kontakta sökanden för att efterfråga



närmare upplysningar kring behovet av att höra vittnet. Risken för att obehövliga vittnes- eller sakkunnigförhör hålls minskar därigenom, liksom risken för att den sökande åläggs att återbetala utgiven ersättning.

### 5.13 Nämndens beslut

**Regeringens förslag:** Nämndens beslut ska grundas på det som handlingarna innehåller och det som i övrigt förekommit i ärendet.  
De skäl som ligger till grund för beslutet ska framgå av det.

**Utredningens förslag:** Utredningen har inte lämnat något förslag i denna del.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser för fram att utredningens förslag lutar sig mot den ordning som tidigare gällde för ersättning till tvångssteriliserade och anför att det finns väsentliga skillnader som måste beaktas.

**Skälen för regeringens förslag:** Handläggningen i förvaltningsmyndigheter är huvudsakligen skriftlig. Bestämmelser om muntligt lämnande av uppgifter, om muntlig handläggning och om anteckning av sådana uppgifter finns i 14 och 15 §§ förvaltningslagen (1986:223). Steriliseringsersättningsnämnden hade att, i jämförelse med den nu föreslagna nämnden, avgöra om vissa relativt enkelt bevisade sakförhållanden var uppfyllda och ersättning därför skulle beviljas. När lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall tillkom fanns inte anledning att tro att sökandena skulle begära muntlig förhandling i särskilt många fall eller att vittnesbevisning skulle åberopas. Muntlig förhandling kom också att hållas i endast ett fåtal fall (se regeringens skrivelse 2000/01:73). Även om handläggningen i den nu aktuella nämnden främst kommer att vara skriftlig kan det antas att muntlig förhandling kommer att bli betydligt vanligare än i fråga om steriliseringsersättningarna och att vittnesbevisning kommer att åberopas i ett inte ringa antal fall. Det finns därför anledning att i lagen tydligare reglera vad nämndens avgöranden ska grundas på.

Enligt 20 § förvaltningslagen ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Den nu aktuella nämnden kommer att avgöra mer komplicerade ärenden, bl.a. i fråga om bevisvärdering och sakförhållanden, än steriliseringsersättningsnämnden gjorde. Detta medför att allmänheten har ett större behov av insyn i nämndens arbete och beslutsfattande. Av nämndens beslut bör därför alltid framgå vilka skäl som bestämt utgången, dvs. även i de fall då ersättning beviljas.

Regeringen föreslår därför att en bestämmelse som motsvarar 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska införas i den nya lagen.

Frågan om sekretess behandlas i avsnitt 5.17.

**Regeringens förslag:** Ett beslut enligt den föreslagna lagen får inte överklagas.

**Utredningens förslag** överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *BRIS* avstyrker förslaget att beslut från den ansvariga nämnden inte ska gå att överklaga. Det är *BRIS* bedömning att ett avslag på en ansökan kan få till följd att många inte orkar göra en ny ansökan då ansökningsprocessen kan upplevas som påfrestande för den berörda personen. *BRIS* anser därför att det inte ska behöva göras en ny ansökan vid ett avslag. Det måste finnas en möjlighet att överklaga nämndens beslut så att det överensstämmer med den instansordning som i övrigt gäller i Sverige.

**Skälen för regeringens förslag:** Som framgår av avsnitt 5.4 gör regeringen bedömningen att tillämpningen av den föreslagna lagen innefattar prövningar som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen och att nämnden uppfyller de krav som ställs för att prövningen av rätt till ersättning ska vara förenlig med konventionens krav i fråga om domstolsprövning. Någon möjlighet att överklaga nämndens beslut behöver därför inte införas för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen. Med den utformning nämnden avses få med särskild sakkunskap och rätten till muntlig förhandling samt nämndens skyldighet att se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver innan det avgörs minskar behovet av att nämndens avgöranden ska kunna överklagas. Mot en överklaganderätt talar också effektivitets- och kostnadsskäl. Ett avslag från nämnden medför heller inget hinder för den enskilde att på nytt ansöka om ersättning. Det är också möjligt för nämnden att själv ompröva ett ärende om man konstaterar att man tidigare felaktigt avslagit ett ersättningskrav eller upptäcker andra uppenbara felaktigheter (jfr 27 § förvaltningslagen [1986:223]). Ur det perspektivet kan det inte anses oskäligt att begränsa prövningen av ersättning till en instans. I jämförelse med utredningens förslag kan nämnden enligt regeringens förslag fatta flera sorters beslut, t.ex. beträffande återbetalning av ersättning till vittnen. Inte heller beträffande sådana beslut kan det anses oskäligt att begränsa prövningen till en instans. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att det inte är lämpligt att låta nämndens beslut kunna bli föremål för överklagande.

Det finns ingen möjlighet att lämna in en ny ansökan efter det att ansökningstiden har gått ut. Det gör att de vars ansökningar nämnden hanterar mot slutet av ansökningstiden eller eventuellt därefter inte har samma möjligheter att inkomma med ny ansökan som de vars ansökningar hanteras tidigare. Nämndens skyldighet att se till att utredningen i ärendet är tillfyllest genom att t.ex. begära kompletteringar om det finns brister i underlaget är dock av större vikt för den enskilde än att han eller hon kan inkomma med en ny ansökan om ersättning.

**Regeringens förslag:** För den som har fått ersättning enligt den nu föreslagna lagen ska tillgångar uppgående till ett belopp om 250 000 kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

1. 97 kap. 6–10 §§ och 102 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken,
  2. 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
  3. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
  4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395), eller
  5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).
- I lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner ska införas en hänvisning till den nu föreslagna lagen.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen har dock inte föreslagit någon ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Brottsoffermyndigheten*, *Barnombudsmannen* och *BRIS* tillstyrker förslaget. *Uppsala tingsrätt* skriver att bestämmelserna om inkomstprövade förmåner bör, om detta är avsikten, tydligare koppla till den ersättningsberättigade personligen och utesluta de personer som genom arv får ersättning som utbetalats till dödsboet. *Lunds universitet* avstyrker förslaget av flera skäl. Dels av praktiska skäl då man anser att undantagen i beräkningarna bör vara så få som möjligt och snarast finnas i den lagstiftning som reglerar ersättningen, dels då det av integritetsskäl kan vara olämpligt att behöva ange att man erhållit ersättning. *Riksförbundet för Samhällets Styvbarn* och *Riksföreningen Stulen Barndom* är av uppfattningen att ersättningsbeloppet ska fredas mot utmätning.

**Skälen för regeringens förslag:** Den ersättning som här föreslås är till sin art skattefri. Frågan är i vilken utsträckning ersättningen dessutom bör undantas vid inkomstprövade socialförsäkringsförmåner samt vid prövning av kommunala bidrag och avgifter. Efter det att regeringen överlämnat propositionen om steriliseringsersättning (prop. 1998/99:71) till riksdagen fann regeringen att det fanns särskilda skäl som motiverade att den ersättningen inte – till skillnad från andra ersättningar eller skadestånd – skulle inverka på storleken av olika förmåner, bidrag och avgifter. Därför infördes en ny bestämmelse i steriliseringsersättningslagen enligt vilken ett belopp motsvarande ersättningen inte skulle beaktas vid beräkningen av vissa förmåner och avgifter. Regeringen motiverade sitt beslut med att de övergrepp som begåtts mot de drabbade från statens sida skett enligt lag och att de befinner sig i en mycket speciell livssituation till följd av övergreppen. Även om den nu föreslagna ersättningen på många sätt skiljer sig från tvångssteriliseringsersättningen, bl.a. genom att tvångssteriliseringarna skedde i enlighet med då rådande lagstiftning, menar regeringen att övergreppen eller försummelserna har påverkat de drabbade inte enbart under den tid som de varit omhändertagna för samhällsvård. Den har satt spår hos de drabbade för resten av livet och påverkat deras livssituation även i vuxen ålder. Det finns därför

anledning att göra samma bedömning som i frågan om tvångssteriliseringsersättning och undanta ersättningen vid beräkningar av vissa särskilt angivna förmåner, bidrag och avgifter. Undantaget bör gälla under resten av livet och oavsett om pengarna rent faktiskt finns kvar eller inte. Att undantaget gäller endast den ersättningsberättigade personen själv framgår av den av utredningen föreslagna ordalydelsen. Att ersättningsberättigade enligt lagen endast är fysiska personer, inte deras dödsbon, framgår av 1 § och att arvingar inte omfattas av undantaget framgår av att arv varken är någon ersättning eller regleras i den nya lagen. Precis som i fråga om steriliseringsersättningarna är det enbart ersättningsbeloppet som omfattas av undantaget enligt den föreslagna bestämmelsen, inte avkastningen på beloppet.

Riksförbundet för Samhällets Styvbarn och Riksföreningen Stulen Barndom väcker frågan om ersättningsbeloppet ska vara undantaget från utmätning. Riksföreningen Stulen Barndom menar att en av de vanligaste skadorna av vanvården hos föreningens medlemmar är att man inte kan sköta sin ekonomi eller behålla ett fast arbete vilket föranlett att många har skulder hos Kronofogden. Att den som ådrar sig en skuld, genom att t.ex. ta lån eller bli skadeståndsskyldig, är personligen betalningsansvarig för sina skulder är en grundtanke i vårt ekonomiska system och viktigt för att andra ska våga lita på att systemet fungerar lika för alla. Som nämnts ovan i avsnitt 5.3 är rätten till ersättning enligt den nya lagen personlig och får inte överlåtas. Det innebär bl.a. att rätten till ersättning, enligt 5 kap. 5 § utsökningsbalken inte heller får utmätas. Däremot kan ersättningen efter att den har betalats ut bli föremål för utmätning. Detta är i enlighet med vad som gäller för liknande rättigheter till ersättning, som inte är avsedda att ersätta en särskild skada och där utbetald ersättning fritt kan disponeras av den enskilde. Bland annat gäller detta i fråga om ersättning på grund av tvångssterilisering.

I propositionen Ändring i lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall, m.m. (prop. 1998/99:139) konstaterade regeringen att den föreslagna lagändringen (att ersättningsbeloppet skulle undantas vid beräkningen av inkomstprövade förmåner) innebar en möjlighet för den enskilde att använda den ekonomiska gottgörelsen från staten på det sätt han eller hon önskade, i stället för att nödgas använda en del av den till att "kompensera" för minskade förmåner eller ökade avgifter. På motsvarande sätt som det var upp till var och en att välja om han eller hon ville ansöka om ersättning eller inte, var det upp till den enskilde att själv bestämma om han eller hon ville uppge för Försäkringskassan eller kommunen att beloppet skulle undantas vid beräkningen med stöd av bestämmelsen. Regeringen gör samma bedömning även vad gäller den nu aktuella ersättningen.

I 1 § andra stycket lagen om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner finns en hänvisning till att ytterligare bestämmelser om beräkning av förmögenhet för dem som fått ersättning enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall och lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner för neurosedynskadade finns i respektive lag. Som *Lagrådet* påpekat bör en motsvarande hänvisning göras till den nya lagen.

**Regeringens förslag:** Om ersättning har beviljats ska ett intyg om detta utfärdas av den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet som utfärdar intyget ska, på begäran av en kommun eller en myndighet som fattar beslut om förmåner eller avgifter enligt 16 §, lämna information om att en viss person har beviljats ersättning enligt den föreslagna lagen.

**Utredningens förslag:** Utredningen berör inte frågan.

**Skälen för regeringens förslag:** I likhet med vad som gällde vid steriliseringsersättningen ska den enskilde inte behöva anmäla ändrade ekonomiska förhållanden till följd av ersättningen. Det är dock upp till den enskilde att visa för Försäkringskassan eller kommunen att ersättningsbeloppet inte ska påverka storleken av en förmån eller avgift.

Att man varit utsatt för övergrepp eller försummelser under barndomen är en uppgift som kan vara mycket känslig för den enskilde. Därför har stor vikt lagts vid skyddet för den enskildes integritet vid utformandet av förslaget om ersättning. En ny regel föreslås införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att handläggningen av anspråk på ersättning omfattas av sekretess. Det är enligt regeringens mening viktigt att hanteringen hos Försäkringskassan och kommuner sker på ett smidigt sätt och under former som skyddar den enskildes integritet. För att den ersättningsberättigade inte ska behöva visa upp beslutet om ersättning, som kan innehålla uppgifter om vilka övergrepp eller försummelser den enskilde varit utsatt för, bör ett särskilt intyg utfärdas om att ersättning beviljats. När ersättning beviljats bör därför den sökande tillsammans med beslutet få ett intyg om detta. Intyget bör innehålla uppgifter om att ersättning har beviljats och den ersättningsberättigades namn och personnummer. Den som vill använda sig av möjligheten att få beloppet undantaget får visa upp intyget för handläggande personal vid Försäkringskassan och kommuner. Detta får då rimligen ske vid varje ansökan eller prövningstillfälle eftersom det hos Försäkringskassan eller kommuner av sekretessskäl inte bör inrättas speciella register över vilka personer som har fått ersättningen. Regeringen anförde i frågan om steriliseringsersättning att uppvisandet av intyget lämpligen bör dokumenteras genom att en kopia av intyget läggs i sökandens akt eller genom en anteckning i akten. Regeringen gör samma bedömning även i detta fall. Det torde i normalfallet röra sig om en mycket begränsad krets handläggare som kommer att få kännedom om att ersättning utgivits och dessa handläggare omfattas av sekretesslagens bestämmelser. Socialtjänstsekreten regleras i 26 kap. OSL och sekretessen för socialförsäkringsadministrationen i 28 kap. OSL. En sekretessprövning torde i båda fallen leda till att kommunen eller Försäkringskassan kommer att vägra att lämna ut den aktuella uppgiften till någon utomstående.

Möjligheten att få ersättningsbeloppet undantaget vid inkomstprövade förmåner väcker frågan om det finns ett behov av att de myndigheter och kommuner som prövar den enskildes rätt till dessa förmåner ska ha möjlighet att kontrollera intygets riktighet. Givet den tidsperiod under vilken övergreppen eller försummelserna ska ha begåtts för att kunna berättiga

till ersättning och att undantaget i fråga om inkomstprövade förmåner är livsvarigt kommer myndigheter och kommuner att ha att hantera ersättningsintyg under en lång tidsperiod. Det är viktigt att systemet med ersättningsintyg inte utnyttjas av personer som inte beviljats ersättning då det utgör beslutsunderlag för inkomstprövade förmåner men också därför att det kan upplevas som stötande för personer som erhållit ersättning om förmånen utnyttjas av personer som inte är berättigade till det. Regeringen gör därför bedömningen att det ska finnas en möjlighet för myndigheter som prövar den enskildes rätt till inkomstprövade förmåner att kontrollera att ersättning beviljats. Kontrollen sker lämpligast genom att myndigheten eller kommunen kontaktar en myndighet som har en förteckning över namn och personnummer på dem som beviljats ersättning. Att utfärda intyg och besvara förfrågningar om någon beviljats ersättning utgör verksamhet enligt den nya lagen och omfattas av sekretess, se avsnitt 5.17. Det ska därför införas en upplysningsplikt för myndigheten gentemot de kommuner och myndigheter som prövar aktuella förmåner och avgifter. Det är givetvis av stor vikt att utlämnandet av uppgiften sker på ett sådant sätt att den inte kommer obehöriga till del. Detta kan göras exempelvis genom att myndigheten inte besvarar en telefonförfrågan omedelbart utan själv ringer upp frågeställaren via den aktuella myndighetens eller kommunens växel. Förteckningen över personer som erhållit ersättning ska inte användas för andra ändamål än att kontrollera att ersättning beviljats.

Under den tid som nämnden verkar är det enligt regeringens mening lämpligen nämnden som utfärdar intyg samt på begäran av kommuner och myndigheter upplyser om ifall ersättning beviljats för en viss person. När nämndmyndigheten avvecklats bör regeringen i stället förordna om att förteckningen förs över till en annan myndighet som också får till uppgift att utfärda nya intyg att ersätta förkomna sådana samt att besvara kontrollförfrågningar från myndigheter och kommuner.

## 5.17 Sekretess i nämnden

**Regeringens förslag:** Sekretess ska gälla i verksamhet enligt lagen (2012:000) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detsamma gäller för uppgift om personliga förhållanden för personal i sådan samhällsvård.

För uppgift i en allmän handling ska sekretess gälla i högst sjuttio år.

Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

**Utredningen** har föreslagit att sekretess ska gälla i verksamhet enligt lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften

kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Utredningen föreslår också att sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser anför att förslaget behöver utredas mer. *Göta Hovrätt, Förvaltningsrätten i Göteborg, Uppsala universitet, Stockholms universitet* och *FAMNA* pekar på att ytterligare överväganden behövs beträffande skyddet för tredje man. Vissa efterfrågar ytterligare överväganden i fråga om enskildas behov av sekretess kontra intresset av tillsyn och kontroll samt frågan om offentligt avkunnande av nämndens beslut.

## Skälen för regeringens förslag

### *Grundlagsregleringen och offentlighets- och sekretesslagen*

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas i första hand rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna princip infördes genom 1766 års tryckfrihetsförordning och regleras numera i 1949 års tryckfrihetsförordning (TF).

Vad som avses med allmän handling framgår av 2 kap. TF. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. I fråga om upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel anses den inkommen till en myndighet när den är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten förfogar över. En handling anses upprättad hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar bara begränsas om det är påkallat med hänsyn till vissa intressen, bl.a. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om så i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag vartill den försträmnda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL.

Sekretessbestämmelser till skydd för enskilds intressen (jfr 2 kap. 2 § första stycket 6 TF) har samlats i lagens femte avdelning (21–40 kap. OSL).

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess inne-

bär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen.

Sekretess gäller inte bara i förhållande till enskilda utan även mellan myndigheter och i vissa fall inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Det förekommer emellertid situationer när andra myndigheters eller enskildas intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. I offentlighets- och sekretesslagen finns därför bestämmelser av innebörd att sekretess under vissa förutsättningar inte hindrar att sekretessbelagda uppgifter lämnas till myndigheter eller enskilda. Sådana bestämmelser brukar benämnas sekretessbrytande bestämmelser.

### *Sekretessens föremål, räckvidd och styrka*

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.

Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilda personliga förhållanden. En sekretessbestämmels räckvidd bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer.

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta sammanhang mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid det omvända skaderekvisitet är utgångspunkten den omvända, dvs. att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid ett omvänt skaderekvisit får uppgifterna således bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen kan även vara absolut, dvs. de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut.

### *Behovet av en ny sekretessbestämmelse*

I ersättningsärenden enligt den nya lagen kommer det att förekomma uppgifter av känslig personlig karaktär. Informationen i ärendena rör människors personliga förhållanden, ibland angivna i socialtjänstens akter, i hälso- och sjukvårdens journaler och i andra liknande handlingar. Ofta har dessa upprättats under de aktuella personernas vistelser på institutioner och främst sociala förhållanden men även psykiska tillstånd och i vissa fall sexuella förhållanden beskrivs på ett utlämnande och ibland nedsättande vis. De enskilda sökandes redogörelser inför nämnden för vad de varit utsatta för kan i många fall vara ännu mer utlämnande vad



avser deras personliga förhållanden än de uppgifter som förekommer i sådana allmänna handlingar. Det är inte bara uppgifter om de sökande själva utan även om t.ex. personal vid institutioner, fosterföräldrar och fostersyskon som kan vara mycket känsliga för dem uppgifterna gäller.

För så känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden som det nu är fråga om finns som regel sekretesskydd, särskilt inom de verksamheter som regelmässigt har att hantera dem, exempelvis inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten (jfr 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller vidare enligt 25 kap. 17 § OSL för verksamhet enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall. Det finns inte anledning att göra någon annan bedömning av behovet av att skydda känsliga uppgifter i detta fall. En ny sekretessbestämmelse bör därför införas i OSL.

## Den nya sekretessbestämmelsen

### *Sekretessens föremål*

Som utredningen föreslagit bör det, med hänsyn till att uppgifterna i nämnden är av så känslig karaktär, införas en ny bestämmelse i OSL till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Bestämmelsen bör placeras i 26 kap. OSL.

Såsom ett flertal remissinstanser påpekat är det väsentligt att även uppgifter om andra än den sökande skyddas av sekretess i verksamhet enligt den nya lagen. I begreppet enskildas personliga förhållanden ingår inte endast uppgifter som avser den sökande utan även uppgifter som den sökande lämnar eller som nämnden inhämtar om exempelvis närstående, arbetskamrater eller andra personer än den sökande som varit underkastade samhällsvård.

När det i offentlighets- och sekretesslagen föreskrivs att sekretess ska gälla för uppgifter om enskild har tidigare uttalats att med detta i regel inte avses offentliganställda (jfr prop. 2010/11:20 s. 70 f.). Exempelvis avses med begreppet ”uppgift om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden” i 25 kap. och 26 kap. OSL uppgifter om patienters och andra enskildas hälsotillstånd m.m. Däremot anses inte motsvarande uppgifter om hälso- och sjukvårdspersonalen omfattas av begreppet (jfr prop. 2009/10:210 s. 162 f.). Vidare anses inte heller uppgifter om lärare omfattas av sekretessen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden enligt 23 kap. 7 § OSL (jfr prop. 2010/11:20 s. 70 f.).

Som framgår av det följande föreslås den nya bestämmelsen gälla i verksamhet enligt lagen om ersättning på grund av övergrepp och försummelser i samhällsvården av barn och unga. Enligt regeringens mening torde de uppgifter som kommer att förekomma om offentliganställda i nu aktuella ärenden i de flesta fall ha så svag koppling till deras tjänsteutövning att det är naturligt att betrakta den eller dem uppgifterna gäller som enskilda i offentlighets- och sekretesslagens mening. Det kan dock förekomma att uppgifterna har en tydlig koppling till en persons tjänsteutövning inom ramen för det allmännas verksamhet men att det ändå får anses föreligga ett starkt intresse av sekretess med hänsyn till den nu aktuella verksamhetens speciella karaktär. För att säkerställa att även sådana uppgifter träffas av sekretessbestämmelsen bör den utformas

### *Sekretessens räckvidd*

Utredningen har föreslagit att sekretessen ska gälla i verksamhet enligt den nya lagen. Detta överensstämmer med vad som enligt 25 kap. 17 § OSL gäller i verksamhet enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall och det saknas anledning att göra någon annan bedömning av behovet av sekretess i detta fall. Något undantag från sekretessen bör alltså inte införas beträffande t.ex. nämndens beslut.

I artikel 6 i Europakonventionen behandlas rätten till en rättvis rättegång. Enligt artikel 6.1 ska dom avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse. Domen kan göras offentlig t.ex. genom att hållas tillgänglig på domstolens kansli. Meningen med kravet är att allmänheten ska få kännedom om hur domstolen dömt och att möjligheterna till insyn ska förhindra att enskilda i det fördolda drabbas av rättsövergrepp från statens sida. Ärenden om ersättning enligt den nu föreslagna lagen kan inte medföra betungande beslut för någon enskild. Att allmänheten och andra har insyn i lagens tillämpning är naturligtvis ändå av mycket stor vikt. För att sådan insyn ska föreligga krävs dock inte att det är möjligt att identifiera sökanden, andra enskilda eller personal som på något sätt förekommer i beslutet. Kravet på offentlighet hindrar således inte att t.ex. namn på parter, vittnen och andra hemlighålls. Rätten att vara anonym kan i vissa fall till och med följa av rätten till privatlivet i artikel 8. I fråga om ersättningsnämndens avgöranden kan kraven i europakonventionens artikel 6.1 uppfyllas genom att beslutet i oidentifierad version hålls tillgänglig av nämnden. Därigenom uppfylls både allmänhetens berättigade krav på insyn i nämndens tillämpning av lagen och krav på skydd för personliga förhållanden.

Med ”verksamhet enligt lagen” avses inte bara arbetet i den föreslagna nämnden utan även sådana kontroller och utfärdande av förkomna intyg som görs sedan nämnden avslutat sitt arbete, se avsnitt 5.16.

### *Sekretessens styrka*

När införandet av en ny sekretessbestämmelse i OSL övervägs ska det alltid göras en avvägning mellan det intresse som motiverar sekretess och intresset av insyn i det allmänna verksamheten (prop. 1979/80:2, Del A, s 75 f.). Avvägningen mellan sekretessintresset och allmänhetens intresse av insyn kommer normalt till uttryck genom att sekretessbestämmelsen förses med ett skaderekvisit. En sekretessbestämmelse ska inte göras starkare än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Ett sekretesskydd får inte ut-

formas så att handlingsoffentligheten inskränks mer än vad syftet med sekretessen kräver. Prop. 2011/12:160

Som konstateras i föregående avsnitt kommer det att inom ramen för verksamheten enligt den nya lagen förekomma känsliga uppgifter om såväl enskilda som personal. Eftersom nämnden kommer att ägna sig åt myndighetsutövning föreligger dock ett förhållandevis allmänt insynsintresse i verksamheten. Uppgifterna hos nämnden kommer i många avseenden att vara likartade med de uppgifter för vilka sekretess enligt 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL gäller inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Dessa bestämmelser är utformade med omvända skaderekvisit, dvs. det föreligger en presumtion för sekretess. Regeringen anser mot denna bakgrund att den av utredningen föreslagna utformningen av sekretessbestämmelsen med ett omvänt skaderekvisit ger ett väl avvägt skydd för de känsliga uppgifter som kan förekomma i verksamheten enligt den nya lagen.

### *Sekretesstid*

Som huvudregel gäller att sekretess bör gälla under större delen av den enskildes livstid, jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 493. Vad gäller sekretessbestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden är sekretesstider för uppgifter i allmänna handlingar om 50 och 70 år vanligt förekommande. I andra jämförbara fall, såsom sekretess inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och beträffande steriliseringsersättningsnämnden, gäller sekretesstider om högst 70 år. Regeringen anser att högst 70 år är en lämplig längd även för uppgifter i allmänna handlingar om enskildas personliga förhållanden i verksamhet enligt den nya lagen. Det finns inte anledning att göra någon annan bedömning beträffande uppgifter om personal inom samhällsvården av barn och unga. Den föreslagna bestämmelsen i OSL bör därför innehålla en sådan reglering.

### *Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter*

Som nämnts i det föregående innebär sekretess såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Nämnda rätt har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen (7 kap. 3 § första stycket 2 och 5 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § första stycket och 3 § 2 yttrandefrihetsgrundlagen). Det kan således vara tillåtet att t.ex. muntligen lämna en uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften. Med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgiften är det dock aldrig tillåtet att exempelvis lämna den allmänna handling av vilken den sekretessbelagda uppgiften framgår till en journalist eller själv publicera handlingen. I ett antal fall har vidare även bestämmelser om tystnadsplikt företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är således rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt. Vissa av dessa situationer är reglerade direkt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Där anges också att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och

offentliggöra uppgifter uppsåtligt åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (se 13 kap., slutet av varje kapitel i lagens fjärde- sju avdelningar samt lagens sjunde avdelning).

Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena (prop. 1979/80:2, Del A, s. 104). Det finns således större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten i fråga om sekretessregler utan skaderekvisit och sådana som gäller med ett omvänt skaderekvisit än i andra fall (samma prop. s. 111).

Flera faktorer måste beaktas när ställning ska tas till om den tystnadsplikt som följer av en bestämmelse om sekretess ska ha företräde framför meddelarfriheten. Ärenden om ersättning innefattar myndighetsutövning, vilket talar för att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför tystnadsplikten. Uppgifterna är dock så integritetskänsliga att sekretessbestämmelsen föreslås få ett omvänt skaderekvisit, vilket är en omständighet som talar för att tystnadsplikten bör inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Det ska vidare beaktas att det redan i dag gäller motsvarande, eller ännu starkare, sekretess för uppgifter som är jämförbara med nu aktuella uppgifter (jfr bl.a. hälso- och sjukvårdssekretessen i 25 kap. 1 § OSL, socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL och den absoluta sekretess som gäller för Vanvårdsutredningen enligt 24 kap. 8 § OSL jämförd med 7 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]). Den tystnadsplikt som följer av dessa sekretessbestämmelser har företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Mot den bakgrunden instämmer regeringen i utredningens bedömning att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

#### *Behovet av sekretess när nämnden avslutat sitt arbete*

Enligt 11 § arkivlagen (1990:782) ska, om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, myndighetens arkiv överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat. I 11 kap. 6 § OSL stadgas att om en arkivmyndighet för arkivering från en annan myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad där, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos arkivmyndigheten. Sekretess enligt den bestämmelsen gäller således inte om t.ex. en enskild person ger in handlingar direkt till arkivmyndigheten.

Regeringen anser att nämndens arkiv bör överföras till en arkivmyndighet när ersättningsnämnden avslutat sitt arbete. Som framgår av avsnitt 5.16 anser regeringen dock att det även sedan nämnden avslutat sitt arbete finns behov av att en myndighet kan hjälpa till med att kontrollera ett intygs riktighet och ersätta förkomna intyg. Detta är inte uppgifter som normalt ankommer på en arkivmyndighet och regeringen har därför för avsikt att låta en annan myndighet utföra dessa uppgifter. För detta

arbete är det tillräckligt att myndigheten får tillgång till en förteckning över de personer som beviljats ersättning. Detta kan regleras i förordningsform, men för att sekretess ska gälla hos den myndigheten krävs reglering i lag. Enligt 17 § i den föreslagna lagen utgör kontroll och utfärdande av intyg verksamhet enligt lagen, oavsett om nämndens arbete avslutats eller inte. Sekretess kommer därför att gälla enligt den föreslagna sekretessbestämmelsen. Det kan inte uteslutas att en enskild vid begäran om utfärdande av ett nytt intyg lämnar skriftliga uppgifter som är av mycket känslig karaktär för honom eller henne, trots att det inte finns något behov av det. Eftersom den föreslagna sekretessbestämmelsen hos myndigheten är en primär sekretessbestämmelse kommer även sådana uppgifter att vara sekretessreglerade.

## 5.18 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

**Utredningen** har föreslagit ikraftträdande den 1 juli 2012.

**Remissinstanserna** har inte berört frågan.

**Skälen för regeringens förslag:** Den nya lagen och lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. En ny myndighet ska dock inrättas för att handlägga och pröva ärenden om ersättning. Myndigheten bedöms inte kunna inrättas och ta emot ansökningar före den 1 januari 2013. Ikraftträdandet bör därför sättas till detta datum.

## 6 Kostnadseffekter

Kostnaderna för att införa en möjlighet till ekonomisk ersättning till personer som utsatts för sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art består av kostnaden för själva ersättningarna samt administrativa kostnader.

Upprättelseutredningen har beräknat kostnaderna för ersättning utifrån antaganden om hur många personer som samhällsvårdats under den aktuella tidsperioden, hur många av dessa som utsatts för sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art, hur många som är i livet och slutligen hur många som söker och beviljas ersättning. Utredningen har gjort sina uppskattningar utifrån offentlig statistik, svensk och internationell forskning samt erfarenheter från liknande ersättningssystem i Sverige och andra länder. Utredningen bedömer att mellan 2000 och 5000 personer kommer att beviljas ersättning. Det skulle innebära att kostnaden för ersättningarna skulle uppgå till mellan 500 miljoner kronor och 1 250 miljoner kronor. Den här föreslagna möjligheten till ersättning skiljer sig inte från den som föreslogs av utredningen på ett sådant sätt att det finns anledning att göra andra kostnadsberäkningar. Regeringen kan konstatera att beräkningarna är behäftade med stor osäkerhet men bedömer det dock som troligast att kostnaderna kommer hamna i den övre delen av spannet och uppgå till runt 1 250 miljoner kronor.

När det gäller de administrativa kostnaderna bedömer utredningen att kostnaderna för den nämndmyndighet som ska handlägga och pröva ansökningarna om ersättning till 8–21 miljoner kronor. Justitiekanslern anför i sitt remissvar att nämndens arbete kan bli tungrott med hänsyn till det stora antal ärenden som det förmodligen kommer att röra sig om. Regeringen delar denna bedömning och anser att det finns anledning att anta att den särskilda nämndmyndighetens arbete kommer bli väsentligt mer omfattande och resurskrävande än vad utredningen bedömt.

Förutsatt att nämndmyndigheten ska utföra sitt uppdrag under tre år så rör det sig om ett stort antal ärenden om året som ska handläggas och prövas. Enligt föreliggande förslag ska nämnden tillse att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och dessutom ha en relativt långtgående serviceskyldighet, bl.a. avseende eftersökande av arkivmaterial. Nämndmyndighetens behov av särskild kompetens inom flera områden talar också för att de administrativa kostnaderna kan bli högre än de av utredningen beräknande. Det kan exempelvis handla om personal med särskilda kunskaper om den sociala barn- och ungdomsvården, levnadsförhållanden i förfluten tid, att eftersöka arkivmaterial, bedöma utlåtan- den i äldre journaler och liknande material samt juridisk kompetens. Den särskilda nämndmyndigheten kommer också att ha kostnader för infor- mation om möjligheten till ersättning. Till dessa kostnader tillkommer kostnader för reseersättningar för sökanden och vittnen som ska delta i muntlig förhandling. Regeringen bedömer att ett inte försumbart antal ärenden kommer att behöva avgöras efter muntlig förhandling. Tillkom- mer gör också kostnader för att kunna erbjuda psykologiskt stöd till sökanden och i vissa fall till vittnen. Erfarenheterna från Vanvårdsutred- ningen visar att ungefär en tredjedel av de intervjuade använde sig av möjligheten till stödsamtal.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att kostnaderna för administ- ration, inklusive reseersättningar och psykologiskt stöd sammantaget kommer bli väsentligt högre än de av utredningen uppskattade kostna- derna. Den organisationskommitté som regeringen tillsatt under våren 2012 med uppdraget att planera och förbereda nämndmyndigheten har också i uppdrag att närmare beräkna de administrativa kostnaderna för nämndmyndigheten.

## 7 Författningskommentar

### 7.1 Förslaget till lag om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall

#### 1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1. I paragrafen anges kriterierna för att rätt till ersättning ska föreligga enligt den föreslagna lagen. Av paragrafen framgår också vilka beviskrav som ställs upp. Ersättningen utges av staten. Rätten till ersättning är oberoende av om omhändertagandet skett med tvång eller med vårdnadshavarens samtycke. För att ett omhänder- tagande ska föreligga förutsätts dock att placering skett för heldygnsvård

i fosterhem eller på institution och att placeringen skett genom sociala myndigheters försorg. Förhållanden vid så kallade privatplaceringar kan således inte grunda rätt till ersättning enligt bestämmelsen.

Endast förhållanden under tiden för omhändertagandet och inom den tidsram som anges i paragrafen kan grunda rätt till ersättning. Övergreppen eller försummelserna ska ha samband med vården för att kunna grunda rätt till ersättning.

*Lagrådet* har uppmärksammat att inte endast de som vid tiden räknades som barn och unga, utan även äldre personer i vissa fall har kunnat omhändertas med stöd av lagen (1918:422) om fattigvården. De som räknats som barn och unga har inte kunnat omhändertas med stöd av den lagen efter 1925. Av paragrafen framgår därför att omhändertaganden som skett enligt 1918 års lag efter den 31 december 1925 inte kan ligga till grund för ersättning.

Övergreppen eller försummelserna måste också vara av allvarlig art. Vid bedömningen om övergreppen eller försummelserna har varit av allvarlig art ska hänsyn tas till förhållandena vid tidpunkten för händelsen. Nämnden ska för varje enskild sökande göra en helhetsbedömning av de övergrepp eller försummelser som förekommit för att avgöra om de sammantagna varit av allvarlig art. I avsnitt 5.1 finns närmare redogörelser för dessa bedömningar.

Nämnden ska pröva om rätt till ersättning föreligger enligt den nu föreslagna lagen. Den ska däremot inte utreda eller pröva om brott har begåtts.

## 2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2. I paragrafen fastställs ersättningens storlek.

## 3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3. I paragrafen anges att rätten till ersättning är personlig och inte får överlätas. Endast den som själv drabbats av övergrepp eller försummelser som avses i 1 § kan därför få ersättning enligt den föreslagna lagen. Avlider en sökande innan beslut meddelats upphör rätten till ersättning. Om den sökande avlider efter det att ersättning har beviljats tillfaller ersättningen dödsboet.

## 4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4. I paragrafen stadgas att en ansökan görs av den som anser sig ersättningsberättigad enligt 1 §, att ansökan ska vara skriftlig och att den ges in till en särskild nämnd. Genom skriftlighetskravet tydliggörs att ansökan kan göras antingen på papper eller elektroniskt. Nämndmyndigheten kommer att tillhandahålla blanketter för ändamålet.

## 5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4. I paragrafen sägs att en ansökan inte prövas om den kommer in till nämnden efter den 31 december 2014. För sent inkomna ansökningar avvisas.

**6 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5. *Lagrådet* har påtalat att förslaget i lagrådsremissen gav upphov till oklarheter om förhållandet och ansvarsfördelningen mellan beslutsorganen, myndigheter och myndighetsledningen. Paragrafen har därför utformats på ett sätt som ska undanröja dessa oklarheter. Beslut om ersättning enligt 1 § ska fattas av en avdelning vars ordförande är eller har varit ordinarie domare. Det finns inget som hindrar att flera avdelningar inrättas för att arbeta samtidigt med att avgöra de ansökningsärenden som kommer in till nämndmyndigheten.

Regeringen meddelar föreskrifter om nämndens och avdelningarnas sammansättning och arbetsformer samt utser ledamöterna i dem.

**7 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.6. Bestämmelsen har utformats efter förebild i 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och innehåller bestämmelser om utredningen i ärendena.

**8 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.7. Sekretessbestämmelser till skydd för enskild hindrar inte att nämnden från andra myndigheter tar del av uppgifter. Andra myndigheter ska på begäran av nämnden lämna sådana uppgifter. Uppgifterna kan röra även andra än den sökande, t.ex. fostersyskon, vilket inte utgör hinder för nämnden att ta del av dem. Uppgifterna som begärs ska vara av betydelse för bedömningen av rätten till ersättning enligt den nya lagen. Nämnden ansvarar själv för att den inte begär ut uppgifter som saknar betydelse för frågan om ersättning. Nämnden måste dock skaffa samtycke från den sökande för att inhämta uppgifter om honom eller henne, jfr 7 §.

**9 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8. Enligt bestämmelsen ska nämnden hålla muntlig förhandling om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövligt. I vilka fall det är uppenbart obehövligt får i allmänhet avgöras mot bakgrund av Europadomstolens praxis. Den sökande har möjlighet att åberopa förhör med såväl vittnen som sakkunniga. En muntlig förhandling ska vara offentlig. Ordföranden får dock vid förhandlingen besluta att den ska hållas inom stängda dörrar om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att lämnas någon uppgift för vilken det hos nämnden gäller sekretess enligt den nya bestämmelse som föreslås i sekretesslagen (2009:400).

**10 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.9. I paragrafen stadgas att sökanden ska kallas till den muntliga förhandlingen i de fall sådan hålls. Bestämmelsen har utformats med 14 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) som förebild, men vissa språkliga förändringar har gjorts i förhållande till den bestämmelsen. Sökanden får föreläggas att inställa sig personligen vid påföljd att ärendet kan komma att handläggas och avgöras även om han eller hon uteblir. Om sökanden i förväg anmält förhinder och har godtagbara skäl för det bör nämnden ställa in förhandlingen och i stället hålla den vid annat tillfälle. Om sökanden efteråt, men innan nämnden



avgjort ärendet, visar att han eller hon haft godtagbara skäl för sin utvaro bör nämnden också bestämma en ny tidpunkt för förhandlingen.

Prop. 2011/12:160

### **11 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.10. I paragrafen stadgas att nämnden får besluta om förhör med vittnen och sakkunniga och att sådana förhör äger rum vid en muntlig förhandling. Förhör med vittnen och sakkunniga får hållas under ed. Nämnden avgör om ed ska avläggas eller inte men förutsetts besluta att ed ska avläggas endast om sökanden begärt det och den förhöret ska hållas med samtycker till det. Bestämmelsen har utformats med 25 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) som förebild. Hänvisningarna till bestämmelserna i rättegångsbalken skiljer sig dock från den bestämmelsen, bl.a. eftersom någon skyldighet att vittna inte införs i den föreslagna lagen. Även vissa språkliga förändringar har gjorts i förhållande till 25 § förvaltningsprocesslagen.

### **12 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.11. Enligt paragrafen får sökanden, vittnen och sakkunniga delta i en muntlig förhandling genom telefon eller videokonferens. Bestämmelsen har utformats efter förebild i 14 och 25 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

### **13 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.12. I paragrafen regleras sökandes, vittnens och sakkunnigas rätt till ersättning och förskott för sin inställelse till muntlig förhandling. I paragrafen stadgas också att sökanden i vissa fall kan bli skyldig att ersätta staten i fråga om de kostnader som vittnen och sakkunniga haft för sin inställelse.

Genom hänvisningen till de närmare föreskrifter som regeringen meddelar om ersättning och förskott blir förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. tillämplig i enlighet med dess 1 §.

Paragrafen har utformats efter förebild i 15 och 26 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291), men vissa språkliga förändringar har gjorts i förhållande till de bestämmelserna.

### **14 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.13. Enligt paragrafen ska nämndens beslut grundas på det som handlingarna innehåller och det som i övrigt förekommit i ärendet. De skäl som ligger till grund för beslutet ska framgå av det. Bestämmelsen har utformats efter förebild i 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), men vissa språkliga förändringar har gjorts i förhållande till den bestämmelsen.

### **15 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.14. Enligt bestämmelsen får nämndens beslut inte överklagas. Att nämnden avslår en begäran om ersättning hindrar inte att en ny ansökan kan ges in.

**16 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.15. Enligt paragrafen ska ersättning som betalats ut enligt den föreslagna lagen inte beaktas vid beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner och inkomstprövade kommunala bidrag och avgifter.

**17 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.16. Enligt paragrafen ska ett intyg utfärdas av den myndighet som regeringen bestämmer om ersättning beviljats. Intygsutfärdande myndighet ska, på begäran av en kommun eller en myndighet som fattar beslut om förmån som avses i 16 §, lämna information om att en viss person har beviljats ersättning.

## 7.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

**26 kap.****14 a §**

Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 5.17. I paragrafen regleras den sekretess som gäller i verksamhet enligt den nya lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och unga i vissa fall. Sekretess gäller för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detsamma gäller för uppgift om personliga förhållanden för personal i sådan samhällsvård. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

**15 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.17. Genom ändringen inskränker även tystnadsplikten enligt den nya sekretessbestämmelsen i 26 kap. 14 a § OSL rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

## 7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner

**1 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 5.15. I *andra stycket* görs en hänvisning till att det i den nya lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och unga i vissa fall finns ytterligare bestämmelser om beräkning av förmögenhet för den som har fått ersättning enligt den lagen. Motsvarande hänvisningar finns redan till lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall och lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner för neurosedynskadade. *Lagrådet* har uppmärksammat att detsamma bör gälla i fråga om den nya lagen.

## Utredningens uppdrag

Regeringen tillsatte i februari 2010 (dir 2010:15) en utredning med uppdrag att lämna förslag till hur en upprättelseprocess för enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barn- och ungdomsvården kan utformas (S 2010:02). Utredningen antog namnet Upprättelseutredningen. Bakgrunden till utredningen var frågan om upprättelse för människor som berättat om att de som barn utsatts för vanvård i fosterhem och på institutioner. Upprättelseutredningen fick i uppdrag att besvara följande frågor:

- Hur kan en upprättelseprocess och ett erkännande av det som hänt dem som utsatts för vanvård och övergrepp ges en lämplig ceremoniell inramning?
- Behövs åtgärder, utöver redan vidtagna, för att det som hänt inte ska upprepas?
- Behöver åtgärder för upprättelse vidtas utöver det som sker genom Utredningen om dokumentation och stöd till enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barnvården (Vanvårdsutredningen, S 2006:05)?
- Hur kan befintliga åtgärder för rehabilitering bättre komma dem till del som utsatts för vanvård och övergrepp?
- Kan och bör ekonomisk ersättning lämnas till dem som utsatts och hur ska ett system för sådan kompensation i så fall utformas?

## Skälen för en upprättelseprocess

I början av 2000-talet började människor, som när de var barn utsattes för vanvård i fosterhem och på institutioner, att göra sig hörda. De berättade om sina upplevelser av övergrepp, utnyttjande och kränkningar för media, myndigheter och politiskt ansvariga.

Krav på ursäkter, kompensation och förändringar framfördes med stor kraft från många människor samtidigt. Känslor av skam hade ersatts av ilska.

Betydelsen av detta är mycket stor. Viktiga frågor om människosyn och utsatta barns rättigheter väcktes liksom frågor om samhällets ansvar för barn som omhändertagits för samhällsvård. De som berättat har därmed gjort en viktig insats för samhället.

Som en följd av att människor fört fram sina berättelser tillsatte regeringen i juni 2006 Vanvårdsutredningen. Uppdraget var att ”granska och kartlägga allvarliga övergrepp och vanvård vid institutioner och familjehem inom den sociala barnvården”, främst genom att intervjua människor som utsatts för vanvård.

I januari 2010 lämnade Vanvårdsutredningen en rapport om vad som kommit fram i de över 400 intervjuer som då hade genomförts. I rapporten berättas om svåra missförhållanden. Många vittnar om att de som

barn varit hungriga och skräckslagna, tvingats till hårt arbete, fått utstå hot och straff, misshandlats och utnyttjats sexuellt samt särbehandlats på ett kränkande och ibland rent sadistiskt sätt. De vittnar om hur övergivna och hjälplösa de varit.<sup>1</sup>

Vanvården har skett när barnet genom myndighetsbeslut skilts från sina föräldrar och placerats i samhällets vård. Syftet med vården har varit att skydda och hjälpa barnet till en tryggare uppväxt. Att vården sedan istället varit direkt farlig för barnets hälsa och utveckling innebär ett stort svek från samhällets sida. De barn som utsatts för vanvård har utsatts för en dubbel kränkning, dels genom övergreppen i sig, dels genom att de lämnats utan uppsikt och ofta utom räckhåll för hjälp.

Upprättelseutredningen menar att ett förbehållslöst erkännande av att barn utsatts för lidande i samhällets vård måste vara den moraliska utgångspunkten för upprättelseprocessen.

Samhällets oförmåga eller underlåtenhet att skydda de barn man omhändertagit strider mot mänskliga rättigheter och barns rätt till skydd, som de kommer till uttryck i barnkonventionen och andra internationella dokument, som Sverige anslutit sig till.

Utredningen vill framhålla att det som kommit fram i Vanvårdsutredningens intervjuer inte ger en generellt giltig bild för samhällsvården som helhet, vilket inte heller varit den utredningens uppdrag. Många barn som vuxit upp i samhällets vård har mötts av kärlek och närhet från de människor som öppnat sina hem. Likaså har många barn fått uppleva stöd och omtanke från anställda inom barnvården och på institutioner. Detta faktum minskar dock inte på något sätt lidandet för de barn som istället utsatts för övergrepp, hårdhet och förnedring.

## Utgångspunkter för uppdragets genomförande

Upprättelseprocesser och motsvarande innehåller vanligtvis följande moment:

- Sanningssökande och dokumentation.
- Erkännande och ursäkt.
- Kompensation till dem som drabbats, ekonomisk eller av annat slag.
- Åtgärder för att förhindra upprepning.

Upprättelseprocessen i Sverige inleddes när Vanvårdsutredningen tillsattes. Berättelserna från människor som vanvårdats som barn utgör tillsammans med journaler och andra handlingar en dokumentation av en verklighet som tidigare inte synliggjorts. Upprättelseutredningen går i detta betänkande vidare med de övriga tre delarna.

I flera andra länder, t.ex. Norge, Irland, Island, Australien och Kanada, har liknande processer inletts. Ytterligare andra länder har nyligen börjat uppmärksamma frågan.

<sup>1</sup> Vanvård i social barnvård under 1900-talet (SOU 2009:99). Den som vill få en fullständig bild av vanvården måste ta del av den rapporten.

Enskilda personer som utsatts för vanvård samt organisationer som bildats för att främja vanvårdades intressen har framfört många och värdefulla synpunkter och förslag till utredningen. Dessa har varit en självklar utgångspunkt för utredningens arbete. Förslagen har rört alla delar av upprättelseprocessen. På en del punkter har synpunkterna varit relativt samstämmiga, t.ex. när det gäller den ceremoniella inramningen för erkännandet och ursäkten. På andra punkter har skillnaderna varit större. De allra flesta anser t.ex. att ekonomisk kompensation bör utges, men det finns olika synpunkter på utformningen. Alla synpunkter som kommit fram har varit värdefulla för utredningens slutliga överväganden och förslag, även när utredningen kommit fram till andra slutsatser än de föreslagna.

Utredningen menar att alla de samhällsorgan och enskilda personer som på något sätt varit delaktiga, dvs. samhället i vid mening, har ett gemensamt ansvar för det som hänt barnen. Upprättelseprocessen måste bygga på ett reservationslöst engagemang hos alla ansvariga organ, om de människor som utsatts för vanvården ska kunna uppleva processen som ett äkta och allvarligt menat erkännande. Det yttersta ansvaret för upprättelseprocessen vilar på staten och den högsta politiska makten i egenskap av lagstiftare och som symbol för hela samhällskollektivet.

Den första delen av upprättelseprocessen – sanningssökandet och dokumentationen – har pågått sedan 2006. Processen har inletts utan att det varit tydligt vart den ska leda. Människor har uppskattat möjligheten att berätta om det man varit med om, men många upplever samtidigt väntan på beslut om erkännande, ursäkt och andra åtgärder som osäker och plågsam. De intervjuade har bidragit med sina traumatiska och integritetskänsliga minnen från barndomen och har nu rätt att mötas av ansvarigas svar. Utredningen vill därför med kraft betona vikten av att så skyndsamt som möjligt fullfölja hela processen.

## Den ceremoniella inramningen

Organisationer som företräder de som varit utsatta för vanvård och enskilda som utredningen talat med har i stort sett samstämmiga uppfattningar om den ceremoniella inramningen. Man önskar få ett erkännande och en ursäkt från högsta politiska nivå och man anser att det ska ske vid en ceremoni som regeringen inbjuder till. Andra förslag är att ceremonin ska ske i riksdagshuset och att det ska finnas en möjlighet att få en skriftlig ursäkt. Utredningen menar att detta är väl motiverade önskemål, av fundamental betydelse för hela processen.

Det främsta syftet med ceremonin är att samhället i bred bemärkelse ska erkänna det som tidigare förtigits eller negligerats. Erkännandet bör omfatta stat, kommuner och landsting som alla har haft, och har, ett ansvar för de samhällsvårdade barnens välfärd och säkerhet. Även professionella och allmänhet som förstått men inte ingripit bör omfattas.

Ett annat syfte med ceremonin bör vara att visa att samhället har förmågan att lyssna till de barn och vuxna, som sällan framför krav eller kritik och som i stor utsträckning är beroende av myndigheters välvilja och kompetens.

Ceremonin bör kompletteras med aktiviteter, som kan fördjupa ansvarigas kunskaper och förståelse för det som hänt och för vad som behövs för att det inte ska upprepas. En ambition bör vara att människor med egna erfarenheter av samhällsvården medverkar med sina kunskaper och insikter.

Utredningen menar att ceremonin bör genomföras så snart som möjligt efter att utredningen lagt fram sitt betänkande. Det är angeläget att det inte uppstår en ny tid av osäkerhet om nästa steg i processen.

## Barn och mänskliga rättigheter

Den enskildes mänskliga rättigheter har varit en given utgångspunkt för utredningens arbete. De mänskliga rättigheterna kan definieras som de rättigheter staten enligt internationella överenskommelser ska garantera den enskilda individen. De flesta konventioner som finns rörande mänskliga rättigheter, t.ex. Europakonventionen, gäller såväl barn som vuxna. Staten ska ansvara för att de mänskliga rättigheterna upprätthålls i praktiken. Det sker främst genom ett fungerande rättsväsende, lagstiftning, undervisning och annat socialt stöd. Staten är skyldig att se till att dess företrädare agerar i enlighet med de mänskliga rättigheterna och måste på olika sätt hindra att företrädarna kränker rättigheterna. Varje rättighet för individen innebär en motsvarande skyldighet för staten.

Barnkonventionen handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda. Barnets bästa ska komma i främsta rummet vid åtgärder som rör barnet och barnet har rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade. Vidare innehåller konventionen bland annat rätten till särskilt skydd mot övergrepp och utnyttjande, som t.ex. skydd mot fysiskt och psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling samt skydd mot sexuella övergrepp och sexuell exploatering. Barn som berövats sin familjemiljö eller som för sitt eget bästa inte kan tillåtas stanna kvar i familjemiljön, har rätt till särskilt skydd och bistånd från statens sida.

Ett antal andra internationella dokument har också betydelse för samhällsvårdade barns rättigheter. Så antog t.ex. Europarådets parlamentära församling i oktober 2010 en rekommendation till medlemsstaterna att förbjuda alla former av våld mot barn på institutioner samt att inleda processer i fråga om övergrepp som skett bakåt i tiden och erbjuda offren full rättvisa.

## Allmänna överväganden kring ekonomisk ersättning åt tidigare vanvårdade

Utredningen har gått igenom gällande regelverk för ekonomisk ersättning av relevans för utredningens överväganden kring en ekonomisk ersättning till tidigare vanvårdade. I betänkandet finns en redogörelse för skadeståndslagen, skadestånd enligt Europakonventionen, skadeprovning inom några särskilda områden, såsom patientskadeersättning, samt statens frivilliga skadeståndsprövning och ersättning ex gratia. Utredningen kan konstatera att den som blivit utsatt för vanvård så långt tillbaka i

tiden, som det här är fråga om, har mycket små möjligheter att få skadestånd enligt gällande regler.

Utredningen har även gått igenom de specifika former av ersättning som tidigare enligt särskild ordning lämnats i Sverige och som utgått till tvångssteriliserade, neurosedynskadade och HIV-smittade.

Människor som under sin barndom utsattes för vanvård i fosterhem eller på institution har till utredningen framfört tydliga krav på att staten ska lämna ekonomisk ersättning på grund av vanvården. Grunden för detta anser man vara att ansvariga myndigheter inte fullgjorde sina skyldigheter gentemot dem när de som barn var omhändertagna och placerade genom samhällets försorg. Man pekar också på att andra länder betalat ut ersättning i samband med liknande upprättelseprocesser. Flera av de vanvårdade har betonat att en utebliven ersättning skulle upplevas som ytterligare ett svek från samhällets sida. Någon har uttryckt det som att många vanvårdade upplevde sig sakna värde som barn och att en nekad ersättning nu skulle bekräfta att man som vuxen fortfarande betraktas som mindre värd.

Det främsta skälet för en ekonomisk ersättning är, enligt utredningens mening, att samhället har ett särskilt ansvar för barn som omhändertagits mot föräldrarnas vilja eller som föräldrarna anförtrott i samhällets vård för att barnet skulle få det bättre.

Enligt utredningens mening har staten också ett moraliskt ansvar att erbjuda någon form av gottgörelse till de medborgare som i samhällets vård blivit behandlade på ett sådant sätt att deras mänskliga rättigheter blivit kränkta.

Slutligen har en ersättning även betydelse för statens och ansvariga myndigheters legitimitet gentemot medborgarna och i synnerhet gentemot dem som i dag och i framtiden behöver den sociala barn och ungdomsvårdens tjänster.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen

- att det bör införas en särskild möjlighet till ekonomisk ersättning åt dem som utsatts för vanvård i samhällsvården av barn och unga.

## Förslag till ekonomisk ersättning åt tidigare vanvårdade

En grundläggande utgångspunkt för utredningens förslag till utformning av ersättningen är att den ska stå i överensstämmelse med svensk rättspraxis samt vara rättssäker. Utredningen har gått igenom ersättningsystemen i Norge och Irland, främst vad gäller förutsättningarna för att beviljas ersättning, ersättningsbelopp och beviskrav. Utredningen har slutligen från enskilda och organisationer fått många olika förslag till utformning av ersättningen och till ersättningsnivåer.

### *Principer för ersättningen*

Utredningen har övervägt olika principiella modeller för ersättningen.

Den första modellen innebär att den ekonomiska ersättningen betraktas som en kompensation för den kränkning som vanvården innebar när den inträffade. Ersättningens storlek skulle här bli beroende av hur allvarlig

kränkningen bedöms vara. Utredningen bedömer emellertid att det är i det närmaste omöjligt att långt i efterhand på ett rättvist sätt gradera olika människors upplevelser av vanvården eller att jämföra olika sorters vanvård.

Den andra modellen är en ersättning för skador, som vanvården har orsakat. Även här skulle ersättningen komma att variera, beroende på hur stora skadorna bedöms vara. Även om vanvården självfallet har påverkat barns möjligheter till utveckling, bedömer utredningen att det i många fall skulle vara svårt att avgöra vilka skador som kan hänföras till vanvården och vilka som kan ha andra orsaker.

Den tredje modellen är en ersättning som grundar sig på den enskildes aktuella behov av rehabilitering m.m., oavsett hur svår vanvården varit. Det skulle innebära att den som utsatts för svåra övergrepp, men som trots detta klarat sig bra i livet inte skulle få någon ersättning.

Den fjärde modellen är en ersättning som lämnas som ett erkännande av samhällets svek mot den enskilde och alltså inte som ett försök att kompensera för den skada som uppstått genom vanvården. Ersättningen utgår då med ett och samma belopp utan inbördes gradering.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte är möjligt att på ett rättvist sätt kompensera de vanvårdade för den individuella kränkning och den specifika skada som var och en av de drabbade utsatts för. Allt för stor vikt skulle i sådant fall också läggas vid den enskildes förmåga att så här långt efteråt presentera sina upplevelser och känslor.

Utredningen föreslår därför

- att ekonomisk ersättning ska lämnas med ett enhetligt belopp till alla ersättningsberättigade och
- att ersättningen ska betraktas som ett erkännande av samhällets svek mot dem som drabbats och som en bekräftelse av deras lidande.

### *Vilka förhållanden bör ge rätt till ersättning?*

Den föreslagna ekonomiska ersättningen motiveras av samhällets särskilda ansvar för barn som omhändertagits och placerats i samhällets vård. Förslaget innebär betydande avsteg från gällande skaderättsliga principer och en extraordinär möjlighet för berörda jämfört med andra skadedrabbade grupper. Det finns därför skäl att inte låta möjligheten till ersättning omfatta alltför många situationer. Den ekonomiska ersättningen bör utformas så att den endast omfattar de allvarligaste fallen av vanvård.

Utredningen föreslår

- att ersättning ska beviljas för övergrepp eller försummelse av *allvarlig art*,
- att frågan om övergreppet eller försummelsen varit av allvarlig art ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter vid tidpunkten för händelsen och
- att särskild vikt ska läggas vid om övergreppet eller försummelsen medfört en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling allvarligt skadas.



I regeringens direktiv anges att utredningens förslag ska gälla människor som under perioden 1920–1980 varit omhändertagna för samhällsvård enligt de lagar som då gällde. Detta utgör en första avgränsning av möjligheterna att få ersättning. Med hänsyn till skälen för en ekonomisk ersättning måste det också krävas att övergreppen eller försummelsen kan kopplas till samhällsvården. Ersättningen bör dessutom vara ett bidrag till en personlig upprättelse.

Utredningen föreslår mot bakgrund av detta

- att rätten till ersättning ska avse övergrepp och försummelser som inträffat under perioden 1920–1980,
- att det ska röra sig om händelser som inträffat under den tid som den drabbade varit omhändertagen för samhällsvård,
- att övergreppet eller försummelsen ska ha skett i samband med vården och
- att rätten inte ska kunna överlåtas till någon annan.

### *Ersättningens storlek*

I utredningens direktiv anges att en eventuell ersättning ska stämma överens med svensk rättspraxis. Även om utredningen föreslår en ersättning som bygger på andra principer, är ersättningen vid kränkning med anledning av brott av betydelse för beloppets storlek. Gällande praxis innebär bland annat att riktigt grova våldsbrott, däribland mordförsök, och våldtäkt mot barn vanligtvis ger ett ersättningsbelopp om cirka 100 000 kronor.

Utredningens förslag innebär att det bara är övergrepp och försumelse av allvarlig art som ska ersättas. Det är således enbart de förhållandevis svåra fallen av vanvård som kommer att ge möjlighet till ersättning. Ersättningsbeloppet ska vara rimligt för alla som omfattas av rätten till ersättning. Dels för dem som utsatts för sådan behandling som precis når upp till gränsen för vad som kan utgöra grund för ersättning. Dels för dem som blivit synnerligen svårt drabbade och som kanske dagligen och under många år blivit utsatta för grovt våld i fosterhemmet eller utsatts för upprepade sexuella övergrepp. Mot denna bakgrund bör beloppet vara högt jämfört med den ersättning som normalt utgår vid kränkning på grund av brott.

Vid en bedömning av samtliga dessa omständigheter anser utredningen att ett belopp som uppgår till 250 000 kronor är väl avvägt.

Utredningen föreslår

- att ersättningen för var och en av de ersättningsberättigade ska uppgå till 250 000 kronor,
- att från detta belopp ska avräknas vad den ersättningsberättigade eventuellt tidigare kan ha erhållit för samma händelser och
- att ersättningen ska undantas vid beräkningen av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner eller kommunala bidrag och avgifter.

De händelser som ska prövas inför beslut om ersättning har inträffat långt tillbaka i tiden, vilket kan göra det svårt att styrka det inträffade. Det bör dock i allmänhet gå att visa att den sökande har varit omhändertagen under den tid som vanvården ska ha ägt rum. Det finns därför ingen anledning att på den punkten tillämpa något annat beviskrav än det som normalt tillämpas i skadeståndsmål.

När det däremot gäller själva vanvården anser utredningen att kraven på bevisning måste vara jämförelsevis låga. Uppgifter som uttryckligen styrker intervjupersoners berättelser om vanvård förekommer, av naturliga skäl, mycket sällan i aktmaterialet. Indirekt stöd bör ibland kunna ges genom anteckningar i olika handlingar, t.ex. att sjukvården noterat förekomst av skador med oklart ursprung, att barnets föräldrar uttryck oro för missförhållanden eller att en fosterförälder haft kända alkoholproblem. Det kan också finnas viss annan stödbevisning, t.ex. vittnesmål från grannar, skolpersonal och andra som haft kontakt med barnet. I de fall det helt saknas stödbevisning bör enbart en skriftlig berättelse från sökanden inte räcka för att uppfylla beviskraven. Den sökande kan dock begära muntlig förhandling och i ett sådant fall får det göras en sedvanlig prövning av tilltron till uppgifterna.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att en rätt till ersättning förutsätter

- att den som söker ersättning kan visa att han eller hon varit omhändertagen vid tidpunkten för den aktuella händelsen och
- att den sökande presenterar så mycket bevisning att det kan antas att övergrepp eller försummelse av allvarig art har inträffat.

### *En särskild lag, handläggning och beslut*

Utredningen föreslår vidare

- att rätten till ersättning ska regleras genom en särskild lag,
- att en av regeringen utsedd nämnd ska pröva ansökan om ersättning,
- att en ny särskilt inrättad myndighet ska handlägga ärendena,
- att denna myndighet ska ha långtgående service- och undersökningsskyldighet i syfte att hjälpa den sökande och
- att ansökan om ersättning bör göras inom två år efter det att lagen trätt i kraft.

### Överväganden och förslag kring andra åtgärder i upprättelseprocessen

Enligt regeringens direktiv ska utredningen överväga om ytterligare åtgärder behövs som en del av upprättelseprocessen. Syftet med nedanstående förslag är att bidra till upprättelse för alla dem som utsattes för vanvård, men berör även andra som varit omhändertagna. Förslagen handlar dels om samhällsvårdade barns rätt att som vuxna rekonstruera och så långt möjligt kunna förstå sin barndomshistoria, dels om insatser för att lära av kunskapen om vanvården och hålla den levande.

Många av dem som intervjuats av Vanvårdsutredningen har framhållit det värdefulla i att få del av sitt aktmaterial. Även om det har lett till smärtsamma insikter så har det samtidigt bidragit till att man bättre lärt känna sin egen barndomshistoria. Man kan även ha ett behov av att samtala kring det som varit, för att bättre kunna förstå skeenden och varför olika beslut fattades.

Utredningen föreslår

- att kommunerna bör underlätta för människor som tillbringat viktiga delar av sin barndom i samhällsvård att hitta sitt aktmaterial och
- att kommunerna bör erbjuda människor möjlighet att berätta och samtala om sina erfarenheter.

Utredningen anser att det är av stor vikt att frågan om vanvård i samhällsvården av barn inte faller i glömska. Den kunskap som kommit fram bör spridas, diskuteras och fördjupas bland allmänhet, politiker, människor med erfarenhet av samhällsvård, familjehemsföräldrar och professionellt verksamma. På många håll i landet finns det också en lokal historia, till exempel i form av en tradition med ett stort antal fosterhem eller en institution som varit en integrerad del av orten.

Utredningen föreslår

- att regeringen tar initiativ till en utställning i syfte att sprida kunskap om samhällsvården i ett historiskt perspektiv och om den vanvård som förevarit. En lämplig utförare kan vara Stiftelsen Allmänna Barnhuset, eventuellt i samarbete med Nordiska Museet.

Frivilliga organisationer bör kunna ha en betydelsefull roll i att stödja barn och unga i samhällsvård och vuxna som har samhällsvården bakom sig. Ungdomar och unga vuxna kan t.ex. behöva möta andra med samma bakgrund. Vuxna som utsatts för vanvård kan vara i stort behov av psykosocialt stöd. Utredningen bedömer att flera organisationer kan och vill göra en insats på området.

Utredningen föreslår därför

- att Allmänna Arvsfonden bör överväga att, inom ramen för sina stadgar, ta initiativ till en särskild satsning på stöd till barn och vuxna som finns i eller har erfarenhet av samhällsvård.

## Samhällsvårdens utveckling under de senaste decennierna

Utredningens uppdrag är även att, som en del av upprättelseprocessen, föreslå åtgärder för att det som hänt inte ska upprepas. Säkerheten i samhällsvården kan inte ses isolerad från kvaliteten i familjehems- och institutionsvården. I betänkandet ges därför en kort beskrivning av samhällsvårdens utveckling under de senaste decennierna. Utredningens slutsats är att samhällsvården utan tvekan har förbättrats om man t.ex. ser till kunskapsutvecklingen, den ökade förståelsen för barns och ungas situation, arbetssättet samt betydelsen av att underlätta kontakten med de biologiska föräldrarna. Samtidigt är skillnaderna i ambitionsnivå mellan kommunerna orimligt stora och det finns generella brister när det t.ex.

gäller organisation, kompetens, planering och uppföljning av vården. Hälso- och sjukvårdens och skolans insatser för de samhällsvårdade barnen är inte heller tillräckliga. Bristerna har uppmärksammats gång efter annan, bland andra av Riksdagens revisorer, utan att det har lett till påtagliga förbättringar.

## Risker, övergrepp och allvarliga försummelser i dagens samhällsvård

### *Förekomst*

Frågan om övergrepp och andra allvarliga missförhållanden i familjehem och på institutioner i Sverige har hittills inte undersökts systematiskt. Emellanåt har enskilda fall uppdagats, men har då betraktats och hante-rats som isolerade händelser. Enstaka studier har också genomförts. Socialstyrelsen kartlade t.ex. i början av 1990-talet förekomsten av sexu-ella övergrepp i familjehem. Under åren 1988–1993 fick socialtjänsten kännedom om 86 fall. En nationell undersökning i början av 1990-talet visade att avbrutna placeringar i vissa fall berodde på uppenbara miss-förhållanden. Även en nationell tillsyn under åren 2006–2008 av institu-tioner för barn och unga visade att det förekommer misshandel och sexu-ella övergrepp från andra ungdomars sida.<sup>2</sup>

Utredningen har genomfört en egen kartläggning av socialtjänstens kännedom om misstänkta fall av övergrepp eller annan vanvård riktad till landets kommuner.<sup>3</sup> Sammanlagt 246 barn och unga misstänks ha utsatts för övergrepp eller allvarliga försummelser under åren 2008 och 2009, varav 85 procent var placerade i familjehem. Relaterat till totala antalet barn och unga, som varit placerade någon gång under samma period, motsvarar det nära en procent. Resultatet säger dock ingenting om det faktiska antalet som utsatts. Mörkertalet är sannolikt stort. När det gäller de misstänkta fallen bedömde socialtjänsten att misstankarna i huvudsak var välgrundade.

I flertalet fall är det fråga om mycket allvarliga övergrepp och missför-hållanden. Psykisk misshandel i form av hårda och olämpliga bestraff-ningar, brist på omvårdnad, negativ särbehandling och kränkningar före-kommer fortfarande i dag. En dryg tredjedel av samtliga fall rörde fysisk misshandel, varav nära en tredjedel var grovt våld såsom slag med till-hygge, sparkar och strypgrepp. En fjärdedel av samtliga fall rörde sexu-ella övergrepp, varav en tredjedel var våldtäkt eller annan form av grova sexuella övergrepp. Familjehemsföräldrarna hade i vissa fall allvarliga problem som t.ex. missbruk, kriminalitet eller sexualiserat beteende, vilket drabbade de placerade barnen. Missförhållandenas karaktär och allvarlighetsgrad har anmärkningsvärda likheter med vad som har fram-kommit i Vanvårdsutredningens intervjuer.

<sup>2</sup> De statliga ungdomshemmen omfattades inte av denna tillsyn.

<sup>3</sup> Kartläggningen genomfördes genom enkäter och telefonintervjuer med en svarsfrekvens på 88 procent av landets kommuner.

Internationell forskning tyder på att barn och unga i samhällsvård löper större risk att utsättas för övergrepp än andra barn och unga. Vissa av de samhällsvårdade barnen löper i sin tur större risk än andra samhällsvårdade, exempelvis barn och unga med funktionsnedsättningar eller beteende- och känslomässiga svårigheter samt barn som placeras långt från hemmet. Ungdomar i vissa institutionsmiljöer riskerar inte bara att utsättas för övergrepp av personal utan även av andra placerade ungdomar.

Andra riskfaktorer som har nämnts i samband med utredningens kartläggning är familjehem med rigida uppfostringsmetoder, familjehem som drar sig undan kontakt och familjehem som tillåts ta emot många barn med stora behov. Riskfaktorer i institutionsvård kan vara dysfunktiona- litet i personalgruppen, integritetskränkande ordningsregler och för låg personaltäthet. Riskerna i dag kan ha stora likheter med tidigare identifierade risker men ta sig andra uttryck.

Utredningen kan konstatera

- att övergrepp och allvarliga försummelser förekommer i en oacceptabel omfattning även i dagens samhällsvård av barn och unga och
- att kunskapen och medvetenheten om risk för allvarliga missförhållanden behöver öka.

## Åtgärder för att öka säkerheten i samhällsvården

I betänkandet redogörs för pågående och planerat arbete på den nationella nivån i syfte att förbättra samhällsvården av barn och unga. Redogörelsen visar att värdefullt arbete pågår. Utredningen anser dock att arbetet för ökad säkerhet inom samhällsvården inte har den omfattning och långsiktighet som krävs för att man ska kunna säga att samhället på övergripande nivå har gjort det som behövs för att förhindra en uppre- ning av vanvården. Utredningen har, genom den ovan nämnda kartlägg- ningen, även funnit att det är sällsynt med dokumenterade och väl kända rutiner inom kommunernas socialtjänst och på institutioner för att före- bygga, upptäcka och åtgärda missförhållanden i samhällsvården av barn och unga. Utredningen har inte heller kunnat finna några exempel på systematiskt arbete med att samla in och analysera allvarliga händelser som inträffat eller fel som begåtts.

Utredningen föreslår därför

- att regeringen initierar ett nationellt långsiktigt program för ökad säkerhet inom samhällsvården av barn och unga,
- att Barnskyddsutredningens förslag om att det av lagen ska framgå att socialnämnden har ansvar för att det finns rutiner för att före- bygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom den sociala barn- och ungdomsvården genomförs samt
- att regeringen uppdrar åt Socialstyrelsen att kontinuerligt följa om- fattningen av övergrepp och allvarliga försummelser samt analy- sera och sprida de erfarenheter som görs.

Säkerheten för barn och unga i samhällsvård är nära kopplad till barnets rättigheter. Barnets rättsskydd är i dagens lagstiftning reglerat fram till beslut eller dom, men är svagt tillgodosett under själva samhällsvården. Att få ta del av dokumentationen av vården och få sina synpunkter antecknade är en viktig del av barnets möjlighet att påverka vården.

Utredningen anser

- att huvudmän och arbetsledning måste ta ett aktivt ansvar för att de arbetsätt och metoder som tillämpas respekterar de placerade barnens rättigheter och är etiskt genomtänkta och försvarbara,
- att Socialstyrelsen bör stödja huvudmännen i utvecklingen av etiskt och rättsligt grundade arbetsätt inom institutionerna samt redovisa både vilken vetenskaplig och etisk prövning en metod har genomgått innan den introduceras i praktiken samt
- att barnet, i takt med ålder och mognad, måste få insyn i sin personakt och få sina synpunkter dokumenterade.

Utredningen föreslår även

- att en översyn av lagstiftningen i syfte att stärka placerade barns och ungas rättigheter under genomförandet av vården bör övervägas.

Socialtjänstens uppföljning av det placerade barnets situation är den allra viktigaste åtgärden för att förhindra och upptäcka missförhållanden i ett tidigt skede. I dag finns stora och väl kända brister i uppföljningen, både när det gäller personkontinuitet och hur ofta barnet besöks liksom hur barnet ges möjlighet att komma till tals.

Utredningen föreslår att Barnskyddsutredningens förslag genomförs i fråga om

- att det ska finnas en av nämnden särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet och
- att den särskilt utsedda socialsekreteraren ska besöka barnet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets behov, dock minst fyra gånger om året.

Familjehemsvården är av strategisk betydelse genom sin unika karaktär och potential. Samtidigt befinner sig de barn som placeras i familjehem i en särskilt utsatt situation. Många kommuner är alltför små för att på egen hand ha tillräcklig specialistkompetens och för att kunna tillgodose behovet av kompletterande stöd till familjehemmen. Det regionala samarbetet kring rekrytering, utbildning, stöd, säkerhet och metodutveckling bör därför förstärkas.

Utredningen föreslår

- att det regionala samarbetet kring familjehemsvården bör få ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd och
- att en långsiktig satsning för att utveckla familjehemsvården bör göras, baserad på regionalt samarbete och inom ramen för avtal mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Socialnämnden måste försäkra sig om att de familjehem och jourhem som man anlitar är lämpliga och väl förberedda för uppgiften. Vissa hem intar en särställning genom att de som huvudsaklig sysselsättning och

inkomstkälla tar emot flera barn och ungdomar med stora behov från olika kommuner. Jourhemsverksamheten har samtidigt ökat kraftigt och till stor del ersatt kortare institutionsvård. Det är rimligt att det ställs större krav på dessa familjehem och jourhem, jämfört med vanliga familjehem, och att kontrollen förbättras. Utredningen bedömer även att dagens otydliga ansvarsfördelning mellan de privata konsulentstödda verksamheterna och socialtjänsten kan innebära att det placerade barnet får sämre samhälleligt skydd. Utredningen anser att det är rimligt att kraven på och kontrollen av dessa verksamheter skärps.

Utredningen föreslår

- att det bör regleras vad en utredning av familjehem och jourhem ska omfatta,
- att utbildning inför en placering bör vara ett krav,
- att det bör krävas ett särskilt tillstånd för ett enskilt hem som tar emot fler än två barn, som inte är syskon, för stadigvarande eller tillfällig vård och fostran och
- att den konsulentstödda verksamheten i sin helhet bör omfattas av det särskilda tillstånd som Barnskyddsutredningen föreslagit.

## Ekonomisk ersättning vid framtida fall av vanvård

Barn i samhällsvård är i dag generellt sett mer skyddade mot missförhållanden än tidigare. Men övergrepp och försummelser förekommer fortfarande och insatser för att förhindra och åtgärda missförhållanden är ännu outvecklade. Det finns därför skäl att överväga ett system med ekonomisk ersättning vid framtida fall av övergrepp och allvarlig försummelse, där kommunen inte fullgjort sina skyldigheter.

Redan i dag finns möjligheter för barn som utsatts för brott att få viss ersättning enligt skadeståndslagen om barnet kan visa att förutsättningarna för skadestånd föreligger. Därutöver finns särskilda former för kompensation till den enskilde i verksamheter där höga krav måste kunna ställas på den som bedriver verksamheten. Om exempelvis en skola inte uppfyller sina lagliga skyldigheter gentemot en elev som utsätts för kränkningar kan skolan bli skadeståndsskyldig gentemot eleven. För att underlätta för eleven att bevisa att han eller hon blivit utsatt för kränkande behandling gäller i dessa fall ett beviskrav som är lägre än det som normalt tillämpas för ersättning enligt skadeståndslagen. Dessutom har det så kallade Barn- och elevombudet rätt att föra elevens talan. Kommunerna har från 2011 också fått befogenhet att kompensera enskilda som drabbats av bristfällig hantering av socialtjänstens bistånd.

Det går inte att helt undvika att barn kommer att fara illa i samhällsvården även i framtiden. Utredningen föreslår därför

- att förutsättningarna för att införa en framtida skyldighet för kommunen att betala skadestånd till barn och unga som utsätts för övergrepp eller allvarlig försummelse i samhällsvården utreds.

Kostnaderna för den föreslagna ersättningen kommer att bero på hur många människor som söker och beviljas sådan ersättning. Det är inte möjligt att på förhand fastställa antalet. Utredningens uppskattningar av antalet bygger på offentlig statistik, svensk och internationell forskning samt erfarenheter från liknande ersättningssystem i Sverige och andra länder. Uppskattningarna är osäkra. Utredningen bedömer sammantaget att det mest sannolika är att mellan 2 000 och 5 000 personer kommer att söka och beviljas ersättning. Med en ersättning på 250 000 kronor kommer de totala kostnaderna att ligga mellan 500 miljoner och 1,25 miljarder kronor, fördelade på två eller tre år. De totala kostnaderna för hanteringen beräknas uppgå till mellan 8 och 21 miljoner kronor, fördelade på två eller tre år.

Utredningen anser att staten i egenskap av lagstiftare och ansvarig på nationell nivå bör svara för finansieringen av den ekonomiska ersättningen. När det gäller kostnaderna för de framåtsyftande åtgärder som föreslås i kap 11 och 12, så anser utredningen att det är rimligt att kommuner och andra berörda huvudmän och vårdgivare ansvarar för finansieringen. Det vore orimligt om staten skulle behöva finansiera framtida insatser för att förhindra att barn och ungdomar utsätts för vanvård i samhällsvården.

Utredningen anser slutligen att de åtgärder som vidtas inom ramen för upprättelseprocessen bör följas upp. Det är viktigt att de insatser som nu vidtas är långsiktiga och inte har karaktären av engångsmanifestation. En uppföljning ger också möjlighet att rätta till en insats som inte genomförs på avsett vis och att dra viktiga erfarenheter av den nu pågående upprättelseprocessen inför hanteringen av svåra situationer i framtiden.



Förslag till lag (2012:000) om ersättning på grund av övergrepp  
eller försummelse i samhällsvården av barn och unga

Härigenom föreskrivs följande.

## Innehåll

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om

- lagens tillämpningsområde i 2 §,
- rätt till ersättning i 3–5 §§,
- inkomstprövade förmåner i 6 §,
- beslut om ersättning i 7 §,
- ansökan om ersättning i 8 och 9 §§,
- muntlig förhandling i 10–12 §§, och
- överklagande i 13 §.

## Lagens tillämpningsområde

**2 §** Denna lag gäller ersättning av staten till personer som utsatts för  
övergrepp eller försummelse under den tid de har varit omhändertagna  
för samhällsvård med stöd av

1. lagen (1902:67 s. 1) angående uppfostran åt vanartade och i sedligt  
avseende försummade barn,
2. lagen (1918:422) om fattigvården,
3. lagen (1924:361) om samhällets barnavård och ungdomsskydd, eller
4. lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom.

Lagen är endast tillämplig på övergrepp eller försummelse som in-  
träffat under perioden den 1 januari 1920–den 31 december 1980.

## Rätt till ersättning

**3 §** Den som har varit omhändertagen för samhällsvård i enlighet med  
2 § har rätt till ersättning enligt denna lag om det kan antas att han eller  
hon i samband med vården har utsatts för övergrepp eller försummelse av  
allvarlig art.

Frågan om övergreppet eller försummelsen har varit av allvarlig art ska  
bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter vid tidpunkten för  
händelsen. Särskild vikt ska läggas vid om övergreppet eller försummel-  
sen har medfört en påtaglig risk för att barnets eller den unges hälsa eller  
utveckling allvarligt skadas.

**4 §** Ersättningen uppgår för var och en till 250 000 kr.

Från detta belopp avräknas vad den ersättningsberättigade tidigare kan  
ha erhållit i ersättning på grund av övergrepp eller försummelse som  
avses i 3 §.

**5 §** Rätten till ersättning är personlig och kan inte överlåtas.

Rätten till ersättning förfaller om sökanden avlider innan beslut om ersättning har meddelats. Avlider sökanden efter att ett beslut om ersättning har meddelats, tillfaller ersättningen dödsboet.

### **Inkomstprövade förmåner**

**6 §** För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om 250 000 kr anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

1. 97 kap. 6–10 §§ socialförsäkringsbalken,
2. 102 kap. 10–13 §§ samma balk,
3. 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
4. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
5. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395), eller
6. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

### **Beslut om ersättning**

**7 §** Beslut om ersättning fattas av en särskild nämnd.

Ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Regeringen utser nämnden och förordnar om dess sammansättning och arbetsformer.

### **Ansökan om ersättning**

**8 §** En ansökan om ersättning ska göras skriftligen av den som ansökan avser.

**9 §** En ansökan om ersättning ska ha kommit in till nämnden senast den 1 juli 2014. Ansökningar som kommer in därefter ska avvisas.

### **Muntlig förhandling**

**10 §** Nämnden ska hålla muntlig förhandling om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt.

**11 §** Muntlig förhandling ska vara offentlig.

Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att lämnas någon uppgift för vilken det hos nämnden gäller sekretess som avses i 26 kap. 14 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får ordföranden vid förhandlingen besluta att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar.

**12 §** En sökande eller annan som har inställt sig till en muntlig förhandling får av nämnden beviljas ersättning av allmänna medel för kostnader för resa och uppehälle, om nämnden finner det skäligt att ersättning betalas ut. Nämnden får bevilja förskott på ersättningen.

Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

Prop. 2011/12:160  
Bilaga 2

## **Överklagande**

**13 §** Ett beslut enligt denna lag kan inte överklagas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen  
*dels* att 26 kap. 15 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 26 kap. 14 a §, och  
närmast före 26 kap. 14 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**26 kap.**

***Ersättning på grund av övergrepp  
eller försummelse i samhällsvården  
av barn och unga***

*14 a §*

*Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (2012:000) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och unga för uppgift om en enskilds hälso-tillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.*

**15 §**

Den tystnadsplikt som följer av 5 och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3, 4 och 6 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om slutna ungdomsvård.

Den tystnadsplikt som följer av 5, 13 och 14 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

**Remissinstanser:** Riksdagens ombudsmän – JO, Justitiekanslern, Göta hovrätt, Falu tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Luleå, Statskontoret, Brottsoffermyndigheten, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Stockholms kommun, Botkyrka kommun, Sollentuna kommun, Nacka kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Heby kommun, Eskilstuna kommun, Norrköpings kommun, Linköpings kommun, Växjö kommun, Malmö kommun, Helsingborgs kommun, Vetlanda kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Lindesbergs kommun, Västerås kommun, Borlänge kommun, Gävle kommun, Härnösands kommun, Härjedalens kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Jokkmokks kommun, Kiruna kommun, Södermanlands läns landsting, Blekinge läns landsting, Region Gotland, Värmland läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Advokatsamfund, Föreningen Sveriges socialchefer, Akademikerförbundet SSR, Svenska kommunaltjänstemannaförbundet (SKTF), Föreningen Socionomer inom familjehemsvården, Yrkesförbundet Sveriges socialarbetare, Riksförbundet Samhällets Styvbarn, Stulen Barndom Riks, Stulen Barndom Stockholm, Vanvårdad och bortglömd, Föreningen Maskrosbarnen, Familjehemmens Unga röster (FUR), Unga KRIS, Riksförbundet ungdom för social hälsa (RUS), BRIS, Rädda Barnen, Forum för familjehemsvård (Fff), Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte (FAMNA), Riksförbundet Frivilliga samhällsarbetare (RFS), Svenska Vård, Goda företagare för barn och unga, Vårdföretagarna Almega, Kommunala företagens samorganisation, Branschråd Vård och omsorg, Handikappförbundens samarbetsorganisation, Lika Unika.

**Följande har yttrat sig utan att vara remissinstans:** Svenska kyrkan, Norrstrands församling, Riksförbundet Finska Krigsbarn, Vuxna adopterade, Trosrörelsen och Livets Ord och Riksförbundet för förstärkt Familjehemsvård.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## Förslag till lag om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall

### **Ersättning**

**1 §** Den som någon gång under perioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980 har varit omhändertagen för samhällsvård har rätt till ersättning av staten enligt denna lag om det kan antas att han eller hon har utsatts för övergrepp eller försummelser av allvarlig art i samband med vården och omhändertagandet har skett med stöd av

1. lagen (1902:67 s. 1) angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn,

2. lagen (1918:422) om fattigvården,

3. lagen (1924:361) om samhällets barnavård och ungdomsskydd, eller

4. lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom.

Om övergreppen eller försummelserna har varit av allvarlig art ska bedömas med hänsyn till omständigheterna vid tidpunkten för händelserna.

**2 §** Ersättningen uppgår för var och en till tvåhundrafemtiotusen (250 000) kronor.

**3 §** Rätten till ersättning är personlig och får inte överlåtas.

Rätten till ersättning upphör om sökanden avlider innan beslut om ersättning har meddelats. Om sökanden avlider efter att ett beslut om ersättning har meddelats, tillfaller ersättningen dödsboet.

### **Ansökan och prövning**

**4 §** En ansökan om ersättning ska göras av den som avses i 1 §. Ansökan ska vara skriftlig och ges in till en särskild nämnd som prövar frågor om ersättning.

**5 §** En ansökan om ersättning får inte prövas om den kommer in till nämnden efter den 31 december 2014. Sådana ansökningar ska avvisas.

**6 §** När nämnden fattar beslut om ersättning ska ordföranden vara eller ha varit ordinarie domare.

Regeringen meddelar föreskrifter om nämndens sammansättning och arbetsformer samt utser ledamöterna i nämnden.

**7 §** Nämnden ska se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov ska nämnden anvisa hur utredningen bör kompletteras.

Nämnden får med sökandens samtycke begära upplysningar om sökanden från andra myndigheter om det behövs för utredningen av ärendet. Utredning som inte behövs får avvisas av nämnden.

Prop. 2011/12:160  
Bilaga 4

### **Myndigheters uppgiftsskyldighet**

**8 §** Sekretess till skydd för enskild hindrar inte att myndigheter på begäran lämnar nämnden uppgifter som är av betydelse för bedömningen av rätten till ersättning enligt denna lag.

### **Muntlig förhandling**

**9 §** Nämnden ska hålla muntlig förhandling om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt.

En muntlig förhandling ska vara offentlig.

Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att lämnas någon uppgift för vilken det hos nämnden gäller sekretess som avses i 26 kap. 14 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), får ordföranden vid förhandlingen besluta att den ska hållas inom stängda dörrar.

**10 §** Till en muntlig förhandling ska sökanden kallas. Sökanden får föreläggas att inställa sig personligen vid påföljd att ärendet kan komma att handläggas och avgöras även om han eller hon uteblir.

**11 §** Nämnden får besluta om förhör med vittnen och sakkunniga. Ett sådant förhör äger rum vid muntlig förhandling. Förhöret får hållas under ed. I fråga om förhör med vittnen gäller 36 kap. 1, 2, 4–6 och 9 §§, 10 § första och tredje styckena samt 11–18 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. I fråga om förhör med sakkunniga gäller 36 kap. 9 § andra stycket, 15 och 18 §§ och 40 kap. 9–10 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar.

**12 §** Sökanden, vittnen och sakkunniga får delta i en muntlig förhandling genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring under samma förutsättningar som gäller enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken.

**13 §** En sökande som har inställt sig till en muntlig förhandling får beviljas ersättning av allmänna medel för kostnader för resa och uppehälle, om nämnden finner det skäligt att ersättning betalas ut. Vittnen och sakkunniga har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnader för sin inställelse.

Om ett vittne eller en sakkunnig har kallats på begäran av sökanden och det visar sig att sökanden saknade godtagbart skäl för sin begäran, får nämnden besluta att sökanden ska ersätta staten i fråga om vittnets eller den sakkunniges kostnader för sin inställelse.

Nämnden får bevilja förskott på ersättning för resa och uppehälle.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om ersättning och förskott.

## Beslut och överklagande

**14 §** Nämndens beslut ska grundas på det som handlingarna innehåller och det som i övrigt förekommit i ärendet.

De skäl som ligger till grund för beslutet ska framgå av det.

**15 §** Ett beslut enligt denna lag får inte överklagas.

## Inkomstprövade förmåner och avgifter

**16 §** För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om tvåhundrafemtiotusen (250 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

1. 97 kap. 6–10 §§ och 102 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken,
2. 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395), eller
5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

## Intyg

**17 §** Om ersättning har beviljats ska ett intyg om detta utfärdas av den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet som utfärdar intyget ska, på begäran av en kommun eller en myndighet som fattar beslut om förmåner eller avgifter enligt 16 §, lämna information om att en viss person har beviljats ersättning enligt denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.



Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen  
(2009:400)

*dels* att 26 kap. 15 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 26 kap. 14 a §, samt  
närmast före 26 kap. 14 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **26 kap.**

### ***Ersättning på grund av övergrepp eller försummelser***

#### ***14 a §***

*Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (2012:000) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det samma gäller för uppgift om personliga förhållanden för personal i sådan samhällsvård.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.*

#### **15 §<sup>1</sup>**

Den tystnadsplikt som följer av 5 och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3, 4, 6 och 10 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om sluten ungdomsvård.

Den tystnadsplikt som följer av 5, 13 och 14 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:1113.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-05-23

**Närvarande:** F.d. justitierådet Dag Victor samt justitieråden Lennart Hamberg och Per Virdesten.

## **Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården**

Enligt en lagrådsremiss den 10 maj 2012 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Angela Öst, biträdd av departementssekreteraren Jonas Rydström.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

### **Avsteg från normala ersättningsrättsliga principer**

Den första uppgift som anges i regeringsformens bestämmelse om vad Lagrådets granskning ska avse är hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt. I detta ligger att Lagrådet ska vaka över att lagar utformas med beaktande av att rättsordningen utgör ett sammanhängande system som måste uppfylla höga anspråk på konsekvens och koherens. En förutsättning för att det ska kunna tillåtas att likartade frågor styrs av olika principer och materiella bestämmelser är att det finns sakliga skäl för skillnaderna. De i regeringsformen uppställda kraven på att beakta allas likhet inför lagen och att iaktta saklighet och opartiskhet tar visserligen formellt inte sikte på utformningen av lagstiftning men är självfallet, som också får anses ligga i kravet på att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde, av grundläggande betydelse även när det gäller lagstiftning.

Den möjlighet till ersättning som föreslås i remissen innebär enligt vad som uttalas i denna ”betydande avsteg från de ersättningsrättsliga principer som normalt gäller” och förslaget betecknas som ”ett högst exceptionellt undantag från den normala rättsordningen”. Lagrådet finner inte anledning att bedöma eller karakterisera förslagets innebörd på annat sätt än vad som gjorts i remissen.

Det kan mot den bakgrunden framstå som om det skulle vara självklart att förslaget, utifrån de synpunkter som Lagrådet ska beakta, måste inge så allvarliga betänkligheter att Lagrådet inte kunde göra annat än att avstyrka att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

I sammanhanget ska emellertid också vägas in att den föreslagna regleringen inte är avsedd att ingå som ett permanent inslag i den svenska rättsordningen utan att fråga är om en tidsbegränsad reglering av ett avgränsat område inom vilket särskilda missförhållanden ansetts ha förekommit i en sådan omfattning att dessa skulle motivera avsteg från eljest gällande principer för ersättning. Även om detta inte kommer till

direkt uttryck i remissen torde den i förslaget reglerade ersättningsrätten, trots lagformen, snarare vara att betrakta som en form av ex gratia-ersättning än som en på allmän lag grundad rätt till ersättning.

Med ex gratia-ersättning brukar avses ersättning som utges utan att det föreligger någon rättslig skyldighet att utge ersättningen. Någon rättslig reglering av formerna för statlig sådan ersättning finns inte men klart är att regeringen anses ha rätt att bevilja ex gratia-ersättningar inom ramen för sin finansmakt och under parlamentariskt ansvar. Rätten påminner närmast om regeringens i regeringsformen reglerade rätt att medge dispens från föreskrifter i förordningar eller från bestämmelser som har meddelats med stöd av beslut av regeringen och att genom nåd efterge eller mildra brottspåföljd eller liknande ingrepp. Gemensamt för alla dessa möjligheter kan sägas vara att de grundar sig på en insikt om svårigheten att ställa upp generella regler som ger resultat som inte endast framstår som lämpliga i allmänhet utan också i varje enskilt fall. Även om med rättvisa i allmänhet brukar avses överensstämmelse med en generell norm har det traditionellt sett ansetts att ”rättvisan” också kräver en viss möjlighet att avvika från den generella normen under exceptionella förhållanden. Möjligheten till sådan avvikelse är vad som brukar avses med det senare ledet i uttrycket ”rätt och billighet”.

Lagrådet har inte heller någon annan uppfattning än att det under vissa omständigheter kan vara motiverat med ex gratia-ersättningar eller, med andra ord, att i särskilda fall avvika från normala ersättningsrättsliga principer. Det kan emellertid finnas anledning att överväga i vilken omfattning och i vilka former sådana avvikelser kan anses acceptabla, något som naturligtvis i sin tur beror av arten och karaktären av de förhållanden som aktualiserar frågan om en avvikelse.

I allmänhet aktualiseras frågan om ex gratia-ersättningar i enskilda fall och de omständigheter som ligger till grund för ersättningen är av rent individuell natur. Det är emellertid inte ovanligt att en omständighet som kan aktualisera frågan inte endast är hänförlig till en enskild person utan delas av en grupp personer. Särskilda åtgärder kan då vara påkallade såväl när det gäller utredning av de faktiska förhållandena som beslutsfattandet. Uppdrag kan lämnas till myndigheter eller särskilda utredningar att kartlägga problem och lämna förslag till hantering. Som exempel kan nämnas frågorna om ersättning till personer som blivit steriliserade (prop. 1998/99:71 och prop. 1998/99:139) och till personer som drabbats av fosterskador orsakade av läkemedlen Neurosedyn eller Noxodyn (prop. 2004/05:122).

Den fortsatta hanteringen och utformningen av ersättningen kan i sådana fall formellt förlora sin karaktär av ex gratia-ersättning genom att det införs särskild lagstiftning. I fallet med fosterskador inskränkte sig lagregleringen till en bestämmelse om att den ex gratia-ersättning som regeringen betalade inte skulle beaktas vid beräkningen av vissa inkomstprövade förmåner, bidrag och avgifter. Förebilden till den lagstiftningen kom från reglering i den tidigare beslutade lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall. I den lagen, som i allt väsentligt fungerat som förebild för den nu föreslagna lagstiftningen, togs dessutom in bestämmelser om den lagliga rätten till ersättning och ersättningens storlek och om förfarandet enligt vilka ansökan om ersättning skulle prövas av en särskild nämnd.

I den proposition som låg till grund för lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall framhöll regeringen (prop. 1998/99:71 s. 9) att förslaget innebar ”betydande avsteg från gällande skadeståndsrättsliga principer” och ”därför inte i framtiden [kan] åberopas av andra grupper som kan komma att rikta skadestånd mot staten”.

Lagrådet noterade uttalandet i sitt yttrande (s. 61) och anmärkte till detta att det svenska rättssamhället i utpräglad grad kännetecknas av starka krav att lika ska behandlas lika och att det inte kunde undgås att den föreslagna lagen skulle komma att få viss prejudicerande effekt om det – vilket dessvärre inte kunde uteslutas – i framtiden skulle dyka upp nya grupper som anser sig ha blivit på liknande sätt illa behandlade av myndigheterna.

Den ersättningsmöjlighet som nu föreslås skiljer sig i flera väsentliga avseenden från den som infördes genom lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall.

De ersättningsberättigade enligt den lagen var en förhållandevis väl-definierad grupp och det totala antalet ersättningsfall beräknades komma att uppgå till mellan 500 och 1 000 (totalt lämnades 1 500 ansökningar in). Osäkerheten är större när det gäller den nu aktuella gruppen. Enligt skattningar som redovisas i den utredning vars förslag ligger till grund för remissen var mellan 160 000 och 305 000 barn omhändertagna för samhällsvård under den enligt förslaget aktuella tiden. Av dessa beräknas mellan 5 och 15 % ha utsatts för övergrepp eller vanvård som skulle berättiga till ersättning medan antalet fall i vilka ersättning skulle utgå skattas till mellan 1 500 och 20 500. Efter viss diskussion stannar utredningen för att det mest sannolika är att antalet personer som kommer att beviljas ersättning kommer att uppgå till mellan 2 000 och 5 000 personer vilket också är den beräkning som anges i remissen.

Den ”skada” – sterilisering utan samtycke – som ersattes enligt lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall var specifik för den grupp som omfattades av lagen och i princip lika för alla. ”Skadan” enligt den nu föreslagna lagen – övergrepp eller försummelser av allvarlig art – är däremot inte specifik för den grupp som omfattas av den föreslagna lagen utan kan ha förekommit och kan komma att förekomma i samband med en lång rad andra samhällsingripanden än de som lagen tar sikte på. De ”skador” som kan berättiga till ersättning kan uppenbarligen också i hög grad skilja sig från varandra både till art och till omfattning.

Den fråga som den särskilda nämnden skulle bedöma enligt lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall var i princip om steriliseringen varit frivillig eller inte. Om än inte okomplicerad måste den frågan bedömas kräva väsentligt mindre utredning och vara lättare att avgöra sakligt än den fråga om sökanden kan antas ha varit utsatt för sådana övergrepp eller försummelser som varit av allvarlig art som den nu föreslagna nämnden ska pröva.

Den särskilda ersättningen till vissa steriliserade motiverades uttryckligen med ett avståndstagande från det synsätt som låg till grund för den lagstiftning som ingreppen skett med stöd av. Någon sådan omvärdering ligger inte till grund för det nu framlagda förslaget. Tvärtom föreslås att rätten till ersättning uttryckligen ska bedömas utifrån de faktiska förhållanden och värderingar som gällde vid händelserna.

Den tidsmässiga avgränsningen av rätten till ersättning för vissa steriliserade var motiverad av ändrad lagstiftning. När det gäller den nu föreslagna begränsningen till övergrepp och försummelser som ägt rum före den 31 december 1980 lämnas däremot inte någon annan förklaring än ett inte helt lättbegripligt resonemang om vikten av att undvika att systemet kan tillämpas jämsides med gällande civil- och straffrättsliga regler. Följden av avgränsningen blir att fall som förekommit efter den 31 december 1980 aldrig kommer att kunna få ersättning enligt lagen även om de i sakligt hänseende inte på något sätt skiljer sig från fall före denna tidpunkt. Detta gäller oavsett om den utsatte gått miste om sin normala rätt till ersättning på grund av preskription eller inte (vilket knappast heller borde vara relevant med hänsyn till att den föreslagna rätten gäller oberoende av om tidigare ersättning lämnats enligt normala bestämmelser). Härtill kommer att den särskilda ersättningen bestäms till ett belopp som ligger högt i förhållande till vad som i allmänhet skulle kunna antas utgå om frågan om ersättning skulle prövas enligt normala regler.

Sammantaget innebär detta att den nu föreslagna ersättningen framstår som i väsentligt mindre grad förbunden med sådana särskilda förhållanden som i sig kan motivera ”undantag från den normala rättsordningen” än vad ersättningen enligt lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall gjorde. Vad Lagrådet anmärkte i samband med sin granskning av det förslaget om de starka krav på likabehandling som det svenska rättssamhället kännetecknas av och om den prejudicerande effekt som det förslaget kunde förväntas få gör sig därigenom i än högre grad gällande beträffande det nu framlagda förslaget.

Av remissen framgår emellertid att det finns en bred politisk enighet bakom det framlagda förslaget. Det får, även om det inte återspeglas i remissen, antas att det finns seriösa överväganden beträffande problem av det slag som Lagrådet nu pekat på bakom den ”ramöverenskommelse” som remissen sägs bygga på. Lagrådet anser sig mot den bakgrunden inte ha skäl att avstyrka att förslaget läggs till grund för lagstiftning. Enligt Lagrådet är det emellertid viktigt att det inte utvecklas till en mer allmän vana att göra ”undantag från den normala rättsordningen” när olika grupper ställer krav på ersättning. I den mån sådana krav inte kan sägas grunda sig på rent extraordinära förhållanden synes det rimligare att överväga i vad mån det kan finnas skäl för att i stället genomföra generella ändringar av de ersättningsrättsliga principer som normalt gäller.

### **Den särskilda nämnden**

Lagrrådet har inte någon erinran mot att frågan om ersättning enligt den föreslagna lagen ska prövas av en särskild nämnd. I och för sig krävs inte någon närmare lagstiftning om en sådan nämnd utan det kan ankomma på regeringen att meddela närmare bestämmelser om nämndens sammansättning och verksamhet.

Att det ändå föreslås ett antal lagbestämmelser i remissen, angående bl.a. att ordförande vid beslut i ersättningsfrågor ska vara eller ha varit ordinarie domare och om muntlig förhandling, sammanhänger med att regeringen gjort den bedömningen att rätten till ersättning enligt den

föreslagna lagen är en sådan civil rättighet som gör att artikel 6.1 i Europakonventionen om rätten till förhandling inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag är tillämplig. För att tillgodose Europakonventionens krav skulle det visserligen vara tillräckligt att den sökande som får avslag i nämnden kan överklaga beslutet i vanlig ordning. Enligt förslaget ska det emellertid inte finnas någon rätt till överklagande (i vad mån nämndens beslut kan angripas med extraordinära rättsmedel berörs inte i remissen).

Det är under sådana förhållanden nödvändigt med en reglering av nämnden och dess verksamhet som gör att den kan godtas som domstol enligt Europakonventionen. Av Europadomstolens praxis framgår vilka krav som ställs på ett organ för att det ska uppfylla dessa krav (se t.ex. Europadomstolens dom den 18 maj 2010 i målet Szal mot Polen, no. 41285/02, § 58).

Lagrådet anser att det inte framstår som självfallet att den nu föreslagna regleringen är tillräcklig för att den föreslagna nämnden ska godtas som domstol. Lagrådet vill i sammanhanget peka på att förslaget avser en tidsbegränsad verksamhet och att det av lagen inte framgår något närmare om nämndens sammansättning eller ledamöternas villkor.

Av allmänmotiveringen framgår vidare att avsikten är att det vid nämnden ska inrättas ett eller flera beslutsorgan som är de som ska fatta besluten om ersättning. Övriga beslut i nämnden ska ankomma på myndighetsledningen. De särskilda beslutsorganen berörs emellertid inte i den föreslagna lagen i vidare mån än att det föreskrivs att ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare ”när nämnden fattar beslut om ersättning”. Det har under föredragningen upplysts att anledningen härtill är att det ska kunna tillsättas en chef för myndigheten som inte behöver vara eller ha varit ordinarie domare.

En nämndmyndighet kännetecknas av att nämndens ledamöter som kollektiv är chef för myndigheten (se bl.a. 2 § myndighetsförordningen, 2007:515, samt prop. 2009/10:175 s. 110 och SOU 2008:118 Bilaga 7 s. 239 ff.). Om syftet är att den föreslagna myndigheten ska ledas av en särskild chef eller ha någon annan form av myndighetsledning än själva nämnden kan det enligt Lagrådet diskuteras om myndigheten i själva verket inte blir något annat än en nämndmyndighet, i praktiken en enrådighetsmyndighet eller en styrelsemyndighet.

Den valda lagstiftningstekniken ger upphov till oklarheter om förhållandet och ansvarsfördelningen mellan de särskilda beslutsorganen, själva nämndmyndigheten och myndighetschefen/myndighetsledningen vilket är besvärande när det gäller frågan om de särskilda beslutsorganens självständighet som domstol. Det är enligt Lagrådets uppfattning angeläget att dessa frågor klaras ut under ärendets fortsatta beredning.

Som närmare utvecklas i nästa avsnitt kommer nämndens verksamhet att till den allra största delen omfattas av en långtgående sekretess och inte vara offentlig. Även detta gör att nämndens ställning som domstol kan komma att ifrågasättas.

Enligt Lagrådets mening är det inte möjligt att på det i remissen presenterade materialet göra någon säker bedömning av om den föreslagna regleringen av den särskilda nämndmyndigheten kommer att kunna uppfylla kraven enligt Europakonventionen på att vara en domstol. Regeringen har emellertid tillkallat en särskild utredare med uppgift att

bl.a. föreslå hur nämndmyndigheten bör organiseras och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Lagrådet vill inte utesluta att det därvid kan visa sig nödvändigt eller lämpligt att vissa ytterligare frågor bör bli föremål för lagreglering.

Prop. 2011/12:160  
Bilaga 5

### **Offentlighet och sekretess**

Enligt förslaget (9 § lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och unga i vissa fall) ska den nämnd som avses ansvara för prövningen av ersättningsanspråk kunna hålla muntlig förhandling. Så ska ske om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövligt. Även utan yrkande kan muntlig förhandling komma att hållas, jfr 14 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223). I lagrådsremissen görs bedömningen att muntlig förhandling kommer att hållas i ett relativt stort antal ärenden och bli betydligt vanligare än vad som var fallet i fråga om ärenden enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall.

En muntlig förhandling ska enligt vad som föreskrivs i den föreslagna lagen vara offentlig. Beslut kan emellertid meddelas om att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar. En koppling finns här till de föreslagna nya sekretessreglerna i 26 kap. 14 a § offentlighets- och sekretesslagen, som anger att sekretess med omvänt skaderekvisit ska gälla i verksamhet enligt lagen för uppgift om enskildas personliga förhållanden eller för uppgift om personliga förhållanden för viss vårdpersonal. Regleringen motsvarar den som tillämpats enligt lagen om ersättning till steriliserade.

Enligt vad som upplysts vid föredragningen bedöms förhållandena vara sådana att det vid muntlig förhandling så gott som alltid kommer att förordnas om stängda dörrar. Om detta är riktigt kommer, i kombination med de föreslagna sekretessreglerna, principen om offentlighet att bli mycket uttunnad och insynen i nämndens verksamhet även i övrigt att bli begränsad. Till detta bidrar att den föreslagna sekretessen också omfattar nämndens beslut i ersättningsärendena, till den del enskildas eller vårdpersonalens personliga förhållanden ska återges där. Besluten kan väsentligen antas komma att bygga på berättelser om sökandenas personliga upplevelser och på uppgifter om enskilda personer bland vårdpersonalen. Sekretessen torde därför komma att avse det mesta av de förhållanden som läggs till grund för besluten. Dessa kan dock, enligt lagrådsremissen, i oidentifierad form hållas tillgängliga för allmänheten. Hur en sådan oidentifiering i praktiken ska kunna ske med bibehållande av sekretesskraven framgår inte. Genom förfarandet ska emellertid enligt remissen allmänhetens berättigade krav på insyn i nämndens tillämpning av lagen tillgodoses.

Den föreslagna lagen och reglerna om nämndens sammansättning och verksamhet ska säkerställa att prövningen sker i enlighet med Europakonventionens krav om rätten till domstolsprövning avseende enskildas civila rättigheter. När det gäller uppgifter som tas in i de svenska domstolarnas domar och beslut gäller emellertid normalt att sekretessen upphör, om domstolen inte förordnar annat (43 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen). Den föreslagna sekretessregleringen innebär således

ett avsteg från vad som normalt gäller i domstolarnas dömande verksamhet.

Enligt förslaget ska också i offentlighets- och sekretesslagen införas en bestämmelse som inskränker meddelandefriheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen såvitt avser de förhållanden som omfattas av sekretessen. I lagrådsremissen hänvisas här bl.a. till de bestämmelser av denna art som gäller i fråga om hälso- och sjukvårdssekretessen.

Det kan således konstateras att de regler som föreslås om muntliga förhandlingar och stängda dörrar, om sekretess för åtminstone väsentliga delar av nämndens beslut samt om inskränkningar i meddelarfriheten kommer att innebära väsentliga svårigheter för allmänhet och media att få insyn i verksamheten. Detta är enligt Lagrådets mening problematiskt mot bakgrund av de besvärliga avväganden som nämnden kommer att ställas inför och de rättvisaspekter som gör sig gällande vid regleringen av ett förmodligen stort antal ersättningsanspråk. Som framhållits under föregående avsnitt av Lagrådets yttrande måste i detta sammanhang också vägas in de krav på offentlighet som kan ställas enligt Europakonventionen.

Det är å andra sidan uppenbart att många mycket känsliga uppgifter om enskildas förhållanden kommer att få hanteras i ersättningsärendena, och att en vidare offentlighet skulle kunna minska benägenheten för de mest drabbade att göra sina anspråk gällande. Lagrådet anser sammanfattningsvis att tillräckliga skäl i detta fall kan antas föreligga för att den föreslagna regleringen ska kunna godtas.

## **Förslaget till lag om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall**

### **1 §**

Vid föredragningen har upplysts att tidpunkten för den föreslagna periodens början – den 1 januari 1920 – inte sammanhänger med någon då genomförd författningsändring eller någon annan faktisk omständighet. Tidpunkten har emellertid inte uppfattats som problemfylld då det sannolikt inte finns någon i livet som utsatts för övergrepp eller försummelser före den tidpunkten. Det har vidare upplysts att åldersgränserna för de lagar till vilka det hänvisas i paragrafen växlar mellan 16 och 21 år och i vissa fall än högre ålder. De föreslagna avgränsningarna av tillämpningsområdet skulle på dessa grunder kunna sättas i fråga. Lagrådet finner dock inte skäl att motsätta sig förslaget på den grunden.

Som en förutsättning för rätten till ersättning gäller enligt första stycket att det kan antas att personen utsatts för ”övergrepp eller försummelser av allvarlig art”. För att undvika den dubbeltydighet som denna formulering innefattar kan förutsättningen förslagsvis anges avse ”sådana övergrepp eller försummelser som är av allvarlig art”.

Enligt tredje stycket i förslaget ska frågan om övergreppen eller försummelserna varit av allvarlig art bedömas ”med hänsyn till omständigheterna vid tidpunkten för händelserna”. Av remissen framgår att med omständigheterna avses inte endast då rådande faktiska förhållanden



utan också de värderingar som då rådde. Enligt Lagrådets uppfattning skulle detta komma till tydligare uttryck om ordet ”omständigheterna” byttes ut mot ”förhållandena”.

Prop. 2011/12:160  
Bilaga 5

#### **16 §**

Bestämmelsen innehåller regler om hur utbetalda ersättningar enligt lagen ska beaktas vid beräkning av sådan förmögenhet som påverkar förmånernas storlek vid tillämpning av socialförsäkringsbalken m.fl. lagar. Den motsvarar väsentligen 3 a § lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall. I lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner finns generella bestämmelser om sådan förmögenhetsberäkning. I 1 § andra stycket den lagen hänvisas till de ytterligare bestämmelser som finns i bl.a. lagen om ersättning till steriliserade. En motsvarande hänvisning i 2009 års lag till den nu föreslagna ersättningslagen bör ske.

#### **Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen**

Se vad som anförts ovan under rubriken Offentlighet och sekretess.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 juni 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Larsson

---

Regeringen beslutar proposition Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården

---

<b>Författningsrubrik</b>	<b>Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande</b>	<b>Celexnummer för bakomliggande EU-regler</b>
---------------------------	---	--

---

Lag (2012:000) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall

6 och 13 §§