



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Rebecca Toresson

Den särskilda statliga ersättningen för
vanvård i den sociala barnvården
– från utredning till ersättning

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Titti Mattsson

Termin för examen: HT2013

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Syfte	9
1.2 Frågeställningar	9
1.3 Disposition och avgränsningar	10
1.4 Metod och material	12
1.5 Forskningsläge	13
2 BEGREPPET SOCIAL BARNAVÅRD	14
3 UTREDNINGEN OM VANVÅRD I DEN SOCIALA BARNAVÅRDEN	18
3.1 Utredningens uppdrag	18
3.2 Utredningens fortskridande	20
3.2.1 Den andra delrapporten: SOU 2009:99	20
3.2.2 Slutrapporten: SOU 2011:61	23
3.3 Utredningens resultat	25
3.3.1 Ett erkännande och en ursäkt	27
3.3.2 Kompensation till de drabbade	28
3.3.3 Åtgärder för att förhindra upprepning	31
4 STATLIGA ERSÄTTNINGAR	35
4.1 Skadestånd	35
4.2 Särskilda statliga ersättningar	37
4.2.1 Ersättning till tvångssteriliserade	39
4.2.2 Ersättning till HIV-smittade	41
4.2.3 Ersättning till neurosedynskadade	42

5	LAG (2012:663) OM ERSÄTTNING PÅ GRUND AV ÖVERGREPP ELLER FÖRSUMMELSER I SAMHÄLLSVÅRDEN AV BARN OCH UNGA I VISSA FALL	44
5.1	Villkor och förutsättningar för ersättning	44
5.1.1	Tidsperioden den 1 januari 1930 till och med den 31 december 1980	45
5.1.2	Omhändertagen för samhällsvård	46
5.1.3	Övergrepp eller försummelser	46
5.1.4	Allvarlig art	48
5.1.5	Samband med vården	50
5.1.6	Fyra specifika lagar	52
5.2	Ersättningsprocessen	52
5.3	Övriga bestämmelser i lagen	54
6	PRAXIS: BESLUT FATTADE AV ERSÄTTNINGSNÄMNDEN	56
6.1	Metod	56
6.2	Närmare om Ersättningsnämnden	57
6.3	Allmänt om de 20 beslut jag fått tillgång till	58
6.3.1	Beslut om bifall	60
6.3.2	Beslut om avslag	61
6.4	Närmare beskrivning av fyra beslut som kan ses som typfall	62
6.4.1	Typfall 1 – Ersättning avslås	62
6.4.2	Typfall 2 – Ersättning avslås	63
6.4.3	Typfall 3 – Ersättning beviljas	63
6.4.4	Typfall 4 – Ersättning beviljas	64
6.5	Kommentarer och kritik efter första året av beslutsfattande	65
7	ANALYS	69
7.1	Jämförelse mellan utredningen och lagen	69
7.2	Lagenligheten hos besluten som Ersättningsnämnden fattar	74
7.3	Jämförelse mellan den aktuella ersättningen och andra särskilda statliga ersättningar	78
7.4	Fördelar och nackdelar med ersättningen samt avslutande tankar	82
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	86

Summary

The Swedish government initiated an inquiry in 2006 to survey the extent of serious abuse or neglect of children in social care. The inquiry took place primarily through interviews with volunteers who wanted to share what had happened to them in their childhood. More than 1000 people were interviewed, the huge interest was not expected and the time frame for the inquiry had to be extended not once, but twice. Before the completion of the first inquiry, *Vanvårdsutredningen* (inquiry of serious abuse or neglect), a new inquiry had to be initiated – *Upprättelseutredningen* (inquiry of redress). The purpose of the new inquiry was to suggest a redress for those affected by the deficiencies in social care. The suggestion intended a three step process: a recognition and an apology, an economic compensation and to develop measures to prevent similar events from happening again.

The inquiry suggested that the government should give an economic compensation even though there was no legal obligation for the government to do so. The government followed this suggestion and introduced a new law granting economic compensation. The law entered into force on the 1st of January 2013 and gives those who were subjected to serious abuse or neglect as a child in social care between 1920 and 1980 the right to apply for compensation with *Ersättningsnämnden*, the government agency examining the eligibility for compensation. It is possible to apply for the compensation up to and including the 31st of December 2014.

The law stipulates a number of conditions whose fulfillment has to be evaluated by *Ersättningsnämnden* in every single case. The government bill serves as a guidance of interpretation.

The law and the government bill were widely criticized when it became clear that 43 % of those who have applied for compensation have been denied such, after almost one year of decision making conducted by the agency. The criticism mainly referred to the fact that the compensation is too difficult to receive – to many the consequence of this is, that the

compensation system does not fulfill its purpose as a means of redress,
instead the government once more lets down those affected.

Sammanfattning

År 2006 valde den svenska regeringen att tillsätta en utredning för att kartlägga omfattningen av den vanvård som skett i den sociala barnvården. Utredningen bedrevs främst genom intervjuer med frivilliga, som ville berätta om vad de utsatts för i sin barndom. Över 1000 personer blev intervjuade, det stora intresset var inte väntat utan utredningen överskred sina tidsramar både en och två gånger. Innan den första utredningen, kort benämnd Vanvårdsutredningen, hade avslutats stod det klart att en ny utredning, Upprättelseutredningen, måste initieras. Upprättelseutredningen hade som syfte att ge förslag på hur en upprättelseprocess för de drabbade skulle kunna se ut. Förslaget innebar en process i tre steg: ett erkännande och en ursäkt, en ekonomisk kompensation samt åtgärder för att förhindra upprepning.

Upprättelseutredningens förslag på en ekonomisk kompensation innebar att en statlig ersättning skulle utges till de drabbade, trots att någon egentlig ersättningsskyldighet för staten inte förelåg. Staten följde utredningens rekommendation och införde en ny lag som ger möjlighet till ersättning, lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall. Lagen började gälla den första januari 2013 och ger rätt för de som drabbades av vanvård när de var placerade i den sociala barnvården mellan åren 1920-1980 att ansöka om ersättning hos en särskild nämnd kallad Ersättningsnämnden. Ersättningen måste sökas senast den sista december 2014.

Lagen ställer upp ett antal specifika villkor, villkor som Ersättningsnämnden har att bedöma om de är uppfyllda eller inte i varje enskilt fall. Till sin hjälp att tolka villkoren har nämnden lagens proposition.

Lagen och propositionen blev hårt kritiserade från flera håll när det framkom att hela 43 % av de som ansökt om ersättning fått avslag, efter att nästan ett år av beslutsfattande passerat. Kritiken handlade framförallt om att ersättningen är för svår att få – något som många menar har som

konsekvens att ersättningen inte alls fyller sitt syfte som upprättelse, utan snarare innebär att staten återigen sviker de drabbade.

Förord

Detta examensarbete hade inte kunnat skrivas utan stöd och hjälp från andra!

Jag vill framförallt tacka min handledare Titti Mattsson för mycket goda och konkreta råd, något som underlättat mitt arbete. Tack till Ersättningsnämnden för skyndsamt handläggande av min begäran av besluten och god service. Även tack till Sanna Keivanlo för hjälp med den engelska sammanfattningen.

Slutligen vill jag tacka min familj och mina vänner för allt stöd och uppmuntran under skrivandet av detta examensarbete.

Lund, januari 2014

Rebecca Toresson

Förkortningar

Dir.	Direktiv
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
f.	Följande
FB	Föräldrabalken
HIV	Humant immunbristvirus
HVB	Hem för vård eller boende
JK	Justitiekanslern
kap.	Kapitel
LVU	Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen
Prop.	Proposition
PSR	Personskadereglering AB
RB	Rättegångsbalken
SkL	Skadeståndslagen
Skr.	Skrivelse
SoL	Socialtjänstlagen
SOU	Statens offentliga utredningar
s.	Sida
st.	Stycke
TF	Tryckfrihetsförordningen

1 Inledning

Följande examensarbete kommer att behandla den särskilda statliga ersättning som från den första januari 2013 finns att söka för de som drabbades av vanvård inom den sociala barnvården under en viss tidsperiod under 1900-talet.¹

Sedan dokumentären ”Stulen barndom” sändes i Sveriges television hösten 2005 har debatten om vanvård inom de statliga institutionerna för barnvård varit intensiv. En statlig utredning² tillsattes följande år och hade som slutligt resultat bland annat instiftandet av lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.³ I följande examensarbete kommer jag att gå närmare in på denna utredning och vad den ledde till.

Ämnet för detta examensarbete är väldigt dagsaktuellt. Ovannämnda utredning pågick 2006-2011, lagen infördes den första januari i år (2013) och ersättningen kan sökas från och med lagens införande till och med den sista december 2014 (se 5 §). Med andra ord är vi just nu mitt uppe i ersättningsprocessen, vilket gör att det ännu är ovisst vad det slutliga resultatet av denna blir. När ansökningsperioden är slut och arbetet avslutat för den nämnd som ska fatta besluten (se 4 §), kommer det finnas större möjligheter att utvärdera ersättningen. Frågor som om ersättningsprocessen fungerat som det var tänkt och om de drabbade anser att den möjlighet till upprättelse som ersättningen innebar var tillräcklig, kommer vara enklare att besvara när man kan titta på händelseförloppet i backspegeln.

Detta examensarbete kommer således att granska en *pågående process*, ett skeende som ännu inte blivit utvärderat och vars långsiktiga konsekvenser framtiden får utvisa. Ämnets aktualitet kan med andra ord ses som

¹ Lag (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.

² S 2006:05: *Utredning om dokumentation och stöd till enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård inom den sociala barnvården.*

³ SOU 2011:61 s. 13.

försvarande för mig vid skrivandet av detta examensarbete, då material som analyserar ersättningens slutliga resultat naturligtvis inte är möjligt att ta del av ännu. Dock är aktualiteten en av anledningarna till att jag valde detta ämne, det ger nämligen mig möjligheten att vara en av de första att försöka granska Ersättningsnämndens beslutsfattande, vilket är väldigt spännande.

Förutom ämnets aktualitet, finns det även andra anledningar till att jag valde att skriva om just vanvården inom den sociala barnvården och den efterföljande ersättningen. Jag fick upp ögonen för debatten om vanvården tack vare medias uppmärksamhet och när jag blev ombedd att välja ämne till mitt examensarbete insåg jag ganska fort att detta var något jag ville fördjupa mig i. Ämnet har många beröringspunkter med det jag har tyckt varit mest intressant under juristutbildningen, såsom barns rättigheter och statens möjligheter till exempelvis tvångsvård. På förslag från min handledare valde jag sedan att avgränsa mig till att särskilt skriva om ersättningen, vilket jag förmodar är en av de mer konkreta delarna av ämnet, något som givetvis är välkommet.

Det finns två väldigt olika sidor av detta ämne och jag avser att beröra bägge. Dels finns den strikt juridiska sidan som omfattar utredningen och lagstiftningsprocessen, dels finns sidan som handlar om människorna och deras ofta väldigt gripande berättelser om sin barndom. På något sätt ska dessa två sidor mötas och det mänskliga behovet hos de enskilda av exempelvis erkännande, ursäkt och upprättelse ska uppfyllas av juridiska processer såsom utredningar, lagstiftande och beslutsfattande.

Generellt kan människor uppleva det som att det finns ett glapp mellan juridiken och ”verkligheten” och enskilda kan ha svårt att förstå hur och varför juridik ska appliceras på deras verklighet på ett visst sätt. Detta är ett problem som kanske blir extra tydligt i ett sammanhang som detta, när staten ska ställa upp statiska villkor och utifrån dem bestämma vem som ska få ersättning och vem som inte ska få det (se 1 § i den nya lagen). Med andra ord ska staten utvärdera de enskildas barndom och komma fram till vem som lidit tillräckligt för att ha rätt till ersättning och vem som inte gjort det. Det säger sig självt att det finns en risk att ersättningens syfte, att

fungera som upprättelse, motverkas om de enskilda istället upplever det som att staten än en gång sätter sig över dem.

1.1 Syfte

Examensarbetets syfte är att granska och utvärdera den ersättning som beslutats om i lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall. Genom att jämföra lag och praxis (som består av beslut från Ersättningsnämnden) hoppas jag kunna studera dels hur ersättningsprocessen fortlöper, dels om besluten tycks vara lagenliga. Jag ämnar också försöka sätta in den aktuella ersättningen i ett större perspektiv genom att redogöra för den utredning som ledde fram till beslutet om att en ersättning skulle införas, beskriva vilken ersättningsskyldighet staten har i olika situationer samt ge exempel på några tidigare ersättningar som kan liknas vid den nya ersättningen.

1.2 Frågeställningar

För att uppnå syftet har jag fastställt ett antal frågeställningar som detta examensarbete ämnar ge svar på.

- Vad innefattas i begreppet social barnavård?
- Hur bedrevs utredningen om vanvård i den sociala barnavården och vad kom utredningen fram till?
- Vad finns det för typer av statliga ersättningar?
- I vilka andra fall har staten beslutat om särskilda ersättningar till enskilda på grund av övergrepp de utsatts för av staten?
- Vilka villkor måste vara uppfyllda och vilka förutsättningar måste föreligga för att ersättning ska betalas ut enligt lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall?
- Kan man utifrån fattade beslut dra några slutsatser kring om besluten är

lagenliga och om ersättningsprocessen fungerar som det är tänkt?

- Vilka för- och nackdelar finns med ersättningsformen som valts?

- Vilka skillnader och likheter finns mellan den ersättningsform som valts i detta fallet och andra statliga ersättningar som tidigare utgetts?

1.3 Disposition och avgränsningar

Examensarbetet innehåll är upplagd enligt följande. Först kommer jag att gå igenom vad som innefattas i begreppet social barnavård och på vilka grunder sådan kan beslutas. Efterföljande avsnitt kommer att behandla det utredningsarbete om vanvården inom den sociala barnavården som pågick mellan 2006 och 2011. Jag kommer att steg för steg gå igenom det uppdrag utredningen fick, hur utredningens arbete fortskred samt vilket resultat utredningen nådde fram till. Efter detta följer ett avsnitt som ska behandla statliga ersättningar såsom skadestånd, men framförallt sådana som kan tänkas falla in under rubriken ”särskilda statliga ersättningar”. Med ”särskilda statliga ersättningar” menar jag sådana ersättningar som kan liknas vid den ersättning som är aktuell i fallet om vanvården i den sociala barnavården. Min förhoppning är att kunna nämna andra fall då staten beslutat om att ersätta enskilda på grund av att de utsatts för någon form av övergrepp från statens sida, ersättningar som exempelvis endast utgått till en viss grupp och under en viss tidsperiod. Dessa tre avsnitt är tänkta att fungera som en bakgrund till det som utgör examensarbetets kärna, nämligen ersättningen till de som utsatts för vanvård i den sociala barnavården.

För att redogöra för ersättningen, kommer jag först att utreda hur lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall ser ut. Hur ersättningsprocessen är upplagd och vilka villkor som måste vara uppfyllda för att en ansökan om ersättning ska beviljas, är något jag kommer att studera närmare. Efter att ha utrett lagen kommer jag att undersöka praxis bestående av beslut från Ersättningsnämnden. Ersättningsnämnden är en statlig myndighet som

bildades den första januari 2013⁴, alltså i samband med att lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall infördes. Nämnden har sedan dess behandlat ansökningar och fattat beslut.

Slutligen kommer jag i min analys att försöka sammanfatta vad jag kommit fram till under arbetets gång, samt föra en fördjupad diskussion kring den aktuella ersättningen. Jag kommer att försöka jämföra ersättningslagen med besluten och förhoppningsvis kan jag, trots den korta tidsperioden från att beslut började fattas till att detta examensarbete skrivs (hösten 2013), dra några slutsatser kring om praxisen tycks följa lagen och om ersättningsprocessen fungerar som det är tänkt. Jag kommer även att jämföra den aktuella ersättningen med de andra former av statliga ersättningar som jag tidigare i arbetet redogjort för och försöka peka på för- och nackdelar med den ersättningsform som staten valt i detta fall.

De avgränsningar jag valt att göra är följande. Jag kommer ej att gå in djupare på hur social barnavård fungerar utan endast ge en kortare bakgrund till detta. Tanken är att läsaren ska få veta grunderna i barnavården och förstå vilken funktion den fyller i samhället. Någon mer ingående diskussion kring den sociala barnavården känns dock inte relevant för examensarbetets huvudämne. Vidare har jag valt att avgränsa mig till Sverige och hur den svenska staten har valt att handskas med de missförhållanden i den sociala barnavården som uppdagats på senare år. Även i andra länder har debatt om sådana missförhållanden uppkommit och man har valt att kompensera de drabbade på olika sätt.⁵ Anledningen till att jag valt att koncentrera mig på Sverige är dels utrymmesskäl, dels att jag på så sätt kan studera den svenska ersättningen närmare och försöka utvärdera denna på ett givande sätt.

⁴ <http://www.ersattningsnamnden.se/om-oss> besökt 2013-12-08 klockan 21:15.

⁵ Se till exempel Nyman, Anders, *Att lära av vanvård i den sociala barnavården*, Gothia Förlag, Stockholm, 2012, s. 24ff.

1.4 Metod och material

Vid skrivandet av detta examensarbete kommer jag att använda mig av två olika metoder. Den första metoden är den traditionella juridiska metoden, som bland annat innebär att man läser och tolkar olika rättskällor, såsom lag, förarbeten och doktrin.⁶ Genom att använda denna metod kommer jag att försöka fastställa vad som är gällande rätt inom det område som är relevant för detta examensarbete.

Den andra metoden jag kommer att använda mig av är en empirisk undersökning av praxis. Jag kommer att kontakta Ersättningsnämnden och begära ut beslut i enlighet med offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF). Enligt denna princip har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § TF). En handling anses som allmän om den förvaras hos myndighet och betraktas som inkommen eller upprättad hos myndighet (2 kap. 3 § 1 st. TF). Besluten kommer jag att få tillgång till i oidentifierad form eftersom de enskilda ärendena omfattas av sekretess, enligt Ersättningsnämndens hemsida.⁷ Detta innebär att uppgifter som kan leda till att någon kan identifieras inte får lämnas ut. Att jag kommer få besluten i oidentifierad form har inte någon betydelse för den granskning av dem som jag avser att göra. I min genomgång av besluten kommer jag dels att reflektera kring de beslut jag får tillgång till, till exempel hur besluten ser ut rent formellt och vilka anledningar som är de vanligaste för att ersättning inte ges, dels beskriva ett antal beslut närmare som kan ses som typexempel för när ersättning beviljas respektive avslås utifrån de beslut som jag kommer ha tillgång till.

Det material som ligger till grund för detta examensarbete har framförallt varit juridiska dokument såsom utredningar, förarbeten samt lagtext. I mindre mån har jag använt mig av litteratur. Litteratur har endast använts till de kapitel som fungerar som bakgrund till arbetets huvudämne, anledningen

⁶ Lehrberg, Bert, *Praktisk juridisk metod*, sjätte upplagan, Förlag: I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik, Uppsala, 2010, s. 39.

⁷ <http://www.ersattningsnamnden.se/node/42> besökt 2013-11-18 klockan 15:10.

till detta är, som nämndes ovan, ämnets dagsaktuella natur vilket gör att doktrinen ej hunnit behandla ersättningsprocessen och dess resultat ännu. Istället kommer jag att fokusera på att själv försöka dra slutsatser om ersättningen och hur väl den fungerar. För att kunna göra detta använder jag förutom de juridiska dokumenten som grund, även ett antal beslut som Ersättningsnämnden har fattat i enskildas ärenden.

I så stor utsträckning som möjligt har jag försökt att gå tillbaka till det ursprungliga dokumentet som det hänvisats till.

Vad gäller hänvisningar till internetsidor har jag försökt hålla detta antal till ett minimum. Dock förekommer det på några ställen, dels när det är tal om dagsaktuell information från media i syfte att skildra den pågående debatten, dels vid hänvisningar till betrodda källor såsom myndigheters egna hemsidor (till exempel Ersättningsnämndens och regeringens hemsidor).

1.5 Forskningsläge

Ämnet för detta examensarbete är som påpekat väldigt dagsaktuellt. Konsekvensen av detta är att den nya ersättningen ännu inte blivit behandlad i doktrinen eller i forskningen ännu. Det har dock hunnit komma en del reaktioner på den nya lagen samt på det beslutsfattande som hittills hunnit göras, bland annat ett brev från ett stort antal experter i vilket de kritiserar lagens proposition. Jag beskriver detta brev närmare i avsnitt 6.5.

2 Begreppet social barnavård

I föräldrabalken (1949:381) (FB) stadgas barns grundläggande rättigheter och föräldrars eller andra vårdnadshavares skyldigheter. I 6 kap. 1 § FB fastställs (citat): ”Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.”

I de allra flesta fall har föräldrar möjlighet och vilja att ta god hand om sina barn och uppfylla deras rättigheter. De stöttas av samhället genom till exempel barnbidrag och föräldraförsäkring. Om föräldrar inte klarar av sina åtaganden eller om ett barn av någon annan anledning är i behov av stöd och hjälp kommer den sociala barnavården in i bilden. Social barnavård innebär att samhället griper in och vidtar åtgärder i barns liv. Sådana åtgärder kan grunda sig på till exempel socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).⁸

Den sociala barnavården är en del av socialtjänstens verksamhet. För socialtjänsten ansvarar varje enskild kommun, enligt 2 kap. 1 § SoL. Detta ansvar innebär att kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver, enligt samma bestämmelse. I begreppet social barnavård innefattas dock inte endast verksamhet som de kommunala socialtjänsterna själva utför, utan också sådan som utförs av andra såsom familjehem⁹ och institutioner. Även om det är andra som utför sådan verksamhet är det fortfarande socialtjänsten som har ansvaret för den. Reglerna i FB gäller även barn som berörs av åtgärder vidtagna inom den sociala barnavården (med vissa undantagsfall), med andra ord ställer de upp krav på hur den sociala barnavården ska bedrivas.¹⁰

⁸ Höjer, Ingrid, Sallnäs, Marie och Sjöblom, Yvonne (red.), *När samhället träder in – barn, föräldrar och social barnavård*, Studentlitteratur, Lund, 2012, s. 7f., 13.

⁹ I mitt examensarbete använder jag begreppen familjehem och fosterhem omväxlande. Detta beror på att begreppen motsvarar varandra, skillnaden består i att fosterhem är den äldre benämningen på familjehem.

¹⁰ Höjer, Sallnäs och Sjöblom, 2012, s. 8, 13.

Åtgärder mot en enskild som sker med stöd av SoL bygger på frivillighet från den enskilde. Detta innebär att den enskilde antingen samtycker till insatserna eller själv begär dem.¹¹ Om en enskild inte frivilligt underkastar sig vård, kan sådan ändock ske genom tvång under vissa förutsättningar. Då grundar vården sig på tvångslagar istället för på SoL, enligt 1 kap. 3 § SoL som bland annat hänvisar till nyss nämnda LVU.¹²

Ett tvångsomhändertagande av ett barn eller en ungdom enligt LVU ska enligt 1 § 2 st. LVU ske om någon av situationerna som anges i 2 eller 3 §§ föreligger och det kan antas att den vård som behövs inte kan ges med samtycke av barnets vårdnadshavare. Om den unge fyllt 15 år är det istället till hans eller hennes samtycke som hänsyn ska tas, enligt samma bestämmelse. En förutsättning för tvångsvård enligt LVU är alltså att någon av situationerna i 2 eller 3 §§ LVU föreligger. 2 § föreskriver att vård ska ges om (citater) ”det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas”. Det rör sig alltså om situationer i vilka hemmiljön anses utgöra en risk för barnet. Fall som inräknas under denna bestämmelse brukar benämnas miljöfall.¹³ 3 § LVU handlar om situationer då det är barnets eller ungdomens eget beteende som riskerar att skada dennes hälsa eller utveckling, genom exempelvis missbruk eller kriminalitet. Sådana fall brukar benämnas beteendefall.¹⁴

Som nämndes i inledningen ska detta examensarbete behandla den vanvård som många vittnat om att de utsattes för som barn under 1900-talet. Det handlar om vanvård och övergrepp som skett när de varit placerade på institutioner eller i familjehem.¹⁵ Med andra ord är det just dessa åtgärder som är relevanta för detta examensarbete och inte socialtjänstens arbete

¹¹ Mattsson, Titti, *Barnet och rättsprocessen – rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*, Juristförlaget i Lund, Lund, 2002, s. 60.

¹² Höjer, Sallnäs och Sjöblom, 2012, s. 8.

¹³ Mattsson, 2002, s. 70.

¹⁴ Mattsson, 2002, s. 76.

¹⁵ Dir. 2006:75 s. 1.

generellt. Vilka lagar som reglerar dessa åtgärder har givetvis förändrats genom historien, men jag tänkte att det ändå kunde vara lämpligt att kort sammanfatta när placering på institution eller i familjehem kan komma ifråga med den lagstiftning som gäller idag.

Att placera ett barn på institution eller i familjehem är de åtgärder som är de mest långtgående av åtgärderna som socialtjänsten har till sitt förfogande. Detta beror på att vården sker dygnet runt, med andra ord är barnet placerat hela dygnet i en annan miljö än sin egen hemmiljö. I största möjliga mån vill man undvika sådana placeringar, därför ska de endast bli aktuella i sista hand när andra åtgärder inte fungerat eller anses kunna utgöra alternativ. Åtgärderna kan gemensamt betecknas samhällsvård eller dygnsvård och kan ske i tre olika vårdformer: hem för vård eller boende (HVB), särskilda ungdomshem (även kallade § 12-hem) samt familjehem.¹⁶

HVB samt särskilda ungdomshem är de två vårdformer som sker på institution. Att dessa vårdformer sker på institution innebär att det hem barnet blir placerat på drivs av personal som kommer dit och arbetar. Detta skiljer sig ifrån en familjehemsplacering, som innebär att man bor hos en familj i deras egna hem.¹⁷

Det finns ett antal inslag som är gemensamma för de vårdformer som faller under beteckningen dygnsvård eller samhällsvård. Det grundläggande för alla tre är att samhällsvården tar över den uppgift som annars tillfaller föräldrarna, med andra ord träder samhällsvården in i föräldrarnas ställe. Dock ska samarbete ske med föräldrarna under tiden barnet är placerat, dessutom ska placeringen äga rum under så kort tid som möjligt. En placering på institution eller i familjehem sker som nämnt ovan i socialtjänstens regi, således är det myndigheten som har det övergripande ansvaret för placeringen. Socialtjänsten fattar beslut om placering och varaktighet, ska se till att en vårdplan finns samt följa upp hur barnet har det i den miljö där det blivit placerat. Som även nämndes ovan kan

¹⁶ Höjer, Sallnäs och Sjöblom, 2012, s. 185f.

¹⁷ Höjer, Sallnäs och Sjöblom, 2012, s. 185.

socialtjänstens åtgärder vara baserade på frivillighet eller tvång och detta gäller även placering inom samhällsvården. Om vården bygger på frivillighet innebär detta att barnets vårdnadshavare, eller barnet själv om denne är över 15 år, samtycker till vården. Om detta samtycke upphör avslutas även den frivilliga placeringen inom samhällsvården.¹⁸

Det finns också ett antal skillnader mellan vårdformerna. Placering i HVB eller i familjehem kan bygga på frivillighet och regleras då av 6 kap. i SoL. En placering på ett särskilt ungdomshem är en form av tvångsvård som regleras av 12 § LVU. Denna vårdform kommer ifråga då ett barn eller en ungdom behöver vård på grund av sitt eget beteende (det är med andra ord tal om ett så kallat beteendefall i 3 § LVU) och måste stå under särskilt noggrann tillsyn.

¹⁸ Höjer, Sallnäs och Sjöblom, 2012, s. 185f.

3 Utredningen om vanvård i den sociala barnvården

År 2006 tillsattes en statlig utredning för att utreda den vanvård som enligt många drabbade hade ägt rum inom den svenska sociala barnvården under 1900-talet. Utredningen tog sin början den 21 juni 2006 när regeringen fattade beslut om att en särskild utredare skulle tillkallas. Göran Johansson utsågs till utredare och hans uppdrag började den 15 september samma år.¹⁹ Utredningen antog namnet ”Utredningen om vanvård i den sociala barnvården” och den kortare benämningen blev ”Vanvårdsutredningen”.²⁰ I detta avsnitt avser jag att steg för steg gå igenom utredningsarbetet genom att redogöra för utredningens uppdrag, hur utredningen fortskred samt vilka resultat utredningen hade.

3.1 Utredningens uppdrag

I kommittédirektivet²¹, alltså regeringens riktlinjer för hur utredningsarbetet skulle bedrivas, angavs att den särskilda utredarens uppgift var att (citata) ”granska allvarliga övergrepp och vanvård vid institutioner och familjehem inom den sociala barnvården”²². Regeringen avgränsade även uppdraget till att placeringen i familjehem eller institution skulle ha skett med stöd av barnvårdslagen (lagen (1924:361) om samhällets barnvård och ungdomsskydd och lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom), SoL (den nu gällande och (1980:620)) samt LVU (den nu gällande).²³

¹⁹ SOU 2009:99 under avsnitt ”Till statsrådet Maria Larsson”.

²⁰ SOU 2011:61 s. 13 och under avsnitt ”Till statsrådet Maria Larsson”.

²¹ Dir. 2006:75.

²² Dir. 2006:75 s. 1.

²³ Dir. 2006:75 s. 1.

Vidare avgränsningar var att de handlingar som skulle utredas skulle vara av sådan art att de inte endast i nutid skulle ses som oacceptabla, utan även då de ägde rum skulle ha ansetts inneburi allvarliga övergrepp och vanvård. Dessutom angavs i direktivet ett visst tidsintervall, om det rörde sig om brott som ännu inte preskriberats skulle dessa inte omfattas av utredningen. Sådana fall skulle utredaren istället arbeta för att de behandlas inom tillsynsmyndigheter och rättsväsende. Uppdraget skulle inte heller omfatta att utreda frågor om ansvar i enskilda fall eller diskutera om de drabbade borde kompenseras genom en ekonomisk ersättning.²⁴

Syftet med utredningen var enligt direktivet att *kartlägga* övergreppen och vanvården. Utredningen skulle bedrivas genom intervjuer både med drabbade och med andra, till exempel personer som arbetat inom de aktuella institutionerna, samt om behövt även genom granskning av arkivmaterial. Intervjuerna skulle utredaren bjuda in till och de deltagande skulle medverka frivilligt. Varje intervju skulle dokumenteras tillsammans med eventuellt tillgängligt arkivmaterial som gällde det aktuella fallet och på så sätt skulle man kunna skapa individuell dokumentation för varje person som blev intervjuad. Kartläggningen skulle mynna ut i en rapport vars mål var att (citat) ”bidra till att liknande förhållanden inom den sociala barnvården kan undvikas i framtiden”²⁵. Rapporten skulle också syfta till att ge upprättelse åt de drabbade.²⁶

I direktivet angavs även en tidsram för uppdraget. Senast den första oktober 2007 skulle utredaren presentera en delrapport och senast den första juni 2008 skulle uppdraget redovisas.²⁷

²⁴ Dir. 2006:75 s. 4.

²⁵ Dir. 2006:75 s. 5.

²⁶ Dir. 2006:75 s. 4f.

²⁷ Dir. 2006:75 s. 1.

3.2 Utredningens fortskridande

Som nämndes ovan började utredningen under sommaren 2006. Den första januari 2007 utökades utredningen genom att ett antal experter tillkom. En ytterligare expert förordnades 2009. Arbetet fortskred bland annat genom möten med olika föreningar, till exempel Stulen barndom och Samhällets styvbarn.²⁸

Den 17 augusti 2007 lämnade utredningen en första delrapport²⁹. I denna redogjordes för resultatet av de ca 60 intervjuer som hunnit göras fram till sommaren 2007. Delrapporten hade också som konsekvens att utredaren insåg att tidsramen för uppdraget inte var tillräcklig, eftersom utredningens strävan var att alla som hade en önskan om att få bli intervjuad skulle få bli det. Därför begärde utredaren förlängning av tiden.³⁰ Regeringen ändrade tidsramen i ett tilläggsdirektiv³¹. Den nya riktlinjen var att uppdraget skulle redovisas senast den 30 december 2009.³²

3.2.1 Den andra delrapporten: SOU 2009:99

Utredningen lämnade sin andra delrapport ”Vanvård i social barnavård under 1900-talet”³³ den 16 januari 2010. Totalt under hela utredningen var det 1030 personer som anmälde sig till intervju och den andra delrapporten redovisade resultaten av de första 404 intervjuerna. I intervjuerna har de medverkande berättat om olika sorters vanvård, övergrepp och försummelse som de blivit utsatta för under sin placering på institution eller i fosterhem. Det kan ha handlat om fysisk eller psykisk misshandel av olika grader, kränkningar, sexuella övergrepp, att barnen inte fått lov att ha kontakt med

²⁸ SOU 2009:99 under avsnitt ”Till statsrådet Maria Larsson”.

²⁹ Delrapport 1 från Utredningen om vanvård i den sociala barnavården.

³⁰ Dir. 2007:167 s. 1f.

³¹ Dir. 2007:167.

³² Dir. 2007:167 s. 2.

³³ SOU 2009:99.

sin biologiska familj, att de ej fått tillräckligt med mat eller att de inte fått lov att gå i skolan i den utsträckning som de haft rätt till utan istället tvingats arbeta.³⁴ Av de intervjuade uppgav en stor majoritet (87 %) att de utsatts för försummelse, vilket av utredningen definierats som otillräcklig omvårdnad och tillsyn ifrån institutionspersonal respektive fosterföräldrar. Även bristande skolgång har räknats som försummelse. De personer som utsatte barnen för övergrepp eller försummelser var i störst utsträckning fosterföräldrar och institutionspersonal, men även andra såsom föreståndare och chefer, andra barn placerade i samma fosterhem eller på samma institution, biologiska barn till fosterföräldrarna eller släktingar och bekanta till fosterfamiljerna. Sexuella övergrepp var den kategori där det förekom flest olika typer av förövare.³⁵ Med andra ord var det ett brett spektrum både vad gäller vilken typ av vanvård som barnen utsattes för och vem det var som utsatte barnen för detta.

Utredningen har i sitt arbete undersökt vilka lagar, regler och rekommendationer som gällde för exempelvis tillsyn under den period som de intervjuade var omhändertagna av den sociala barnvården och sedan jämfört detta med vad som framkommit i intervjuerna och i annat material. Med andra ord har de utrett hur myndigheterna *borde* ha agerat och hur de *faktiskt* agerade i de specifika fallen. På detta sätt nådde utredningen slutsatsen att den sociala barnvården under den aktuella tidsperioden ej uppfyllde sitt ansvar vad gällde tillsyn och uppföljning av verksamheten. Vidare konstaterades i delrapporten att bristerna inte funnits i de lagar och regler som gällde under den aktuella tidsperioden, istället har det varit den praktiska verksamheten som inte fungerat som den skulle. Brister har förelegat i till exempel hur ofta tillsynsbesök skedde i fosterhemmen. De intervjuade har vidare vittnat om att myndigheterna placerade barn i miljöer som inte var lämpliga och att de dessutom stundtals inte reagerade när missförhållanden i hemmen eller på institutionerna anmäldes av de placerade barnen. Annan kritik som framkommit har varit att myndigheterna

³⁴ SOU 2009:99 s. 15.

³⁵ SOU 2009:99 s. 23ff.

placerade syskon i olika hem/institutioner och att de försvårade barnens kontakter med sina biologiska familjer. Utredningen konstaterade (citat) ”Det mesta av den vanvård som utredningen har kartlagt ägde rum innanför institutionernas och fosterhemmens väggar. Men det var den ansvariga myndigheten inom den sociala barnvården [...] som skulle ha förhindrat att det fick fortgå.”^{36, 37}

Delrapporten avslutades med att utredningen gav ett antal förslag på åtgärder som de menade borde vidtas.³⁸ En del av dessa åtgärder utgjorde delar av en gottgörelseprocess för de drabbade av vanvården. Utredningen ansåg att gottgörelseprocessen borde bestå av följande: att *tillstå* att svenska kommuner och myndigheter ej klarat av att skydda barnen, en *ursäkt* till de drabbade, att åtgärder vidtas för att liknande vanvård inte ska kunna ske i *framtiden, upprättelse* för de drabbade samt att de drabbade ska få tillgång till *rehabilitering*. Motivet till en gottgörelse menade utredningen låg i det faktum att barnen vanvårdats i en miljö som de sociala myndigheterna ansvarat för. Det handlade om barn som samhället omhändertagit på grund av att de behövde skyddas, men inte sällan fick de sedan utstå övergrepp och försummelser som innebar att den miljö de placerats i som ”skydd” i själva verket var mycket värre än den miljö eller de omständigheter som det var meningen att de skulle skyddas ifrån. Att barnen inte skyddats bättre och att verksamheten hade haft sådana brister, talade för en gottgörelse från stat och kommun, menade utredningen.³⁹ Vidare konstaterade utredningen att den sociala barnvården ansvarats för eller bedrivits på samtliga nivåer i Sverige: staten, landstingen och kommunerna hade alla på något sätt varit medverkande i verksamheten. Därför låg ansvaret för den vanvård som uppdragats på samhällets alla nivåer: lokalt, regionalt och nationellt. Utredningen menade att en eventuell gottgörelseprocess borde ske nationellt

³⁶ SOU 2009:99 s. 33.

³⁷ SOU 2009:99 s. 32f, 37.

³⁸ SOU 2009:99 s. 36f.

³⁹ SOU 2009:99 s. 36ff.

och på initiativ av regeringen, för att bland annat säkerställa att den skulle bli enhetlig för hela landet.⁴⁰

Vid denna tid i utredningen, årsskiftet 2009-2010, konstaterade utredaren att det stora intresset med över 1000 personer som anmält sig till intervju hade som konsekvens att tidsramen för utredningen måste förlängas ännu en gång för att intervjuerna skulle hinna genomföras. Därför begärde han ytterligare förlängning av uppdragets tidsram.⁴¹ Regeringen beslutade om ny förlängning i ett tilläggsdirektiv⁴² och fastslog att uppdraget skulle redovisas senast 30 september 2011.⁴³

Den andra delrapporten hade som konsekvens att regeringen tillsatte Upprättelseutredningen⁴⁴, som hade till uppgift att utforma hur en upprättelse för de drabbade skulle kunna se ut.⁴⁵ Mer om Upprättelseutredningen finns i ett senare avsnitt (3.3) som behandlar de resultat som Vanvårdsutredningen hade.

3.2.2 Slutrapporten: SOU 2011:61

Den 29 september 2011 lämnade Vanvårdsutredningen sin slutrapport ”Vanvård i social barnavård”⁴⁶. Syftet med slutrapporten var bland annat att ge mer utrymme åt de enskildas berättelser, än vad som skett i den andra delrapporten.⁴⁷ I slutrapporten sammanfattades utredningens arbete. Det konstaterades att det till slut var 866 intervjuer som utgjort grunden för den kartläggning av vanvården som skett, trots att det som nämnt ovan (se avsnitt 3.2.1) var över 1000 personer som hade anmält sig till intervju.

⁴⁰ SOU 2009:99 s. 38.

⁴¹ Dir. 2010:4 s. 1f.

⁴² Dir. 2010:4.

⁴³ Dir. 2010:4 s. 2.

⁴⁴ S 2010:02: *Upprättelseutredningen*.

⁴⁵ SOU 2011:61 s. 13.

⁴⁶ SOU 2011:61.

⁴⁷ SOU 2011:61 s. 14.

Anledningen till minskningen var exempelvis att det visade sig att personer inte tillhörde målgruppen, dit räknades bland annat de som i sina berättelser inte vittnade om någon vanvård. Det var också intervjuer som ställdes in. Vidare konstaterades att intervjuerna behandlat placeringar som ägt rum under en väldigt lång tidsperiod, 1922-2003. Detta berodde på att den enda tidsgränsen man haft (som jag nämnde ovan i avsnitt 3.1) var att brott som ännu inte var preskriberade inte skulle omfattas av uppdraget. Utredningen påpekade att det hade varit önskvärt om samtliga som blivit utsatta för vanvård och där brotten preskriberats, skulle omfattas av den upprättelse som Upprättelseutredningen föreslagit.⁴⁸

I slutrapporten konstaterades att det skett en del förändringar under utredningens gång. Från början hade utredningen tolkat sitt uppdrag, enligt hur det specificerades i direktivet, som att det endast var barn som myndigheterna själva aktivt placerat som omfattades. Därför blev människor som kontaktade utredningen, men som hade varit placerade privat, inte intervjuade. Emellertid, menade utredningen i slutrapporten, framkom det under utredningsarbetet att det var alltför svårt att upprätthålla en gräns mellan privatplacerade respektive myndighetsplacerade barn. I vissa fall har intervjupersonerna själva inte vetat om vem eller vilka det var som placerade dem och utredningen har inte kunnat kontrollera sådana saker genom att titta på arkivhandlingar innan intervjuerna skett. Därför skedde det intervjuer även med människor som varit privatplacerade. Ett villkor för att privatplacerade barn skulle omfattas av utredningen var dock att myndigheterna haft kännedom om att barnet blivit placerat på privat initiativ. Om så var fallet, menade utredningen, ska dessa barn omfattas av de förslag till upprättelse som Upprättelseutredningen kommit fram till. Även finska krigsbarn, alltså barn som kom till Sverige från Finland under andra världskriget och fick bo hos svenska familjer, bör omfattas av upprättelsen om myndigheterna kände till placeringen.⁴⁹

⁴⁸ SOU 2011:61 s. 15f.

⁴⁹ SOU 2011:61 s. 16f.

I slutrapporten sammanfattades att av de 866 personerna som intervjuades hade 92 % varit placerade i fosterhem (798 stycken) och 77 % (665 stycken) på institution. 69 % av de intervjuade hade varit placerade i både fosterhem och på institution (598 av 866). Vad beträffar vanvården, konstaterades att det ökade antalet intervjuer som slutrapporten omfattade jämfört med vad den andra delrapporten hade omfattat (866 respektive 404), inte hade haft som följd att resultatet förändrats vad gällde exempelvis hur ofta en viss typ av vanvård rapporterades om i intervjuerna. Till exempel var det lika stor andel (87 %) av de intervjuade som sade sig blivit utsatta för försummelse. Även gällande andra typer av vanvård var skillnaderna i förekomst små mellan delrapporten och slutrapporten.⁵⁰

Något som kan framstå som ett problem vid granskning av de resultat som utredningen kom fram till, är att missförhållandena och vanvården som de intervjuade berättade om sällan fanns omnämnt i deras arkivhandlingar. Med andra ord, ur en bevissynpunkt kan det anmärkas på att flertalet av de intervjuades berättelser inte kunde styrkas av någon handling. Detta kan ha berott på, enligt utredningen, omständigheter som att dokumentationen från första början varit bristfällig eller att handlingar inte bevarats på ett tillfredsställande sätt, vilket kan ha gjort att handlingar eller delar av handlingar saknats i arkiv och därför inte kunnat bli medtagna i utredningen. Det är viktigt att komma ihåg att avsaknaden av handlingar som styrker vanvården, inte kan ligga de intervjuade till last, menade utredningen.⁵¹

3.3 Utredningens resultat

Som nämndes ovan (se avsnitt 3.2.1) tillsatte regeringen Upprättelseutredningen som en direkt följd av vad som framkommit i den andra delrapporten som Vanvårdsutredningen lämnade. Regeringen angav

⁵⁰ SOU 2011:61 s. 22f.

⁵¹ SOU 2011:61 s. 26f.

riktlinjerna för Upprättelseutredningens uppdrag i ett direktiv⁵². I direktivet fastställdes att utredningens syfte var att ge förslag till hur en upprättelseprocess för de som drabbats av vanvården i den sociala barnvården skulle kunna se ut. Vidare angavs att de som skulle omfattas av upprättelseprocessen skulle ha blivit vanvårdade i den sociala barnvården någon gång under perioden 1920-1980. Upprättelseutredningen blev i direktivet ombedda att närmare utreda vilka inslag som eventuellt skulle kunna ingå i en upprättelseprocess, bland annat om det skulle vara möjligt att ge de drabbade ekonomisk ersättning, om en sådan ersättning skulle vara lämplig och i så fall hur systemet för ersättningen skulle utformas för att vara rättssäkert. Vid denna diskussion skulle utredningen bland annat beakta hur andra länder gjort, men även se till hur tidigare ersättningar utformats i Sverige, ersättningar som varit möjliga att ansöka för tvångssteriliserade, HIV-smittade och neurosedynskadade. Dock påpekade regeringen vikten av att komma ihåg att det i dessa fall var enklare att bedöma vilka skador som förelåg, än vad det är i fallet om vanvården i den sociala barnvården.⁵³ Nedan i avsnitt 4.2 beskriver jag närmare hur ersättningar utformats i andra svenska fall.

Upprättelseutredningen lämnade sitt betänkande ”Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården”⁵⁴ den 10 februari 2011. I betänkandet konstaterade utredningen att utgångspunkten för upprättelseprocessen måste vara (citater) ”ett förbehållslöst erkännande av att barn utsatts för lidande i samhällets vård”⁵⁵. Att omhändertagna barn inte skyddats av samhället har inneburit ett kränkande av mänskliga rättigheter, exempelvis barns rätt till skydd. I diskussionen om hur upprättelseprocessen bör se ut, konstaterades först att Vanvårdsutredningen var det första steget i en sådan process och utgjorde den del som brukar betecknas som ”sanningssökande och dokumentation”.

⁵² Dir. 2010:15.

⁵³ Dir. 2010:15 s. 1, 8.

⁵⁴ SOU 2011:9.

⁵⁵ SOU 2011:9 s. 14.

Upprättelseutredningens syfte var därför att koncentrera sig på de övriga tre stegen: erkännande och ursäkt, kompensation till de drabbade (ekonomisk eller i annan form) samt åtgärder för att förhindra upprepning. Utredningen påpekade vikten av att upprättelseprocessen borde fullföljas så fort som möjligt, den hade inletts redan 2006 och alltså pågått i flera år utan att man tydligt klargjort målet med den. Även om de intervjuade velat berätta och dela med sig av vad de utsattes för i sin barndom, har de också velat att samhället ska ta sitt ansvar och reagera. De drabbade borde inte tvingas vänta längre, menade utredningen.⁵⁶

3.3.1 Ett erkännande och en ursäkt

För att få reda på hur de drabbade själva ville att erkännandet och ursäkten skulle se ut, frågade Upprättelseutredningen både enskilda och organisationer som företräder drabbade. Det rådde samstämmighet om att det var viktigt att erkännandet och ursäkten kom från högsta politiska nivå och att det skulle ske vid en ceremoni som regeringen skulle bjuda in till. Utredningen höll med om att en sådan ceremoni var lämplig och menade att syftet med en sådan skulle vara att samhället ska erkänna vad som hänt. Tidigare har många upplevt att vanvården i den sociala barnvården har gömts undan och inte diskuterats. Alla som varit inblandade, på statlig, kommunal och landstingsnivå borde därför omfattas i detta erkännande, menade utredningen. Även allmänhet och andra som förstått att barn blev vanvårdade men som inte ingripit borde omfattas. Dessutom hade det varit lämpligt om samhället genom ceremonin uppvisar en vilja till att lyssna på människor och grupper i samhället som många gånger inte får komma till tals utan alltför ofta är utlämnade åt myndigheter, till exempel barn i utsatta situationer. Utredningen menade vidare att tillfället borde tas i akt och att man i samband med ceremonin även borde ta tillvara på drabbades och andras erfarenheter och kunskap från den sociala barnvården, till exempel

⁵⁶ SOU 2011:9 s. 14ff.

genom olika aktiviteter, och på så sätt ge ansvariga en större insikt i vad det är som har hänt och hur det skulle kunna undvikas i framtiden.⁵⁷

Ceremonin ägde rum den 21 november 2011 i Stockholms stadshus. Den direktsändes i Sveriges television och det officiella upprättelsetalet hölls av riksdagens talman Per Westerberg. Även medlemmar i svenska kungahuset och representanter för regeringen, riksdagens partier och Sveriges Kommuner och Landsting var närvarande. Andra som hade bjudits in till ceremonin var representanter för organisationer, kommuner, landsting och myndigheter. Dessutom bjöd regeringen in de som drabbats av vanvård i den sociala barnvården, både de som medverkat i Vanvårdsutredningen och de som inte medverkat.⁵⁸

3.3.2 Kompensation till de drabbade

När Upprättelseutredningen skulle titta närmare på om det var möjligt med en ekonomisk ersättning till de drabbade av vanvården, började de med att redogöra för gällande rätt för olika sorters skadestånd och ersättningar. De drog slutsatsen att det skulle bli svårt att basera ett skadestånd på dessa regler, eftersom vanvården hade skett så långt tillbaka i tiden. De granskade också de särskilda statliga ersättningar som tidigare getts i Sverige till HIV-smittade, neurosedynskadade och tvångssteriliserade. Utredningen kom fram till att en särskild möjlighet till ersättning även borde ges till de som drabbats av vanvården i den sociala barnvården. Denna slutsats baserade de på tre anledningar. Den tyngst vägande anledningen var det särskilda ansvar som utredningen menade att samhället har vid omhändertagande av barn. En andra anledning var att om en ersättning inte skulle ges, skulle det ha en negativ påverkan på statens och ansvariga myndigheters legitimitet hos människor i allmänhet och hos de som någon gång skulle behöva (behöver) den sociala barnvården i synnerhet. Den tredje anledningen till en

⁵⁷ SOU 2011:9 s. 16f.

⁵⁸ Regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/14412/a/178013> besökt 2013-11-28 klockan 17.51.

ekonomisk ersättning menade utredningen var att de drabbades mänskliga rättigheter kränkts när de varit placerade i den sociala barnvården, därför har staten ett moraliskt ansvar att på något sätt gottgöra dem.⁵⁹

Upprättelseutredningen förde ett resonemang kring hur ersättningen borde se ut och diskuterade bland annat vilka villkor som borde vara uppfyllda för att beviljas ersättning, vilka beviskrav som skulle vara lämpliga och hur stort ersättningsbeloppet borde vara. Vad gäller storleken på ersättningsbeloppet diskuterades om detta borde variera i förhållande till olika faktorer, med andra ord att de som skulle beviljas ersättning skulle få olika mycket pengar. Faktorerna som diskuterades var om ersättningsbeloppet skulle bero på hur stora skadorna som vanvården lett till är, hur allvarlig kränkningen varit eller på hur mycket rehabilitering och liknande den enskilde är i behov av. Utredningen kom fram till att det skulle vara alltför svårt att bedöma sådana faktorer i varje enskilt fall och att det därför skulle föreligga en risk för att det inte skulle bli rättvist. Dessutom skulle bedömningen i alltför stor utsträckning komma att baseras på hur väl den enskilde så pass långt efter vanvården skulle kunna redogöra för vilka men personen lidit. Istället föreslogs en ersättning om ett fast belopp och att ersättningen inte skulle ses som en kompensation för den skada som vanvården lett till, utan som (citater) ”ett erkännande av samhällets svek mot dem som drabbats och som en bekräftelse av deras lidande”⁶⁰. Vidare kom utredningen fram till att ersättningsbeloppet borde ligga på 250 000 kronor per person.⁶¹

Vad gäller vilka villkor som måste vara uppfyllda för att ersättningen ska beviljas, föreslog Upprättelseutredningen att endast övergrepp och försummelse av allvarlig art skulle ersättas. Detta motiverades med att en ersättning skulle innebära att man avvek från gällande skaderättsliga principer och alltså utgöra en särskild möjlighet för denna avgränsade grupp, en möjlighet som inte ges till andra grupper som lidit skada i andra

⁵⁹ SOU 2011:9 s. 18f.

⁶⁰ SOU 2011:9 s. 20.

⁶¹ SOU 2011:9 s. 19ff.

situationer. Därför menade utredningen att det var viktigt att endast ersätta de allvarligaste fallen av vanvård och vid bedömningen av vad som ska anses som allvarligt borde särskilt beaktas om vanvården lett till en påtaglig risk för skada för barnets hälsa eller utveckling. Dessutom borde hänsyn tas till samtliga omständigheter som rådde då händelsen inträffade. Andra villkor skulle vara att de händelser som skulle anses utgöra vanvård måste ha inträffat mellan åren 1920-1980, att händelserna ska ha ägt rum under den tid som personen varit omhändertagen i den sociala barnvården och att händelserna ska ha skett i samband med vården. Dessutom föreslogs att ersättningen skulle ses som en del i en personlig upprättelse och att rätten till den därför inte skulle kunna överlåtas till någon annan.⁶²

Gällande vilka beviskrav som skulle gälla föreslog Upprättelseutredningen att en ansökande måste kunna bevisa *att man varit omhändertagen* i den sociala barnvården under den tid som vanvården ska ha hänt. Beviskravet i denna del ska vara att man *kan visa*, alltså det beviskrav som normalt tillämpas i skadeståndsmål. För att få ersättning måste man också kunna bevisa *att man blivit utsatt för vanvård*, men för denna del föreslog utredningen att beviskraven ska vara lägre, det ska istället vara tal om att det *kan antas* att vanvård av tillräckligt allvarlig art ägt rum. Anledningen till det lägre beviskravet i denna del motiverade utredningen med att det är ovanligt att en persons berättelse kan styrkas genom att anteckningar om vanvård finns i det arkivmaterial som handlar om omhändertagandet (som jag nämnde ovan i avsnitt 3.2.2). Dock menade utredningen att stödbevisning borde kunna hittas i vissa fall, exempelvis genom att personer som var i kontakt med barnet under placeringen som skolpersonal eller grannar kan vittna om att personen utsattes för vanvård. Även andra bevis såsom noteringar i olika sorters handlingar kan finnas, exempelvis anteckningar hos sjukvården om att barnet kommit in med skador av oklart ursprung eller anteckningar som vittnar om att det funnits problem i en fosterfamilj med t.ex. alkoholmissbruk. Det kan också ha förekommit att barnets föräldrar fört fram oro angående att barnet inte blivit väl

⁶² SOU 2011:9 s. 20f.

omhändertaget i sin placering. Utredningen menade att om det inte fanns någon stödbevisning överhuvudtaget så skulle det inte räcka med att en person som söker ersättningen endast lämnar en skriftlig berättelse. En person i en sådan situation kan dock välja att begära att en muntlig förhandling ska hållas och sedan får det ske en sedvanlig prövning av hur trovärdig den information som personen lämnar är.⁶³

Den ekonomiska ersättningen kommer att behandlas ytterligare i resterande delen av detta examensarbete.

3.3.3 Åtgärder för att förhindra upprepning

Upprättelseutredningen hade även som uppdrag att titta närmare på vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att förhindra upprepning av den vanvård som skett under 1900-talet.⁶⁴ Utredningen tittade närmare på hur den sociala barnvården ser ut idag och konstaterade att det har skett förbättringar jämfört med hur det sett ut tidigare, exempelvis vad gäller förståelse för den situation barnen och ungdomarna befinner sig i och man har idag mer insikt om hur viktigt det är att kontakten med de biologiska föräldrarna upprätthålls. Dessutom har det skett en generell kunskapsutveckling och sättet på vilket man arbetar har på många sätt förbättrats. Det förekommer dock brister i exempelvis hur samhällsvården är organiserad och hur planering och uppföljning av vården sker. Dessutom finns det väldigt stora skillnader kommuner emellan. Det finns också brister i annan verksamhet som skolor och hälso- och sjukvård i deras kontakter med omhändertagna barn.⁶⁵ Vad gäller i vilken utsträckning vanvård förekommer idag i den sociala barnvården konstaterade utredningen att det fortfarande förekommer i en omfattning som är oacceptabel och att det är viktigt att människor blir medvetna och får kunskap om vilka faktorer som kan tala för en ökad risk för missförhållanden. Exempel på sådana faktorer

⁶³ SOU 2011:9 s. 22f.

⁶⁴ SOU 2011:9 s. 25.

⁶⁵ SOU 2011:9 s. 25.

kan vara att vissa grupper av barn löper större risk för att bli utsatta för vanvård än andra, som barn med funktionsnedsättningar. Andra riskfaktorer är familjehem som exempelvis drar sig undan kontakt eller institutioner med överdrivna ordningsregler.⁶⁶

Upprättelseutredningen föreslog ett antal åtgärder på olika områden för att minska risken för vanvård i den sociala barnvården. En del av åtgärderna berörde de rättigheter som ett barn har under den tid som det är omhändertaget, utredningen menade nämligen att en tydlig svaghet i rättsskyddet för barnen finns under själva genomförandet av vården (och alltså exempelvis inte innan placeringen sker). Därför föreslog utredningen bland annat att barnet ska få ta del av den dokumentation som finns samt att om barnet har några synpunkter på hur vården bedrivs så ska dessa antecknas i materialet. Ett förslag var också att det var lämpligt att överväga en allmän granskning av lagstiftningen i syfte att stärka barns rättigheter under den tid som vården genomförs. En annan del av åtgärderna handlade om hur säkerheten i den sociala barnvården skulle öka, på detta område föreslog utredningen till exempel att regeringen skulle ge Socialstyrelsen i uppdrag att bland annat fortlöpande övervaka i vilken omfattning vanvård förekommer. En annan åtgärd som föreslogs var att socialnämnden ska ha ett lagstadgat ansvar för att tillse att det finns rutiner för att upptäcka, åtgärda och förebygga vanvård och risker för sådan (ett förslag som från början kom från Barnskyddsutredningen⁶⁷). Ett tredje område på vilket utredningen menade att förbättringar behövde göras, berörde hur den uppföljning som socialtjänsten gör av vården ser ut. Utredningen föreslog (även detta förslag kom ursprungligen från Barnskyddsutredningen) att socialnämnden ska utse en särskild socialsekreterare som ska vara ansvarig för kontakterna med barnet och bland annat besöka barnet minst fyra gånger per år.⁶⁸

⁶⁶ SOU 2011:9 s. 26f.

⁶⁷ S 2007:14: *Översyn av bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).*

⁶⁸ SOU 2011:9 s. 27f.

Utredningen föreslog även ett antal åtgärder som endast berörde familjehem, motiverat med att barn som befinner sig i familjehem är särskilt utsatta. Bland annat föreslogs ett ökat regionalt samarbete kring familjehem och större krav på exempelvis jourhem samt på familjehem som tar emot fler än två barn som inte är syskon, än på vanliga familjehem. Jourhem (familj som tar emot barn men endast under en kortare tid) är en vårdform som ökat kraftigt i antal och används ofta idag istället för korttidsplacering på institution och det behövs en ökad kontroll av dessa, menade utredningen. Även familjehem som tar emot många barn bör kontrolleras mer, då det förekommer att familjehem har som främsta sysselsättning och inkomst att ta emot flera barn med stora behov av hjälp och stöd från olika kommuner. Dessa åtgärder syftar samtliga till att socialtjänsten ska kunna bli säker på att de jour- och familjehem som anlitas är lämpliga.⁶⁹

Sedan åtgärderna föreslogs har de förslag som ursprungligen kom från Barnskyddsutredningen och som Upprättelseutredningen också ställde sig bakom, blivit verklighet genom lagändringar. Detta skedde i samband med att ett antal ändringar genomfördes i SoL genom lagen (2012:776) om ändring i socialtjänstlagen (2001:453), som började gälla den första januari 2013. Enligt förarbetena⁷⁰ till lagen hade förändringarna som syfte att (citata) ”stärka stödet och skyddet för barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa”⁷¹. Barnskyddsutredningens förslag om att socialnämnden ska ha ett lagstadgat ansvar för att tillse att det finns rutiner för att upptäcka, åtgärda och förebygga vanvård och risker för sådan infördes genom den nya bestämmelsen i 3 kap. 3a § SoL. Även förslaget om att socialnämnden ska utse en särskild socialsekreterare som ska vara ansvarig för kontakterna med barnet och bland annat besöka barnet minst fyra gånger per år, blev delvis verklighet i och med införandet av 6 kap. 7c § SoL. Skillnaden mellan förslaget och den nya bestämmelsen är att det i lagbestämmelsen inte finns angivet att socialsekreteraren ska besöka barnet minst fyra gånger per år,

⁶⁹ SOU 2011:9 s. 28f.

⁷⁰ Prop. 2012/13:10.

⁷¹ Prop. 2012/13:10 s. 1.

istället ska besök ske (citat) ”regelbundet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets eller den unges behov och önskemål”.

4 Statliga ersättningar

För att närmare utreda den ersättning som kan sökas enligt lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall, kommer jag i detta avsnitt att i korthet beskriva vilka olika typer av statliga ersättningar det finns i allmänhet och på så sätt redogöra för vilken roll den aktuella ersättningen har i systemet. Först kommer jag att beskriva i vilka situationer staten kan bli skadeståndsskyldig enligt exempelvis allmän lag eller sedvanliga skadeståndsrättsliga principer, därefter följer ett avsnitt om särskilda statliga ersättningar, alltså när staten i undantagsfall väljer att utge ersättning trots att en någon skyldighet inte föreligger enligt de skadeståndsrättsliga principerna. Jag kommer att redogöra för tre tidigare tillfällen då staten beslutat om att ge en särskild statlig ersättning. Gemensamt för dessa tre ersättningar, liksom för den ersättning som ges enligt den nya lagen om ersättning till de drabbade av vanvård i social barnavård, är att samtliga är ersättningar som getts på grund av att felaktigheter skett i verksamhet för vård och omsorg.

4.1 Skadestånd

De svenska reglerna om skadestånd finns framförallt i skadeståndslagen (1972:207) (SkL). Enligt 1 kap. 1 § gäller SkL om det inte föreligger något avtal eller något annat är särskilt föreskrivet. Förutom SkL finns även allmänna skadeståndsrättsliga principer som fungerar som komplement till lagen. I SkL finns ett antal bestämmelser som reglerar i vilka situationer stat och kommun är skadeståndsskyldiga. Tidigare hade stat och kommun inte skadeståndsskyldighet vid myndighetsutövning, men i och med införandet av SkL 1972 fick det allmänna ett skadeståndsansvar för person-, sak- och ren förmögenhetsskada. Det är olika regler som gäller om skadan sker vid myndighetsutövning eller om den sker i annan verksamhet. Sådan ”annan verksamhet” kan benämnas privaträttslig och omfattar dels verksamhet som vanligtvis eller lika ofta kan bedrivas av privata aktörer som av stat eller

kommun, dels verksamhet som brukar innefattas i begreppet offentlig sektor. Exempel på privaträttslig verksamhet är sjukhus, militär, undervisning, järnvägar med mera. När det är tal om privaträttslig verksamhet är det allmänna skadeståndskyldigt enligt allmänna regler om ansvar för eget vållande, 2 kap. 1 § (person- och sakskada) och 2 kap. 2 § (ren förmögenhetsskada) SkL. I dessa fall krävs vållande av något organ eftersom stat och kommun är juridiska personer. Det allmänna har även principalansvar enligt 3 kap. 1 § SkL och blir alltså ansvarigt för arbetstagare som vållar skada i tjänsten.⁷²

Om skada istället sker vid myndighetsutövning gäller särskilda regler. Enligt 3 kap. 2 § SkL ska stat eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande stat eller kommun svarar. Dessutom ska skada som uppstår på grund av att någon kränks genom sådant brott som anges i 2 kap. 3 § SkL ersättas, också enligt 3 kap. 2 §. Med myndighetsutövning menas bland annat att det allmänna utövar tvångsmakt genom förbud, påbud, krav för tillstånd eller beviljande av förmåner. Denna utövning kan ske både genom att beslut fattas och genom faktiskt handlande. Enligt 3 kap. 7 § SkL finns undantag ifrån skadeståndsskyldigheten i 3 kap. 2 §, en talan om ersättning får inte föras med anledning av beslut som fattats av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen (om inte beslutet ändrats eller upphävts). Då ska domstol avvisa talan. Detsamma gäller om lägre myndighet fattat ett beslut som regeringen, Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen efter överklagande prövat och inte ändrat eller upphävt.⁷³

Staten kan också tvingas att betala skadestånd till enskild som lidit skada på grund av att staten brutit mot Europakonventionen⁷⁴ (EKMR), antingen

⁷² SOU 2011:9 s. 72, Hellner, Jan och Radetzki, Marcus, *Skadeståndsrätt*, åttonde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2010, s. 441ff.

⁷³ Hellner och Radetzki, 2010, s. 442ff.

⁷⁴ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

genom åläggande från Europadomstolen eller från nationell domstol. Även EU-rätten kan ligga till grund för skadestånd. En stat kan bli skyldig att utge skadestånd till enskild om denne lidit skada på grund av att staten inte genomfört ett EU-direktiv, skadeståndet utdöms dock ej av EU-domstolen utan överlämnas till de nationella domstolarna i aktuell stat.⁷⁵

Ett ytterligare sätt för en enskild att få skadestånd från staten är att vända sig till Justitiekanslern (JK) eller i vissa fall direkt till den ansvariga myndigheten. Dessa alternativ regleras av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, som stadgar möjligheter till en frivillig skadeståndsprövning av skadeståndsanspråk riktade mot staten. Handläggande myndighet är enligt förordningen ibland JK, ibland Kammarkollegiet och ibland den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan skett, enligt 3-5 §§ i förordningen. Det är JK som handlägger exempelvis anspråk på ersättning som görs med stöd av 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1-2 §§ SkL om anspråket grundar sig på ett påstående om att en statlig myndighet fattat ett felaktigt beslut eller underlåtit att meddela ett beslut. Beslut som fattas enligt förordningen kan inte överklagas, enligt 15 § i förordningen. En enskild som är missnöjd med ett beslut kan dock fortfarande använda sig av det traditionella sättet och vända sig till allmän domstol och ansöka om stämning mot staten.⁷⁶

Det finns även andra svenska lagar som stadgar ersättningskyldighet för staten i olika, mer specifika, situationer.⁷⁷ Jag har valt att inte redogöra närmare för dessa situationer på grund av relevansskäl.

4.2 Särskilda statliga ersättningar

Som nämnt ovan (avsnitt 3.3) har det förekommit ett antal gånger att man kringgått de sedvanliga skadeståndsprinciperna och beslutat om att en

⁷⁵ Hellner och Radetzki, 2010, s. 441f.

⁷⁶ SOU 2011:9 s. 85.

⁷⁷ Hellner och Radetzki, 2010, s. 463ff. Exempelvis brottskadeersättning, skadeståndsansvar vid offentlig upphandling med mera.

särskild statlig ersättning ska ges till en viss grupp. Sådana ersättningar har i vissa fall baserats på särskilt lagstöd, exempelvis genom att staten har valt att införa en ny lag som stadgar att en viss ersättning ska utgå. Ett exempel på en särskild statlig ersättning som haft stöd i lag är ersättningen till tvångssteriliserade som infördes genom lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall (som jag återkommer till nedan i avsnitt 4.2.1).⁷⁸ Även den ersättning som är huvudfokus för detta examensarbete, ersättningen till de som drabbats av vanvård i den sociala barnvården, finns det lagstöd för genom den nya lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och unga i vissa fall. Mer om denna lag finns nedan i avsnitt 5.

Särskilda statliga ersättningar har även utgetts i fall då ett direkt lagstöd saknats, med andra ord har det inte funnits stöd för ersättningen varken i befintlig eller i ny lag. Det brukar kallas att sådana ersättningar sker ”ex gratia” vilket betyder ”av nåd”. Ex gratia-ersättningar kan användas när bestämmelser i exempelvis SkL inte leder till skadeståndsskyldighet för det allmänna i ett enskilt fall. Det kan till exempel stå klart att ett fel har begåtts i en situation där det allmänna varit inblandat, men det är inte möjligt för den enskilde att få skadestånd enligt sedvanliga regler. Med andra ord blir den enskilde lidande av att rättsläget ser ut som det gör. Vid sådana tillfällen har det förekommit att regeringen beslutat om att ersättning ändå ska ges, som ett undantag från reglerna. Ex gratia-ersättningar kan alltså ses som ett komplement till de lagregler som stadgar när det allmänna ska utge skadestånd. Ett beslut om ex gratia-ersättning måste fattas i varje enskilt fall.⁷⁹ Ex gratia-ersättningar har getts till exempelvis neurosedynskadade och HIV-smittade (mer om detta nedan i avsnitt 4.2.2 och 4.2.3).⁸⁰

⁷⁸ Dir. 2010:15 s. 8

⁷⁹ SOU 2011:9 s. 85f.

⁸⁰ SOU 2011:9 s. 86.

4.2.1 Ersättning till tvångssteriliserade

Under flera årtionden under 1900-talet skedde steriliseringar av människor i Sverige genom tvång eller på initiativ från någon annan än den enskilde själv. I slutet av 1990-talet började tvångssteriliseringarna att diskuteras i media, vilket ledde till en debatt om en eventuell ekonomisk ersättning till de drabbade. 1997 fick en särskild utredare i uppdrag av regeringen att granska vilket ansvar bland annat myndigheter och beslutsfattande politiker hade haft för tillkomsten och tillämpningen av den lagstiftning som steriliseringarna hade stött sig på. Utredningen⁸¹ skulle granska den steriliseringslagstiftning som var gällande i Sverige från 1930-talet fram till instiftandet av steriliseringslagen (1975:580) som infördes 1976 och fortfarande är i kraft idag. Uppdraget utredningen hade var att belysa vad det var som hade ägt rum, kartlägga omfattningen samt ge förslag på hur en ekonomisk ersättning skulle kunna utformas.⁸²

1999 lade utredningen fram ett delbetänkande⁸³ i vilket föreslogs att en ekonomisk ersättning till de drabbade skulle grundas på en särskild lag.⁸⁴ En sådan lag infördes och trädde i kraft den första juli 1999: lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall. Lagen gäller för personer som steriliserats med stöd av lagen (1934:171) om sterilisering av vissa sinnessjuka, sinnesslöa eller andra som lida av rubbad själsverksamhet, lagen (1941:282) om sterilisering samt personer som steriliserats utan stöd av lag, om steriliseringen skett före 1976 och med medverkan från myndighet, enligt 1 § i lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall. I 2 § räknas de situationer upp som ger rätt till ersättning, exempelvis att den enskilde inte skriftligt samtyckt till steriliseringen, att den enskilde varit omyndig eller underårig då steriliseringen skedde, att steriliseringen skedde på grund av att den enskilde varit diagnostiserad som till exempel sinnessjuk eller att den skett när den enskilde varit intagen på anstalt, vårdhem eller

⁸¹ S 1997:14: *1997 års steriliseringsutredning*.

⁸² Prop. 1998/99:71 s.8, SOU 1999:2 s. 9, SOU 2011:9 s. 89.

⁸³ SOU 1999:2.

⁸⁴ SOU 1999:2 s. 27.

liknande institution. Även situationer då den enskilde faktiskt samtyckt till steriliseringen, men det får antas att samtyckandet skedde på grund av att en myndighet var försumlig eller tillämpade otillbörlig påverkan, inräknas enligt samma bestämmelse. Det förekom också att steriliseringar var ett uttryckligt krav från myndigheternas sida för att personer skulle få lov att exempelvis genomgå abort eller för att få dispens för att ingå äktenskap. Dessa situationer räknas också in, enligt bestämmelsen.

I förarbetena⁸⁵ konstaterades att eftersom många av steriliseringarna gjordes för mycket länge sedan är det i de flesta fall svårt att hitta bevis i myndigheternas eget material om att det skett påtryckningar mot den enskilde. Istället kommer en bedömning av vilket tvång eller liknande som ägt rum, ofta tvingas utgå ifrån den enskildes egen berättelse och de upplevelser som han eller hon haft utav myndigheternas agerande. Regeringen menade därför att det är nödvändigt att ge den enskildes egen berättelse ett betydande tolkningsföreträde, som ska innebära att i fall av tveksamhet ska en ansökan om ersättning hellre beviljas än avslås.⁸⁶

Enligt 3 § i lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall, ska ersättningen till varje person omfatta ett belopp om 175 000 kronor. I samma bestämmelse anges också att från beloppet ska avräknas tidigare statlig ersättning som getts på grund av steriliseringen. Regeringen hade nämligen redan tidigare utgett ersättning i 17 av 38 fall som regeringen prövat under åren 1983-1997. Det hade då varit tal om ex gratia-ersättning som hade getts till de drabbade i vars fall det hade kunnat konstateras att formella fel hade begåtts i handläggningen enligt den då gällande lagstiftningen. Ersättningsbeloppen hade omfattat mellan 40 000-60 000 kronor.⁸⁷ I 3 a § stadgas vidare att för dem som fått ersättningen enligt lagen, ska tillgångar upp till 175 000 kronor ses som förmögenhet och inte beaktas vid beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner och inkomstprövade kommunala bidrag och avgifter.

⁸⁵ Prop. 1998/99:71.

⁸⁶ Prop. 1998/99:71 s. 9.

⁸⁷ Regeringens skrivelse 2000/01:73 s. 4f., SOU 2011:9 s. 92.

Ersättning enligt lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall, ska enligt 5 § prövas av en särskild nämnd som ska utses av regeringen. Nämnden fick namnet Steriliseringsersättningsnämnden.⁸⁸ Enligt 6 § skulle en ansökan om ersättning inkommit till nämnden senast i december 2002.

Steriliseringsersättningsnämnden arbetade mellan åren 1999-2003 och avgjorde 2100 ärenden.⁸⁹

4.2.2 Ersättning till HIV-smittade

I början av 1980-talet smittades cirka 200 personer i Sverige med HIV genom den allmänna hälso- och sjukvården. De som smittades var människor som fått blodtransfusioner i samband med operationer samt blödarsjuka som fått så kallat faktorkoncentrat som hade utvunnits ur mänsklig blodplasma.⁹⁰

De som smittades av HIV i den allmänna hälso- och sjukvården har fått olika sorters ersättningar för sitt lidande. Ex gratia-ersättning har utgått från staten med sammanlagt 260 000 kronor per person. Även ersättningar ur läkemedels- och patientförsäkringarna har getts till de drabbade ett antal gånger och ibland har ersättningen haft formen av ett engångsbelopp som getts till samtliga drabbade. En ytterligare åtgärd som underlättat för dessa personer ekonomiskt har varit införandet av en särskild lag, lagen (1993:332) om avgiftsfria sjukhusförmåner m.m. för vissa hiv-smittade, i vilken bland annat stadgas att dessa personer inte behöver betala för läkemedel på apotek, om de fått läkemedlet utskrivet av läkare eller tandläkare (se 4 §).⁹¹

Även anhöriga till de drabbade personerna har fått ersättning. 1997 beslutade staten tillsammans med Landstingsförbundet och PSR (Personskadereglering AB) att en ersättning skulle ges till nära anhöriga till

⁸⁸ Regeringens skrivelse 2000/01:73 s. 6.

⁸⁹ SOU 2011:9 s. 94.

⁹⁰ SOU 2011:9 s. 95.

⁹¹ SOU 2011:9 s. 96.

personer som smittats med HIV i den allmänna hälso- och sjukvården. Högst 100 000 kronor skulle ges till nära anhöriga för varje smittad person och det fanns 20 miljoner kronor tillsatta för ändamålet.⁹²

4.2.3 Ersättning till neurosedynskadade

Mellan åren 1959-1963 föddes cirka 150 barn i Sverige med svåra missbildningar. Missbildningarna kunde spåras tillbaka till att deras mödrar använt läkemedlet Neurosedyn. Efter att ett antal neurosedynskadade begärt ersättning från staten med motiveringen att staten bland annat brustit när man godkände läkemedlet för användning, gav regeringen år 2002 JK i uppdrag att utreda hur myndigheterna hade agerat under den aktuella tidsperioden. JK konstaterade i sitt utlåtande⁹³ att läkemedelskontrollen av Neurosedyn hade varit otillräcklig eftersom riskerna för fosterskador vid användning av läkemedlet inte hade upptäckts vid registreringen 1959 eller under den närmsta tiden därefter. Först i november 1961 fick Medicinalstyrelsen (en tidigare myndighet som sedermera uppgått i Socialstyrelsen) kännedom om att det misstänktes att användning av Neurosedyn kunde leda till allvarliga fosterskador. Dock menade JK att de svenska myndigheterna hade agerat korrekt då Neurosedyn hade godkänts för användning och att fosterskadorna hade varit mer eller mindre omöjliga för myndigheterna att förutse.⁹⁴

Däremot kritiserade JK Medicinalstyrelsen för att myndigheten inte hade gått ut med några varningar till allmänheten då man upptäckte biverkningarna i november 1961. Istället hade myndigheten vänt sig till Astra som var det bolag som tillverkade och sålde läkemedlet i Sverige och uppmanat dem att varna för läkemedlet, vilket skedde exempelvis genom att läkarkåren ombads att inte skriva ut läkemedlet till gravida kvinnor. Först i december 1961 återkallade Astra läkemedelsregistreringen och Neurosedyn

⁹² SOU 2011:9 s. 96.

⁹³ Diarienummer: 3195-02-90, beslutsdatum: 2003-04-30.

⁹⁴ SOU 2011:9 s. 96f.

slutade säljas. JK kom i denna del fram till att en domstolsprövning av Medicinalstyrelsens agerande då man underlät att varna allmänheten, sannolikt inte hade lett till att staten blivit skadeståndsskyldig enligt den lagstiftning som gällde vid tiden för agerandet. Därför kunde staten inte bli skadeståndsskyldig baserat på denna händelse.⁹⁵

Vidare diskuterade JK om det vore lämpligt av staten att ge de drabbade en ersättning ex gratia. JK kom fram till att staten borde ge en sådan ersättning om 250 000 kronor per person till de neurosedynskadade som fortfarande levde. Ersättningen menade JK motiverades av att den offentliga läkemedelskontrollen inte hade varit tillräcklig, vilket staten var ansvarig för. Dessutom rörde det sig om exceptionellt ömmande fall. Regeringen följde JK:s förslag och beslutade att utge en ersättning ex gratia, men höjde beloppet till 500 000 kronor per person. En särskild lag infördes också, lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade, som stadgar att för dem som fått ersättningen ska tillgångar upp till 500 000 kronor ses som förmögenhet och inte medtas vid beräkningen av vissa inkomstprövade socialförsäkringsförmåner, studiestöd och kommunala bidrag och avgifter (se 1-2 §§).⁹⁶

⁹⁵ SOU 2011:9 s. 96ff.

⁹⁶ SOU 2011:9 s. 98.

5 Lag (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall

I detta avsnitt kommer jag att gå igenom närmare hur den nya lagen om ersättning ser ut, vem som har rätt till ersättning enligt den och hur ersättningsprocessen går till. Lagen infördes den första januari i år (2013) och ger rätt till de som drabbades av vanvården i den sociala barnvården att ansöka om ekonomisk ersättning. Lagen är en del av den upprättelseprocess som Upprättelseutredningen föreslog i sitt betänkande, se ovan i avsnitt 3.3.

5.1 Villkor och förutsättningar för ersättning

För att komma ifråga för ersättning enligt lagen måste ett antal villkor och förutsättningar vara uppfyllda, dessa stadgas i 1 § och kan sammanfattas som följande:

1. Den enskilde måste någon gång under perioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980
2. ha varit omhändertagen för samhällsvård
3. det ska kunna antas att han eller hon har utsatts för övergrepp eller försummelser
4. övergreppen eller försummelserna ska vara av allvarlig art
5. övergreppen eller försummelserna ska ha skett i samband med vården

och

6. omhändertagandet ska ha skett med stöd av någon av fyra specifika lagar.

5.1.1 Tidsperioden den 1 januari 1930 till och med den 31 december 1980

Det första villkoret är att den enskilde måste ha varit omhändertagen för samhällsvård *någon gång under tidsperioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980*. Att ha en avgränsad tidsperiod motiverades i förarbetena⁹⁷ med att det var lämpligt att undvika att skapa ett system för ersättning som skulle vara gällande samtidigt som civil- och straffrättsliga regler om skadestånd och ansvar för brott skulle gälla. Med andra ord, i största möjliga mån borde endast händelser som, om de hade utgjort brott, redan var preskriberade kunna utgöra sådana övergrepp och försummelser som skulle ge rätt till ersättning enligt lagen. Därför borde tidsgränsen sättas så att så få icke-preskriberade brott som möjligt omfattades. Utifrån detta anfördes att tidsgränsen borde vara ”till och med den 31 december 1980” eftersom i princip alla brott begångna före detta datum är preskriberade. Det finns dock även brott begångna efter detta datum som är preskriberade, vilket alltså har som resultat för den enskilde i dessa fall att denne varken har rätt till ersättning genom sedvanliga civil- och straffrättsliga processer, eller till den särskilda ersättningen. Regeringen menade emellertid att det var oundvikligt med en skiljelinje någonstans om ersättningen ska vara avgränsad till en viss tidsperiod.⁹⁸

⁹⁷ Prop. 2011/12:160.

⁹⁸ Prop. 2011/12:160 s. 14f.

5.1.2 Omhändertagen för samhällsvård

Med *omhändertagen för samhällsvård* åsyftas enligt förarbetena heldygnsplacering i fosterhem eller på institution. Ingen åtskillnad görs mellan omhändertaganden som skett av tvång respektive frivillighet. Omhändertagandet måste ha skett genom de sociala myndigheterna, vilket gör att privatplacerade barn inte omfattas av lagen. Detta motiverade regeringen med att de sociala myndigheternas ansvar för de barn som placerades privat måste ses som väsentligt mindre, än ansvaret för de barn som myndigheterna själva fattade beslut om att omhänderta samt bestämde var de skulle placeras. Detta har som konsekvens att barn som de sociala myndigheterna placerade i fosterfamilj och som sedermera adopterades av sina fosterföräldrar kan få ersättning för den vanvård de utsattes för innan adoptionen ägt rum, men inte för den vanvård som skedde efter att de blev adopterade. Vad gäller beviskravet i denna del ska den enskilde ”kunna visa” att han eller hon varit omhändertagen, ett högt beviskrav som motiverades med att det i de flesta fall kommer att finnas skriftlig bevisning för omhändertagandet i form av att beslutet om det har dokumenterats. I de fall där det saknas sådana dokument kan den sökande istället genom att exempelvis åberopa ett vittne visa att han eller hon varit omhändertagen.⁹⁹

5.1.3 Övergrepp eller försummelser

Villkoret att det ska *kunna antas att den enskilde utsatts för övergrepp eller försummelser* kan delas upp i två delar. Den första delen handlar om beviskravet ”kunna antas”. Detta är ett lägre beviskrav än ”kan visa”. Att ha ett lägre beviskrav i denna del motiverades i förarbetena med att det i de flesta fall inte finns någon skriftlig bevisning om att det rädde missförhållanden i fosterhemmet eller på institutionen såsom anteckningar i arkivmaterialet, något Vanvårdsutredningen påpekade (se vidare ovan i avsnitt 3.2.2). Dock hänvisade regeringen också till den utläggning som

⁹⁹ Prop. 2011/12:160 s. 15ff.

Upprättelseutredningen gjorde om att det kan förekomma annan form av bevisning som kan fungera som stödbevisning (se avsnitt 3.3.2). Sammanfattningsvis menade regeringen emellertid att ett lågt beviskrav var motiverat för att undvika att ersättningen skulle komma att ges till endast ett fåtal av de drabbade, något som skulle underminera ersättningens syfte, nämligen att fungera som symbolisk upprättelse. Det lades dock till att den enskilde ska försöka styrka sin berättelse genom att exempelvis delta i utredningen och att ersättning inte ska ges om det finns skäl att betvivla den enskildes trovärdighet. Dessutom måste all relevant och tillgänglig bevisning inhämtas och nämnden ska ta hänsyn till alla uppgifter som tillförs ärendet, oavsett om de talar för eller emot den enskildes berättelse.¹⁰⁰

Den andra delen av villkoret att det ska *kunna antas att den enskilde utsatts för övergrepp eller försummelser* handlar om vad som menas med ”övergrepp eller försummelser”. Enligt förarbetena ska man tolka de två orden tillsammans som ett uttryck som omfattar ett brett spektrum av såväl kränkningar av barnets rättigheter och integritet som att barnets fysiska eller känslomässiga behov inte tillgodosetts. Regeringen gav också ett stort antal exempel på gärningar, företeelser, förhållanden med mera som kan anses omfattas av uttrycket ”övergrepp eller försummelser”. Det kan röra sig om exempelvis misshandel, sexuellt utnyttjande, olika sorters hot, utnyttjande av barnet till att utföra alltför tungt eller farligt arbete, att barnet särbehandlats, olika former av bestraffningar, att omvårdnaden om barnet brustit vad gäller exempelvis hygien, kläder, boendeförhållanden, att barnet inte fått sjukvård, tillräckligt med mat eller ordentlig skolgång med mera. I förarbetena ges dock även ett antal exempel på omständigheter som *inte* ska anses utgöra övergrepp eller försummelser, exempelvis en allmänt sträng uppfostran. Att en familj varit återhållsam med beröm och känslouttryck kan inte heller anses utgöra övergrepp eller försummelser, om detta var något som sågs som normalt och acceptabelt under den aktuella tidsperioden. Om det däremot var så att barnet blev utestängt från den övriga familjen eller att familjen exempelvis inte brydde sig om barnets

¹⁰⁰ Prop. 2011/12:160 s. 17f.

känslomässiga behov, så kan det emellertid bedömas som övergrepp eller försummelser. Bestraffningar för att barnet exempelvis brutit mot regler får också ses utifrån vad som var normalt under den aktuella tidsperioden, under vissa perioder under 1900-talet ansågs exempelvis olika sorters bestraffningar som en del av en normal barnuppfostran. Dock påpekade regeringen att det inte får ha varit tal om överdrivna eller godtyckliga bestraffningar eller att reglerna varit orimliga eller inkonsekventa och liknande. Inte heller får bestraffningarna ha varit särskilt ägnade att framkalla ångest eller rädsla hos barnet. Något som också får räknas som normalt är ett visst mått av psykisk ohälsa hos barnet på grund av att barnet exempelvis varit ifrån sin biologiska familj. Inte heller förekomst av psykiska problem eller problem med missbruk i fosterfamiljen ska automatiskt ses som övergrepp eller försummelser, om inte barnet lidit av detta på sätt som kan anses som övergrepp eller försummelser. Slutligen konstaterade regeringen att övergreppen och försummelserna inte tvunget måste ha varit riktade mot barnet självt, utan att det är att anse som tillräckligt om barnet exempelvis bevittnat hur andra utsatts för övergrepp eller försummelser om detta inneburit att barnet självt känt sig hotat eller om barnet stått särskilt nära den som blivit utsatt och därför blivit starkt påverkat av händelsen.¹⁰¹

5.1.4 Allvarlig art

Vidare krävs det för ersättning att övergreppen eller försummelserna måste vara av *allvarlig art*. I sista stycket i 1 § läggs till att vid bedömningen av om övergreppen eller försummelserna har varit av allvarlig art ska hänsyn tas till ”förhållandena vid tidpunkten för händelserna”. Med hänsyn till förhållandena menas enligt förarbetena att det är nödvändigt att ta in i beräkningen det faktum att det svenska samhället förändrats mycket sedan början på 1920-talet, exempelvis vad gäller synen på barnuppfostran, som jag nyss nämnde. Det som idag skulle anses vara oacceptabelt var många

¹⁰¹ Prop. 2011/12:160 s. 23f.

gångar normalt, såsom barnaga. Även att barnen arbetade var vanligt, till exempel i hemmet eller på gården. Det förekom också att barn utförde arbete utanför hemmet för att på så sätt bidra till försörjningen av familjen. Arbetet var ofta tungt och krävande. Även andra saker förändrades under 1900-talet, såsom synen på hälso- och sjukvård, hygien och så vidare. Boendeförhållandena har också ändrats radikalt, från att ha varit vanligt med trångboddhet, avsaknad av el och elvärme och inget rinnande vatten, till den levnadsstandard som anses normal idag. Mot bakgrund av detta konstaterade regeringen att bedömningen av vilka övergrepp och försummelser som anses vara av allvarlig art ska göras utifrån dåtida förhållanden och inte dagens värderingar. Vid bedömningen av en enstaka gärning är det dock inte lämpligt att utgå ifrån om den varit laglig eller inte vid tidpunkten för gärningen, istället ska bedömningen (citat) ”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”¹⁰² ¹⁰³.

Att övergreppen eller försummelserna måste vara av ”allvarlig art” motiverades i förarbetena med att ersättningen inte ska förlora sitt symbolvärde, utan fungera som upprättelse och bekräftelse för de som utsattes för de mest allvarliga formerna av vanvård. I övrigt framförde regeringen att vid avgörandet av vad som utgör övergrepp eller försummelser av allvarlig art, ska bedömningen av svårighetsgraden vara objektiv och inte utgå ifrån hur händelserna påverkat den enskilde i det aktuella fallet. Det ska dock ses som försvårande om gärningarna utfördes av någon som barnet borde kunnat ha särskild tillit till, exempelvis någon som blivit tilldelad en fostrande roll. I varje enskilt fall ska Ersättningsnämnden göra en *helhetsbedömning* av de övergrepp eller försummelser som förekommit för att avgöra om de sammantaget varit av allvarlig art, vilket har som konsekvens att upprepade övergrepp eller försummelser som var för sig inte kan anses vara av allvarlig art

¹⁰² Prop. 2011/12:160 s. 22.

¹⁰³ Prop. 2011/12:160 s. 21f.

tillsammans kan nå upp till denna svårighetsgrad. Vid sammanläggning av flera mindre allvarliga händelser ska hänsyn tas till om gärningarna uppreplats och pågått under en längre tid. Om händelserna var för sig inte kan anses vara av allvarlig art och de endast pågick under en kortare tid, kan de inte sammantaget anses ha utgjort övergrepp eller försummelser av allvarlig art. Regeringen påpekade vidare att även grova kränkningar kan anses utgöra övergrepp eller försummelser av allvarlig art. Vidare gavs exempel på vad som alltid ska anses utgöra allvarlig art: (citater) ”uttalat sadistiska eller tortyrliknande förhållanden, liksom allvarliga sexuella övergrepp och mycket grova fysiska övergrepp av annat slag”¹⁰⁴, detta gäller även om gärningen skett endast en gång. Exempel på vad som ska bedömas som mindre allvarligt är exempelvis gärningar som barnet iakttagit men som inte utförts direkt mot barnet självt, exempelvis våld mot någon närstående.¹⁰⁵

5.1.5 Samband med vården

Övergreppen eller försummelserna måste *ha skett i samband med vården*. Med detta villkor menas enligt förarbetena att brister i exempelvis socialtjänstens hantering av ärendet såsom utredning eller beslut om placering eller tillsyn inte kan ge rätt till ersättning, då dessa faktorer endast påverkat risken för att övergrepp eller försummelser kunde äga rum. Med andra ord kan inte valet av fosterhem eller institution i sig anses som övergrepp eller försummelser i samband med vården, inte heller att ett barn varit placerat på många olika ställen under sin uppväxt. Det måste vara tal om faktiska övergrepp eller försummelser som barnet blivit utsatt för *under* vården. Dock lade regeringen till att i de enstaka fall där den som utsatte barnet för övergrepp eller försummelser var företrädare för de myndigheter som hade hand om placeringen eller tillsynen, bör händelserna anses ha skett i samband med vården. Utom i dessa undantagsfall, innebär ”i

¹⁰⁴ Prop. 2011/12:160 s. 25.

¹⁰⁵ Prop. 2011/12:160 s. 24ff.

samband med vården” att övergreppen eller försummelserna ska ha haft ett nära samband med omhändertagandet av barnet *och* de ska ha berott på brister som varit direkt hänförliga till vården. Detta har som konsekvens att händelser som skett utan koppling till ett fosterhem, en institution eller socialnämnden inte kan ge ersättning. Även om det varit tal om händelser som har haft en koppling till ett fosterhem, en institution eller socialnämnden så ger inte sådana händelser rätt till ersättning om de inte berott på brister i vården. För att klargöra om något skett i samband med vården eller inte, bör man främst diskutera om ”normal omsorg” hade kunnat hindra de övergrepp eller försummelser som skett. Med andra ord, om fosterhemmet eller institutionen hade utövat normal omsorg om barnet, hade händelserna kunnat förhindras? Om svaret är jakande är utgångspunkten att övergreppen eller försummelserna får anses ha skett i samband med vården.¹⁰⁶

Till ”i samband med vården” ska också räknas fall då fosterföräldrar eller institutionspersonal tillåtit andra att utsätta barnet för övergrepp eller försummelser eller då de underlåtit att agera för att skydda barnet fastän de hade vetskap eller misstanke om att barnet blev utsatt för sådant av någon annan. Om fosterföräldrarna eller personalen däremot inte alls kände till att barnet blev utsatt för övergrepp och försummelser av någon annan kan dessa händelser inte anses ha skett i samband med vården. Vad gäller händelser som inträffat utanför hemmet är det dock viktigt att ta med i beräkningen att ju yngre ett barn är, desto större ansvar har hemmet för barnets beskydd även om barnet befinner sig utanför hemmet. Om det är tal om ett äldre barn som utanför hemmet lagt sig till med ett skadligt levnadssätt eller dåliga vanor såsom missbruk, får man utgå ifrån vad ett hem normalt hade kunnat förväntas känna till eller göra. Om det sättet hemmet agerat i frågan kan anses falla inom vad som kan ses som normalt ifråga om omsorg och ansvar, kan det inte sägas ha förekommit brister i samband med vården.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Prop. 2011/12:160 s. 19ff.

¹⁰⁷ Prop. 2011/12:160 s. 19f.

5.1.6 Fyra specifika lagar

Omhändertagandet måste ha skett *med stöd av någon av följande fyra lagar*:

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

Att det finns ett villkor i den nya lagen att ersättning endast ges om den sökande varit omhändertagen enligt någon av dessa fyra lagar, beror på att det under den avgränsade tidsperioden den 1 januari 1920 till och med den 31 december 1980 endast var med stöd av dessa lagar som sådana omhändertaganden som uppfyller alla villkor för ersättning gjordes. Vad gäller lagen om fattigvården konstaterade regeringen att om omhändertagandet gjorts med stöd av denna lag, måste det ha skett senast den 31 december 1925, eftersom det inte längre var möjligt att omhänderta barn och unga enligt denna lag efter 1925.¹⁰⁸

5.2 Ersättningsprocessen

Enligt 4 § måste ansökan om ersättning göras av den som avses i 1 §, med andra ord den person som har varit omhändertagen för samhällsvård.

Ansökan ska vara skriftlig och ges in till en särskild nämnd som prövar frågor om ersättning, enligt samma bestämmelse. Ansökan ska komma in till nämnden senast den 31 december 2014, annars får den inte prövas utan ska avvisas, enligt 5 §. Enligt 6 § ska ett beslut om ersättning fattas av en avdelning inom nämnden och den som är ordförande för en avdelning ska vara eller ha varit ordinarie domare. Enligt samma bestämmelse är det regeringen som utser nämndens och avdelningarnas ledamöter samt

¹⁰⁸ Prop. 2011/12:160 s. 16.

meddelar föreskrifter om hur de ska se ut och hur de ska arbeta. Dessa föreskrifter finns i förordning (2012:666) om instruktion för Ersättningsnämnden. Mer om förordningen och Ersättningsnämnden finns nedan i avsnitt 6.2.

I 7 § stadgas att nämnden ska se till att varje ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Om det behövs ska nämnden upplysa om hur utredningen bör kompletteras. Om den sökande samtycker och det är behövligt för utredningen av ärendet, får nämnden begära upplysningar om den enskilde från andra myndigheter. Om en utredning inte behövs får nämnden avvisa denna. 8 § stadgar att utlämning av information som nämnden begär från en myndighet inte hindras av om det föreligger sekretess till skydd för enskild, om informationen har betydelse vid bedömningen av om en enskild har rätt till ersättning.

I 9-13 §§ stadgas närmare hur en eventuell muntlig förhandling ska gå till. En muntlig förhandling ska hållas om den sökande begär det och det inte är uppenbart obehövligt, enligt 9 §. I samma bestämmelse stadgas att om en muntlig förhandling hålls ska den vara offentlig, men om det kan antas att det kommer att lämnas någon uppgift för vilken det hos nämnden gäller sekretess enligt 26 kap. 14 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) får ordföranden besluta om att förhandlingen istället ska hållas inom stängda dörrar. 26 kap. 14 a § OSL stadgar bland annat att vid verksamhet enligt den nya lagen om ersättning, gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Sekretessen gäller i högst sjuttio år om det gäller en uppgift som finns i en allmän handling, enligt samma bestämmelse.¹⁰⁹

Om en muntlig förhandling hålls, ska den sökande kallas till den, enligt 10 §. Dessutom får, enligt samma bestämmelse, en sökande åläggas att delta personligen vid förhandlingen och om det i sådant fall inte sker kan

¹⁰⁹ 26 kap. 14 a § OSL infördes i samband med att lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall infördes, genom lagen (2012:664) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

påföljden bli att ärendet kan komma att handläggas och avgöras ändå. Enligt 11 § får nämnden besluta om att förhör ska hållas med vittnen och sakkunniga, om ett sådant förhör beslutas om ska det hållas vid en muntlig förhandling. Förhöret får hållas under ed. I samma bestämmelse stadgas också närmare vilka av rättegångsbalkens (1942:740) (RB) bestämmelser som är tillämpliga vid förhör med vittnen respektive sakkunniga. En ytterligare bestämmelse som hänvisar till RB är 12 § som stadgar att 5 kap. 10 § RB gäller om sökanden, vittnen eller sakkunniga deltar i en muntlig förhandling genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring.

I 13 § finns regler som rör ekonomiska frågor.¹¹⁰

Enligt 14 § ska nämndens beslut grundas på handlingarnas innehåll och på det som i övrigt förekommit i det aktuella ärendet. De skäl som beslutet grundats på ska framgå av beslutet. Ett beslut som fattas enligt lagen får inte överklagas, enligt 15 §.

5.3 Övriga bestämmelser i lagen

Ersättningen omfattar 250 000 kronor per person enligt 2 § och rätten till ersättningen kan inte överlåtas utan är personlig enligt 3 §. 3 § stadgar även att om en sökande avlider innan beslut om ersättning har meddelats upphör rätten till ersättningen, men om beslut har hunnit meddelas innan sökanden avlider ska ersättningen tillfalla dödsboet.

För en enskild som fått ersättning enligt lagen, ska tillgångar uppgående till ersättningsbeloppet om 250 000 kronor anses som förmögenhet och inte

¹¹⁰ Enligt 13 § kan en sökande som deltar i en muntlig förhandling, om nämnden finner det skäligt, få ekonomisk ersättning av allmänna medel för kostnader för resa och uppehälle. Vittnen och sakkunniga har rätt att få ersättning av allmänna medel för kostnader för sin inställelse, förutom om en person kallats på begäran av sökanden och det visar sig att sökanden inte hade något godtagbart skäl för denna begäran. I sådana fall får nämnden besluta om att sökanden ska ersätta staten för de kostnader som vittnet eller den sakkunnige haft. Vidare stadgas att nämnden får bevilja förskott på ersättning för resa och uppehälle samt att regeringen meddelar närmare föreskrifter om ersättning och förskott.

medtas vid beräkning av vissa inkomstprövade förmåner och avgifter, enligt 16 §.

Om en ersättning beviljas ska ett intyg utfärdas av den myndighet som regeringen bestämmer, enligt 17 §. Samma myndighet ska på begäran av en kommun eller en myndighet som fattar beslut om förmåner eller avgifter enligt 16 §, informera om att en enskild fått ersättning enligt lagen. Enligt 1 § 2 st. förordningen med instruktion för Ersättningsnämnden är det Ersättningsnämnden som är den myndighet som ska utfärda intyg och således är det också nämnden som är den myndighet som ska informera.

6 Praxis: beslut fattade av Ersättningsnämnden

Som nämndes i inledningen kontaktade jag Ersättningsnämnden och begärde ut beslut som nämnden fattat efter att enskilda ansökt om ersättning i enlighet med lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och unga i vissa fall. Som väntat var det inga problem för mig att få ut beslut från myndigheten. De beslut jag fått tillgång till fattades i september och oktober 2013.

Följande avsnitt behandlar praxis från Ersättningsnämnden i allmänhet och de beslut jag fått tillgång till i synnerhet. Dessutom kommer jag att beskriva själva nämnden närmare samt redogöra för kommentarer och kritik som framförts mot nämndens beslutsfattande efter att nästan hela första året av nämndens arbete passerat.

6.1 Metod

Jag valde att begära ut 20 stycken beslut varav hälften var avslag och hälften var bifall till ersättning. Min förhoppning är att detta ska vara ett tillräckligt stort antal för att jag ska kunna dra några slutsatser om beslutsfattandet, med andra ord att besluten ska vara representativa nog för den granskning som jag avser att göra. Den 27 november 2013 meddelade Ersättningsnämnden på sin hemsida att dittills hade 3539 ansökningar om ersättning kommit in till nämnden. Ersättningsnämnden hade fram till detta datum fattat 1008 beslut, varav 578 ansökningar lett till att ersättning beviljats och 430 ansökningar avslagits.¹¹¹ Med andra ord är det ett stort antal beslut som fattats redan under det första året som ansökningar kunnat göras. På grund av det stora antalet beslut som redan fattats så kan jag av naturliga skäl ej titta närmare på alla dessa.

¹¹¹ <http://www.ersattningsnamnden.se/aktuellt> besökt 2013-11-27 klockan 15:56.

Ansökningsperioden sträcker sig till den sista december 2014 (se 5 § i lagen) och det finns därför skäl att anta att många fler ansökningar kommer att komma in till nämnden. Utifrån enkel matematik kan man dock konstatera att ungefär 57 % av ansökningarna som hittills kommit in har beviljats ersättning, medan andelen som fått avslag uppgår till ungefär 43 %.

6.2 Närmare om Ersättningsnämnden

Som jag nämnde ovan i avsnitt 5.2 ska regeringen enligt 6 § i lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall meddela föreskrifter om Ersättningsnämnden. Med andra ord kompletterar föreskrifterna de regler om nämnden som finns i lagen.

Föreskrifterna finns i förordningen med instruktion för Ersättningsnämnden. Enligt 3 § i förordningen ska Ersättningsnämnden bestå av högst 16 ledamöter. 4 § stadgar att nämnden ska ha avdelningar som ska besluta om ersättning enligt lagen och enligt 5 § ska det finnas ett kansli som bereder ärendena. Enligt 9-10 §§ ska nämndens ordförande, vice ordförande, övriga ledamöter samt avdelningsordförande utses för en bestämd tid.

På Ersättningsnämndens hemsida finns aktuell information om bland annat vilka personer som är nämndens ledamöter. Det är främst jurister som är ledamöter i nämnden men även yrken som exempelvis läkare, psykolog och socionom finns representerade. Där finns även ytterligare information om nämnden, exempelvis att den kan be utomstående experter om hjälp vid beslutsfattandet. Experterna kan vara personer som har kunskap om den sociala barnvården eller historisk kunskap om exempelvis vilka levnadsförhållanden som var att anse som normala under en viss tidsperiod. Ersättningsnämnden har två avdelningar och det är dessa som fattar beslut om ersättning. Nämndens kansli består bland annat av ett tiotal handläggare.

Handläggarna utreder och bereder ärendena innan dessa överlämnas till nämnden och beslut fattas.¹¹²

6.3 Allmänt om de 20 beslut jag fått tillgång till

Det första som slår en är givetvis att de sökandes berättelser är mycket obehaglig läsning, inte bara för att det handlar om misshandel, sexuella övergrepp och liknande, utan också för att det uteslutande är barn som är offer, dessutom barn som befunnit sig i en extra utsatt situation som omhändertagna av samhället.

Som jag nämnt tidigare är besluten avidentifierade. Detta innebär att inte bara sökandens namn, personnummer och adress är maskerade, utan även årtal då personen varit omhändertagen. Av någon anledning har inte sökandens bostadsort blivit maskerad i hälften av besluten, vad denna inkonsekvens beror på är oklart för mig. Hälften av de sökande vars bostadsort finns med har fått ersättning och hälften har inte fått det, så det tycks inte vara avhängigt av om ersättning beviljats eller ej. I den del av besluten som handlar om var sökanden varit omhändertagen finns inga ortsnamn eller namn på exempelvis institutioner utskrivna, så det har inte behövt ske någon avidentifiering av sådana uppgifter i denna del. Vidare är även vissa sjukdomar som personer drabbats av maskerade. Detta gäller även om det inte är sökanden själv som drabbats av sjukdomen.

Besluten är formellt uppbyggda enligt följande. Först finns en kort beskrivning av sökandens bakgrund. I denna anges exempelvis enligt vilken lag den sökande varit omhändertagen, vid vilken ålder som sökanden blev omhändertagen samt var han eller hon var placerad (det anges om det varit i fosterhem eller på institution, men inga namn eller orter nämns) och hur länge. I detta avsnitt nämns inget om några övergrepp eller försummelse. Efter bakgrunden finns ett avsnitt om ”Ansökan m.m.” i vilket nämns att

¹¹² <http://www.ersattningsnamnden.se/om-oss> besökt 2013-12-08 klockan 21:15.

sökanden ansöker om ersättning enligt den aktuella lagen och vilka skäl som den sökande anför. Skälen nämns endast kort, till exempel ”sexuella övergrepp”, ”misshandel” och så vidare. Här anges också om det har hållits muntlig förhandling samt om något vittne har hörts. Om den sökande har varit en av dem som intervjuats av Vanvårdsutredningen så anges även detta här.

Sedan följer ett avsnitt i vilket sökandens berättelse utvecklas närmare. I sökandens berättelse beskrivs med detaljer vad den sökande anför att han eller hon blivit utsatt för i sin barndom, var det skedde, vem som utförde det och så vidare.

Det avslutande avsnittet i varje beslut är Ersättningsnämndens bedömning. I alla beslut beskriver nämnden i detta avsnitt vad det är som krävs för att få ersättning enligt lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall, genom att ange de villkor som stadgas i lagens 1 §. Ibland anges de flesta villkor och ibland bara några, beroende på vad som är relevant för bedömningen i det aktuella fallet. I alla beslut utom i de fall där ersättning inte beviljats på grund av att den sökande inte kunnat visa att han eller hon varit omhändertagen enligt någon av de lagar som nämns i 1 §, hänvisas till sista stycket i bestämmelsen om att bedömningen av om övergreppen eller försummelserna har varit av allvarlig art ska göras ”med hänsyn till förhållandena vid tidpunkten för händelserna”. I avsnittet ges också nämndens bedömning i det aktuella fallet, om ersättning ges eller inte och vad skälen är för bedömningen. Här nämns även om berättelsen stöds eller inte stöds av arkivmaterial eller vittnen. Slutligen anges i samtliga beslut att beslutet inte får överklagas samt vilka personer som deltagit i fattandet av det. Alla beslut utom ett var tre eller fyra sidor långa (undantaget var ett beslut om endast två sidor, men detta fall rörde en sökanden som inte överhuvudtaget anförde som skäl till ersättning att hon varit omhändertagen för samhällsvård, utan att hennes biologiska pappa hade utsatt henne för sexuella övergrepp).

Av de 20 beslut jag fått tillgång till, var tolv av de sökande kvinnor och åtta var män. I den grupp av sökande som beviljades ersättning fanns sex kvinnor och fyra män och i den grupp som inte fick ersättning var siffrorna exakt likadana. Om man ska dra några slutsatser utifrån detta lilla underlag skulle de i så fall vara att det är fler kvinnor än män som söker ersättning, men det är lika stor andel kvinnor som män som beviljas ersättning (av de 20 sökande var det 50 % av kvinnorna som fick ersättning och 50 % av männen).

De vanligaste skälen som anfördes för ersättning var sexuella övergrepp och/eller misshandel. Av de 20 sökanden var det tolv som anförde sexuella övergrepp som ett skäl för sin ansökan, nio kvinnor (av tolv) och tre män (av åtta). Samtliga sex kvinnor som beviljades ersättning hade uppgett att de hade blivit utsatta för sexuella övergrepp. Av de tre männen fick två av dem rätt till ersättning. Vad gäller misshandel var det 13 sökanden (åtta kvinnor och fem män) som anförde detta som ett skäl för ersättning, av dessa fick sju ersättning (fyra kvinnor och tre män).

6.3.1 Beslut om bifall

Vad gäller besluten om bifall till ersättning kan följande konstateras. Av de tio besluten hade åtta av de sökande varit omhändertagna enligt lagen om samhällets barnavård och ungdomsskydd (som är från 1924). Endast två hade varit omhändertagna enligt lagen om samhällets vård av barn och ungdom (som är från 1960). Ingen hade varit omhändertagen enligt någon av de andra två lagarna (lagen angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn (från 1902) respektive lagen om fattigvården (från 1918)). Vidare hade muntlig förhandling hållits i samtliga fall som lett till ersättning. Vittnesförhör förekom i ett fall. En person hade blivit intervjuad av Vanvårdsutredningen.

6.3.2 Beslut om avslag

I besluten om avslag till ersättning kunde den sökande i tre fall inte visa att han eller hon varit omhändertagen enligt någon av de fyra lagar som man måste blivit omhändertagen enligt för att få ersättning. I inget av dessa tre fall hade muntlig förhandling hållits. I ett av dessa fall fanns ingen berättelse från sökanden utan istället ett avsnitt om arkivmaterial (något som inte förekom i något av de andra 19 fallen). I ytterligare ett fall förutom dessa tre hade den sökande inte kunnat visa att han varit omhändertagen enligt någon av lagarna vad gällde placeringarna på de två första barnhemmen som han varit på och därför fick han inte ersättning för dessa placeringar. Han lyckades däremot visa att han varit omhändertagen enligt någon av lagarna vad gällde de övriga placeringarna han haft, dessa fick han dock inte ersättning för på grund av att övergreppen och försummelserna han utsatts för inte ansågs vara av sådan allvarlig art att ersättning skulle utgå.

Det var endast i de fall då sökanden inte kunde visa att han eller hon varit omhändertagen enligt någon av lagarna som det i beslutet fanns något nämnt om vilka arkivhandlingar som hittats eller inte hittats. (Undantaget det fall som jag nämnde ovan i avsnitt 6.3 om sökanden som uppgav att hon *inte* hade varit omhändertagen för samhällsvård, i detta fall nöjde sig nämnden med att konstatera detta och förde ingen diskussion om arkivhandlingar.)

Vidare kan konstateras att övriga sex personer som inte fick ersättning kunde visa att de varit omhändertagna enligt någon av lagarna och i samtliga av dessa fall hade de varit omhändertagna enligt lagen om samhällets barnavård och ungdomsskydd. I alla dessa fall samt i det fall där den sökande endast delvis hade kunnat visa att han varit omhändertagen, hade muntlig förhandling hållits. I de sex fallen var det på grund av att övergreppen eller försummelserna inte ansågs vara av tillräckligt allvarlig art som ersättning inte beviljades. I två av dessa fall bedömdes även att inte samtliga händelser hade utgjort övergrepp eller försummelser. I det ena fallet hade den sökande alltför diffusa minnen av vissa händelser för att det skulle kunna antas att hon varit utsatt för övergrepp i dessa situationer, medan övriga händelser inte ansågs vara av tillräckligt allvarlig art. I det

andra fallet ansågs en del av händelserna inte ha utgjort övergrepp eller försummelser, till exempel att den sökande varit placerad på många olika ställen under sin barndom.

Vittnesförhör förekom inte i något av fallen som nekades ersättning. En person hade blivit intervjuad av Vanvårdsutredningen.

6.4 Närmare beskrivning av fyra beslut som kan ses som typfall

I detta avsnitt ska jag gå närmare in på fyra fall som kan ses som typexempel för när ersättning beviljas respektive avslås, utifrån de 20 beslut som jag haft tillgång till.

6.4.1 Typfall 1 – Ersättning avslås

Det första typfallet handlar om när ersättning inte beviljas på grund av att den sökande inte kunnat visa att han eller hon varit omhändertagen för samhällsvård enligt någon av de fyra lagar som nämns i 1 § i lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall. I detta fall hade sökanden varit placerad i ett fosterhem under större delen av sin uppväxt. Som skäl för ersättning angav hon att hon blivit utsatt för misshandel, försummelser, sexuella övergrepp samt utnyttjad i arbete. Ersättningsnämnden uttalade i beslutet att de hade eftersökt dokumentation om sökandens vistelse i fosterhemmet, men utan att finna själva beslutet om omhändertagande. Dock hade anteckningar gjorda av fosterbarnsinspektören hittats, av dem framgick att sökanden har varit fosterbarn i det aktuella hemmet mellan vissa specifika år. Nämnden konstaterade i sin bedömning att det arkivmaterial som hittats inte var tillräckligt för att uppfylla kravet om att sökanden ska kunna visa att han eller hon varit omhändertagen för samhällsvård enligt vissa specifika lagar.

Med andra ord är detta fall ett typexempel på när det finns visst arkivmaterial, men inte tillräckligt för att uppnå kraven på att ”kunna visa”.

6.4.2 Typfall 2 – Ersättning avslås

Det andra typfallet handlar om när ersättning inte beviljas på grund av att övergreppen eller försummelserna inte anses vara av sådan allvarlig art att ersättning ska utgå. I detta fall var sökanden placerad i ett fosterhem tillsammans med sin syster och levnadsstandarden var förhållandevis låg med bristande hygien och dåliga kläder. Huset var litet och barnen tvingades dela rum med föräldrarna. Sökanden angav att hon ofta blev slagen på bara rumpan av fosterfadern och vid enstaka tillfällen blev slagen med mattpiska. Hon blev slagen som bestraffning om hon gjort något fel. Sökanden var rädd för fosterfadern och de metoder han använde för uppfostran. Dessutom angav sökanden att hon under sin uppväxt inte fått lov att leka som hon ville utan tvingades arbeta på gården. Om det kom gäster på besök fick sökanden och hennes syster inte vara med, utan var tvungna att gömma sig, exempelvis genom att gå och lägga sig även om det var eftermiddag. Ersättningsnämnden konstaterade i sin bedömning att de övergrepp och försummelser som sökanden hade redogjort för inte var av sådan allvarlig art att ersättning skulle utgå.

6.4.3 Typfall 3 – Ersättning beviljas

Det tredje typfallet handlar om när ersättning beviljas på grund av att sökanden har utsatts för ”kränkande behandling” men inte för exempelvis misshandel eller sexuella övergrepp. I detta fall var en sökande placerad på barnhem. På barnhemmet blev han tvångsmatad i stort sett varje dag eftersom han inte tyckte om maten. Personalen höll för hans näsa och öste in maten till sökanden kräktes, då tvingades han äta det han hade kräkts upp. Efter detta brukade han låsas in i en skrub, ibland i flera timmar. Det hände att han svimmade av under tvångsmatningen och vaknade upp inne i

skrubben. I övrigt örfilede även personalen honom dagligen samt slet honom i håret. Ersättningsnämnden konstaterade i sin bedömning att sökanden i detalj kunnat redogöra för hur tvångsmatningen skedde med fysiskt tvång. Dessutom ägde tvångsmatningarna rum mycket ofta och hade som följd att sökanden vid flera tillfällen svimmade av. Nämnden konstaterade att det kan antas att sökanden har utsatts för övergrepp av allvarlig art och att han skulle ges ersättning.

6.4.4 Typfall 4 – Ersättning beviljas

Det fjärde typfallet handlar om när ersättning beviljas när sökanden varit utsatt för klart grova övergrepp och försummelser, med andra ord typfall i vilka det framstår som självklart att ersättning ska ges. I detta fall var sökanden placerad i två olika fosterhem. I det första fosterhemmet fanns många fosterbarn, det var fattigt, fanns inte tillräckligt med mat och hygien var bristande. Fostermodern var snäll och omtänksam. Fosterfadern däremot var pedofil och förgrep sig sexuellt på alla flickorna i hemmet. Han var kontrollerande och fosterbarnen var rädda för honom. Sökanden blev våldtagen av fosterfadern flera gånger från ung ålder. Vid flera tillfällen deltog även två andra män. Sökanden fick även se hur fosterfadern våldtog hennes fostersyster.

En gång upplevde sökanden att fosterfadern försökte dränka henne i en sjö genom att hålla ned hennes ansikte under vattnet. Först när en förbipasserande lyckades förmå fosterfadern att sluta lät han henne komma upp ur vattnet.

I det andra fosterhemmet var fostermodern psykiskt sjuk, hon skadade och dödade djur. Sökanden uppgav att fostermodern en gång högg huvudet av sökandens kanin och försökte få barnen att äta upp den. Fostermodern var våldsam mot sökanden och mot sin make. Hon slog sökanden i ansiktet vid flera tillfällen. Fosterfadern hade alkoholproblem men var annars snäll och det förekom att han försökte avbryta fostermoderns misshandel av barnen.

Förutom fysisk misshandel utsattes sökanden också för psykisk misshandel i form av att hon inte fick lov att prata om sitt liv före tiden i fosterhemmet och hon fick inte ha kontakt med de tidigare fosterföräldrar som hon hade tyckt om. Fostermodern lovade även sökanden saker som hon sedan tog tillbaka.

Ersättningsnämnden konstaterade i sin bedömning att sökanden i detalj redogjort för hur hon utsatts för allvarliga sexuella övergrepp, dessutom för misshandel och annan kränkande behandling. Nämnden konstaterade att övergreppen och försummelserna är av sådan allvarlig art att ersättning ska utges.

6.5 Kommentarer och kritik efter första året av beslutsfattande

Efter att Ersättningsnämnden den 27 november 2013 presenterat siffrorna på hur många sökande som tilldelats ersättning respektive hur många som fått avslag efter att nästan hela första året hade passerat (se ovan i avsnitt 6.1), var det många som reagerade på att nästan hälften (43 %) av de sökande nekats ersättning. Riksförbundet Samhällets Styvbarn var mycket kritiska och menade att regeringen måste göra om lagen, att propositionen är för sträng och att de som nekats ersättning måste ges chans till en ny prövning. Det som skulle ha varit en upprättelse och ett erkännande har istället blivit ett nytt svek, menade förbundet. Ordföranden för Ersättningsnämnden Göran Ewerlöf menade dock att den höga andelen avslag inte var förvånande, utan att detta beror på de stränga kraven för ersättning som finns i lagen. Han konstaterade att nämnden inte har att beakta att ersättningen ska utgöra en del i upprättelseprocessen, utan att den endast ska tolka lagen och lagstiftarens intentioner. Propositionen har dock blivit kritiserad ifrån flera håll, exempelvis har 80 experter i ett brev till barn- och äldreminister Maria Larsson framfört att propositionen inte har något

barnperspektiv. Flera av de som ställt sig bakom brevet var själva med i de utredningar som gjordes innan lagen infördes.¹¹³

I brevet¹¹⁴, som är daterat den 13 november 2013 och riktar sig till förutom Maria Larsson även till ledamöterna i riksdagens socialutskott, konstaterade experterna bland annat att andelen avslag var väldigt hög jämfört med i andra länder där liknande ersättningar getts.¹¹⁵ Vidare påpekades att propositionen skiljer sig från Vanvårdsutredningen och Upprättelseutredningen, vad gäller exempelvis bedömningar och förslag, utan att dessa skillnader tillräckligt väl framhålls i propositionstexten.¹¹⁶

De två villkor för ersättning som experterna främst kritiserade var ”i samband med vården” samt ”vanvård av allvarlig art”, som de menade tolkas alltför strängt. Dessa villkor har ändrat betydelse från utredningarna till propositionen, vilket gjort att möjligheterna för Ersättningsnämnden att ge ersättning har begränsats, menade experterna. Vad gäller villkoret ”i samband med vården” var experterna mycket kritiska mot att det enligt propositionen måste gå att visa att fosterföräldrarna eller institutionspersonalen *känt till* exempelvis sexuella övergrepp för att ersättning ska utgå, något som har haft som konsekvens att sökande som utsatts för övergrepp av exempelvis familjemedlemmar till fosterfamiljen inte har beviljats ersättning om det inte gått att visa att fosterföräldrarna haft vetskap om övergreppen. Experterna menade att propositionen i denna del saknar ett barnperspektiv, istället för att grunda rätten till ersättning på vad barnen utsattes för är den grundad på vad de vuxna kände till, trots att de

¹¹³ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5715663> besökt 2013-12-10 klockan 14.05.

¹¹⁴ ”Till barn- och äldreminister Maria Larsson och ledamöterna i Riksdagens Socialutskott”. Brevet kan läsas till exempel här: <http://www.larshgustafsson.se/wp-content/uploads/2013/11/Skrivelse-till-socialutskottet-och-barn-och-%C3%A4ldre-minister-Maria-Larsson-om-ers%C3%A4ttningarna-till-de-vanv%C3%A5rdade-1.pdf> besökt 2014-01-07 klockan 21.32.

¹¹⁵ ”Till barn- och äldreminister Maria Larsson och ledamöterna i Riksdagens Socialutskott” s. 1.

¹¹⁶ ”Till barn- och äldreminister Maria Larsson och ledamöterna i Riksdagens Socialutskott” s. 1.

ansvariga vuxnas – och myndigheternas – ansvar varit tydligt uttryckt i de lagar och förordningar som reglerat verksamheten.¹¹⁷

Vad gäller villkoret ”vanvård av allvarlig art” påpekade experterna i brevet att medan Upprättelseutredningen framhållit betydelsen av att vid bedömningen av vad som ska anses som allvarligt särskilt beakta om vanvården lett till en påtaglig risk för skada för barnets hälsa eller utveckling (se ovan i avsnitt 3.3.2), finns detta synsätt inte alls med i propositionen. Istället för att på detta sätt ta hänsyn till barnets perspektiv, menade experterna att det i propositionen istället betonas att bedömningen ska ta hänsyn till de historiska förhållandena som rådde då händelserna inträffade och att det är viktigt att beakta vad som ansågs som ”normalt” under den aktuella tidsperioden.¹¹⁸ Att på detta sätt beakta de historiska förhållandena vad gäller exempelvis barnuppfostran och bestraffningar, menade experterna är fel också på grund av att det dels inte finns vetenskapliga belegg för vad som kan anses ha utgjort en ”normal” barnuppfostran under olika tidsperioder, dels fanns det redan på 1930- och 1940-talen riktlinjer i exempelvis lagar och föreskrifter för hur omvårdnaden om samhällsplacerade barn skulle gå till och i dessa uppmuntrades inte exempelvis bestraffningar. Istället förbjöds bland annat kroppslig bestraffning på barnhem av Socialstyrelsen 1948. Dessutom framhöll experterna att kränkande behandling mot barn var lika skadlig för som den är idag.¹¹⁹ Experterna menade vidare att regeringen i propositionen hänvisat till olika påståenden om vad som ansågs som exempelvis normal barnuppfostran utan att stödja dessa påståenden med hänvisningar till forskning eller lagtext.¹²⁰

¹¹⁷ ”Till barn- och äldreminister Maria Larsson och ledamöterna i Riksdagens Socialutskott” s. 2f.

¹¹⁸ ”Till barn- och äldreminister Maria Larsson och ledamöterna i Riksdagens Socialutskott” s. 3f.

¹¹⁹ ”Till barn- och äldreminister Maria Larsson och ledamöterna i Riksdagens Socialutskott” s. 4.

¹²⁰ ”Till barn- och äldreminister Maria Larsson och ledamöterna i Riksdagens Socialutskott” s. 4f.

Barn- och äldreminister Maria Larsson svarade på kritiken och menade att hon litade på att kompetensen i Ersättningsnämnden var tillräcklig, vad gällde exempelvis barnperspektivet. Hon konstaterade vidare att det är omöjligt att skapa ett absolut rättvist system samt att det inte gick att förutse utfallet av lagen när den infördes. Det är inte aktuellt att diskutera en lagändring, menade hon.¹²¹

¹²¹ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5715870> besökt 2013-12-10 klockan 14.10.

7 Analys

I detta avslutande avsnitt kommer jag att försöka dra några slutsatser kring det material jag redogjort för samt föra en fördjupad diskussion kring den ersättning som finns att söka enligt lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall. Detta kommer jag göra genom att besvara mina tre avslutande frågeställningar:

- Är besluten som Ersättningsnämnden fattar lagenliga?
- Vilka skillnader och likheter finns mellan den nya ersättningen och ersättningar som staten gett i tidigare fall?
- Vilka för- och nackdelar finns med den nya ersättningen?

Först kommer jag dock att försöka sammanfatta den utveckling som skett från det att den statliga utredningen om vanvård i den sociala barnvården tillsattes 2006 fram till idag, när den nya lagen är i kraft och Ersättningsnämnden är mitt uppe i sitt arbete med att besluta om vem som har rätt till ersättning.

7.1 Jämförelse mellan utredningen och lagen

Efter att ha studerat stora delar av den juridiska process som ledde fram till den nya lagen om ersättning till de som drabbats av vanvården i den sociala barnvården, kan man konstatera att mycket hände på vägen. På något sätt omvandlades en mycket bred utredning till en lag som många upplever är alltför snäv.

Vanvårdsutredningen fick i uppdrag av regeringen 2006 att framförallt kartlägga omfattningen av den vanvård som pågått. Uppdraget var avgränsat till att omhändertagandet för samhällsvård skulle ha skett med stöd av ett

antal lagar, inklusive 1980 och 2001 års SoL samt 1990 års LVU. Vidare skulle endast handlingar som också då de ägde rum skulle ha ansetts ha inneburit allvarliga övergrepp och vanvård omfattas av utredningen, samt endast händelser som, om de hade utgjort brott, redan hade preskriberats. Vanvårdsutredningen bedrevs främst genom intervjuer. Intervjuerna skedde med människor som frivilligt berättade om hur de i sin barndom upplevt övergrepp och försummelser under den tid som de varit omhändertagna av samhället. Över 1000 personer blev intervjuade och 866 intervjuer låg till grund för den kartläggning som Vanvårdsutredningen gjorde (se avsnitt 3.2.2).

I sitt kartläggande av vanvården kunde Vanvårdsutredningen i sin delrapport bland annat konstatera att det varit många olika sorters övergrepp och försummelser som förekommit i den sociala barnvården, dessutom hade det varit en mängd olika sorters förövare. Med andra ord var det en mycket komplex bild som framkom, vanvården kunde inte hänföras till en viss typ av institution, det var inte bara en viss grupp av barn som drabbats och man kunde inte heller peka ut vem som varit den typiska förövaren. Istället verkar det som att stora brister genomsyrat hela systemet för social barnvård. Vanvårdsutredningen kom fram till att bristerna inte förelegat i de lagar, regler och rekommendationer som gällde för den sociala barnvården under 1900-talet. Istället har det varit den praktiska verksamheten som brustit. Myndigheterna har exempelvis inte uppfyllt sitt ansvar vad gällde tillsyn och uppföljning av verksamheten. De har inte besökt placerade barn tillräckligt ofta, de har förvärrat situationen för barnen genom att exempelvis splittra syskon, de har inte reagerat på missförhållanden som rapporterats av barnen själva, de har inte visat förståelse för barnens situation eller förstått vikten av att upprätthålla barnens kontakt med sina biologiska föräldrar. Vanvårdsutredningen konstaterade väldigt träffande, att trots att det var på institutionerna och i fosterhemmen som vanvården till största del ägde rum, så var det myndigheterna som skulle ha förhindrat att denna fick fortgå. Med andra ord förtydligar man statens roll i det hela. Inte bara har staten, vad gäller de

myndighetsplacerade barnen, placerat ut barnen i hem där de inte borde ha placerats, de har också brustit när de inte tillräckligt noga undersökt hur barnen sedan hade det där de hamnat. Man kan säga att de alltför ofta lämnade barnen åt sitt eget öde, trots att deras uppgift var att *skydda* barnen från olämpliga miljöer och omständigheter. Paradoxalt ledde, som Vanvårdsutredningen också påpekade, samhällsvården till att många barn fick en sämre uppväxt och barndom än de hade fått om de inte hade blivit omhändertagna. Detta menade Vanvårdsutredningen talade starkt för en gottgörelse från myndigheternas sida.

I intervjuerna som Vanvårdsutredningen höll behandlades placeringar som ägt rum under en mycket lång tidsperiod, 1922-2003. Utredningen hade som sagt inte haft någon annan tidsgräns än att brott som inte var preskriberade inte skulle omfattas av uppdraget. Vanvårdsutredningen framförde i sin slutrapport att det vore önskvärt om samtliga av de som drabbats av vanvården och där brotten preskriberats skulle omfattas av den upprättelse som Upprättelseutredningen hade föreslagit. Vidare påpekade Vanvårdsutredningen att det varit alltför svårt att skilja mellan myndighets- respektive privatplacerade barn vid intervjuerna, därför borde en sådan åtskillnad inte heller ske vad gällde vem som skulle omfattas av Upprättelseutredningens förslag om myndigheterna hade känt till den privata placeringen. För barnen själva hade det nämligen ofta spelat mindre roll vem eller vilka det var som hade placerat dem och många som intervjuades hade inte kunskap om hur omhändertagandet skett i deras eget fall.

Ett direkt resultat av Vanvårdsutredningen var tillsättningen av ännu en utredning, Upprättelseutredningen. Denna utredning hade som uppdrag att utforma förslag på hur en upprättelseprocess för de drabbade skulle kunna se ut. Uppdraget som gavs var avgränsat till att personerna som skulle omfattas skulle ha blivit vanvårdade i den sociala barnvården någon gång under perioden 1920-1980. Med andra ord skedde det en inskränkning mellan Vanvårdsutredningen och Upprättelseutredningen vad gällde vilken tidsperiod som skulle omfattas. Plötsligt var de som hade vanvårdats efter

1980 inte längre med i bilden, trots att även sådana personer blivit intervjuade av Vanvårdsutredningen. Därmed efterlevdes inte Vanvårdsutredningens önskan om att alla som utsatts för vanvård, utom om brotten ännu inte preskriberats, borde omfattas av upprättelsen. Konsekvensen blir således att de personer som blivit vanvårdade efter 1980 och där brotten redan preskriberats, inte har möjlighet att varken driva en process i domstol eller möjlighet att få den nya ersättningen. Med andra ord kan man säga att dessa personer kommer i kläm mellan de båda systemen och står helt utan någon form av upprättelse.

Upprättelseutredningen påpekade att Vanvårdsutredningen hade utgjort det första steget i en upprättelseprocess, därför koncentrerade sig utredningen på de övriga tre stegen: erkännande och ursäkt, kompensation till de drabbade samt åtgärder för att förhindra upprepning. Vad gällde den ekonomiska kompensationen kom utredningen fram till att en särskild möjlighet till ersättning från staten borde ges till de som drabbats av vanvården. Ersättningen borde vara densamma till alla drabbade och omfatta ett belopp om 250 000 kronor. Ersättningen borde endast ges till de som drabbats av vanvård eller försummelser av allvarlig art, ett villkor som redan föreslagits i uppdraget till Vanvårdsutredningen. Motivet till detta menade Upprättelseutredningen var att ersättningen skulle innebära ett avsteg från gällande skaderättsliga principer och utgöra en extraordinär möjlighet som inte ges till andra grupper som lidit skada i andra sammanhang. Vid bedömningen av vad som utgör allvarlig art bör man särskilt beakta om vanvården lett till en påtaglig risk för skada för barnets hälsa eller utveckling, menade utredningen. Dessutom ska hänsyn tas till samtliga omständigheter som rådde då händelsen inträffade. Beviskraven bör vara att man ska kunna visa att man varit omhändertagen i den sociala barnvården samt att det ska kunna antas att man blivit utsatt för övergrepp eller försummelser av allvarlig art.

Det skedde ytterligare förändringar när den föreslagna ersättningen sedan infördes genom den nya lagen. En inskränkning som skedde var att privatplacerade barn inte har rätt till ersättningen, enligt propositionen.

Således avvek regeringen i detta avseende från vad Vanvårdsutredningen rekommenderade i sin slutrapport. En annan förändring var att vid bedömningen av om övergreppen eller försummelserna är av allvarlig art, ska endast förhållandena vid tidpunkten för händelserna beaktas. Med andra ord efterföljdes inte Upprättelseutredningens rekommendation om att det var viktigt att särskilt beakta om vanvården lett till en påtaglig risk för skada för barnets hälsa eller utveckling. Istället konstaterades i propositionen att bedömningen av svårighetsgraden ska vara objektiv och inte utgå ifrån hur händelserna påverkat den enskilde.

Även motiveringen till varför det endast var de allvarliga fallen av vanvård som skulle ges ersättning tycks ha förändrats mellan utredningen och lagen. Upprättelseutredningen hänvisade till det faktum att ersättningen skulle innebära ett avsteg från sedvanliga skaderättsliga principer och utgöra en extraordinär möjlighet som inte getts till andra grupper som lidit skada i andra sammanhang. Detta tolkar jag som att man syftar på att det är viktigt att vara restriktiv med att ge särskilda statliga ersättningar, dels på grund av att de just ska utgöra ett undantag ifrån de vanliga skadeståndsreglerna, dels på grund av att det inte hade varit rättvist gentemot andra grupper som inte ersatts, om ersättning även getts till de som endast utsatts för mindre allvarliga övergrepp och försummelser i den sociala barnvården. I propositionen däremot, motiverades ”allvarlig art” istället med att ersättningen annars skulle riskera att förlora sitt symbolvärde som upprättelse. Denna motivering framstår som något oklar, då regeringen hänvisade till ersättningens syfte som symbolisk upprättelse även vid motiveringen till att det lägre beviskravet ”kan antas” ska gälla då den enskilde ska bevisa att han eller hon utsatts för allvarliga övergrepp eller försummelser, för att inte endast ett fåtal av de drabbade ska kunna beviljas ersättning. Med andra ord använde man ersättningens ”symbolvärde” som motiv till att både omfatta fler personer – genom att använda ett lägre beviskrav – och till att omfatta färre – genom att övergreppen eller försummelserna måste vara av allvarlig art. Att istället använda Upprättelseutredningens motivering till varför vanvården ska ha varit av

allvarlig art för att ersättning ska utgå, anser jag hade varit ett lämpligare och tydligare alternativ.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att det som började som en mycket bred utredning, Vanvårdsutredningen, i vilken man intervjuade alla frivilliga som varit omhändertagna någon gång under en mycket lång tidsperiod och enligt någon av ett stort antal lagar, steg för steg omfattade allt färre människor. Färre omfattades av Upprättelseutredningen än som hade omfattats av Vanvårdsutredningen och ännu färre har rätt till ersättning enligt lagen.

7.2 Lagenligheten hos besluten som Ersättningsnämnden fattar

I avsnitt 5 gick jag igenom hur lagen om ersättning ser ut och hur villkoren för ersättning ska tolkas. I avsnitt 6 tittade jag närmare på 20 beslut som Ersättningsnämnden fattat. Min tanke är därför att försöka jämföra lagen och besluten och på så sätt kunna dra slutsatser kring om besluten är lagenliga eller inte.

Besluten diskuterar lagens villkor för ersättning främst utifrån följande frågeställningar:

- Har den enskilde *kunnat visa* att han eller hon varit omhändertagen för samhällsvård enligt någon av de fyra lagarna?
- Kan det antas att den enskilde varit utsatt för *övergrepp eller försummelser*?
- Kan det antas att övergreppen och försummelserna varit av *allvarlig art*?

Vad gäller villkoret att den enskilde ska kunna visa att han eller hon varit omhändertagen enligt någon av lagarna, ges i propositionen motiveringen till det höga beviskravet i denna del. Regeringen hänvisade till att det i de

flesta fall kommer att finnas skriftlig bevisning för omhändertagandet i form av att beslutet om det har dokumenterats. I det fall som jag ovan benämnde typfall 1 (se avsnitt 6.4.1) hänvisade Ersättningsnämnden just till att själva *beslutet* om omhändertagande inte hade hittats och att den skriftliga bevisning som hade hittats inte var tillräcklig för att uppfylla kravet på att kunna visa. Med andra ord verkar Ersättningsnämnden lägga stor vikt vid att just själva beslutet om omhändertagande måste ha hittats, för att ersättning ska betalas ut, något som tycks vara i enlighet med lagen och dess förarbeten. I propositionen angavs dock även att i de fall där sådana dokument saknas, kan den enskilde istället visa att han eller hon varit omhändertagen på något annat sätt, exempelvis genom att åberopa ett vittne. Enligt 7 § i lagen ska nämnden se till att varje ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver samt om det är behövt, upplysa om hur utredningen bör kompletteras. Jag kan inte svara på hur det sett ut i just det aktuella fallet som jag benämnt typfall 1, men detta är vad som hade varit intressant att diskutera vidare kring. Har ärendet verkligen blivit tillräckligt utrett och upplyste nämnden om hur utredningen borde ha kompletterats? Intressant i sammanhanget är att det endast var i de tre fallen av 20 där den sökande inte alls kunde visa att han eller hon varit omhändertagen enligt någon av lagarna, som muntlig förhandling inte hade hållits. Inte heller hade något vittnesförhör ägt rum i dessa fall. Därför hade det varit intressant att titta närmare på om Ersättningsnämnden verkligen uppfyllde de krav som jag nyss nämnde, med andra ord, om nämnden följde lagen i denna del.

Villkoret om att det ska kunna antas att den enskilde varit utsatt för övergrepp eller försummelser diskuterades i två beslut av de 20 jag haft tillgång till. I det ena beslutet bedömdes att den sökande hade alltför diffusa minnesbilder av vissa händelser för att det skulle kunna antas att hon varit utsatt för övergrepp i dessa situationer. I det andra beslutet konstaterades bland annat att det inte kunde anses utgöra övergrepp eller försummelser att ha varit placerad på många olika platser under sin barndom (se ovan i avsnitt 6.3.2). Vad gäller beslutet där Ersättningsnämnden hänvisade till sökandens alltför diffusa minnesbilder, får man titta på vad propositionen

anger om beviskravet ”kan antas”. Regeringen konstaterade att det förhållandevis låga beviskravet behövs eftersom det sällan blivit antecknat i myndigheternas handlingar att missförhållanden förekommit. Vidare angavs att stödbevisning kan användas om sådan finns, för att uppnå kravet på ”kan antas”. Dessutom uttalade regeringen att den enskilde ska försöka styrka sin berättelse genom att exempelvis delta i utredningen, att all relevant och tillgänglig bevisning ska inhämtas och att nämnden ska ta hänsyn till alla uppgifter som tillförs ärendet, oavsett om de talar för eller emot den enskilde. Det anges också att ersättning inte ska ges om det finns skäl att betvivla den enskildes trovärdighet. Det är dessa uttalanden som hade varit intressanta att diskutera närmare i det aktuella fallet. Har all bevisning inhämtats i fallet eller hade någon stödbevisning eventuellt kunnat stödja sökandens berättelse? Om man vid en sådan bedömning hade nått slutsatsen att Ersättningsnämnden handlat i enlighet med uttalandena i propositionen, har nämnden följt lagen vid fattandet av beslutet.

Vid bedömningen av om det andra beslutet i denna grupp är lagenligt, får man titta på vad förarbetena anger om vad som ska anses ha skett ”i samband med vården”. I propositionen anges att socialnämndens agerande när de till exempel fattade beslut om att omhänderta barnet, inte kan anses ha skett i samband med vården. Det anges också tydligt att just det faktum att den sökande varit placerad på många olika ställen under sin barndom, inte kan anses vara en brist som skett ”i samband med vården”. Med andra ord följde Ersättningsnämnden lagen när de beslutade om att ersättning inte skulle ges i detta fall.

Avslutningsvis, följer Ersättningsnämnden lagen i de fall där de beslutat om att ersättning ska ges eller inte ska ges på grund av att det inte kan antas att övergreppen eller försummelserna varit av allvarlig art? Som utgångspunkt för min bedömning kommer jag att använda de beslut som jag benämnde typfall 2, 3 och 4 (se ovan i avsnitt 6.4.2, 6.4.3 samt 6.4.4). I det första av fallen (typfall 2) bedömdes händelserna inte ha utgjort tillräckligt allvarliga övergrepp och försummelser för att ersättning skulle utgå, medan händelserna i de andra fallen (typfall 3 och 4) ansågs uppnå denna

svårighetsgrad. Vid bedömningen av vad som utgör ”allvarlig art” ska nämnden enligt propositionen bland annat ta hänsyn till de förhållanden som rådde vid tidpunkten för händelserna. Med detta åsyftas att nämnden måste beakta hur samhället såg ut under den aktuella tidsperioden, vilken standard som var normal gällande exempelvis boendeförhållanden, hygien och kläder, samt vilka värderingar som var rådande vid tiden kring bland annat barnuppfostran. I typfall 2 bodde sökanden i ett litet hus, fick sova i samma rum som sina fosterföräldrar, hygien var bristande och kläderna torftiga. Vidare blev sökanden slagen som bestraffning om hon gjort något fel, men slagen var oftast förhållandevis milda. Annars angav hon allmänt mindre tilltalande levnadsförhållanden, som att hon exempelvis fick arbeta på gården. Utifrån vad som anges i propositionen om hänsyn till de historiska förhållandena, har Ersättningsnämnden fattat rätt beslut i typfall 2 då man inte utdömt ersättning, om detta fall ägt rum (som det ger sken av – dock är årtalen maskerade för mig) i en tid då levnadsförhållandena och synen på barnuppfostran var så pass annorlunda att denna barndom ändå får anses rymmas inom vad som ansågs normalt vid denna tid.

Typfall 4, i vilket sökanden utsattes för bland annat mycket grova sexuella övergrepp, måste bedömas som ett sådant fall som alltid ska anses utgöra allvarlig art enligt propositionen (allvarliga sexuella övergrepp eller mycket grova fysiska övergrepp av annat slag, med mera). Med andra ord har Ersättningsnämnden i detta fall fattat ett lagenligt beslut. Vad som däremot är mer oklart är var gränsen egentligen går mellan övergrepp och försummelser som anses vara av allvarlig art, och de som inte anses uppnå denna svårighetsgrad. Med andra ord, var går gränsen mellan typfall 2 och typfall 4? I propositionen anges att nämnden ska göra en helhetsbedömning av de övergrepp och försummelser som förekommit i det aktuella fallet, för att kunna bedöma om de tillsammans kan uppnå svårighetsgraden ”allvarlig art”. Bedömningen ska vara objektiv och inte utgå ifrån hur händelserna påverkat den enskilde i det aktuella fallet. Vid bedömningen ska hänsyn tas till vem som utfört handlingarna och om de upprepats och pågått under en längre tid. Mindre allvarliga handlingar ska sådana anses som varit riktade

mot någon annan än direkt mot barnet självt, till exempel mot någon närstående. Utifrån dessa riktlinjer ska Ersättningsnämnden alltså bedöma var gränsen mellan allvarlig art och icke allvarlig art går. Skillnaderna mellan typfall 2 och 4 är väldigt stora, men i andra fall är skillnaderna mindre. Typfall 3 är ett exempel på när allvarlig art ansågs ha uppnåtts i ett fall där sökanden utsatts för ”kränkande behandling” men inte för misshandel eller sexuella övergrepp (som var de vanligaste skälen för ansökan om ersättning). Gränsen mellan typfall 2 och typfall 3 måste ses som något oklarare. Det fanns även andra fall där skillnaderna mellan vad som ansågs utgöra allvarlig art och vad som inte ansågs utgöra det var ännu mindre. Min slutsats är att bedömningen av vad som anses utgöra övergrepp eller försummelse av allvarlig art och vad som inte anses utgöra det, sker relativt skönsmässigt.

7.3 Jämförelse mellan den aktuella ersättningen och andra särskilda statliga ersättningar

Som jag redogjorde för ovan i avsnitt 4, finns det ett antal tillfällen och situationer då staten är tvungen att betala skadestånd till enskilda. Sådana skadestånd kan dels baseras på SkL, dels på lagar som reglerar specifika situationer. Dessutom finns det tillfällen då Sveriges internationella åtaganden enligt EKMR och EU-rätten har som följd att staten måste utge skadestånd till en enskild. En ytterligare möjlighet för en enskild att få skadestånd från staten är att vända sig till JK eller i vissa fall direkt till den ansvariga myndigheten, något som regleras i förordningen om handläggning av skadeståndsanspråk riktade mot staten.

Det förekommer även att staten frivilligt *väljer* att betala ut ersättning till enskilda, trots att ingen skyldighet föreligger enligt exempelvis lag. Med andra ord gör staten ett undantag från de skadeståndsrättsliga principerna när man väljer att betala ut ersättning. Sådana ersättningar kan baseras

antingen på lag eller utges ”ex gratia”, ”av nåd”. Det är dessa ersättningar jag valt att kalla särskilda statliga ersättningar.

Särskilda statliga ersättningar har betalats ut i ett antal fall, exempelvis till tvångssteriliserade, HIV-smittade och neurosedynskadade. Även den ersättning som detta examensarbete behandlar är en sådan särskild statlig ersättning, därför tänkte jag jämföra denna nya ersättning med de nyss nämnda.

Vad gäller ersättningen till tvångssteriliserade (se ovan i avsnitt 4.2.1) så finns det många likheter mellan denna och den nya ersättningen. I bägge fallen har staten först efter påtryckningar i media valt att tillsätta en utredning. Utredningarna har i båda fallen haft som uppgift att bland annat kartlägga omfattningen av tvångssteriliseringen respektive vanvården samt lett fram till införandet av en ny lag som ersättningen baseras på. En annan likhet är att en särskild nämnd instiftades, Steriliseringsnämnden respektive Ersättningsnämnden, och att denna nämnd är den instans som ska pröva ansökningarna om ersättning. Dessutom var tidsperioden då enskilda kunde ansöka om ersättning hos Steriliseringsnämnden begränsad, liksom den även är i den nya lagen.

Det finns också skillnader mellan ersättningen som gavs till tvångssteriliserade och den nya ersättningen. I lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall, nämns ett antal specifika lagar och den enskilde måste ha varit omhändertagen enligt någon av dessa för att ersättning ska ges. Även i lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall räknas ett antal lagar upp som den enskilde kan ha blivit steriliserad enligt. Skillnaden är att i lagen som gäller de som blivit tvångssteriliserade, tilläggs att även tvångssteriliseringar som skett utan stöd av någon specifik lag, men före 1976 och med medverkan av myndighet, kan berättiga till ersättning enligt lagen. I denna lag öppnar man alltså upp för en möjlighet till ersättning även om man inte kan bevisa att man blivit tvångssteriliserad enligt en viss lag, om man kan bevisa att det skett med medverkan av myndighet. Den nya lagen tycks alltså vara strängare på denna punkt, eftersom den stadgar att den enskilde måste kunna

visa att han eller hon varit omhändertagen enligt någon av de fyra specifika lagarna. Konsekvensen av denna snäva syn, märks exempelvis i det beslut jag benämnde typfall 1 (se ovan i avsnitt 6.4.1). I detta fall hade bevisning hittats för att den enskilde varit omhändertagen i fosterfamilj, men själva beslutet om omhändertagande hade inte hittats. Ersättningsnämndens bedömning i det fallet var att ersättning inte kunde ges eftersom den enskilde inte kunnat visa att hon varit omhändertagen för samhällsvård enligt någon av lagarna. Om man i den nya lagen hade haft ett liknande tillägg som i lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall, kanske bedömningen i detta fall blivit annorlunda. Det fanns ju nämligen myndighetsanteckningar om att den enskilde varit omhändertagen, något som talar för att omhändertagandet också skett ”med medverkan av myndighet”. Dock gissar jag att en skillnad eventuellt föreligger i att det förekom att tvångssteriliseringar rent faktiskt skedde även om det inte fanns direkt lagstöd, medan omhändertaganden för samhällsvård kanske alltid hade stöd i lag.

En ytterligare likhet mellan ersättningen som gavs till tvångssteriliserade och ersättningen till vanvårdade, handlar om att det ofta saknas bevis för att steriliseringen skett med tvång respektive att den enskilde utsatts för övergrepp och försummelser av allvarlig art. I bägge fallen handlar det om att sådant inte antecknats i myndigheternas material. Det föreligger dock en skillnad i hur man valde att tackla problemet med bristen på bevis. I fallet om vanvården valde man att lösa problemet genom att sänka beviskravet till att det skulle ”kunna antas” att sådana övergrepp eller försummelser skett. I propositionen till lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall gjorde regeringen istället ett uttalande om att i fall där det är svårt att hitta bevis om att det skett påtryckningar mot den enskilde (alltså att steriliseringen skett med tvång) ska den enskildes egen berättelse få ett betydande tolkningsföreträde, som ska innebära att i fall av tveksamhet ska en ansökan om ersättning hellre beviljas än avslås. Detta uttalande tycks vara att gå ett steg längre än att sänka beviskraven till ”kan antas”, menar jag. Detta är nämligen ett väldigt tydligt uttalande, som påpekar att om nämnden tvekar

om att ge ersättning, så ska ersättning ges. Även vikten av den enskildes berättelse framhålls tydligt, att man ska lita på den enskilde och de upplevelser som han eller hon haft av myndigheternas agerande. Om personen upplevde att steriliseringen skedde med tvång så gjorde den förmodligen det.

Vad gäller ex gratia-ersättningarna som getts till de som smittats av HIV genom den allmänna hälso- och sjukvården respektive de som föddes med missbildningar efter att deras mödrar ätit läkemedlet Neurosedyn när de var gravida (se avsnitt 4.2.2 respektive 4.2.3) finns ett antal skillnader om man jämför med den nya ersättningen. Den mest iögonfallande är givetvis att i dessa fall var ersättningarna inte baserade på lag (det är därför de kallas ex gratia-ersättningar). Dock har ex gratia-ersättningarna i båda dessa fall kompletterats med lagar, som inneburit ytterligare ekonomiska lättnader för de drabbade grupperna.

Utredningen av JK som ledde till ex gratia-ersättningen till de neurosedynskadade, initierades först då ett antal drabbade begärt ersättning från staten. Detta kan liknas vid att utredningarna om vanvården och tvångssteriliseringarna först tillsattes då media började uppmärksamma händelserna. Med andra ord, först när yttre påtryckningar skedde reagerade staten, istället för att agera på eget initiativ. Dessutom inträffade skadorna i dessa tre fall ofta långt innan utredningarna inleddes. Jag tolkar det som att staten i fallet med de HIV-smittade i större utsträckning agerade på eget initiativ, dessutom inom ett kortare tidsspann från det att själva skadan inträffade. Det var i början på 1980-talet som patienterna smittades, 1993 infördes lagen om avgiftsfria förmåner m.m. för vissa hiv-smittade och 1997 beslutades om ersättning till de anhöriga. Med andra ord hade det bara passerat cirka 10-15 år sedan personerna smittats. Detta kan jämföras med att tvångssteriliseringarna ägde rum från 1930-talet fram till 1976 och lagen om ersättning till dem infördes 1999, att de neurosedynskadade föddes i början på 1960-talet och fick ersättning i början på 2000-talet samt att de vanvårdade i den sociala barnvården var omhändertagna mellan 1920-1980 och får ersättning först nu (från och med år 2013).

Något annat som gör att ersättningen till HIV-smittade sticker ut jämfört med de andra tre ersättningarna är att även de anhöriga till denna grupp fått ersättning. En slutsats jag drar är att detta skulle kunna bero på att denna smitta kunnat ha större påverkan på de anhöriga, då även exempelvis partners kunnat smittas samt barn kunnat bli smittade vid födseln. Vid tvångssterilisering, vanvård och skador efter neurosedynanvändning, har skadorna i större utsträckning endast drabbat den enskilde.

Något som skiljer den nya ersättningen till de som drabbades av vanvård i den sociala barnvården från de övriga tre ersättningarna jag redogjort för, är att det i detta fall är svårare att göra en skadebedömning. Detta var också något regeringen påpekade i direktivet till Upprättelseutredningen (se ovan i avsnitt 3.3). Det handlar om att det av naturliga skäl är mycket svårare att bedöma psykiska skador än fysiska. I de tre andra fallen kan man peka på en väldigt tydlig fysisk skada som uppstått på grund av statens agerande. I fallet om vanvården saknas en sådan extremt tydlig fysisk påverkan som dessutom har ett klart orsakssamband med statens handlande. I detta fall handlar det om en mycket mer diffus, psykisk påverkan, vars samband med själva samhällsvården är extremt mycket svårare att påvisa än i de övriga fallen.

7.4 Fördelar och nackdelar med ersättningen samt avslutande tankar

Något som man snabbt kan konstatera när man sätter sig in i utredningarna, lagen och de reaktioner som hittills kommit, är att det är svårt att göra alla nöjda när en särskild statlig ersättning införs. Det är en ständig dragkamp mellan staten och de drabbade och hur man väljer att se på ersättningen beror på vems perspektiv man intar. Det är nämligen inte så enkelt att alla kan få ersättningen, utan gränsen mellan de som får den och de som inte får den måste dras någonstans, även om man ömmar för det enskilda fallet. Det är enkelt att se "staten" som något utomstående med obegränsade resurser

och glömma att statens tillgångar först och främst består av skattebetalarnas pengar. Därför är det viktigt att staten inte är alltför generös med att införa särskilda statliga ersättningar. Sådana ersättningar ska utgöra ett undantag från reglerna, annars förlorar de sin funktion och sitt symbolvärde. Min åsikt är att särskilda statliga ersättningar endast ska ges i särskilt ömmande fall, då en grupp klart lidit skada på grund av något som staten ansvarat för eller på något sätt varit inblandad i. Utifrån detta menar jag att det var rätt av staten att besluta om att en särskild ersättning ska ges till de som drabbades av vanvården i den sociala barnvården, då staten tydligt brustit på väldigt många områden och under väldigt lång tid vid bedrivandet av denna verksamhet.

En nackdel med ersättningen och den process genom vilken den infördes, som också är en av orsakerna till kritiken mot den, är att utredningarna och lagen skiljer sig för mycket åt. Som jag påpekade ovan, är lagen mycket snävare än vad utredningarna var. Detta har haft som konsekvens att många enskilda som deltog i något av de andra stegen i upprättelseprocessen, till exempel blev intervjuade av Vanvårdsutredningen eller deltog i ceremonin, inte hade rätt till den ekonomiska ersättningen. Detta menar jag sände fel signaler. Även om det tydligt uttrycks i både Vanvårdsutredningen, Upprättelseutredningen, lagen och propositionen att ersättningen endast ska ges till de som utsattes för de allvarligaste formerna av vanvård, blir det missvisande när staten inte är konsekvent genom hela upprättelseprocessen. Det blir nämligen väldigt problematiskt att först tala om för drabbade att man är villig att lyssna på deras berättelser och sedan i en högtidlig ceremoni erkänna att man gjort fel och be om ursäkt, för att i nästa steg införa en väldigt snäv ersättning. Detta har endast gjorts, som Riksförbundet Samhällets Styvbarn framförde, att upprättelsen uppfattas som ännu ett svek från statens sida. Istället borde staten redan från början haft en klar bild över hur utredningarna skulle bedrivas och hur en eventuell upprättelseprocess skulle se ut och vem som skulle omfattas. På så sätt hade man kanske i större utsträckning kunnat undvika att sända missvisande signaler.

Vidare kan man kritisera det faktum att ersättningen avslås i nästan hälften av ansökningarna (se ovan i avsnitt 6.1). Som jag nämnde ovan är det viktigt att staten endast i undantagsfall beslutar om att särskilda ersättningar ska ges, men det är inte samma sak som att införa en ersättning och sedan göra den väldigt svår att få. När man jämför propositionen som låg till grund för denna ersättning och den som låg till grund för ersättningen till de som tvångssteriliserats, framstår det som att regeringen i detta fall varit ganska mycket strängare. I den sistnämnda finns ett tydligt uttalande om att vid bedömningen av om steriliseringen skett med tvång eller ej, ska den enskildes egen berättelse få ett betydande tolkningsföreträde och vid tveksamhet ska man hellre bevilja ersättning än avslå. Detta synsätt finns det inget spår av i propositionen till den nya ersättningen. Istället uttalas exempelvis att ersättning inte ska ges om det ”finns skäl att betvivla den enskildes trovärdighet”. Jag menar att synen på de drabbade tycks skilja sig avsevärt åt mellan de två lagarna och dess propositioner. Det framstår definitivt som att vid minsta tveksamhet ska den nya ersättningen inte ges.

När jag började skriva detta examensarbete, tänkte jag att det mest givande nog skulle vara att se om de beslut som Ersättningsnämnden fattar är lagenliga eller ej. På så sätt tänkte jag att ersättningsens eventuella brister skulle kunna uppdagas. Dock inser jag nu efter att mitt arbete är genomfört, att den stora bristen hos ersättningen inte ligger i om Ersättningsnämnden fattar lagenliga beslut eller ej, för det tror jag att den mestadels gör, utan i att lagen i sig är alltför snäv och att propositionen är för sträng. Trots detta konstaterande, kan ändå Ersättningsnämndens position som enda beslutande organ ifrågasättas. Att inte nämndens arbete och beslutsfattande kan granskas genom ett överklagande, känns ganska orimligt.

Det är tydligt att staten brustit oerhört vid bedrivandet av den sociala barnvården under alldeles för lång tid. I alldeles för stor utsträckning har man placerat ut barn i för dem helt okända miljöer med okända människor, för att sedan lämna dem vind för våg. Detta beteende blir än mer bisarrt när man betänker att barnen blev omhändertagna från första början just för att *skyddas* från olämpliga miljöer och omständigheter. Dock måste man

komma ihåg att det är svårt att utrota missförhållanden helt och hållet i den sociala barnvården, speciellt i familjehem som inte kan kontrolleras i lika stor utsträckning som andra vårdformer. Det är därför viktigt att alla som någonsin träffar på ett barn som är placerat i samhällsvården, oavsett om det är tjänstemän från den ansvariga myndigheten, privatpersoner eller personal i exempelvis skolan eller hälso- och sjukvården, reagerar på minsta misstanke om att barnet far illa. Barn som är placerade i den sociala barnvården befinner sig redan i en utsatt situation, därför är det extremt viktigt att vården uppfyller det som är dess syfte, nämligen att *skydda* barnen istället för att utsätta dem för ytterligare skada.

I brevet till barn- och äldreminister Maria Larsson kritiserade de 80 experterna främst propositionens avsaknad av barnperspektiv (se ovan i avsnitt 6.5). Att det krävs att fosterföräldrarna eller institutionspersonalen kände till exempelvis ett övergrepp för att detta ska anses ha skett ”i samband med vården” menade de innebär att man förskjuter fokuset från barnet till de vuxna. Det handlar inte om vad barnet faktiskt utsattes för, utan om vad de vuxna kände till. Också det faktum att bedömningen av vad som ska anses utgöra övergrepp eller försummelse av allvarlig art endast ska utgå ifrån kontexten istället för ifrån hur barnet själv upplevde händelsen, kritiserades i brevet. Det är orimligt att endast se till vad som utgjorde exempelvis normal barnuppfostran vid tidpunkten för händelsen och inte alls ta någon hänsyn till hur barnet blev påverkat, menade experterna.

Jag stämmer in i den kritik som framförs i brevet, de två villkoren i lagen blir orimliga när propositionen ser ut som den gör. Det är dock inte endast i dessa två exempel som staten verkar ha glömt barnperspektivet, utan detta tycker jag är genomgående för hela lagen och dess proposition. Staten tycks ha glömt bort att det var barn och endast barn som utsattes för vanvården i den sociala barnvården. Det talas ofta och återkommande om att ”barnets bästa” ska beaktas och det införs nya lagar med syfte att skydda barn och unga. Därför rimmar det illa att i denna samtid vara alltför sträng med en ersättning till enskilda som var just barn när de blev utsatta för vanvård.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Justitiekanslerns beslut och yttranden:

Justitiekanslerns utlåtande angående neurosedynkatastrofen, diarienummer: 3195-02-90, beslutsdatum 2003-04-30

Kommittédirektiv:

Dir. 2006:75 – Utredning om dokumentation och stöd till enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård inom den sociala barnvården

Dir. 2007:167 – Tilläggsdirektiv till Utredningen om dokumentation och stöd till enskilda som utsatts för övergrepp inom den sociala barnvården (S 2006:05)

Dir. 2010:4 – Tilläggsdirektiv till Utredningen om dokumentation och stöd till enskilda som utsatts för övergrepp inom den sociala barnvården (S 2006:05)

Dir. 2010:15 – Upprättelseprocess för enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barn- och ungdomsvården

Propositioner:

Prop. 1998/99:71 – Ersättning av staten till steriliserade i vissa fall

Prop. 2011/12:160 – Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården

Prop. 2012/13:10 – Stärkt stöd och skydd för barn och unga

Regeringens skrivelser:

Skr. 2000/01:73 – Redogörelse för steriliseringsfrågan i Sverige åren 1935-1975 och regeringens åtgärder

Statens offentliga utredningar:

SOU 1999:2 – Steriliseringsfrågor i Sverige 1935-1975 – Ekonomisk ersättning

SOU 2009:99 – *Vanvård i social barnavård under 1900-talet*

SOU 2011:9 – *Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården*

SOU 2011:61 – *Vanvård i social barnavård – slutrapport*

Litteratur

Hellner, Jan och Radetzki, Marcus, *Skadeståndsrätt*, åttonde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2010

Höjer, Ingrid, Sallnäs, Marie och Sjöblom, Yvonne (red.), *När samhället träder in – barn, föräldrar och social barnavård*, Studentlitteratur, Lund, 2012

Lehrberg, Bert, *Praktisk juridisk metod*, sjätte upplagan, Förlag: I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik, Uppsala, 2010

Mattsson, Titti, *Barnet och rättsprocessen – rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*, Juristförlaget i Lund, Lund, 2002

Nyman, Anders, *Att lära av vanvård i den sociala barnavården*, Gothia Förlag, Stockholm, 2012

Internetkällor

Brevet ”Till barn- och äldreminister Maria Larsson och ledamöterna i Riksdagens Socialutskott”:

<http://www.larshgustafsson.se/wp-content/uploads/2013/11/Skrivelse-till-socialutskottet-och-barn-och-%C3%A4ldre-minister-Maria-Larsson-om-ers%C3%A4tningarna-till-de-vanv%C3%A5rdade-1.pdf>

besökt 2014-01-07 klockan 21.32.

Ersättningsnämndens hemsida:

<http://www.ersattningsnamnden.se/node/42>

besökt 2013-11-18 klockan 15:10

<http://www.ersattningsnamnden.se/aktuellt>

besökt 2013-11-27 klockan 15:56

<http://www.ersattningsnamnden.se/om-oss>

besökt 2013-12-08 klockan 21:15

Regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/sb/d/14412/a/178013>

besökt 2013-11-28 klockan 17.51

Information från media:

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5715663>

besökt 2013-12-10 klockan 14.05

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5715870>

besökt 2013-12-10 klockan 14.10

Ej tryckta källor**Beslut från Ersättningsnämnden**