

Promemoria

En stärkt brottsofferfond

Justitiedepartementet

Promemorians huvudsakliga innehåll

Regeringen har under senare år, bland annat i arbetet mot gängkriminalitet och mäns våld mot kvinnor, genomfört ett flertal reformer och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning. Som ett ytterligare led i detta arbete bör brottsofferfonden stärkas. Brottsofferfonden fyller en viktig funktion för att brottsoffrens intressen ska tillvaratas, bland annat genom finansieringen av viktimologisk forskning och ideella organisationers brottsofferfrämjande arbete. För att fonden i framtiden ska kunna finansiera fler och mer omfattande insatser och projekt föreslås i denna promemoria lagändringar som syftar till att öka intäkterna till fonden. Det föreslås att avgiften enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond höjs från 800 kr till 1 000 kr och att avgiftsskyldigheten utvidgas till att omfatta brott som har svårare straff än penningböter i straffskalan. Det föreslås vidare att avgiften enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll höjs från 80 kr till 100 kr per dag som verkställigheten ska pågå och att maxbeloppet för hela verkställigheten höjs från 9 600 kr till 12 000 kr.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:419) om brottsofferfond.....	3
1.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	4
2	Bakgrund och nuvarande ordning	5
2.1	Allmänt om brottsofferfonden och utgångspunkter för övervägandena	5
2.2	Brottsofferfondens ekonomi.....	6
2.2.1	Regleringen av avgifterna.....	6
2.2.2	Tidigare höjningar av avgifterna	6
2.2.3	Intäktsutveckling efter 2015	7
2.2.4	Fördelningen av medel under 2020 och 2021	8
3	En stärkt brottsofferfond	9
3.1	Behovet av att stärka brottsofferfonden.....	9
3.2	Utrymmet för att höja avgifterna.....	10
3.3	Avgifternas storlek efter höjning.....	11
3.4	Möjligheten att utvidga avgiftsskyldigheten enligt lagen om brottsofferfond	12
3.5	Fler brott ska föranleda avgift	13
4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	14
5	Ekonomiska och andra konsekvenser	14
6	Författningskommentar	17
6.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:419) om brottsofferfond.....	17
6.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	18

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:419) om brottsofferfond

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Den som döms för ett eller flera brott ska, om *fängelse* ingår i straffskalan för något av brotten, i domen åläggas att betala en avgift på 800 kronor. Detsamma gäller när fråga om ansvar för brott tas upp av åklagare genom strafföreläggande.

Den som döms för ett eller flera brott ska, om *svårare straff än penningböter* ingår i straffskalan för något av brotten, i domen åläggas att betala en avgift på 1 000 kronor. Detsamma gäller när fråga om ansvar för brott tas upp av åklagare genom strafföreläggande.

Avgift ska inte tas ut om påföljdseftergift meddelas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2014:1571.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Den dömda ska betala en avgift, om det är motiverat med hänsyn till hans eller hennes möjligheter att få inkomst under verkställigheten utanför anstalt.

Avgiften uppgår till 80 kronor per dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 9 600 kronor för hela verkställighetsperioden. Avgiften ska betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden.

Avgiften uppgår till 100 kronor per dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 12 000 kronor för hela verkställighetsperioden. Avgiften ska betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet.

2 Bakgrund och nuvarande ordning

2.1 Allmänt om brottsofferfonden och utgångspunkter för övervägandena

Brottsofferfonden inrättades den 1 juli 1994 i syfte att lyfta fram brottsoffren och markera att statsmakterna står på brottsoffrens sida (prop. 1993/94:143 s. 20–21). Genom fonden skapades utrymme för ekonomiskt stöd till olika former av brottsofferinriktade verksamheter. Det ansågs inte minst vara angeläget att förbättra förutsättningarna för ekonomiska bidrag till ideella verksamheter som till exempel brottsofferjourer och kvinnojourer.

Fondens medel ska, enligt de föreskrifter som regeringen bestämmer, användas för verksamhet som gagnar brottsoffer (3 § lagen om brottsofferfond). Fonden får lämna bidrag till forskning, utbildning, information och utvecklingsverksamhet (1 § förordningen [1994:426] om brottsofferfond). Fonden får även lämna bidrag till ideella organisationer i form av verksamhetsstöd. Fondens medel ska användas för att stödja verksamheter och projekt som gagnar brottsoffer i allmänhet. Medlen är inte avsedda att användas för att ge ekonomisk ersättning till enskilda brottsoffer.

Vid brottsofferfondens inrättande övervägdes olika former för finansieringen av fonden. Den finansieringsmodell som valdes innebär att fonden huvudsakligen finansieras genom en särskild avgift som tas ut från personer som döms för brott. Enligt förarbetena ansågs det finnas en pedagogisk poäng i att just personer som döms för brott får betala för fondens brottsofferfrämjande åtgärder (prop. 1993/94:143 s. 22–23). Då avgiften senast höjdes uttalades att det ansågs motiverat att de som begår allvarligare brott får ta ett stort ansvar för stödet till brottsutsatta (prop. 2014/15:1 utgiftsområde 4 s. 31).

Sedermera har brottsofferfonden erhållit ytterligare en inkomstkälla i form av avgiften som tas ut från den som avtjänar ett fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja). Den som avtjänar ett fängelsestraff utanför anstalt med fotboja kan under verkställigheten i många fall fortsätta att arbeta och behålla sin inkomst. Detta ansågs innebära en orättvis ekonomisk fördel jämfört med den som avtjänar sitt straff i anstalt (prop. 1993/94:184 s. 19–20). Av denna anledning ansågs det motiverat att den som avtjänar ett fängelsestraff med fotboja ska kunna åläggas att betala en avgift som tillfaller brottsofferfonden.

Ställningstagandena i denna promemoria utgår från förutsättningen att brottsofferfonden även fortsättningsvis ska finansieras genom avgifter från personer som döms för brott och personer som avtjänar fängelsestraff med fotboja. Förslagen har utarbetats utifrån denna utgångspunkt.

2.2 Brottsofferfondens ekonomi

2.2.1 Regleringen av avgifterna

Den som döms för ett eller flera brott ska, om fängelse ingår i straffskalan för något av brotten, betala en avgift på 800 kr till brottsofferfonden. Detsamma gäller om någon lagförs för ett sådant brott genom ett straffreläggande. Avgift ska inte tas ut om påföljdseftergift meddelas (1 § lagen om brottsofferfond). En utdömd fondavgift preskriberas fem år efter att domen fått laga kraft och bortfaller som huvudregel om den dömda avlider (2 § lagen om brottsofferfond och 35 kap. 7 § brottsbalken).

En avgift som tillfaller brottsofferfonden kan också tas ut från den som verkställer ett fängelsestraff med fotboja. Avgiften ska tas ut om det är motiverat med hänsyn till den dömdes möjligheter att få inkomst under verkställigheten utanför anstalt. Avgiften uppgår till 80 kr per dag som verkställigheten ska pågå och som högst till 9 600 kr för hela verkställighetsperioden (5 § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

Utgångspunkten är att avgifterna ska betalas frivilligt. Betalning ska erläggas till Polismyndigheten (tidigare till Rikspolisstyrelsen). Avgifter som inte betalas lämnas över till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Bestämmelser om uppbörd och indrivning finns i bland annat bötesverkställighetslagen (7 § förordningen om brottsofferfond).

Avgifterna utgör fondens huvudsakliga intäkter. Därutöver får fonden ett marginellt tillskott från ränteintäkter och donationer från enskilda.

2.2.2 Tidigare höjningar av avgifterna

Avgiften enligt lagen om brottsofferfond fastställdes initialt till 300 kr och höjdes 1999 till 500 kr. Vid tidpunkten hade antalet ansökningar om bidrag ur fonden ökat för varje år sedan inrättandet. Syftet med avgiftshöjningen var framför allt att öka utrymmet för bidrag till ideella organisationer (prop. 1998/99:100 s. 90 och SOU 1998:40 s. 204). På grund av bland annat minskade bidrag från kommunerna hade vissa verksamheter kommit att bli ekonomiskt utsatta och riskerade nedläggning. I efterhand har det kunnat konstateras att avgiftshöjningen hade stor betydelse för fondens fortsatta utveckling (SOU 2004:61 s. 122). Genom avgiftshöjningen ökade fondens intäkter från Rikspolisstyrelsen det nästföljande året från 11,2 miljoner kr till 15,5 miljoner kr.

År 2004 genomfördes en översyn av Brottsoffermyndigheten (SOU 2004:61). Av utredningen framgår att det trots den tidigare höjningen fortfarande fanns ett stort behov av finansiering till forskning och andra brottsofferfrämjande åtgärder. Enligt utredaren fanns därför ett behov av att öka fondens intäkter. Utredaren föreslog dock ingen omedelbar avgiftshöjning eftersom det ansågs nödvändigt att dessförinnan genomföra en extern utvärdering av fondens verksamhet. Frågan om avgiftshöjning kunde enligt utredaren övervägas på nytt efter att utvärderingen var genomförd. Någon utvärdering gjordes inte.

Samma år som brottsofferfonden inrättades infördes som försöksverksamhet möjligheten att avtjäna kortare fängelsestraff utanför anstalt

med fotboja (prop. 1993/94:184). Den som fick avtjäna sitt fängelsestraff med fotboja skulle kunna åläggas att betala en avgift om 50 kr per dag som verkställigheten skulle pågå. Avgiften tillföll brottsofferfonden. Då försöksverksamheten utvidgades till att omfatta fängelsestraff upp till 3 månader begränsades det sammanlagda avgiftsbeloppet till som högst 3 000 kr (prop. 1995/96:156). Försöksverksamheten blev sedermera permanent och 2005 utökades möjligheten att avtjäna fängelsestraff med fotboja upp till fängelsestraff på sex månader. Som konsekvens av detta höjdes det maximala avgiftsbeloppet till 6 000 kr (prop. 2004/05:34 s. 46).

Från 1999 ökade brottsofferfondens intäkter varje år fram till 2008. Därefter planade intäktskurvan ut och intäkterna minskade från 2010 fram till 2013, då intäkterna låg under 2005 års nivå (Justitiedepartementets promemoria dnr Ju2014/3225 s. 6). De lägre intäkterna orsakades av att antalet lagföringar för brott med fängelse i straffskalan hade minskat. Även antalet personer som verkställde fängelsestraff med fotboja blev färre. Samtidigt som fondens intäkter minskade kvarstod ett stort behov av finansiering av olika brottsofferfrämjande åtgärder. Konkurrensen om fondens medel beskrevs som stor (Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2013 s. 14). Mot denna bakgrund föreslogs 2014 att avgiften enligt lagen om brottsofferfond skulle höjas från 500 kr till 800 kr. Det föreslogs även att avgiften för den som verkställde fängelsestraff med fotboja skulle höjas från 50 kr per dag till 80 kr per dag och att maxbeloppet för hela verkställigheten skulle höjas från 6 000 kr till 9 600 kr. Ändringarna genomfördes och trädde i kraft den 1 februari 2015. Efter avgiftshöjningarna beräknades fondens årliga intäkter uppgå till drygt 49 miljoner kr. Beräkningarna utgick från antagandet att antalet lagföringar för brott med fängelse i straffskalan och betalningsfrekvensen avseende avgifter enligt lagen om brottsofferfond skulle ligga på liknande nivåer även efter avgiftshöjningarna (prop. 2014/15:1 utgiftsområde 4 s. 32).

2.2.3 Intäktsutveckling efter 2015

Av Brottsoffermyndighetens årsredovisningar mellan 2015 och 2021 framgår att brottsofferfondens sammanlagda intäkter ökat varje år under tidsperioden. Trenden med ett minskat antal lagföringsbeslut, som föranledde avgiftshöjningen 2015, fortsatte några år efter 2015. Det är först på senare år som antalet lagföringsbeslut är på ungefär samma nivå som året innan reformen och intäkterna har då motsvarat den nivå som förutspåddes vid avgiftshöjningen. Ökningen av antalet lagföringsbeslut under senare tid bedöms till stor del bero på de satsningar som har gjorts på straffrättsliga reformer och rättsväsendet. De brottsbekämpande myndigheterna har även utvecklat sina arbetssätt. Myndigheterna har fått nya verktyg och utökade resurser, i synnerhet Polismyndigheten. År 2021 uppgick intäkterna till brottsofferfonden till sammanlagt cirka 51 miljoner kr. Av detta belopp utgjorde ungefär 48 miljoner kr avgifter enligt lagen om brottsofferfond och ungefär 3 miljoner kr avgifter enligt lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Tabell 2.1 Intäkter och lagföringar under perioden 2013–2021

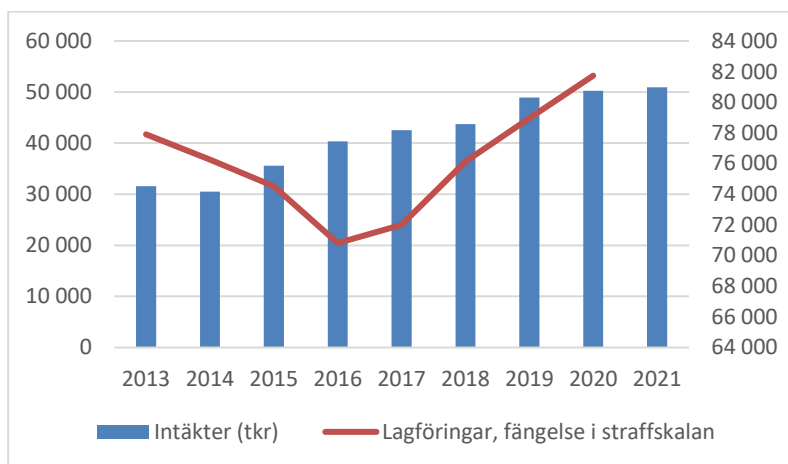
År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Intäkter (tkr)	31 555	30 481	35 561	40 323	42 553	43 737	48 944	50 213	50 942
Antal lagföringsbeslut (huvudbrott med fängelse i straffskalan)	77 916	76 255	74 514	70 813	71 997	76 134	78 943	81 735	NA*

Källa: Brottsförebyggande rådet och Brottsoffermyndigheten.

*Lagföringsstatistik för 2021 publiceras den 31 maj 2022.

Diagram 2.1 Utveckling av intäkter och lagföringar under perioden 2013–2021

Brottsofferfondens intäktsutveckling (vänster y-axel) 2013 – 2020 samt utvecklingen av antalet lagföringsbeslut där huvudbrottet har fängelse i straffskalan (höger y-axel) under tidsperioden 2013 – 2021.



Källa: Brottsförebyggande rådet och Brottsoffermyndigheten.

2.2.4 Fördelningen av medel under 2020 och 2021

Brottsoffermyndigheten har i sin årsredovisning för 2020 redovisat hur fondens medel användes under året. Antalet ansökningar om bidrag ur fonden var 539. Av dessa avsåg 387 ansökningar till olika projekt med ett sammanlagt sökt belopp om drygt 95 miljoner kr. Därutöver inkom 152 ansökningar om bidrag i form av verksamhetsstöd. Det sammanlagda antalet ansökningar var något högre än året dessförinnan, men avsåg ett lägre belopp (jfr Brottsoffermyndighetens årsredovisning för 2019).

Av ansökningarna 2020 beviljades 386, varav 241 avsåg projekt och 145 verksamhetsstöd. Sammanlagt fördelades cirka 48,8 miljoner kr. Cirka

25 miljoner kr fördelades till ideella organisationer i form av verksamhetsstöd. Ungefär 14 miljoner kr fördelades till olika forskningsprojekt.

Under 2021 uppgick antalet ansökningar om bidrag ur fonden till totalt 466. Av dessa avsåg 311 projekt med ett sammanlagt sökt belopp om drygt 103 miljoner kr. Därutöver inkom 155 ansökningar om bidrag i form av verksamhetsstöd. Av ansökningarna beviljades 192 som avsåg projekt och 140 som avsåg verksamhetsstöd. Under året fördelades sammanlagt 41,2 miljoner kr. Ungefär 25,6 miljoner kr fördelades till ideella organisationer i form av verksamhetsstöd och cirka 9,5 miljoner kr fördelades till olika forskningsprojekt.

3 En stärkt brottsofferfond

3.1 Behovet av att stärka brottsofferfonden

<p>Bedömning: Det finns ett behov av att stärka brottsofferfonden genom att öka fondens intäkter.</p>
--

Skälen för bedömningen: Brottsofferfondens resurser ska användas för att främja brottsoffers rättigheter, behov och intressen. Fonden lämnar bidrag till civilsamhällets betydelsefulla stödinsatser till brottsoffer. Under 2021 fördelades mer än 50 procent av fondens medel som verksamhetsstöd till ideella organisationer. En betydande andel av medlen användes för att finansiera vittnesstödsverksamheterna som bedrivs vid landets tingsrätter och hovrätter. Behovet av att finansiera utvecklingen av dessa verksamheter var ett av skälen bakom den senaste avgiftshöjningen (prop. 2014/15:1 utgiftsområde 4 s. 30).

Fonden bidrar även till att finansiera informations- och utbildningsinsatser samt viktimologisk forskning, som annars sannolikt inte hade genomförts. Som framhölls vid översynen av Brottsoffermyndigheten finns det ett starkt intresse av att den viktimologiska forskningen fortsätter att utvecklas (SOU 2004:61 s. 99–101). Det är därför viktigt att fonden har tillräckligt med medel att avsätta även till detta ändamål.

Av Brottsoffermyndighetens årsredovisningar framgår att endast ett fåtal ansökningar om bidrag i form av verksamhetsstöd avslogs under 2020 och 2021. De ansökningar som fick avslag uppfyllde i regel inte kriterierna för att ta emot bidrag. Under 2020 beviljades drygt 60 procent av ansökningarna som avsåg projekt. Beloppet som betalades ut motsvarade 23,3 miljoner kr av sammanlagt sökta 95 miljoner kr. Under 2021 översteg det sammanlagt sökta beloppet för projekt 100 miljoner kr. Under året fördelades 15,6 miljoner till projekt. Utfallet under 2019 var likvärdigt med 2020 och 2021 (Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2019 s. 22–23). Konkurrenten om fondens medel är således alltför hård. Det kan därför antas att det finns utrymme för ytterligare satsningar.

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder som syftar till att tillvarata brottsoffrens intressen, bland annat inom ramen för åtgärdsprogrammen mot gängkriminalitet och mäns våld mot kvinnor. Det har genomförts

straffskärpningar och andra reformer samt ekonomiska satsningar på åtgärder för att skydda och hjälpa brottsoffer. Det finns anledning att även på andra sätt försöka stärka brottsoffrens ställning. Trygghetsberedningen har bland annat fått i uppdrag att genomföra en genomlysning av samhällets stödinsatser för brottsoffer. För att på sikt skapa en bättre överblick och ett mer sammanhållet och likvärdigt stöd till brottsutsatta har Trygghetsberedningen lämnat övergripande förslag på förändringar som i huvudsak rör det allmännas stödinsatser (SOU 2021:85 s. 215–216). De verksamheter som bedrivs av ideella organisationer och som finansieras av brottsofferfonden utgör ett viktigt komplement till insatserna från det allmänna. Fondens förmåga att finansiera utvecklingen av sådana verksamheter bör stärkas. Det finns även anledning att utöka utrymmet för att lämna bidrag till forskning och andra projekt. Av dessa skäl bör det genomföras förändringar för att öka intäkterna till brottsofferfonden. Intäktsökningen behöver vara sådan att den ger utrymme för ökade satsningar på såväl forskning som civilsamhällets brottsofferfrämjande verksamheter. Det måste även säkerställas att den stärkta finansieringsförmågan står sig över tid.

Som framgår under avsnitt 2.1 har förslagen i denna promemoria utformats utifrån förutsättningen att brottsofferfonden även fortsättningsvis ska finansieras genom avgifter från personer som döms för brott och personer som avtjänar fängelsestraff med fotboja. De möjliga alternativen för att öka fondens intäkter är under sådana förhållanden att höja avgifterna eller genomföra förändringar som medför att avgift tas ut i fler fall.

3.2 Utrymmet för att höja avgifterna

<p>Bedömning: Det finns utrymme för att höja avgifterna enligt lagen om brottsofferfond och lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll.</p>

Skälen för bedömningen: Tidigare avgiftshöjningar har genomförts vid tidpunkter då de varit nödvändiga för att säkerställa den långsiktiga finansieringen av befintliga brottsofferfrämjande verksamheter som finansieras av brottsofferfonden (prop. 1998/99:100 s. 89–91 och prop. 2014/2015:1 utgiftsområde 4 s. 30–31). Situationen var i det närmaste akut vid den senaste avgiftshöjningen. Fondens intäkter hade under flera år minskat samtidigt som civilsamhällets behov av resurser, bland annat till vittnesstödsverksamheterna, hade ökat. Vissa organisationer befann sig i ett läge där de riskerade nedläggning om inte bidragen från brottsofferfonden ökade. Läget är idag ett annat. Syftet med att öka intäkterna till brottsofferfonden är inte att rädda befintliga verksamheter, utan att ge fonden möjlighet att finansiera fler och mer omfattande brottsofferfrämjande insatser och projekt. Det framstår som rimligt att de som döms för brott får vara med och betala för samhällets stärkta stödinsatser för brottsoffer.

I förarbetena till lagen om brottsofferfond anges att avgiften till fonden bör sättas lågt för att underlätta frivillig betalning och för att inte inkräkta på betalningen av eventuella skadestånd och böter. Avgiften behöver dock

vara så stor att fonden får tillräckligt med medel för att uppfylla sitt syfte; att stärka brottsoffrens ställning (prop. 1993/94:143 s. 22–24). Dessa principer måste beaktas vid bedömningen av om det finns utrymme för att ytterligare höja avgiften enligt lagen om brottsofferfond.

Då fonden inrättades fastställdes avgiften enligt lagen om brottsofferfond till 300 kr. Avgiften har därefter höjts vid två tillfällen till nu gällande 800 kr. De tidigare avgiftshöjningarna innebär att utrymmet för att höja avgifterna får anses vara i någon mån begränsat. Avgiften är likväl fortfarande så pass låg att en mindre höjning inte mer än marginellt kan förväntas öka avgiftens påverkan på betalningen av eventuella skadestånd och böter.

Även avgiften enligt lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll har höjts tidigare. Avgiften har enligt förarbetena fastställts utifrån en jämförelse mellan den dömdes inkomstmöjligheter i och utanför anstalt (prop. 1993/94:184 s. 19–20). Utrymmet för att höja avgiften enligt lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll får anses vara något större än utrymmet för att höja avgiften enligt lagen om brottsofferfond, eftersom den enskildes ekonomiska förutsättningar beaktas då beslut fattas om att avgift ska tas ut (5 § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

Med hänsyn till att det finns ett starkt intresse av att öka intäkterna till brottsofferfonden får det sammantaget anses finnas utrymme för att höja såväl avgiften enligt lagen om brottsofferfond som avgiften enligt lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

3.3 Avgifternas storlek efter höjning

<p>Förslag: Avgiften enligt lagen om brottsofferfond höjs från 800 kr till 1 000 kr. Avgiften enligt lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll höjs från 80 kr till 100 kr per dag som verkställigheten ska pågå och maxbeloppet för hela verkställigheten från 9 600 kr till 12 000 kr.</p>

Skälen för förslaget: Värdet av 800 kr 2015 motsvarar enligt dagens allmänna prisnivå knappt 880 kr (utifrån SCB:s konsumentprisindex, vid en jämförelse mellan årsmedeltal för 2015 och prisnivån i september 2021). För att uppnå det eftersträvade syftet – en stärkt brottsofferfond – krävs en höjning av avgiften enligt lagen om brottsofferfond som överstiger ökningen av prisnivån i allmänhet. Höjningen behöver med viss marginal överstiga denna nivå för att ge en långsiktig effekt.

Det kan inte uteslutas att en avgiftshöjning kan komma att öka skuldsättningen för vissa grupper med begränsad betalningsförmåga, till exempel ungdomar, och även påverka den generella benägenheten till betalning. Riskerna med en mindre höjning får dock anses vara acceptabla för att tillgodose behovet av att öka intäkterna till brottsofferfonden.

Höjningen får alltså inte vara alltför stor, men måste samtidigt innebära en betydelsefull intäktsökning. Utifrån dessa premisser föreslås att fondavgiften höjs till 1 000 kr. En sådan höjning bedöms vara förenlig med de i förarbetena redovisade utgångspunkterna för fastställandet av fondavgiftens storlek och innebär inte att avgiften blir så stor att det

behöver införas en jämkningsregel (jfr prop. 1993/94:143 s. 24–25 och prop. 2014/15:1 utgiftsområde 4 s. 31).

Även fortsättningsvis ska avgiften enligt 5 § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll tas ut med beaktande av den dömdes ekonomiska förhållanden. Värdet av 80 kr 2015 motsvarar i dagens allmänna prisnivå ungefär 88 kr. Enbart utifrån detta förhållande finns det därför skäl att höja avgiften. Med hänsyn till behovet av ökade intäkter till brottsofferfonden bör avgiften därutöver höjas något ytterligare. Sammantaget framstår det som rimligt att avgiften höjs till 100 kr per dag och, i konsekvens med detta, maxbeloppet för hela verkställigheten till 12 000 kr.

3.4 Möjligheten att utvidga avgiftsskyldigheten enligt lagen om brottsofferfond

Bedömning: För att ytterligare öka intäkterna till brottsofferfonden finns det skäl att överväga en utvidgning av avgiftsskyldigheten enligt lagen om brottsofferfond.

Skälen för bedömningen: Under lagstiftningsarbetet vid inrättandet av brottsofferfonden övervägdes olika avgränsningar för i vilka fall avgift ska tas ut (prop. 1993/94:143 s. 23–25). Det framhölls att det var viktigt att den avgränsning som valdes var acceptabel ur rättvisesynpunkt, förutsebar för den enskilde och enkel att tillämpa. Utifrån dessa kriterier ansågs det inte vara lämpligt att knyta avgiften till vilken påföljd som valdes i det enskilda fallet. Det ansågs inte heller vara lämpligt att knyta fondavgiften till brott där det finns, eller typiskt sett finns, en målsägande. I stället valdes en avgränsning som innebär att den som döms för brott med fängelse i straffskalan ska åläggas att betala avgift. Avgift tas ut för varje dom eller strafföreläggande som omfattar minst ett sådant brott.

Ökningen av intäkterna till brottsofferfonden behöver vara så stor att fonden får en långsiktig och bestående förmåga att finansiera fler och mer omfattande brottsofferfrämjande insatser. Av detta skäl finns det anledning att, utöver avgiftshöjningarna, överväga en utvidgning av avgiftsskyldigheten enligt lagen om brottsofferfond. De grundläggande kriterierna som legat till grund för systemets utformning – dvs. att avgränsningen ska vara acceptabel ur rättvisesynpunkt, förutsebar för den enskilde och enkel att tillämpa – gör sig alltjämt gällande och bör även fortsättningsvis vara ledande. Kriterierna måste därför beaktas vid bedömningen av hur avgiftsskyldigheten ska utvidgas.

3.5 Fler brott ska föranleda avgift

Förslag: Avgift enligt lagen om brottsofferfond ska tas ut för brott för vilka det i straffskalan är föreskrivet svårare straff än penningböter.

Skälen för förslaget: Regeringen uttalade i förarbetena till lagen om brottsofferfond att det skulle vara alltför långtgående att ta ut avgift för alla brott oberoende av svårighetsgrad (prop. 1993/94:143 s. 24). En förändring som innebär att avgift tas ut oberoende av brottets allvar skulle påtagligt öka intäkterna till fonden. Det hade dock fått till följd att fondavgiften vid mindre allvarliga brott som föranleder låga penningböter blivit en alltför framträdande konsekvens av brottet. Ur rättvisesynpunkt framstår en sådan ordning därför som mindre lämplig.

I lagstiftningsförfarandet som föranledde inrättandet av brottsofferfonden föreslog en av remissinstanserna att brott med minst dagsböter i straffskalan skulle föranleda fondavgift (prop. 1993/94:143 s. 24). Förslaget lämnades med motiveringen att det ansågs säkerställa att fonden fick tillräcklig storlek. Vid tidpunkten ansåg regeringen att den mest lämpliga avgränsningen för avgiftsskyldigheten var till brott med fängelse i straffskalan. Regeringen uteslöt dock inte att det i framtiden kunde visa sig vara lämpligt att ta ut avgift även för brott med enbart böter i straffskalan, bland annat av det skäl som remissinstansen hade anfört.

Intäkterna till brottsofferfonden kommer att öka om avgiftsskyldigheten utvidgas till att omfatta brott som inte enbart har penningböter i straffskalan. En sådan avgränsning uppfyller kravet på att vara enkel att tillämpa. Avgränsningen uppfyller även kravet på förutsebarhet för den enskilde. Det som i någon mån talar mot en sådan utvidgning är risken för att fondavgiften i vissa fall blir en alltför framträdande konsekvens av brottet. Med hänsyn till att avgiften är knuten till brottets straffskala föreligger emellertid en sådan risk även enligt den nuvarande regleringen. Avgift tas i dag ut för brott för vilka normalpåföljden är dagsböter och i vissa fall penningböter (se Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning ”Normalstraff för vissa bötesbrott” RäV 2021:21). Ur rättvisesynpunkt framstår det som mest angeläget att fondavgift inte tas ut för brott som föranleder bötesbelopp som understiger avgiften. Om avgiftsskyldigheten utvidgas till brott som har svårare straff än penningböter i straffskalan kan det inte uteslutas att fondavgift skulle komma att tas ut i något sådant fall. Utifrån rådande påföljdspraxis för dagsbotsbrotten bedöms det dock förekomma endast i undantagsfall.

För att ytterligare stärka brottsofferfonden finns det skäl att utvidga avgiftsskyldigheten enligt lagen om brottsofferfond. Den mest lämpliga utvidgningen bedöms vara att avgift tas ut för brott för vilket det i straffskalan ingår svårare straff än penningböter. En sådan avgränsning är förutsebar och lätt att tillämpa samt bedöms vara godtagbar ur rättvisesynpunkt.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för brott som har begåtts före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att de ska träda i kraft den 1 januari 2023.

För att skapa förutsebarhet och undvika tillämpningsproblem samt med beaktande av legalitetsprincipen ska äldre bestämmelser tillämpas då någon döms endast för brott som begåtts före ikraftträdandet. När någon blir lagförd för flera brott som kan föranleda avgift och som begåtts såväl före som efter ikraftträdandet ska de nya bestämmelserna tillämpas.

5 Ekonomiska och andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen förväntas leda till en betydande intäktsökning till brottsofferfonden. De bedöms inte medföra några ökade kostnader för staten. Förslagen bedöms ha positiv effekt på jämställdheten mellan kvinnor och män samt även förbättra möjligheterna att tillvarata barns rättigheter.

Skälen för bedömningen

Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna förändringarna förväntas inte medföra några ökade kostnader för staten.

Syftet med förslagen är att öka intäkterna till brottsofferfonden. Det är dock svårt att göra exakta uppskattningar av intäktsökningens storlek. Intäkterna är, utöver avgiftsnivån och avgränsningen av vilka brott som ska föranleda avgift, beroende av flera andra faktorer, särskilt antalet lagföringar och betalningsfrekvensen bland dem som åläggs att betala avgift.

Det kan inte uteslutas att en höjning av avgiften enligt lagen om brottsofferfond i någon mån kan komma att påverka betalningsförmågan eller betalningsviljan bland dem som åläggs att betala avgift. Med hänsyn till att höjningen är begränsad till 200 kr bör denna risk dock inte överdrivas. Den som tidigare har kunnat betala 800 kr får i de flesta fallen även antas ha förmåga att betala 1 000 kr. En minskad betalningsfrekvens var något som inte heller kunde uteslutas vid den senaste avgiftshöjningen (Justitiedepartementets promemoria dnr Ju2014/3225 s. 12). Innan avgiftshöjningen betalades 43,9 procent av avgifterna utan indrivning. Av de ärenden som överlämnades för indrivning betalades ytterligare 43 procent. Utifrån uppgifter från Polismyndigheten och

Kronofogdemyndigheten bedöms betalningsfrekvensen inte ha minskat nämnvärt under åren som följde efter avgiftshöjningen.¹

En höjning av avgiften kan förväntas öka skuldsättningen för dem som oavsett avgiftens storlek saknar betalningsförmåga, exempelvis ungdomar eller andra som saknar inkomst.

Mot bakgrund av att avgift enligt lagen om brottsofferfond utgår vid varje enskild lagföring har antalet lagföringar stor betydelse för fondens intäkter. Under de senaste åren har regeringen genomfört stora ekonomiska satsningar på rättsväsendet, i synnerhet på Polismyndigheten. Det har även genomförts förändringar i lagstiftning och arbetssätt som kan komma att påverka antalet lagföringar, till exempel försöksverksamheten med snabbare lagföring. Enligt en rapport från bland annat Domstolsverket prognostiseras antalet inkomna brottmål till domstolarna öka under de närmaste åren (Brottförebyggande rådets, Domstolsverkets, Åklagarmyndighetens, Polismyndighetens och Kriminalvårdens gemensamma rapport Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan. Bedömning avseende perioden 2022–2025). Antalet avgjorda brottmål genom dom förutspås öka betydligt under perioden 2022–2025. Prognoserna är enligt Domstolsverket dock förknippade med stor osäkerhet.

De beräkningar och uppskattningar som redovisas i promemorian måste bedömas i ljuset av de ovan redovisade osäkerhetsfaktorerna. I det följande antas en höjning av avgiften med 25 procent innebära en ökning av intäkterna med 25 procent (från 800 kr till 1 000 kr resp. 80 kr till 100 kr). De beräkningar som görs i avsnittet baseras på fondens intäkter under 2021 och lagföringsstatistik för 2020 eftersom lagföringsstatistik för 2021 ännu inte publicerats. Intäkterna från avgiften enligt lagen om brottsofferfond uppgick 2021 till cirka 48,0 miljoner kr (tabell 5.1). Med antagandet om en oförändrad lagföringsnivå och betalningsfrekvens bedöms höjningen av avgiften till 1 000 kr öka intäkterna till fonden från sådana avgifter med cirka 12,0 miljoner kr per år (48,0 miljoner kr x 0,25) till ungefär 60,0 miljoner kr per år.

Vidare bedöms intäkterna till fonden öka med ytterligare ungefär 4,3 miljoner kr per år genom att avgift tas ut för brott med svårare straff än penningböter i straffskalan (60,0 miljoner kr x 0,071). Denna bedömning bygger på att antalet lagföringsbeslut för brott med dagsböter, men inte fängelse, i straffskalan utgör 7,1 procent av motsvarande beslut för brott med fängelse i straffskalan (tabell 5.2). Att inkludera dessa brott bedöms således öka intäkterna med 7,1 procent. Även denna uppskattning bygger på antagandet om en oförändrad lagföringsnivå. Den bygger också på antagandet att betalningsfrekvensen vid sådana brott är densamma som för brott med fängelse i straffskalan.

¹ Av uppgifter från Polismyndigheten framgår att mellan 44 och 46 procent av avgifterna i lagakraftvunna domar betalades frivilligt under perioden 2014–2020. Betalningsfrekvensen i dessa fall synes således inte ha minskat. Utifrån uppgifter från Kronofogdemyndigheten bedöms inte heller betalningsfrekvensen efter indrivning ha minskat. Slutsatsen är dock behäftad med viss osäkerhet med hänsyn till eftersläpning i betalningen av avgifter och att vissa uppgifter har glarrats, till exempel uppgifter om betalningen av avgifter i straffrelägganden.

Under de senaste tre åren har avgifterna enligt lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll uppgått till mellan 2,6 och 3,0 miljoner kr (tabell 5.1). Till skillnad från intäkterna från avgifter enligt lagen om brottsofferfond, som ökat under flera år, finns ingen trend vad gäller dessa avgifter, varför medelvärdet de senaste tre åren används vid beräkning av intäktsökningen (2,8 miljoner kr). Enligt Kriminalvårdens prognoser bedöms inflödet av intensivövervakning med elektronisk kontroll öka något mellan 2021 och 2025 (Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan. Bedömning avseende perioden 2022–2025). Även Kriminalvårdens prognoser är dock förknippade med viss osäkerhet. I det följande antas antalet avgifter enligt lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll vara oförändrat framöver. Den föreslagna avgiftshöjningen på 25 procent bedöms därför ge upphov till motsvarande ökning av intäkterna till fonden, knappt 700 000 kr per år (2,8 miljoner kr x 0,25).

Tabell 5.1 Intäktsutveckling under tidsperioden 2019–2021

År	2019	2020	2021
Intäkter totalt (tkr)	48 944	50 213	50 942
Inbetalningar avgift fotboja (tkr)	2 855	2 648	2 961
Intäkter ordinarie avgift (tkr)	46 089	47 565	47 981

Källa: Brottsoffermyndigheten (totala intäkter) och Kriminalvården (inbetalningar avgift fotboja)

Tabell 5.2 Andelen dagsbotsbrott under tidsperioden 2018–2020

Antalet lagföringsbeslut (domar och godkända strafförelägganden) fördelat utifrån huvudbrott. Med fängelsebrott respektive dagsbotsbrott avses brott för vilket det som svåraste straff är föreskrivet fängelse respektive dagsböter. Med huvudbrott avses det allvarigaste brottet som lagföringen omfattar.

År	2018	2019	2020
Antal lagföringsbeslut med fängelsebrott som huvudbrott	76 134	78 943	81 735
Antal lagföringsbeslut med dagsbotsbrott som huvudbrott	5 599	5 439	5 824
Dagsbotsbrottens andel av fängelsebrotten	7,4%	6,9%	7,1%

Källa: Brottsförebyggande rådet

Övriga konsekvenser

Även om reformen är könsneutral bedöms förslagen främja jämställdheten mellan kvinnor och män med hänsyn till att fondens medel bland annat tilldelas kvinnojourer och andra organisationer som arbetar med att hjälpa brottsutsatta kvinnor. Dessutom innebär förhållandet att män lagförs för fler brott än kvinnor att män i större utsträckning än kvinnor kommer att betala de ökade intäkterna till brottsofferfonden. Förslagen bedöms vidare förbättra möjligheterna att tillvarata barns rättigheter eftersom fonden

lämnar bidrag till organisationer som arbetar med att hjälpa brottsutsatta barn.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller för sysselsättningen eller offentlig service i olika delar av landet. De bedöms inte heller ha betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Slutligen bedöms förslagen inte ha någon särskild betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

6 Författningskommentar

6.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:419) om brottsofferfond

1 § Den som döms för ett eller flera brott ska, om *svårare straff än penningböter* ingår i straffskalan för något av brotten, i domen åläggas att betala en avgift på 1 000 kronor. Detsamma gäller när fråga om ansvar för brott tas upp av åklagare genom strafföreläggande.

Avgift ska inte tas ut om påföljdseftergift meddelas.

I paragrafen regleras avgiftens storlek och i vilka fall avgift ska tas ut. Övervägandena finns i avsnitt 3.1–3.5

Första stycket ändras på det sättet att avgiften höjs från 800 till 1 000 kr. Dessutom utvidgas avgiftsskyldigheten till att omfatta brott med svårare straff än penningböter i straffskalan. Utgångspunkten efter ändringen är alltså att avgift ska tas ut då någon döms för brott som kan föranleda dagsböter eller fängelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2023.

Av övergångsbestämmelsen i *punkt 2* framgår att äldre bestämmelser ska tillämpas i fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet. När någon blir lagförd för flera brott som kan föranleda avgift och som har begåtts såväl före som efter ikraftträdandet ska den nya lydelsen av bestämmelsen tillämpas. Övervägandena finns i avsnitt 4.

6.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

5 § Den dömde ska betala en avgift, om det är motiverat med hänsyn till hans eller hennes möjligheter att få inkomst under verkställigheten utanför anstalt.

Avgiften uppgår till 100 kronor per dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 12 000 kronor för hela verkställighetsperioden. Avgiften ska betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden.

I paragrafen regleras avgiftsskyldigheten för den som avtjänar ett fängelsestraff med fotboja. Övervägandena finns i avsnitt 3.1–3.3.

Andra stycket ändras på det sättet att avgiften höjs från 80 kr till 100 kr per dag som verkställigheten ska pågå och att det högsta beloppet för hela verkställighetsperioden höjs från 9 600 kr till 12 000 kr.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2023.

Av övergångsbestämmelsen i *punkt 2* framgår att äldre bestämmelser ska tillämpas i fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet. Om domen avser brott som har begåtts såväl före som efter ikraftträdandet ska den nya lydelsen av bestämmelsen tillämpas. Övervägandena finns i avsnitt 4.